

Quick scan
Intergemeentelijke samenwerking

COLOFON

Rekenkamercommissie Haren

bestaat uit onafhankelijke leden, die geen binding hebben met de ambtelijke of bestuurlijke organisatie. Zij worden ondersteund door een ambtelijk secretaris. De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. De rekenkamercommissie wil door middel van haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente Haren, aan de transparantie van het gemeentelijk handelen en aan de versterking van de publieke verantwoording daarover. De rekenkamercommissie doet dit door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren. De rekenkamercommissie voert het onderzoek zelf uit, soms ondersteund door externe onderzoekers. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst.

Samenstelling

Leden	H. Kastermans H. van Mossevelde
Voorzitter	B. van Putten
Ambtelijk secretaris	I. Ruijs

Contact

Post	Postbus 21 9750 AA Haren Gn.
Email	rekenkamercommissie@haren.nl
Website	www.haren.nl

Inhoudsopgave

COLOFON	2
Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	4
2. Managementsamenvatting.....	5
3. Onderzoeksvragen, opzet en normenkader	7
3.1. Onderzoeksvragen.....	7
3.2. Onderzoeksopzet	8
3.3. Normenkader	8
4. Wettelijk kader en redenen om samen te werken.....	10
4.1. Gedwongen en vrijwillige samenwerking	10
4.2. Wet gemeenschappelijke regelingen	10
4.3. Clustering van uitvoering	11
4.4. Ambtelijke samenwerking.....	11
4.5. Redenen om samen te werken.....	11
4.6. Actuele schets samenwerking door gemeenten	12
5. Inventarisatie intergemeentelijke samenwerkingsrelaties.....	14
6. Bevindingen.....	19
6.1. Algemeen beeld	19
6.2. Bevindingen per thema	20
6.3. Beantwoording van de onderzoeksvragen.....	24
7. Conclusies en aanbevelingen	27
7.1. Conclusies	27
7.2. Aanbevelingen	29
8. Technische wederhoor.....	32
9. Nawoord	34
BIJLAGEN	36

1. Inleiding

De rekenkamercommissie Haren heeft het thema 'samenwerking met andere gemeenten' gekozen als onderwerp voor het eerste onderzoek. Dit thema is gekozen uit een lijst van mogelijke onderzoeksonderwerpen. Deze lijst is opgesteld op basis van een aantal door de commissie benoemde thema's en aan de hand van door de raadsfracties aangedragen suggesties.

De keuze is bepaald aan de hand van de criteria zoals deze zijn opgenomen in het protocol van de rekenkamercommissie en de concrete behoefte binnen de raad om meer te weten te komen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van samenwerking met andere gemeenten, de positie van de raad daarbij en over de overwegingen die ten grondslag liggen aan bestuurlijke en/of ambtelijke samenwerking. Met name de actualiteit rond (wenselijkheid tot) samenwerking tussen gemeenten in het algemeen heeft een belangrijke rol gespeeld bij de onderwerpkeuze. De commissie gaat er vanuit dat uit de verworven informatie, ervaringen en observaties kan worden geleerd en dat daarmee een bijdrage geleverd wordt aan toekomstige overwegingen met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking.

2. Managementsamenvatting

Waarom samenwerking

Samenwerking tussen gemeenten is noodzakelijk, vooral om bepaalde gemeentelijke taken op kwalitatief afdoende niveau en tegen acceptabele kosten te kunnen uitvoeren. Dat geldt zeker voor een gemeente met de omvang van Haren.

Er zijn vijf redenen te onderscheiden waarom een gemeente samenwerkt. Deze zijn ook alle van toepassing op de (actuele en beëindigde) samenwerkingsrelaties van de gemeente Haren.

1. Samenwerking om taken op een kwalitatief voldoende niveau te kunnen uitvoeren wanneer wet - en regelgeving, benodigde specialistische kennis, complexiteit en/of samenhang van gemeenten vragen om bundeling van kennis en capaciteit.
2. Samenwerking om gezamenlijke belangen te behartigen en/of projecten te ontwikkelen met een gezamenlijk belang.
3. Samenwerking op geografische gronden, zodat daarmee efficiënter en effectiever beleid ontwikkeld en afgestemd en/of uitvoering georganiseerd kan worden.
4. Samenwerking om gebruik te maken van elkaars kennis, beleid en uitvoering op elkaar af te stemmen of clustering van uitvoering door een externe partij te realiseren, c.q. deze uitvoering gezamenlijk aan te sturen.
5. Samenwerking tussen ambtelijke organisaties teneinde de bedrijfsvoering (van de gehele organisatie of onderdelen daarvan) efficiënter en effectiever te organiseren door werkzaamheden in gezamenlijkheid uit te voeren of de ene gemeente werkzaamheden te laten uitvoeren voor de andere gemeente (uitbesteding).

Bevindingen

Het ontbreekt de gemeenteraad aan inzicht wat het (financieel, organisatorisch en kwalitatief) betekent wanneer er niet zou worden samengewerkt en de gemeente een taak zelf zou moeten uitvoeren. Ook het zicht op de prestaties van de aangegane samenwerkingsverbanden en de relatie met gemeentelijke doelstellingen is beperkt. Een nadeel van samenwerking is dat een deel van de democratische sturing en controle verloren gaat. Samenwerkingsverbanden worden al snel als 'ver van ons bed' gezien. De informatiepositie van en de verantwoording richting de raad is voor verbetering vatbaar. Zo legt het college, respectievelijk het bestuur van het samenwerkingsverband over de samenwerking vrijwel alleen verantwoording af via de jaarstukken.

De mogelijkheden om de uitvoering te controleren en het beleid (bij) te sturen dienen te worden vergroot of waar reeds mogelijkheden zijn dienen deze beter te worden benut. De raad zal dat zelf moeten realiseren en dient actiever te zijn om zijn rol goed te kunnen vervullen. Het ontbreekt raadsleden aan overzicht en inzicht in de taken, resultaten en financiën van samenwerkingsverbanden en er is onduidelijkheid over de positie van de raad ten opzichte van de samenwerkingsverbanden en over de beïnvloedingsmogelijkheden. Van de (beperkte) mogelijkheden om te kunnen sturen of bestuurders aan te spreken wordt slechts sporadisch gebruik gemaakt. Ook is veelal onduidelijk wat de lokale beleidsruimte is met betrekking tot de betreffende taken. Hierin onderscheidt de raad van Haren zich overigens niet van raden van die van vele andere gemeenten.

Naast bestuurlijke samenwerking wordt er ook samengewerkt op ambtelijk niveau, c.q. is de behoefte daartoe groeiende.

De door Haren geïnitieerde ambtelijke samenwerking met de gemeente Tynaarlo is mislukt door een scala aan factoren. Het ontbrak vooral aan een gezamenlijk beeld van waarom deze samenwerking en wat is er voor nodig om succesvol te zijn? Ambtelijke samenwerking slaagt alleen wanneer er een gezamenlijke focus is en er voldoende vertrouwen is tussen de samenwerkingspartners.

Het landelijk beeld is dat vooral de informele samenwerking tussen organisaties (vormgegeven door individuele medewerkers) en besturen sterk toe neemt, terwijl ook steeds meer gekozen wordt voor uitbesteding of bundeling van ondersteunende werkzaamheden. Diverse ontwikkelingen liggen hieraan ten grondslag: toenemende complexiteit bij de uitvoering van taken, wensen om te besparen op uitvoeringskosten en kennis en kunde te bundelen zodat efficiënter en/of effectiever kan worden gewerkt, de noodzaak om de kwetsbaarheid bij het uitvoeren (of ondersteunen) van taken te verminderen en de continuïteit te versterken, toenemende decentralisatie van taken en de strategische overweging om door samenwerking de drang/noodzaak tot herindeling weg te nemen of te verminderen.

Er is steeds meer besef dat het voortbestaan van een zelfstandige gemeente op den duur alleen maar houdbaar is wanneer kennis, kwaliteit en ambtelijke capaciteit gewaarborgd is. Dat leidt tot een steeds grotere behoefte om op formele en structurele basis met andere gemeenten samen te werken en/of taken uit te besteden. Bij het overwegen van samenwerking is het van belang als uitgangspunt te nemen dat samenwerking vooral moet dienen als ondersteuning om krachtig te (kunnen) besturen vanuit een zelfstandige positie: samenwerken vanuit sterkte, niet vanuit zwakte.

Dat neemt niet weg dat er op den duur het dilemma ontstaat: vermindert meer samenwerking de noodzaak om tot gemeentelijke herindeling te komen of is herindeling door de samenwerking juist nog maar een kleine stap? Dit dilemma kan worden verkleind door de informatiepositie van de raad en de sturing en het toezicht van de raad op bestuurlijke samenwerking te versterken. Daarmee kan de balans tussen voor – en nadelen van samenwerking ten gunste worden beïnvloed. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop de uitvoering en de prestaties van de samenwerking - in relatie tot de gemeentelijke doelstellingen - worden verantwoord. Waar het gaat om ambtelijke samenwerking dienen bestuur en management te werken aan en te sturen op 'vertrouwen' en duidelijke doelen, zowel richting organisatie als richting raad. Deze laatste staat bij ambtelijke samenwerking weliswaar op afstand, maar moet wel zicht hebben op de met samenwerking nagestreefde doelen en ook het vertrouwen hebben dat burgers en de raad zelf goed bediend blijven.

3. Onderzoeksvragen, opzet en normenkader

Het uitgevoerde onderzoek betreft een quick scan. In korte tijd is een beeld verkregen van samenwerkingsrelaties die er zijn (geweest) tussen de gemeente Haren en andere gemeenten, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau en de wijze waarop deze hebben bijgedragen aan de gemeentelijke taakvervulling.

Uit dit beeld heeft de rekenkamercommissie informatie verworven over zaken als de overwegingen om samen te werken, de wijze waarop daar vorm aan gegeven is, de kosten en baten van de in samenwerking uitgevoerde taken, de wijze en mate van sturing op eigen doelstellingen en de voor- en nadelen van samenwerking.

Op basis van deze informatie heeft de commissie conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Aanbevelingen die van nut kunnen zijn bij toekomstig te maken keuzes ten aanzien van samenwerking en/of bij de wijze waarop organisatie, college en raad zich willen positioneren in samenwerkingsrelaties. In dat kader heeft de commissie zich ook gericht op de trends die van invloed (kunnen) zijn op de noodzaak tot samenwerking tussen gemeenten en de wijze waarop daar invulling aan gegeven wordt, c.q. kan worden.

3.1. Onderzoeksvragen

De commissie heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd, welke leidend zijn geweest bij het verwerven van informatie:

- Welke formele samenwerkingsrelaties heeft de gemeente Haren met andere gemeenten?
 - verbonden partijen
 - overige samenwerkingsrelaties

- Welke doelstellingen hebben de bestaande formele samenwerkingsrelaties en welke relatie ligt er met de doelstellingen uit de programmabegroting van de gemeente?

- Welke samenwerkingsrelaties zijn er in de periode 2006-2011 geweest, maar bestaan nu niet meer?
 - wat was de doelstelling van deze relaties?
 - wat was de reden van opheffen/uittreden?

- Welke samenwerkingsrelaties zijn in de periode 2006-2011 (aantoonbaar)overwogen?
 - welke doelstelling zou hiermee worden nagestreefd?
 - waarom is de relatie niet aangegaan?

- Hoeveel middelen worden voor de samenwerking, c.q. de in samenwerking uitgeoefende taken ingezet? Wat krijgt de gemeente Haren voor de ingezette middelen en in hoeverre zijn de resultaten beïnvloedbaar?

- Hebben college en raad de risico's die verbonden zijn aan de samenwerkingsverbanden in beeld? Hoe gaan zij om met die risico's?

- Worden de maatschappelijke effecten van de samenwerking gemeten/beschreven? Heeft de gemeenteraad zicht op de maatschappelijke effecten?
- Op welke wijze is de bestuurlijke vertegenwoordiging geregeld en hoe wordt verantwoording afgelegd?
 - wie vertegenwoordigt de gemeente in het bestuur van het samenwerkingsverband?
 - hoe wordt er door de gemeentelijke vertegenwoordiger teruggekoppeld naar het college?
 - welke informatie ontvangt de raad, hoe kan de raad vormgeven aan zijn kaderstellende en controlerende rol en op welke wijze en in welke mate doet de raad dat?
 Met andere woorden: hoe zit het met sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden?
- Wat zijn voor de gemeentelijke organisatie relevante aspecten van/aandachtspunten bij de respectievelijke samenwerkingsrelaties; wat is de rol bij het adviseren van de vertegenwoordigers in het bestuur van het samenwerkingsverband?
- Welke ontwikkelingen zijn er die van invloed zijn op de wenselijkheid/ noodzaak/ mogelijkheid tot bestuurlijke en/of organisatorische samenwerking met andere gemeenten? Hoe wordt hier reeds op ingespeeld en in hoeverre is de gemeenteraad daarbij betrokken?
- Welke lessen kunnen worden geleerd uit de ervaringen met en effecten van samenwerking met andere gemeenten met het oog op voornoemde ontwikkelingen?

3.2. Onderzoeksopzet

Het onderzoek is in eerste instantie uitgevoerd aan de hand van dossieronderzoek. Daarbij gaat het onder meer om raadsvoorstellen en – besluiten, raadsverslagen en interne (advies)documenten. Een lijst van geraadpleegde documenten is als bijlage opgenomen. Daarnaast heeft de commissie diverse interviews gehouden met betrokkenen. De verworven informatie is verwerkt in dit rapport.

3.3. Normenkader

De resultaten van dit onderzoek worden afgewogen tegen het normenkader. In het onderstaande is het normenkader nader uitgewerkt.

Grondslag voor samenwerking

- Een samenwerkingsrelatie op vrijwillige basis wordt aangegaan op het moment dat door de raad (al dan niet op aangeven van het college) of het college wordt geconstateerd dat de uitvoering van een taak (of taken) met een andere partner de gemeente naar verwachting strategisch, financieel of kwalitatief voordelen zal gaan opleveren. Samenwerking met andere gemeenten dient derhalve lagere kosten, een hogere kwaliteit of een strategisch voordeel op te leveren in vergelijking met de situatie dat de taak door de gemeente alleen wordt uitgevoerd.

Bij een op grond van wet – of regelgeving opgelegde intergemeentelijke samenwerking mag worden verondersteld dat door de wetgever is overwogen dat samenwerking leidt tot financieel of kwalitatief voordeel. Deze afweging hoeft niet meer door raad en / of college te worden gemaakt.

- De doelstellingen van een samenwerkingsrelatie omvatten gemeentelijke doelstellingen of zijn er complementair aan.

Inzichtig

- Voor de raad (en voor de burgers) is inzichtelijk welke samenwerkingsrelaties de gemeente is aangegaan, wat de gemeente daar financieel aan bijdraagt en welke doelstellingen worden nagestreefd.
- Er is duidelijkheid onder welke condities een samenwerkingsrelatie wordt aangegaan en ook weer beëindigd kan worden.

Sturen

- De raad heeft in geval van een bestuurlijke samenwerkingsrelatie voldoende mogelijkheden tot sturing en voldoende inzicht om te kunnen controleren.
- De (bestuurlijke) invloed vanuit de gemeente op een samenwerkingsrelatie is zodanig dat de gemeentelijke ambities en doelstellingen gerealiseerd kunnen worden.

Beheersen

- College en raad hebben de risico's die besloten liggen in de activiteiten van de gemeenschappelijke regelingen goed in beeld en er is voldoende aandacht voor de beheersing van deze risico's.
- De verantwoordelijke bestuurder(s) heeft (hebben) voldoende inzicht in de bedrijfsvoering van een samenwerkingsverband om de doelstellingen van de samenwerking en de gemeentelijke belangen te kunnen bewaken

Verantwoorden

- De bestuurlijke vertegenwoordigers in de besturen van gemeenschappelijke regelingen informeren de raad regelmatig en leggen regelmatig verantwoording af aan de raad; hiervoor is voldoende aandacht qua agendering van raads- en/of commissievergaderingen
- De raad wordt voldoende geïnformeerd over de wijze waarop de bestuurlijke samenwerkingsverbanden uitvoering geven aan de doelstellingen, volgt deze uitvoering en maakt voldoende gebruik van de mogelijkheden tot sturing en controle.

Ambtelijke ondersteuning

- De verantwoordelijke bestuurder(s) wordt (worden) adequaat ambtelijk ondersteund bij het uitoefenen van hun bestuurlijke taak en het behartigen van de belangen van de gemeente.

4. Wettelijk kader en redenen om samen te werken

Gemeenten werken samen om taken efficiënter en effectiever te kunnen uitvoeren dan wanneer zij deze geheel zelfstandig zouden uitvoeren of de voorbereiding op de uitvoering geheel zelf zouden doen. Bij geformaliseerde bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten wordt ook wel gesproken van 'verlengd lokaal bestuur'. Onderstaand volgen een aantal wettelijke kaders waar het gaat om intergemeentelijke samenwerking en wordt een schets gegeven van de verschillende vormen waarin gemeenten (kunnen) samenwerken.

4.1. Gedwongen en vrijwillige samenwerking

Samenwerking tussen gemeenten kan afgedwongen zijn door wet- of regelgeving. De wetgever bepaalt dan dat gemeenten voor het uitvoeren van een bepaalde taak dienen samen te werken.

Daarnaast is er sprake van samenwerking op basis van vrijwilligheid, veelal om redenen van capaciteit, geld, kwaliteit of vanwege een beoogde (strategische) positie. De mate van vrijwilligheid bij het aangaan of voortzetten van samenwerkingsrelaties is echter in een aantal gevallen beperkt. De complexiteit van een taak of voorwaarden waaronder deze dient te worden uitgevoerd kan gemeenten er toe dwingen de uitvoering in gezamenlijkheid te organiseren. Ook het gemeentelijke belang om niet 'aan de zijlijn' te staan waar andere gemeenten wel (willen) samenwerken kan soms reden zijn om een samenwerkingsrelatie aan te gaan.

Eenmaal aangegane samenwerkingsverbanden zijn veelal moeilijk op te zeggen vanwege de voorwaarden die in regelingen zijn opgenomen in geval van uittreding.

4.2. Wet gemeenschappelijke regelingen

In veel gevallen wordt de samenwerking tussen gemeenten vormgegeven op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze Wet kent bepalingen omtrent het aangaan van samenwerkingsverbanden, de wijze waarop gemeenteraden invloed en controle kunnen uitoefenen (op met name de begroting en – zo wordt verondersteld - daarmee op het beleid van het samenwerkingsverband), hoe het bestuur van de gemeenschappelijke regeling wordt samengesteld en hoe verantwoording dient te worden afgelegd. Elke gemeente dient in een register bij te houden welke gemeenschappelijke regelingen zijn aangegaan.

Waar voorheen een gemeenschappelijke regeling (GR) veelal een bestuurlijke structuur kende met een Dagelijks Bestuur, bestaande uit bestuurders van de deelnemende gemeenten en een Algemeen Bestuur, waarin tevens raadsleden zitting hadden, is dit onder invloed van de dualiseringswetgeving zodanig gewijzigd dat raadsleden geen deel meer uitmaken van het Algemeen Bestuur. Bij de gemeenschappelijke regelingen die zijn aangegaan tussen enkele gemeenten heeft dat voor wat betreft DB en AB veelal geleid tot een bestuursstructuur met een personele unie: op grond van de Wgr moet er een Algemeen- en een Dagelijks bestuur zijn, maar deze bestaan uit dezelfde personen.

4.3. Clustering van uitvoering

Bij diverse taken (met name op de terreinen welzijn, sport, cultuur en zorg) wordt de uitvoering van gemeentelijk beleid opgedragen aan externe partijen. Daarbij kunnen meerdere gemeenten 'opdrachtgever' zijn van een externe partij. Het kan dan van belang zijn om het beleid en de gestelde voorwaarden ten aanzien van de uitvoering op elkaar af te stemmen. Voorbeelden daarvan zijn het bibliotheekwerk (organisatorisch/bestuurlijk ondergebracht bij de bibliotheek van Groningen) en samenwerking met Tynaarlo bij de aanbesteding van de huishoudelijke hulp in het kader van de Wmo. Ook Rijksbeleid (bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van middelen voor een regio of een groep gemeenten) en provinciale inbreng of regie kan met zich mee brengen dat gemeenten elkaar opzoeken om in gezamenlijkheid beleid te formuleren of de uitvoering te (laten) organiseren.

4.4. Ambtelijke samenwerking

Bij geformaliseerde (ambtelijke) samenwerking worden op basis van een overeenkomst in gezamenlijkheid een aantal werkzaamheden/taken uitgevoerd. De uiterste vorm hiervan is het SETA-model (Samen En Toch Apart), waarbij één (geïntegreerde) organisatie werkzaam is voor twee of meer gemeenten. Daarnaast is het ook mogelijk werkzaamheden uit te besteden aan een andere gemeentelijke organisatie. Daarmee draagt de 'opdrachtnemende' gemeente zorg voor de benodigde inzet, kwaliteit en continuïteit op het betreffende taakveld of van de ondersteunende werkzaamheden bij de 'opdrachtgevende' gemeente. De uiterste vorm hiervan is het model 'Ten Boer-Groningen', waarbij de gemeente Ten Boer alle werkzaamheden heeft opgedragen aan de organisatie van de gemeente Groningen en er alleen een griffie (ter ondersteuning van de raad) en enkele regievoerende ambtenaren overgebleven zijn. Hierbij is er sprake van een opdrachtgever – opdrachtnemer-relatie.

4.5. Redenen om samen te werken

Er zijn in het algemeen vijf redenen te onderscheiden om als gemeenten tot samenwerking te komen:

1. Samenwerking om taken op een kwalitatief voldoende niveau of effectiever en/of efficiënter te kunnen uitvoeren, wanneer wet - en regelgeving, benodigde specialistische kennis, complexiteit, gewenste efficiency en/of samenhang tussen gemeenten vragen om bundeling van kennis en capaciteit.

Kenmerken: geformaliseerd (Wgr), bestuurlijke aansturing, samenwerkingsverband heeft een eigen uitvoeringsorganisatie, de raad heeft formeel een (sturende en controlerende) rol, kosten nauwelijks beïnvloedbaar, waarborgt continuïteit.

2. Samenwerking om gezamenlijke belangen te behartigen en/of projecten te ontwikkelen met een gezamenlijk belang.

Kenmerken: geformaliseerd (al dan niet op basis van Wgr), veelal weinig politiek gevoelig, 'op afstand', raad heeft nauwelijks rol, geen hoge directe/vaste kosten.

3. Samenwerking op geografische gronden, zodat daarmee efficiënter en effectiever beleid ontwikkeld en afgestemd en/of uitvoering georganiseerd kan worden.

Kenmerken: geformaliseerd, relatief 'dicht bij huis', raad heeft formeel een rol en is betrokken, kosten inzichtelijk en beïnvloedbaar.

4. Samenwerking om gebruik te maken van elkaars kennis, beleid en uitvoering op elkaar af te stemmen of clustering van uitvoering door een externe partij te realiseren, c.q. deze uitvoering gezamenlijk aan te sturen.

Kenmerken: samenwerking niet geformaliseerd (clustering van en/of opdracht voor uitvoering wel), ambtelijk intensief/bestuurlijk extensief, geen directe samenwerkingskosten.

5. Samenwerking tussen ambtelijke organisaties teneinde de bedrijfsvoering (van de gehele organisatie of onderdelen daarvan) efficiënter en effectiever te organiseren door werkzaamheden in gezamenlijkheid uit te voeren of de ene gemeente werkzaamheden te laten uitvoeren voor de andere gemeente (uitbesteding).

Kenmerken: op basis van een overeenkomst, betreft de organisatie (collegeaangelegenheid), politiek niet gevoelig (tenzij...), bespaart geld en/of verhoogt kwaliteit, versterkt continuïteit, afspraken relatief snel/eenvoudig bij te sturen.

4.6. Actuele schets samenwerking door gemeenten

Gemeenten werken op steeds meer terreinen samen. Dit gebeurt veelal in steeds wisselende samenstelling. De omvang van samenwerkingsverbanden varieert sterk, evenals de geografische focus en de vormgeving.

De noodzaak tot samenwerken wordt vooral ingegeven door de mix van groter wordende complexiteit, noodzakelijke deskundigheid, gewenste effectiviteit en efficiency en eisen ten aanzien van continuïteit.

Door samen te werken kan professionaliteit worden gegarandeerd of versterkt. Decentralisatie van taken van rijk naar gemeenten en een groeiende noodzaak om taken in een groter verband te organiseren leiden er toe dat de noodzaak voor gemeenten om samen te werken, c.q. taken in een gezamenlijke (werk)organisatie onder te brengen toeneemt. Dat gebeurt veelal op basis van gelijkwaardigheid, maar in steeds meer situaties wordt (vaak ook door wetgeving gedwongen) gekozen voor het concept van een centrumgemeente die een taak (of meerdere taken) uitvoert voor andere gemeenten. Daarnaast is er een tendens om bedrijfsvoeringstaken, maar ook dienstverlenende taken, in gezamenlijkheid te organiseren en daarvoor een werkorganisatie te creëren die twee (of meer) gemeenten bedient. Op deze wijze wordt kwaliteit en continuïteit gegarandeerd, zonder dat dat ten koste gaat van de autonomie en de eigen beleidsvrijheid. Dergelijke samenwerking geschiedt veelal op basis van een onderling gesloten overeenkomst. Krijgt een dergelijke samenwerking een substantiële omvang (voor wat betreft aantal participerende gemeenten en/of taken en medewerkers) wordt er vaak gekozen voor een afzonderlijk aangestuurde organisatie, een 'Shared Service Center'.

De uiterste vorm van ambtelijke samenwerking is het model waarbij twee (of meer) organisaties samengaan in een nieuwe organisatie die meerdere gemeentebesturen bedient.

Dat alles betekent dat gemeentelijke organisaties steeds meer regievaardigheden en vaardigheden in opdrachtgeverschap dienen te ontwikkelen.

Voor gemeenteraden houdt deze tendens in dat beseft dient te worden dat bij samenwerking de uitvoering en ondersteuning op grotere afstand komen te liggen. Dat behoeft geen bezwaar te zijn, mits er voldoende aandacht is voor het stellen en bewaken van kaders door en de informatievoorziening ten behoeve van de raad.

Toenemende samenwerking leidt wel tot een dilemma: door samen te werken wordt de noodzaak om te komen tot gemeentelijke herindeling (om met een gemeente van grotere omvang beter toegerust te zijn om alle gemeentelijke taken te kunnen uitvoeren) teniet gedaan of verminderd, maar tegelijkertijd leidt het feit dat (succesvol) intensief wordt samengewerkt er toe dat de vraag gesteld wordt of het dan niet net zo goed tot een gemeentelijke herindeling kan komen.

Daarbij speelt zeker ook een rol dat bij intensieve samenwerking een gemeenteraad weinig invloed meer kan uitoefenen op de uitvoering en het zicht op de organisatie van de uitvoering en op (een deel van) de financiën vertroebelt.

5. Inventarisatie intergemeentelijke samenwerkingsrelaties

In bijlage 1 worden de samenwerkingsrelaties weergegeven die door de gemeente Haren aangegaan zijn, met een aantal kerngegevens. Geconstateerd kan worden dat alle vijf in paragraaf 4.5 genoemde redenen om tussen gemeenten samen te werken voor Haren aan de orde zijn.

In het onderstaande volgt een korte beschrijving van elke in het kader van dit onderzoek relevante samenwerkingsrelatie.

Bedrijf voor Werk en Re-integratie (BWR, voorheen: TRIO)

Deze gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Haren voert voor hen de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) uit. Op grond van de volstrekt andere sociale structuur van de gemeente Hoogezand-Sappemeer is het aantal plaatsingen van deze gemeente – en daarmee de financiële bijdrage – ca. tien keer zo groot als die van Haren. Daarmee domineert deze gemeente min of meer de gemeenschappelijke regeling. Daar is ook de bestuurlijke structuur en de vertegenwoordiging in het dagelijks en algemeen bestuur op afgestemd: Haren en Slochteren hebben elk één vertegenwoordiger in het DB, Hoogezand twee. Bijzonder is dat slechts de helft van de 30 plaatsingen vanuit Haren in de sociale werkvoorziening bij BWR gerealiseerd wordt. Op grond van oude afspraken zijn er daarnaast 15 plaatsingen bij de sociale werkvoorziening in Groningen (Iederz, voorheen DSW). De bedoeling is dat dit met uitstroom van betrokken mensen langzamerhand afgebouwd wordt.

Naast een sociale werkplaats heeft het bedrijf via de Stichting Baanwerk de verantwoordelijkheid voor gesubsidieerde arbeidsplaatsen (sterk in afbouw) en re-integratietrajecten. In dit onderdeel participeert Haren niet (om 'gedwongen winkelnering' te voorkomen), maar wel is de stichting één van de partijen waarvan individuele re-integratie- trajecten worden afgenomen.

Voor de financiering van de activiteiten van het BWR zijn de deelnemende gemeenten sterk afhankelijk van het rijk. De rijksmiddelen worden als subsidie verstrekt aan het BWR. Daar bovenop verstrekken de gemeenten naar rato een bijdrage in het exploitatietekort. De nieuwe Wet werken naar vermogen heeft grote invloed op het huidige stelsel van de Sociale Werkvoorziening. Dit vraagt om een strategische herbezinning op de wijze waarop de uitvoering van de wet vormgegeven dient te zijn.

Gemeenschappelijke regeling Veiligheids - & Gezondheidsregio (V&GR, voorheen: H&OG)

Dit betreft een gemeenschappelijke regeling van alle Groninger gemeenten, waarvan de uitvoering geschiedt door de Hulpverleningsdienst Groningen. In deze regeling zijn de taken op de terreinen openbare gezondheidszorg, rampenbestrijding en (regionale) brandweer ondergebracht. Op grond van de Wet veiligheidsregio's is de naam van de gemeenschappelijke regeling per 1 januari 2011 gewijzigd van Hulpverlening & Openbare Gezondheid in Veiligheids - & gezondheidsregio. Genoemde wet vormt ook de basis voor de samenwerking en een belangrijk deel van de taken die onder verantwoordelijkheid van de samenwerkingsorganisatie worden uitgevoerd.

Het Algemeen Bestuur wordt gevormd door de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Voorts zijn er twee bestuurscommissies, te weten: de bestuurscommissie Regionale Brandweer en GHOR (burgemeesters, thans: Veiligheidsbestuur) en de bestuurscommissie GGD (portefeuillehouders openbare gezondheidszorg).

Gemeenschappelijke regeling Afvalverwijdering Regio Centraal Groningen (ARCG)

In deze regeling werken de gemeenten Groningen, Haren, Ten Boer, Bedum, Zuidhorn, Leek, Marum, Grootegast, Hoogezand-Sappemeer en Slochteren samen, met als doel het op doelmatige wijze (laten) verwijderen en (laten) verwerken van het in deze gemeenten ingezamelde afval.

Dit betreft een bedrijfsmatige activiteit in een complexe en sterk aan ontwikkelingen onderhevig zijnde markt. Hiermee zijn grote (financiële) risico's verbonden.

De regeling wordt uitgevoerd door de Milieudienst van de gemeente Groningen. De gemeente Haren is vertegenwoordigd in het algemeen bestuur, maar niet in het dagelijks bestuur.

Meerschop Paterswolde

Deze gemeenschappelijke regeling is gevormd door de gemeenten Groningen, Tynaarlo en Haren ten behoeve van de gezamenlijke ontwikkeling en het beheer van het Paterswoldsemeer en zijn oevers.

De gemeente Groningen draagt voor 69,8% de kosten van het Meerschop, terwijl Tynaarlo en Haren resp. 14,5 en 15,7% bijdragen.

Het is thans voornamelijk een beheerorganisatie, omdat de ontwikkelingsprojecten in de loop der tijd zijn afgerond. Wel lopen er projecten in relatie tot de beheertaak en waarvoor de gemeenten ook nog afzonderlijk als medefinancier optreden.

Het Meerschop vervult een aantal taken die anders door de gemeenten afzonderlijk zouden moeten worden uitgevoerd. De specifieke situatie rond het meer brengt zijn eigen problematiek met zich mee, waarbij wel afstemming met specifieke gemeentelijke disciplines (ruimte, bouwen/wonen, openbare orde, verkeer, etc.) noodzakelijk is.

Voor Haren is het meer en daarmee het Meerschop van aanzienlijk belang vanwege de toeristisch-recreatieve functie en de economische factor.

Bestuurlijk is de regeling nog niet afgestemd op het dualisme. Er hebben nog raadsleden zitting in het Algemeen Bestuur. Het voornemen bestaat de regeling op dit punt te actualiseren.

Regio Groningen – Assen

In de Regio Groningen – Assen werken gemeenten en 2 provincies samen aan de ontwikkeling van Groningen, Assen en de gebieden tussen en rondom deze steden. Het gaat dan hoofdzakelijk om planning van woningbouw, ontwikkeling van natuur- en recreatiegebieden, verkeers- en vervoersvraagstukken en economische projecten (bedrijventerreinen).

De samenwerking is gebaseerd op een overeenkomst waarin de doelstellingen zijn geformuleerd, is vastgelegd hoe de bestuurlijke aansturing is geregeld en hoe de ambtelijke (project)organisatie wordt vormgegeven. De samenwerking heeft een eigen ambtelijke organisatie, werkt veel met externe opdrachten en maakt ook gebruik van kennis en capaciteit van de deelnemende gemeenten.

Voor Haren is de samenwerking met name van belang, omdat hierin afspraken worden gemaakt over (afstemming van) de woningbouwproductie en financiering van natuur- en recreatieprojecten, die geheel of gedeeltelijk binnen de gemeente vallen, maar een duidelijke functie hebben voor het totale stedelijke gebied.

Meerschap Zuidlaardermeer

De gemeenschappelijke regeling Zuidlaardermeer kent een 'slapend' bestaan. De commissie heeft in elk geval geen recente documenten aangetroffen of informatie kunnen achterhalen over het functioneren van deze regeling.

Formeel bestaat de regeling - waarin de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Tynaarlo en Haren participeren - nog, maar er worden geen activiteiten ontplooid. De regeling heeft nooit een 'eigen' uitvoeringsorganisatie gekend. De secretariële taken waren uitbesteed aan het Recreatieschap Drenthe. In het kader van dit onderzoek kon door de organisatie niet worden aangegeven wat de status van de GR is, c.q. welke afspraken zijn gemaakt met betrekking tot voortbestaan, heroriëntatie of opheffing.

Eems Dollard Regio

De Eems Dollard Regio richt zich op grensoverschrijdende projecten en de bevordering van grensoverschrijdende contacten in het gebied aan beide zijden van de Duits-Nederlandse grens tussen Delfzijl en Coevorden.

De gemeente Haren is, net als vrijwel alle andere gemeenten in de provincies Groningen en Drenthe, lid van deze samenwerkingsorganisatie. Het lidmaatschap levert de gemeente niet direct iets zichtbaars op en er wordt evenmin een taak uitgevoerd die anderszins door de gemeente zelf uitgevoerd zou moeten worden. De contacten, informatie en beschikbare knowhow kunnen de gemeente wel van nut zijn waar het gaat om het verwerven van Europese subsidies en/of het leggen van contacten over voor de gemeente of gevestigde bedrijven en instellingen relevante ontwikkelingen.

Vereniging Groninger Gemeenten (VGG)

Sinds 2010 vervult de Vereniging Groninger Gemeenten (een zelfstandige vereniging, die tevens fungeert als afdeling van de VNG) niet alleen een rol als belangenbehartiger, maar op onderdelen ook als samenwerkingsorganisatie. Het VGG-bureau organiseert en faciliteert gezamenlijke projecten van meerdere gemeenten. Voor Haren is er tot heden nog geen direct gebruik van deze ondersteuning aan de orde geweest.

Wel fungeert de VGG als platform voor afstemming (over beleid en uitvoering) tussen gemeenten en voor het initiëren van discussies over het gezamenlijk oppakken van nieuwe of het anders organiseren van bestaande taken.

In ontwikkeling: Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)

Op initiatief van het rijk werken provincie en gemeenten samen om te komen tot een Regionale Uitvoeringsdienst (RUD), die zich zal richten op de milieuvergunningverlening en het toezicht en de handhaving van de regelgeving op de terreinen milieu, bouwen en ruimte.

Ten tijde van het uitvoeren van deze quick scan was nog niet duidelijk hoe de RUD in

Groningen exact organisatorisch vorm gaat krijgen. Opvallend is wel dat de gemeenteraden bij de genomen stappen – afgezien van het door het college bijpraten daarover - vrijwel volledig buiten beeld zijn gebleven. Dat betekent dat de gemeenteraden, inclusief de raad van Haren, straks min of meer voor een voldongen feit staan: er kan alleen nog maar ingestemd worden met het tussen de besturen overeengekomen organisatie-model.

Ambtelijke samenwerking

Op diverse terreinen wordt er ambtelijk samengewerkt om beleid af te stemmen, kennis uit te wisselen (bijvoorbeeld bij het implementeren van nieuwe ontwikkelingen) of in gezamenlijkheid de sturing op (gemeente-overstijgende) uitvoerende organisaties te organiseren. Deze vormen van samenwerking zijn sterk informeel van karakter. Een in 2007 ingezette formele samenwerking (op onderdelen) tussen de brandweer van Haren en die van Groningen is in 2010 door Haren opgezegd omdat er meer nadelen dan voordelen van werden ervaren. Wel is nog sprake van de wettelijk geregelde regionale brandweersamenwerking (die op basis van landelijk beleid nog nader zal worden geïntensiveerd).

Samenwerking met Tynaarlo

Om bij te dragen aan een bezuinigingstaakstelling is er vanaf de bestuursperiode 2002- 2006 door management en bestuur ingezet op intensieve samenwerking met de gemeente Tynaarlo (ruim 32.000 inwoners). Vanuit de ambtelijke top in Haren werd als streefbeeld uitgesproken dat op den duur 50% van de taken in samenwerking zouden kunnen worden uitgevoerd om daarmee 20% van de totale ambtelijke kosten te kunnen besparen. De voordelen dienden met name behaald te worden door werkeenheden samen te voegen (schaalvoordelen) en bepaalde ondersteunende voorzieningen (zoals beide gemeentewerven) te concentreren en te delen.

Een aantal jaren bleef het hoofdzakelijk bij het uiten van wensbeelden en het verkennen van mogelijkheden. Binnen het bestuur was er terughoudendheid, omdat onderkend werd dat Tynaarlo twee keer zo groot was en net een herindeling achter de rug had.

Op onderwijsgebied kwam het wel daadwerkelijk tot concrete samenwerking en de administratie van Diftar (kosten huisvuil naar gewicht) werd door Tynaarlo voor Haren uitgevoerd. Op andere gebieden was er vooral sprake van aftasten, maar kwam het niet tot concrete vormgeving van de beoogde samenwerking.

Desondanks kwam het in november 2008 (vrij plotseling) tot een convenant, waarin de colleges van Haren en Tynaarlo vastlegden dat de organisaties intensief zouden gaan samenwerken en dat op meerdere terreinen onderzocht zou gaan worden hoe die samenwerking gestalte te geven. In het convenant werden vier onderdelen benoemd waar vooralsnog op ingezet zou worden: belastingen, vergunningen & handhaving, ICT en onderwijs. Op deze werkterreinen waren overwegend al onderlinge contacten gelegd.

De praktijk bleek echter weerbarstiger dan de voornemens. De vormgeving van de samenwerking kwam niet van de grond. Exemplarisch was de samenwerking die werd gezocht op het terrein van heffen/innen van belastingen. Een onderzoek in 2007 leverde op dat er twee mogelijkheden waren om deze uitvoerende taak efficiënter te laten uitvoeren: hetzij door (al dan niet gezamenlijke) uitbesteding, dan wel door samen te werken. Een tweede onderzoek na het sluiten van het convenant gaf de tweede variant als eerste voorkeur aan, maar bij de uitwerking leidde door Haren ervaren tegenwerking en gebrek aan wil en daadkracht bij het management van Tynaarlo tot het afbreken van de gesprekken.

Verder waren er op de onderwerpen die in aanmerking kwamen om gezamenlijk op te pakken ook door het rijk geïnitieerde landelijke ontwikkelingen, op basis waarvan de blik meer op Groningen werd gericht: de milieuhandhaving, RO-aangelegenheden, ontwikkeling Veiligheidsregio en de discussie rond een Regionale Uitvoeringsdienst (RUD).

Al snel werd de conclusie getrokken dat het gesloten convenant 'een lege huls' was. Daarop is het convenant in juni 2009 na onderling overleg beëindigd, nauwelijks een half jaar nadat het werd gesloten.

De mislukte samenwerking met Tynaarlo heeft geleid tot een langdurige bezinning op de vraag hoe dan wel samenwerking met andere gemeenten te zoeken en vorm te geven.

De ingezette weg tot het verzelfstandigen van het bestuur van het openbaar basisonderwijs in één organisatie voor beide gemeenten was inmiddels al zo ver heen en het doel dusdanig helder dat de voortgang daarvan niet verstoord werd door het onvermogen om op andere terreinen tot samenwerking te komen. Per 1 januari 2009 werd de Stichting Baasis hiertoe opgericht.

6. Bevindingen

6.1. Algemeen beeld

Samenwerking tussen gemeenten is noodzakelijk, vooral om bepaalde gemeentelijke taken op niveau en tegen acceptabele kosten te kunnen uitvoeren. Dat geldt zeker voor een gemeente met de omvang van Haren. De gemeente kan op diverse terreinen taken kwalitatief goed uitvoeren dan wel de kosten beperken door samen te werken. Dit speelt met name waar specialistische deskundigheid benodigd is, waar de omvang van dienstverlening beperkt is waardoor de continuïteit in het gedrang kan komen en waar schaalvoordelen te behalen zijn. Het ontbreekt echter aan inzicht wat het (financieel, organisatorisch en kwalitatief) betekent wanneer er niet zou worden samengewerkt en de gemeente een taak zelf zou moeten uitvoeren.

Een nadeel van samenwerking is dat een deel van de democratische sturing en controle verloren gaat. Daarin onderscheidt de positie en de opstelling van de raad van Haren zich niet ten opzichte van die van vrijwel alle andere gemeenten.

Wanneer het werk wordt verricht door de werkorganisatie van een samenwerkingsverband bestaat het risico dat de raad dit beschouwt als 'ver van ons bed': er is geen grip op de prestaties en relatief beperkt op de financiën. Gevolg is dat de aandacht voor het samenwerkingsverband en de taken die het verricht beperkt is. Dat blijkt o.a. uit de geringe aandacht in raads- en commissievergaderingen voor de samenwerkingsrelaties en de daarbij in het geding zijnde doelstellingen en resultaten. Ondanks dat het een vast agendapunt op de raadsvergadering is, wordt er maar zeer beperkt inhoud aan gegeven.

In dit kader is het vermeldenswaard dat de drie samenwerkingsverbanden met het grootste financiële beslag tezamen voor ruim € 2 miljoen euro op de Harense begroting drukken.

Ook ontbreekt het aan "geheugen" in de raad. Door het grote aantal wisselingen in de bezetting van de raad is er beperkt kennis van het verleden. Dat geldt in het algemeen, maar zeker zo sterk voor informatie met betrekking tot samenwerkingsverbanden en de taken die daar liggen.

Nieuwe raadsleden geven aan op dit onderdeel slecht geïnformeerd en ingewerkt te zijn. Het ontbreekt hen aan overzicht en inzicht in de taken, resultaten en financiën van samenwerkingsverbanden en er is onduidelijkheid over de positie van de raad ten aanzien van de samenwerkingsverbanden en over de beïnvloedingsmogelijkheden. Ook is veelal onduidelijk wat de lokale beleidsruimte is met betrekking tot de betreffende taken.

Ook voor de bestuurders is het soms moeilijk grip te krijgen op de professionals van een uitvoeringsorganisatie van een samenwerkingsverband en op de bedrijfsvoering. Dat betekent dat het vaak ontbreekt aan voldoende 'tegenkracht' ten opzichte van de professionele uitvoeringsorganisatie. Hierdoor is de sturing en kaderstelling vanuit de gemeente op de uitvoering door een samenwerkingsverband beperkt.

6.2. Bevindingen per thema

In deze paragraaf worden per thema uit het normenkader (paragraaf 3.3.) de bevindingen van de commissie in het kader van het onderzoek weergegeven. Daar zijn de bevindingen over ambtelijke samenwerking aan toegevoegd.

Grondslag voor samenwerking

- Elk besluit tot samenwerking is gebaseerd op de verwachting dat deze samenwerking de gemeente kwalitatief, financieel en/of strategisch voordelen biedt.
- Doelstellingen van een samenwerkingsverband omvatten in alle gevallen ook gemeentelijke doelstellingen of sluiten daarbij aan.

Inzichtelijkheid

- Via de Programmabegroting (paragraaf 'Verbonden partijen') is het inzichtelijk welke (geformaliseerde) bestuurlijke samenwerkingsrelaties er zijn. De reden om samen te werken, de inhoudelijke taken van een samenwerkingsverband, de voordelen van de samenwerking en ook de relatie met de gemeentelijke doelstellingen zijn in sommige gevallen bij de raad buiten beeld (geraakt). Dit komt met name tot uitdrukking waar door raadsleden aangegeven wordt dat het zicht op de beïnvloedingsmogelijkheden en de gemeentelijke beleidsvrijheid bij (taken van) samenwerkingsverbanden ontbreekt.
- De gemeente kent geen (actueel) register waarin alle gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt (en relevante gegevens daarvan) zijn opgenomen. Artikel 27 van de Wet gemeenschappelijke regelingen stelt een dergelijk register verplicht.

Sturen

- De raad heeft bij samenwerkingsverbanden over het algemeen weinig mogelijkheden te sturen: het zicht op (beleids)inhoud en keuzemogelijkheden is beperkt, Haren is slechts één partner, beleids - en financiële stukken zijn al via DB/AB 'gevormd'.
- De beperkte mogelijkheden die er wel zijn worden nauwelijks benut. De raad beperkt zich tot het zich laten informeren over de geplande en gerealiseerde inhoudelijke en financiële resultaten.
- Sturing is vooral een zaak van het dagelijks bestuur van de GR, c.q. van betrokken bestuurders. Er bestaan geen eenduidige afspraken tussen de raad en college/vertegenwoordigers in de besturen van de GR' en over inbreng vanuit en terugkoppeling naar de raad in geval van beleids - en sturingsvraagstukken. De bestuurders hebben en krijgen veel eigen ruimte in hun rol als vertegenwoordiger van de gemeente in het algemeen en/of dagelijks bestuur van een GR. Ondanks deze vrijheid koppelen zij over het algemeen tijdig terug naar het college wanneer het gaat om strategische keuzes.

In het navolgende gaan we in op een aantal specifieke bevindingen bij individuele samenwerkingsverbanden:

- Vooral de GR Veiligheids - en & Gezondheidsregio is voor de raad een 'black box'. Er is weliswaar veel vertrouwen in de professionaliteit van de werkorganisatie, maar de raad weet nauwelijks wat vanuit de regeling/organisatie voor Haren gedaan wordt, laat staan op welke onderdelen de raad beïnvloedingsmogelijkheden heeft. Het betreft wel een samenwerkingsverband met een sterke directe relatie met burgers.
- In de Regiovisie Groningen – Assen is Haren niet in het hoogste bestuurlijke gremium vertegenwoordigd. Dat beperkt de mogelijkheid tot beïnvloeding van besluitvorming op het hoogste bestuurlijke niveau. Voor de raad is er nauwelijks mogelijkheid tot sturing: er is een grote afhankelijkheid van de informatie die door de ambtelijke organisatie van het samenwerkingsverband en de bestuurlijke stuurgroep wordt geleverd.
- De (beheers)taken van het Meerschop Paterswolde liggen dicht bij de belevingswereld van de raad. De raad heeft een vertegenwoordiging in het algemeen bestuur. Dat versterkt het gevoel dat er sterke betrokkenheid is vanuit de raad. Er is echter geen (regelmatige) terugkoppeling naar de raad en ook wordt er nauwelijks van de mogelijkheid gebruik gemaakt om vanuit de raad inbreng te leveren, geïnformeerd te worden of verantwoording te laten afleggen.

Beheersen

- Uitvoering en beheer liggen in veel gevallen bij de uitvoeringsorganisatie van het samenwerkingsverband. Zeker waar sprake is van specialistische kennis en/of complexe materie is de afhankelijkheid van die organisatie en het management erg groot. Veelal ontbreekt het aan voldoende tegenkracht.
- Er wordt een risico gelopen als gevolg van de vele actoren (bestuurder/gemeentesecretaris/raadsleden) die een rol (zouden moeten) spelen in de informatiestroom. Veel afstemming is nodig maar vaak is er geen gelegenheid voor of zijn er andere oorzaken waardoor het er niet van komt
- Er is bij de raad weinig zicht op prestaties. Het is, uitzonderingen daargelaten, in ieder geval niet af te leiden uit de raadstukken dat aandacht besteed wordt aan de prestaties en dat beeld wordt bevestigd door de door de in het kader van dit onderzoek bevroegde raadsleden.
- De betrokkenheid van de bestuurder bij (de doelstelling van) de GR is erg afhankelijk van de persoon. Elke bestuurder kan de rol op een geheel eigen wijze invullen. De bestuurder beslist min of meer over de informatievoorziening aan de raad.

Enkele specifieke bevindingen:

- Bij het Meerschop Paterswolde is er sprake van een intensieve en omvangrijke bestuurlijke structuur. Dit lijkt wat zwaar voor een uitvoeringsorganisatie als deze. De bestuurlijke structuur is opgezet toen de focus van het Meerschop met name op ontwikkeltaken gericht was. De projecten die thans aan de orde zijn richten zich vooral op beheer en onderhoud. Hiervoor worden veelal afzonderlijke afspraken tussen de deelnemende partijen gemaakt.
- Het dagelijks bestuur van het Meerschop heeft aandacht voor goede beheersing van de risico's bij de (gesubsidieerde) projecten.
- Ten aanzien van de BWR is vanuit de gemeenteraad weinig oog voor risico's, er wordt veel overgelaten aan de bestuurders.

Verantwoorden

- Er is nauwelijks sprake van tussentijdse rapportages aan college(s) en/of raad (raden) vanuit gemeenschappelijke regelingen (vergelijk: voortgangsrapportages/ beleidsevaluaties van college) Slechts sporadisch is er sprake van mededelingen over ontwikkelingen en het betreft dan vaak ook nog voldongen feiten. De verantwoording geschiedt derhalve bijna alleen met jaarstukken. Dit is dan vaak een formaliteit aan de hand waarvan niet beleidsmatig gestuurd kan worden.
- Informatieve bijeenkomsten over de taken van en ontwikkelingen rond GR'en worden door raadsleden veelal als nuttig beschouwd en spelen een rol in de verantwoording; raadsleden geven aan dat deze zeker vaker moeten worden gehouden.
- Vanuit de raad wordt meer informatie van het college gewenst over de voortgang bij samenwerkingsrelaties en ook ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen en daarbij te maken keuzes (wijzigingen in regelingen als bij TRIO/BWR en Veiligheids - en Gezondheidsregio, RUD, ambtelijke samenwerking).
- Er is onduidelijkheid omtrent de positie en de verantwoordingsplicht van de raadsleden in het algemeen bestuur van het Meerschapp Paterswolde.

Controleren/toezicht houden

- Controle gebeurt alleen op basis van jaarstukken (voor de behandeling daarvan is soms te weinig tijd, mede gelet op de vergadercyclus).
- Er is geen actieve rol van de raad, alleen een formele rol ten aanzien van instemming/kennisname van jaarstukken.
- De raad staat per definitie op afstand, maar wordt ook niet of nauwelijks betrokken door het college. Evenmin is er sprake van dat de behoefte bij de raad om meer geïnformeerd te zijn en een ruimere controlerende rol te vervullen leidt tot eigen initiatieven in die richting.
- Nieuwe raadsleden voelen zich maar beperkt geïnformeerd over en ingewerkt in samenwerkingsrelaties. Het overzicht en inzicht ontbreken. Er is onduidelijkheid en onzekerheid over beïnvloedingsmogelijkheden en positie van de raad.
- Er is bij de raad behoefte aan een vorm van samenwerking en / of afstemming met andere gemeenteraden ten aanzien van controle en toezicht op samenwerkingsverbanden.
- De raad heeft moeite om 'de uitvoering' los te laten, dat geldt ook voor het werk in gemeenschappelijke regelingen.

Ambtelijke advisering

- Het ontbreekt vaak aan afstemming/terugkoppeling tussen bestuurders en organisatie, de beleving daarvan is dat dat in elk geval beter kan. Kennis van de bestuurder wordt onvoldoende gedeeld met de organisatie, er is te weinig communicatie top-down (wel voldoende down-up geven zowel bestuurders als medewerkers aan).
- De deskundigheid, betrokkenheid en inzet van de medewerkers worden geprezen, inbreng is veelal ad hoc.
- Vergaderstukken arriveren vaak laat, daarom ontbreekt de tijd om te adviseren of is dat een excuus om niet tijdig tussen organisatie en college/bestuurlijk vertegenwoordiger te hebben gecommuniceerd.
- Er is geen contact tussen raadsleden in het AB Meerschapp en de organisatie. Vanuit de organisatie kunnen zij ondersteund worden met informatie, maar er is nauwelijks contact tussen de organisatie en de betreffende raadsleden.

- Ervaren wordt dat er onvoldoende capaciteit is voor ondersteuning van bestuurders in de GR' en en bij overige samenwerkingsrelaties.
- Er is onvoldoende aandacht voor overdracht van kennis en aandachtspunten ten aanzien van samenwerkingsverbanden en advisering van de bestuurder bij vertrek van medewerkers.

Ambtelijke samenwerking

- Doelen van de beoogde samenwerking met Tynaarlo waren: op 50% van de taken samenwerking, in totaal 20% kostenbesparing. Een (niet uitgesproken) nevensdoel was dat door de samenwerking 'over de provinciegrens' en de vervlechting van de twee organisaties een barrière opgeworpen zou worden voor eventuele toekomstige herindeling.
- De beoogde intensieve samenwerking met Tynaarlo is niet gelukt door een set van factoren: cultuurverschillen, ontbreken van gedeeld belang/gedeelde focus (verschillende uitgangspunten), onvoldoende onderling vertrouwen, onderlinge beeldvorming, verschillende interpretatie van het uitgangspunt van gelijkwaardigheid, gebrek aan wils- en daadkracht, personele wisselingen bij Tynaarlo en persoonlijke invulling.
- Bij de Harense organisatie ontstond al gauw het beeld dat er bij Tynaarlo angst heerste dat Haren de zaken niet op orde had en dat samenwerking zou betekenen dat Tynaarlo de achterstanden van Haren zou moeten wegwerken. Bij de ICT-samenwerking werd Tynaarlo door de medewerkers van Haren als erg dominant gezien. Afstemmen van beleid en systemen op die van Tynaarlo dreigde eerder hogere kosten met zich mee te brengen dan dat het geld zou besparen. Voorts werd in Haren ervaren dat het vertrek van de gemeentesecretaris in Tynaarlo er toe leidde dat de focus in die organisatie meer intern dan extern gericht was en ook dat de nieuwe burgemeester van Tynaarlo op korte termijn al resultaten wilde zien en minder goede ervaringen elders had met 'de opbrengst' van samenwerking.
- Een gebrek aan openheid stond bespreekbaarheid van genoemde beelden in de weg.
- Ambtelijk was er in Haren voldoende steun voor samenwerking. Onderkend moet worden dat waar ambtenaren de opdracht kregen te onderzoeken hoe de samenwerking vorm gegeven zou moeten worden dit in een aantal gevallen wel erg dicht bij de personen in kwestie (en hun werk, positie, werkplek, etc.) kwam, hetgeen niet in alle gevallen bevorderlijk is geweest voor een onafhankelijk oordeel en daadkracht.
- Bij het sluiten van het convenant met Tynaarlo is onvoldoende onderkend dat samenwerking commitment van twee partijen vraagt en dat een dergelijk commitment betekent dat vanuit de bestuurlijke en ambtelijke top sturing moet plaatsvinden (en voorbeeldgedrag getoond dient te worden!) op de effectuering van samenwerking. Deze sturing is onvoldoende geweest. Het is wel gelukt het bestuur van het openbaar onderwijs in één stichting onder te brengen. De voornaamste reden hiervoor was dat daar wel sprake was van een gedeeld belang, namelijk de verzelfstandiging van het openbaar basisonderwijs in een organisatie met voldoende spankracht en beoogde versterking van de aansturing daarvan. Deze stichting is in samenwerking tot stand gebracht. De stichting Baasis is een uitvoeringsorganisatie met een zelfstandige verantwoordelijkheid, die voor twee gemeenten een taak uitvoert en daarmee vergelijkbaar is met andere (uitvoerings)organisaties die voor meerdere gemeenten werken. Er is nog wel ambtelijke en bestuurlijke afstemming tussen de gemeenten waar het gaat om financiering en controle. De gemeenteraden dienen, elk voor zich, de begroting en jaarrekening van stichting Baasis goed te keuren. Er is geen sprake meer van een geformaliseerde samenwerking.

- Er is bij bestuur en organisatie van oudsher een zekere huiver te constateren om intensief ambtelijk samen te werken met andere gemeenten of taken geheel of gedeeltelijk uit te besteden aan een andere gemeente. De gemeente Groningen zou op veel terreinen al snel een partner kunnen zijn, maar ‘angst voor de grote broer’ leidt tot een hoge drempel om samenwerking te zoeken, c.q. te bezien welke taken zouden kunnen worden uitbesteed. De angst bij de organisatie wordt enerzijds gevoed door de gedachte dat mensen en Harense belangen ondergesneeuwd zullen raken in een grote organisatie. Anderzijds is het de politiek (kritische noten vanuit de raad uit angst voor het weggeven van de zelfstandigheid) en vrees voor negatieve beeldvorming (‘Haren levert zich uit aan Groningen’) die soms logische samenwerkings- of uitbestedingskeuzes tegenhouden.
- Onder invloed van diverse ontwikkelingen (ervaringen van anderen, toenemende complexiteit, decentralisatie van taken, eisen van rijk) vermindert voornoemde angst. Met name wordt onderkend dat de uitvoering van de nieuwe te decentraliseren taken in gezamenlijkheid moet, waarbij de centrumgemeente de eerst aangewezen is om daarin het voortouw te nemen en een centrale rol te spelen bij de beleidsvorming en de uitvoering.
- Tegelijkertijd ontwikkelen regionale overlegrelaties zich steeds meer naar intensievere samenwerking op informele basis, leiden tot afspraken om ‘voor elkaar’ te werken en/of op ad hoc basis gebruik te maken van kennis van andere gemeenten. Ook is steeds meer sprake van gezamenlijke beleidsvorming of uitvoeringsplannen en van gezamenlijke aansturing van externe uitvoeringsorganisaties (o.a. beleid zorg & welzijn, regionaal cultuurplan, opdrachtgeverschap bibliotheek)
- Bij toenemende ambtelijke samenwerking en bij uitbesteding van taken is het van belang binnen de organisatie regievaardigheden en competenties ten aanzien van opdrachtgeverschap (verder) te ontwikkelen.

6.3. Beantwoording van de onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die betrekking hebben op feitelijke/cijfermatige informatie in beantwoord via bijlage 1.

Onderstaand de beantwoording van de overige onderzoeksvragen.

- *In hoeverre zijn de resultaten beïnvloedbaar?*

De raad heeft maar beperkte invloed op de resultaten van gemeenschappelijke regelingen; waar nog wel beperkte invloed mogelijk is maakt de raad daar nauwelijks gebruik van.

- *Hebben college en raad de risico's die verbonden zijn aan de samenwerkingsverbanden in beeld? Hoe gaan zij om met die risico's?*

De risico's bij enkele samenwerkingsverbanden zijn bij het college goed in beeld en door de vermelding in het hoofdstuk ‘Verbonden partijen’ en/of de risicoparagraaf van de begroting ook bekend bij de raad. Het blijft in de meeste gevallen bij een constatering. Risicobeheersing vindt plaats via het beheer, bij bijzondere omstandigheden wordt de bestuurlijke focus en sturing versterkt.

- *Worden de maatschappelijke effecten van de samenwerking gemeten/beschreven? Heeft de gemeenteraad zicht op de maatschappelijke effecten?*

De maatschappelijke effecten worden niet of nauwelijks gemeten en beschreven. Deze dienen te worden afgeleid uit de jaarlijkse rapportages (jaarverslag/jaarrekening), hetgeen voor de raad niet in alle gevallen gemakkelijk of mogelijk is.

- *Op welke wijze is de bestuurlijke vertegenwoordiging geregeld en hoe wordt verantwoording afgelegd?*
 - *hoe wordt er door de gemeentelijke vertegenwoordiger teruggekoppeld naar het college?*
 - *welke informatie ontvangt de raad, hoe kan de raad vormgeven aan zijn kaderstellende en controlerende rol en op welke wijze en in welke mate doet de raad dat?*
- Met andere woorden: hoe zit het met sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden?*

Het eerste deel van de vraag wordt beantwoord via bijlage 1: over het algemeen wordt goed (tijdig/wanneer relevant) door de vertegenwoordiger in het samenwerkingsverband teruggekoppeld naar het college.

De terugkoppeling naar de raad is echter beperkt. De betreffende bestuurders zijn weinig actief waar het gaat om het verstrekken van informatie over voortgang, beleidskeuzes, implementatie van beleid en ontwikkelingen. Dat geldt voor mondelinge, als ook voor schriftelijke informatie. De bestuurders hebben ook veel vrijheid met het invullen van hun bestuurlijke rol. Vanuit de raad wordt zelden het initiatief genomen om informatie te vragen. Beleidsdocumenten zijn veelal al zodanig vormgegeven dat de raad daar nauwelijks nog invloed op uit kan oefenen.

- *Wat zijn voor de gemeentelijke organisatie relevante aspecten van/aandachtspunten bij de respectievelijke samenwerkingsrelaties; wat is de rol bij het adviseren van de vertegenwoordigers in het bestuur van het samenwerkingsverband?*

Belangrijke aandachtspunten zijn:

- financiën (gemeentelijke bijdrage en risico's)
 - relatie met gemeentelijke doelstellingen
 - terugkoppeling naar bestuurder
 - moment van ontvangst vergaderstukken/tijd om te adviseren
 - interne afstemming (inhoud/financiën, andere disciplines)
 - ambtelijk overleg met collega's andere gemeenten
 - overdracht kennis bij vertrek
- *Welke ontwikkelingen zijn er die van invloed zijn op de wenselijkheid/noodzaak/mogelijkheid tot bestuurlijke en/of organisatorische samenwerking met andere gemeenten? Hoe wordt hier reeds op ingespeeld en in hoeverre is de gemeenteraad daarbij betrokken?*

De volgende ontwikkelingen zijn te onderscheiden:

- Toenemende complexiteit bij de uitvoering van taken
- Wens om te besparen op uitvoeringskosten

- Wens om kennis en kunde te bundelen en efficiënter en/of effectiever te werken
- Noodzaak om de kwetsbaarheid bij het uitvoeren (of ondersteunen) van taken te verminderen en de continuïteit te waarborgen
- Toenemende decentralisatie van taken
- Door samenwerking drang/noodzaak tot herindeling weg te nemen of te verminderen

Er zijn, behoudens de vorming van een Regionale Uitvoerings Dienst (waarbij de regie bij de provincie ligt) geen concrete plannen het aantal formele samenwerkingsrelaties uit te breiden. Wel is er een toename te constateren van informele, structurele of ad hoc georganiseerde bestuurlijke afstemming en ambtelijke samenwerkingsrelaties

7. Conclusies en aanbevelingen

Welke lessen kunnen worden geleerd uit de ervaringen met en effecten van samenwerking met andere gemeenten met het oog op voornoemde ontwikkelingen?

7.1. Conclusies

Grondslag voor samenwerking

- Er zijn vijf redenen te onderscheiden op grond waarvan gemeenten samenwerken. Al deze redenen zijn aan de orde bij de door Haren aangegane samenwerkingsrelaties. Naar gelang de situatie en behoeften is door Haren (met andere gemeenten) een samenwerkingsvorm gekozen of is naar een vorm toegegroeid.
- Ontwikkelingen als decentralisatie van taken, toenemende complexiteit, behoefte aan deskundigheid en aandacht voor kwaliteit en continuïteit leiden er toe dat de noodzaak voor gemeenten om samen te werken toeneemt.
- Er is steeds meer besef dat het voortbestaan van een zelfstandige gemeente op den duur alleen maar houdbaar is wanneer kennis, kwaliteit en ambtelijke capaciteit gewaarborgd is. Zijn deze onvoldoende voorhanden binnen de eigen organisatie, dan dient door uitbesteding en samenwerking georganiseerd te worden dat deze op een andere wijze beschikbaar zijn.
- Er is sprake van een dilemma: meer samenwerken kan de noodzaak tot gemeentelijke herindeling doen afnemen, maar kan tegelijkertijd tot de conclusie leiden dat herindeling nog maar een kleine stap is

Inzichtelijkheid

- Het ontbreekt de raadsleden aan overzicht en inzicht in de taken, resultaten en financiën van samenwerkingsverbanden en er is onduidelijkheid over beïnvloedingsmogelijkheden en de positie van de raad. Ook is veelal onduidelijk wat de lokale beleidsruimte is met betrekking tot de taken die door een samenwerkingsverband worden uitgevoerd.
- Het werk in de samenwerkingsverbanden en de resultaten daarvan staan over het algemeen 'ver weg' van de raad. Uitzondering hierop betreft (in belangrijke mate) het Meerschap Paterswolde. Dit vindt mede zijn oorzaak in het feit dat deze GR nog niet is "gedualiseerd", maar is ook het gevolg van de taken van het samenwerkingsverband.

Sturen

- Samenwerken op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen leidt tot uitvoeringsorganisaties en een bestuurlijke structuur die op afstand staan van de democratische controle. Bovendien is uittreden moeilijk, vanwege de grote financiële consequenties die daaraan verbonden zijn. Andere vormen van samenwerking zijn transparanter, flexibeler en meer stuurbaar.
- De raad heeft weinig mogelijkheden tot sturing van (het werk in en de resultaten van) samenwerkingsverbanden.
- Daar waar de raad mogelijkheden heeft tot sturing worden deze in onvoldoende mate benut.
- De raad neemt zelf nauwelijks initiatieven om geïnformeerd te worden over de taken die door samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd, de keuzes die bij de uitvoering van het werk gemaakt worden en over de implementatie en effecten van geformuleerd beleid.

Beheersen, verantwoorden en controleren

- Het college legt over de samenwerkingsrelaties vrijwel alleen verantwoording af via de jaarstukken van een samenwerkingsverband.
- De raad is weinig kritisch op het realiseren van de gemeentelijke doelen, de maatschappelijke prestaties en op de (financiële) planning en verantwoording van de samenwerkingsverbanden.
- Werkorganisaties en management van samenwerkingsverbanden nemen veelal een eigenstandige positie in; er is te beperkte 'tegenkracht' om hun deskundigheid voldoende gefundeerd kritisch te kunnen benaderen.
- De risico's bij de verschillende samenwerkingsverbanden zijn goed in beeld; het blijft echter bij constatering. Alleen bij zich voordoende ontwikkelingen die een risico raken heeft de raad aandacht voor de betekenis van die risico's en voor risicobeheersing. Zodra de uitvoering gestart is vervalt of verflauwt deze aandacht.
- Het ontbreekt aan gezamenlijkheid bij de raden van de deelnemende gemeenten en aan gezamenlijke kracht om de (kaderstellende en) controlerende rol ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen te vervullen. Bij gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering hoort gemeenschappelijke (afstemming over) gemeenschappelijke sturing en controle.

Ambtelijke advisering en ondersteuning

- De adviesrol van de ambtelijke organisatie ten aanzien van het werk in samenwerkingsverbanden kan worden versterkt. Momenteel is de beschikbare tijd beperkt, de tijdige beschikbaarheid van stukken/informatie is problematisch, de wisselwerking met de bestuurder is niet optimaal en er is onvoldoende aandacht voor overdracht van kennis en beschrijven van processen en aandachtspunten.

Ambtelijke samenwerking

- Er is sprake van een zekere angst voor ambtelijke samenwerking met de gemeente Groningen, niet alleen vanwege de politieke dimensie, maar ook vanuit de 'klein-groot-tegenstelling'.
- Ambtelijke samenwerking slaagt alleen wanneer er een gezamenlijke focus is en er voldoende vertrouwen is tussen de samenwerkingspartners; bestuur en management dienen te sturen op het 'bouwen aan vertrouwen'. Bij de beoogde, maar niet doorgezette samenwerking met Tynaarlo was die gezamenlijke focus er niet: voor Haren had de samenwerking een andere betekenis en speelden andere belangen dan voor Tynaarlo, hetgeen onvoldoende door beide is onderkend. Bovendien is er onvoldoende aandacht geweest voor onderling 'vertrouwen' en is daar niet op gestuurd.

Specifieke situaties

- De bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor de deelname in het Bedrijf voor Werk en Re-integratie en de risico's die aan deze deelname verbonden zijn wegen nauwelijks op tegen het feit dat het gaat om slechts 15 aldaar geplaatste werknemers.
- De gemeenschappelijke regeling Meerschap Zuidlaardermeer is 'slapend'.

7.2. Aanbevelingen

Aan de hand van de thema's van het normenkader doet de commissie de volgende aanbevelingen:

Grondslag voor samenwerking

1. Zie samenwerking vooral als ondersteuning om krachtig te (kunnen) besturen vanuit een zelfstandige positie: samenwerken doe je vanuit sterkte, niet vanuit zwakte.
2. Ga bij de oriëntatie op en besluitvorming tot het aangaan van nieuwe samenwerkingsrelaties na wat de taken, te verwachten prestaties, gemeentelijke beïnvloedingsmogelijkheden en (bestuurlijke) afspraken zullen zijn. Orienteer op de vorm waarin en het formele kader waarbinnen de samenwerking plaatsvindt. Alleen wanneer andere vormen niet mogelijk zijn dient bij samenwerking te worden gekozen voor een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wgr.

Inzichtelijkheid

3. Draag zorg voor een eenduidig overzicht per samenwerkingsrelatie van de status, taken, te verwachten prestaties, gemeentelijke beïnvloedingsmogelijkheden en (bestuurlijke) afspraken; actualiseer deze informatie periodiek. Hiermee kan tevens voldaan worden aan de wettelijk eis een register bij te houden.
4. Organiseer (al dan niet samen met andere raden) voor elke samenwerkingsrelatie minimaal 1x per jaar (bij actuele ontwikkelingen vaker) een bijeenkomst waarin het management en/of de bestuurder de raad informeert over beleidsontwikkelingen en prestaties. Houd de verstrekte informatie toegankelijk voor raadpleging en overdracht.
5. Draag zorg voor een goede informatiepositie voor nieuw aangetreden raadsleden: organiseer aan het begin van een nieuwe raadsperiode voor nieuwe raadsleden een bijeenkomst waarin alle samenwerkingsrelaties aan de hand van de onder 1) genoemde informatie in het kort worden belicht. Stem de onder 2) bedoelde bijeenkomsten af met de nieuwe raads cyclus; draag zorg voor goede informatieoverdracht aan tussentijds nieuw aangetreden raadsleden.

Sturen

6. Dwing als raad, waar wenselijk samen met andere raden, bij relevante samenwerkingsverbanden een vroegtijdige beïnvloedingsmogelijkheid af m.b.t. te voeren beleid en/of financiële keuzes: sterkere sturing aan de voorkant.
7. Bespreek met andere gemeenteraden de wenselijkheid om meer in gezamenlijkheid te sturen (en te controleren); bezie en bespreek daartoe per samenwerkingsrelatie de mogelijkheid van een gezamenlijke auditcommissie. Een dergelijke commissie beoordeelt de beleids – en jaarstukken en adviseert de raden over een oordeel over de financiële planning en verantwoording en het gevoerde beleid, c.q. over strategische keuzes voor toekomstig beleid. Maak afspraken daarmee te experimenteren.

Draag er zorg voor dat deze extra overleg- en afstemmingsmomenten doelmatig zijn: zij dienen bij te dragen aan versterking van de sturende en controlerende rol en de slagvaardigheid, zonder dat het leidt tot meer bureaucratie. Vertrouw op (een) gezamenlijk af te vaardigen vertegenwoordiger(s) in een dergelijke auditcommissie. De bedoeling is dat niet langer alle fracties zich hoeven te buigen over alle stukken en details, maar dat dat voor de raad wordt gedaan door een of meerdere 'meer gespecialiseerde' raadslid/raadsleden. Vergelijk dit met de situatie waarin vertegenwoordigers van de raad zitting hadden in het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Een dergelijke vertegenwoordiging en afstemming laat onverlet de mogelijkheid voor fracties in de raad een eigenstandige positie in te nemen.

Bij een doelmatige inrichting van bedoeld overleg behoort ook een goede planning, zodat er geen vertraging optreedt en de slagvaardigheid niet wordt aangetast

Beheersen, verantwoorden en controleren

8. Wees als raad(slid) attent op de verantwoordings- en informatieplicht van bestuurders in samenwerkingsverbanden en het recht op het inwinnen van informatie door de raad. Schroom niet om (nadere) informatie in te winnen.
9. Schrap de afzonderlijke agendering van 'terugkoppeling gemeenschappelijke regelingen' op de raadsagenda. Laat het college de raad waar relevant schriftelijke (of door ter-inzage-leggen van stukken) informeren en benut als raadslid waar gewenst de reguliere mogelijkheden tot het inwinnen van nadere informatie en het stellen van vragen.
10. Laat de griffie de raad (meer) bijstaan ten behoeve van de controlerende rol m.b.t. samenwerkingsverbanden door (meer) informatie te organiseren en op een praktische wijze te presenteren (waardoor het bijvoorbeeld ook duidelijk wordt wat de lokale beleidsruimte is en de beïnvloedingsmogelijkheden van de raad zijn). Gebruik de griffie (meer) om informatie in te winnen en in voorkomende situaties de bestuurder de juiste vragen te stellen.

Ambtelijke advisering en ondersteuning

11. Vraag om versterking van de ambtelijke adviesrol: laat het college/management zorgdragen voor voldoende beschikbare tijd bij de relevante beleidsmedewerkers om een informatiepositie te hebben en te adviseren en laat bestuurders afdoende terugkoppelen. Bevorder als organisatie dat de advisering beter in de tijd wordt ingepast (eis eerdere/digitale toezending, plan overleg/advisering meer vooraf in).
12. Laat de ambtelijke advisering zich – via het college - ook richten op het versterken van de informatiepositie van de raad.

Ambtelijke samenwerking

13. Ga samenwerking met (of uitbesteding aan) andere gemeentelijke organisaties niet uit de weg waar deze de kwaliteit van beleid en/of uitvoering kan versterken, de kwetsbaarheid van de taakuitvoering kan verminderen of een bijdrage kan leveren aan het versterken van de strategische positie van de gemeente. Wees daarbij zelfbewust en attent op een gezamenlijke focus. Stuur op 'onderling vertrouwen'

Specifieke situaties

14. Vraag het college om initiatief te nemen om de GR Meerschop Zuidlaardermeer op te heffen of – wanneer daar reden toe is – te laten ‘ontwaken’. Vraag in het laatste geval om duidelijkheid over de doelstelling en taken/werkzaamheden.
15. Bevorder de aanpassing van het bestuur van de GR Meerschop Paterswolde aan de dualiseringswetgeving, maar draag wel zorg voor blijvende nabije betrokkenheid (informatief) van de raad.
16. Heroverweeg bij de heroriëntatie op de Sociale Werkvoorziening de participatie in het Bedrijf voor Werk en Re-integratie (BWR)

8. Technische wederhoor

REKENKAMERCOMMISSIE HAREN



De brief van
nummer
betreffende u door
doorkiesnummer
oms kenmerk
onderwerp
of locatie
Haren

7 september 2011

Mw. M.P. de Witte

06J 52298 1

2011 - 2011

Reactie concept-rapport 'intergemeentel. to
Samenwerking

26 september 2011

Aan de Rekenkamercommissie
t.a.v. de voorzitter
de heer B. van Putter
Hellingpad 4
8488 BD HASKERDIJKEN

verzonden 29 SEP, 2011

Geachte heer Van Putten,

Op 7 september 2011 heeft u mij het conceptrapport 'quick scan 'Intergemeentelijke Samenwerking' toegezonden. In de begeleidende brief verzocht u mij een technisch/ambtelijke reactie op het rapport te geven. In deze brief lees ik mijn reactie.

Algemeen

Er worden in het rapport opmerkingen gemaakt die het bestuur als geheel of als deelnemer in Algemeen bestuur of Dagelijks bestuur raken. Deze heb ik voor kennisgeving aangenomen. Het is aan het college daar eventueel op te reageren.

De tekst over de samenwerking met de gemeente Tynaarlo zoals op pagina 5 staat is niet erg gelukkig geformuleerd. Hier staat dat "De door Haren geïnitieerde ambtelijke samenwerking met de gemeente Tynaarlo is mislukt door het ontbreken van een gezamenlijk beeld van waarom samenwerking en wat er voor nodig om succesvol te zijn." Op pagina 20 geeft u een genuanceerder beeld met een scala aan factoren die ertoe hebben geleid dat de samenwerking op een gegeven moment is stopgezet. Dit is een meer getrouwe weergave van de feiten.

Opmerkingen per pagina

Pagina 2 eerste zin stel ik voor dat "gemeentelijk apparaat" wordt gewijzigd in "gemeentelijke organisatie".

Op pagina 6, laatste alinea beginnend met "Dit dilemma kan worden doorbroken...." zie ik anders. Er wordt nu wat heel veel nadruk op de raad gelegd, alsof alleen de raad een verandering laweeg kan brengen.

Ik mis op pagina 8 (komt wel later terug op pagina 10) dat samenwerking ook vaak 'gedwongen' plaatsvindt op grond van wet- of regelgeving. Op pagina 8 wordt eerst begonnen met de grondslag voor een samenwerkingsrelatie op het moment dat door de raad of het college wordt geconstateerd dat de uitvoering van een taak (of taken) met een andere partner van de gemeente naar ver-

Reactie op de n. © Postbus 2 8762 AA Haren Gr. t 060 23 95 511 f 06 06 40 356 gemeent@haren.nl www.haren.nl

wachting strategisch, financieel of kwalitatief voordelen zal gaan opleveren. Dit komt mijns inziens na de samenwerking op grond van wetgeving (dwingend), de andere vorm is vrijwillig.

Pagina 15 onder het kopje Eems Delfland Regio. De laatste zin is nog niet al.

Op pagina 15 onder het kopje RUD zegt u in de laatste alinea iets over het feit dat de raden in het algemeen buiten beeld zijn gebleven. Dat vat ik op als een algemeen probleem voor alle raden en niet iets dat (alleen) door Haren opgelost moet en kan worden.

Pagina 18, onder het kopje Inzichtelijk, de 2e bullet. U zegt daar dat de gemeente geen register kent waarin alle gemeenschappelijke regelingen zijn opgenomen. De regelingen worden echter standaard in de begroting en jaarrekening opgenomen. Wat is de toegevoegde waarde van een apart register?

Pagina 20, onder het kopje Controleren/Toezicht houden. De 5e bullet gaat over samenwerking met andere raden. Zoals ik deze opmerking interpreteer zou het inhouden dat er nog een extra overlegorgaan in het leven wordt geroepen. Dit zal de slagvaardigheid en de efficiency in de meeste gevallen niet ten goede komen. Denk aan bijvoorbeeld de constructie zoals die nu al is bij de V&GR: ambtelijk overleg, bestuurscommissie overleg, dagelijks bestuur overleg, algemeen bestuur overleg. Daar zou dan nog een knoort van raadsoverleg aan toegevoegd worden.

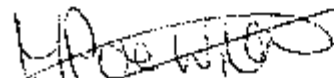
Op pagina 21, bij de 4e bullet beginnend met 'Het is wel gelukt ...' over Stichting Baas is geelt u aan: 'Er is nog wel ambtelijke afstemming tussen de gemeenten waar het gaat om financiering en controle.' Ook op bestuurlijk niveau heeft de gemeenteraad een taak. De gemeenteraden van Haren en Tynaarlo moeten de begroting goedkeuren en de jaarrekening vaststellen. Dat gaat dus verder dan alleen ambtelijke samenwerking.

Pagina 28, de initia en van de heer van Markestein zijn niet correct weergegeven. Het is T. in plaats van Th. De heer R. Vermeulen is geen teamleider Belastingen, maar afdelingsmanager Informatie Beheer.

Ik verwacht u met deze reactie van dienst te zijn geweest en zie het definitieve rapport graag tegemoet.

Hoogachtend,

namens burgemeester en wethouders



Mr. M.P. de Wilco,
directeur/gemeentesecretaris

9. Nawoord

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennisgenomen van de ambtelijke reactie. Hierna wordt aangegeven wat de rekenkamercommissie vindt van de ambtelijke reactie en als daartoe aanleiding is, welke wijzigingen in het rapport zijn aangebracht. Dit nawoord is in volgorde van de punten uit de ambtelijke reactie opgesteld.

1. *het gestelde op pagina 5 m.b.t. de samenwerking met Tynaarlo is niet gelukkig geformuleerd en geeft een minder genuanceerd beeld dan de meer uitgebreidere weergave op pagina 20 van relevante factoren die een rol hebben gespeeld.*

Commentaar van de rekenkamercommissie / verwerking reactie:

het karakter van een samenvatting is dat deze een korte en krachtige weergave geeft van wat in het rapport is verwoord en 'gedekt' wordt door de tekst van het rapport en de feiten. Ofschoon wij van mening zijn dat dit bij de oorspronkelijke tekst in de managementsamenvatting het geval is hebben wij een kleine tekstwijziging doorgevoerd.

2. *'gemeentelijke apparaat' wijzigen in 'gemeentelijke organisatie' (pag.2)*

Commentaar van de rekenkamercommissie / verwerking reactie:

de tekst is op dit punt gewijzigd.

3. *pagina 6, in de laatste alinea (" Dit dilemma kan worden doorbroken door....") wordt veel nadruk op de raad gelegd, alsof alleen de raad een verandering teweeg kan brengen.*

Commentaar van de rekenkamercommissie / verwerking reactie:

ofschoon deze opmerking ons inziens buiten de reikwijdte van het technisch wederhoor valt zien wij in dat het geformuleerde een niet bedoelde indruk opwekt. De tekst is derhalve door ons aangepast.

4. *op pagina 8 wordt 'gedwongen samenwerking' op grond van wet- en regelgeving gemist (terwijl dat op pagina 10 wel genoemd wordt).*

Commentaar van de rekenkamercommissie / verwerking reactie:

in het normenkader is bij de 'grondslagen voor samenwerking' uitgegaan van samenwerking op vrijwillige basis. Daarbij is onvoldoende duidelijk gemaakt dat er ook sprake kan zijn van 'gedwongen samenwerking' (zoals op pagina 10 wel genoemd). De tekst is op dit punt gewijzigd.

5. *op pagina 15 onder kopje 'Eems Dollard Regio' is de laatste zin niet af.*

Commentaar van de rekenkamercommissie / verwerking reactie:

de tekst is aangevuld.

6. *het gestelde op pagina 15 onder kopje 'Regionale Uitvoerings Dienst (RUD)' dat de raden buiten beeld zijn gebleven is een algemeen probleem en is niet specifiek voor Haren.*

Commentaar van de rekenkamercommissie / verwerking reactie:

dat is een juiste constatering, maar dat doet niets af aan het geformuleerde in de tekst.

7. *de rkc constateert (pagina 18) dat de gemeente geen register kent waarin alle gemeenschappelijke regelingen zijn opgenomen, deze worden echter telkens in de begroting en jaarrekening opgenomen. Wat is de meerwaarde van een register?*

Commentaar van de rekenkamercommissie / verwerking reactie:

de Wet gemeenschappelijke regelingen (art.27) schrijft een register voor, waarin meer vermeld dient te worden dan telkens in de begroting/jaarrekening opgenomen. De rekenkamercommissie doet in deze een constatering. Het is niet aan de rekenkamercommissie om een oordeel uit te spreken over wat de wetgever vraagt.

In de tekst is een aanvulling opgenomen met een verwijzing naar de wettelijke bepaling.

8. *overleg tussen raden (pagina 20 onder kopje 'Controleren/Toezicht') komt de slagvaardigheid niet ten goede.*

Commentaar van de rekenkamercommissie / verwerking reactie:

het gaat op deze plek in het rapport om een geconstateerde behoefte van de raad. De opmerking valt derhalve buiten het bereik van het technisch wederhoor. Desondanks is de commissie de directeur/gemeentesecretaris dankbaar voor de bemerking, omdat hieruit blijkt dat een nadere toelichting wenselijk is op de uit deze behoefte voortvloeiende aanbeveling. Bij de aanbevelingen wordt hier derhalve nader op ingegaan.

9. *De gemeenteraden van Tynaarlo en Haren moeten de begroting van de stichting Baasis goedkeuren. Er is derhalve nog wel sprake van bestuurlijke samenwerking, niet alleen van ambtelijke samenwerking.*

Commentaar van de rekenkamercommissie / verwerking reactie:

er is in deze sprake van een zelfstandige verantwoordelijkheid van de gemeenteraden (goedkeuren begroting en jaarrekening) en van een zelfstandige stichting; afgeleid van de verantwoordelijkheid van de raden hebben de colleges een taak in de voorbereiding van besluitvorming en m.b.t. tussentijdse rapportage (van stichting naar colleges en van colleges naar raden). Ongetwijfeld zal er sprake zijn van overleg en afstemming, net als dat op diverse andere gebieden het geval is, maar in strikt formele zin is er geen sprake van geformaliseerde samenwerking tussen de gemeentebesturen.

De tekst is aangevuld met deze constatering.

10. *correctie op initialen en functie*

Commentaar van de rekenkamercommissie / verwerking reactie:

de correcties zijn aangebracht

BIJLAGEN

- Bijlage 1 Overzicht van samenwerkingsverbanden gemeente Haren
- Bijlage 2 Doelstellingen van samenwerkingsverbanden gemeente Haren
- Bijlage 3 Overzicht van geïnterviewde personen
- Bijlage 4 Overzicht van geraadpleegde documenten

Bijlage 1 Overzicht van samenwerkingsverbanden gemeente Haren

Samenwerkingsverband	Samenwerkingspartners	Lid AB	Gem. bijdrage 2011
Deelname in Gemeenschappelijke Regelingen			
GR Bedrijf voor Werk en Re-integratie (voorheen GR TRIO)	Hoogezand-Sappemeer + Slochteren	T. Sieling (+ DB) R. Kouwenhoven	€ 683.400,00
GR Veiligheids- & Gezondheidsregio (voorheen GR Hulpverlening & Openbare gezondheidszorg)	alle gemeenten provincie Groningen	B. Fennema	€ 661.550,00
GR Afvalverwijdering Regio Centraal Groningen (ARCG)	Groningen, Haren, Ten Boer, Bedum, Zuidhorn, Leek, Marum, Grootegast, Hoogezand-Sappemeer en Slochteren	R. Kouwenhoven	€ 663.382,00
GR Meerschop Paterswolde	Tynaarlo, Groningen	T. Sieling (+ DB)	€ 115.000,00
GR Zuidlaardermeer	Tynaarlo, Hoogezand-Sappemeer		
Overige samenwerkingsverbanden			
Regio Groningen-Assen	diverse gemeenten + 2 provincies	T. Sieling	€ 100.000,00
Vereniging Groninger Gemeenten	alle Groninger gemeenten	nvt	
Centrum voor Automatisering Noord Nederland (CEVAN, in liquidatie)	vrijwel alle gemeenten in Noord NL	nvt	€ 4.000,00
Eems Dollard Regio	diverse gemeenten Noord NL	B. Fennema	€ 2.600,00
Samenwerking klachtenregeling/ombudsman	Tynaarlo, Meerschop Paterswolde	nvt	€ 5.500,00
Ambtelijke samenwerking			
Verleden			
Ambtelijke samenwerking Haren - Tynaarlo (2008-2009)	Tynaarlo	nvt	
Samenwerking brandweer Groningen - Haren (2007-2010)	Groningen	nvt	
Informeel samenwerkingsverband en gezamenlijke aanbesteding	diverse (aangrenzende) gemeenten	nvt	
In ontwikkeling			
Regionale uitvoeringsdienst (RUD)	alle gemeenten in provincie Groningen + provincie Groningen	nog niet aan de orde	

Bijlage 2 Doelstellingen samenwerkingsverbanden gemeente Haren

Samenwerkingsverband	Doelstelling
Deelname in Gemeenschappelijke Regelingen	
GR Bedrijf voor Werk en Re-integratie(voorheen GR TRIO)	Uitvoering Wet sociale werkvoorziening: bieden van aangepast werk aan mensen die door een lichamelijke, psychische en/of verstandelijke beperking geen reguliere baan kunnen krijgen
GR Veiligheids- & Gezondheidsregio(voorheen GR Hulpverlening & Openbare gezondheidszorg)	Uitvoering taken openbare gezondheidszorg, hulpverlening, rampenbestrijding en (regionale) brandweer
GR Afvalverwijdering Regio Centraal Groningen (ARCG)	Zorg voor verwijdering en verwerking van huishoudelijk en bedrijfsmatig afval
GR Meerschap Paterswolde	Beheer en ontwikkeling Paterswoldsemeer en zijn oevers
GR Zuidlaardermeer	Beheer en ontwikkeling Zuidlaardermeer en zijn oevers
Overige samenwerkingsverbanden	
Regio Groningen-Assen	Ontwikkeling van de regio Groningen - Assen: ruimtelijke ordening, planning woningbouw, natuur- ontwikkeling, recreatiegebieden, verkeer & vervoer, economische projecten, w.o. bedrijventerreinen)
Vereniging Groninger Gemeenten	Organiseren en faciliteren van gezamenlijke projecten van meerdere gemeenten (naast functie van belangenbehartiging)
Centrum voor Automatisering Noord Nederland (CEVAN, in liquidatie)	Liquidatie/verevening van vroeger samenwerkingsverband automatisering (reeds meer dan 25 jaar in liquidatie)
Eems Dollard Regio	Bevorderen/uitvoeren van grensoverschrijdende projecten en contacten Duits-Nederlands grensgebied
Samenwerking klachtenregeling/ombudsman	Uitvoeren van gezamenlijke regeling m.b.t. klachtbehandeling, incl. benoeming gezamenlijke ombudsman
Ambtelijke samenwerking	
Verleden	
Ambtelijke samenwerking Haren - Tynaarlo (2008-2009)	Samenwerking tussen ambtelijke organisaties teneinde via te behalen schaalvoordelen de kosten te drukken en kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening en beleidsvorming en -uitvoering te waarborgen
Samenwerking brandweer Groningen – Haren (2007-2010)	Samenwerking tussen de brandweerorganisaties teneinde te profiteren van elkaars kennis en capaciteit met het oog op kwaliteit en continuïteit van de brandweezorg en de daarmee gemoede kosten.
Informele samenwerking en gezamenlijke aanbesteding	Gezamenlijke afstemming en ontwikkeling van beleid of sturing; gezamenlijke aanbesteding
In ontwikkeling	
Regionale uitvoeringsdienst (RUD)	Organiseren van de voorbereiding en advisering m.b.t. de milieuvergunningverlening en het uitvoeren van het toezicht en de handhaving van de regelgeving op de terreinen milieu, bouwen en ruimte.

Bijlage 3 Overzicht van geïnterviewde personen

B. Fennema Th. Sieling	waarnemend burgemeester wethouder
A. Toxopeus	raadslid, voormalig wethouder
Th. Berends J. van Duinen W. Legemaat G. Schenkel M. Sloot T. Sprenger P. Terpstra R. Valkema (groepsgesprek)	fractie voorzitter Christen Unie fractie voorzitter Groen Links fractie voorzitter D'66 gemeenteraadslid Groen Links fractie voorzitter Gezond Verstand Haren fractie voorzitter PvdA fractie voorzitter VVD fractie voorzitter CDA
E. van Koldam D. Groeneweg	voormalig gemeentesecretaris hoofd afdeling bestuurs- en managementondersteuning, locogemeentesecretaris (tevens contactpersoon voor rekenkamercommissie)
W. Schwertmann	beleidsmedewerker ruimtelijke ordening, contactpersoon Meerschop Paterswolde
R. Moenander T. van Markesteyn	teamleider werk, inkomen & zorg controller
S. Bos H. de Boer A. Smedinga (groepsinterview)	beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid beleidsmedewerker openbare gezondheidszorg c.a. brandweercommandant contactpersonen GR Veiligheids- en gezondheidsregio)
R. Vermeulen	afdelingsmanager Informatie Beheer

Bijlage 4 Overzicht van geraadpleegde documenten

- Notulen raadsvergaderingen 2007 – 2011
- Notulen commissievergaderingen 2009 - 2010
- Raadsberichten m.b.t. intergemeentelijke samenwerking(sverbanden) 2007 -2011
- Manifest (coalitieprogramma) 2010 - 2014
- Programmabegrotingen 2010 en 2011
- Jaarverslag/Programmarekening 2009 en 2010
- Documenten GR TRIO/BWR
- Documenten GR Hulpverlening & Openbare Gezondheidszorg/Veiligheids- en gezondheids-regio
- Documenten GR Meerschop Paterswolde
- Documenten GR ARCG
- Documenten GR Meerschop Zuidlaardermeer
- Documenten Eems Dollard Regio
- Documenten Regio Assen- Groningen
- Documenten onderzoeken samenwerking belastingen Tynaarlo – Haren
- Documenten convenant samenwerking Haren – Tynaarlo
- Documenten Vereniging Groninger Gemeenten
- Documenten verzelfstandiging bestuur openbaar basisonderwijs