

Hoofdstuk 1

Hoe verder met samenwerken?

1.1 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 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.

Nog voordat de Adviescommissie Krachtig Bestuur was ingesteld, oriënteerde het gemeentebestuur van Goirle zich al op samenwerking met andere gemeenten. In het bestuursprogramma 2010 – 2014 was al opgenomen dat gezocht zou worden naar samenwerking met andere gemeenten als dat voordeel oplevert. In diverse documenten waren uitgangspunten opgenomen, zoals in het collegeprogramma 2010 – 2014, de voorjaarsnota 2011 en de begroting 2012. Tijdens de raadsvergadering op 28 juni 2012 vroeg de raad om een samenhangende visie op intergemeentelijke samenwerking. Op 30 oktober 2012 stelde de raad 10 uitgangspunten vast voor intergemeentelijke samenwerking.

Het college van burgemeester en wethouders heeft zich daarna georiënteerd op samenwerkingsmogelijkheden met de gemeenten Hilvarenbeek en Oisterwijk op operationele taken van bedrijfsvoering. Op 15 april 2013 werd het startschot gegeven voor vijf pilots om samen te werken.

De nieuw benoemde gemeenteraad benoemde in 2014 een coördinerend wethouder voor samenwerking en een raadswerkgroep van de drie gemeenten stelde een kadernota op voor de verdere samenwerking (januari 2015). Een besluit tot formalisering van de samenwerking kon echter nog niet worden genomen, omdat zeer recent bleek dat de raad van Oisterwijk meer tijd nodig heeft om tot een dergelijk besluit te kunnen komen.

In het voorjaar van 2015 (april) zijn de colleges van Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk gestart met de ontwikkeling van een visie op de samenwerking tussen de drie gemeenten. Onder het motto "samen halen we het beste uit onszelf" wordt

momenteel toegewerkt naar een concrete samenwerkingsagenda, die naar verwachting in november 2015 zal worden gepresenteerd. De gemeenteraden van de drie gemeenten hebben in een informele bijeenkomst in juli 2015 hiervoor de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- Zelf de eigen ambities bepalen en realiseren
- Versterken van onze bestuurskracht in de regio
- Behoud van onze eigen identiteit
- Kwaliteit verbeteren, kwetsbaarheden opheffen en kosten besparen
- Duurzame samenwerking
- G-H-0 als primair subregionaal samenwerkingsverband
- Borgen van de politiek-bestuurlijke beleids- en beslisvrijheid
- Beleidsvorming afstemmen vanuit meerwaarde
- Borgen van de kaderstellende en controlerende rol van de raad
- Behoud van bestuurlijke zelfstandigheid
- Behoud van onderlinge financiële onafhankelijkheid
- Dienstverlening op maat en dicht bij onze inwoners
- Benutten van de kracht van onze samenleving

1.2 Samenwerking op verschillende niveaus

Als de motieven voor samenwerking worden genoemd, gaat het vaak om de 4K's: kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten en klantvriendelijkheid. Toch verhult dat de verschillende doelen van samenwerking. Globaal kunnen drie typen samenwerkingsdoelen worden onderscheiden:

- Bij strategisch doelen gaat het om het in onderlinge samenhang aanpakken van maatschappelijke vraagstukken op de schaal waarop deze vraagstukken zich voordoen (*economies of scope*). Strategische doelen hebben een integraal karakter, ze gaan over meerdere beleidsterreinen.
- Tactische doelen betreffen de schaalvoordelen die kunnen worden bereikt door beleidskennis en inhoudelijke expertise te delen en financiële risico's gezamenlijk af te dekken (*economies of policy*). Tactische doelen zijn meestal sectoraal van aard, ze beperken zich meestal tot één beleidsterrein.
- Operationele doelen hebben ten slotte betrekking op het bereiken van bedrijfseconomische schaalvoordelen (*economies of scale*) door gezamenlijke bedrijfsvoering (personeel, organisatie, ICT, administratie, etc.).

Vragen

Goirle participeert in een groot aantal samenwerkingsverbanden die een strategisch, tactisch of operationeel doel dienen. De samenwerking in Hart van Brabant en de participatie in Midpoint Brabant hebben een strategisch karakter, de samenwerking in de Omgevingsdienst en GGD dienen een tactisch doel, terwijl de ICT samenwerking met Tilburg een voorbeeld is van operationele samenwerking. Het is

nog onduidelijk hoe de te ontwikkelen samenwerking met Hilvarenbeek en Oisterwijk zich gaat verhouden tot bestaande samenwerkingsverbanden:

- Op welke terreinen zal in GHO-verband worden samengewerkt en in welke mate dient dat strategische, tactische op operationele doelen?
- Hoe gaat de GHO-samenwerking zich verhouden tot andere samenwerkingsverbanden?
- Welke samenwerkingsverbanden kunnen hierdoor worden vervangen?
- Op welke manier kan het andere samenwerkingsverbanden aanvullen en versterken?

Het doel van de samenwerking is ook van belang bij discussies over democratische sturing, controle en verantwoording. Als samenwerking een meer strategisch karakter heeft neemt de noodzaak tot democratische legitimatie toe, maar ook bij tactische en operationele samenwerking is het van belang dat de gemeenteraad in staat is op samenwerkings-doelen te sturen, de doelbereiking te controleren en dat hierover aan de raad verantwoording wordt afgelegd. In de raadsnota 'sturen op afstand in verbondenheid' zijn een aantal uitgangspunten geformuleerd voor de democratische sturing, controle en verantwoording van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en andere verbonden partijen. De vraag is of en hoe de besluitvorming rondom de GHO-samenwerking aan deze uitgangspunten tegemoet komt en wat er nodig is om het uiteindelijke resultaat in overeenstemming met deze uitgangspunten te laten zijn.

- In welke mate en op welke wijze heeft de gemeenteraad invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming over de GHO-samenwerking?
- Welke democratische waarborgen zijn nodig voor de GHO-samenwerking en wat zijn mogelijkheden om hier invulling aan te geven?

1.3 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.

1.4 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?

1.5 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is als volgt in te delen:

Deel I

Dit deel richt zich op de besluitvorming ten aanzien van de GHO-samenwerking en de rol die de gemeenteraad daarin heeft gespeeld.

Deel II

Dit deel richt zich op de kansen en de kansen en kwetsbaarheden van de GHO-samenwerking, waarvan binnenkort de contouren zullen worden geschetst (in de samenwerkingsagenda "samen halen we het beste uit onszelf").

Deel III

Dit deel richt zich op de sturingsmogelijkheden 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.

1.6 Normenkader

Voor de beoordeling van samenwerking (niet zijnde herindeling) ontbreekt een 'beleidskader van het Rijk, aangezien het Rijk hier geen taak heeft. Dat geldt ook voor de provinciale overheid, hoewel de provincie Noord-Brabant aan de toekenning van een subsidie inhoudelijke voorwaarden heeft verbonden¹.

Daarom maken wij gebruik van criteria die in de (wetenschappelijke) literatuur zijn beschreven en die overigens goed aansluiten bij de eerdergenoemde criteria:

¹ Subsidieregeling veerkrachtig bestuur Noord-Brabant, artikel 6.

<i>Effectiviteit en robuustheid:</i>	De samenwerkingsvorm stelt gemeenten in staat om de doelen van samenwerking te realiseren en de huidige en toekomstige opgaven op te pakken.
<i>Efficiëntie en kostenbeheersing:</i>	De samenwerkingsvorm werkt tegen zo gering mogelijke bestuurlijke en ambtelijke kosten en inspanningen.
<i>Kwaliteit en identiteit:</i>	De samenwerkingsvorm stelt gemeenten in staat om de kwaliteit van dienstverlening te garanderen.
<i>Flexibiliteit:</i>	De samenwerkingsvorm biedt de mogelijkheid om op relatief eenvoudige wijze nieuwe taken op te pakken of nieuwe samenwerkingspartners toe te laten.
<i>Democratische legitimering:</i>	De samenwerkingsvorm biedt voldoende mogelijkheden voor aansturing en controle door de (raden van de) betrokken gemeenten. Hierbij wordt voortgebouwd op hetgeen gesteld is in 'sturen op afstand in verbondenheid'.
<i>Transparantie en draagvlak:</i>	Zowel de samenwerkingsvorm zelf als de toedeling van taken en verantwoordelijkheden binnen het model zijn voor alle belanghebbenden (controlerende raadsleden, belanghebbende burgers, et cetera) voldoende duidelijk en kunnen rekenen op voldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.
<i>Duurzaamheid:</i>	De samenwerkingsvorm bevat voldoende waarborgen voor continuïteit van de regionale samenwerking tussen de gemeenten en eventuele andere partijen. Tevens moet de samenwerkingsvorm de flexibiliteit bezitten dat eventueel andere partijen in de toekomst zich kunnen aansluiten.

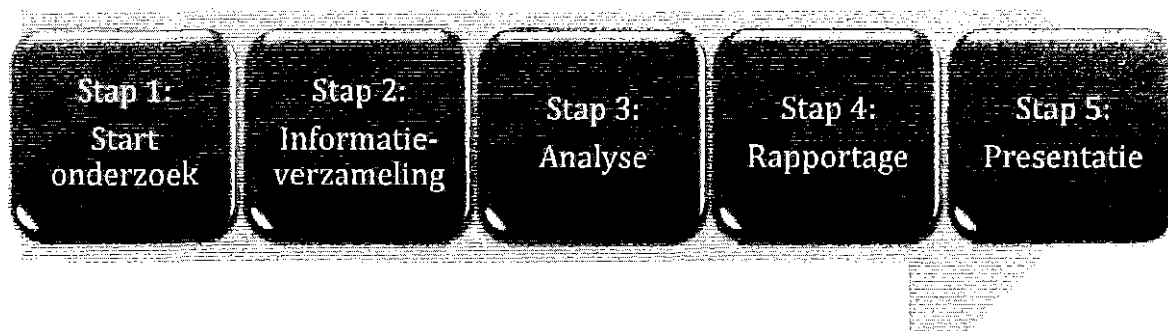
Hoofdstuk 2 Plan van aanpak

2.1 Aanpak samengevat

In dit hoofdstuk beschrijven wij de aanpak van het onderzoek op hoofdlijnen.

De verdere invulling en detaillering is onderwerp van overleg en besluitvorming met de Rekenkamercommissie.

2.2 Stappen



Stap 1: Start onderzoek

Na instemming van de Rekenkamercommissie met de opzet van het onderzoek, stellen wij een gedetailleerde planning op van de uit te voeren activiteiten, zodat de Rekenkamercommissie het verloop van het onderzoek goed kan volgen en desgewenst kan bijsturen. Indien gewenst verzorgen wij in overleg met de Rekenkamercommissie een introductie voor de burgemeester, griffier, gemeentesecretaris en andere relevante betrokkenen.

Wij maken afspraken over het aanleveren van de informatie uit de studie naar taken voor samenwerking die de gemeentelijke organisatie eerder heeft uitgevoerd en overige documenten.

Tevens bespreken wij met de griffier op welke wijze informatie verzameld kan worden van de ervaringen tot nu toe van raadsleden als het gaat om de sturing van samenwerkingsverbanden en welke wensen er thans leven ten aanzien van de GHO-samenwerking.

Stap 2: Informatieverzameling

Om de deelvragen 1 en 2 te kunnen beantwoorden treden de onderzoekers in direct contact met de bestuurders en het topmanagement van de gemeente Goirle. Ook zal worden gesproken met de griffier en een de raadsleden die deel uitmaken van de GHO-raadswerkgroep. Verder zal kennis worden genomen van de samenwerkingsagenda 'samen halen we het beste uit onszelf'. Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2 zal verder de relevante bestuurskundige literatuur worden bestudeerd.

Wij stellen ons voor in een semi-gestructureerd gesprek de visie op en opvattingen over GHO-samenwerking te inventariseren en zicht te krijgen op de criteria van het normenkader.

Stap 3: Analyse kansen en kwetsbaarheden,

In de laatste onderzoeks-stap worden de kansen en kwetsbaarheden van de GHO-samenwerking geanalyseerd en wordt nagegaan hoe kansen kunnen worden gegrepen en kwetsbaarheden kunnen worden vermeden. Hiermee worden onderzoeksvragen 3 en 4 beantwoord. Dit gebeurt op basis van bestudering van literatuur en relevante beleidsnotities. Verder zal gebruik worden gemaakt van de kennis van BMC op het gebied van gelijksoortige samenwerkingsverbanden als GHO.

Tot slot zal een sessie worden gehouden met de gemeenteraad over de mogelijke gevolgen van GHO-samenwerking en de manier waarop met kansen en kwetsbaarheden kan worden omgegaan.

Deze stap mondt uiteindelijk uit in een *checklist* die de gemeenteraad kan gebruiken bij de besluitvorming over de GHO-samenwerking. Wat zijn de kansen en kwetsbaarheden van GHO-samenwerking en met welke maatregelen kunnen kansen worden gegrepen en kwetsbaarheden worden vermeden?

Stap 4: Rapportage

Op basis van het onderzoek tot en met stap 4 stellen wij het conceptrapport op, waarin de uitkomsten van de drie onderdelen van het onderzoek worden beschreven. Dit wordt voor commentaar voorgelegd aan de Rekenkamercommissie. Na eventuele aanpassing volgt het ambtelijk hoor- en wederhoor en wordt de bestuurlijke reactie aan het college van burgemeester en wethouders gevraagd. Tenslotte wordt het rapport aangeboden aan de gemeenteraad en ter informatie aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders. Wij zijn aanwezig bij de behandeling door de gemeenteraad.

2.3 Planning

Voor de uitvoering van het onderzoek en de planning van de verschillende stappen maken wij graag nadere afspraken met de Rekenkamercommissie. Een realistische inschatting gaat uit van een doorlooptijd van ongeveer 3,5 maanden (tabel 1). Hierbij maken wij de opmerking dat de haalbaarheid van de planning afhankelijk is van de beschikbaarheid van de bij het onderzoek te betrekken personen.

Tabel 1 Planning

Step	Activiteit	Verwachting
1	Start onderzoek, inclusief voorbereiding	1 week
2	Informatieverzameling, waaronder gesprekken voeren	4 weken
3	Anal se	3 weken
4	Rapportage, incl. ambtelijk en bestuurlijk wederhoor 2 x 3 weken	5 weken