



Gemeentelijke Samenwerking

Een onderzoek door de Rekenkamer Hilversum: Conclusies en Aanbevelingen

Status: Vastgesteld, 7 februari 2018

Voorwoord

Voor u liggen de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek van de rekenkamer Hilversum naar gemeentelijke samenwerking.

De rekenkamer Hilversum heeft geïnventariseerd aan welke regionale en bovenregionale samenwerkingsverbanden de gemeente Hilversum deelneemt, wat de kosten en baten zijn en welke mogelijkheden tot sturing en controle de raad op deze samenwerkingsverbanden heeft. Daarnaast heeft de rekenkamer Hilversum een verdiepende studie verricht naar vier de volgende vier samenwerkingsverbanden:

- Metropoolregio Amsterdam;
- Regio Gooi en Vechtstreek;
- De Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek;
- Stichting Goois Natuurreservaat.

De onderzoekswerkzaamheden werden in de periode april 2017 tot en met december 2017 in opdracht van de rekenkamer uitgevoerd door onderzoekers van Partners + Pröpper. Hun nota van bevindingen treft u als bijlage aan.

Op basis van het rapport van Partners + Pröpper komt de rekenkamer tot zeven conclusies en doet zij vijf aanbevelingen. Deze zeven conclusies vindt u hierna – voorzien van een toelichting – gevolgd door de vijf aanbevelingen.

Inhoud

Voorwoord	2
1 Conclusies.....	4
2 Aanbevelingen.....	8

1 Conclusies

In de democratische besturing van samenwerkingsverbanden van gemeenten kunnen twee uitersten worden onderkend:

1. Verlengd lokaal bestuur. Hierbij houdt de gemeente grip en regie op de samenwerking in de zin dat eigen doelen centraal staan. Belangrijk onderscheid hierbij is de samenwerking gericht op beleidsafstemming en de samenwerking gericht op uitvoering.
 - *Verlengd lokaal bestuur bij beleidsafstemming* betekent dat het college met een helder inhoudelijk mandaat vanuit de raad werkt en in de eventuele onderhandelingen in het samenwerkingsverband de belangen en visie van de gemeente goed kan behartigen.
 - *Verlengd lokaal bestuur bij uitvoering* betekent dat er sprake is van een goede opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. Het gemeentebestuur is in staat precies te formuleren wat de beoogde resultaten zijn en de opdrachtnemer kan deze resultaten leveren – zonder dat er sprake is van afhankelijkheid. Indien de prestaties onder de maat zijn of veel te duur, kan de opdrachtgever bijsturen of een andere opdrachtnemer ‘inhuren’.
2. Verlegd lokaal bestuur. Hiervan is sprake indien samenwerkingsverbanden taken overnemen van de gemeente zonder heldere aansturing. Bij verlegd bestuur gaan samenwerkingsorganen ‘een eigen leven leiden’- ze komen los te staan van de gemeente en de samenwerkingsorganen (en niet de gemeenten) bepalen de doelen en de richting.



Figuur 1. Verlengd versus verlegd lokaal bestuur © Partners + Pröpper

Uit het onderzoek trekt de rekenkamer de volgende conclusies:

Conclusie 1

Hilversum heeft in vrijwel alle samenwerkingsverbanden waarin de gemeente deelneemt grip op de samenwerking (verlengd lokaal bestuur). In het geval van de MRA (Metropoolregio Amsterdam) heeft Hilversum echter nauwelijks grip. Daar heeft Hilversum bewust gekozen voor sturing via de Regio Gooi en Vechtstreek (verlegd lokaal bestuur).

In het onderzoek zijn elf samenwerkingsverbanden van de gemeente Hilversum onderzocht. Daarvan zijn er vier nader onderzocht in een verdiepende studie. Daaruit blijkt:

- 1 De samenwerkingsverbanden bestaan uit wisselende partners en hebben verschillende vormen, met ieder hun eigen inrichting van de sturing, passend bij de aard van de samenwerking. Dit is in lijn met de visie van Hilversum die ook breed wordt gedragen: samenwerking is maatwerk. Daarbij kiest Hilversum voor logische partners, verbonden met de maatschappelijke opgaven waar Hilversum voor staat. Bijvoorbeeld voor jeugdzorg, wonen en bereikbaarheid heeft Hilversum gekozen voor samenwerking met de gemeenten in de regio Gooi en Vechtstreek, voor economische ambities de partners in MRA-verband en de gemeente Utrecht.
- 2 Bij het aangaan of herijken van bestaande samenwerkingsverbanden levert Hilversum een belangrijke bijdrage. Zowel het college als de raad zijn daarin actief. Regioambassadeurs van de raad leveren daarbij een belangrijke bijdrage. Aansprekende voorbeelden zijn de totstandkoming van de regionale uitvoeringsagenda, de deelname aan de tijdelijke werkgroep van de Veiligheidsregio voor het versterken van bestuurlijke verbinding en de ondersteuning van de transitie van het Goois Natuurreservaat.

Daarbij wordt opgemerkt dat ook de besturen van de samenwerkingsverbanden zelf voortdurend wegen verkennen en verder ontwikkelen om raden goed te informeren en te betrekken bij de ontwikkeling van beleid. Zij gaan daarbij soms ook verder dan strikt genomen conform de juridische vorm nodig is. Een aansprekend voorbeeld daarvan is de Stichting Goois Natuurreservaat. Hilversum wordt door de samenwerkingsverbanden gezien als een actieve en constructieve samenwerkingspartner, die door bestuurlijke betrokkenheid en kennis van zaken zijn eigen visie en belangen ook goed weet in te brengen.

- 3 De raad heeft in het algemeen voldoende beïnvloedingsmogelijkheden, en zet die ook in. De raad stelt kaders daar waar hij kan of wil. Indien informatie of sturingsmogelijkheden ontbreken, doet de raad voorstellen voor aanvullingen op het sturingsinstrumentarium.
- 4 De raad heeft met de paragraaf Verbonden partijen van de gemeentelijke begroting en jaarverslag goed zicht op de financiële aspecten en risico's van verbonden partijen. Bij samenwerkingsverbanden met een andere rechtsvorm heeft de raad daarop minder goed zicht.

In tegenstelling tot de andere samenwerkingsverbanden, heeft Hilversum in het geval van de MRA bewust gekozen voor sturing op afstand (via de Regio Gooi en Vechtstreek). Bundeling van krachten richting grote spelers heeft in die keuze zwaarder gewogen dan het hebben van directe invloed in de MRA. Deze bewuste keuze heeft als consequentie dat de agenda van de Regio Gooi en Vechtstreek bepalend is voor de mate waarin typisch Hilversumse speerpunten binnen MRA-verband worden geprofileerd. De houding van Hilversum richting de MRA is daardoor afhankelijk (van de Regio Gooi- en Vechtstreek) en afstandelijk (geen directe relatie met het samenwerkingsverband).

Conclusie 2

Hoewel er feitelijk voldoende mogelijkheden zijn om grip te houden op samenwerkingsverbanden, overheerst het gevoel bij raadsleden dat zij daarop juist onvoldoende grip hebben.

Dit gevoel wordt mede veroorzaakt door wat in conclusies 5, 6 en 7 staat. Hilversum is daarin niet uniek. Gemeenteraden voelen sinds jaar en dag een gebrek aan grip op samenwerkingsverbanden.¹

Conclusie 3

Er is geen expliciete, door de raad vastgestelde visie op samenwerking. Voor de langere termijn is er daarom geen formeel afwegings- en sturingskader voor besluitvorming over regionale samenwerking. Daardoor is consistent handelen over meerdere bestuursperioden – vooral bij wijzigingen in het krachtenveld of in de motieven voor samenwerking – moeilijk.

Hilversum heeft een strategische visie op samenwerking en partners van de gemeente merken op dat Hilversum een belangrijke en actieve bijdrage levert aan de samenwerking. Deze strategische visie is echter niet expliciet en werd ook niet vastgesteld door de raad. Daardoor ontbreekt het aan een formeel afwegings- en sturingskader bij besluitvorming over regionale samenwerking als zich – vaak complexe – ontwikkelingen voordoen in het regionale krachtenveld. Dat zijn over het algemeen ontwikkelingen die zich uitstrekken over een lange termijn, en dus over meerdere bestuursperioden (denk aan gemeentelijke herindelingen, fusies van veiligheidsregio's en dergelijke). De motieven voor samenwerking kunnen bovendien verschuiven van 'het vergroten van ambities' naar 'het voorkomen van wederzijdse hinder' (denk hierbij aan samenwerking op het terrein van woningbouw en bedrijvigheid). Dat pleit voor een goede borging van continuïteit, dus consistent handelen over meerdere raads- en collegeperioden heen. Een vastgelegde strategische visie voor de lange termijn is daarvoor een belangrijk instrument.

Conclusie 4

De regionale besluitvorming gaat traag en de feitelijke realisatie laat dan ook lang op zich wachten.

De ontwikkeling van een regionale samenwerkingsagenda en de vertaling daarvan naar een uitvoeringsagenda heeft circa twee à drie jaar geduurd. De uitvoeringsagenda bestaat voor een groot deel uit projecten waar veelal onderzoek, verkenning en besluitvorming de agenda bepalen. Dat betekent in feite dat de planfase verder wordt verlengd en dat de realisatie nog verder naar achteren schuift. Het gevolg is dat concrete, zichtbare en tastbare resultaten voor de lokale samenleving lang op zich laten wachten.²

Een uitzondering hierop is de samenwerking binnen het sociale domein. De decentralisatie vanuit het Rijk heeft daar voor voldoende druk gezorgd om ook daadwerkelijk door te pakken naar gezamenlijke uitvoering, waarvan concrete resultaten ook zichtbaar zijn.

Conclusie 5

Het is soms moeilijk om een afwijkend standpunt in te nemen ten opzichte van andere gemeenten in een samenwerkingsverband.

Iedere gemeente heeft eigen belangen en een eigen agenda voor besluitvorming in de verschillende samenwerkingsverbanden. De verschillende agenda's sluiten niet op elkaar aan. Dat

¹ Zie trendstudies regionale samenwerking en recent landelijk onderzoek van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

² Ook recente evaluaties uit 2017 van andere regionale verbanden laten dit beeld zien. Bijvoorbeeld de evaluaties van de Metropoolregio Eindhoven en de Samenwerking Stedelijk Gebied Eindhoven, uitgevoerd door het bureau Berenschot.

is ook praktisch nauwelijks realiseerbaar. De raad van Hilversum ervaart dit als lastig in het geval hij als laatste in de rij een besluit moet nemen. Het is dan moeilijker om een afwijkend standpunt in te nemen, wat de relatie met samenwerkingspartners mogelijk onder druk kan zetten. Dit probleem is niet een typisch probleem van Hilversum, maar geldt ook voor andere gemeenten.

Hilversum (maar ook de regio als geheel) tracht dit vraagstuk op te lossen door vooral te investeren in de onderlinge afstemming tussen samenwerkingspartners aan de voorkant van het proces van beleids- en planontwikkeling en daarbij belangen en standpunten van iedere speler transparant en zichtbaar op tafel te krijgen.

Conclusie 6

De informatie die de raad ontvangt is uitvoerig maar in onvoldoende mate toegesneden op politieke en lokale relevantie.

Raadsleden ontvangen eerder teveel dan te weinig informatie. Er wordt dan ook door hen aangegeven dat het zoeken is naar relevante zaken.

Samenwerkingsverbanden doen zeer hun best om de informatie naar raden en colleges wel voortdurend te verbeteren. Tussentijdse rapportages van samenwerkingsverbanden bieden een steeds beter zicht op uitvoeringsprestaties van samenwerkingsverbanden. Die zijn soms ook lokaal vertaald, wat bij voorkeur vanuit het oogpunt van verlengd lokaal bestuur voor elk samenwerkingsverband het geval zou moeten zijn.

Omdat doelen en beoogde effecten van de samenwerkingsverbanden door Hilversum niet voldoende concreet en evalueerbaar zijn geformuleerd, is het onduidelijk welke informatie daarvoor nodig is. Zo zijn de doelen zoals gesteld in de regionale uitvoeringsagenda zeer abstract, zoals ‘het stimuleren van de economie’ of ‘een versterking van het leeraanbod van het regionaal leerhuis’. Dat zien we ook bij het Goois Natuurreservaat. Hier ontbreken heldere normen en indicatoren die een beeld geven van de stand van het beheer en onderhoud. Concreet en helder zicht op beoogde regionale en lokale maatschappelijke effecten ontbreekt. De informatie beperkt zich in veel gevallen tot uitvoeringsprestaties, en in het ergste geval enkel tot beleidsvoorbereidende en besluitvormende prestaties. Dat laatste maakt dat rapportages wel veel informatie bevatten, maar dat het zoeken is naar relevantie voor de raad.

Dit alles belemmert de raad in de uitoefening van zijn controlerende rol en het gevoel van “geen grip” hebben (zie conclusie 2).

Conclusie 7

Evaluaties van samenwerkingsverbanden richten zich hoofdzakelijk op de processen, sturing en structuur. Evaluatie van de meerwaarde van samenwerking raakt daardoor op de achtergrond.

Bij evaluaties wordt vooral gekeken naar de kwaliteit van sturing op samenwerkingsverbanden en in het bijzonder de mate waarin raden goed kunnen worden betrokken en invloed kunnen uitoefenen. Dat is op zich een goede zaak. Periodieke evaluatie op de daadwerkelijke meerwaarde van de samenwerking vindt echter niet plaats: worden de oorspronkelijke motieven en doelen van samenwerking ook daadwerkelijk gerealiseerd en doen we dat met de juiste partners ?

2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1

Expliciteer de strategische visie op samenwerking en stel deze vast.

Er is binnen de gemeente Hilversum voldoende materiaal (impliciet of expliciet) aanwezig om de strategische visie en handelswijze rondom het aangaan van samenwerking vast te leggen. Het gaat dus nadrukkelijk niet om een enorme investering in ontwikkeling van beleid, en het hoeft ook niet belemmerend te werken op lopende verkenningen of besluitvorming rondom samenwerking.

Aanbeveling 2

Lever een bijdrage aan het vergroten van de slagvaardigheid van de samenwerkingsverbanden.

Draag binnen een samenwerkingsverband zorg voor een werkwijze waarbij beleidsontwikkeling net zo belangrijk is als realisatie. Hilversum kan hierbij als centrumgemeente het voortouw nemen.

Start hiermee in het bijzonder met betrekking tot de Regio Gooi en Vechtstreek. De doorlooptijd van beleids- en planontwikkeling zou vele malen korter moeten worden dan nu het geval is, waardoor vlotter kan worden overgegaan tot uitvoering. De effecten van samenwerking voor de regionale en lokale samenleving worden hierdoor sneller zichtbaar en tastbaar.

Nadruk zou kunnen liggen op de volgende drie punten:

- Focus op het realiseren van – zo concreet en evalueerbaar mogelijk geformuleerde – maatschappelijke opgaven;
- Formeren van productieve en effectieve teams rondom deze specifieke maatschappelijke opgaven;
- Versnellen van de democratische besluitvorming, onder meer door het transparant maken van alle gemeentelijke belangen en beleids- en planontwikkeling van de in een samenwerkingsverband deelnemende gemeenten.

Aanbeveling 3

Gebruik de Regiopodia niet alleen voor informatie-uitwisseling maar gebruik ze ook voor het ontwikkelen van gemeenschappelijke kaderstelling en als platform voor het sluiten van coalities.

Doelstelling hierbij is de raad meer in staat te stellen om vanuit goed overzicht van belangen en standpunten van partners te komen tot vitale coalities op regionaal niveau. Ontwikkel dit zoveel mogelijk binnen de bestaande structuur en geef zo mogelijk de regioambassadeurs hierbij een rol.

Op deze manier ontstaat een gezamenlijk proces van visievorming dat leidt tot een ‘doorleefde’ ambitie, die zowel het lokale als het regionale belang dient. Het adagium “Wat goed is voor de regio, is goed voor Hilversum” kan hiermee naar een hoger plan worden getrokken en meer

worden geconcretiseerd. Bij een verschuiving van de regionale agenda van het sociale naar ook het fysieke domein wordt dat des te belangrijker.

Aanbeveling 4

Verbeter de informatievoorziening. Zorg voor een dashboard per samenwerkingsverband (of voor de meest relevante verbanden), zodat de raad zicht krijgt op bestuurlijk relevante zaken.

Richt de informatievoorziening richting de raad in met het oog op het snel krijgen van overzicht en inzicht in politiek relevante zaken. Laat de informatie die de raad ontvangt, uitnodigen tot het stellen van de “goede vragen” over de samenwerking. Informatie op uitvoeringsniveau nodigt immers uit tot het stellen van vragen op dat niveau. Laat de informatie daarom aansluiten bij de doelen van de samenwerkingsverbanden en stel bijbehorende kritische prestatie-indicatoren op. Snij de informatie ook toe op de bevoegdheden die je als gemeente hebt in het samenwerkingsverband. “Waar je niet over gaat, hoef je ook niet te weten”. Doe dit over het geheel van alle samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Hilversum deelneemt (dus niet alleen voor verbonden partijen), maar ook per samenwerkingsverband. Geef de commissie Verbonden partijen zo mogelijk hierbij een leidende rol. De in het onderzoeksrapport opgenomen dashboards in deel III kunnen ter inspiratie dienen. Ook wijzen we op het voorbeeld van de gemeente Venlo. Binnen deze gemeente is het dashboard geheel online beschikbaar. Het is onderdeel van een werkwijze en online gereedschapskist voor samenwerking: zie <https://venlo.samenwerkingswijzer.nl/>

Het beheer en de regelmatige update van dergelijke dashboards kan worden belegd bij de verschillende ambtelijk accounthouders van de desbetreffende samenwerkingsverbanden en onderdeel worden van de P&C-cyclus. De dashboards kunnen vervolgens agenderend werken in de raadscommissie Verbonden partijen. Zij bieden namelijk snel overzicht en inzicht in de meest relevante zaken rondom samenwerking.

Aanbeveling 5

Doe een periodieke evaluatie van de mate van grip op de samenwerking én de meerwaarde en resultaten van de samenwerking, om zo nodig en indien mogelijk bij te kunnen sturen.

(Periodieke) evaluaties van samenwerkingsverbanden richten zich tot nu toe hoofdzakelijk op de governance, sturing en/of structuur. Evaluatie van de meerwaarde van samenwerking raakt daardoor op de achtergrond, terwijl het voor de raad van wezenlijk belang is om te weten of de oorspronkelijke motieven en doelen van samenwerking ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Als deze informatie wordt betrokken in de periodieke evaluaties, kan de raad zo nodig en zo mogelijk tot wijziging van de gemeentelijke betrokkenheid bij die samenwerkingsverbanden overgaan en zal de raad het gevoel krijgen meer grip te hebben op de samenwerkingsverbanden.

Richt de evaluatie op drie hoofdvragen:

- Wat willen we bereiken met het samenwerkingsverband (doelen)?
- Met wie willen deze doelen bereiken en zitten we met de juiste mensen aan tafel (partners)?
- Hoe gaan we dit organiseren (vorm van de samenwerking en processen)?

Het eerder genoemde dashboard kan hierbij een nuttig hulpmiddel zijn. De dashboards in deel III voorzien hierin met de twee onderdelen ‘Resultaten’ en ‘Evaluatie en Ontwikkelagenda’.

Bijlage: Nota van Bevindingen “Grip op samenwerking” van Partners + Pröpper van februari 2018