

Oktober 2014

Rekenkamercommissie gemeente Veldhoven

Drs. J.J.M. van den Heuvel,	voorzitter
Drs. M.A. Koster RA,	extern lid
W. Hornman,	lid/raadslid
A.H.J. de Kort,	lid/raadslid

J.M. van Berlo (secretaris) Postbus 10101, 5500 GA Veldhoven,
Telefoon: 040-2839946/06-48176054, e-mail: Hans.vanBerlo@veldhoven.nl

Inhoudsopgave	Pag.
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Aanpak onderzoek	5
1.3 Rapportopzet	6
2. Samenwerkingslandschap	7
2.1 Bevindingen	7
2.2 Conclusies en aanbevelingen	9
3. Doelen en motieven	12
3.1 Bevindingen	12
3.2 Conclusies en aanbevelingen	14
4. Resultaten en controle	20
4.1 Bevindingen	20
4.2 Conclusies en aanbevelingen	22
5. Rolverdeling	24
5.1 Bevindingen	24
5.2 Conclusies en aanbevelingen	26
6. Sturingsinstrumentarium	28
7. Bijlagen	35
7.1 Bestuurlijke reactie college	36
7.2 Reactie rekenkamercommissie	39

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In het onderzoeksprogramma 2013 van de Rekenkamercommissie Veldhoven was het onderwerp regionale samenwerkingsverbanden opgenomen. Een onderwerp dat bij de werkbezoeken van de rekenkamercommissie aan de fracties meermaals aan de orde is gekomen. Dit is uiteraard niet zo verwonderlijk, omdat steeds meer gemeenten, al dan niet door financiële nood gedwongen, naar allerlei vormen van samenwerking zoeken. Dit om taken efficiënter en dus goedkoper dan wel beter uit te kunnen voeren. Ook Veldhoven vormt hierop geen uitzondering, gezien samenwerking die met de gemeente Best is aangegaan.

Deze problematiek wordt nog ingrijpender door de grote taakverschuivingen die gaan plaatsvinden van rijks- naar gemeentelijk niveau. Denk daarbij vooral ook aan de transitie binnen het sociale domein. Daarnaast zullen ook door de ontwikkelingen rondom het SRE wellicht meer en andere samenwerkingsvormen gezocht moeten worden om het gemeentelijk takenpakket op een adequate wijze uit te voeren.

Naast de algemeen onderkende noodzaak om tot samenwerking over te gaan, bestaat er vaak ook enige huiver. Men geeft immers een stukje autonome bevoegdheid weg en dan gaan er vragen spelen of er sprake is van verlengd dan wel verlegd lokaal bestuur, hoe greep gehouden kan worden op deze samenwerkingsvormen, welke baten het voor de gemeente oplevert en of deze samenwerkingsvormen zich niet voor een groot deel onttrekken aan de controlerende taak van de gemeenteraad.

In de gesprekken met de fracties is meermalen gesteld, dat in de grote hoeveelheid van initiatieven en activiteiten het zicht op de samenwerking wordt kwijtgeraakt. De motieven om samen te werken en de beoogde resultaten zijn voor veel raadsleden veelal niet helder, zo wordt gesteld. Ook het zicht op de sturingsmogelijkheden voor de raad in samenwerkingsverbanden alsmede de controlemogelijkheden verdienen daarbij aandacht.

De behoefte aan nader inzicht is des te meer van belang, omdat momenteel op meerdere samenwerkingsvelden wordt gespeeld en posities moeten worden bepaald. Al met al voldoende redenen om de intergemeentelijke samenwerking tot onderwerp van onderzoek te maken.

1.2 Aanpak onderzoek

Het onderzoek hebben wij op traditionele wijze opgezet. Dat betekent, dat wij zijn begonnen met het opstellen van een Onderzoeksplan. In dit Onderzoeksplan is als algemene doelstelling van het onderzoek aangegeven *"inzichtelijk maken in welke samenwerkingsverbanden Veldhoven opereert, welke motieven voor samenwerking worden gehanteerd, op welke wijze de sturing vanuit de raad inhoud krijgt en welk rendement dit voor de gemeente oplevert"*.

Deze doelstelling is vervolgens vertaald in een aantal onderzoeksvragen. Daarnaast hebben wij een normenkader geformuleerd teneinde een waardeoordeel aan de bevindingen te kunnen koppelen. Het Onderzoeksplan is opgenomen in het Bijlagenboek. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen.

Om een beeld van het samenwerkingslandschap te verkrijgen is een enquête in de organisatie is uitgezet. Voor het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen was echter een diepgaandere analyse noodzakelijk.

Deze analyse heeft vorm gekregen door een achttal door ons geselecteerde majeure samenwerkingsverbanden nader te onderzoeken. Dit is gebeurd door middel van ambtelijke en bestuurlijke interviews en een nadere analyse van dossiers en documenten. Onder majeure projecten worden in dit verband verstaan samenwerkingsverbanden, die veelal een eigen openbaar lichaam, een eigen uitvoeringsorganisatie en een eigen budget hebben. Daaraan hebben wij vanwege de actuele ontwikkeling toegevoegd de samenwerking met de gemeente Best. Deze acht samenwerkingsverbanden waren:

- BSGE
- Brainport 2020
- Brainport Avenue
- GGD
- Ergon
- Omgevingsdienst Z.O.-Brabant
- Jeugdzorg
- Samenwerking Best-Veldhoven

Daarnaast is er tijdens de interviews ook aandacht geschonken aan de transities in het sociale domein en aan samenwerking in het algemeen.

De interviewverslagen, de inventarisatieformulieren en de analyse daarvan, alsmede enkele andere relevante stukken hebben wij ter inzage gelegd.

1.3 Rapportopzet

Uit de onderzoeksvragen, zoals die in het onderzoeksplan zijn geformuleerd, kan een viertal hoofdthema's worden benoemd. Dit zijn met name:

- samenwerkingslandschap
- doelen en motieven
- resultaten en controle
- rolverdeling

Deze onderverdeling zal ook worden aangehouden als hoofdstukindeling van dit eindrapport. Per hoofdstuk zullen achtereenvolgens de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen worden weergegeven. Bij elk hoofdstuk wordt aan het begin tevens vermeld welk normenkader wij hebben gehanteerd voor het uitspreken van een waardeoordeel over die bevindingen.

2. Samenwerkingslandschap

Normenkader:

Voor dit onderdeel van het onderzoek zijn geen normen opgenomen in het Onderzoeksplan. In de loop van het onderzoek zijn wij tot de conclusie gekomen, dat het wenselijk is om voor het samenwerkingslandschap alsnog een norm op te nemen. Deze luidt als volgt:

De samenwerking wordt primair bepaald door de inhoudelijke vraagstelling van de gemeente en de regio, mits dit niet ten koste gaat van de daadkracht of leidt tot tempoverlies.

2.1 Bevindingen.

Soorten van samenwerking; Beleid en uitvoering

In totaal hebben wij 38 samenwerkingsverbanden in ons onderzoek aangetroffen, waarbij naast Veldhoven tenminste één andere gemeente betrokken was. Wij hebben daarbij onderscheid gemaakt in beleidsmatige samenwerking en samenwerking op het gebied van uitvoering. Deze scheidslijn is niet altijd scherp te trekken. Beleidsmatige vormen van samenwerking leiden ook vaak tot uitvoeringshandelingen en samenwerkingsverbanden op het gebied van de uitvoering hebben ook vaak beleidsmatige elementen in zich.

Van de 38 samenwerkingsvormen hebben wij er 13 ingedeeld in de categorie beleidsmatig en 25 in de categorie uitvoering. Daarbij zijn we tevens nagegaan met welke gemeenten de meeste beleidsmatige en met welke gemeenten de meeste uitvoerende samenwerkingsverbanden zijn aangegaan. Dit levert de volgende uitkomsten op, waarbij het percentage aangeeft in hoeveel procent van de gevallen met de betrokken gemeente een samenwerkingsverband is aangegaan op beleidsmatig dan wel op uitvoeringsgebied:

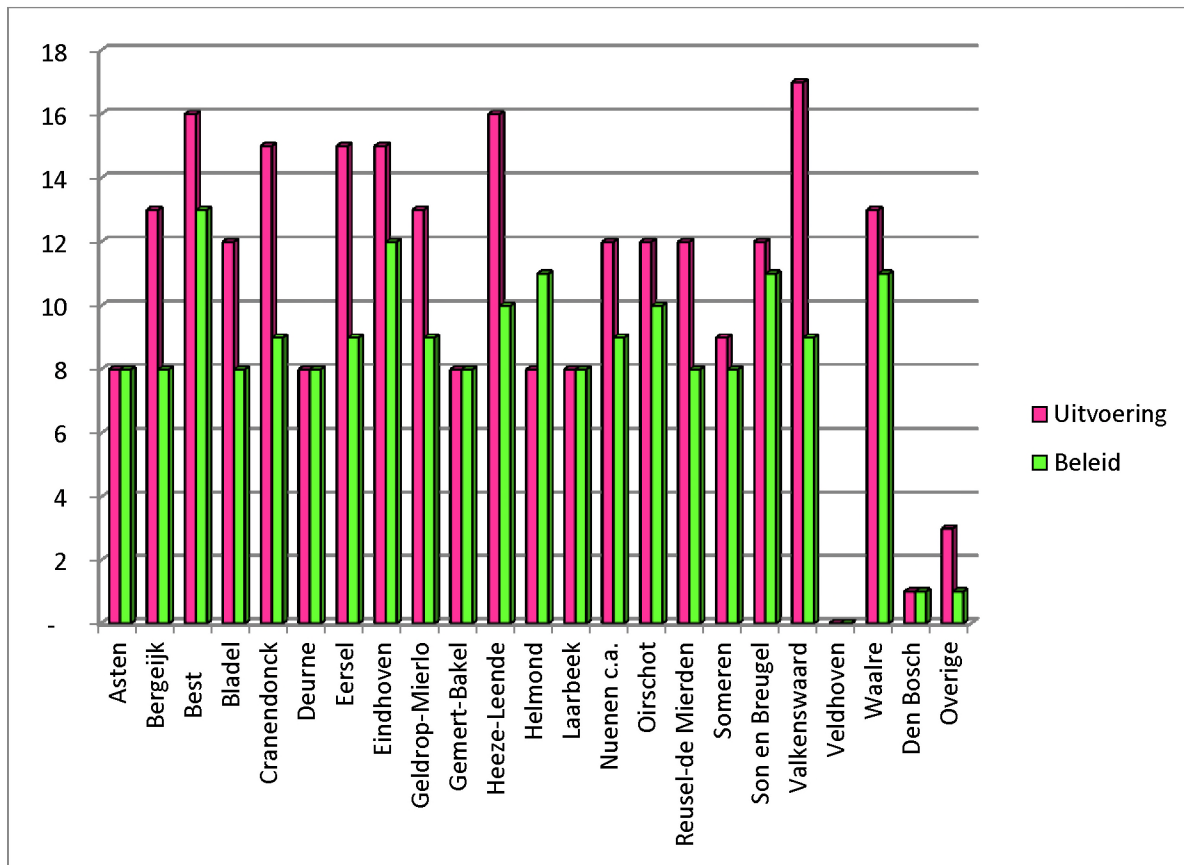
Meer dan 10 beleidsmatige samenwerkingsvormen met:

Best	13	= 100%
Eindhoven	12	= 92%
Helmond	11	= 85%
Son en Breugel	11	= 85%
Waalre	11	= 85%

Meer dan 14 uitvoerende samenwerkingsvormen:

Valkenswaard.	17	= 68%
Best	16	= 64%
Heeze – Leende	16	= 64%
Cranendonck	15	= 60%
Eersel	15	= 60%
Eindhoven	15	= 60%

Hieronder treft u een grafische weergave aan van de aantallen samenwerkingsvormen met de verschillende gemeenten, onderverdeeld naar beleid en uitvoering.



Partnerkeuze.

Niet in alle gevallen kon duidelijk worden gemaakt waarom bij een samenwerkingsverband juist voor die partners is gekozen en of er alternatieven zijn overwogen. In meerdere gevallen is de partnerkeuze historisch bepaald. Zo is voor een bepaald samenwerkingsverband gekozen voor de 21 SRE-gemeenten, met als belangrijkste motief dat men toch al samenwerkte en elkaar dus goed kende. In andere gevallen is de partnerkeuze min of meer toevallig tot stand gekomen. Vast staat, dat lang niet altijd de inhoud bepalend is geweest voor de keuze van de partners in een samenwerkingsverband. Voor de zuiverheid van het proces is het noodzakelijk dat de keuze van de samenwerkingspartners wel wordt bepaald op basis van de inhoud.

Diversiteit.

Het aantal samenwerkingsverbanden is vrij groot, namelijk 38 in totaal. Dit aantal is vrij groot, temeer als wij dit vergelijken met gegevens uit het Programma Krachtig Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarin wordt aangegeven, dat gemeenten gemiddeld zo'n 20 á 25 samenwerkingsverbanden kennen. Een aantal van 32 gaat dus ruim boven dat gemiddelde uit.

Feit is dat door dit grote aantal het risico van overlap en belangentegenstrijdigheid zeker niet denkbeeldig is. Het is daarbij dan de vraag wie het overzicht over deze verschillende samenwerkingsvormen nog bewaart. Bovendien leidt dit tot bestuurlijke drukte en de sturing wordt complexer.

Tijdens de interviews kon niet altijd duidelijk worden gemaakt, waarom voor bepaalde activiteiten voor een afzonderlijke samenwerkingsvorm werd gekozen en niet werd aan-

gehaakt bij al bestaande samenwerkingsverbanden. Als argument werd meerdere keren aangegeven, dat de daadkracht en slagvaardigheid voor die keuze van betekenis waren.

Vrijwillig versus verplicht.

Niet in alle gevallen heeft de gemeente de vrije keus om al dan niet een samenwerkingsverband aan te gaan. In een aantal gevallen is dit wettelijk voorgeschreven. Voorbeelden daarvan zijn:

- Veiligheidsregio
- Omgevingsdienst
- Politieregio

Vaak zijn de eigen sturingsmogelijkheden bij wettelijk voorgeschreven samenwerkingsverbanden aanzienlijk minder dan bij de vrijwillig aangegane samenwerkingsvormen. Dit geldt dan met name voor de wettelijk verplichte taken. Indien daarnaast nog verzoektaken bij de dienst kunnen worden ondergebracht, zoals bv. bij de Omgevingsdienst, kan voor die taken wel meer sturing plaatsvinden. Uit de interviews is wel gebleken, dat de verzoektaken bij dit soort samenwerkingsverbanden afneemt omdat gemeenten die taken elders goedkoper kunnen laten uitvoeren.

Actief versus passief.

Niet aan alle samenwerkingsvormen kan een gelijk gewicht worden toegekend, er is best een verschil in zwaarte. Bovendien zijn er samenwerkingsvormen, die zich meer richten op de ontwikkeling van beleid, terwijl andere vormen zich meer richten op de uitvoering van gemeentelijke taken. In de interviews is naar voren gekomen, dat je als gemeente bewuster keuzes zou moeten durven maken tussen een actieve en een meer passieve benadering. Belangrijk is het dan om aan te geven in welke samenwerkingsverbanden je wel actief wilt participeren, omdat je die erg belangrijk vindt. Bij de overige samenwerkingsverbanden zou je meer passieve deelname kunnen voorstaan, waarbij je het voortouw primair aan anderen overlaat.

In het verlengde daarvan zou je als raad ook een keuze kunnen maken in de samenwerkingsvormen, die je (al dan niet volledig) aan het college over laat en samenwerkingsvormen, waarin je als raad nadrukkelijk wil sturen. Samenwerkingsvormen dus, waaraan je lokale uitgangspunten wilt meegeven.

2.2 Conclusies en aanbevelingen

Het grote aantal samenwerkingsvormen leidt tot onoverzichtelijkheid en bestuurlijke drukte en is niet altijd gebaseerd of afgestemd op de inhoudelijke vraagstelling van de gemeente.

Voor de zuiverheid van het proces moet de keuze van de samenwerkingspartners worden bepaald op basis van de inhoud. Veel van de huidige samenwerkingsvormen zijn echter historisch bepaald. Vaak is gekozen voor de 21 gemeenten, die samenwerkten in SRE-verband. Dit is lang niet altijd een logische keuze. De problematiek van het stedelijk gebied versus de plattelandsgemeenten is immers nogal eens verschillend en leent zich niet altijd voor een gezamenlijke aanpak.

Ook bij de partnerkeuze moet de inhoud van de samenwerking bepalend zijn. Dit is ook vastgelegd in de Uitgangspunten voor samenwerking, zoals die door de raad van Veldhoven zijn vastgesteld op 11 mei 2011. Dat houdt in dat je partners gaat zoeken, waarmee je de beoogde doelstellingen het beste denkt te kunnen bereiken. Daarbij zal in eerste

instantie gekeken worden naar gemeenten met een soortgelijke problematiek en vraagstelling.

Je zou voor een meer gestructureerde benadering van samenwerkingsvormen kunnen kiezen. Zowel in de interviews met ambtelijke als met bestuurlijk betrokkenen is meermalen de vraag naar voren gekomen waarom bepaalde activiteiten niet in één samenwerkingsvorm gecombineerd zouden kunnen worden.

Als we het samenwerkingslandschap in ogenschouw nemen, zien wij een heel divers landschap. Een diversiteit die de aansturing en beheersing van die samenwerkingsverbanden complex maakt. Toch zien we dat zich binnen dat landschap een drietal herkenbare en vaker terugkerende patronen aftekent en wel:

- a. Het stedelijk gebied rondom Eindhoven bestaande uit 9 gemeenten;
- b. Het voormalige SRE-gebied bestaande uit 21 gemeenten;
- c. De samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering tussen de 3 gemeenten Best, Veldhoven en Oirschot

De vraag kan dan worden gesteld of het niet voor de hand zou liggen om bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden primair te toetsen of een gewenste samenwerking binnen één van deze drie schaalgroottes zou kunnen worden gerealiseerd.

Binnen de 9 gemeenten van het stedelijk gebied bestaan intensieve relaties op het gebied van wonen, werken en recreëren en tussen die gemeenten bestaat ook de grootste maatschappelijke samenhang. Het zou daarom logisch zijn om bij toekomstige samenwerkingsverbanden in eerste instantie naar die partners te kijken. Dat zou het basisniveau kunnen vormen waarop Veldhoven samenwerkingsvormen wil aangaan.

Een niveau daarboven komt de schaal van 21 vaak voor bij de wettelijk voorgeschreven samenwerkingsvormen. Die schaal kan de gemeente niet zelf kiezen, die wordt door de wetgever vastgesteld

Als derde (en kleinste) schaal zou je samenwerking kunnen aangaan op het gebied van bedrijfsvoering en eventueel bepaalde vormen van beleidsvoorbereiding. Dit zou dan kunnen plaatsvinden op het niveau van de 3 gemeenten (Best-Veldhoven-Oirschot). Die eenheid zou ook als subregio binnen de grotere samenwerkingsverbanden kunnen functioneren.

Daarbij moeten wel de volgende kanttekeningen worden gemaakt:

1. De gekozen schaalgrootte mag niet ten koste gaan van de daadkracht en mag niet leiden tot onnodig tempoverlies. Dit risico wordt in verschillende interviews genoemd, vandaar dat in enkele gevallen is gekozen voor gemeenten die willen "schakelen". Dit temeer omdat bij grotere verbanden de processen en besluitvorming veel stroperiger verlopen. In één van de interviews is aangegeven, dat de verkleining van de schaal van 21 naar 9 gemeenten van het stedelijk gebied nog geen versnelling van de daadkracht heeft opgeleverd.
2. Indien een gewenste samenwerking niet past binnen één van de hiervoor genoemde schaalniveaus, moet het voor specifieke samenwerkingsvormen altijd mogelijk blijven om op basis van de inhoud te komen tot een keuze van geschikte samenwerkingspartners.
3. Deze toets zou niet alleen moeten gelden bij aangaan van nieuwe samenwerkingsvormen. Ook bij een herijking of evaluatie van bestaande samenwerkingsvormen kan deze afweging worden gemaakt.

Wij willen dat neerleggen in de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1:

Ga bij het aangaan van nieuwe of bij de herijking van bestaande samenwerkingsverbanden primair de mogelijkheden na om deze onder te brengen in een van de volgende drie schaal-groottes:

- ***Schaal van 9 gemeenten uit het stedelijk gebied.***
- ***Schaal van 21 voormalige SRE-gemeenten***
- ***Schaal van 3 gemeenten Best-Veldhoven-Oirschot .***

3. Doelen en motieven

Normenkader:

- *Aan de samenwerking liggen doelen en motieven ten grondslag liggen en deze zijn concreet, specifiek, tijdsgebonden en meetbaar.*
- *De samenwerking is gebaseerd op onderliggende uitgangspunten op de beleidsontwikkeling en/of bedrijfsvoering.*

3.1 Bevindingen.

Weergave motieven voor samenwerking voorstellen/besluiten.

Uit de gehouden enquête blijkt, dat er verschillende motieven zijn gehanteerd om tot samenwerking over te gaan. De volgende motieven werden aangegeven:

Motieven samenwerking		2)	
Omschrijving	Aantal	%	
<i>Realiseren beleidsvoornemens</i>	23	17%	
<i>Vergroten kwaliteit</i>	20	15%	
<i>Voorkomen dubbel werk</i>	23	17%	
<i>Economische schaalvoordelen</i>	18	13%	
<i>Spreiden/delen risico"s</i>	12	9%	
<i>Beperking kwetsbaarheid</i>	13	10%	
<i>Sterke positie anderen</i>	12	9%	
<i>Overig</i>	12	9%	
<i>Onbekend</i>	2	1%	
Totaal	135	100%	

2) meerdere motieven per samenwerking mogelijk

Voor wat betreft de 8 cases, genoemd in paragraaf 1.2 hebben wij nader onderzocht in hoeverre de motieven ook helder in de voorstellen tot het aangaan van die samenwerkingsverbanden zijn verwoord. Dit heeft geleid tot het volgende resultaat:

Samenwerking	Motivering
<i>BSGE</i>	<i>Noodzaak vanuit gezamenlijke verantwoordelijkheid voor optimale ontwikkeling specifieke gebied rondom Eindhoven</i>
<i>Brainport Development</i>	<i>Deelname om positie Veldhoven veilig te stellen en via deelname bijdrage te leveren aan versterking economische structuur regio</i>
<i>Brainport Avenue</i>	<i>Ombouw A-2 aangrijpen om omliggend gebied te ontwikkel;en tot visitekaartje van Brainport. Door gezamenlijke aanpak maximale financiële bijdrage verkrijgen vanuit Nota Ruimte</i>
<i>GGD</i>	<i>Door fusie opgedragen gezondheidstaken adequater kunnen uitvoeren, organisatie versterken en gezamenlijk oplossingen kunnen aandragen voor kwetsbare functies als infectieziektebestrijding, medische milieukunde en forensische geneeskunde. Op termijn wordt fusie met Veiligheidsregio voorzien.</i>
<i>Ergon</i>	<i>Gemeenschappelijke regeling dateert al van 1989. Geen motivering voor deelname teruggevonden in dossiers.</i>
<i>Omgevingsdienst</i>	<i>Schaal veel gemeenten te klein voor vereiste kwaliteitsniveau (capaciteit en proces- en inhoudelijke kwaliteit) waarop handhaving omgevingsrecht moet plaatsvinden. Versnippering en vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering, staan effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht in de weg.</i>
<i>Jeugdzorg</i>	<i>Betere prijs/kwaliteit, verlaging uitvoeringskosten, garantie van beschikbaarheid en continuïteit</i>

<i>Samenwerking Best-Veldhoven</i>	<i>Gemeenschappelijk kenmerken zoals schaalgrootte en randgemeente Eindhoven, en noodzaak om effectief en efficiënt te opereren zonder afbreuk aan kwaliteit en klantgerichtheid</i>
------------------------------------	--

In veel gevallen is de motivering niet rechtstreeks in het raadsvoorstel opgenomen maar is deze terug te vinden in bijlagen bij het raadsvoorstel, zoals convenanten, gemeenschappelijke regeling, overeenkomsten of rapporten.

Weergave beoogde doelen van de samenwerking in voorstellen/besluiten.

Eenzelfde exercitie als hiervoor genoemd hebben wij ook uitgevoerd ten aanzien van de beoogde doelen. Onderstaand treft u een overzicht daarvan aan.

Samenwerking	Doelen
<i>BSGE</i>	<i>Er zijn doelen geformuleerd met betrekking tot de onderdelen wonen, werken en financiering. Programma voor bedrijventerreinen, één loketfunctie voor bedrijven,</i>
<i>Brainport Development</i>	<i>Hoofddoelstelling periode 2010-2012: zorgen dat regio sterker uit de crisis komt, vertaald in een zevental subdoelstellingen. Hoofddoelstelling periode 2013-2015: Toename Bruto Regionaal Product met 4 miljard tot 2015. Daarvoor zijn diverse urgentieprogramma's vastgesteld.</i>
<i>Brainport Avenue</i>	<i>Realiseren van een internationaal concurrerend vestigingsklimaat voor kennisintensieve bedrijven op basis van "connectivity" en "quality of life". Er zijn 6 ontwikkelgebieden benoemd, en voor elke ontwikkelingslocatie zijn specifieke doelen geformuleerd.</i>
<i>GGD</i>	<i>Bijdragen aan positieve ontwikkeling van de gezondheidssituatie van inwoners door uitvoering openbare gezondheidszorg en ambulancezorg.</i>
<i>Ergon</i>	<i>Uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening t.b.v. de deelnemende gemeenten.</i>
<i>Omgevingsdienst</i>	<i>T.b.v. deelnemers uitoefenen van taken op gebied van omgevingsrecht en als verlengstuk lokaal bestuur bijdragen aan een leefbare en veilige werk- en leefomgeving.</i>
<i>Jeugdzorg</i>	<i>Nastreven van een regionale vorm van risicospreiding bij financieel risicovolle zorgvormen (laag volume, hoge kosten)</i>
<i>Samenwerking Best-Veldhoven</i>	<i>Verbetering efficiëntie, minder meerkosten, verminderde kwetsbaarheid, behoud en versterking kwaliteit producten en diensten en ontwikkelingsmogelijkheden voor personeel</i>

Lokale uitgangspunten.

Het aangaan van een samenwerking op een bepaald beleidsterrein, zou vooraf gegaan moeten worden door het formuleren van lokale uitgangspunten op dat beleidsterrein. Deze uitgangspunten fungeren dan als leidraad voor de lokale vertegenwoordigers en deze kunnen dan worden meegewogen bij het vaststellen van een gezamenlijk regionaal beleid.

Wij hebben geconstateerd, dat dit niet in alle gevallen plaats vindt. Bij 21 voor de jeugd bijvoorbeeld, wordt een en ander regionaal uitgewerkt, zonder dat daaraan vooraf lokaal richtlijnen zijn meegegeven. Daardoor wordt straks een uitwerking aan de raad voorgelgd, waar deze nog nauwelijks invloed op kan uitoefenen.

Inhoud takenpakket in relatie tot de inrichting van de organisatie.

Uit het onderzoek is tevens gebleken, dat niet altijd vanuit de inhoud wordt gewerkt. Dit is wel een van de Uitgangspunten voor samenwerking die de raad op 17 mei 2011 heeft vastgelegd. Een voorbeeld daarvan is de Omgevingsdienst. Daar is niet primair uitgegaan van het takenpakket dat verricht moest worden maar er zijn bestaande diensten en milieuambtenaren in die nieuwe organisatie ingepast. Vervolgens is pas gekeken hoe men

daar werk voor kon vinden. Dit leidde tot min of meer gedwongen winkelnering, overcapaciteit en daardoor te hoge kosten. Eenzelfde soort benadering doet zich thans ook voor bij Bureau Jeugdzorg.

Meerwaarde samenwerkingsvormen.

Uitgangspunt bij elke vorm van samenwerking zou moeten zijn, dat deze, direct of indirect, een meerwaarde heeft voor de lokale bevolking en de bedrijven. Ook dit kwam in meerdere interviews naar voren. Dat hoeft dus niet te betekenen, dat het perse lokale voorzieningen moeten zijn. Immers, ook regionale voorzieningen kunnen van groot lokaal belang zijn. Een werkgelegenheidsproject in bv. Eindhoven heeft ook gevolgen voor de beroepsbevolking van Veldhoven, anderzijds verschaft ASML ook werkgelegenheid aan vele personen van buiten Veldhoven.

Regionaal bewustzijn.

Uit interviews, met name met de bestuurlijk betrokkenen, is de wens naar voren gekomen dat het regionale bewustzijn gaat groeien en dat men op basis van vertrouwen meer zaken los moet durven laten. Er blijkt binnen Veldhoven een zekere angst te bestaan voor het inleveren van een stukje lokale autonomie. Er klinkt nog onvoldoende in door dat de gemeente gezamenlijk de regio vormen en dat de regio bestaat door en dankzij die gemeenten. Met andere woorden, "Regionaal denken. Én doen". Dit besef moet in Veldhoven nog wel wat groeien.

Dit blijkt ook uit het Coalitieprogramma 2014-2018. Daarin is met betrekking tot regionale samenwerking opgenomen, dat samenwerking belangrijk is maar niet mag leiden tot verlies van autonomie. Veldhoven streeft daarbij naar een vooraanstaande rol binnen de diverse regionale samenwerkingsverbanden. Onder "Doelen en activiteiten" is nog opgenomen dat deelname aan elk samenwerkingsverband wordt beoordeeld op de meerwaarde voor Veldhoven.

Een van de problemen van regionale samenwerking is, dat het rendement daarvan zich vaak niet laat vertalen in directe meerwaarden voor de deelnemende partners. Maar positieve invloeden voor de regio hebben ook een indirecte doorwerking naar de gemeenten. Dit betekent dat de gemeente zich meer moet gaan realiseren dat wat goed is voor de regio ook goed is voor Veldhoven en omgekeerd.

Opvallend is in dit verband, dat slechts een zeer klein aantal raadsleden de regionale bijeenkomsten bezoekt, waarin door verschillende samenwerkingsverbanden uitleg wordt gegeven over hun activiteiten. Hier laat men kansen liggen om beter geïnformeerd te raken over de waarde van die samenwerkingsverbanden voor de lokale gemeenschap.

Het is vrijwel onmogelijk om alles met bv. 21 gemeenten regelen, het is vaak met een veel kleiner aantal al lastig genoeg. In meerdere interviews wordt er daarom voor gepleit om meer gebruik te maken van vertegenwoordigers, die in samenwerkingsverbanden hun inbreng leveren namens meerdere gemeenten c..q. een subregio. Verder wordt er voor gepleit om meer te vertrouwen op de samenwerkingsverbanden.

3.2 Conclusies en aanbevelingen.

Motieven om een samenwerkingsverband aan te gaan zijn vaak te algemeen aangegeven.

Op grond van hetgeen hiervoor onder bevindingen is vermeld, zijn wij van mening, dat bij de meeste samenwerkingsverbanden de motieven om deze samenwerking aan te gaan vrij algemeen zijn aangegeven, niet altijd in het voorstel zelf maar dan wel vaak in

de bijlagen bij het betreffende voorstel. Dat kan zijn een convenant, overeenkomst, gemeenschappelijke regeling of dergelijke.

Er moeten duidelijke redenen zijn waarom samenwerking een meerwaarde heeft boven uitvoering door de gemeente zelf. Het is evident dat wordt aangegeven wat men met de samenwerking denkt te bereiken. De waarom-vraag is daarbij erg belangrijk.

De meerwaarde van de bestaande samenwerkingsverbanden kon niet in alle gevallen worden aangetoond of aannemelijk gemaakt, noch uit de dossierstudie, noch tijdens de interviews. Dat wil overigens niet zeggen, dat deze meerwaarde ontbreekt. Het hebben van een meerwaarde is een van de voorwaarden om een samenwerkingsverband aan te gaan. Dit is ook expliciet vastgelegd in de door de raad op 17 mei 2011 vastgestelde Uitgangspunten voor samenwerking en in het Coalitieakkoord 2014-2018.

Aanbeveling 2:

Neem als college en als raad de maatschappelijke meerwaarde voor Veldhoven als uitgangspunt voor samenwerking.

De beoogde doelen worden lang niet altijd voldoende SMART in de voorstellen opgenomen.

Deze conclusie valt te trekken uit het daarover samengesteld overzicht bij bevindingen. Voor BSGE en Brainport Development zijn in de vorm van doelstellingen, subdoelstellingen en uitvoeringsprogramma's doelen aangegeven met daaraan gekoppelde meetindicatoren.

Voor GGD, WSD en Omgevingsdienst zijn die doelen veel algemener gesteld. Daarbij speelt wellicht een rol, dat deze samenwerkingsvormen voorgeschreven zijn en zich vooral met uitvoering bezig houden.

Een eerste voorwaarde om een samenwerkingsverband aan te gaan, is dat naast goede motieven er ook duidelijke doelen gesteld worden, die bij voorkeur SMART geformuleerd zijn. De raad mag dan ook verwachten, dat die doelen helder in een voorstel worden verwoord. Daarmee kan tevens een oordeel worden gevormd over de meerwaarde, die een dergelijk samenwerkingsverband voor inwoners en bedrijven van Veldhoven biedt.

Aanbeveling 3:

Baseer voorstellen en besluiten tot samenwerking op een heldere motivering en expliciete vermelding van de te bereiken doelen.

Het ontbreken van vooraf vastgestelde lokale uitgangspunten is een gemis.

Vooraf bij nieuwe beleidsontwikkelingen is het belangrijk, dat vooraf een aantal lokale beleidsuitgangspunten wordt meegegeven ten behoeve van het regionaal uitwerken van beleid. Dat beantwoordt het beste aan de kaderstellende rol van de raad.

Voor een succesvolle samenwerking is het belangrijk dat er een goede match is tussen lokaal en regionaal. Voor die samenwerkingsverbanden, die er echt toe doen, is het belangrijk om een proactieve rol te vervullen. Dit is ook nadrukkelijk aangegeven in het

Coalitieakkoord 2014-2018, waarin gewezen wordt op de vooraanstaande rol die Veldhoven in regionale samenwerkingsverbanden wil vervullen. Pak dan ook die proactieve rol op maar zorg er dan wel voor dat de lokale vertegenwoordigers in het regionaal overleg goede handvatten meekrijgen in de vorm van lokale beleidsuitgangspunten.

Dit kan soms, mede als gevolg van tijdsdruk, wat lastig zijn, maar het vaststellen van enkele richtingbepalende uitgangspunten hoeft geen probleem te zijn. Daarmee wordt tevens voorkomen, dat er uiteindelijk een uitwerking op tafel komt, waarin de raad zich niet goed kan vinden en die op termijn tot de nodige fricties kan leiden, zowel lokaal als regionaal.

Aanbeveling 4:

Opteer bij belangrijke samenwerkingsverbanden voor een proactieve rol van Veldhoven en geef de lokale vertegenwoordigers in dat regionaal verband richtinggevende lokale beleidsuitgangspunten mee. Maak daarbij tevens concrete afspraken over de wijze waarop de verantwoording van die inbreng lokaal zal plaatsvinden

Er bestaat in Veldhoven enige reserve met betrekking tot het aangaan van samenwerkingsverbanden.

Zowel uit de Uitgangspunten voor samenwerking van 17 mei 2011, de interviews alsmede uit het nieuwe Coalitieakkoord voor de raadsperiode 2014 – 2018 blijkt er binnen Veldhoven wel enige reserve bestaan ten aanzien van regionale samenwerking. Er lijkt een zekere angst te bestaan dat regionale samenwerking ten koste zou gaan van de lokale autonomie.

De bewustwording dat samenwerking een must wordt, dient te worden bevorderd. De taken waar de gemeenten zich de komende jaren voor geplaatst zien, kunnen namelijk vaak niet door de gemeente zelf worden uitgevoerd. Het is daarom belangrijk een positieve versterking te realiseren in het regionaal denken en vooral het doén. Daarvoor staan verschillende mogelijkheden ter beschikking. Wij noemen hier enkele voorbeelden:

- Geef bij elk voorstel c.q. besluit tot samenwerking duidelijk aan wat de meerwaarde van de samenwerking voor de eigen gemeente betekent, niet alleen in directe zin maar ook de indirecte voordelen die daaruit (kunnen) voortvloeien;
- Communiceer de behaalde resultaten en successen nadrukkelijk, daarmee vergroot je draagvlak en acceptatiegraad;
- Wijs vooral op de kansen die samenwerking biedt.

Aanbeveling 5:

Bevorder het regiobewustzijn van bestuur en ambtelijke organisatie.

Het is vrijwel onmogelijk om als raad de aansturing van alle samenwerkingsverbanden te regelen.

Gezien het grote aantal samenwerkingsverbanden is het erg complex om sturing te geven aan al deze samenwerkingsverbanden. Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven leidt dit

tot onoverzichtelijkheid en bestuurlijke drukte. Het is daarom niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk dat daarin keuzes gemaakt moeten worden.

Met name zou het daarbij dan kunnen gaan om samenwerkingsverbanden, die vooral gericht zijn op uitvoeringstaken en waar weinig beleidsruimte bestaat. Er valt dan ook weinig aan te sturen. Via de jaarverantwoording kan dan de raad in beeld blijven voor wat betreft het bereiken van de doelen en de resultaten van die samenwerkingsverbanden.

Voor de beleidsmatige samenwerkingsverbanden zou een keuze kunnen worden gemaakt voor samenwerkingsverbanden, die de raad écht belangrijk vindt en waarop hij veel strikter vooraf wil sturen. In die gevallen zul je als raad aan de voorkant van het proces betrokken moeten worden. Daar wordt de koers uitgezet en wordt bepaald hoe er (ook tussentijds) wordt verantwoord.

Bij de andere samenwerkingsverbanden kun je als raad globale richtlijnen meegeven aan het college en vindt er alleen achteraf toetsing plaats of conform die richtlijnen is gehandeld. De raad moet durven loslaten.

Aanbeveling 6:

Stel als raad vast op welke samenwerkingsverbanden je als raad nadrukkelijk wil sturen en die waarin je een meer passieve deelname voorstaat dan wel aan het college wil overlaten.

Nadat, zoals hiervoor is aangegeven, bekend is op welke samenwerkingsverbanden de raad nadrukkelijk wil sturen, is het gewenst dat dit onderscheid ook in de begroting en jaarstukken bijzondere aandacht krijgt. Om die reden wordt geadviseerd om deze samenwerkingsverbanden nadrukkelijker naar voren te laten komen in de paragraaf over verbonden partijen.

Aanbeveling 7:

Laat de op basis van aanbeveling nr. 6 aangewezen samenwerkingsverbanden nadrukkelijker naar voren komen in de paragraaf over verbonden partijen in zowel de begroting als in de jaarrekening.

Het aan de voorkant betrokken willen zijn bij de aansturing van de belangrijke samenwerkingsverbanden vereist een andere aanpak van de reguliere planning- en controlcyclus van samenwerkingsverbanden en van de deelnemende gemeenten.

Het is bekend dat de termijnen om zienswijzen in te dienen op begrotingen en beleidsvoorstellen van regionale samenwerkingsverbanden vaak erg kort zijn, waardoor nauwelijks aan een inhoudelijke beoordeling wordt toegekomen. Vaak beperkt zich dat tot een financiële toets van de consequenties voor de eigen gemeente.

Wil men als raad aan de voorkant van een proces willen sturen, dan vergt dit een andere wijze van voorbereiding, van processen en reactietermijnen. Het is een vaststaand feit dat de huidige planning- en controlcycli van de samenwerkingsverbanden en de daarin

participerende gemeenten niet zodanig op elkaar zijn afgestemd, dat die een goede, inhoudelijke beoordeling en een aansturing aan de voorkant van een proces mogelijk maken.

Gelet op de ervaringen in de praktijk is het vrijwel ondoenlijk dat de voorbereidingsprocessen zodanig kunnen worden georganiseerd, dat de gemeenteraden voldoende tijd krijgen om zich inhoudelijk met de voorgestelde materie bezig te houden en zich daarover een oordeel kunnen vormen.

Voor de democratische legitimering is het echter, met name waar het de majeure samenwerkingsverbanden betreft, van belang, dat de deelnemende gemeenteraden periodiek kaderstellend betrokken zijn bij de beleidsvoornemens.

Wij zien daarbij een meerwaarde in een werkwijze, waarbij de raad zich meer kan richten op meerjarenplannen. Daarmee wordt de inbreng van de raad niet alleen beperkt tot een zienswijze op de jaarplanning maar kan hij zich ook een oordeel vormen over het meerjarig perspectief. Daarmee worden de mogelijkheden vergroot om de inhoudelijke sturing te geven aan de geschetste ontwikkelingen.

Aanbeveling 8:

Draag het college op om bij de aangewezen samenwerkingsverbanden te bepleiten, (voor zover dat al niet gebeurt) dat deze tenminste één keer in de vier jaar een meerjarenplan opstellen en dit voorleggen aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten.

Een thematische behandeling van de samenwerkingsverbanden in een afzonderlijke raadsbijeenkomst kan een betere aansturing bevorderen.

Op basis van de hiervoor geadviseerde meerjarenplannen kan een diepgaandere inhoudelijke discussie plaatsvinden over de wenselijke ontwikkelingen bij de majeure samenwerkingsverbanden. Dit zou als volgt gestructureerd kunnen worden.

Kies éénmaal per jaar voor een thematische raadsbijeenkomst met als onderwerp regionale samenwerkingsverbanden. Neem daarvoor een periode in het jaar waarbij de meest actuele gegevens beschikbaar zijn. De maand september is daar uitermate geschikt voor. De meeste samenwerkingsverbanden moeten immers voor 15 juli hun jaarrekening en begroting bij de gemeente hebben ingediend.

In een dergelijke themabijeenkomst, die zowel beeldvormend als oordeelvormend kan zijn, kunnen de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- Op welke samenwerkingsverbanden de raad nadrukkelijk wil sturen. Afhankelijk van actuele ontwikkelingen kan dat per jaar verschillen;
- Over welke samenwerkingsverbanden de raad alleen bijgepraat wil worden;
- Welke (beleidsmatige) accenten de raad willen meegeven aan bepaalde samenwerkingsverbanden. Gezien de termijnen kunnen die accenten wellicht geen direct gevolg meer hebben voor het nieuwe begrotingsjaar, maar de instelling kan daarmee wel rekening houden bij de samenstelling van de begroting van het jaar daarop. Deze discussie zou ook prima gevoerd kunnen worden aan de hand van de beleidsmatige meerjarenplannen, zoals wij die bij aanbeveling 9 hebben aanbevolen.

- Ook kunnen bepaalde instellingen voor zo'n bijeenkomst worden uitgenodigd om de gang van zaken binnen hun instelling nader toe te lichten. Een dergelijke bijeenkomst kan ook op locatie worden gehouden als dat positief aan de discussie bijdraagt.

Aanbeveling 9:

Houdt ten behoeve van de aansturing van de als belangrijk aangemerkte samenwerkingsverbanden één maal per jaar, bij voorkeur in september, een thematische raadsbijeenkomst. Zorg er daarbij voor dat in één zittingsperiode van de raad tenminste alle als zodanig aangemerkte samenwerkingsverbanden één keer aan de orde komen.

De inhoud van het takenpakket moet bepalend zijn voor het aangaan van samenwerkingsverbanden..

Bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden moet een zo zuiver mogelijk besluitvormingsproces plaats vinden. De inhoud van het onder te brengen takenpakket moet maatgevend zijn voor de nieuw in te richten organisatie en niet de omvang van de in te passen diensten en/of organisatieonderdelen. Dit kan er toe leiden dat een en ander niet naadloos op elkaar past, maar in dat geval moeten de verschillen als frictiekosten zichtbaar worden gemaakt en binnen een bepaalde periode worden afgebouwd. Alleen dan zal een zuivere kostentoerekening voor de dienstverlening mogelijk blijken.

Verschillende samenwerkingsverbanden zijn zich momenteel aan het oriënteren op een nieuwe positionering als gevolg van de transities in het sociale domein. Daarbij kan met name gedacht worden aan de GGD en Ergonbedrijven. Ook daarbij zullen de gemeenten nadrukkelijk de vinger aan de pols moeten houden. Ook in een nieuwe constellatie moet de formatieomvang worden afgestemd op het af te nemen takenpakket. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat gemeenten voor hun verzoektaken ook elders terecht kunnen en dat ook in toenemende mate doen.

Daarnaast zal ook bij bestaande samenwerkingsverbanden het accent moeten verschuiven van een vooral financiële benadering naar een meer inhoudelijke benadering. De kwaliteit van de te leveren diensten moet daarbij voorop staan.

Aanbeveling 10:

Ga bij het instellen van een gemeenschappelijke dienst of organisatie altijd uit van de inhoud van het takenpakket en stel de organisatievorm en -omvang daarop af. Beoordeel voorstellen vanuit zo'n samenwerkingsverband vooral op basis van de inhoud en niet alleen op financiën.

Hiervoor is een aantal aanbevelingen opgenomen, die betrekking hebben op de proceskant van het aangaan van samenwerkingsverbanden. Die aanbevelingen hebben hun vertaling gekregen in het afwegingskader en de checklist, die wij in hoofdstuk 6 van dit rapport hebben opgenomen.

4. Resultaten en controle

Normenkader:

- De beoogde resultaten van de samenwerking zijn vooraf duidelijk aangegeven en hebben een rol gespeeld in het besluitvormingsproces van raad en/of college.
- De behaalde resultaten van de samenwerking worden door de raad en/of het college gecontroleerd.
- Als er sprake is van discrepantie tussen de beoogde en behaalde resultaten is er aandacht voor bijsturing door raad en/of college.

4.1 Bevindingen

Beoogde resultaten en bereikte resultaten.

Zowel uit de gehouden inventarisatie als uit de interviews is gebleken, dat in de meerderheid van de gevallen de beoogde resultaten niet vooraf zijn benoemd en ook niet achteraf worden aangegeven. In nevenstaande grafiek is dit grafisch weergegeven.

Slechts in 47% van de gevallen werden de beoogde resultaten vooraf benoemd. Voor wat betreft het verantwoorden van de bereikte resultaten bedraagt dit percentage slechts 42.

Door het ontbreken van vastgelegde beoogde resultaten vooraf kunnen deze in meer dan de helft van de gevallen geen rol hebben gespeeld bij het besluitvormingsproces van raad en/of college.

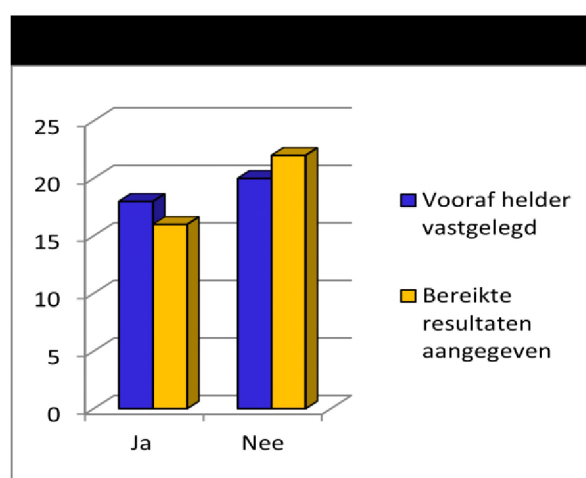
Controle op de behaalde resultaten.

Omdat in bijna 60% van de gevallen geen bereikte resultaten worden aangegeven, wordt een controle achteraf door raad ernstig bemoeilijkt. Ook kan op deze wijze in veel gevallen geen discrepantie tussen beoogde en bereikte resultaten worden vastgesteld, waardoor bijsturing, al dan niet tussentijds, vrijwel onmogelijk wordt. Daarbij wordt wel aangetekend, dat enkele samenwerkingsvormen nog zo recent zijn, dat ook nog geen resultaten aangegeven kunnen worden.

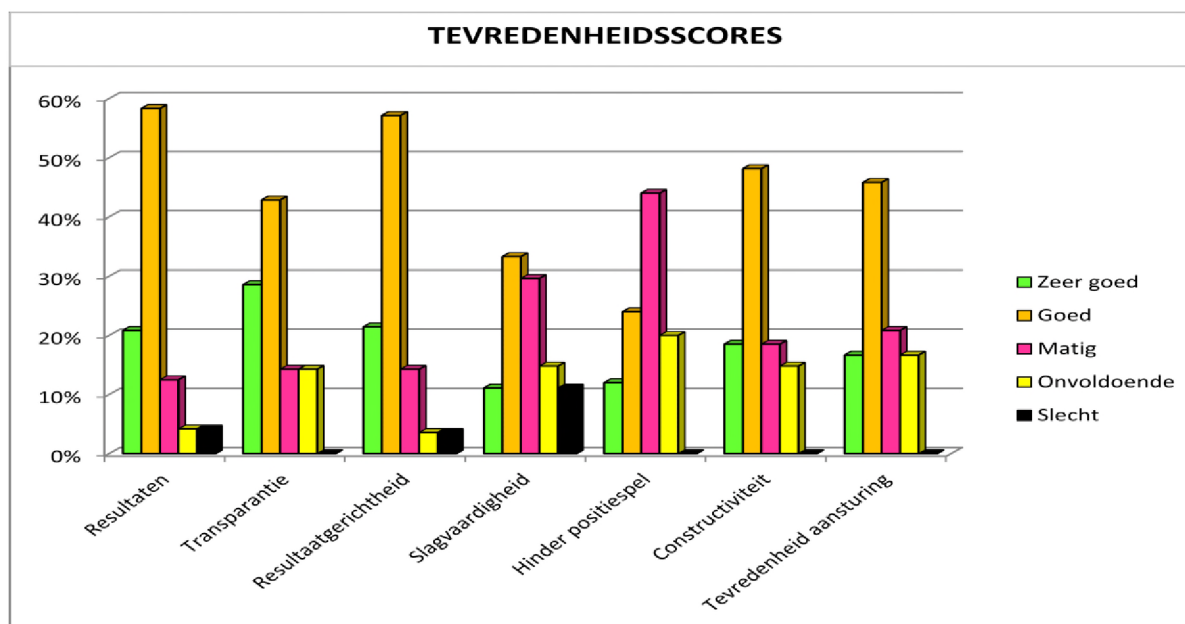
Oordeel over de resultaten en samenwerking over het algemeen erg positief.

Middels de inventarisatie hebben wij ook gemeten hoe het staat met de tevredenheid over de samenwerking. Wij hebben dat gemeten op de onderdelen:

- Resultaten
- Transparantie
- Resultaatgerichtheid
- Slagvaardigheid
- Hinder positie spel partners
- Constructiviteit en
- Aansturing



Een enkele uitzondering daargelaten is het oordeel over de resultaten en de kwaliteit van de samenwerking erg positief. Dit is in onderstaande grafiek weergegeven.



In onderstaande tabel hebben wij aangegeven welke samenwerkingsverbanden op een of meer van genoemde onderdelen "onvoldoende" of "slecht" hebben gescoord:

Samenwerkingsverband	Resultaten	Transparantie	Resultaatgerichtheid	Slagvaardigheid	Hinder positieospel partners	Constructiviteit	Aansturing
Coöperatie Slimmer Leven 2010 u.a				x	x		
GGD				x			x
SRE-Duurzaamheid				x	x		
Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant		x	x			x	
Vereniging Projectmanagement Gemeenten							x
Samenwerking Best-Veldhoven: bedrijfsvoering				x	x		x
Stimuleringskader Groen-Blauwe Diensten (STIKA)	x	x	x			x	
Denktank Dementie				x			x
Stuurgroep Zorgcirkels				x			
Ergon					x		
Zorgketen dementie Eindhoven – Groot Kempenland	x	x		x		x	
Veiligheidsregio Zuidoost-Brabant					x	x	

Resultaten transitie sociaal domein

Een bijzonder aspect in het onderzoek naar samenwerking op (sub)regionaal niveau wordt gevormd door de transitie in het sociaal domein. Daarmee komt een gigantische taakuitbreiding op de gemeenten af. Op onderdelen daarvan is een gezamenlijke aanpak sowieso noodzakelijk, omdat niet elke gemeente alle daarvoor noodzakelijke kennis en expertise in huis kan halen.

Met betrekking tot deze taakoverdrachten bestaan nog grote onzekerheden, zodat het nog niet altijd mogelijk is om de raad inhoudelijke voorstellen voor te leggen. Daardoor krijgt de raad echter het gevoel dat er ontwikkelingen plaatsvinden, waarbij hij (te) laat wordt betrokken.

Dit kan voor een belangrijk deel voorkomen worden door met de raad goede procesafspraken te maken, zodat deze van de stand van zaken op de hoogte blijft en weet wanneer hij aan bod komt voor de bepaling van de inhoud.

Resultaten samenwerking Veldhoven – Best.

Over de resultaten van de samenwerking Best-Veldhoven (eventueel nog aangevuld met Oirschot) lopen de meningen uiteen. Blijkens het gesloten convenant betreft de samenwerking uitsluitend de bedrijfsvoering. Toch zie je intussen ook samenwerking ontstaan op het gebied van de beleidsvoorbereiding. In het Beleidsakkoord 2014-2018 wordt dit laatste nu ook expliciet genoemd.

Bij deze samenwerking is gekozen voor een organische ontwikkeling. Daarbij past geen stip op de horizon. Anderzijds blijkt daar wel behoefte aan te bestaan. Nu is men teveel afhankelijk van de goede wil van de betrokken ambtenaren. Dat daarbij ook nog enige vrees bestaat voor de aantasting van de eigen positie werkt in dit opzicht niet altijd bevorderlijk.

Ten aanzien van een eventuele deelname van Oirschot aan dit samenwerkingsverband wordt de meerwaarde binnen Veldhoven betwijfeld. Anderzijds kan niet ontkend worden dat zowel historisch als op maatschappelijk vlak er nauwe banden bestaan tussen Best en Oirschot. Het is dus van belang dat daarin een definitieve keuze wordt gemaakt.

4.2 Conclusies en aanbevelingen.

Beoogde resultaten worden vooraf onvoldoende benoemd en achteraf onvoldoende verantwoord.

Zoals bij de bevindingen is aangegeven, is in meer dan de helft van de gevallen niet aangegeven wat de beoogde resultaten zijn. Ook de bereikte resultaten worden in minder dan de helft van de gevallen verantwoord. Dit moet als onvoldoende worden beschouwd.

Door het ontbreken daarvan is geen dan wel onvoldoende controle mogelijk op de effectiviteit van het gevoerde beleid. Het benoemen van resultaten vooraf zal niet altijd (SMART) kunnen gebeuren, maar zeker in meer gevallen dan nu het geval is. Met de bereikte resultaten als vergelijking kan de raad dan vaststellen hoe effectief de samenwerking is. Daarmee tevens invulling gevend aan zijn controlerende taak.

Aanbeveling 11:

Leg bij het aangaan van samenwerkingsverbanden vast welke resultaten worden beoogd en hoe en met welke frequentie verantwoording wordt afgelegd over de feitelijke resultaten.

Veel onzekerheden bij transitie sociaal domein.

Zeker daar waar het de transities in het sociale domein betreft was in het begin van het proces veel nog erg onduidelijk. Dat betekent dat de raad in dat stadium nog geen sturing kan geven aan de inhoud van een dergelijke samenwerkingsvorm. Daarmee krijgt de raad het gevoel dat hij te laat en te weinig bij het proces wordt betrokken.

Maak in een fase, wanneer er nog te veel onduidelijkheden bestaan om vorm te kunnen geven aan de inhoud, in ieder geval procesafspraken. Daarmee wordt de raad in de gelegenheid gesteld om de voortgang van het proces te volgen en krijgt hij in beeld in welk stadium hij bij de vormgeving van de inhoud in beeld komt.

Aanbeveling 12:

Maak bij onduidelijkheden over de inhoud in ieder geval procesafspraken zodat de raad op zijn minst het proces kan volgen.

5 Rolverdeling

Normenkader:

Expliciet is bij het aangaan van samenwerkingsverbanden aangegeven wat de rol van de raad en van het college is.

5.1 Bevindingen

Rollen college en raad bij samenwerkingsverbanden.

Van de 8 cases zoals vermeld in paragraaf 1.2 zijn wij, in de besluiten om tot samenwerking over te gaan, nagegaan in hoeverre daarin expliciet aandacht is geschonken aan de rollen die college en raad binnen dat verband moeten (gaan) vervullen. Dat heeft geleid tot de volgende bevindingen:

Samenwerking	Interne rolverdeling	Externe rolverdeling
<i>BSGE</i>	<i>Geen specifieke afspraken</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Portefeuillehoudersoverleggen voor wonen en werken - Bestuurlijk platform met 1 collegelid per gemeente - Ambtelijke ondersteuningsgroep van gemeentesecretarissen
<i>Brainport Development</i>	<i>Geen specifieke afspraken</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een Stichting en er is een B.V. - Er is een zogenaamde Triple Helix-constructie, waarin overheid, bedrijfsleven en kennisinstituten vertegenwoordigd zijn.
<i>Brainport Avenue</i>	<i>Geen specifieke afspraken</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een stuurgroep met vertegenwoordigers deelnemende partijen, niet duidelijk wie deze aanwijst. - Er is een programmabureau, ingericht door SRE - Er is een projectgroep met ambtelijke vertegenwoordigers alle partijen
<i>GGD</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Raad wijst vertegenwoordiger aan in Alg. Bestuur, - Relatie GGD vooral naar Raad gericht, geen specifieke rol college 	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een algemeen bestuur met vertegenwoordigers alle gemeenten - Er is een dagelijks bestuur, door AB uit zijn midden gekozen - Er kunnen commissies worden ingesteld.
<i>Ergon</i>	<i>Alle bevoegdheden college Eindhoven</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een commissie van advies waarin de portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten zitting hebben - In de regeling is aangegeven waarover aan die commissie advies móet worden gevraagd. Daarnaast adviesrecht voor alle andere zaken
<i>Omgevingsdienst</i>	<i>Geen specifieke afspraken, is vooral uitvoering en dat is taak college</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een algemeen bestuur met 1 collegelid van alle gemeenten - Er is een dagelijks bestuur, door AB uit zijn midden gekozen - Er is een provinciebreed Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht, voorzitter AB neemt daarin zitting
<i>Jeugdzorg</i>	<i>In "21 voor de jeugd" wel enkele constructiemogelijkheden aangegeven, geen keuze gemaakt</i>	<i>In "21 voor de jeugd" wel enkele constructiemogelijkheden aangegeven, geen keuze gemaakt</i>

<i>Samenwerking Best-Veldhoven</i>	<i>Primair verantwoordelijkheid college, raad gaf commitment, verdere vormgeving ligt bij gemeentesecretarissen</i>	<i>Geen afzonderlijke dienst ingesteld</i>
------------------------------------	---	--

De taken en verantwoordelijkheden van de diverse bestuurs- en adviesorganen van de verschillende diensten zijn in convenant c.q. gemeenschappelijke regelingen voldoende duidelijk vastgelegd.

Betrokkenheid raad

Mede uit contacten met raadsleden is gebleken, dat de raad soms (te) laat in het beleidsvormingsproces wordt betrokken. Soms komt hij pas in beeld als alles al volledig (regionaal) uitgewerkt is. Een voorbeeld daarvan is bv. "21 voor de Jeugd", dat regionaal is ontwikkeld en vervolgens als een panklaar concept aan de raad ter vaststelling wordt voorgelegd. De invloed van de raad is in die gevallen nog maar marginaal. Goede tussentijdse informatie kan onnodige vragen voorkomen en draagt bij aan een bevordering van de rol duidelijkheid.

De raadsleden kunnen overigens ook een actievere rol vervullen om informatie te vergaderen. Regelmatig organiseren regionale instellingen informatieavonden om raden van deelnemende gemeenten nader te informeren over onderwerpen aangaande zie samenwerking. Daarbij blijkt het aantal raadsleden dat acte de presence geeft over het algemeen zeer gering.

Opdrachtgeversrol/Opdrachtnemersrol

Wij hebben ook gekeken naar de rolverdeling tussen de gemeente en het betreffende samenwerkingsverband. Met name daar waar het uitvoerende diensten betreft (bv. Omgevingsdienst, GGD, Ergon e.d.) is er sprake van een opdrachtgevers- en een opdrachtnemersrol. Niet in alle gevallen is die rolverdeling zuiver ingevuld. Bij de Omgevingsdienst is de oude milieudienst van SRE ingeschakeld als kwartiermaker, maar was daarbij tevens direct belanghebbende. Vanuit de Omgevingsdienst is in eerste instantie vooral gewerkt vanuit de aanbodzijde in plaats vanuit de vraagzijde. Daarmee zijn de rollen van opdrachtnemer en opdrachtgever niet zuiver ingevuld. Door het instellen van een opdrachtgeversplatform (o.l.v. Veldhoven) wordt daar nu een betere invulling aangegeven.

Bij de dienst is een interim directeur aangesteld met als taak het terugdringen van de overcapaciteit. Inmiddels is deze al in belangrijke mate teruggebracht. Over enkele jaren kan een beter beeld worden gegeven van de resultaten van deze samenwerking, nu is het beeld enigszins vertroebeld door een valse start.

Ook in andere gevallen (GGD, Ergon) vindt er wel enige rolvermenging plaats. Door hun kennis en kunde op het betreffende vakgebied hebben de samenwerkingsverbanden vaak een belangrijke inbreng bij de toekomstige (beleids)ontwikkelingen, terwijl het in feite uitvoerende instanties zijn. Beleidsvorming dient bij de deelnemende gemeenten plaats te vinden; daarbij kan uiteraard in adviserende zin gebruik worden gemaakt van de kennis en expertise van de betreffende instanties. Als de gemeenten zich te afhankelijk opstellen wordt de adviserende rol te bepalend en kan daardoor belangenverstremming optreden.

Aansturing

Met betrekking tot de aansturing blijkt zowel uit de inventarisatie als uit de interviews dat de aansturing van enkele samenwerkingsverbanden te wensen over laat. Naast enkele

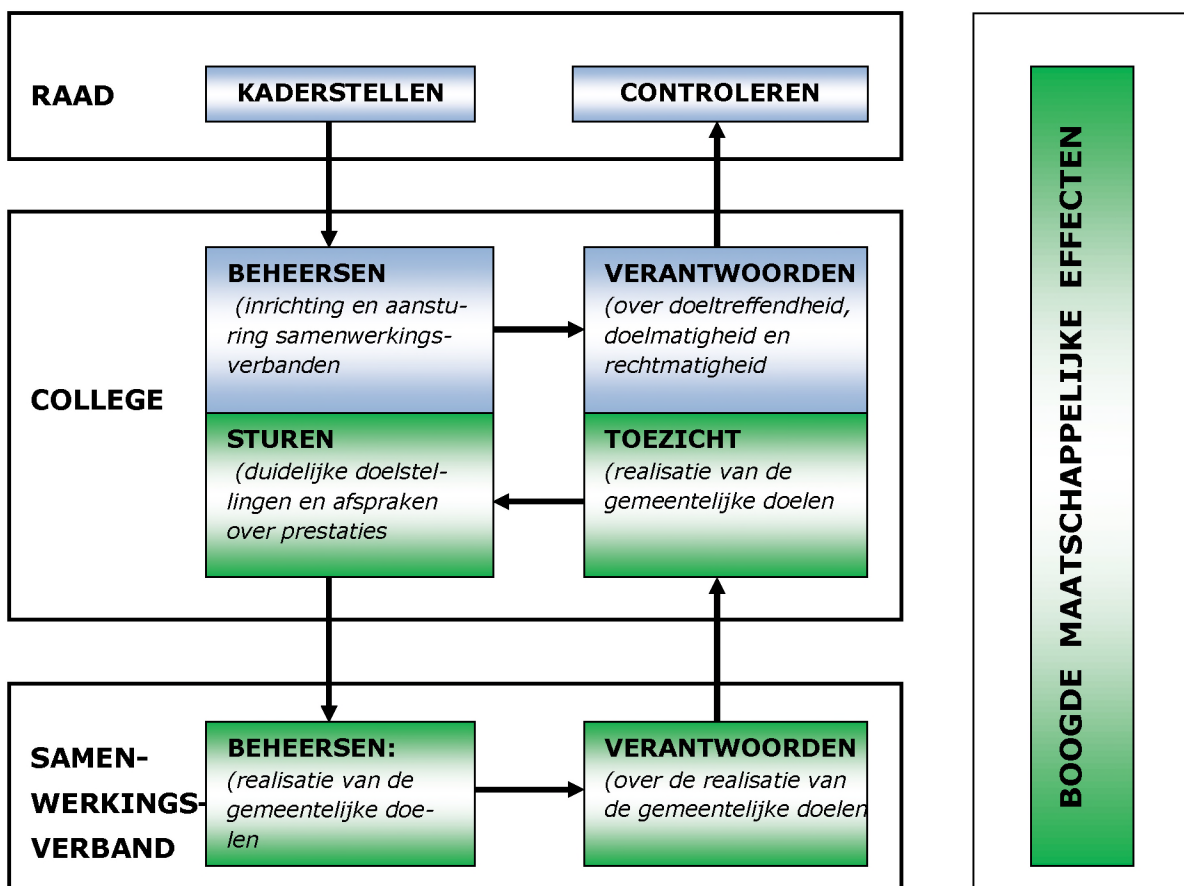
le kleinere samenwerkingsvormen werden met name de GGD en Ergon daarbij genoemd. Bij de gemeenten bestaat niet echt het gevoel dat deze diensten een onderdeel van de gemeente zelf. Daarnaast speelt dat deze samenwerkingsorganisaties meer specialistische werkzaamheden uitvoeren, waarvoor bij de gemeentelijke vertegenwoordigers vaak de daarvoor vereiste specialistische kennis ontbreekt.

Het gevolg is dan dat men deze instanties enigszins laat zweven. Van verschillende zijden werd benadrukt, dat meer steun vanuit gemeentezijde wenselijk zou zijn. In formele zin is dit vaak nog wel geregeld door deelname in Algemeen en/of Dagelijks Bestuur, in de praktijk blijkt die aansturing vaak gering.

5.2 Conclusies en aanbevelingen.

Meer aandacht nodig voor rolverdeling en aansturing.

Bij elke vorm van samenwerking is het noodzakelijk, dat ieders rol helder is. Zowel binnen de gemeentelijke organisatie (raad-college), binnen het samenwerkingsverband (verhouding tussen bestuur AB/DB en de leiding van de organisatie zelf), alsmede aan de rolverdeling tussen gemeente en samenwerkingsverband (opdrachtgeversrol en opdrachtnemersrol). Schematisch kan deze rolverdeling als volgt worden weergegeven:



Wij stellen vast dat:

- In de besluitvorming vrijwel nergens de rollen van raad en college specifiek worden benoemd;
- De formele rolverdeling tussen gemeente en samenwerkingsorganisatie op papier vaak wel goed geregeld is maar in het dagelijks handelen best wat aanscherping kan gebruiken.

Voor een deel raakt dat de effectieve aansturing zowel binnen de eigen organisatie als richting het samenwerkingsverband.

Het is belangrijk er voor te zorgen, dat ieders rol in een samenwerkingsproces helder is en dat daarover geen misverstanden bestaan. Binnen de gemeentelijke organisatie wordt dat vaak gebaseerd op de algemene taakverdeling tussen college en raad op basis van de wetgeving. Toch is het zinvol om in een voorstel tot het aangaan van samenwerkingsverbanden de momenten, waarop met name de raad in beeld komt, daarin expliciet vast te leggen. Dit schept duidelijkheid en voorkomt onnodige vragen en/of irritatie.

Richting de samenwerkingsorganisatie is de verantwoordelijke structuur formeel over het algemeen goed geregeld. Daar dient het accent meer te liggen op de houdingsaspecten. Als aan een gemeente/gemeentelijk vertegenwoordiger bepaalde verantwoordelijkheden zijn toebedeeld, gebruik deze dan als ware het samenwerkingsverband een normaal onderdeel van de gemeentelijke organisatie.

Aanbeveling 13:

Leg in voorstellen en besluiten tot het aangaan van samenwerkingsverbanden vast wat de rol is van de raad van Veldhoven en wanneer deze in beeld komt.

6. Sturingsinstrumentarium en checklist..

Algemeen.

In de voorgaande 4 hoofdstukken zijn wij aan de hand van de vier hoofdthema's:

- samenwerkingslandschap
- doelen en motieven
- resultaten en controle
- rolverdeling

gekomen tot een beoordeling van diverse elementen van regionale samenwerking. Dit heeft geleid tot een groot aantal conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de inhoudelijke kant van samenwerking. In een aantal gevallen zijn deze aanbevelingen nog vrij algemeen van aard. In dit hoofdstuk worden deze geconcretiseerd in de vorm van een afwegingskader en checklist.

Samenwerkingsverbanden kunnen zowel door het college als door de raad worden aangegaan. De checklist is zodanig opgesteld, dat deze voor beide organen een hulpmiddel kan vormen. Voor het college bij de voorbereiding van raadsvoorstellen op dit gebied alsmede voor het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, waartoe het college bevoegd is. Voor de raad bij de besluitvorming over voorstellen tot het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, die tot de bevoegdheid van de raad behoren..

Voorgeschiedenis.

Doel van rekenkameronderzoek is altijd het leereffect, dat daar van uit moet gaan. Daardoor moet rekenkameronderzoek gereedschappen of handvatten leveren aan de hand waarvan de processen in de toekomst (nog) beter kunnen verlopen.

Bij ons onderzoek hebben wij een tweetal documenten betrokken, die vanuit de raad uitgangspunten meegeven bij het aangaan van regionale samenwerkingsverbanden.

Op 17 mei 2011 heeft de raad van Veldhoven Uitgangspunten voor samenwerking geformuleerd. In dit rapport is reeds enkele keren daarnaar verwezen. Kort samengevat betreft het de volgende uitgangspunten:

- Toepassing subsidiariteitsbeginsel: *vanuit autonome positie zoveel mogelijk taken zo dicht mogelijk bij de burger uitvoeren;*
- Heldere doelstelling met focus op economische ontwikkeling: *duidelijke doelstellingen en aantoonbare meerwaarde;*
- Randvoorwaarden stellen: *duidelijke taakafbakening, daadkracht op basis van gelijkwaardigheid, borgen democratische legitimiteit;*
- Geen blauwdruk denken: *focus op inhoud en resultaat.*
- Herkenbare rol vervullen: *passend bij positie als derde gemeente in de regio.*

Een aantal van deze uitgangspunten zijn ook weer terug te vinden in het Coalitieakkoord 2014 – 2018. Dit is weliswaar alleen voor kennisgeving aangenomen en niet vastgesteld door de raad. Het vormt echter wel een belangrijke leidraad bij o.a. dit onderwerp. Daarin is ten aanzien van regionale samenwerking vastgelegd:

"Samenwerken in de regio is belangrijk maar mag niet leiden tot verlies van autonomie. Samenwerken dient voor alle partijen winst op te leveren. Veldhoven streeft als derde grote gemeente naar een vooraanstaande rol binnen de diverse regionale samenwerkingsverbanden, zeker bij voor Veldhoven belangrijke onderwerpen. Deelname aan elk samenwerkingsverband beoordelen we op meerwaarde voor Veldhoven."

Hieruit blijkt dat er enige spanning en strijdigheid bestaat tussen regionaal opereren enerzijds en lokale autonomie anderzijds. Daarnaast moet samenwerking een direct aantoonbare meerwaarde voor Veldhoven hebben.

Afwegingskader en checklist.

Met dit rapport willen wij een bijdrage leveren aan een gedegen inhoudelijke toets bij besluiten tot het aangaan van samenwerkingsverbanden. Daarbij zullen wij zeker geen suggesties doen welke samenwerkingsverbanden wel of niet moeten worden aangegaan. Dat is immers een politieke afweging en daar moet een rekenkamercommissie verre van blijven. Wat wij wél doen is een instrumentarium aanreiken, waarmee op gestructureerde wijze samenwerkingsvormen getoetst kunnen worden.

In het onderzoek naar regionale samenwerkingsvormen is de rekenkamercommissie van Veldhoven zeker niet uniek. Landelijk hebben meerdere rekenkamercommissies zich over dit onderwerp gebogen. Verschillende van deze rekenkamercommissies hebben uitstekende afwegingskaders c.q. checklists ontwikkeld, die een probaat hulpmiddel kunnen vormen bij de besluitvorming over het aangaan van nieuwe samenwerkingsvormen.

Aan de hand van die beschikbare modellen hebben wij een afwegingskader geformuleerd, dat toegesneden is op de situatie in Veldhoven. Door gebruik te maken van een vast format bij de afweging, wordt bereikt dat er een uniforme toets plaats vindt om tot een afgewogen oordeel te komen. Tevens wordt daarmee bereikt dat alle relevante elementen in beeld worden gebracht en bij de beoordeling worden betrokken.

Uiteraard is het ook mogelijk om de bestaande samenwerkingsverbanden met behulp van deze tool te toetsen op hun maatschappelijke meerwaarde voor de gemeente Veldhoven. Daarbij kan dan ook gekeken worden naar de doelen op korte en op langere termijn.

Een dergelijke checklist kan mede tot functie hebben, dat de zaken, die de raad van Veldhoven echt belangrijk vindt, op een goede manier een plaats krijgen in het samenwerkingsverband. Daarmee wordt zo'n samenwerkingsverband geen verlegd maar een verlengd lokaal bestuur en wordt tegemoetgekomen aan de angst voor het verlies aan gemeentelijke autonomie. Tevens kan daarmee invulling worden gegeven aan de titel van ons rapport, dat je niet alleen regionaal moet denken maar daar ook feitelijk naar moet handelen.

Het hanteren van een strak afwegingskader/checklist lijkt in eerste instantie op enigszins gespannen voet te staan met het eerder in dit onderzoeksrapport door ons bepleite loslaten en geven van vertrouwen. Wij zijn ons van dit dilemma bewust. Dit dient als volgt te worden geïnterpreteerd. Voor samenwerkingsvormen die de raad van een wat minder gewicht beschouwt, kan volstaan worden met het geven van lokale uitgangspunten vooraf en het controleren achteraf wat daarvan is gerealiseerd. De hieronder opgenomen afwegingskader en checklist kan de raad dan hanteren voor die samenwerkingsvormen, die hij erg belangrijk vindt en waarin de gemeente dan ook actief wenst te participeren.

Wij willen ons rapport graag afsluiten met een laatste aanbeveling:

Aanbeveling 11:

Maak bij toekomstige besluiten tot het aangaan van samenwerkingsverbanden als bij de herijking van bestaande samenwerkingsverbanden gebruik van de hierna uitgewerkte afwegingskader en checklist.

Afwegingsvragen om te kiezen voor samenwerking

Afweging

Afwegingsvragen		Mogelijke Opties		
<p><u>Toelichting:</u> Als het antwoord op de vragen in de eerste kolom van de opties staat, kan de vragenlijst worden vervolgd, zo niet dan komt de in de derde kolom vermelde optie in aanmerking</p>				
Is er sprake van publiek belang		Ja	Nee	Bij nee aan markt overlaten
Is de activiteit organisatiespecifiek, m.a.w. komt dit bij andere organisaties niet voor		Nee	Ja	Als het erg organisatiespecifiek is moet de gemeente het zelf doen
Zijn er financiële of kwaliteitsvoordelen te behalen of kan de kwetsbaarheid worden verminderd		Ja	Nee	Als er geen meerwaarde is aan uitbesteden of samenwerken, dan zelf doen
Zijn de risico's beheersbaar		Ja	Nee	Als de risico's van uitbesteden of samenwerken niet beheersbaar zijn is het beter om de uitvoering in eigen hand te houden.
<p><i>Als de voorgaande vragen allemaal beantwoord worden met de antwoorden uit de eerste kolom is de keuze:</i></p> <p style="text-align: center;">UITBESTEDEN OF SAMENWERKEN</p>				
Kan de gemeente als opdrachtgever het publieke belang voldoende dienen		Nee	Ja	UITBESTEDEN, mits er voordelen te behalen zijn en de risico's beheersbaar blijven
Is er een samenwerkingsverband waar bij aan kan worden gesloten of zijn er geschikte partners waarmee een samenwerkingsverband kan worden opgericht		Ja	Nee	Indien nee, dan toch zelf doen
<p>SAMENWERKEN mits er voordelen te behalen zijn en de risico's beheersbaar blijven</p>				

Indien op de hiervoor aangegeven wijze de keuze is gemaakt om voor bepaalde activiteiten te gaan samenwerken met anderen, kan de hierna opgenomen checklist worden gehanteerd om te bepalen of de beoogde samenwerking voldoet aan de eisen, die de gemeente Veldhoven daaraan stelt.

Checklist inhoudelijke beoordeling samenwerkingsverbanden.

Motieven

Toetsingselementen	Mogelijke Opties
Welke motieven liggen aan de samenwerking ten grondslag	<ul style="list-style-type: none"> - Wettelijke verplichting - Beleid dat je niet alleen kunt uitvoeren - Verbetering kwaliteit dienstverlening - Voorkomen van hinder van elkaar (ongewenste concurrentie) - Efficiency - Risicospreiding - Beperking kwetsbaarheid
Welke maatschappelijke opgaven worden bij die samenwerking opgepakt	Uitdrukkelijk in voorstel/besluit aan te geven
Welke meerwaarde heeft samenwerken ten opzichte van zelf doen	<ul style="list-style-type: none"> - Financieel - Bestuurlijk - Kwaliteit - Continuïteit

Partnerkeuze

Toetsingselementen	Mogelijke Opties
Hebben de voorgestelde partners in de samenwerking een vergelijkbare maatschappelijke opgave	<ul style="list-style-type: none"> - Door rijk of provincie aangewezen partners - Geschikte partners binnen het stedelijk gebied van Eindhoven; - Geschikte partners binnen de regio Zuidoost-Brabant - Eventueel binnen subregio's binnen deze gebieden - Geschikte partners op grotere afstand
Is de gemeente afhankelijk van die partners voor een adequate invulling van die maatschappelijke opgave	
Is er sprake van een gelijksoortig ambitieniveau	

Vormen van samenwerking

Toetsingselementen	Mogelijke Opties
Wat is de aard van deze samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidsafstemming - Gezamenlijke uitvoering - Shared services - Netwerk

<p>Welke vorm van samenwerking is gelet op de maatschappelijke opgave het meest aangewezen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - INFORMEEL: <ul style="list-style-type: none"> - Bestuurlijke/Ambtelijke samenwerking en/of overleg - FORMEEL: <ul style="list-style-type: none"> a. Publiekrechtelijk: <ul style="list-style-type: none"> - Openbaar lichaam - Gemeenschappelijk Orgaan - Centrumgemeenteconstructie b. Privaatrechtelijk: <ul style="list-style-type: none"> - Contract, Akkoord, Convenant, Intentieverklaring - Stichting / Coöperatie - BV, NV of CV <p>Privaatrechtelijk meer voor uitvoeringszaken, publiekrechtelijk meer voor beleidszaken, invloed bij openbaar lichaam het grootst, bij NV/BV/CV het kleinst.</p>
---	---

Doelen

Toetsingselementen	Mogelijke Opties
<p>Is vastgelegd welke doelen de gemeente nastreeft met deelname aan het samenwerkingsverband</p>	<p>Deze doelen moeten vooral gebaseerd zijn op de maatschappelijke effecten, die bereikt moeten worden.</p>
<p>Zijn er toetsingscriteria vastgelegd aan de hand waarvan kan worden bepaald of het samenwerkingsverband haar doelen bereikt en zijn deze meetbaar geformuleerd</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hoeveelheden - Indicatoren - Normen

Resultaten en controle

Toetsingselementen	Mogelijke Opties
<p>Zijn of worden er met het samenwerkingsverband afspraken gemaakt over de prestaties die zij moeten leveren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Zo mogelijk concrete benoeming van producten en diensten - Aantallen en kosten
<p>Zijn er afspraken vastgelegd over de verantwoording door het samenwerkingsverband van de geleverde prestaties</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Waarover - Wanneer - Frequentie - Mate van detaillering
<p>Zijn er evaluatiemomenten vastgelegd waarop het functioneren van het samenwerkingsverband onder de loep wordt genomen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tijdstip - Door wie
<p>Hoe wordt de controlefunctie binnen de gemeente Veldhoven uitgeoefend</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reguliere planning- & controlcyclus - Afzonderlijke rapportage n.a.v. evaluaties

Rolverdeling

Toetsingselementen	Mogelijke Opties
Is aangegeven hoe de rolverdeling is tussen raad en college en op welke momenten de raad bij die samenwerking in beeld komt en welke beleidsmarges hij daarbij heeft	<ul style="list-style-type: none"> - Bij vaststelling beleid - Bij evaluaties
Is de vertegenwoordiging van de gemeente in dat samenwerkingsverband helder geregeld. Is daarbij ook aangegeven welk mandaat de betrokken vertegenwoordiger(s) daarbij hebben.	<ul style="list-style-type: none"> - wethouder - raadslid - opdracht - mandaat
Op welke wijze wordt het standpunt van Veldhoven in het samenwerkingsverband ingebracht en hoe wordt dat teruggekoppeld.	Via bilateraal overleg <ul style="list-style-type: none"> - Portefeuillehoudersoverleg - Algemeen bestuur - Dagelijks bestuur
Hoe is geregeld, dat je als gemeente (raad of college) voldoende regie krijgt op de gezamenlijke uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> - Bestuursopdrachten - Programmabegroting - Dienstverleningsoverkomsten met samenwerkingsorgaan
Zijn de taken en bevoegdheden van het samenwerkingsverband adequaat omschreven en afgebakend	<ul style="list-style-type: none"> - Via gemeenschappelijke regeling - Via convenant - Via bestuursovereenkomst
Is er een onafhankelijk toezichthouder aanwezig	Bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> - Algemeen Bestuur - Raad van Toezicht - Algemene Vergadering van Aandeelhouders e.d.

Aan het eind van deze rapportage wil de rekenkamercommissie haar dank uitspreken aan allen, die bij dit onderzoek betrokken zijn geweest en de open benadering die zij daarbij in onze richting hebben getoond.

Veldhoven, juli 2014

Drs. J.J.M. v.d. Heuvel,
Voorzitter RKC Veldhoven,

J.M. van Berlo,
Secretaris/Onderzoeker RKC Veldhoven

6 BIJLAGEN

Bestuurlijke reactie college

14bs00690



Voorblad

Burgemeester en Wethouders

Algemeen

Onderwerp	: wederhoor rekenkameronderzoek regionale samenwerking	Doel: oordeelsvorming
Datum B en W	: 26 augustus 2014	
Agendapunt	: 5	Afdeling : MSO
Registratienummer	: 14bs00690	Auteur : M.J.M. van den Hoogenhoff
Aantal bijlagen	:	Telefoon : 330
Portefeuillehouder	: drs. J.M.L.N. Mikkers burgemeester	

Besluitvorming

Samenvatting	: De rekenkamer van de gemeente Veldhoven heeft onderzoek gedaan naar de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het voorlopige onderzoeksrapport wordt voorgelegd aan het college van Burgemeester en wethouders met het verzoek om de bevindingen op hun feitelijke juistheid te controleren. Door de wijze van presenteren van dit rapport is geen goede scheiding aan te brengen tussen de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen. Daarom kan in dit geval ook een eerste inhoudelijke reactie op de conclusies en aanbevelingen worden gegeven.
Beslispunten	: <ol style="list-style-type: none"> 1. De rekenkamer op het concept rapport "regionaal denken en doen!" op de volgende punten suggesties mee te geven: <ol style="list-style-type: none"> a. Nuancering samenwerkingsredenen en partnerkeuze SRE/MRE; b. Nuancering samenwerking Best-Oirschot-Veldhoven; c. Nuancering regionaal bewustzijn; d. Nuancering positie in jaarrekening/begroting; e. Correctie van enkele feitelijke onjuistheden.

Status	: <input checked="" type="checkbox"/> openbaar <input type="checkbox"/> geheim, want
Embargo	: <input type="checkbox"/> nee <input checked="" type="checkbox"/> ja, tot 23 of 30 september, 7 of 14 oktober, afhankelijk van het moment dat het definitieve rapport wordt aangeboden aan de gemeenteraad
Afgestemd met	: Intern afgestemd met A&O
Medezeggenschap	: nee
Financiële gevolgen	: <input type="checkbox"/> ja, zie voorstel <input checked="" type="checkbox"/> nee, zie voorstel
Communicatie over dit voorstel	: <input type="checkbox"/> ja, zie voorstel <input checked="" type="checkbox"/> nee, zie voorstel
Raad	: <input type="checkbox"/> ja, beeldvorming <input type="checkbox"/> ja, oordeels- / besluitvorming <input type="checkbox"/> ja, informeren via nieuwsbrief RaadKracht <input type="checkbox"/> ja, informeren via Informatienota in leesmap



Datum raad	: 18 augustus 2014	Datum RC	: 18 augustus 2014
Agendapunt	:	Datum B&W	: 18 augustus 2014
Volgnummer	: 14bs00690	Programma begroting	: 13 lokale democratie en bestuurlijke samenwerking
Gewijzigd voorstel	:	Productnummer	:
Portefeuillehouder	: drs. J.M.L.N. Mikkers burgemeester		

Adviesnota college

wederhoor rekenkameronderzoek regionale samenwerking

Samenvatting

De rekenkamer van de gemeente Veldhoven heeft onderzoek gedaan naar de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het voorlopige onderzoeksrapport wordt voorgelegd aan het college van Burgemeester en wethouders met het verzoek om de bevindingen op hun feitelijke juistheid te controleren.

Door de wijze van presenteren van dit rapport is geen goede scheiding aan te brengen tussen de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen. Daarom kan in dit geval ook een eerste inhoudelijke reactie op de conclusies en aanbevelingen worden gegeven.

Beslispunten

1. De rekenkamer op het concept rapport "regionaal denken en doen!" op de volgende punten suggesties mee te geven:
 - a. Nuancering samenwerkingsredenen en partnerkeuze SRE/MRE;
 - b. Nuancering samenwerking Best-Oirschot-Veldhoven;
 - c. Nuancering regionaal bewustzijn;
 - d. Nuancering positie in jaarrekening/begroting;
 - e. Correctie van enkele feitelijke onjuistheden.

Inleiding

In het onderzoeksprogramma 2013 van de Rekenkamercommissie Veldhoven was het onderwerp regionale samenwerkingsverbanden opgenomen. Regionale samenwerkingsverbanden spelen een steeds grotere rol binnen de gemeente. Enerzijds vanwege efficiency en kostenbesparing, maar ook vanwege de grote taakverschuivingen van het Rijk naar de gemeenten. De noodzaak voor samenwerking is zeker aanwezig om het gemeentelijke takenpakket op een adequate wijze uit te voeren.

Naast de noodzaak om samen te werken, roept dit ook vele vragen op over de controlerende en sturende rol van de gemeenteraad hierbij. Op welke manier kan de gemeenteraad het beste zicht houden op de diverse samenwerkingsverbanden? In het voorliggende concept-rapport zijn de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie verwoord.

Relevante (wettelijke) beleidskaders

-

Beoogd effect

Een onderzoeksrapport van de rekenkamer dat zoveel mogelijk recht doet aan de feitelijke situatie.



Argumenten

1.a.1 De samenwerkingsreden en partnerkeuze SRE/MRE is afgelopen jaar sterk veranderd.

Het voorbeeld dat de samenwerking binnen het SRE-verband gebaseerd is op een historische situatie ipv op inhoud is grotendeels achterhaald (pagina 9, conclusies en aanbevelingen). Ten tijde van de interviews was de transformatie van het SRE (historisch bepaald) naar MRE (gebaseerd op inhoud) nog volop in ontwikkeling. Inmiddels heeft dat verder vorm gekregen, waarbij juist is uitgegaan van de inhoudelijke agenda. Uiteraard vraagt dat in de praktijk nog gewenning, maar het gekozen concept sluit naadloos aan op de aanbeveling door de rekenkamer. Het gekozen voorbeeld is daarom op deze plaats wat minder gelukkig.

1.b.1 De samenwerking Best-Veldhoven is duidelijker herkenbaar en vaker terugkerend dan de samenwerking Best-Oirschot-Veldhoven

Bij de beschrijving van het samenwerkingslandschap worden drie herkenbare en vaker terugkerende patronen weergegeven (pagina 10). Eén van die patronen is de samenwerking Best-Oirschot-Veldhoven. Dit samenwerkingspatroon wordt niet als vaker terugkerend herkend. Feitelijk bestaat er uitsluitend op het gebied van de decentralisaties een hechte samenwerking tussen Best, Oirschot en Veldhoven. Bij de overige samenwerkingsvormen is de samenwerking met Oirschot minder geëigend. Er zijn weinig inhoudelijke raakvlakken met Oirschot en is er nog geen sprake van wederkerigheid in de samenwerking. Het accent ligt in de praktijk veel sterker op de samenwerking tussen Best en Veldhoven.

Bij de bespreking van de resultaten van de samenwerking tussen Best en Veldhoven (pagina 22) wordt de meerwaarde van de samenwerking met Oirschot betwijfeld door de rekenkamer omdat inhoudelijke raakvlakken grotendeels ontbreken (muv de decentralisaties). Dat er op historisch vlak nauwe banden bestaan, is voor Veldhoven niet leidend voor eventuele samenwerking. Samenwerken met Oirschot is aan de orde voor die zaken die inhoudelijke meerwaarde opleveren, juist daarop baseert de gemeente Veldhoven haar definitieve keuze.

1.c.1 Regionaal bewustzijn is al wel aanwezig.

De rekenkamer constateert op basis van interviews dat de wens bestaat dat het regionaal bewustzijn gaat groeien (pagina 14). Het college beaamt dat er nog groei mogelijk is in het regionaal bewustzijn, maar wil nadrukkelijk ook aangeven dat dit bewustzijn op onderdelen wel dergelijk al aanwezig is. De voorbeelden die genoemd worden om het bewustzijn te vergroten bieden goede handvatten om de verbinding te leggen tussen regionaal bewustzijn en lokale autonomie.

1.d.1 Niet alle samenwerkingsverbanden zijn ook verbonden partijen.

In aanbeveling 7 wordt de suggestie gegeven dat de paragraaf over verbonden partijen de aangewezen plek is om meer aandacht te schenken aan samenwerkingsverbanden waar je als raad meer op zou willen sturen. Echter maar een beperkt aantal samenwerkingsverbanden past binnen de definitie "verbonden partijen". Het lijkt praktischer om in de begroting en jaarrekening deze extra aandacht onder te brengen bij programma 13, lokale democratie en bestuurlijke samenwerking. In dit programma zit het product regionale samenwerking, waar alle regionale samenwerkingsverbanden aan de orde komen.

1.e.1 Het rapport bevat enkele feitelijke onjuistheden.

- pagina 8 laatste regel 1^e alinea: de rekenkamer spreekt over 32 samenwerkingsverbanden, het college gaat er van uit dat 38 samenwerkingsverbanden zijn bedoeld.

- pagina 12, bij het schema motivering samenwerking Ergon stelt het college voor om toe te voegen: het efficiënt kunnen uitvoeren van de specialistische taak in het



ondersteunen van mensen met een arbeidsbeperking om te participeren in de arbeidsmarkt;

- pagina 24, bij het schema rollen college en raad stelt het college voor om toe te voegen:

- Brainport Development, interne rolverdeling: raad geeft input op het jaarplan, burgemeester heeft zetel in aandeelhoudersvergadering van de stichting;
- Brainport Avenue, externe rolverdeling: programmabureau ingericht door subregio (gem. Eindhoven).

Kanttekeningen en risico's

1.1.a De rapportage is een momentopname

Het onderzoek geeft de situatie van dat moment weer. Er blijven altijd zaken die in de loop van de tijd veranderen. Echter er zijn betere voorbeelden te benoemen dan de situatie rondom het SRE om het gewenste signaal af te geven. Anderzijds kan het voorbeeld van het SRE wel gebruikt worden om aan te geven dat de gewenste richting al is ingeslagen.

1.1.b De samenwerking tussen drie partijen biedt meer dan die tussen twee partijen

De rekenkamer kan haar conclusie gebaseerd hebben op de wens om een bredere basis te creëren voor de samenwerking. In dat geval biedt de samenwerking tussen 3 partijen (Best-Oirschot-Veldhoven) meer kansen dan die tussen twee partijen (Best-Veldhoven). Dat komt echter niet naar voren uit de conclusies en bevindingen. Het voldoet ook niet aan het uitgangspunt dat de inhoud en niet de vorm leidend zou moeten zijn bij het aangaan van samenwerkingsverbanden.

Financiën

Het onderzoeksrapport en de aanbevelingen hierin hebben geen directe financiële consequenties.

Communicatie en samenspraak

Op het concept-onderzoeksrapport rust een embargo tot het moment dat het definitieve rapport wordt vrijgegeven. Pas vanaf dat moment kan sprake zijn van enige communicatie over dit onderwerp.

Met de rekenkamer zijn van tevoren afspraken gemaakt over de inhoud en het moment van de perscontacten en de publicatie van het rapport. De gemeente kan dan tijdig een reactie opstellen, indien nodig.

Uitvoering / planning

Zodra het definitieve rapport wordt vrijgegeven, wordt dit voorgelegd aan de gemeenteraad van Veldhoven.

Bijlagen

concept-onderzoeksrapport rekenkamercommissie Veldhoven "regionaal denken... en doen!"

Reactie rekenkamercommissie.

Op de eerste plaats willen wij het college dankzeggen voor de check op de feitelijke juistheid van onze bevindingen en een eerste inhoudelijke reactie op ons rapport "Regionaal denken. Én doen!". De reactie van het college van het college is hiervoor integraal opgenomen als bijlage 7.1. In onze onderstaande reactie wordt verwezen naar de nummering die het college heeft gehanteerd.

t.a.v. punt 1.a.1:

Hierbij merken wij op, dat het college onze opmerkingen kennelijk anders interpreteert dan wij die hebben bedoeld. Wij hebben vastgesteld, dat van de 38 samenwerkingsverbanden er 15 zijn, waarbij als partners zijn gekozen de gemeenten, die reeds binnen het voormalige SRE-verband met elkaar samenwerkten. Wij noemen dit historisch bepaald. Uit de interviews is niet gebleken, dat in die 15 gevallen de inhoud bepalend is geweest, maar dat de keuze voor de 21 gemeenten vaak min of meer toevallig tot stand is gekomen of omdat men binnen SRE al samenwerkte en elkaar goed kende.

t.a.v. punt 1.b.1:

De hier geplaatste kanttekening van het college is een onderdeel van onze aanbeveling om waar mogelijk enige structuur aan te brengen in de grote diversiteit van samenwerkingsverbanden en daarbij behorende partners. Wij zijn van mening dat het overgrote deel van de samenwerkingsverbanden kan worden ondergebracht in één van de drie genoemde niveaus, te weten:

- de 21 gemeenten uit het voormalige SRE-gebied;
- de 9 gemeenten uit het stedelijk gebied
- de 3 gemeenten (Best-Oirschot-Veldhoven)

Dat de samenwerking tussen Best en Veldhoven verder gevorderd is dat de samenwerking met Oirschot onderschrijven wij. Wel hebben wij geconstateerd dat er wel een zekere belangstelling bestaat, zeker vanuit Oirschot, om aan het samenwerkingsverband Best-Veldhoven aan te haken. Besluitvorming daarover blijft echter nog uit. Op blz. 22 hebben wij daarom ook aangegeven, dat het van belang is dat er een definitieve keuze wordt gemaakt.

Wij onderschrijven dat de inhoud primair bepalend moet zijn voor het aangaan van samenwerkingsverbanden. Bij het besluit tot het aangaan van de samenwerking tussen Best en Veldhoven is o.a. als motief aangegeven de gemeenschappelijke kenmerken van beide gemeenten. Tussen Best en Oirschot bestaan ook historische en maatschappelijk overeenkomende kenmerken. In dat licht bezien moet het zeer wel mogelijk zijn om op het terrein van bedrijfsvoering beleidsvoorbereiding Oirschot bij deze samenwerking te betrekken. Het college geeft zelf aan dat op het gebied van decentralisaties deze samenwerking al intensief bestaat.

De opmerking van het college dat de rekenkamercommissie de meerwaarde van een samenwerking met Oirschot betwijfelt is niet correct. Wij hebben in ons rapport aangegeven, dat die meerwaarde binnen Veldhoven wordt betwijfeld.

t.a.v. punt 1.c.1:

Wij hebben op pagina 14 vrij uitvoerig aangegeven, waarom wij tot de conclusie komen dat het regiobewustzijn in Veldhoven nog wat zou moeten groeien. Wij zijn blij dat het college deze conclusie deelt, zij het met een kanttekening, die wij voor kennisgeving aannemen.

t.a.v. punt 1.d.1:

De essentie van onze aanbeveling is om meer expliciete aandacht te schenken aan de samenwerkingsvormen, waarvan de raad heeft bepaald dat hij daar nadrukkelijk op wil sturen. Onze suggestie was om dat in de paragraaf over verbonden partijen te doen, maar als het college er voor kiest om dat onder te brengen bij programma 13 "Lokale democratie en bestuurlijke samenwerking vinden wij dat ook een uitstekende oplossing.

t.a.v. punt 1.e.1:

De eerste opmerking is correct. Het aantal hebben wij gewijzigd in 38.

Ten aanzien van de voorgestelde toevoeging m.b.t. Ergon merken wij op, dat in het bedoelde staatje is aangegeven, in hoeverre bij de besluitvorming de motieven tot het aangaan van de samenwerking helder waren aangegeven. Bij Ergon hebben wij daarover in het raadsvoorstel en –besluit niets terug kunnen vinden.

Hetzelfde geldt ten aanzien de interne en externe rolverdeling van raad en college. Ook daarvan hebben wij nagegaan wat daaromtrent in het besluit tot het aangaan van die samenwerking is vastgelegd. Dat hebben wij weergegeven. Wij wijzen er op, dat de voorgestelde aanvulling bij Brainport Avenue, het programmabureau door ons al is genoemd.

De opmerkingen van het college op deze twee punten zijn voor ons geen aanleiding om ons rapport aan te passen.

t.a.v. punt 1.1.a:

Ter zake verwijzen wij naar onze reactie bij punt 1.a.1

t.a.v. punt 1.1.b:

Hiervoor verwijzen wij naar onze reactie bij punt 1.b.1