

stafeenheid Bestuurs- en Directieondersteuning

Datum
13-08-2015



Sturen op afstand in verbondenheid

De positie van de raad bij gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	1
1. Aanleiding.....	2
2. Het waarom van samenwerken.....	2
3. Landschap van samenwerking in onze gemeente	4
4. Zeggenschap en democratische legitimatie.....	6
5. Conclusies en aanbevelingen	8

1. Aanleiding

Het belang van samenwerking is de laatste jaren aanzienlijk toegenomen. Deels vanuit het groeiende besef dat sommige taken beter en slimmer samen met anderen kunnen worden georganiseerd, deels omdat bepaalde maatschappelijke opgaven verplicht op bovenlokaal niveau worden belegd.

In het bestuursakkoord voor de gemeente Goirle 2014-2018 met de titel *Een krachtige gemeente in een kansrijke regio met oog voor elkaar* wordt samenwerking expliciet benoemd als één van de drie aspecten van de rode draad, die de coalitiepartijen hanteren voor het verwezenlijken van de raadsambities. In het akkoord wordt aandacht gevraagd voor de invloed van de raad op regionale en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen. Het college heeft in haar programma *Eigen kracht en samenspel* toegezegd de raad een notitie aan te bieden, die nu voorligt.

Doel van deze notitie

Deze notitie geeft de raad een antwoord op de vragen die in het bestuursakkoord gesteld zijn: het waarom en hoe van samenwerken, en het borgen van democratische legitimiteit bij alle vormen van samenwerking. Dit stuk heeft raakvlakken met een andere toegezegde notitie, namelijk die over de kracht en het belang van de zelfstandigheid van Goirle. Tenslotte heeft ook de bestuurlijke visie op de intergemeentelijke samenwerking met Hilvarenbeek en Oisterwijk, waaraan nu gewerkt wordt, een sterke relatie met deze notitie. Voorliggende notitie zal zich evenwel toespitsen op het inzichtelijk maken van de bestaande gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden, alsmede op de zeggenschap van de raad daarin.

2. Waarom samenwerken?

Bij het uitvoeren van taken heeft onze gemeente drie smaken: zelf doen, samenwerken of uitbesteden. Vaak is samenwerking een keuze, maar soms is het een wettelijke verplichting. Zo bepaalt de wet dat onze gemeente deel uitmaakt van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Midden en West-Brabant. Wanneer de gemeente wel zelf een keuze kan maken, hebben overwegingen voor samenwerking veelal te maken met een streven naar kwaliteitsverbetering, het realiseren van schaalvoordelen, het aanbieden van complexe voorzieningen, het besparen op kosten, het delen van expertise of het behoud van de eigen identiteit.

Het palet aan samenwerking omvat logische keuzes over de terreinen waarop die samenwerking wordt gezocht. Dat wil zeggen dat de onderwerpen waarop wordt samengewerkt, naast de verplichte vormen, ofwel qua aard het beste bovenlokaal kunnen worden georganiseerd, ofwel qua capaciteit, effectiviteit en/of efficiëntie een aanpak op grotere schaal wenselijk maken. Zaken als arbeidsmarkt, verkeersbewegingen, landschapontwikkeling en criminaliteit beperken zich immers niet tot gemeentegrenzen, en het organiseren van bv. leerlingenvervoer is logischer in combinatie dan iedere gemeente voor zich.

Om het anders te zeggen: als het goed mogelijk is, worden onderwerpen op lokaal opgepakt. Waar een vorm van samenwerking echter leidt tot een betere kwaliteit, tot lagere kosten of tot een minder kwetsbare organisatie, wordt gekozen voor het gezamenlijk oppakken van de taken.

Aard van de samenwerking

Wanneer gekozen wordt voor samenwerken, is het nodig te realiseren dat een samenwerkingsverband van strategisch, tactisch of operationeel aard kan zijn. Het is niet altijd even gemakkelijk om het karakter van een

samenwerkingsverband strikt te duiden. Sommige samenwerkingsverbanden hebben zowel een strategische als tactische of operationele component. Om die reden is het overzicht van de bestaande gemeenschappelijke regelingen niet op deze manier ingedeeld. Hierna volgen wel een paar voorbeelden.

Strategische samenwerking gaat uit van het bundelen van invloed, gericht op regionale strategie- en planvorming en het versterken van de concurrentiepositie. Het doel hiervan is de aanpak van gemeenschappelijke maatschappelijke opgaven die op regionaal niveau spelen, zoals demografische en economische ontwikkelingen. Deze samenwerking heeft een territoriaal en integraal karakter. De deelname aan de Regio Hart van Brabant is daarvan een voorbeeld.

Tactische samenwerking betreft regionale beleidsontwikkeling en -implementatie. Doel is het vergroten van de bestuurs- en uitvoeringskracht voor gemeentelijke taken die door hun omvang en complexiteit het vermogen van de gemeentelijke organisatie te boven gaan. Denk hierbij aan gezamenlijke uitvoering van gedecentraliseerde taken, de gemeenschappelijke gezondheidsdienst en het regionaal ambulancevervoer, of verplichte samenwerkingsverbanden als de veiligheidsregio en de omgevingsdienst. Tactische samenwerking is vooral taakgericht en sectoraal.

Operationele samenwerking heeft betrekking op bedrijfsvoering en beheer met als doel het bereiken van kwaliteits- en kostenvoordelen. Het gaat dan om gezamenlijke inkoop van diensten of inhuur van personeel of het gezamenlijk verzorgen van gemeentelijke dienstverlening. Lokale voorbeelden daarvan zijn de poule van Bijzondere Opsporings Ambtenaren, de samenwerking met ICT Tilburg, het organiseren van leerlingenvoer en het laten verzorgen van de salarisadministratie door Oisterwijk. Operationele samenwerking heeft een organisatiegericht en beheersmatig karakter.

Samenhang

Hoewel het niet wenselijk is om inhoudelijke "dubbelingen" in de samenwerkingsverbanden te hebben, kan er wel sprake zijn van overlappingsen. Het gaat dan om samenwerkingen die in samenhang met en aanvulling op elkaar opereren. De samenwerking binnen de Regio Hart van Brabant is daarvan het beste voorbeeld. Hier is enerzijds sprake van een combinatie van oude en nieuwe structuren, waardoor het lopende convenant verkeer en vervoer en het lopende contract afvalverwerking bestaan naast de gemeenschappelijke regeling Regio Hart van Brabant. Anderzijds is er een combinatie van samenwerking op de puur publiekrechtelijke opgaven met de negen gemeenten binnen de Regio Hart van Brabant, en een samenwerking van overheid met onderwijs en ondernemers op de economische maatschappelijke opgaven via Midpoint Brabant. Dit alles ter realisatie van de gedeelde ambities van de regionale strategische werkagenda.

Rendement

Het blijft lastig om het concrete rendement van de diverse samenwerkingsverbanden goed te duiden. Dit komt omdat de doelstelling waarmee een samenwerking wordt aangegaan vaak heel algemeen geformuleerd is, waardoor de opbrengst moeilijk meetbaar is. Niet altijd zijn harde cijfers te koppelen aan het rendement van een samenwerking. Wel is te beredeneren dat een gezonde regionale economie met een aantrekkelijk woon-, vestigings- en verblijfsklimaat ook voor onze gemeente voordelen zal bieden, bijvoorbeeld voor de woningmarkt, de bevolkingsopbouw, de onderwijsbehoefte, de middenstand en de toeleverende bedrijven. Projecten in een andere gemeente hebben ook zeker een positief effect op onze gemeente. En omgekeerd: omliggende gemeenten kunnen ook baat hebben bij projecten in Goirle. Voor alle terreinen waarop onze gemeente actieve

samenwerking zoekt geldt dat het uitgangspunt is dat we samen meer kunnen zijn en bereiken dan de som der delen, en dat we daar per saldo gezamenlijk beter van worden. Samenwerking gaat evenwel ook altijd gepaard met collectiviteit, met beslissingen door een meerderheid en met geven en nemen. In het hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de implicaties hiervan.

Ontwikkelingen en evaluatie

Het is goed te realiseren dat samenwerking een dynamisch gegeven is, waarbij eerder bedachte verbanden soms worden achterhaald door actuele ontwikkelingen en nieuwe koepels. Waar gemeenten vroeger samenwerkten in het Samenwerkingsverband Midden-Brabant (SMB) of het Regionaal Overleg Midden-Brabant (ROM) zijn ze nu aangesloten bij de Regio Hart van Brabant. Het Centrum voor Jeugd en Gezin is komen te vervallen met de nieuwe ingangen voor jeugdzorg, het Servicepunt Handhaving Midden- en West-Brabant (Seph) is opgegaan in de regionale Omgevingsdienst, en de samenwerking op het gebied van energie en duurzaamheid (MOED) valt tegenwoordig onder Midpoint Brabant.

Het landschap van samenwerking blijft in beweging. Deze veranderingen nopen ook tot het steeds opnieuw evalueren van de bestaande samenwerkingsverbanden. Periodiek kan en mag de vraag gesteld worden of het eerder gekozen samenwerkingsverband nog steeds de juiste vorm van samenwerking is. Echter, aan het verbreken van samenwerkingsvormen kunnen consequenties van bestuurlijke en financiële aard zitten.

3. Hoe samenwerken?

3.1 Vormen van samenwerking

Er zijn diverse varianten van samenwerking. Hieronder volgen de drie belangrijkste. De aard van het samenwerkingsverband is bepalend voor rechten en plichten.

Gemeenschappelijke regelingen

Gemeenschappelijke regelingen worden beschouwd als de meest zware vorm van samenwerking. Onze gemeente neemt op dit moment deel aan zeven gemeenschappelijke regelingen. Bij gemeenschappelijke regelingen is sprake van een publiekrechtelijk samenwerkingsverband waarbij een openbaar lichaam¹, een gemeenschappelijk orgaan² of een bedrijfsvoeringsorganisatie³ kan worden ingesteld ter behartiging van een of meer gemeentelijke belangen. Laatstgenoemde mogelijkheid is recentelijk aan de "Wet gemeenschappelijke regelingen" (Wgr) toegevoegd; op dit moment neemt onze gemeente nog niet deel aan een bedrijfsvoeringsorganisatie.

Bij het aangaan van een nieuwe gemeenschappelijke regeling bepaalt de raad wie namens onze gemeente lid is van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam dan wel lid is van het gemeenschappelijk orgaan. De

¹ Een openbaar lichaam is een overheid die bepaalde taken uitvoert binnen een bepaald ruimtelijk gebied of op een bepaald inhoudelijk gebied. Traditionele voorbeelden van een openbaar lichaam zijn het rijk, de provincies en de gemeenten. Meer recente voorbeelden zijn de veiligheidsregio's en de omgevingsdiensten. Een openbaar lichaam heeft een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter en bezit rechtspersoonlijkheid.

² In tegenstelling tot een openbaar lichaam heeft een gemeenschappelijk orgaan alleen een dagelijks bestuur en geen of een beperkte rechtspersoonlijkheid. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd.

³ Een bedrijfsvoeringsorganisatie is een lichtere vorm van een gemeenschappelijke regeling op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken. Een bedrijfsvoeringsorganisatie heeft wel rechtspersoonlijkheid, maar heeft slechts een dagelijks bestuur zoals een gemeenschappelijk orgaan in tegenstelling tot de zwaardere vorm van besturen bij een openbaar lichaam.

bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft evenwel aan onze gemeente. De Wgr geeft diverse regels over het instrumentarium dat de raad kan inzetten om op afstand te besturen. Daarover meer in hoofdstuk 4. Bij een gemeenschappelijke regeling worden besluiten genomen bij een meerderheid van stemmen, soms met gewogen stemmen. Eenmaal een besluit genomen door het algemeen bestuur, dan is het niet mogelijk om als deelnemende gemeente daarvan af te wijken. Een voorbeeld hiervan is de bijdrage aan een gemeenschappelijke regeling, deze kent na besluitvorming door het algemeen bestuur een verplicht karakter.

Bestuurlijke convenanten

Een lichtere vorm van samenwerking wordt geregeld via bestuurlijke convenanten. Hierbij is sprake van bestuurlijke bekrachtiging van een gedeeld belang en van een inspanningsverplichting om hiervoor gezamenlijk middelen in te zetten. Hoewel rechtens niet afdwingbaar brengt een dergelijk "herenakkoord" wel morele verplichtingen met zich mee. Een voorbeeld uit het overzicht in de bijlage is het vierjaarlijkse convenant GGA (gebiedsgerichte aanpak verkeer en vervoer).

Samenwerkingsovereenkomsten

Voor bepaalde taakvelden heeft onze gemeente samenwerkingsovereenkomsten afgesloten, gericht op een gezamenlijke coördinatie en uitvoering van specifieke diensten. Onze gemeente treedt hierin op als contractspartner zonder bestuurlijke component. Gedurende de looptijd van de overeenkomst zijn partijen wel gehouden om aan hun verplichtingen te voldoen.

3.2 Verbonden partijen

Het is goed om hier duidelijk te maken dat de term verbonden partijen niet slaat op een vorm van samenwerking. Het is een term uit het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten'. Een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan of een bedrijfsvoeringsorganisatie, ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling, is tevens een verbonden partij. Daarvan is namelijk sprake wanneer onze gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Een financieel belang is aan de orde bij een ter beschikking gesteld bedrag, dat niet verhaalbaar is als de verbonden partij failliet gaat, respectievelijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Een bestuurlijk belang gaat uit van zeggenschap, uit hoofd van vertegenwoordiging in het bestuur dan wel uit hoofde van stemrecht.

Onze gemeente kent ook privaatrechtelijke verbonden partijen: NV Brabant Water en de Bank Nederlandse Gemeenten. Daarbij is sprake van deelneming via aandelen en zeggenschap via de aandeelhoudersvergadering.

3.3 Overzicht

In de bijlage is een actueel overzicht opgenomen van de samenwerkingsverbanden waarin onze gemeente deelneemt. Per onderwerp is aangegeven wie de partners in deze zijn, hoe de eventuele bestuurlijke vertegenwoordiging is geregeld, welke financiële bijdrage met deze samenwerking gemoeid is, wat we met de samenwerking beogen te bereiken, en hoe de invloed en betrokkenheid van de raad formeel is geregeld.

Het overzicht is ingedeeld naar de vormen van samenwerking. Aangezien de gemeente Goirle nog niet deelneemt in een bedrijfsvoeringsorganisatie zijn in het overzicht twee soorten van samenwerkingsverbanden opgenomen: de gemeenschappelijke regelingen (lijst A) en overige samenwerkingsverbanden (lijst B). Ook zijn er nog enkele samenwerkingsverbanden in liquidatie (lijst C).

Verder kan worden geconstateerd dat er weliswaar uiteenlopende partners zijn, maar dat het merendeel van de samenwerking toch overeenkomstige deelnemers uit Midden-Brabant kent. Het zijn met name de verplichte grote verbanden die samenwerking buiten de regio noodzakelijk maken.

Een optelsom leert dat onze gemeente in 2015 in totaal € 9.205.452,00 uitgeeft aan de gemeenschappelijke regelingen als genoemd in lijst A. Ten opzicht van de totale gemeentebegroting (2015: € 62.442.746,00) gaat het dan om een percentage van 14,7 %.

Daarbij is de (lichte) gemeenschappelijke regeling inzake ICT (€ 735.400,00) wellicht een wat vreemde eend in de bijt, omdat het hier om een operationele samenwerking met slechts één partner gaat. Hier had ook gekozen kunnen worden voor bijvoorbeeld een dienstverleningsovereenkomst, maar omwille van fiscale redenen is het een gemeenschappelijke regeling geworden.

De grotere gemeenschappelijke regelingen hebben derhalve een totaalvolume van circa € 8.500.000,00. Van dit bedrag wordt € 5.107.666,00 bijgedragen aan diverse samenwerkingsvormen binnen de Regio Hart van Brabant. Deze regionale bijdrage bestaat uit:

- Regio Hart van Brabant, algemene bijdrage	€ 69.333,00
- Regionale jeugdhulp:	€ 4.120.000,00
- Midpoint Brabant:	€ 69.333,00
- convenant GGA verkeer en vervoer:	€ 11.000,00
- overeenkomst Afvalwerking:	€ 838.000,00
Totaal:	€ 5.107.666,00

De samenwerkingsverbanden als genoemd in lijst B zijn van nadrukkelijk kleinere omvang.

4. Zeggenschap en democratische legitimatie

4.1 Inleiding

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.

Gelet op de doelstelling van deze notitie ligt in het vervolg de focus op de gemeenschappelijke regelingen uit lijst A, waarbij de rol van de raad in de diverse fasen wordt aangegeven.

4.2 Initiatieffase

Feitelijk gaat aan de initiatieffase nog een nulfase vooraf, waarin wordt bepaald of het aangaan van een gemeenschappelijke regeling de beste keuze is om een taak uit te voeren.

Zodra besloten is dat een nieuwe gemeenschappelijke regeling wenselijk is, moet de raad toestemming geven voor het aangaan van de gemeenschappelijke regeling. In deze initiatieffase worden de belangrijkste lijnen

uitgezet, zoals het doel van samenwerking, de partners, de bestuurlijke vertegenwoordiging en de stemverhouding. Ook kan de raad algemene en specifieke kaders stellen over de meerjarige doelen en prestaties, in relatie tot de financiële bijdrage, en op welke wijze hij wenst te worden geïnformeerd. Hoe specifiek de doelen en afspraken aan de voorkant worden gemaakt, des te beter zijn de resultaten c.q. het nakomen in het vervolg te monitoren. Duidelijk moet zijn dat hier het zwaartepunt ligt: de raad kan letterlijk 'vooraan aan het stuur' zitten.

Zo hanteren bv. de gemeenten in de regio West-Brabant een spelregel, dat bij een 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.

4.3 Monitoring en bijsturing

Gedurende de looptijd van een gemeenschappelijke regeling zijn er bepaalde ijkpunten voor monitoring en bijsturing, veelal ingebed in de planning&control-cyclus.

Kaderbrief en ontwerpbegroting

Op grond van de Wgr ontvangt de raad van iedere gemeenschappelijke regeling uiterlijk 15 april de algemene en financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar, zodat deze informatie beschikbaar is tijdens de behandeling van de gemeentelijke voorjaarsnota. Voorts kan de raad jaarlijks zienswijzen indienen op de ontwerpbegrotingen van de gemeenschappelijke regelingen. Die begroting moet tevens een meerjarenraming bevatten met de financiële en inhoudelijke vooruitzichten voor de drie opvolgende jaren.

Dit neemt echter niet weg dat de financiële bijdrage aan gemeenschappelijke regelingen een verplicht karakter heeft. De begroting van de gemeenschappelijke regeling is, nadat deze door het algemeen bestuur is vastgesteld, een vaststaand gegeven voor de gemeentebegroting, waarvan niet meer kan worden afgeweken. 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.

Paragraaf verbonden partijen

Daarnaast biedt de paragraaf verbonden partijen uit de gemeentebegroting, of een meer uitgebreide Nota Verbonden Partijen, de raad een mogelijkheid om kaders mee te geven aan bestuurders van verbonden partijen. De paragraaf moet ingaan op de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen opgenomen in de gemeentebegroting, en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen. Verder dient in een lijst van verbonden partijen tot uitdrukking te komen met welke partijen de gemeente verbonden is, welke openbare belangen op die wijze worden behartigd, en welke financiële belangen en risico's daarmee samenhangen.

Naast de paragraaf in de gemeentebegroting bestaat de mogelijkheid tot een Nota Verbonden Partijen, die vierjaarlijks kan worden vastgesteld. Wanneer er sprake is van een actuele nota met een zelfstandige kaderstellende rol dan kan de paragraaf in de begroting zich beperken tot de hoofdlijnen en de stand van zaken. De Nota Verbonden Partijen in onze gemeente is voor het laatst in 2006 vastgesteld.

Koerswijzigingen

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.

Wanneer een gemeenschappelijke regeling 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.

4.4 Verantwoording

Ontwerpjaarrekening

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.

Inlichtingen

Naast de financiële controlling 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-uitwisseling tenminste tweemaal per jaar een radendag wordt georganiseerd. 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.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Een doorkijk vanuit de algemene beschouwingen naar de Goirlese praktijk van samenwerkingsverbanden leidt tot de volgende conclusies.

Algemeen

Samenwerkingsverbanden zijn onontbeerlijk en onontkoombaar. Enerzijds omdat samenwerking leidt tot strategische, tactische en operationele (schaal)voordelen waardoor op een kwalitatieve, constructieve en efficiënte manier wordt voorzien in de behoeften van onze inwoners, anderzijds omdat het Rijk de gemeente daartoe direct of indirect verplicht.

Aangezien het (financiële) volume van samenwerking binnen het totale takenpakket groeit, is het zaak om voldoende grip te houden op de diverse samenwerkingsverbanden. Het is evident dat samenwerken altijd

gepaard gaat met een gedeelde zeggenschap; samenwerken gaat immers uit van collectiviteit en solidariteit. Maar dit betekent geenszins dat de raad stuurloos is.

Specifiek

Onze gemeente neemt deel aan diverse samenwerkingsverbanden met weliswaar uiteenlopende partners, maar het merendeel van de samenwerking kent toch overeenkomstige deelnemers uit Midden-Brabant.

In 2015 besteedt onze gemeente in totaal € 9.205.452,00 aan de gemeenschappelijke regelingen waaraan wordt deelgenomen. Ten opzicht van de totale gemeentebegroting (2015: € 62.442.746,00) gaat het dan om een percentage van 14,7 %.

Het palet aan samenwerkingsverbanden waarin geparticipeerd wordt, is logisch. De onderwerpen van de samenwerking, naast de verplichte vormen, kunnen ofwel qua aard het beste bovenlokaal worden georganiseerd, ofwel maken qua capaciteit, effectiviteit en/of efficiëntie een aanpak op grotere schaal wenselijk. Er zijn ook momenten waar bewust gekozen wordt voor samenwerking om op die manier de eigen identiteit te behouden.

Er zitten geen dubbelingen in de samenwerkingsverbanden, wel hangen sommige verbanden nauw samen. Dat is in het bijzonder zichtbaar in hetgeen binnen de Regio Hart van Brabant samen met anderen wordt georganiseerd.

Het blijft lastig om het concrete rendement van de diverse samenwerkingsverbanden goed te duiden. Dit komt omdat de doelstelling waarmee een samenwerking wordt aangegaan vaak heel algemeen geformuleerd is, waardoor de opbrengst moeilijk meetbaar is. Tegelijkertijd is ook niet alles SMART te maken, omdat de effecten van samenwerking vaak indirect zijn.

De Gemeentewet en de 'Wet gemeenschappelijke regelingen' bieden de raad een instrumentarium om vanuit diverse rollen op afstand te sturen.

Hoe concreter de raad het kader in de initiatieffase regelt, des te beter kan de monitoring en bijsturing op resultaten en afspraken plaatsvinden. Veel instrumenten zijn ingebed in de planning&control-cyclus maar er zijn ook andere (proactieve) beïnvloedingsopties. Daarnaast kan de raad gebruik maken van de meer algemene informatie- en verantwoordingsmogelijkheden.

5.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van het voorgaande heeft het college enkele aanbevelingen aan de raad geformuleerd. Daarbij wordt niet puntsgewijs op alle conclusiepunten ingegaan, omdat er vaak overlap is in de beste remedie om de gevoelde frictiepunten inzake de afstand tot samenwerkingsverbanden aan te pakken. De benadering gaat uit van de volgende driedeling: inzicht, sturing en vertrouwen.

Inzicht creëren en houden:

- Inzicht heeft een directe relatie met informatie. Het bestaande instrumentarium, waaronder de begrotingsparagraaf en lijst van verbonden partijen, geeft de raad reeds een behoorlijk goed zicht op de meest belangwekkende samenwerkingsverbanden en de eventuele risicoanalyse. Daarnaast kan de

raad via de zienswijzen op ontwerp(meerjaren)begrotingen, ontwerpjaarrekeningen en eventuele strategische beleidsstukken een goed beeld vormen van wat er binnen de samenwerkingsverbanden gebeurt en op stapel staat. Wanneer de raad andere en/of aanvullende informatiebehoefte heeft, dan is het raadzaam om die expliciet te formuleren. Bij voorkeur aan de voorkant bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden, maar anders (in geval van lopende samenwerkingsverbanden) via vragen/opdrachten aan de bestuurlijke afgevaardigden.

- Actualiseer de Nota Verbonden Partijen voor de eerste begrotingsvergadering van de nieuwe raadsperiode. Op die manier is een nieuwe raad van aanvang af geïnformeerd over de samenwerkingsverbanden.
- Maak gebruik van de georganiseerde informatiemomenten, zoals de radendagen Hart van Brabant, de terugkoppeling van de bestuurlijke afgevaardigden in raads- en commissievergaderingen. Volstaat dit naar de mening van de raad onvoldoende, geef dan aan op welke wijze en waarover de raad wèl geïnformeerd wenst te worden.
- Streef naar congruentie in samenwerkingsverbanden; de lappendeken wordt een stuk overzichtelijker als meestal met dezelfde 'lapjes' wordt samengewerkt. Soms is dat moeilijk beïnvloedbaar, omdat er ook 'rijdende treinen' zijn en enkele verplichte samenwerkingsgebieden. Maar kies waar mogelijk voor de meest logische partners: Hilvarenbeek en Oisterwijk voor de kleinschalige samenwerking, Regio Hart van Brabant of centrumgemeente Tilburg voor grootschalige, complexe en strategische samenwerking.
- Houdt periodiek (bijvoorbeeld tweejaarlijks bij de Voorjaarsnota) een evaluatie van nut en noodzaak van de portfolio van samenwerkingsverbanden.

Sturen:

- Formuleer expliciet in welke omstandigheden en onder welke condities de raad vindt dat onze gemeente een taak via een samenwerkingsverband dient uit te voeren, en welke vorm daarbij dan het beste past.
- Maak meer nadrukkelijk gebruik van de bevoegdheid om algemene en specifieke kaders te stellen (doelen, prestaties, in relatie tot de financiële bijdrage, wijze van informatievoorziening en evaluatie) bij het aangaan van een samenwerkingsverband.
- Gebruik de mogelijkheid om via de paragraaf verbonden partijen uit de gemeentebegroting kaders mee te geven aan bestuurders van verbonden partijen.
- Ga proactief aan de slag met het formuleren van de wensen aan samenwerkingsverbanden, ruim voordat zij de kaderbrief met beleidsmatige en financiële uitgangspunten moeten aanleveren. Stuur op resultaten die matchen met een bijdrage aan de gemeenschappelijke doelstellingen, en vraag in de jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling om een verantwoording daarover.
- Waak voor bureaucrativering van dat proces, anders ontstaat er een contraproductief resultaat van meer afstemming, overleg en sturingsvraagstukken.

Vertrouwen:

- Accepteer dat samenwerken betekent dat er sprake is van gedeelde zeggenschap. Samenwerking is mensenwerk en heeft alles te maken met elkaar kennen en respecteren.
- Denk vanuit een regionaal perspectief, waarbij vertrouwen in de partners een voorwaarde is.
- Investeer in netwerken, handel vanuit gemeenschappelijke doelen en denk in geven en nemen.
- Zoek de democratische legitimiteit in het borgen van een zorgvuldig proces.