



Eindrapport  
Meer grip op GH0  
18 juli 2016

## Inhoudsopgave

<b>o. Inleiding: hoe verder met de regionale samenwerking</b>	<b>3</b>
o.1 Niet samenwerken is geen optie	
o.2 Doel van het onderzoek	
o.3 Onderzoeksvragen	
o.4 Onderzoeksopzet	
o.5 Normenkader	
o.6 Methodologische verantwoording	
<b>1. Besluitvorming over GHO-samenwerking en de rol van de raad</b>	<b>6</b>
1.1 Terugblik: de zoektocht naar samenwerking in de regio	
1.2 Sturen op afstand in verbondenheid	
1.3 GHO: Sturen op afstand in verbondenheid?	
<b>2. Kansen en kwetsbaarheden van de GHO-samenwerking</b>	<b>17</b>
2.1 Samen halen we het beste uit elkaar	
2.2 Beoordeling op basis van het normenkader	
<b>3. Sturingsmogelijkheden bij de ontwikkeling van GHO-samenwerking</b>	<b>23</b>
3.1 Sturen op samenwerking: algemene overwegingen	
3.2 Sturing samenwerking: benutten kansen en verminderen kwetsbaarheden	
3.3 Checklist voor de GHO-samenwerking: de raad die haar rol waar maakt	
<b>4. Conclusies en aanbevelingen van rekenkamercommissie</b>	<b>28</b>
<b>5. Bestuurlijke reactie college van B&amp;W</b>	<b>33</b>
<b>6. Nawoord rekenkamercommissie</b>	<b>36</b>

## Bijlagen

## Meer grip op GHO

*Kansen en kwetsbaarheden van de samenwerking tussen Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk*

### o. Inleiding: hoe verder met de regionale samenwerking?

#### o.1 Niet samenwerken is geen optie

Nieuwe bestuurlijke en maatschappelijke opgaven stellen hoge eisen aan de bestuurs- en samenwerkingskracht van gemeenten. Daarbij gaat het niet alleen om het vinden van een passende aanpak van nieuwe wettelijke taken, maar ook om het ontwikkelen van een bestuurlijk antwoord op nieuwe maatschappelijke vraagstukken. Gemeentelijke schaalvergroting, vooral door samenwerking en soms ook door samenvoeging, staat daarom hoog op de agenda bij gemeenten.

Dit is ook het geval in Noord-Brabant, waar in opdracht van het provinciebestuur de Adviescommissie (Veer-)krachtig Bestuur in Brabant onder andere het rapport Veerkrachtig Bestuur in Midden-Brabant heeft uitgebracht. De Regio Hart van Brabant, waarvan Goirle deel uitmaakt, krijgt complimenten van de commissie, maar ook is naar voren gekomen dat gemeenteraden nog te weinig betrokken worden bij de regionale ontwikkelingen. Om democratische zeggenschap en verantwoordelijkheid beter te borgen, beveelt de commissie aan om het onderwerp governance extra aandacht te geven.

#### o.2 Doel van het onderzoek

De rekenkamercommissie wil de gemeenteraad ondersteunen bij de besluitvorming over de GHO-samenwerking. Het dient zowel een evaluatief doel als een adviserend doel. Het beoogt allereerst na te gaan of de besluitvorming rondom de GHO-samenwerking in overeenstemming is met de afspraken die in 'Sturen op afstand in verbondenheid' zijn gemaakt. Het onderzoek richt zich ten tweede op het inzichtelijk maken van de mogelijke gevolgen (kansen en kwetsbaarheden) van de GHO-samenwerking, zodat de gemeenteraad hierover een weloverwogen beslissing kan nemen.

#### o.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat zijn de kansen en risico's van de GHO-samenwerking en wat is er voor nodig om kansen te grijpen en kwetsbaarheden te vermijden?

Ter uitvoering van het onderzoek zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Op welke wijze is de gemeenteraad (rechtstreeks en via de GHO-raadswerkgroep) betrokken geweest bij de besluitvorming over de GHO-samenwerking en is deze in overeenstemming met de afspraken die in 'sturen op afstand in verbondenheid' zijn gemaakt?

2. Wat zijn de mogelijke gevolgen van GHO-samenwerking en welke kansen en kwetsbaarheden kunnen deze met zich meebrengen?
3. Welke aanvullende maatregelen zijn nodig om deze kansen te benutten en risico's te vermijden? Een speciaal aandachtspunt is de betrokkenheid van de gemeenteraad bij dit samenwerkingsverband en bij de verdere ontwikkeling ervan.
4. Hoe kan de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de GHO-samenwerking in overeenstemming worden gebracht met de afspraken die in '*Sturen op afstand in verbondenheid*' zijn gemaakt?

#### **o.4 Onderzoeksopzet**

Het onderzoek is als volgt in te delen:

##### *Hoofdstuk I*

Dit deel richt zich op de besluitvorming ten aanzien van de GHO-samenwerking en de rol die de gemeenteraad daarin heeft gespeeld. Getoetst wordt of de betrokkenheid van de gemeente in overeenstemming is geweest met de afspraken die in de nota '*Sturen op afstand in verbondenheid*' zijn gemaakt. Onderzoeksvraag 1 wordt hier beantwoord.

##### *Hoofdstuk II*

Dit deel richt zich op de kansen en kwetsbaarheden van de GHO-samenwerking, waarvan de contouren zijn geschetst in de samenwerkingsagenda '*Samen halen we het beste uit onszelf*'. In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag 2 beantwoord.

##### *Hoofdstuk III*

Dit deel richt zich op de sturingsmogelijkheden (mogelijke maatregelen) van de gemeenteraad ten aanzien van de kansen en kwetsbaarheden. Daarbij worden voor de gemeenteraad aandachtspunten in beeld gebracht die van belang zijn voor het grijpen van kansen en vermijden van kwetsbaarheden. Dit mondt uit in een checklist die de gemeenteraad kan ondersteunen bij de besluitvorming over de GHO-samenwerking, een verdieping van de notitie '*Sturen op afstand in verbondenheid*'. Hier komt de beantwoording van onderzoeksvragen 3 en 4 aan bod.

#### **o.5 Normenkader**

Voor de beoordeling van samenwerking ontbreekt een beleidskader van de rijksoverheid, aangezien het Rijk hier geen taak heeft. Provincie Noord-Brabant heeft in het kader van het traject 'Veerkrachtig bestuur in Brabant' samen met de Vereniging van Brabantse Gemeenten (VBG) een toetsingskader ontwikkeld voor de bestuurlijke ontwikkeling van Brabantse gemeenten en hun samenwerkingsverbanden.<sup>1</sup> Deze zijn samen met criteria uit de wetenschappelijke literatuur uitgewerkt tot het volgende normenkader:

---

<sup>1</sup> De provincie hanteert de volgende criteria: a) bestuurlijk draagvlak, b) schaalniveau dat past bij opgaven, c) interne samenhang en oriëntatie, d) bestuurskracht en vitaliteit, e) regionale samenhang en evenwicht, f) duurzaamheid. Zie: Leiderschap en dienstbaarheid: samen op weg naar een (veer-)krachtig bestuur voor Brabant, 's-Hertogenbosch, 2014.

<b>Effectiviteit en robuustheid</b>	De samenwerkingsvorm stelt partners in staat om de doelen van samenwerking te realiseren en de huidige en toekomstige opgaven op te pakken.
<b>Efficiency en kostenbeheersing</b>	De samenwerkingsvorm werkt tegen zo gering mogelijke bestuurlijke en ambtelijke kosten en inspanningen.
<b>Kwaliteit en identiteit</b>	De samenwerkingsvorm stelt partners in staat om de kwaliteit van dienstverlening te garanderen. De samenwerking biedt een balans tussen het waarborgen van de lokale en/of regionale identiteit en de gezamenlijke nagestreefde kwaliteit.
<b>Flexibiliteit</b>	De samenwerkingsvorm biedt de mogelijkheid om op relatief eenvoudige wijze nieuwe taken op te pakken of nieuwe samenwerkingspartners toe te laten.
<b>Governance en democratische legitimering</b>	De samenwerkingsvorm biedt voldoende mogelijkheden voor aansturing en controle door de (raden van de) betrokken gemeenten. Er bestaat duidelijkheid over de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de diverse partners.
<b>Draagvlak</b>	Zowel de samenwerkingsvorm zelf als de toedeling van taken en verantwoordelijkheden binnen het model is voor alle belanghebbenden (controlerende raadsleden, belanghebbende burgers, etc.) voldoende duidelijk en kan rekenen op voldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.
<b>Duurzaamheid</b>	De samenwerkingsvorm bevat voldoende waarborgen voor continuïteit van de (sub)regionale samenwerking tussen de gemeenten en eventuele andere partijen op middellange termijn. De samenwerking is toekomstbestendig.

Aan de hand van dit normenkader worden de kansen en kwetsbaarheden van de GHO-samenwerking beschreven. Om de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de ontwikkeling van de GHO-samenwerking te kunnen beschrijven en beoordelen wordt gebruik gemaakt van de criteria die de gemeenteraad heeft vastgesteld voor de sturing op regionale samenwerkingsverbanden (in de nota 'sturen op afstand in verbondenheid'). Ook de GHO-samenwerking is zo'n samenwerkingsverband.

## **o.6 Methodologische verantwoording**

De onderzoekers hebben relevante lokale en regionale documenten bestudeerd, aangevuld met wetenschappelijke literatuur op het gebied van besturen en samenwerking (documentenstudie). Daarnaast is er een aantal semigestructureerde interviews gehouden met als doel de bevindingen van de documentenstudie te verdiepen, nuanceren of verklaren.<sup>2</sup> Tevens zijn gesprekken gevoerd met leden van de gemeenteraad. Hierbij is ingegaan op regionale samenwerking en de rol van de gemeenteraad in Goirle in het bijzonder.

<sup>2</sup> Voor een overzicht van de bestudeerde documenten en gesprekspartners: zie bijlage 2.

## 1. Besluitvorming over GHO-samenwerking en de rol van de raad

Besluitvorming rondom intergemeentelijke samenwerking is complex en dynamisch. Vooral omdat de zoektocht naar de meest geschikte samenwerkingspartners, het bepalen van de doelen van samenwerking en het uitwerken van de relatie tussen de gemeente en de samenwerkingsverbanden nauw met elkaar verbonden zijn en daarom vaak door elkaar heenlopen. In dit hoofdstuk wordt de besluitvorming rondom de GHO-samenwerking gereconstrueerd waarbij de vraag centraal staat hoe en wanneer de gemeenteraad hier invloed op heeft uitgeoefend of heeft kunnen uitoefenen. Daarbij zal worden nagegaan of dit in overeenstemming is met de afspraken die in 'sturen op afstand in verbondenheid' zijn gemaakt.

### 1.1 Terugblik: de zoektocht naar samenwerking in de regio

#### *Vorige bestuursperiode (2010-februari 2014)*

Nog voordat de Adviescommissie (veer-) krachtig bestuur (die de provincie en Brabantse gemeenten adviseerde over de bestuurskracht van gemeenten en hun samenwerkingsverbanden) was ingesteld, oriënteerde het gemeentebestuur van Goirle zich al op samenwerking met andere gemeenten. In het bestuursprogramma 2010 – 2014 was opgenomen dat gezocht zou worden naar samenwerking met andere gemeenten als dat voordeel zou opleveren. In diverse documenten waren uitgangspunten opgenomen, zoals in het collegeprogramma 2010 – 2014, de voorjaarsnota 2011 en de begroting 2012.

*"De ontwikkeling van samenwerkingsrelaties met buurgemeenten was in de beginperiode vooral een bestuurdersfeestje",* zo vat een raadslid het kernachtig samen. Het samenwerkingsproces werd vooral getrokken door de burgemeester en de gemeentesecretaris, de gemeenteraad stond nog op enige afstand. Dat verandert met de instelling van de eerdergenoemde commissie (veer-) krachtig bestuur in Brabant, die de bestuurlijke toekomst van de gemeente hoger op de politieke agenda plaatste.

In reactie op het onderzoeksrapport waarin de samenwerking tussen 4GG onderzocht is (de groene gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Gilze en Rijen en Goirle) vraagt de gemeenteraad tijdens de raadsvergadering op **28 juni 2012** om een samenhangende visie op intergemeentelijke samenwerking. Een raadslid stelt: *"Om dit samenwerkingsvoorstel goed te kunnen beoordelen was het nodig om het in een wat breder perspectief te zien. We moesten eerst weten: wat voor gemeente wil Goirle zijn en op welke terreinen is samenwerking nodig om dat te kunnen realiseren?"*

Kort hierop (**30 oktober 2012**) stelt de raad *10 uitgangspunten* vast voor intergemeentelijke samenwerking, onder meer ten aanzien van het behoud van de dorpse identiteit, eventuele samenwerking bij voorkeur te zoeken met vergelijkbare gemeenten, behoud van financiële onafhankelijkheid en zelf de regie in handen houden (in bijlage 1 zijn de tien uitgangspunten terug te vinden). Uitgangspunt 9 handelt bijvoorbeeld over de controlerende rol van de raad:

*Ongeacht de wijze waarop intergemeentelijk wordt samengewerkt; de raad moet niet alleen haar kaderstellende rol kunnen vervullen (bijvoorbeeld door het vaststellen van deze uitgangspunten of het beleid expliciet aan zich te houden). Ook de controlerende rol van de raad dient te zijn geborgd. In de te kiezen samenwerkingsvorm(en) en de daarbij horende afspraken (inclusief controle daarop), dient ook deze controlerende rol te zijn geborgd.*

De tien uitgangspunten van de gemeenteraad gaven overigens geen duidelijke kaders aan het college voor de ontwikkeling van de samenwerking met Hilvarenbeek en Oisterwijk. Niet alleen omdat de uitgangspunten nogal vaag omschreven waren, maar vooral omdat ze onderling wat tegenstrijdigheden vertoonden. Naast uitspraken over de slagvaardigheid van het beoogde samenwerkingsverband, werden ook uitgangspunten geformuleerd over het behoud van gemeentelijke autonomie. Tussen beiden bestaat een spanning: intensief samenwerken betekent het opgeven van een deel van de gemeentelijke beslissingsruimte. Over hoe de balans tussen beiden moet worden gevonden, en hoe de raad bij het denken hierover wordt betrokken, heeft de gemeenteraad in zijn lijst van uitgangspunten echter geen uitspraken gedaan.

De betrokkenheid van de gemeenteraad bij de GHO-samenwerking neemt in deze periode toe. Vanaf het najaar van 2012 is intergemeentelijke samenwerking een vast bespreekpunt voor de commissie Algemene Zaken. Bij de behandeling van het raadsvoorstel inzake visie op intergemeentelijke samenwerking geeft de raad daarnaast via een motie enkele aanvullende vragen aan het college mee. Zo wordt het college opgedragen om nader in te gaan op de volgende vragen:

- Wat voor gemeente willen wij zijn?
- Wat zijn de doelen van samenwerking?
- Is bij het aangaan/aanpassen van een samenwerkingsverband aandacht voor kaderstelling door de raad?

Hierop heeft het college gereageerd met een notitie aan de gemeenteraad waarin werd voortgebouwd op de Toekomstvisie Goirle: de *fysieke* kracht van Goirle (gunstige ligging, groene omgeving, woningaanbod, voorzieningenniveau), de *economische* kenmerken (logistieke kansen, middelgrote bedrijvigheid, winkelaanbod, zorgsector, recreatie en toerisme) en het *welzijn* (prettige leefgemeenschap, rijk verenigingsleven, zelfredzaam).

De gemeenteraad besluit hierop het college opdracht te geven tot het opstellen van een plan van aanpak voor ambtelijke samenwerking met Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Hilvarenbeek, Gilze en Rijen en Oisterwijk. De positie van Alphen-Chaam was op dat moment niet helder. Gilze en Rijen viel af voor de ambtelijke samenwerking, omdat zij voorstander bleek van een ambtelijke fusie (en niet via een groei-model wenste te komen tot intensievere samenwerking). Omdat het perspectief op samenwerking bij Baarle-Nassau onhelder bleef, is ook deze gemeente uiteindelijk afgevalen.

In de raadsinformatienota van **8 november 2012** wordt de raad geïnformeerd over de verkenning van (operationele) samenwerking met Hilvarenbeek en Oisterwijk. De

verkenning leidt tot een raadsvoorstel dat op **22 januari 2013** is behandeld. Hierin staat het volgende over de rol en positie van de raad:

*Op de vraag of er bij het aangaan/aanpassen van een samenwerkingsverband aandacht is voor kaderstelling door uw raad kunnen wij kort zijn: die is er altijd en automatisch, binnen de verhouding tussen uw algemeen bestuur en ons dagelijks bestuur van de gemeente. Anders gezegd, als dagelijks bestuur opereren wij binnen de kaders die uw raad ons heeft gesteld, via het bestuursprogramma, via de gemeentebegroting, via de samenwerkingskaders als gesteld in uw besluit van 30 oktober 2012, en via specifieke beleidsverordeningen. Daar waar het aangaan of aanpassen van een samenwerking direct van invloed is op de autonomie of beleidsdoelen van uw raad, zoals bijvoorbeeld het aanpassen van de gemeenschappelijke regeling Regio Hart van Brabant, wordt door ons college een concreet voorstel ter besluitvorming aan u voorgelegd. Daar waar de aard van de samenwerking puur de bedrijfsvoering van de ambtelijke organisatie betreft, dan zal ons college daarover besluiten binnen de door uw raad meegegeven (financiële) kaders. Wij zullen daarover op de gebruikelijke wijze verantwoording aan u afleggen via de cyclus van planning en control. Deze werkwijze doet ons inziens recht aan het primaat van uw raad enerzijds en onze verantwoordelijkheid voor de dagelijkse gang van zaken anderzijds. Het past bovendien bij de gewenste voortvarendheid in deze materie.*

In deze passage wordt de gemeenteraad min of meer op afstand geplaatst: om de 'gewenste voortvarendheid in deze materie' en vanwege de collegeverantwoordelijkheid voor 'de dagelijkse gang van zaken' wordt een grote betrokkenheid van de gemeenteraad ongewenst gevonden. De zich ontwikkelende samenwerking met Hilvarenbeek en Oisterwijk wordt gepresenteerd als een aangelegenheid die 'puur de bedrijfsvoering van de ambtelijke organisatie betreft', waar de gemeenteraad alleen budgettaire kaders voor kan stellen. Daarbij wordt echter voorbijgegaan aan het feit dat met de GHO-ontwikkeling ook politieke keuzes gemoeid zijn over bijvoorbeeld dienstverlening aan inwoners of over het verdere ontwikkelingsperspectief van deze samenwerking.

Op **15 april 2013** wordt het startschot gegeven voor vijf pilots (proeftuinen) om in GHO-verband samen te werken: operationele samenwerking op het gebied van crisisbeheersing, inzet bijzondere opsporingsambtenaren, het gezamenlijk uitbesteden (outsourcen) van belastinginning, basiskaart grootschalige topografie (BGT) en werkmakelaars. Het adagium hierbij is 'slim schakelen en verbinden', gericht op voordelen ten aanzien van de 3 k's (kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid). De gemeenteraad van Goirle heeft ingestemd met deze proeftuinen, maar heeft geen uitgewerkte kaders of concrete doelen gesteld. Het is immers de bedoeling dat er ervaringen met samenwerking worden opgedaan (zoals de term pilot en proeftuin al aangeeft); de raad wil hiervoor ruimte geven. Zoals een raadslid aangeeft: "om de samenwerking organisch te laten groeien hebben we politiek wat afstand genomen". Afspraken over de evaluatie van de proeftuinen, of over de vervolgstappen die op de proeftuinen zouden moeten volgen, zijn echter niet gemaakt.

Op **8 oktober 2013** geven de gemeenten Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk een gezamenlijke reactie op het rapport Veerkrachtig Bestuur (commissie-Huijbregts). Op **15 januari 2014** is in de raad de reactie van GS van de provincie Brabant behandeld. De provincie noemt daarin de GHO-samenwerkingsverkenning waarbij ze wijst op het



ontwikkelkader en aandacht vraagt voor de samenhang met stedelijke ontwikkelingen en voorzieningen in Tilburg.

### **Huidige bestuursperiode (maart 2014-heden)**

De provincie doet het verzoek, via haar brief d.d. **26 maart 2014**, om binnen een jaar te komen tot een visie op de toekomst van de gemeente, met onder andere een helder tijdsplan om daar te komen. Tijdens de raadsbijeenkomst wordt toegezegd dat de Stuurgroep Samenwerking (bestaande uit de burgemeesters en gemeentesecretarissen van Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk) "een voorstel doen voor de wijze waarop de raden in staat worden gesteld in een vroegtijdig stadium hun kaderstellende rol te kunnen vervullen."

Op **22 april 2014** stuurt de burgemeester een raadsinformatienota richting de (deels nieuwe) raad, met een nieuwsbrief van de drie GHO-gemeenten. In de nieuwsbrief wordt ingegaan op de gezamenlijke reactie richting GS en de Vereniging voor Brabantse Gemeenten (VBG), een terugblik op de collegebijeenkomst (8 april 2014) en een vooraankondiging voor een gezamenlijke radenbijeenkomst (voor het zomerreces). De nieuw benoemde gemeenteraad benoemt in 2014 een coördinerend wethouder.

Op **25 juni 2014** vindt een radenbijeenkomst plaats van de GHO-gemeenten waarbij intergemeentelijke samenwerking centraal stond. Tijdens de bijeenkomst werd de wens uitgesproken om de samenwerking te versnellen, verbreden en verdiepen. Via het traject "Samen halen we het beste uit onszelf" werken de drie colleges een gezamenlijk perspectief uit op de samenwerking.

Medio **september 2014** verzendt de Stuurgroep Samenwerking een procesvoorstel aan de leden van het presidium Hilvarenbeek en Oisterwijk en de Agendacommissie van Goirle. Hierin wordt gesproken over een visie- en een scenariodeel. Hierin is de volgende planning opgenomen:

Om te kunnen voldoen aan de gedeelde behoefte tot doorontwikkeling van de samenwerking op korte termijn – zoals geuit in de bijeenkomsten van zowel de colleges als de raden- en het verzoek van de provincie stellen we de volgende stappen en planning voor (V= visiedeel; S = scenario deel):

	V/S	Stap	Door	periode
1	V	Samenstellen werkgroep raadsleden	Gemeenteraden	Oktober 2014
2	V	Dossieronderzoek en samenbrengen bestaande visies	Colleges	Oktober 2014
3	V	Destilleren visie op samenwerking uit bestaande visies en raadskadern ( via interactieve bijeenkomsten)	Werkgroep raden	November 2014
4	S	Opstellen mogelijke scenario's	Projectgroep	Week 44 / 45
5	S	Interactieve sessies scenario's (met management teams en ondernemingsraden)	Projectgroep	Week 46 / 47
6		Bij elkaar brengen van visie op samenwerking en scenario's (gezamenlijke sessie colleges)	Colleges	Week 50
7		Vaststellen van de visie op samenwerking Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk	Gemeenteraden	Februari 2015

Dit procesvoorstel is als bijlage meegezonden voor de raadsvergadering van **28 oktober 2014**. Er is niet gesproken over het procesvoorstel. Conform dit voorstel worden in de raadsvergadering vier raadsleden benoemd als afgevaardigden in de gezamenlijke raads werkgroep van de drie gemeenten. De werkgroep moet uit bestaande visies en raadskaders een gedeelde visie destilleren.

De raads werkgroep van de drie gemeenten stelt een kadernota op voor de verdere samenwerking (januari 2015). Een besluit tot formalisering van de samenwerking kan echter nog niet worden genomen, omdat bleek dat de raad van Oisterwijk meer tijd nodig had om tot een dergelijk besluit te kunnen komen. In Goirle is deze kadernota daarom pas op **03 maart 2015** besproken.

De kadernota gaat in op de voorliggende opgaven voor de drie gemeenten gezamenlijk, de wederzijdse herkenning (gedeelde profiel), de vijf pilots, de samenwerking vanuit bestuurlijke zelfstandigheid en de positionering van de subregionale samenwerking ten opzichte van de regio Hart van Brabant. Tevens zijn de missie (bestaansrecht van de samenwerking) en visie (doelstellingen vanuit gedeelde opgaven) beschreven. Op basis van de drie individuele raadskaders voor samenwerking heeft de raads werkgroep de volgende gezamenlijke uitgangspunten opgesteld:

- Zelf de eigen ambities bepalen en realiseren
- Versterken van de bestuurskracht in de regio
- Behoud van de eigen identiteit
- Kwaliteit verbeteren, kwetsbaarheden opheffen en kosten besparen
- Duurzame samenwerking
- G-H-O als primair subregionaal samenwerkingsverband
- Borgen van de politiek-bestuurlijke beleids- en beslisvrijheid
- Beleidsvorming afstemmen vanuit meerwaarde
- Borgen van kaderstellende en controleren rol van de raad
- Behoud van bestuurlijke zelfstandigheid
- Behoud van onderlinge financiële onafhankelijkheid
- Dienstverlening op maat en dicht bij inwoners
- Benutten van de kracht van de samenleving

Ten opzichte van de uitgangspunten uit 2012 zijn deze wat concreter, al moet ook hier opgemerkt worden dat het niet duidelijk is hoe krachtige samenwerking (versterken van bestuurskracht, versterken kwaliteit, kwetsbaarheden opheffen en kosten besparen) zich dient te verhouden tot het behoud van de gemeentelijke autonomie (eigen ambities bepalen, behoud identiteit, behoud zelfstandigheid, behoud financiële onafhankelijkheid). Verder is het onduidelijk hoe deze uitgangspunten van de drie raden zich verhouden tot de uitgangspunten die de Goirlese raad in 2012 heeft gesteld. Zijn er hierbij concessies gedaan aan de raden van de twee andere gemeenten? Of is het oude kader uit 2012 op basis van ervaringen en nieuwe inzichten bijgesteld? Vragen als deze zijn niet aan de orde geweest bij de behandeling van de kadernota.

Op basis van het kader van de drie gemeenteraden start de Stuurgroep (ondersteund door bureau Berenschot) medio **april 2015** met het opstellen van een bestuurlijke visie op de samenwerking tussen de GHO-gemeenten: '*Samen halen we het beste uit onszelf*'. Onderdeel van de aanpak vormt ook het actief betrekken van colleges van B&W en gemeenteraden.

Op **1 juli 2015** volgt een informatienota aan de gemeenteraad waarin de stand van zaken aangaande de intergemeentelijke samenwerking werd toegelicht. Kort daarop (**9 juli 2015**) is dit door de burgemeesters toegelicht tijdens een informele bijeenkomst, samen met de adviseurs van Berenschot.

De daaropvolgende nota '*Goirle Leeft!*' benadrukt nogmaals de wens tot bestuurlijke zelfstandigheid en de noodzaak tot samenwerking om deze te kunnen behouden. Ook het nadrukkelijker profileren van Goirle (samen met maatschappelijke partners en bedrijfsleven) wordt als aandachtspunt genoemd. De nota is in de raad behandeld op **29 september 2015**.

Op **03 november 2015** volgt behandeling van de notitie '*Sturen op afstand in verbondenheid*'. De notitie gaat in op de positie van de raad bij gemeenschappelijke regelingen, verbonden partijen en andere samenwerkingsverbanden. Ook wordt inzicht gegeven in de bestaande samenwerkingsverbanden. Per onderwerp is aangegeven wie de betreffende samenwerkingspartners zijn, hoe de eventuele bestuurlijke vertegenwoordiging is geregeld, welke financiële bijdrage met de samenwerking gemoeid is, wat er met de samenwerking beoogd wordt te bereiken en hoe de invloed en betrokkenheid van de raad formeel is geregeld. Het college heeft ook drie aanbevelingen aan de raad gedaan vanuit de driedeling *inzicht, sturing en vertrouwen*. De drie begrippen worden vervolgens puntsgewijs uitgewerkt.

- Onder *inzicht* beveelt het college de raad aan om gebruik te maken van de verstrekte informatie over verbonden partijen en de (financiële) risico's die ermee gemoeid zijn, alsmede om gebruik te maken van de door regionale verbanden georganiseerde informatiebijeenkomsten voor raadsleden.
- Onder de noemer *sturing* raadt het college de raad aan meer gebruik te maken van de bevoegdheid om algemene en specifieke kaders te stellen bij het aangaan van een samenwerkingsverband. Als dat samenwerkingsverband eenmaal bestaat, kan de raad via de paragraaf verbonden partijen uit de gemeentebegroting kaders meegeven aan de bestuurders van die verbonden partijen.
- Tot slot wordt onder *vertrouwen* aangeraden om te denken vanuit een regionaal perspectief, waarbij vertrouwen in de partners een voorwaarde is. Verder zou de raad dienen te investeren in regionale netwerken, om zo beter in staat te zijn te handelen vanuit gemeenschappelijke doelen.

Ook is in het raadsvoorstel de parallelle totstandkoming van een bestuurlijke visie op de GHO samenwerking benoemd.

Tot slot volgt op **25 november 2015** een raadsinformatiebrief waarin de drie gemeenten hun bestuurlijk perspectief op de regio deelden. Het bijbehorende document '*Bestuurlijke visie op samenwerking gemeenten Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk: samen halen we het beste uit onszelf*' vormt de afronding van het bestuurlijke visietraject (met ondersteuning van bureau Berenschot). De bestuurlijke visie sluit af met een uitvoeringsagenda voor het verdiepen, verbreden en versnellen van de onderlinge samenwerking op de volgende terreinen:

1. voorbereiding op en uitvoering van Omgevingswet
2. gebiedsontwikkeling
3. *public affairs* en lobby
4. verbeteren digitale infrastructuur
5. acquisitie op leisure
6. handhaving in het buitengebied
7. ICT
8. Gezamenlijke inkoop en aanbesteding
9. Harmonisering werkprocessen
10. Poule van procesleiders

Volgens het visiedocument zijn de drie burgemeesters eigenaar van de uitvoeringsagenda en verantwoordelijk voor de voortgang ervan. Volgens de raadsinformatiebrief zouden de leden van de raads werkgroep in het eerste kwartaal van 2016 worden geïnformeerd over de geboekte resultaten op de uitvoeringsagenda.

Het visiedocument is niet in de gemeenteraad van Goirle geagendeerd en hierover zijn geen afspraken gemaakt. Zoals gezegd worden de leden van de GHO-raads werkgroep, waarin vier raadsleden uit Goirle zitting hebben 'bijgepraat' over de voortgang van de uitvoeringsagenda. De gemeenteraad is niet gevraagd om de uitvoeringsagenda te toetsen aan de eerder gestelde kaders, of om nieuwe kaders te stellen waarbinnen de uitvoeringsagenda verder moet worden uitgewerkt. De gemeenteraad heeft dit onderwerp evenmin zelf geagendeerd.

Het genoemde visiedocument is in november 2015 aangeboden aan GS. Zoals is aangegeven in de nota '(Veer)Krachtig Bestuur in Brabant: hoe verder?' toetst de provincie deze en andere gemeentelijke visiedocumenten aan de criteria van GS. Een ervan is de mate waarin rekening wordt gehouden met bredere regionale ontwikkelingen. Om die reden draagt de provincie gemeenten op om hun bestuurlijke toekomstvisies in (sub-) regionaal verband te bespreken. Medio maart 2016 zal GS formeel reageren op GHO-visie; op grond van de eerdergenoemde provinciale nota is te verwachten dat de GHO-gemeenten wordt verzocht de bestuurlijke toekomstvisie aan te scherpen en te verfijnen. **Dit geeft de gemeenteraad de gelegenheid om meer concrete kaders te stellen aan de ontwikkeling van de GHO-samenwerking, vooral op het gebied van de uitvoeringsagenda.** De gezamenlijke GHO-raads werkgroep kan hierin het voortouw nemen. Dit onderzoek beoogt de gemeenteraad hiervoor enige handvatten te geven.

De ontwikkeling van de GHO-samenwerking en de noodzaak tot samenwerking in het bredere verband van Hart van Brabant hebben ook hun plaats gevonden in de profielschets voor de nieuwe burgemeester in Goirle. Op aandringen van de gemeenteraad is in de profielschets een afzonderlijke functie-eis hierover opgenomen.

## 1.2 Sturen op afstand in verbondenheid

In onderzoekvraag 1 is aangekondigd dat de rekenkamercommissie zou ingaan op de vraag of de besluitvorming over de GHO-samenwerking in overeenstemming is met de afspraken die in 'Sturen op afstand in verbondenheid' zijn gemaakt. In paragraaf 1.2 geeft de rekenkamercommissie een overzicht van de inhoud van de nota. In paragraaf 1.3 geeft de rekenkamercommissie een analyse van de nota.

In de nota '*Sturen op afstand in verbondenheid*' (november 2015) is een aantal uitgangspunten geformuleerd voor de democratische sturing, controle en verantwoording van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en andere verbonden partijen.

Als het gaat om zeggenschap en democratische legitimatie staat het volgende beschreven:

Samenwerking leidt automatisch tot gedeelde zeggenschap. Zaken die in samenwerking met andere partners worden georganiseerd bevinden zich niet binnen de directe invloedssfeer van de eigen gemeentelijke organisatie. Vaak wordt dit ervaren als een frictie met de democratische legitimatie. Uiteindelijk draagt de raad als volksvertegenwoordiging immers wel de verantwoording richting de kiezers. Het afstaan van autonomie dient echter afgewogen te worden tegen de meerwaarde die bestaat bij deelname aan een samenwerkingsverband. Ondanks dat een deelnemende gemeente - en dus ook de raad - minder zeggenschap heeft, zijn er toch instrumenten en momenten waarop de raad invloed kan uitoefenen. De Gemeentewet en de "Wet gemeenschappelijke regelingen" (Wgr, recentelijk gewijzigd per 1 januari 2015) geven diverse instrumenten waarmee de raad, binnen zijn rollen, invulling kan geven aan het sturen op afstand.

Vervolgens wordt in de nota onderscheid gemaakt in vier fasen waarin de raad intergemeentelijke samenwerking op verschillende manieren kan beïnvloeden:

Fase	Betrokkenheid en beïnvloedingsmogelijkheden gemeenteraad
o. Nulfase	Is een samenwerkingsverband de beste keuze om een taak uit te voeren?
1. Initiatieffase	<p>Vaststellen gemeenschappelijke samenwerking met bijbehorende algemene en specifieke kaders in relatie tot de financiële bijdrage en gewenste informatievoorziening. Moment om aan de voorkant te sturen. Hoe specifieker (SMART) de doelstellingen, des te beter te monitoren.</p> <p>Ter illustratie: de gemeenten in West-Brabant hanteren een spelregel dat bij besluit tot deelname aan een gemeenschappelijke regeling altijd meetbare doelen en prestaties en concrete prijs-product-relaties worden vastgelegd, dat er afspraken worden gemaakt over zowel proactieve informatievoorziening als periodieke evaluatie, en dat er een eindigheidsclausule wordt opgenomen zodat de verbinding na herijking kan worden herzien of beëindigd.</p>
2. Monitoring en bijsturing	<p>Ingebed in de reguliere P&amp;C-cyclus (ontwerpbegroting, mogelijkheid tot zienswijzen, meerjarenraming). Algemeen Bestuur stelt de begroting vast.</p> <p>Daarnaast is er de mogelijkheid om via de paragraaf Verbonden Partijen in de gemeentebegroting kaders mee te geven aan de bestuurders.</p> <p>In de gemeenschappelijke regeling is bepaald of er nog afzonderlijke periodieke strategische beleidsdocumenten worden opgesteld en op welke wijze de raad daarbij wordt betrokken. Zo wordt binnen de Regio Hart van Brabant vierjaarlijks een actuele strategische werkagenda geformuleerd. Dat is een goed moment om vanuit de kaderstellende rol input te geven voor de regionale ambities.</p> <p>Wanneer een gemeenschappelijke regeling (of ander samenwerkingsverband) zelf na inwerkingtreding aanpassing behoeft, dan kunnen de raden van de deelnemende gemeenten zich daarover opnieuw uitspreken. Het is afhankelijk van de formulering van de regeling of dat al dan niet unanimitieit in de besluitvorming vereist.</p> <p>Er liggen ook proactieve beïnvloedingsmogelijkheden voor de raad. Zo hebben de gemeenten van de Regio West-Brabant als gezamenlijke spelregel geformuleerd, dat de deelnemers van een gemeenschappelijke regeling zelf jaarlijks reeds in november richtlijnen aan de betrokken partij meegeven, waarop de beleidsmatige en financiële kaders gebaseerd dienen te worden.</p>
3. Verantwoording	<p>Op grond van de Wgr kan de raad jaarlijks een zienswijze geven op de ontwerpjaarrekening van een gemeenschappelijke regeling; deze moet uiterlijk 15 april (met accountantsverklaring) beschikbaar zijn. Via de jaarstukken kan de raad vinger aan de pols houden of de middelen op de juiste wijze zijn besteed en hoe met eventuele tekorten of overschotten wordt omgegaan.</p> <p>Naast de financiële controle geldt een meer algemene informatie- en verantwoordingsplicht jegens de raad. Aangezien de gemeentelijke belangen in beginsel in de vergadering van het algemeen bestuur worden behartigd leggen de AB-leden/portefeuillehouder ook verantwoording af aan de raden van hun eigen gemeente. Over de wijze waarop zijn vaak aanvullende bepalingen in de regeling zelf opgenomen. Zo is in de gemeenschappelijke regeling Regio Hart van Brabant specifiek vastgelegd dat er ten behoeve van de informatie-uitwisselingenminste tweemaal per jaar een radendag wordt georganiseerd.</p> <p>Tevens hebben de raden de mogelijkheid om over kwesties van regionaal belang zelf een Verenigde Vergadering bijeen te laten roepen, indien tenminste drie raden besluiten dat dit in het kader van de informatie- en verantwoordingsplicht van het algemeen bestuur noodzakelijk is.</p>

### 1.3 GHO: sturen op afstand in verbondenheid?

De nota 'Sturen op afstand in verbondenheid' biedt de rekenkamercommissie wel een kader om de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de GHO-ontwikkeling in kaart te brengen. De GHO-samenwerking is immers ook een – zich ontwikkelend – samenwerkingsverband.

De deelvraag voor dit deel van het onderzoek luidt:

*Op welke wijze is de gemeenteraad (rechtstreeks en via de GHO-werkgroep) betrokken geweest bij de besluitvorming over de GHO-samenwerking en is deze in overeenstemming met de afspraken die in 'Sturen op afstand in verbondenheid' zijn gemaakt?*

De vraag wordt beantwoord op basis van de vier fasen zoals opgenomen in nota *Sturen op afstand in verbondenheid*.

#### Nulfase: waarom dit samenwerkingsverband?

- In diverse documenten zijn uitgangspunten opgenomen over de bestuurlijke toekomst van Goirle, zoals in het collegeprogramma 2010 – 2014, de voorjaarsnota 2011 en de begroting 2012. Onderdeel hiervan was steeds dat een intensivering van de intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk is voor het behoud van de zelfstandigheid en het versterken van bestuurskracht. Hierop volgde een verzoek van de gemeenteraad aan het college in 2012 om een samenhangende visie op intergemeentelijke samenwerking. Dit leidde uiteindelijk tot de vaststelling door de raad van *10 uitgangspunten* voor intergemeentelijke samenwerking.
- De invloed van de raad komt in deze fase gedeeltelijk overeen met de gestelde norm. De raad heeft algemene uitgangspunten gesteld voor de bestuurlijke toekomst van Goirle en de ontwikkeling van samenwerkingsrelaties. Deze zijn later verder verfijnd in de kadernota van de drie GHO-gemeenteraden.
- De raad heeft zich echter niet uitgesproken over de wijze waarop taken moeten worden verdeeld tussen de gemeenten en over de verschillende mogelijke samenwerkingsverbanden. Ook de gewenste samenhang tussen subregionale samenwerking (eerst 4GG, later GHO) en de regionale samenwerking in Hart van Brabant is niet systematisch besproken.

#### Initiatieffase: op welke terreinen en met wie?

- De gemeenteraad is niet duidelijk aan zet geweest bij de verdere ontwikkeling van de samenwerking. De gemeenteraad is weliswaar vaak geïnformeerd over de zoektocht naar samenwerkingspartners – vanaf 2012 ook stelselmatig in de commissie AZ – maar de gemeenteraad is nooit gevraagd hier richtinggevende uitspraken over te doen. De gemeenteraad heeft dat uit eigen beweging ook niet gedaan.
- Wat voor de samenwerkingspartners geldt, geldt ook voor de taken waarop wordt samengewerkt. De gemeenteraad heeft zich niet uitgesproken over de pilots (proeftuinen) waarop sinds 2013 in GHO-verband wordt samengewerkt; de gemeenteraad heeft evenmin uitspraken gedaan over de inhoud van de



uitvoeringsagenda uit *'Bestuurlijke visie op samenwerking gemeenten Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk: samen halen we het beste uit onszelf'*. Ook zijn er voor de pilots en de onderdelen van de uitvoeringsagenda geen heldere doelstellingen geformuleerd.

- Verder heeft de gemeenteraad geen uitspraken gedaan over de gewenste samenwerkingsvorm of over de ontwikkeling van de GHO-samenwerking. Omdat de gemeenteraad al snel de bestuurlijke zelfstandigheid en autonomie van de gemeente als uitgangspunt heeft genomen, zijn de mogelijkheden van een ambtelijke fusie of andere vormen van intensieve ambtelijke samenwerking niet serieus onderzocht.
- Het lijkt erop dat de gemeenteraad beter weet wat ze niet wil (opgeven zelfstandigheid en beslissingsbevoegdheid) dan wat ze wel wil (meer mogelijkheden om maatschappelijke en bestuurlijke opgaven aan te pakken). De gemeenteraad kiest hierdoor voor een vrij passieve rol. Deze geeft het college ogenschijnlijk veel ruimte, maar welbeschouwd weinig steun bij het verdiepen en verbreden van de samenwerking.
- Afgezien van het feit dat Goirle sinds deze raadsperiode (2014) een coördinerend wethouder regionale samenwerking heeft en enkele raadsleden vertegenwoordigd zijn in een GHO-raadswerkgroep, is de grip van de gemeenteraad op deze fase van de besluitvorming vrij gering geweest.

#### Monitoring en bijsturing: planning & control

- In het verlengde van het voorgaande moet worden vastgesteld dat vanwege het ontbreken van (meetbare) doelstellingen, mogelijkheden tot monitoring en bijsturing beperkt zijn.
- Meer fundamenteel is de vaststelling dat de stappen die gezet zijn in de GHO-ontwikkeling – zowel de eerste pilots en de opbrengsten daarvan – niet stelselmatig zijn getoetst aan de kaders van de gemeenteraad, hoe weinig concreet deze ook waren. In de ontwikkelfase waarin het GHO-proces verkeerde en nu nog verkeert is het verklaarbaar dat er nog geen uitgewerkte (SMART) doelstellingen zijn geformuleerd op basis waarvan kan worden gemonitord en bijgestuurd.
- In deze fase is een geregelde terugkoppeling nodig van resultaten waarmee de doelstellingen verder kunnen worden verfijnd dan wel bijgesteld. Voor zover die terugkoppeling heeft plaatsgevonden, heeft dit niet geleid tot een concretisering van doelstellingen en kaders van de gemeenteraad.

#### Verantwoording: terugkoppeling voortgang en opbrengsten samenwerking

- De verantwoording over de voortgang en de opbrengsten van het GHO-proces is periodiek gedaan tijdens de commissie AZ, in de raadswerkgroep GHO en tijdens informele overleggen. Het college heeft hierbij gekozen voor het informeren in een vaak informele setting: van een formeel politiek verantwoordingsdebat is nooit sprake geweest.



## 2. Kansen en kwetsbaarheden van GHO-samenwerking

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord wat de mogelijke gevolgen van GHO-samenwerking zijn en welke kansen en kwetsbaarheden deze met zich mee kunnen brengen. Daarbij zal het in paragraaf 0.5 beschreven normenkader als uitgangspunt dienen.

### 2.1 Samen halen we het beste uit elkaar

Het document '*Bestuurlijke visie op samenwerking gemeenten Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk: samen halen we het beste uit onszelf*' (november 2015) vormt de afronding van het bestuurlijke visietraject van de stuurgroep GHO (met ondersteuning van Berenschot). 'Alle hens aan dek', voor alle drie de gemeenten om versterkt samen te werken. Gericht op de drie k's: vergroten van kwaliteit, verminderen van kwetsbaarheid en kosten. Tevens wordt onderscheid gemaakt tussen het hoofd (logisch en verstandig) en het hart (wenselijk en nodig).

De nadruk in het visiedocument ligt op de specifieke karakters van de drie gemeenten:

- *Goirle* onderscheidt zich door een combinatie van creativiteit, dynamiek en mondigheid. Bedrijvigheid en prettig wonen gaan hier hand in hand.
- *Hilvarenbeek* kenmerkt zich door een karakteristiek landschap met kleinschalige kernen waarin doordachte pragmatiek en nabuurschap centraal staan: de Beekse manier.
- *Oisterwijk* is de vitale 'Parel in het Groen': maatschappelijk ondernemend en dynamisch.

Door de focus op intensivering van de GHO-samenwerking onderscheiden de drie partners de komende periode drie primaire bestuurlijke niveaus:

- Regio Hart van Brabant: strategisch beleid op majeure regionale opgaven, waarbij de gemeente zich bewust is van de strategische agenda die nu binnen de regio Hart van Brabant wordt ontwikkeld.
- Samenwerking Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk: door krachtenbundeling krijgen de gemeenten kwalitatief hoogwaardige en robuuste (niet-kwetsbare) organisaties.
- Eigen gemeente: bestuur en beleid, korte lijnen met de eigen gemeenschap.

Onderdeel van het bestuurlijk perspectief vormt de uitvoeringsagenda, met daarin het voornemen om *beleidsmatig* op de volgende onderwerpen samen op te trekken (in de bredere samenwerking met Hart van Brabant):

1. Omgevingswet
2. Ontwikkeling van het gebied (recreatie, vrijetijdseconomie)
3. Public affairs en lobby
4. Verbeteren digitale infrastructuur

Op *uitvoerend niveau* richt de samenwerking zich op:

5. Acquisitie op leisure
6. Handhaving buitengebied

Tot slot: de *bedrijfsvoeringssamenwerking*:

7. ICT
8. Gezamenlijke inkoop en aanbesteding
9. Harmonisering werkprocessen
10. Poule van procesleiders

Richting toekomst staat beschreven dat de samenwerking als een groeiproces wordt benaderd:

- *verbreden*: op meer thema's samenwerken met meer betrokken medewerkers en bestuurders;
- *versnellen*: krachtiger samenwerken, zodat sneller tot resultaten gekomen wordt;
- *verdiepen*: we gaan op de huidige (en toekomstige) thema's actief zoeken naar meer inhoud, specialisatie en kwaliteit.

## 2.2 Beoordeling op basis van het normenkader

Als de GHO-samenwerking – zoals uitgewerkt in het visiedocument "Bestuurlijke visie op samenwerking gemeenten Goirle, Hilvarenbeek, Oisterwijk: samen halen we het beste uit elkaar" – wordt getoetst aan het normenkader, dan leidt dit tot de volgende conclusies. Een (+) *geeft kansen aan*, een (-) *potentiële kwetsbaarheden* en (o) *kansen én kwetsbaarheden*. Hierna wordt nagegaan wat nodig is om kansen te verzilveren en kwetsbaarheden af te wenden, met speciale aandacht voor de invloedsmogelijkheden van de gemeenteraad.

### *Effectiviteit en robuustheid*

- De drie gemeenten kennen gezamenlijk een inwoneraantal van 63.000. Voor strategische taken (*economies of scope*) is dat te klein voor strategische, (boven-) regionale opgaven. Daarvoor blijft GHO afhankelijk van andere samenwerkingsverbanden, vooral regio Hart van Brabant. Voor de effectiviteit op tactische beleidsmatige (*economies of policy*) dan wel bedrijfsmatige operationele doelen (*economies of scale*) heeft de samenwerking een aanvaardbare schaal. Voor

burgerzaken ligt de optimale schaal bijvoorbeeld rond 40.000 inwoners, voor afvalbeheer 65.000 inwoners (zie: COELO 2014).

- Effectiviteit is niet alleen een kwestie van schaal, maar ook van passende taken en bevoegdheden. De terreinen waarop volgens het visiedocument wordt samengewerkt (ICT, proces-harmonisatie, inkoop, gezamenlijke projectleiders) zijn te beperkt om kwetsbaarheden in de ambtelijke organisatie langdurig op te kunnen vangen. Volgens het visiedocument is het voor de gemeenten nu 'alle hens aan dek' om alle taken en opgaven goed uit te voeren; het is zeer onzeker of met de terreinen waarop samenwerkt gaat worden nu 'alle hens aan dek' komen.
- De wens om beleidsmatig samen op te trekken in de bredere samenwerking met Hart van Brabant op het gebied van de omgevingswet en bij gebiedsontwikkelingen t.b.v. recreatie en vrijetijdseconomie (leisure), vraagt om een gezamenlijke strategische visie op de verhouding tussen gebiedsontwikkelingen, recreatie en leisure van de GHO-gemeenten ten opzichte de regio Hart van Brabant en omliggende regio's. Pas dan wordt duidelijk wat de toegevoegde waarde is van beleidsmatige GHO-samenwerking in Hart van Brabant.

→ De beoordeling van het onderdeel effectiviteit en robuustheid wordt beoordeeld met 'negatief': er zijn meer kwetsbaarheden dan kansen. Kansen liggen op de schaalvoordelen die worden ingeboekt door beleidsmatige, uitvoerende en bedrijfsvoeringstaken gezamenlijk uit te voeren; kwetsbaarheden door de ambtelijke kwetsbaarheden die op de resterende terreinen (waarop niet wordt samengewerkt) blijven bestaan. Een andere kwetsbaarheid is dat de beleidsmatige samenwerking nog niet goed verbonden is met strategische samenwerking in Hart van Brabant, waardoor de meerwaarde van beleidsmatige samenwerking nog onduidelijk is.

#### *Efficiency en kostenbeheersing*

- De tien gekozen samenwerkingsonderdelen zullen deels de efficiency en kostenbeheersing positief beïnvloeden. Aangenomen mag worden dat bijvoorbeeld samenwerking bij de voorbereiding (en kennisdeling) van de Omgevingswet en het gezamenlijk optrekken bij gebiedsontwikkelingen leidt tot een meer efficiënte uitvoering.
- Samenwerking kent ook een keerzijde: hoe meer partijen samenwerken, hoe meer langdurige overleggen. Anders gezegd: de transactie- en coördinatiekosten nemen dan toe. Dat betekent dat ergens een omslagpunt ligt. Bij de samenwerking van drie gemeenten zijn de coördinatiekosten beperkt en aanvaardbaar. Maar de (verplichte) samenwerking met andere gemeenten en waterschappen op diverse thema's, leidt wel tot een toename van deze kosten. Het is daarbij vooral van belang te weten of bestuurders en/of ambtenaren namens alle GHO-gemeenten kunnen spreken tijdens regionale overleggen. De wens om beleidsmatig samen op te trekken in Hart van Brabant doet vermoeden dat deze vraag bevestigend kan worden beantwoord. Dat zal dan leiden tot een beperking van bestuurskosten.

→ De beoordeling van het onderdeel efficiency en kostenbeheersing wordt daarom beoordeeld met 'positief': er zijn kansen op het gebied van kostenbeheersing. Voorwaarde hiervoor is wel dat de GHO-gemeenten met één mond kunnen spreken tijdens regionale overleggen.

#### *Kwaliteit en identiteit*

- Door een bundeling van mensen en middelen, mag verwacht worden dat er sprake zal zijn van een kwaliteitsimpuls. Hoewel schaal en kwaliteit niet één-op-één samenvallen, zal door samen te werken op de tien genoemde onderdelen de kwaliteit positief beïnvloed worden. Tegelijkertijd zijn de tien onderdelen onvoldoende uitgewerkt om per afzonderlijk onderdeel te kunnen onderbouwen of dit zal leiden tot een kwaliteitsimpuls.
- Als het gaat om de geografische logica voor samenwerking (daily urban system) valt op te maken dat de gemeenten inderdaad een sterke vorm van onderlinge samenhang vertonen (zie ook: Brabantse netwerken, prof. P. Tordoir). Daarbij delen de drie gemeenten een sterke oriëntatie op Tilburg. De identiteit en kernwaarden van de drie gemeenten kennen sterke overeenkomsten (natuur, historie, kernen). In een (netwerk)samenleving is identiteit in ieder geval van groot belang.
- Ook als identiteit op het niveau van de dorpskernen wordt gezien, is het oordeel positief: door taken 'op te schalen' naar het GHO-samenwerkingsverband kan beter worden 'afgeschaald' naar de kernen.

→ De beoordeling van het onderdeel kwaliteit en identiteit wordt beoordeeld met 'positief', er zijn vooral kansen. Niet alleen voor de gemeente als geheel, maar ook voor de onderscheiden dorpskernen.

#### *Flexibiliteit*

- Gezien de gekozen onderwerpen biedt de GHO-samenwerking de flexibiliteit om diverse nieuwe taken en projecten op te pakken. Vanuit de grondhouding van 'organische groei' is de flexibiliteit momenteel wellicht nog te groot. Vooral omdat nog niet is gekozen voor een juridische of organisatorische samenwerkingsvorm, waardoor het onduidelijk is of andere gemeenten in staat zijn om (alsnog) toe te treden. Daarvoor zijn dan ook nog geen randvoorwaarden geformuleerd. Datzelfde geldt voor de overdracht van nieuwe taken naar de GHO-samenwerking. De beoordeling van het onderdeel flexibiliteit wordt beoordeeld met 'neutraal'.

→ De flexibiliteit van de samenwerking biedt kansen omdat op deze manier gemakkelijk kan worden ingespeeld op nieuwe eisen en ontwikkelingen. Toch zijn er ook kwetsbaarheden: er zijn (nog) geen richtinggevende kaders gesteld waarbinnen de GHO kan doorgroeien, waardoor de samenwerking enige vrijblijvendheid houdt.

### *Governance en democratische legitimering*

- De gemeenteraad van Goirle heeft, mede in samenwerking met de raden van Hilvarenbeek en Oisterwijk, in het verleden een aantal randvoorwaarden geformuleerd voor de samenwerking. Dat waren vrij algemene kaders. Via de werkgroep met vertegenwoordigers vanuit de raden is getracht de raad aan het stuur te zetten. De bestuurlijke toekomstvisie biedt onvoldoende mogelijkheden voor de raad om te sturen, controleren en bij te sturen. De raad is afhankelijk van de informatie vanuit de Stuurgroep.
- Zolang de samenwerking en de samenwerkingsdoelen niet verder uitgewerkt zijn, is er voor de raden te weinig mogelijkheid om haar controlerende rol in te kunnen vullen. Te meer omdat de gestelde kaders erg algemeen van aard zijn. Ook zijn de politieke gevolgen van beleidsmatige samenwerking en het harmoniseren van processen nog onvoldoende doordacht op hun consequenties voor de sturingsmogelijkheden voor de gemeenteraad.
- Aan de ene kant vergroot de GHO-samenwerking de mogelijkheid om de Goirlese raadsbesluiten te kunnen realiseren, maar aan de andere kant bestaat ook het gevaar dat samenwerking de beïnvloedingsruimte door de gemeenteraad beperkt. Hoe beide aspecten van democratische invloed (besluiten nemen en besluiten realiseren) zich tot elkaar gaan verhouden is nog onzeker. Op het gebied van governance en democratische legitimering valt dus veel winst te behalen.

→ De beoordeling van het onderdeel governance en democratische legitimering wordt beoordeeld met 'negatief'. Er zijn vooral kwetsbaarheden. Behalve dat de raad weinig grip heeft op de ontwikkeling van de samenwerking en de samenwerkingsdoelen, kan samenwerking er uiteindelijk ook toe leiden dat de raad per saldo minder invloed heeft.

### *Draagvlak*

- De goede ervaringen met samenwerking op beleidsmatig en uitvoerend niveau (o.a. in de genoemde proeftuinen) hebben voor meer samenhang en onderling vertrouwen gezorgd. Verder zijn de gemeenteraden betrokken geweest bij het verder uitwerken van de kaders voor de GHO-ontwikkeling. Er is hierdoor sprake van bestuurlijk en ambtelijk draagvlak. Daarbij moet overigens wel worden opgemerkt dat het bestuurlijk draagvlak voor de verdere verdieping en verbreding van de GHO-samenwerking onzeker is.
- Zoals bij de discussie over de bestuurlijke toekomst van Haaren is gebleken – waar de betrokkenheid van inwoners inzet was van meningsverschillen en conflicten – is maatschappelijk draagvlak een belangrijke voorwaarde om tot besluiten hierover te komen. In het visiedocument staat beschreven dat de samenleving de leidende partij is. Desondanks blijkt de inbreng vanuit de samenleving (inwoners, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties) niet uit de bestuurlijke visie. Ook is de betrokkenheid van de gemeenteraad – zoals hierboven al gesteld – grotendeels beperkt gebleven tot de GHO-raadswerkgroep.

→ De beoordeling van het onderdeel draagvlak wordt beoordeeld met 'neutraal'. De bestuurlijke en ambtelijke steun bieden kansen, maar het nog onzekere politieke en maatschappelijke draagvlak in de drie gemeenten biedt ook kwetsbaarheden.

#### Duurzaamheid

- Bestuurlijke zelfstandigheid van Goirle is het uitgangspunt. Om dat voor de toekomst te garanderen is gekozen voor een verbreding en verdieping van de samenwerking in GHO-verband. Afgaande op hetgeen hierover in de samenwerkingsvisie is uitgewerkt, kan de GHO-samenwerking de zelfstandigheid van Goirle garanderen, maar dat geldt slechts voor enkele onderdelen.
- Op tactisch-operationeel gebied is de samenwerking weliswaar van voldoende omvang, maar omdat de organisatorische vormgeving hiervan nog niet is uitgewerkt is het onzeker of het GHO-verband een duurzaam antwoord kan bieden voor de uitdagingen waar Goirle voor staat. Dat wordt nog eens versterkt door het gegeven dat de regionale inbedding van GHO in Hart van Brabant evenmin is uitgewerkt. Op onderdelen samenwerken en 'organische' groei hebben als gevaar dat de samenwerking een vrijblijvend karakter houdt. Wat zijn de afwegingen om blijvend zelfstandig te blijven (nooit een doel op zich) en waarom is een ambtelijke fusie bijvoorbeeld geen optie?

→ De beoordeling van het onderdeel duurzaamheid wordt beoordeeld met 'negatief'. Omdat de organisatorische vormgeving en regionale inbedding van de GHO-samenwerking nog niet zijn uitgewerkt, gelden op dit punt vooral kwetsbaarheden.

Samengevat leidt dit tot het volgende overzicht:

Criteria	Norm	Beoordeling
Effectiviteit en robuustheid	De samenwerkingsvorm stelt partners in staat om de doelen van samenwerking te realiseren en de huidige en toekomstige opgaven op te pakken.	-
Efficiency en kostenbeheersing	De samenwerkingsvorm werkt tegen zo gering mogelijke bestuurlijke en ambtelijke kosten en inspanningen.	+
Kwaliteit en identiteit	De samenwerkingsvorm stelt partners in staat om de kwaliteit van dienstverlening te garanderen. De samenwerking biedt een balans tussen het waarborgen van de lokale en/of regionale identiteit en de gezamenlijke nagestreefde kwaliteit.	+
Flexibiliteit	De samenwerkingsvorm biedt de mogelijkheid om op relatief eenvoudige wijze nieuwe taken op te pakken of nieuwe samenwerkingspartners toe te laten.	o
Governance en democratische legitimering	De samenwerkingsvorm biedt voldoende mogelijkheden voor aansturing en controle door de (raden van de) betrokken gemeenten. Er bestaat duidelijkheid over de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de diverse partners.	-
Draagvlak	Zowel de samenwerkingsvorm zelf als de toedeling van taken en verantwoordelijkheden binnen het model is voor alle belanghebbenden (controlerende raadsleden, belanghebbende burgers, etc.) voldoende duidelijk en kan rekenen op voldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.	o
Duurzaamheid	De samenwerkingsvorm bevat voldoende waarborgen voor continuïteit van de (sub)regionale samenwerking tussen de gemeenten en eventuele andere partijen op middellange termijn. De samenwerking is toekomstbestendig.	-

### 3. Sturingsmogelijkheden bij de ontwikkeling van GHO-samenwerking

Dit hoofdstuk gaat in op de mogelijkheden om de ontwikkeling van de GHO-samenwerking (bij) te sturen. Dat heeft een inhoudelijke en een procedurele component. De inhoudelijke component gaat in op wat er nodig is om de in het vorige hoofdstuk beschreven kansen te benutten en kwetsbaarheden te verminderen. Onderzoeksvraag 3 wordt daarmee beantwoord. Het procedurele deel gaat over de wijze waarop de gemeenteraad zijn grip op de GHO-samenwerking kan versterken, conform de afspraken die zijn gemaakt in 'Sturen op afstand in verbondenheid'. Hiermee wordt onderzoeksvraag 4 beantwoord.

Zoals gezegd heeft de gemeenteraad de gelegenheid om meer concrete kaders te stellen aan de ontwikkeling van de GHO-samenwerking, vooral op het gebied van de uitvoeringsagenda. Medio maart 2016 zal GS formeel reageren op GHO-visie; het is te verwachten dat daarbij wordt verzocht de bestuurlijke toekomstvisie aan te scherpen en te verfijnen. Dit hoofdstuk geeft de gemeenteraad daarvoor enige handvatten in de vorm van een checklist.

#### 3.1 Sturing op samenwerking: algemene overwegingen

Als het gaat om de sturingsmogelijkheden door de gemeenteraad, gelden eerst enkele algemene overwegingen die betrekking hebben op de relatie tussen de gemeente en regionale samenwerkingsverbanden.

*Samenwerken: meer en minder invloed voor de raad*

Samenwerkingsverbanden hebben zowel positieve als negatieve gevolgen voor de democratische invloed van de gemeenteraad. Ze vullen de besluitvorming in de gemeenteraad aan, en tegelijkertijd hollen ze deze uit.

- Samenwerkingsverbanden zijn bedoeld om de gemeente beter in staat te stellen om hun beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Beslissingen die in het samenwerkingsverband worden genomen vullen de besluitvorming in de gemeenteraad dus aan: regionaal bestuur maakt het mogelijk dat de democratische besluiten van de gemeenteraad ook tot uitvoering kunnen worden gebracht.
- Samenwerken betekent tegelijkertijd dat elke gemeente een deel van zijn zelfstandigheid opgeeft. Samenwerken is geven en nemen. Beleid en uitvoeringsprocessen worden geharmoniseerd, of er wordt gezamenlijk beleid ontwikkeld. Een aantal beslissingen wordt niet meer door de gemeenteraad maar door het samenwerkingsverband genomen. Het regionaal bestuur holt de lokale besluitvorming dan uit, waarmee de gemeenteraad haar directe invloed verliest.

Bij de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden is het dus zaak om na te gaan hoe aanvullen (mogelijkheden om lokale besluiten uit te voeren) en uithollen (minder lokale beslissingsruimte) zich tot elkaar verhouden. In het meest ideale geval is er sprake van een wisselwerking: de raad geeft wat van zijn beslissingsbevoegdheden op in ruil voor grotere mogelijkheden om zijn democratische besluiten te kunnen realiseren (Rob-rapport 'Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking').

### *Ambtelijke samenwerking heeft ook politieke gevolgen*

Samenwerking op het gebied van uitvoering en bedrijfsvoering wordt vaak gepresenteerd als iets wat alleen de wethouders (want: uitvoering) of gemeentesecretaris (want: bedrijfsvoering) aangaat. Toch is dat om drie redenen niet helemaal juist: ambtelijke samenwerking behelst ook (vaak fundamentele) politieke keuzes, wat betekent dat ook de raad aan zet moet zijn.

- In de eerste plaats beperkt samenwerking op het gebied van uitvoering en bedrijfsvoering zich niet tot het interne functioneren van de gemeente. Ook inwoners, bedrijven en instellingen zullen de gevolgen ervan ondervinden, op het gebied van gemeentelijke dienstverlening of anderszins. De gemeenteraad is hierop aanspreekbaar en wordt hierop aangesproken en moet daarom de mogelijkheid hebben hier richtinggevende uitspraken over te doen.
- In de tweede plaats vraagt ambtelijke samenwerking om een harmonisatie van processen en beleid. Om efficiencyvoordelen te kunnen bereiken mogen de lokale kwaliteitsniveau's en andere inhoudelijke keuzes niet te zeer uiteenlopen. Dat betekent dat de gemeenteraad wat van zijn directe invloed verliest. Zoals hierboven is aangegeven, moet dan duidelijk worden wat de gemeenteraad daarvoor terugkrijgt.
- Tot slot moet ambtelijke samenwerking ook worden gezien in een ontwikkelperspectief. Is het een opmaat voor een ambtelijke of zelfs bestuurlijke fusie en waarom (niet)? Het beantwoorden van die vraag behelst ook een politieke keuze die de gemeenteraad hoort te maken.

### *Samenwerking mag geen negatieve keuze zijn*

Samenwerking wordt vaak gezien als manier om herindelingsdiscussies uit de weg te gaan. Dat is ook terug te zien in de uitgangspunten die de Goirlese raad in 2012 heeft gesteld. Ook in het kader van de GHO-raden uit 2015 staat het behoud van de gemeentelijke zelfstandigheid voorop. De keuze voor samenwerking is hierdoor vooral een negatieve keuze, het gaat niet om wat bereikt moet worden maar om wat dient te worden voorkomen. Het gevaar van negatieve keuzes is dat ze halfslachtig zijn, omdat een echte overtuiging ontbreekt. In de literatuur (zie bijvoorbeeld Feiock 2007) wordt aangegeven dat die overtuiging noodzakelijk is om tot succesvolle samenwerking te komen. Het is daarom nodig om van samenwerking een positieve keuze te maken, zeker omdat samenwerking altijd gepaard gaat met het opgeven van enige zelfstandigheid. Dat betekent dat er een breed gedragen overtuiging moet zijn over de meerwaarde van GHO-samenwerking. Zonder die overtuiging zal elke keuze voor GHO halfslachtig zijn en uiteindelijk meer irritaties dan resultaten opleveren.

### **3.2 Sturing samenwerking: benutten kansen en verminderen kwetsbaarheden**

- Effectiviteit en robuustheid: op dit onderdeel zijn er vooral kwetsbaarheden. Kansen liggen op de schaalvoordelen die worden ingeboekt door beleidsmatige, uitvoerende en bedrijfsvoeringstaken gezamenlijk uit te voeren. Om deze kansen te kunnen verzilveren dient duidelijker te worden hoe de gezamenlijke uitvoering van uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken wordt georganiseerd. Hiertegenover staan nog meer kwetsbaarheden door het voortbestaan van zwakheden op resterende



terreinen (waarop niet wordt samengewerkt). Ook is het onvoldoende duidelijk hoe de beleidsmatige samenwerking bij gebiedsontwikkeling zich dient te verhouden tot strategische samenwerking op dit terrein in Hart van Brabant. Om kwetsbaarheden te verminderen moet worden nagegaan welke aanvullende maatregelen nodig zijn om de bestuurskracht van Goirle verder te versterken, zoals de overdracht van extra taken naar het GHO-verband. Verder dient er een strategische visie te worden ontwikkeld over de positie van recreatie- toerisme en andere gebiedsontwikkelingen van GHO in Hart van Brabant.

- Efficiency en kostenbeheersing: hier zijn er vooral kansen. Voor het realiseren van die kansen geldt hetzelfde als hiervoor is aangegeven: duidelijk moet worden hoe de gezamenlijke uitvoering van uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken wordt georganiseerd en hoe de bestuurlijke kosten van samenwerking (coördinatie en overleg) kunnen worden verminderd. Een andere voorwaarde voor het realiseren van kansen heeft betrekking op de genoemde samenwerkingskosten. Hiervoor moet worden afgesproken dat de GHO-gemeenten met één mond kunnen spreken tijdens regionale overleggen in Hart van Brabant.
- Flexibiliteit van de samenwerking: zoals gezegd is er nog weinig formeel vastgelegd binnen de GHO-samenwerking. Het is hierdoor mogelijk om snel en gemakkelijk in te spelen op nieuwe eisen en ontwikkelingen. Om die kans te kunnen benutten moet de gemeenteraad zich uitspreken over ontwikkelingen die voor de toekomst van GHO relevant kunnen zijn en over de wijze waarop daarop moet worden ingespeeld. Tegelijkertijd moet het hoofd worden geboden aan de kwetsbaarheden die deze flexibiliteit inhoudt: zonder richtinggevende kaders blijft de GHO-samenwerking enige vrijblijvendheid houden. Het is daarom van belang dat de gemeenteraad – zeker als er zich geen relevante ontwikkelingen voordoen die flexibiliteit vereisen – concrete eisen stelt waaraan de GHO-samenwerking moet voldoen en afspraken maakt over het tijdspad waarin de GHO zich in de gewenste richting dient te ontwikkelen. Dat gaat niet alleen over de voorwaarden waaronder partners kunnen in- en uittreden, maar ook over de overdracht van nieuwe taken en bevoegdheden naar het samenwerkingsverband.
- Governance en democratische legitimering: hiervoor werd al aangegeven dat er op dit punt vooral kwetsbaarheden zijn. Om deze weg te nemen, en grip van de raad te versterken op (de ontwikkeling van) de GHO-samenwerking, moeten een aantal zaken gebeuren. Eerst dient de gemeenteraad aan te geven hoe hij gedurende het proces sturing wenst te geven aan de GHO-ontwikkeling en welk beoordelingskader daarbij zal gelden. Hierna moet de gemeenteraad, met gebruikmaking van hetzelfde beoordelingskader, aangeven hoe de GHO-samenwerking dient te worden aangestuurd. Naast organisatorische afspraken over de democratische verankering van de GHO, dienen ook procedurele afspraken te worden gemaakt over sturing, controle en verantwoording. Hierna wordt dat – met gebruikmaking van het normenkader uit 'Sturen op afstand in verbondenheid' verder uitgewerkt.
- Draagvlak: de beoordeling van dit onderdeel is neutraal: er zijn zowel kansen als kwetsbaarheden. Voor wat betreft de aanwezigheid van bestuurlijke en ambtelijke steun bieden zijn er kansen. Om die kansen te grijpen dienen de afspraken over de GHO-samenwerking te worden geformaliseerd – zoals eerder bij andere criteria al is

gesteld. De nadere verdieping van de GHO-visie waar de provincie om zal vragen kan hiervoor een goede opmaat zijn. Als het gaat om het maatschappelijk draagvlak zijn er wat meer kwetsbaarheden. Om die kwetsbaarheden te kunnen aanpakken moet afspraken worden gemaakt over de wijze waarop inwoners, bedrijven, instellingen en organisaties (vanuit Goirle dan wel vanuit de gezamenlijke GHO-gemeenten) worden betrokken bij de GHO-ontwikkeling. Hier kan de raad als volksvertegenwoordigend orgaan ook zelf een actieve rol in spelen.

- Duurzaamheid: zoals hiervoor al is aangegeven, zijn er op dit punt vooral kwetsbaarheden, vooral omdat de organisatorische vormgeving en regionale inbedding van de GHO-samenwerking nog niet zijn uitgewerkt. Ook hier geldt dat de gemeenteraad duidelijke uitspraken moet doen over de relatie tussen de GHO-samenwerking en de deelnemende gemeenten enerzijds, en de relatie tussen de GHO en de regio hart van Brabant anderzijds. Vanzelfsprekend in nauw overleg met de raden van Hilvarenbeek en Oisterwijk. Op basis hiervan kunnen afspraken worden geformaliseerd meer concrete stappen naar GHO-samenwerking worden gezet.

### 3.3 Checklist voor de GHO-samenwerking

In de vorige paragraaf zijn de kansen en kwetsbaarheden van de GHO-samenwerking beschreven, wat de gemeenteraad handvatten geeft in de verdere besluitvorming hierover. Wat is er nodig om kansen te verzilveren en kwetsbaarheden te verminderen? In deze afsluitende paragraaf worden deze en andere overwegingen samengevat aan de hand van het kader dat *Sturen op afstand in verbondenheid* biedt.

#### Nulfase: waarom dit samenwerkingsverband?

- Kunnen andere gemeenten nog toetreden tot het samenwerkingsverband en zo ja, onder welke voorwaarden?
- Hoe verhoudt de samenwerking zich tot andere samenwerkingsverbanden waarin Goirle participeert? Moeten bestaande verbanden worden beëindigd en wat zijn de (financiële) gevolgen hiervan?
- Is er overlap met andere samenwerkingsverbanden (*efficiency*)?
- Is er draagvlak voor deze samenwerking in de samenleving en bij partners in de regio?

#### Initiatieffase: op welke terreinen samenwerken en met wie?

- Wat moet de samenwerking opleveren (4 k's)?
- Wat is meetbaar en wat niet?
- Welke eisen stelt de raad aan de organisatie van de samenwerking en welke juridische vorm voldoet hier het beste aan?
- Wat zijn de financiële en bestuurlijke kaders voor de samenwerking?
- Wat zijn de gevolgen hiervan voor de beleidsruimte van de gemeenteraad? Als ze beleidsruimte inlevert, krijgt ze daar dan extra mogelijkheden om haar besluiten te realiseren voor terug?

#### Monitoring en bijsturing: planning & control

- Op welke wijze en hoe vaak (structureel of incidenteel) wil de gemeenteraad geïnformeerd worden over de GHO-samenwerking en door wie?
- Hoe wordt het functioneren van de samenwerking ingebed in de reguliere P&C-cyclus (ontwerpbegroting, mogelijkheid tot zienswijzen, meerjarenraming)?
- Hoe en wanneer kunnen de kaders voor de samenwerking worden bijgesteld?
- Wanneer wordt de samenwerking geëvalueerd en welke criteria worden hierbij gehanteerd?
- Welke rol krijgt de rekenkamercommissie bij de monitoring van de resultaten van de samenwerking?

#### Verantwoording: terugkoppeling voortgang en opbrengsten samenwerking

- Hoe is de financiële en bestuurlijke verantwoording vormgegeven?
- Welke mogelijkheid heeft de raad om betrokken bestuurders ter verantwoording te roepen?

## 4. Conclusies en aanbevelingen

Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie Dongen- Goirle -Loon op Zand de gemeenteraad van Goirle ondersteunen bij de besluitvorming over de GHO-samenwerking. Het onderzoek richtte zich vooral op het inzichtelijk maken van de mogelijke gevolgen (kansen en kwetsbaarheden) van de GHO-samenwerking, zodat de gemeenteraad hierover een weloverwogen beslissing kan nemen. Daarnaast is nagegaan op welke wijze de gemeenteraad de ontwikkeling van de GHO-samenwerking heeft beïnvloed, en wat nodig is om die invloed verder te versterken.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat zijn de kansen en risico's van de GHO-samenwerking en wat is er voor nodig om kansen te grijpen en kwetsbaarheden te vermijden?

Deze hoofdvraag valt uiteen in vier deelvragen die hier successievelijk kort worden beantwoord.

### 4.1 Op welke wijze is de gemeenteraad (rechtstreeks en via de GHO-raadswerkgroep) betrokken geweest bij de besluitvorming over de GHO-samenwerking en is deze in overeenstemming met de afspraken die in 'sturen op afstand in verbondenheid' zijn gemaakt?

Deze vraag is in hoofdstuk 1 beantwoord. Dit antwoord kent de volgende elementen:

- De gemeenteraad heeft meerdere malen kaders gesteld aan de bestuurlijke toekomst van Goirle, zoals in het collegeprogramma 2010 – 2014, de voorjaarsnota 2011 en de begroting 2012. Onderdeel hiervan was steeds dat een intensivering van de intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk is voor het behoud van de zelfstandigheid en het versterken van bestuurskracht. Dit leidde uiteindelijk tot vaststelling door de raad van *10 uitgangspunten* voor intergemeentelijke samenwerking. Deze kaders zijn later verder verfijnd in de kadernota van de drie GHO-gemeenteraden.
- Desondanks waren de kaders dusdanig ruim, dat de gemeenteraad niet duidelijk aan zet is geweest bij de verdere ontwikkeling van de samenwerking. De gemeenteraad is weliswaar vaak geïnformeerd over de zoektocht naar samenwerkingspartners – vanaf 2012 ook stelselmatig in de commissie AZ – maar de gemeenteraad is nooit gevraagd hier richtinggevende uitspraken over te doen. De gemeenteraad heeft dat uit eigen beweging ook niet gedaan. Wat voor de samenwerkingspartners geldt, geldt ook voor de taken waarop wordt samengewerkt. De gemeenteraad heeft zich niet uitgesproken over de pilots (proeftuinen) waarop sinds 2013 in GHO-verband wordt samengewerkt; de gemeenteraad heeft evenmin uitspraken gedaan over de inhoud van de uitvoeringsagenda uit *'Bestuurlijke visie op samenwerking gemeenten Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk: samen halen we het beste uit onszelf'*. Ook zijn er voor de pilots en de onderdelen van de uitvoeringsagenda geen heldere doelstellingen geformuleerd.

- Er is niet of nauwelijks getoetst aan de kaders die de gemeenteraad heeft gesteld. Zo zijn de eerste stappen die gezet zijn in de GHO-ontwikkeling – zowel de eerste pilots en de opbrengsten daarvan – niet stelselmatig getoetst aan de kaders van de gemeenteraad, hoe weinig concreet deze ook waren. In de ontwikkelfase waarin het GHO-proces verkeerde en nog verkeert is het begrijpelijk dat er nog geen nader uitgewerkte (SMART) doelstellingen zijn geformuleerd op basis waarvan worden gemonitord en bijgestuurd. Wat in deze ontwikkel-fase wel nodig was, is een geregelde terugkoppeling van resultaten waarmee de doelstellingen verder kunnen worden verfijnd dan wel bijgesteld. Voor zover die terugkoppeling heeft plaatsgevonden, heeft dit niet geleid tot een concretisering van doelstellingen en kaders door de gemeenteraad.
- De gemeenteraad heeft geen uitspraken gedaan over de gewenste samenwerkingsvorm of over de ontwikkeling van de GHO-samenwerking. Omdat de gemeenteraad al snel de bestuurlijke zelfstandigheid en autonomie van de gemeente als uitgangspunt heeft genomen, zijn de mogelijkheden van een ambtelijke fusie of andere vormen van intensieve ambtelijke samenwerking niet serieus onderzocht. Ook zijn geen duidelijke uitspraken gedaan over de verdere ontwikkeling van de GHO-samenwerking.
- Het lijkt erop dat de gemeenteraad beter weet wat ze niet wil (opgeven zelfstandigheid) dan wat ze wel wil (meer mogelijkheden om maatschappelijke en bestuurlijke opgaven aan te pakken). Omdat samenwerking een overwegend negatieve keuze is kiest de gemeenteraad voor een vrij passieve rol. Deze geeft het college ogenschijnlijk veel ruimte, maar welbeschouwd weinig steun bij het verdiepen en verbreden van de samenwerking.

#### 4.2 Wat zijn de mogelijke gevolgen van GHO-samenwerking en welke kansen en kwetsbaarheden kunnen deze met zich meebrengen?

Deze vraag is in hoofdstuk 2 beantwoord. De GHO-samenwerking, zoals deze zich heeft ontwikkeld en zich volgens de *'Bestuurlijke visie op samenwerking gemeenten Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk'* verder gaat ontwikkelen, richt zich op een beperkt aantal taken op het gebied van bedrijfsvoering, uitvoering en beleidsvorming. Deze GHO samenwerking voldoet daarmee niet volledig aan de bestaande capaciteitsbehoeften ('alle hens aan dek'), waardoor moet worden vastgesteld dat de GHO-samenwerking meer kwetsbaarheden dan kansen biedt.

- De voorgestelde samenwerking op uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken zal leiden tot een versterking van de kwaliteit, een reductie van de kosten en een vermindering van de kwetsbaarheden door de uitwisseling van kennis en capaciteit en het behalen van schaalvoordelen. Verder kan het gezamenlijk optrekken in Hart van Brabant leiden tot een vermindering van de bestuurskosten en grotere mogelijkheden om de beleidsdoelstellingen van de GHO-gemeenten in regionaal verband te realiseren.
- Toch is het zeer twijfelachtig of de genoemde kansen een duurzaam antwoord bieden voor de uitdagingen waar Goirle voor staat. De terreinen waarop zal worden samengewerkt (ICT, proces-harmonisatie, inkoop, gezamenlijke projectleiders) zijn

te beperkt om kwetsbaarheden in de ambtelijke organisatie op te kunnen vangen. Een andere kwetsbaarheid is dat er nog geen strategische visie is op de positie van de GHO-gemeenten in Hart van Brabant op het gebied van recreatie, leisure en andere gebiedsontwikkelingen. De meerwaarde van beleidsmatige samenwerking blijft hierdoor onduidelijk.

- Een andere kwetsbaarheid is het ontbreken van een perspectief op de verdere (en noodzakelijke) ontwikkeling van de GHO-samenwerking. Er zijn (nog) geen richtinggevende kaders gesteld waarbinnen de GHO zich dient te verdiepen en verbreden, waardoor de samenwerking enige vrijblijvendheid houdt. Wat zijn de afwegingen om blijvend zelfstandig te blijven (nooit een doel op zich) en waarom is een ambtelijke fusie bijvoorbeeld geen optie?
- Verder is de invloed van de gemeenteraad een belangrijke kwetsbaarheid. Dat de beoogde samenwerking zich vooral richt op bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken neemt niet weg dat hier ook politieke keuzes mee gemoeid zijn. Zo zijn de politieke gevolgen van beleidsmatige samenwerking en het harmoniseren van processen nog onvoldoende doordacht op hun consequenties voor de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad. De bestuurlijke toekomstvisie biedt onvoldoende mogelijkheden voor de raad om te sturen, controleren en bij te sturen. Omdat de samenwerking en de samenwerkingsdoelen niet verder uitgewerkt zijn, is er voor de raden te weinig om haar controlerende rol in te kunnen vullen. Te meer omdat de gestelde kaders erg algemeen van aard zijn.
- Tot slot vormt het maatschappelijk draagvlak een kwetsbaarheid. Hoewel het visiedocument de samenleving als leidende partij omschrijft, blijkt de inbreng vanuit de samenleving (inwoners, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties) niet uit de bestuurlijke visie. Ook is de betrokkenheid van de gemeenteraad grotendeels beperkt gebleven tot de GHO-raadswerkgroep.

#### 4.3 Welke aanvullende maatregelen zijn nodig om deze kansen te benutten en risico's te vermijden?

Deze onderzoeksvraag is in hoofdstuk 3 beantwoord. De antwoorden op deze vraag komen erop neer dat de raad een aantal richtinggevende kaders moet stellen voor de verdere ontwikkeling van de GHO-samenwerking, waarbij onder andere keuzes worden gemaakt over de taken die in GHO-verband worden uitgevoerd, de verbinding met regio Hart van Brabant, de organisatorische vormgeving van de samenwerking en de rol van de gemeenteraad in de samenwerking en bij de ontwikkeling daarvan. Daarbij is het van belang dat samenwerking niet als negatieve keuze wordt gezien om verlies aan zelfstandigheid te voorkomen, maar als een positieve keuze voor een versterkte aanpak van maatschappelijke en bestuurlijke opgaven.

#### 4.4 Hoe kan de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de GHO-samenwerking in overeenstemming worden gebracht met de afspraken die in 'Sturen op afstand in verbondenheid' zijn gemaakt?

Deze vraag is eveneens in hoofdstuk 3 beantwoord. De betrokkenheid van de gemeenteraad vraagt allereerst om een proactieve houding, waarbij de raad zich vooral richt op het bereiken van de voordelen van samenwerking. Als de raad zich vooral focust op het behoud van zelfstandigheid – en samenwerking dus een negatieve keuze is – zal de raad altijd een beperkte rol bij samenwerking hebben.

- Volgens de afspraken die zijn gemaakt in 'Sturen op afstand in verbondenheid' dient de raad duidelijke, concrete doelen te stellen bij de samenwerking, waarbij de gevolgen hiervan voor de beleidsruimte van de gemeenteraden in ogenschouw worden genomen.
- Vervolgens dient de raad uitspraken te doen over de gevolgen van GHO voor andere samenwerkingsverbanden en zich te informeren over het maatschappelijk draagvlak voor de samenwerking (en de verdere ontwikkeling ervan).
- Verder moeten afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd wordt over de GHO-samenwerking en over de wijze waarop het functioneren van de samenwerking wordt ingebed in de reguliere P&C-cyclus. Aandachtspunt daarbij is ook het vaststellen van het moment waarop de samenwerking wordt geëvalueerd en de criteria die hierbij worden gehanteerd. Ook is het van belang na te gaan welke rol de rekenkamercommissie krijgt bij de monitoring van de resultaten van de samenwerking.

#### 4.5 Aanbevelingen

Alles overziend biedt de GHO-samenwerking kansen, maar ziet de rekenkamercommissie ook kwetsbaarheden. Om kansen te kunnen verzilveren en kwetsbaarheden te kunnen vermijden moeten naar het oordeel van de rekenkamercommissie nu stappen worden gezet om te komen tot verbreding, verdieping en versnelling van de GHO-samenwerking. Op de eerste plaats dient op alle niveaus (raad, B&W, raads werkgroep, stuurgroep) een positieve keuze vóór een meer intensieve samenwerking te worden gemaakt. Dit kan de raad van Goirle natuurlijk niet alleen; hiervoor is ook nodig dat gezamenlijk wordt opgetrokken met de raden van Hilvarenbeek en Oisterwijk en dat in dit bredere verband overeenstemming wordt gevonden over de te volgen koers, waarvoor de rekenkamercommissie hieronder aanzetten aanreikt.

Een belangrijke randvoorwaarde voor succes is dat de raad zich ondubbelzinnig uitspreekt voor een meer versterkte samenwerking in GHO-verband. De uitnodiging van de provincie om de toekomstvisie nog nader aan te scherpen is daarvoor een goede gelegenheid. Op de tweede plaats is, na invulling van de genoemde algemene, bestuurlijke randvoorwaarden, meer specifieke aandacht nodig voor:

- Draagvlak: Om kansen op het gebied van bestuurlijk draagvlak te grijpen dienen de afspraken over de GHO-samenwerking te worden geformaliseerd. De nadere verdieping van de GHO-visie waar de provincie om zal vragen kan hiervoor een goede opmaat zijn. Als het gaat om het maatschappelijk draagvlak zijn er wat meer kwetsbaarheden. Om die kwetsbaarheden te kunnen aanpakken moet afspraken

worden gemaakt over de wijze waarop inwoners, bedrijven, instellingen en organisaties (vanuit Goirle dan wel vanuit de gezamenlijke GHO-gemeenten) worden betrokken bij de GHO-ontwikkeling. Hier kan de raad als volksvertegenwoordigend orgaan ook zelf een actieve rol in spelen.

- Governance en democratische legitimering: Op dit vlak zijn er vooral kwetsbaarheden. Om deze weg te nemen, dient de gemeenteraad aan te geven hoe hij gedurende het proces sturing wenst te geven aan de GHO-ontwikkeling en welk beoordelingskader daarbij zal gelden. Hierna moet de gemeenteraad, met gebruikmaking van hetzelfde beoordelingskader, aangeven hoe de GHO-samenwerking dient te worden aangestuurd. Naast organisatorische afspraken over de democratische verankering van de GHO, dienen ook procedurele afspraken te worden gemaakt over sturing, controle en verantwoording. Hieronder wordt dat met gebruikmaking van het normenkader uit 'Sturen op afstand in verbondenheid' verder uitgewerkt.
- Flexibiliteit van de samenwerking: Om kansen op dit terrein te kunnen benutten moet de gemeenteraad zich uitspreken over ontwikkelingen die voor de toekomst van GHO relevant kunnen zijn en over de wijze waarop daarop moet worden ingespeeld. Om het hoofd te kunnen bieden aan de kwetsbaarheden die deze flexibiliteit inhoudt, is het van belang dat de gemeenteraad – zeker als er zich geen relevante ontwikkelingen voordoen die flexibiliteit vereisen – concrete eisen stelt waaraan de GHO-samenwerking moet voldoen en afspraken maakt over het tijdsplan waarin de GHO zich in de gewenste richting dient te ontwikkelen.
- Duurzaamheid: Er zijn op dit punt vooral kwetsbaarheden, die kunnen worden weggenomen als de gemeenteraad duidelijke uitspraken doet over de relatie tussen de GHO-samenwerking en de deelnemende gemeenten enerzijds, en de relatie tussen de GHO-samenwerking en de regio Hart van Brabant anderzijds. Vanzelfsprekend in nauw overleg met de raden van Hilvarenbeek en Oisterwijk. Op basis hiervan kunnen afspraken worden geformaliseerd en meer concrete stappen naar GHO-samenwerking worden gezet.
- Effectiviteit en robuustheid: Om kansen te kunnen verzilveren dient de gemeenteraad zich uit te spreken over hoe de gezamenlijke uitvoering van uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken wordt georganiseerd. Om kwetsbaarheden te verminderen moet de gemeenteraad een keuze maken voor aanvullende maatregelen die nodig zijn om de bestuurskracht van Goirle verder te versterken, zoals de overdracht van extra taken naar het GHO-verband. Verder dient de raad zich uit te spreken over een strategische visie over de positie van recreatie, toerisme en andere gebiedsontwikkelingen van GHO in Hart van Brabant.
- Efficiency en kostenbeheersing: Voor het realiseren van die kansen geldt ook hier dat de gemeenteraad zich moet uitspreken over de wijze waarop de gezamenlijke aanpak van uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken dient te worden georganiseerd en over hoe de bestuurlijke kosten van samenwerking (coördinatie en overleg) kunnen worden verminderd. Een andere voorwaarde voor het realiseren van kansen heeft betrekking op de genoemde samenwerkingskosten. Hiervoor moet worden afgesproken dat de GHO-gemeenten met één mond kunnen spreken tijdens regionale overleggen in Hart van Brabant.



## 5. Bestuurlijke reactie college van B&W

### Inleiding

Het college van burgemeester en wethouders van Goirle heeft kennis genomen van het concept rapport van het onderzoek Intergemeentelijke samenwerking Goirle-Hilvarenbeek-Oisterwijk, dat uitgevoerd is door de rekenkamercommissie voor de gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand.

Voordat wij ingaan op de inhoud van het concept rapport willen we drie algemene opmerkingen maken.

De conclusies en aanbevelingen geven ons het gevoel dat het rapport geschreven is vanuit een ander uitgangspunt: dat de samenwerking pas een duurzaam karakter krijgt als aan de samenwerking een formele vorm is gegeven. Wij gaan er van uit dat de samenwerking tussen Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk ook zonder formele vorm niet vrijblijvend is. De afspraken die de drie gemeenten maken, hebben betekenis. Er vindt goed en zorgvuldig overleg plaats, zowel bij het maken van de afspraken als het uitvoeren ervan. Juist deze manier stelt ons in staat een antwoord te geven op de vragen van het provinciebestuur en de adviescommissie (Veer)Krachtig Bestuur.

We complimenteren de rekenkamercommissie voor de grondigheid van het onderzoek. Uit de bronnenlijst blijkt dat veel informatie uit het verleden is gebruikt. We missen wel de raadsinformatiebrief van 25 mei 2016. Dat is begrijpelijk, aangezien het concept rapport een dag eerder opgeleverd is. Wij adviseren de rekenkamercommissie alsnog kennis te nemen van genoemde raadsinformatiebrief en de bijlagen voordat het definitieve rapport wordt opgemaakt. De brief aan Gedeputeerde Staten geeft extra context bij onze bestuurlijke visie op de samenwerking tussen Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk. Het overzicht van onderwerpen waarop samenwerking is gestart, laat zien dat de samenwerking verder gaat dan de tien punten die in de uitvoeringsagenda worden genoemd.

Verder zijn wij van mening dat voor het onderzoek slechts een beperkt aantal personen is geïnterviewd. In de lijst van gesprekspartners staat één ambtelijk medewerker van de gemeente Goirle, de griffier en twee raadsleden van Goirle en één ambtelijk medewerker van de provincie Noord-Brabant. Wij hadden graag gezien dat ook gesproken was met één of meer leden van de stuurgroep, die sinds 2012 sturing geeft aan het proces van intergemeentelijke samenwerking.

Tenslotte vinden wij het belangrijk dat ook de colleges van de gemeenten Hilvarenbeek en Oisterwijk kennis kunnen nemen van het rapport van de rekenkamercommissie. De rekenkamercommissie werkt weliswaar niet voor deze twee gemeenten, maar de uitkomsten van het onderzoek raken ook hen.

Wij zullen het definitieve rapport te zijner tijd aan beide colleges toesturen.

### Conclusies en aanbevelingen

Het concept rapport telt veertien conclusies, verdeeld over de vier vragen die de commissie zich tijdens het onderzoek gesteld heeft. In het merendeel van de conclusies herkennen wij ons niet. Wij hebben kennelijk een geheel ander beeld van de intergemeentelijke samenwerking, dan in het concept rapport wordt beschreven. Dat betekent ook dat we ons niet herkennen in de aanbevelingen, die de rekenkamercommissie aan de raad doet.

Wij bespreken niet iedere conclusie afzonderlijk maar geven een reactie op zes lijnen die we steeds terug zien komen in het rapport.

1. De drie raden – waaronder de gemeenteraad van Goirle – hebben in 2012 ieder een eigen beleidskader voor intergemeentelijke samenwerking opgesteld. Al snel werd duidelijk dat er sprake was van grote overeenkomsten. Dit leidde in 2015 tot een vervolgstap: ze stelden gezamenlijk een beleidskader voor de intergemeentelijke samenwerking op. Binnen dit beleidskader geven de colleges en de ambtelijke organisaties de samenwerking verder vorm. Het is een bewuste keuze van de raden geweest om de kaders ruim te houden. Het geeft ruimte voor een organische groei: niet vooraf vastleggen op welke onderwerpen samenwerking moet plaats hebben, maar afhankelijk van maatschappelijke en organisatorische ontwikkelingen er voor kiezen om op een bepaald (en soms nieuw) onderwerp samen te werken. Het was ook de uitdrukkelijke wens van de drie raden om alleen onderwerpen op het gebied van uitvoering en bedrijfsvoering te benoemen. Hierdoor behouden de raden ieder hun eigen beleidsvrijheid en volledige beslissingsbevoegdheid. Het is dus de eigen raad die het beleid inzake dienstverlening aan de burger vaststelt. Wij zijn er van overtuigd dat de raden een bewuste keuze hebben gemaakt voor een samenwerking tussen deze drie gemeenten en dat zij niet handelen vanuit "een negatieve keuze", maar juist vanuit de positieve gedachte dat samenwerking ons allemaal voordelen oplevert.
2. We hebben bewust gekozen voor een samenwerking, zonder daar een formele vorm aan te geven. De samenwerking krijgt hierdoor meer ruimte om zich door organische groei te ontwikkelen. We kiezen niet voor overdracht van taken en bevoegdheden aan een orgaan. De raad blijft juist alle bevoegdheden houden, is volledig aan zet bij besluitvorming. Dit in tegenstelling tot bij formele samenwerkingsverbanden, zoals een gemeenschappelijke regeling, waar democratische legitimiteit en governance steeds weer om aandacht vragen. Wij zijn ook van mening dat in een netwerksamenleving onze manier van samenwerken heel goed past.
3. De drie raden zijn op diverse manieren betrokken bij het proces van de intergemeentelijke samenwerking. De werkgroep met raadsleden is meegenomen in het gehele traject van de beleidskaders van de raad tot de bestuurlijke visie van de colleges. In de commissie AZ heeft de burgemeester raadsleden steeds geïnformeerd over de voortgang van de samenwerking en is over de onderwerpen en terreinen waarop wordt samengewerkt gesproken. De voltallige raad heeft beleidsdocumenten en raadsinformatiebrieven gekregen. De raad heeft meer betrokkenheid laten zien dan het rapport suggereert. Hoe de drie raden in de toekomst betrokken zijn bij de samenwerking tussen Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk is een onderwerp dat we bespreken met de werkgroep van raadsleden op een bijeenkomst die nog voor het zomerreces plaats heeft.
4. In het rapport wordt op enkele plaatsen gesuggereerd dat er onvoldoende draagvlak bij de raad dan wel bij de inwoners zou bestaan. Uit de drie hiervoor genoemde punten mag blijken dat de raad niet alleen volledig geïnformeerd is, maar ook bewuste keuzes voor de samenwerking heeft gemaakt. Zoals wij in de bestuurlijke visie al hebben geschreven, vinden we dat de inwoners van de drie gemeenten hebben meegenomen in onze gedachten over intergemeentelijke samenwerking door dit onderwerp mee te nemen in de toekomstvisie die ieder

gemeente individueel heeft opgesteld. Die toekomstvisie was mede de basis voor de raadsaders tot samenwerking, waaruit vervolgens de bestuurlijke visie is ontstaan. Zo hebben wij een gelaagdheid aangebracht in onze totaalvisie op samenwerking.

5. De drie gemeenten hebben meerdere keren uitdrukkelijk te kennen gegeven vast te houden aan bestuurlijke zelfstandigheid. Er is bewust gekozen om geen formeel samenwerkingsverband te creëren, zodat alle bevoegdheden bij de individuele raden blijven. Een en ander leidt er toe dat bestuurders bij diverse overleggen alleen namens hun eigen gemeente spreken en niet namens de GHO-gemeenten. Zij zouden dan optreden namens een entiteit die niet bestaat. We erkennen dat een goede positionering van de drie gemeenten binnen de Regio Hart van Brabant van belang is en dat daar nog meer afstemming kan plaats hebben. Tegelijkertijd wijzen wij er ook op dat deze afstemming er niet toe mag leiden dat binnen de Regio Hart van Brabant een sub-regio GHO ontstaat. Dit zou de strategische besluitvorming op regionaal niveau blokkeren. Hier is dus enige voorzichtigheid geboden.
6. Het verder formaliseren van de samenwerking, het formuleren van een perspectief op de ontwikkeling van de samenwerking, het vastleggen van onderwerpen en afspraken et cetera vermindert in onze ogen de flexibiliteit van de samenwerking. Het sluit niet aan bij de keuze voor een organisch groeiproces, waarbij onderwerpen voor samenwerking worden toegevoegd aan de uitvoeringsagenda – of juist van die agenda verdwijnen – naar gelang (maatschappelijke en organisatorische) ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Flexibiliteit is niet hetzelfde als vrijblijvendheid. Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk hebben primair voor elkaar gekozen om samen te werken. Dat in incidentele gevallen ook andere gemeenten worden betrokken bij projecten, doet niets af aan het commitment van de GHO-gemeenten.

Tenslotte willen wij nog opmerken dat tijdens de laatste raadsvergadering – waarin gesproken werd over de voorjaarsnota – is afgesproken dat de samenwerking van Goirle met Hilvarenbeek en Oisterwijk ook zichtbaar gemaakt wordt in de begroting 2017. Op die manier krijgt de samenwerking een plaats in de reguliere P&C-cyclus.

#### **Tot slot**

We vinden het jammer dat de rekenkamercommissie de huidige samenwerking tussen Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk over het algemeen negatief kwalificeert. Juist omdat de samenwerking, zoals die is opgezet, tot nu toe steeds volgens de lijn en de uitgangspunten is verlopen die de raad zelf heeft uitgezet. Beleidsvrijheid en beslissingsbevoegdheid liggen volledig bij de drie raden, hetgeen niet alleen aansluit bij de wens van bestuurlijke zelfstandigheid maar ook bij zaken zoals de dienstverlening aan de inwoner van Goirle. Wij zien dat de samenwerking goed verloopt en steeds intensiever wordt. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de wens van de drie raden om de samenwerking te verbreden, te verdiepen en te versnellen.

## 6. Nawoord rekenkamercommissie

Om de gemeenteraad van Goirle te kunnen ondersteunen bij de besluitvorming over de zich ontwikkelende samenwerking met Hilvarenbeek en Oisterwijk (GHO), heeft de Rekenkamercommissie Dongen-Goirle-Loon op Zand onderzoek gedaan naar de kansen en risico's van de GHO-samenwerking. Daarbij is ingegaan op de aanvullende maatregelen die nodig zijn om kansen te grijpen en kwetsbaarheden te vermijden. Verder is aandacht besteed aan de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het GHO-proces.

Ten behoeve van dit onderzoek zijn alle personen gesproken en documenten bestudeerd die nodig waren om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Voor een algemeen beeld van de betrokkenheid van de gemeenteraad is gesproken met de raadsgriffier, voor een meer gedetailleerd beeld is gesproken met twee van de drie zittende Goirlese leden van de raads werkgroep GHO. Daarnaast zijn er gesprekken geweest met de gemeentesecretaris om informatie op te halen over hoe proces van intergemeentelijke samenwerking is georganiseerd en verlopen.

Het college stelt in zijn reactie: "(w)e vinden het jammer dat de rekenkamercommissie de huidige samenwerking tussen Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk over het algemeen negatief kwalificeert. Juist omdat de samenwerking, zoals die is opgezet, tot nu toe steeds volgens de lijn en de uitgangspunten is verlopen die de raad zelf heeft uitgezet.

Beleidsvrijheid en beslissingsbevoegdheid liggen volledig bij de drie raden, hetgeen niet alleen aansluit bij de wens van bestuurlijke zelfstandigheid maar ook bij zaken zoals de dienstverlening aan de inwoner van Goirle."

Het staat het college vrij de om de conclusies van dit rekenkameronderzoek te betreuren. Het is echter de taak van de rekenkamercommissie om gefundeerde kritiek te leveren op het gevoerde beleid en de beleidsuitgangspunten. Zoals u hebt kunnen lezen richten de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie zich vooral op het laatste: de uitgangspunten die de raad heeft gesteld voor de ontwikkeling van de GHO-samenwerking. Omdat het behoud van bestuurlijke zelfstandigheid te zeer centraal wordt gesteld, worden kansen gemist die samenwerking meerwaarde kunnen geven. De voorgestelde organische ontwikkeling van de GHO-samenwerking zal daarom een sterke mate van vrijblijvendheid kennen. Om succesvol te kunnen samenwerken moet immers altijd wat zelfstandigheid worden opgegeven.

We zijn van mening dat dit rapport de gemeenteraad voldoende informatie geeft om weloverwogen keuzes te maken, die het college duidelijke kaders kunnen geven voor de GHO-ontwikkeling. Prof dr. Marcel Boogers (betrokken onderzoeker) kan ter aanvulling op de bespreking van dit rapport, een toelichting verzorgen aan de gemeenteraad van Goirle waarin er nader ingegaan kan worden op de overwegingen en argumenten achter het onderzoek.

## Bijlagen

### Bijlage 1: De tien uitgangspunten samengevat (raadbesluit 30-10-2012)

1. De dienstverlening van onze gemeente dient zoveel mogelijk op maat en dichtbij de burgers te worden georganiseerd;
2. (Verregaande) intergemeentelijke samenwerking richt zich op cultureel min of meer gelijk gestemde en nabijgelegen gemeenten;
3. Goirle wil uitdrukkelijk bestuurlijk zelfstandig blijven. Intergemeentelijke samenwerking heeft niet zozeer ten (hoofd)doel om de bestuurskracht te vergroten;
4. Een samenwerkingsverband dient (ongeacht de vorm) op termijn voldoende 'body' te hebben;
5. De Goirlese *beleidsbepaling* blijft in Goirle plaatsvinden; door raad/college maar ook fysiek in Goirle gestationeerd. Daar waar beleidssynchronisatie niet treedt in de autonomie van de gemeente Goirle, de invloed van het bestuur op het te voeren beleid niet verkleint en er schaalvoordelen te behalen zijn, kan gezamenlijke opstelling/uitvoering van beleid worden overwogen. De *beleidsuitvoering* is niet zozeer fysiek gebonden aan Goirle en kan eventueel ook elders plaatsvinden;
6. Goirle blijft in financieel opzicht onafhankelijk van haar samenwerkingspartners;
7. Intergemeentelijke samenwerkingsvorm(en) en onze mogelijke samenwerkingspartner(s) dien(t)(en) te passen bij de gedachte van meer op regie sturend c.q. het meer benutten van de kracht van de samenleving;
8. Samenwerking dient de positie van Goirle (vanuit eigen kracht) in geografisch opzicht te versterken; daarbij geldt er geen exclusiviteit voor samenwerkingspartners in absolute zin;
9. In de te kiezen samenwerkingsvorm(en) en de daarbij horende afspraken (inclusief controle daarop), dient de controlerende rol te zijn geborgd;
10. Bij een te kiezen samenwerkingsvorm dient niet alleen een louter technische of bedrijfsmatige afweging te worden gemaakt; ook politiek-bestuurlijke factoren dienen daarbij te worden betrokken.

## Bijlage 2: Bronnenlijst

(chronologisch)

Feiock, R. (2007), 'Rational Choice and Regional Governance', in: *Journal of Urban Affairs*, 29 (1), pg. 47-63.

BMC, Zelfstandig naar Samen, Rapportage 4GG-samenwerking, 16 mei 2012.

Raadsvoorstel *Visie op intergemeentelijke samenwerking* (incl. bijlagen Overzicht samenwerkingsverbanden Goirle), 4 september 2012.

Veerkrachtig bestuur Brabant, Bestuursscan Goirle, 12 november 2012.

Allers, M.A. en J.B. Geertsema (COELO, 2014), The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform. Som Research report, 14019-EEF.

Thuis in Goirle: groen, sociaal en ondernemend. Toekomstvisie gemeente Goirle 2020, 2013.

Reactie eindrapport Veerkrachtig Bestuur in Brabant, 19 juni 2013.

Gezamenlijke reactie GHO aan GS, 8 oktober 2013.

Brief van de provincie inzake Veerkrachtig Bestuur Brabant, 10 december 2013.

Raadsinformatiebrief naar aanleiding van de brief van de provincie, 16 december 2013.

Programma radenbijeenkomst 29 januari 2014.

Nieuwsbrief intergemeentelijke samenwerking GHO, 22 april 2014.

Collegeprogramma 2014-2018, Eigen kracht en samenspel, 24 juni 2014.

Programma radenbijeenkomst 25 juni 2014.

Tussenbericht GHO aan de GS van de provincie betreffende traject Veerkrachtig Bestuur, 8 juli 2014.

Procesvoorstel traject van visievorming samenwerking aan presidium Hilvarenbeek en Oisterwijk en Agendacommissie Goirle (Stuurgroep samenwerking GHO), september 2014.

Onze Blik op op de toekomst. Een schets van de opgave, ambities en waarden die wij delen. GHO, oktober 2014.

Raadsvoorstel Deelname werkgroep visie op samenwerking GHO, 14 oktober 2014.

Kader voor intergemeentelijke samenwerking GHO (aan de raden), januari 2015.

Berenschot, offerte bestuurlijke visie 'Samen halen we het beste uit onszelf', 14 april 2015.

Raadsinformatiebrief Intergemeentelijke samenwerking GHO, 17 april 2015.

Raadsinformatiebrief Stand van zaken intergemeentelijke samenwerking, 30 juni 2015.

Sturen op afstand in verbondenheid, gemeente Goirle, 13 augustus 2015 (incl. raadsvoorstel).

Goirle Leeft! De kracht van een zelfstandige gemeente, 18 augustus 2015 (incl. raadsvoorstel).

Overzicht samenwerkingsverbanden gemeente Goirle, september 2015 (versie 7).

Bestuurlijke visie samenwerking Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk, november 2015 (incl. raadsinformatiebrief).

(Veer)Krachtig Bestuur in Brabant: hoe verder? Provincie Noord-Brabant, november 2015

Wisselwerking: naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking. Advies Raad voor het openbaar bestuur. December 2015.

Nieuwsbericht Oranjeplein (intranet), 17 december 2015.

OR over intergemeentelijk samenwerking, 2015.

Programmabegroting 2016-2018.

### Bijlage 3: lijst gesprekspartners

- Berry van 't Westeinde – raadsgriffier Goirle
- John Boeren – projectleider GHO, gemeente Goirle
- Mark van Oosterwijk – raadslid pro-actief Goirle, lid raads werkgroep GHO
- Bert Schellekens – raadslid lijst Riel-Goirle, lid raads werkgroep GHO
- Eric van den Bogaard - teamleider bestuurlijke organisatie Provincie Noord-Brabant, contactfunctionaris Veerkrachtig bestuur voor regio Midden-Brabant.