

# Rekenkamercommissie Gooise Meren

Gooise Meren, 29 mei 2018

Aan de Gemeenteraad van Gooise Meren

Betreft: Aanbevelingen rekenkamercommissie over Grip op Samenwerking

Geachte raad,

In nagenoeg alle gemeenten is 'regionale samenwerking' een belangrijk thema. Belangrijke vragen die spelen bij de raden zijn: wat leveren samenwerkingsverbanden op voor de gemeente, wat dat kost en hoe kan de gemeente voldoende invloed uitoefenen en controleren of de samenwerkingsverbanden hun werk goed doen? Dit speelt ook in de gemeente Gooise Meren. De rekenkamercommissie Gooise Meren heeft daarom besloten onderzoek te doen naar de grip op samenwerkingsverbanden. Het voorliggende rapport omvat de resultaten. Op basis daarvan komt de rekenkamercommissie met een aantal aanbevelingen.

Voor de aanpak is aangesloten op een lopend onderzoek van de rekenkamercommissie Hilversum. In Hilversum is eerst een brede inventarisatie van alle samenwerkingsverbanden gemaakt en daarna is ingezoomd op vier casus.

Het onderzoek voor Gooise meren beperkt zich tot dezelfde vier casus: de Regio Gooi & Vechtstreek, de Veiligheidsregio, het Goois Natuurreservaat en de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Deze zijn voor Gooise Meren relevant. Het betreft hier vier verschillende typen samenwerkingsverbanden.

## Beoordelingskader

Met grip op samenwerking vanuit de gemeenteraad bedoelen wij dat de raad tijdig en op een goede manier invloed kan uitoefenen. Dit betekent aan de voorkant een duidelijk mandaat voor het college via heldere doelen en kaders: wat is de inzet vanuit de gemeente? Dit betekent dat de raad tussentijds en achteraf goed in stelling komt om te controleren en bij te sturen. Grip op samenwerking betekent dus niet dat een samenwerkingsverband altijd precies doet wat een gemeenteraad wil. Samenwerking betekent immers 'geven en nemen' en zeker in grotere verbanden kan je niet altijd je zin krijgen.

Voor het onderzoek zijn twee uiterste soorten van samenwerking gedefinieerd: verlengd of verlegd lokaal bestuur.

### Verlengd lokaal bestuur

*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'.

### Verlegd lokaal bestuur

Van verlegd lokaal bestuur 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 het samenwerkingsorgaan (en niet de gemeenten) bepalen de doelen en de richting.

## **Bevindingen: balans slaat uit naar verlegd lokaal bestuur**

Op regionaal niveau ( Veiligheidsregio, Regio Gooi en Vechtstreek en het Goois Natuurreservaat) heeft de gemeente Gooise Meren matig grip op samenwerking. In dat geval slaat de balans uit naar verlegd lokaal bestuur.

Op het niveau van de metropoolregio, een vorm van bovenregionale samenwerking, heeft de gemeente Gooise Meren geen grip. Daar is sprake van verlegd lokaal bestuur. Dit komt mede door het feit dat Gooise Meren bewust kiest voor sturing via de Regio Gooi en Vechtstreek. Bundeling van krachten richting grote spelers heeft in die afweging zwaarder gewogen dan het hebben van directe invloed op de Metropoolregio Amsterdam. Maar door deze keuze is ook de grip op deze samenwerking niet optimaal.

## **Verbetering mogelijk**

Op drie kernpunten is verbetering mogelijk. Aan die punten kan gewerkt worden om in het geval van regionale samenwerking de balans uit te laten slaan naar verlengd lokaal bestuur.

1. Er is een strategische visie op samenwerking, die is echter impliciet aanwezig en/of expliciet - maar zeer fragmentarisch - verwoord in verschillende documenten. Er is geen door de raad vastgestelde overkoepelende strategische visie op samenwerking. Ook ontbreekt het aan een afwegingskader wat gebruikt kan worden bij het aangaan van een samenwerkingsverband. Door het ontbreken van deze twee instrumenten is er geen door de raad vastgesteld gereedschap dat als roer kan dienen bij nieuwe - vaak complexe - ontwikkelingen die zich voordoen in het regionale krachtenveld.
2. De informatie die de raad ontvangt is uitvoerig maar nog in onvoldoende mate toegesneden naar politieke en lokale relevantie. Ook is eerder sprake van teveel dan te weinig informatie, waardoor het voor raadsleden zoeken is naar relevante zaken. Dat belemmert de raad ook in het ontwikkelen van een actieve houding: de raad reageert meer reactief en fragmentarisch op basis van beschikbare informatie.
3. (Periodieke) evaluaties van samenwerkingsverbanden richten zich hoofdzakelijk op de governance, sturing en/of structuur. Evaluatie van de meerwaarde van samenwerking raakt daardoor op de achtergrond.

## **Aanbevelingen**

1. Expliciteer en stel een strategische visie op samenwerking vast en ontwikkel een afwegingskader voor het aangaan van samenwerking
2. Verstevig de grip door verbetering van de informatievoorziening
  - Richt de informatievoorziening richting de raad in met het oog op het snel krijgen van overzicht en inzicht in politiek relevant zaken.
  - Doe dit over het geheel van samenwerkingsverbanden maar ook per samenwerkingsverband.
  - Richt een voor de raad voorbereidend platform verbonden partijen in en geef die een rol in de ontwikkeling van informatievoorziening richting de raad.
3. Richt de periodieke evaluatie van samenwerking op de mate van grip op samenwerking én op de meerwaarde van samenwerking.

## **Bestuurlijke reactie**

Op 12 maart 2018 heeft de rekenkamercommissie het onderzoeksrapport 'Grip op samenwerking' verstuurd aan het college van B&W voor een bestuurlijk wederhoor.

Op 16 mei 2018 heeft de rekenkamercommissie de bestuurlijke reactie van het college ontvangen.

Op een aantal punten heeft het college kritiek op het rapport van de rekenkamercommissie.

Volgens het college ontbeert het rapport een weging van de zwaarte van de regelingen: *"De samenwerking in de Regio Gooi en Vechtstreek is qua financiële bijdrage en juridische construct van een andere orde dan samenwerking in de MRA. Deze verschillen komen in het rapport onvoldoende naar voren."*

De rekenkamercommissie heeft hier bewust voor gekozen. De gemeente Gooise Meren heeft veel meer samenwerkingsverbanden dan het onderzochte viertal. Het doel van het onderzoek van de rekenkamercommissie is juist om de gemeenteraad een beeld te geven op wat de grip van de raad is op samenwerkingsverbanden in het algemeen. Daarom is gekozen voor een viertal samenwerkingsverbanden van volstrekt verschillend niveau. Natuurlijk is er een groot verschil tussen de financiële bijdrage van de gemeente aan bijvoorbeeld het Goois Natuurreservaat of aan de Regio Gooi en Vechtstreek. En er is een groot verschil in het juridische construct van de MRA en de andere samenwerkingsverbanden. Maar het gaat de rekenkamercommissie vooral om hoe de gemeenteraad in verschillend soortige samenwerkingsverbanden de mogelijkheid heeft om het beleid bij te sturen en hoe de gemeenteraad van informatie wordt voorzien om dat goed te kunnen. Kort gezegd: om inzicht te kunnen geven in de mate waarin de gemeente grip heeft op samenwerking is het relatieve gewicht van deze verbanden minder relevant.

De hoofdconclusie van de rekenkamercommissie, dat de gemeente maar een beperkte grip heeft op de samenwerkingsverbanden, wordt niet gedeeld door het college. Volgens de rekenkamercommissie heeft de gemeente regionaal maar *matig* grip op de samenwerkingsverbanden en is er bij de MRA sprake van *verlegd* lokaal bestuur.

Het college benadrukt *"dat samenwerking nooit louter een vorm van verlengd bestuur kan zijn. En de schaalvergroting die samenwerking met zich meebrengt, betekent automatisch dat er afstand ontstaat tussen individuele gemeenten en de uitvoerende partij. Ook dat is een prijs van samenwerken."*

Ook benadrukt het college welke sturingsmiddelen de raad heeft, en dat die volgens het college actief worden ingezet.

Verder benadrukt het college de bijzondere positie van de MRA, waarin niet de gemeenten, maar de regio Gooi en Vechtstreek participeert. Deze keuze voor 'getrapte' zeggenschap heeft, zoals hiervoor ook is betoogd, geen positief effect op het hebben van grip op deze samenwerking.

De rekenkamercommissie merkt op dat vanuit het college bezien misschien de indruk bestaat dat er wel meer grip op samenwerking is: collegeleden stellen zich actief op in diverse samenwerkingsverbanden. Maar voor de gemeenteraad is er nog een slag te maken om meer grip te krijgen op het beleid en de werkzaamheden van de samenwerkingsverbanden. De raadsleden die meegewerkt hebben aan het onderzoek hebben ook aangegeven dat zij feitelijk teveel informatie krijgen en niet te weinig, maar dat het voor hen zoeken is naar relevante informatie. Raadsleden zien vaak door de bomen het bos niet meer. De samenwerkingsverbanden doen wel hun best om die informatie te verbeteren.

Volgens het onderzoek van de rekenkamercommissie begint het probleem al aan de basis:

*"De doelen die Gooise Meren stelt aan samenwerkingsverbanden zijn veelal niet voldoende concreet en evalueerbaar geformuleerd. Zo zijn de doelen zoals gesteld in de regionale uitvoeringsagenda zeer abstract, zoals 'het stimuleren van de economie'. 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."*

Om dat te verbeteren heeft de rekenkamercommissie als belangrijkste aanbeveling gedaan dat de gemeenteraad een eigen strategische visie vaststelt. Met een dergelijk instrument kan de raad beter het functioneren van de samenwerkingsverbanden beoordelen voor de lokale situatie in Gooise Meren.

De rekenkamercommissie is verheugd dat het college, ondanks de kritische houding, de aanbevelingen van de rekenkamercommissie steunt. Ook het college constateert dat het opstellen van een eigen strategisch kader beter in beeld kan brengen wanneer de gemeente een samenwerkingsverband moet aangaan en wat die samenwerkingsverbanden de gemeente moeten opleveren.

## **Het vervolg**

Met het opstellen van een eigen strategische visie en het verbeteren van de informatiepositie van de raad en meer inhoudelijke sturing kan de gemeente Gooise Meren met de samenwerkingsverbanden groeien in de richting van verlengd lokaal bestuur.

In aanvulling op de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport wijst de rekenkamercommissie ook nog op het parallelle onderzoek naar samenwerkingsverbanden van de gemeente Hilversum. Dankzij de door hen ontwikkelde strategische visie heeft die gemeente duidelijk een goede stap gezet in de richting naar verlengd lokaal bestuur met de regionale samenwerkingsverbanden.

### **Meer grip: een visie op samenwerking**

Wellicht ten overvloede merkt de rekenkamercommissie op dat het college en de organisatie van de gemeente Gooise Meren het belang en de noodzaak van samenwerkingsverbanden heel goed ziet en hierin investeert. Maar doordat de gemeente Gooise Meren nog maar zo kort bestaat heeft de gemeente nog een slag te maken om de gemeenteraad meer gericht in stelling te kunnen brengen in samenwerkingsverbanden. Wij wijzen hierbij ook op het parallelle onderzoek naar samenwerkingsverbanden van de gemeente Hilversum. Dankzij de door hen ontwikkelde strategische visie heeft die gemeente duidelijk een goede stap gezet in de richting naar verlengd lokaal bestuur met de regionale samenwerkingsverbanden.

### **Meer grip: verbetering van de informatievoorziening**

Door beter toegesneden informatie kan de gemeenteraad meer grip krijgen op het beleid en de praktische werkzaamheden van de samenwerking voor de gemeente.

### **Meer grip: meer inhoudelijke sturing**

Het is de rekenkamercommissie ook opgevallen dat veel gesprekken nu nog gaan over de structuur en de financiën van de regionale samenwerking. Het zou voor de raad goed zijn als die aandacht meer kan verschuiven naar de inhoud van het regionale beleid en de resultaten van de uitvoering van regionale taken door de samenwerkingsverbanden. Dat kan de gemeenteraadsleden meer duidelijkheid geven over het werkelijke belang van de samenwerking.

Ook biedt de rekenkamercommissie de gemeenteraad aan om in een volgend onderzoek één bepaalde verbonden partij nader door te lichten en met name te kijken welke inhoudelijke afwegingen er gemaakt worden in het beleid van deze verbonden partij en wat dit in de uitvoeringspraktijk voor de gemeente als geheel oplevert.

### **Groeien naar verlengd lokaal bestuur**

Samenwerking in een bestuurlijk drukke regio als de Gooi en Vechtstreek is belangrijk en noodzakelijk. Een voor de raad overzichtelijke regionale samenwerking is ook niet van de ene dag op de andere te realiseren. De rekenkamercommissie hoopt met dit rapport de gemeente te ondersteunen in een richting om te groeien naar een situatie van meer verlengd lokaal bestuur, zodat op een goede en productieve manier met de partners in de regio samengewerkt kan worden.

Het volledige onderzoeksrapport en de bestuurlijke reactie van het college sturen wij u als bijlage bij deze brief.

Met vriendelijke groeten,

Namens de Rekenkamercommissie Gooise Meren,

Drs. Anton C. Barske  
(voorzitter)