

**Nog meer sturing?**

**Onderzoek naar sturing en controle op de samenwerkingsverbanden met derden van de gemeente Tiel**

## Inhoudsopgave

Aanleiding	3
Onderzoeksvragen	3
Verantwoording	4
Normenkader	4
Terugblik op eerdere adviezen	5
Driesamenwerkingsverbanden nader bekeken	10
BWB	11
Werkzaak	13
AVRI	14
Vragen en antwoorden	15
Conclusies	18
Aanbevelingen	19
Reactie College van B&W	20
Nawoord	
Bijlage I	In- en externe onderzoeksrapporten
Bijlage II	Stand van zaken m.b.t. de aanbevelingen uit eerdere onderzoeken
Bijlage III	Drie samenwerkingsverbanden nader bekeken
III.1	BWB
III.2	Werkzaak
III.3	AVRI
Bijlage IV	Reactie College van B&W

## Aanleiding

In het Onderzoeksplan 2018 – 2019 van de Rekenkamercommissie is een onderzoek naar de deelname aan verbonden partijen aangekondigd. Samenwerking in gemeenschappelijke regelingen en de lokale 'eigen' invloed op uitvoering en beleid in deze regelingen is in veel gemeenten een actueel thema en zeker ook in Tiel; de gemeente werkt immers samen met derden in verschillende verbonden partijen. Om grip te hebben op deze samenwerkingsverbanden is als basis een goede sturing, helder beleid en een duidelijk kader noodzakelijk. Dit kan worden vertaald in een duidelijke visie en heldere doelstellingen met betrekking tot deelname aan de verbonden partijen van de gemeente. Zo wordt zichtbaar wat de gemeente met elke partij wil bereiken of realiseren.

In 2013 is door de toenmalige RKC een onderzoek uitgevoerd naar grip op verbonden partijen; op zich hoeft een dergelijk onderzoek nu dan ook niet nog eens plaats te vinden. Maar de vraag blijft interessant hoe de gemeenteraad meer grip, sturing en controle op de deelname aan de diverse verbonden partijen kan krijgen. Hier zijn in het verleden meerdere malen aanbevelingen over verstrekt maar blijkbaar wil het toch maar niet lukken, ondanks diverse onderzoeken en rapporten van derden. Misschien is er zo langzamerhand wel genoeg gezegd en geschreven over sturing en controle en is het nu tijd voor eenduidige besluitvorming. Het nu voorliggende rapport wil hier een aanzet voor zijn.

Ook wil de RKC graag weten of de doelen en ambities, welke de raad voor ogen stonden bij het aangaan van samenwerking in een gemeenschappelijke regeling inmiddels ook zijn gerealiseerd. Deelname aan een gemeenschappelijk regeling kost geld en overduidelijk is dat de directe invloed van een gemeente op beleidsbepaling en uitvoering daarbij afneemt. Daar kan veel tegenover staan, zoals continuïteit van de werkzaamheden, handhaven of vergroten van de kwaliteit ervan, verminderen van de kwetsbaarheid en soms zelfs lagere uitvoeringskosten. Maar hoe pakt dit nu voor een specifieke regeling in de praktijk uit?

Om hier zicht op te krijgen heeft de RKC drie gemeenschappelijke regelingen nader onderzocht en wel de AVRI, Werkzaamheid en de BWB. Hierbij wordt alleen gekeken naar de destijds beoogde redenen om op die terreinen tot samenwerking over te gaan en of de doelen inmiddels ook gerealiseerd zijn. We gaan niet of nauwelijks in op het functioneren van de regelingen zelf.

## Onderzoeksvragen

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt:

Is de kaderstellende en controlerende rol van de raad in regionale samenwerkingsverbanden versterkt met implementatie van conclusies en aanbevelingen uit eerdere onderzoeksrapporten?

De volgende deelvragen kunnen hiervan worden afgeleid:

1. Met welke aanbevelingen heeft de raad de afgelopen jaren bij verschillende onderzoeken en adviezen ingestemd om de grip en sturing op regionale samenwerkingsverbanden te versterken?
2. Is de raad stelselmatig geïnformeerd over de implementatie van die aanbevelingen en is hij in de positie gebracht om bij afwijking daarbij tijdig bij te sturen?

3. Hebben de betreffende aanbevelingen bijgedragen aan versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij bestaande samenwerkingsverbanden?
4. Worden de doelen en ambities die de raad voor ogen staan bij het deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling, ook gerealiseerd?

Voor de beantwoording van de deelvraag 4 zullen drie samenwerkingsverbanden, waarin Tiel participeert, nader worden onderzocht.

Tot slot zij vermeld dat in deze rapportage de begrippen gemeenschappelijke regelingen, verbonden partijen, samenwerkingsverbanden etc. door elkaar worden gebruikt. Van belang is de mate van sturing op deze constructies en hoe dit kan worden versterkt, het in juridisch opzicht toepassen van het juiste etiket vinden wij nu minder belangrijk.

## **Verantwoording**

Het onderzoek is uitgevoerd door de leden van de Rekenkamercommissie zelf in de periode maart t/m december 2019. Gebruik is gemaakt van verschillende documenten zoals:

- relevante gemeentelijke beleidsnota's, notities, evaluatieverslagen etc.
- de tussentijdse rapportages die 2x per jaar aan de raad worden aangeboden (en dan alleen gericht op de deelname aan de samenwerkingsverbanden)
- van toepassing zijnde raadsvoorstellen, raadsinformatiebrieven, relevante moties
- relevante informatie vanuit en m.b.t. de drie onderzochte samenwerkingsverbanden zoals bedrijfsplannen, begrotingen, rapportages etc.

Het onderzoek beperkt zich tot de jaren 2015 tot heden, met als basis het rapport over grip krijgen op gemeenschappelijke regelingen van de Rekenkamercommissie Tiel uit 2013.

## **Normenkader**

Het is gebruikelijk om bij rekenkameronderzoeken een normenkader te hanteren waar feiten en uitkomsten aan getoetst worden. In beleidsonderzoeken zijn dat meestal de door de raad vastgestelde beleidskaders die moeten leiden tot door de raad beoogde effecten. Beleid wordt immers niet zomaar vastgesteld, het dient een doel.

In dit geval gaat het deels om vastgesteld beleid maar ook om de doorwerking van eerdere aanbevelingen die elk op zich bijdragen aan het beschikbaar komen van adequate en relevante informatie aan de raad om meer grip en sturing op de verschillende samenwerkingsverbanden te krijgen.

Wij hanteren het volgende normenkader:

1. De raad beschikt over een helder overzicht van de inhoud, planning en realisatie van alle aanbevelingen uit eerdere onderzoeken en rapporten
2. Over de voortgang en de resultaten van de implementatie is periodiek gerapporteerd aan de raad.
3. Substantiële afwijkingen in de uitvoering van de aanbevelingen zijn tijdig aan de raad voorgelegd.

4. Voor het aangaan van een samenwerkingsverband zijn de ambities die worden nagestreefd en de doelen die moeten worden bereikt bekend en "smart" geformuleerd.
5. De raad wordt geïnformeerd over de mate waarin de doelen om tot samenwerking over te gaan zijn bereikt.
6. Rapportage over substantiële afwijkingen m.b.t. de te bereiken doelen leidt zo nodig tot aanvullende besluitvorming in de raad.

## Terugblik op eerdere adviezen

Om helder te krijgen wat er de afgelopen jaren allemaal gebeurd is m.b.t. het brede palet van grip en sturing op de deelname aan samenwerkingsverbanden in de gemeente Tiel, welke stappen zijn gezet en welke activiteiten zijn verricht, zijn de volgende rapporten bekeken.

jaar	Bron / rapport	toelichting
<b>Mei 2013</b>	"Grip op verbonden partijen"	Een onderzoek van de Rekenkamercommissie Tiel. Bevat conclusies en aanbevelingen om de raad meer grip te laten krijgen op de aansturing van deelname aan de samenwerkingsverbanden waar de gemeente toen in participeerde.
<b>Dec 2015</b>	"Wisselwerking"	Onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur, gericht op een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerking.
<b>Aug 2016</b>	"Sturen of gestuurd worden"	Rapportage van de Raadswerkgroep Verbonden Partijen van Tiel. Gebrek aan sturing wordt onderkend, eerst basaal de feiten op een rij. Bevat een overzicht van deelnames en vertegenwoordigingen.
<b>Juni 2017</b>	"Samen werken aan effectieve regionale samenwerking"	Rapport van Radboud Universiteit in opdracht van de provincie Gelderland. Wil handreikingen bieden voor effectieve regionale samenwerking. Het onderzoek beperkt zich tot één domein: jeugdzorg en WMO
<b>2018</b>	"(Be)Grip op verlengd lokaal bestuur: gemeenschappelijke regelingen"	Projectplan Rivierenland en Rijk van Nijmegen, bevat tijdpad, acties en projecten. Opgesteld door de griffiers van de betrokken gemeenten.
<b>Juni 2018</b>	"Tiel in Balans"	Coalitieakkoord 2018 – 2022. Pleidooi voor samenwerking, onderkenning van knelpunten. Meer sturing is noodzakelijk.
<b>Maart 2019</b>	"De Smaak van Tiel"	Een onderzoek naar de vraag hoe Tiel en de regio zich precies tot elkaar verhouden en hoe zij elkaar kunnen versterken
<b>Sept 2019</b>	"Toekomstvisie Tiel"	Vervolg op "De Smaak van Tiel" waarin toekomst, handelingsperspectief en positionering verder uitgewerkt worden.

Ook hebben wij gekeken naar de door het college van B&W uitgebrachte voortgangsrapportages aan de gemeenteraad. Hierin wordt echter weinig aandacht besteed aan het invloed krijgen op de gemeenschappelijke regelingen. Dit ligt voor de hand, deze rapportages hebben als doel om inzicht te bieden in de voortgang van concrete activiteiten en plannen en zijn niet een platform om de eigen invloed op samenwerkingsverbanden te vermelden.

In de programmabegrotingen komen de gemeenschappelijke regelingen wel aan de orde. Voor elke deelname wordt informatie gegeven over:

- Rechtspositie
- Doelstelling
- Bestuurlijk belang
- Betrokkenen
- Risico's
- Relatie met de programma's
- Financieel belang

Dit zijn feitelijke, basale gegevens waar de raad kennis van kan nemen. Er wordt niet specifiek ingegaan op sturingsmogelijkheden.

In de jaarverslagen vinden we ongeveer dezelfde indeling terug. In voorkomende gevallen (bijvoorbeeld in het jaarverslag 2016) is een rubriek "belangrijkste ontwikkelingen" opgenomen.

De hiervoor genoemde rapporten van diverse partijen (rekenkamercommissie, diverse externe bureaus, raads werkgroep, ROB, griffierskring) bieden echter meer informatie. Twee daarvan (het onderzoek van de Radboud Universiteit en het onderzoek van de ROB) betreffen een algemene beschouwing, de andere vijf hebben specifiek betrekking op de gemeente Tiel en de externe partijen waar Tiel mee samenwerkt. In de bijlagen gaan we uitgebreider op al deze rapporten in; de voor ons onderzoek van belang zijnde essenties komen per rapport hierna aan de orde.

Voor zover deze rapporten concrete aanbevelingen bevatten die voor Tiel van belang zijn voor de vergroting van sturing en invloed door de gemeenteraad op Gemeenschappelijke Regelingen, zijn deze in bijlage II opgenomen.

### **"Grip op verbonden partijen"**

Een onderzoek van de Rekenkamercommissie Tiel uit mei 2013. De centrale onderzoeksvraag was:

"In welke mate heeft de gemeente Tiel grip op de verbonden partijen en op welke wijze kan sturing en controle worden versterkt? Wat is de rol van de raad hierbij en op welke wijze kan deze rol versterkt worden?"

Als algemene conclusie wordt gesteld dat de gemeente Tiel zich actief bezighoudt met sturing en controle op verbonden partijen.

Aanbevolen wordt dat de raad zich anders gaat organiseren om de eigen rol in regionale beleidsprocessen te versterken. Dat heeft ook gevolgen voor het College en de ambtelijke organisatie.

De nota bevat ook specifieke aanbevelingen, namelijk:

1. Stel een Nota Verbonden Partijen op.
2. Overweeg om in deze nota ook partijen op te nemen waar geen formele band mee is maar wel een bestuurlijke en financiële.
3. Selecteer enkele partijen die nadrukkelijker worden gevolgd.
4. Maak afspraken over de bestuurlijke en vooral ambtelijke rolverdeling van opdrachtgever en eigenaar voor alle verbonden partijen.
5. Vermeld de kernprestaties en de mate van realisatie voor de eerder genoemde geselecteerde partijen in de paragraaf verbonden partijen.
6. Geef duidelijk aan wie in elke partij de gemeente vertegenwoordigt in het DB en AB.
7. Ga na of er in de regio draagvlak is voor een Rivierenlandraad. Mocht dit er niet zijn, overweeg dan de instelling van een eigen commissie Regionale Zaken om als gemeenteraad beter betrokken te kunnen worden bij regionale beleidsprocessen.

Een deel van de aanbevelingen is inmiddels uitgevoerd (hier komen wij later op terug).

### **“Sturen of gestuurd worden”**

Op 28 oktober 2015 is in Tiel de raads werkgroep Verbonden Partijen ingesteld met de opdracht om:

“Aan de raad een compleet beeld te schetsen van de verbonden partijen waaraan Tiel deelneemt, de sturings- en beïnvloedingsmogelijkheden van de raad te beschrijven en te adviseren over een effectieve rol van de raad”.

Het rapport van de werkgroep is op 31 augustus 2016 aan de raad aangeboden. De deelname aan elke verbonden partij wordt in het rapport kort beschreven evenals de bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigingen. Ook worden de gemeentelijke belangen bij iedere verbonden partij afzonderlijk weergegeven en gewogen. Vervolgens is een aantal sturingsarrangementen beschreven naar rato van de zwaarte van deze belangen. Hiermee ontstaat inzicht in de informatiemomenten en -behoefte van de raad.

De opstellers geven aan dat wie wil sturen op alles, niet stuurt. Mogelijkheden worden aangereikt om bij de sturingsbehoefte keuzes te maken en daaraan de informatievoorziening te koppelen, de zogeheten sturingsarrangementen die proactief handelen ondersteunen. Deze arrangementen nemen in zwaarte toe naarmate de gemeentelijke belangen groter zijn. Ook wordt een strategische agenda geformuleerd met een tijdpad om een verbeterde informatievoorziening en sturing te kunnen bereiken.

Samenwerken betekent automatisch het (deels) weggeven of verliezen van autonome zeggenschap in het belang van de gemeente. Wettelijke verplichtingen, gemeentegrensoverschrijdende (beleids)taken en efficiencyoverwegingen kunnen hiervoor aanleiding zijn. Toch moet de vinger aan de pols worden gehouden om invloed uit te oefenen.

### **“(Be)Grip op verlengd lokaal bestuur: gemeenschappelijke regelingen”**

Opgesteld door de griffiers van de gemeenten in het Rivierenland en het Rijk van Nijmegen, uitgebracht in oktober 2018.

De opstellers constateren dat in de afgelopen jaren door het decentraliseren van taken en verdergaande samenwerking en regelgeving, de uitvoering van gemeentelijke taken steeds meer op afstand is gekomen van het lokaal bestuur. De paragraaf verbonden partijen is in veel gemeenten in de afgelopen decennia verdubbeld wat betreft het aantal genoemde partijen. Publiek private samenwerking (PPS), gemeenschappelijke regeling (GR) en andere organisatievormen zijn voor veel gemeenteraden ondoorzichtig en raadsleden vinden het lastig grip hierop te krijgen. De eigen rol is veelal onduidelijk en de informatie vanuit de GR'en komt vaak in grote hoeveelheden en via verschillende kanalen versnipperd binnen.

De griffierskring Gelderland Zuid (kringen van Regio Rivierenland en het Rijk van Nijmegen) spreekt met enige regelmaat over mogelijkheden om het voor raadsleden makkelijker te maken om inzicht in en overzicht op de GR'en te krijgen. Voor de bestuursperiode (2018-2022) is daarom een projectplan opgesteld dat een kader biedt voor het versterken van (be)grip op en inzicht in de regionale samenwerkingsverbanden, die zich hebben verankerd in de juridische structuur gemeenschappelijke regeling. Doel is om raadsleden hiermee een gestructureerd aanbod te doen dat bestaat uit activiteiten onder de thema's: Verbinding, Vaardigheden en Verdieping.

### **Spelregels**

De griffierskring wil voor het stroomlijnen van de jaarstukken van de gemeenschappelijke regelingen spelregels hanteren. Deze gelden voor gemeenteraden en hun ondersteuning, voor de colleges en natuurlijk ook voor de gemeenschappelijke regelingen. Deze spelregels gaan over de tijdstippen waarop de begroting en jaarrekening moeten worden aangeleverd en wie wanneer welke rol heeft. Hetzelfde geldt voor de kadernotities.

#### Activiteiten voor raadsleden

In de aanloop naar de raadsbehandeling kunnen gezamenlijke informatiebijeenkomsten in de regio worden georganiseerd. De verantwoordelijkheid voor het informeren van de raden ligt bij het college maar de griffiers hebben een "verantwoordelijkheid" in het bewaken van de werkdruk bij de raden en het afstemmen van de behoefte van de raad aan informatie.

Verder wordt voorgesteld om één maal per jaar een gezamenlijk overleg te plannen tussen de verschillende gemeenteraden, al dan niet met een verbinding naar één of meerdere GR'en om een basaal onderwerp (rol, instrument, achtergrond constructie) te belichten en/of om de kennis te vergroten en op te halen.

Ook moet één maal per jaar een ontmoeting plaatsvinden tussen de griffiers en de verschillende regionale GR'en.

De komende vier jaar zal geïnvesteerd worden in de kennis en vaardigheden van de raadsleden om (be)grip te krijgen voor/op de GR'en. De raadsleden worden gestimuleerd om eigenaarschap te voelen van de regelingen en in deze rol ook te investeren.

Naast het faciliteren van de verbinding en het trainen op vaardigheden biedt het programma ruimte voor verdieping. Dit kan zowel op inhoud zijn als op de samenwerkingsvorm of het proces. Voor de gemeenteraad is het begrip "governancestructuur van gemeentelijke samenwerkingsverbanden" in dit kader belangrijk. 'Governance' is het overkoepelende begrip voor de sturing, beheersing, verantwoording en het toezicht ten aanzien van een organisatie.

Sturen vereist echter allereerst inzicht. De griffierskring wil een projectplan opstellen om te komen tot het ontwikkelen van een dashboard waarmee meer inzicht kan worden verkregen.

#### **"Tiel in Balans"**

In het Coalitieakkoord 2018 – 2022 worden de contouren voor de nieuwe bestuursperiode geschetst. In het hoofdstuk "Besturen" komt het onderdeel "Samenwerken" aan de orde.

Tiel houdt niet op de bij de gemeentegrens. Samenwerking op veel terreinen binnen Rivierenland is daarom vanzelfsprekend. Denk aan het bevorderen van het toerisme, de lobby voor een betere bereikbaarheid en de afstemming over bedrijventerreinen. Door de bundeling van krachten is Tiel een volwaardige gesprekspartner voor provincie en andere partijen.

De gemeenten in Rivierenland zijn al jarenlang elkaars natuurlijke partner. Op veel thema's wordt samengewerkt, altijd met het doel om een bepaald resultaat te behalen. In veel gevallen lukt dat ook, maar hier en daar voelt de samenwerking als beklemmend. Dat heeft diverse oorzaken. Gesteld wordt dat het belang van het stedelijke Tiel soms afwijkt van het belang van de buurgemeenten. Verder voelt het college en zeker de gemeenteraad zich nogal eens voor het blok gezet als een samenwerkingsverband meer geld vraagt. En



vooral als daar geen duidelijke resultaten tegenover staan of de noodzaak ervan niet voldoende is aangetoond.

Deze knelpunten kunnen verholpen worden door meer te sturen op enkele belangrijke gemeenschappelijke regelingen. Niet alleen moet de gemeenteraad vooraf zijn mening kunnen geven over beleidskeuzes en niet pas achteraf maar ook moet tijdig gewaarschuwd worden wanneer er overschrijdingen dreigen.

Concrete stappen en activiteiten worden in het coalitieakkoord echter niet genoemd, de strekking van de voornemens is wel duidelijk en herkenbaar: meer sturing en controle, meer aan de knoppen zitten.

### **“De Smaak van Tiel”**

Een onderzoek van Berenschot, uitgebracht op verzoek van de raad van Tiel. De centrale vraag is hoe Tiel zich verhoudt tot de regio en hoe zij elkaar kunnen versterken.

Wat regionale samenhang betreft constateren de onderzoekers een disbalans in de beleving van de onderlinge afhankelijkheden. Tiel is in grote mate afhankelijk van de regio, niet alleen als fruitstad maar ook door de in Tiel aanwezige culturele voorzieningen die voor hun instandhouding afhankelijk zijn van regionale gebruikers.

De regiogemeenten hebben echter alternatieven, zij hoeven niet per sé naar Tiel.

Anderzijds maken de regiogemeenten wel gebruik van de centrumfunctie van Tiel, niet alleen voor zorg en welzijn maar Tiel biedt ook veel werkgelegenheid.

Deze afhankelijkheidsrelaties worden niet volledig erkend en/of zijn niet voldoende inzichtelijk in de regio. Dit draagt bij aan het (gevoelde) gebrek aan regionale samenhang en gezamenlijke benadering van uitdagingen, wat weer de eerdergenoemde problematiek omtrent de balans tussen draagkracht en aanbod versterkt.

De verhoudingen zijn zodanig dat niet over een krachtige regio gesproken kan worden, waarin de betrokken gemeenten breed samen werken.

De schrijvers van het rapport concluderen een indringend beeld voor de gemeente Tiel en de positie in de regio die zorgelijke kanten kent. De sociaal-maatschappelijke en ruimtelijk-economische uitdagingen zijn urgent, de smaak van Tiel is onduidelijk, de onderlinge regionale verhoudingen zijn zwak en de investeringsruimte is gering.

Deze situatie vraagt om een duidelijke en krachtige koers van de gemeente Tiel, in samenhang met de regio, te beginnen met goed doordachte, duidelijke en samenhangende keuzes voor de korte én de lange termijn. Keuzes die de gemeente Tiel zowel intern richting medewerkers en eigen inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties, als extern richting regio en provincie richting geven.

Een duidelijke stip op de horizon, die de veelkleurige gemeente Tiel meer kleur gaat geven.

### **“Toekomstvisie Tiel”**

In dit rapport wordt vervolg gegeven aan het onderzoek “De smaak van Tiel” waarin de veelzijdigheid van Tiel naar boven komt als mede ook de uitdagende positie waarin de gemeente zich bevindt, onder meer in relatie tot regionale samenwerking. Met de uitwerking is een visie neergelegd die zicht geeft op de afhankelijkheden in de regio en met de buurgemeenten en die de provincie uitnodigt om samen de schouders te zetten onder het versterken van de regio. De toekomstvisie is er op gericht om een politiek en maatschappelijk gedragen als mede samenhangende set van keuzes te creëren die in de komende tien tot vijftien jaar de beleidsontwikkeling van Tiel richting geeft. Hiermee wordt tevens richting gegeven aan de vraagstukken die regionaal geagendeerd moeten worden.

Met de Toekomstvisie Tiel worden een drietal hoofdkeuzes gemaakt:

1. investeren in kwaliteit openbare ruimte en een aantrekkelijk centrum
2. gezicht geven aan economische speerpunten (logistiek en handel, toerisme recreatie en vrije tijd)
3. creëren van een betrokken, activerende en nuchtere aanpak binnen het sociaal domein.

De drie hoofdkeuzes zijn de kern van de toekomstvisie en moeten helpen om deze visie van Tiel te effectueren en daarmee tevens het profiel van Tiel te versterken. In alles komt terug dat een visie en een toekomstbestendig Tiel, ook voor de regio, draait om het maken van keuzes. Hierbij is bij de drie inhoudelijke thema's steeds gekeken naar eerst het versterken van de basis en vervolgens het investeren voor de eigen inwoners, ten behoeve van het eigen profiel en als stimulans voor anderen. Door daarnaast de drie thema's te verbinden met elkaar ontstaat een extra versterkende waarde, ook voor de regio.

Om de hoofdkeuzes en daarmee de toekomstvisie van Tiel te realiseren worden door de onderzoekers drie voorwaarden (zgn. ondersteunende mechanismen) aangereikt: een ambitieuze en gedragen regio agenda, investeringsruimte voor Tiel en borgen van de continuïteit van de visie. Inzoomend op de regio agenda wordt geconcludeerd dat voor de vorming van deze agenda intensieve samenwerking in de regio noodzakelijk is. Als concrete acties worden hier vier handvatten voor geformuleerd. Tot slot wordt ingegaan op het instrumentarium om vervolg te geven aan het hoe en wat van het realiseren van de Toekomstvisie Tiel.

Naast de gebruikelijke gemeentelijke instrumenten wordt ingegaan op visionair handelen en participatie van de regio. In het raadsbesluit van 18 september 2019 komt de inwonerbetrokkenheid nadrukkelijk naar voren en wordt een concrete rol aan de gemeenteraad toebedeeld. Niet alleen in monitoring binnen de P&C cyclus maar ook met het oprichten van een raads werkgroep die specifiek ten doel krijgt te sturen op monitoring en borging van het profiel van Tiel, de hoofdkeuzes en de genoemde ondersteunende mechanismen. De raads werkgroep werkt tevens aan voorstellen ten behoeve van interactie met de samenleving over verdere uitwerking van de Toekomstvisie. De raad wordt met het raadsbesluit actief betrokken bij het vorm geven van het profiel van Tiel en daarmee dus ook voor de rol van Tiel in de regio (gelet op het realiseren van een ambitieuze en gedragen regio agenda).

### **Drie samenwerkingsverbanden nader bekeken**

Aan samenwerking met andere partijen ligt altijd een reden/ doel ten grondslag, anders doen we het niet. Interessant is dan ook om na te gaan of dat beoogde doel ook daadwerkelijk is bereikt. Zijn de verwachtingen uitgekomen, zo nee, waarom niet en kunnen we hier iets van leren?

Drie samenwerkingsverbanden zijn in dit onderzoek nader bekeken. Dat zijn Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe (BWB), Werkzaak en de AVRI. Deze drie organisaties zijn niet helemaal willekeurig gekozen, zij zijn maatschappelijk van betekenis en financieel gaat er veel geld in om. Maar mochten er gemeenschappelijke lijnen te trekken zijn uit deze drie organisaties, dan kunnen deze niet zomaar worden doorgetrokken naar de overige samenwerkingsverbanden. Het geeft wel een richting aan (met vraagtekens).

## **BWB**

Op 17 juni 2015 heeft de raad van Tiel ingestemd met het aangaan van de gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe. Samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering werd ingegeven door de verwachting dat dit zal leiden tot minder kosten, hogere kwaliteit (of op zijn minst het borgen van de huidige kwaliteit), het verminderen van de kwetsbaarheid en het verhogen van kansen voor de medewerkers. Hoe meer harmonisatie, hoe meer winst op deze 4 K's.

De beoogde doelen van deze samenwerking zijn genoemd maar niet "smart" geformuleerd: er is geen nulmeting, er worden geen taakstellingen genoemd, een tijdpad ontbreekt. De vraag is uiteraard of deze doelen desondanks toch zijn gerealiseerd. Dit hebben wij onderzocht door na te gaan of in de belangrijkste verantwoordingsdocumenten (jaarrekeningen, voortgangsrapportages en programma-begrotingen) van de BWB wordt aangegeven of de oorspronkelijk beoogde doelen zijn of worden bereikt.

In nagenoeg alle documenten wordt wel genoemd welke voordelen destijds voor ogen stonden bij het aangaan van regionale samenwerking m.b.t. de bedrijfsvoering maar er wordt niet specifiek aangegeven of deze doelen en voordelen inmiddels al bereikt zijn. In de programmabegrotingen worden deze voordelen evenmin specifiek, voorzien van meetbare effecten, aangegeven. Dat maakt het ook onmogelijk om daarop te focussen in de voortgangsrapportages en de jaarrekeningen. Hier komt bij dat de uitgangssituatie moeizaam was. Als gevolg van noodzakelijke ombuigingen binnen de begrotingen van de deelnemende gemeenten lag het accent op het behalen van financiële voordelen en met het uitspreken van deze wens verschoof de aandacht voor controle op de realisatie van alle K's naar de achtergrond.

In de inleiding van de begroting 2017 staat het als volgt aangegeven:

*"De bedoeling van de samenwerking en harmonisatie van bedrijfsvoeringstaken is dat er meer kwaliteit wordt geleverd, de taken minder kwetsbaar worden uitgevoerd, er kansen voor medewerkers ontstaan en dat dit allemaal ook minder zal kosten".*

Waar vanaf 2017 binnen de BWB beheersing van de inkomsten en uitgaven centraal stond, is vanaf de begroting 2019 een ander accent zichtbaar. In de paragraaf Bedrijfsvoering wordt gesteld dat met de doorontwikkeling de dienstverlening aan de deelnemende gemeenten centraal staat. Met herinrichting van de organisatie en werkprocessen wordt een basis gelegd om producten en diensten betrouwbaar en met een vooraf bepaalde kwaliteit te kunnen leveren. Hiervoor is niet alleen harmonisatie nodig tussen de verschillende gemeentelijke organisaties maar ook moet de kwaliteit van de dienstverlening worden verbeterd waardoor er minder kosten hoeven te worden gemaakt en de dienstverlening minder kwetsbaar is. Voor het eerst wordt in de P & C -documenten van de BWB een relatie gelegd met de 4 K's.

In een informatiebrief aan de gemeenteraden van april 2019 geeft de BWB aan dat de afgelopen jaren positieve en negatieve resultaten zijn bereikt. Met omdat het tempo van harmonisering van de processen van de drie gemeenten lager lag dan verwacht, konden beoogde efficiency-voordelen minder worden gerealiseerd en bleef de kwalitatieve doorontwikkeling van de BWB achter. De BWB heeft daarom in 2018 besloten om de organisatie tegen het licht te houden door twee externe onderzoeken te laten uitvoeren, zowel naar de samenwerking tussen de gemeenten en BWB (door Rijnconsult) en een onderzoek naar het functioneren van de organisatie (door Sietsma & Sietsma).

In het rapport van Sietsma & Sietsma wordt nadrukkelijk ingegaan op de oorspronkelijke redenen die hebben geleid tot de oprichting van de BWB. De bekende 4 K's dus. Per onderdeel merken zij daar het volgende over op:

#### *Verlaging kosten*

M.b.t. de ontwikkeling van de kosten is het beoogde inverdieneffect op voorhand taakstellend gebudgetteerd t/m 2020. Op meerdere taakvelden is in 2017 en 2018 formatie en/of budget aan de begroting toegevoegd maar onvoldoende om de formatie op peil te brengen en te houden. De toerusting voor de eigen bedrijfsvoering is volgens de onderzoekers niet toereikend en dit heeft gevolgen voor de dienstverlening.

#### *Verhoging kwaliteit*

De tevredenheid over de prestaties van de BWB wisselt. De eigen bedrijfsvoering hapert en er lopen informele lijnen die een zakelijke opstelling compliceren.

#### *Reductie kwetsbaarheid*

Hier ontbreken aanknopingspunten en ijkpunten om conclusies uit te kunnen trekken. De kwetsbaarheid op een aantal terreinen is verminderd. Dit kan verder gereduceerd worden door de medewerkers generieker in te zetten.

#### *Vergroting kansen voor medewerkers*

Ook hier ontbreken aanknopingspunten en ijkpunten om conclusies uit te kunnen trekken. Medewerkers en management zijn wel tevreden over hun kansen tot persoonlijke ontwikkeling maar de vraag is of dit zonder de BWB niet ook zo zou zijn.

Het voorgaande brengt ons (=RKC) tot de volgende bevindingen:

- De start was niet zakelijk: geen goede match tussen taken, budget en kwaliteit, relatie tussen opdrachtgever en -nemer was niet formeel vastgelegd, er was onvoldoende aandacht voor de eigen ondersteuning, harmonisering van werkprocessen tussen de drie gemeenten was niet voltooid
- De meegegeven bezuinigingstaakstelling bij de start was te optimistisch: efficiëncywinsten werden al ingeboekt maar de randvoorwaarden waren nog niet vervuld
- Zakelijke sturing ontbrak: een groot personeelsverloop binnen het management leidde uiteindelijk tot onvoldoende aandacht voor doorontwikkeling van de eigen organisatie en dienstverlening

Ondanks deze relatief slechte start blijken er toch ook positieve resultaten bereikt te zijn. De externe adviezen en de daarbij behorende evaluatie leiden tot concrete voorstellen voor verdere doorontwikkeling, tot uiting komende in een passende bedrijfsvoering. Deze maatregelen kosten geld; het batige saldo over 2018 wordt hiervoor gereserveerd.

Samengevat moeten wij concluderen dat sturing op de 4 K's niet zichtbaar is. In het raadsvoorstel van 2015, waarin tot deelname aan de GR wordt overgegaan, worden de doelen weliswaar genoemd, in het raadsbesluit niet. Dat is een gemiste kans want nu is het voor de BWB ook niet duidelijk dat de raad van de gemeente Tiel expliciet zichtbaar wil hebben in hoeverre deze vier doelen worden bereikt.

Anderzijds is er ook een andere realiteit en die is positief. De BWB (= het bestuur en de organisatie zelf) legt sterk de nadruk op beheersing van inkomsten en uitgaven. Zij zoeken ook bewust naar mogelijkheden om de raden van de deelnemende gemeenten adequaat en transparant te informeren over ontwikkelingen, zorgen en kansen. Er wordt gewerkt aan het sluiten van Dienst Verlenings Overeenkomsten met de deelnemende gemeenten

om helder te krijgen wat gedaan moet en kan worden en tegen welke kosten. En tenslotte is er een nieuwe governancestructuur van kracht geworden.

Dit alles creëert een omgeving waarin straks gewerkt kan gaan worden aan het bereiken van de eerder genoemde doelen maar die zullen door de raden dan toch eerst "smart" gespecificeerd moeten worden. Zonder die actie zal niet aangetoond kunnen worden of de doelen al dan niet bereikt zijn.

## **Werkzaam**

Om te komen tot een nieuwe regionale infrastructuur voor werk en inkomen, als antwoord op de aangekondigde wetswijzingen en bezuinigingen in de sociale zekerheid (Participatiewet), heeft de raad op 19 november 2014 besloten om deel te nemen aan de Gemeenschappelijke Regeling Werkzaam Rivierenland (verder te noemen Werkzaam).

Gemeente Tiel beoogt met de Gemeenschappelijke Regeling dat zoveel mogelijk inwoners van Rivierenland economisch zelfstandig zijn, een eigen inkomen verdienen, financieel onafhankelijk zijn en dat de organisatiekosten van de uitvoering kunnen worden teruggebracht. De doelstellingen die werden nagestreefd met de totstandkoming van Werkzaam zijn concreet beschreven.

De gemeenteraad gaf aan dat, gezien onder meer de grote financiële bijdragen van Tiel aan Werkzaam, het voorzitterschap van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur dient te liggen bij het gemeentebestuur van Tiel en dat bij staken van de stemmen de stem van de voorzitter doorslaggevend moet zijn. Een motie hierover werd aangenomen. Hoewel bij de start van de Gemeenschappelijke Regeling de wethouder van Tiel voorzitter was van het Dagelijks Bestuur is dat feitelijk inmiddels niet langer het geval. In de Gemeenschappelijke Regeling is deze wens van Tiel niet gehonoreerd.

Over zowel inhoudelijke als financiële ontwikkelingen alsook over de realisatie van de doelen van Werkzaam is aan de raad stelselmatig gerapporteerd. De raad heeft in voorkomende gevallen bij de behandeling van de respectieve conceptbegrotingen, concept-jaarrekeningen en bestuursrapportages van Werkzaam de gelegenheid gekregen én genomen om actief te sturen middels de indiening van zienswijzen.

Maar de invloed die kan worden uitgeoefend met de indiening van een zienswijze blijkt beperkt te zijn. De huidige stemverhoudingen (elke deelnemer heeft één stem) en het feit dat Tiel niet participeert in het Dagelijks Bestuur zijn daaraan ongetwijfeld debet. In de bestuurlijke stemverhoudingen ontbreekt de relatie met omvang van het aandeel van Tiel in budget en volume. De tekst van de huidige Gemeenschappelijke Regeling biedt voor adequate bestuurlijke invloed dan ook te weinig waarborgen.

Over het algemeen is de raad niet ontevreden over de realisatie van de inhoudelijke doelstellingen, waarover steeds is gerapporteerd. Wel bestaat er ontevredenheid over de hoge kostenontwikkeling en de wijze van verdeling van de kosten onder de deelnemers.

Bij brief van 12 april 2019 ontving de gemeente Tiel de conceptbegroting 2020-2023 van Werkzaam. De raad heeft in zijn vergadering van 19 juni 2019 opnieuw van de gelegenheid gebruik gemaakt om een zienswijze in te dienen in het kader van de conceptbegroting 2020-2023. Omdat enerzijds werd vastgesteld dat de conceptbegroting een onverwacht buitenproportionele kostenstijging laat zien (de kosten bedrijfsvoering stijgen met zelfs 50%) en anderzijds dat de ervaringen hebben geleerd dat de mogelijkheden van bijsturen en beïnvloeden op het (financieel) beleid van Werkzaam minimaal blijken te zijn, heeft de raad niet ingestemd met deze concept- begroting.

De raad heeft in dat kader dan ook met instemming kennisgenomen van het voorstel van het college van B & W om deelneming in Werkzaam te beëindigen per 2021. Er is in dat kader een onderzoek uitgevoerd door Berenschot naar de verschillende scenario's om de Participatiewet uit te voeren binnen een voor Tiel meer houdbaar financieel kader. De onderzoeksrapportage van Berenschot is, inclusief de vervolgstategie, op 16 oktober 2019 in beslotenheid in de gemeenteraad besproken.

Naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport en consultatie van de raad is het college gestart met gesprekken met het DB Werkzaam. Inzet van deze gesprekken is te komen tot afspraken over een meer eerlijke kostenverdeling en een meer evenwichtige stemverhouding. Daarnaast is de inzet om de governance te verbeteren, om meer grip te krijgen op Werkzaam Rivierenland. Op basis van de gesprekken is op 5 december 2019 in het AB Werkzaam het besluit genomen om voor 2020 een bestuurlijke agenda op te stellen. In deze bestuurlijke agenda komen de thema's terug die in de onderzoeksrapporten van BMC (evaluatie van Werkzaam) en Berenschot zijn beschreven. Met de bestuurlijke agenda wordt beoogd om eind 2020 de gemeenschappelijke regeling Werkzaam aan te passen. Het besluit in het AB Werkzaam vormt de basis om in 2020 te starten met een proces om definitieve afspraken te maken over een meer eerlijke verdeelsleutel voor alle kosten en een meer evenwichtige stemverhouding. Dit besluit vormt op dit moment voor het college van B&W voldoende basis om zijn eerdere voornemen tot uittreding niet te effectueren.

## **AVRI**

De GR AVRI is opgericht op 1 december 2015. De betrokken gemeenten zijn: Tiel, Buren, Culemborg, Maasdriel, Neder-Betuwe, West-Betuwe, West Mas en Waal, Zaltbommel. Het bestuur van AVRI bestaat uit het Algemeen Bestuur (AB), het Dagelijks Bestuur (DB), de voorzitter en de uitvoeringsorganisatie. De bestuursleden zijn wethouders van de deelnemende gemeenten.

Bij de AVRI is een splitsing te maken tussen de enerzijds klassieke afvalverwerkingsactiviteiten die vallen onder de gemeenschappelijke regeling en anderzijds dienstverleningsovereenkomsten die zijn afgesloten op het gebied van bijvoorbeeld de openbare ruimte, toezicht en handhaving. De gemeenteraad heeft invloed via de zienswijze (algemene en financiële kaders) op de begroting en de jaarrekening van de GR AVRI. De voorstellen zijn afkomstig van het AB, bestaande uit vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten. Het AB monitort en bewaakt de beleidsuitgangspunten, de sturing via het AB voor de gemeenteraad maar op afstand.

De dienstverleningsovereenkomsten die zijn afgesloten op het gebied van openbare ruimte, toezicht en handhaving kennen een andere wijze van verantwoording dan die van een verbonden partij binnen de GR. De financiering van deze taken die de AVRI aanvullend uitvoert voor een individuele gemeente worden vastgelegd middels een dienstverleningsovereenkomst (DVO) en vallen, anders dan de GR AVRI, onder de noemer collegeregeling.

In de verantwoording ten behoeve van de gemeenteraad aangaande de GR AVRI zijn naast de reguliere P&C cyclus, ook platformbijeenkomsten belegd. Hiermee worden raadsleden in staat gesteld binnen de GR met de regiogemeenten van gedachten te wisselen en aan de voorkant mee te praten met besluiten die voorliggen op de tafel van het AB. Algemene kaders kunnen worden meegegeven middels indiening van zienswijzen of keuzenota's die aan de gemeenteraden worden voorgelegd. Dit wordt meegegeven aan de portefeuillehouder, zijnde de afgevaardigde in het AB, en de raadsrapporteur, zijnde een raadslid. De gemeenteraad in Tiel pakt hiermee zijn sturende en controlerende rol actief op.

Echter de invloed is beperkt tot de begroting en de jaarrekening van de GR AVRI, passend bij het klassieke model van de GR. De gemeenteraad staat binnen de GR AVRI weliswaar

op afstand maar heeft middels de zienswijzen op de begroting en de jaarrekening de mogelijkheid algemene kaders te stellen en haar controlerende taak uit te voeren. Zoals de tijdlijn en diverse besprekingen in de gemeente Tiel laten zien, neemt de gemeenteraad van Tiel haar rol. Tegelijkertijd is de realiteit van de GR dat binnen het AB altijd besloten wordt op basis van meerderheid, de GR AVRI kent geen gewogen stemming op basis van aantal inwoners.

De gemeenteraad van Tiel heeft laten zien dat met de beraadslagingen en de zienswijzen, alsmede middels inbreng via de portefeuillehouder in het AB, het mogelijk is nadrukkelijk te sturen en invloed uit te oefenen op de GR en daarmee de samenwerking ook voor Tiel passend te maken.

De huidige Gemeenschappelijke Regeling biedt voor adequate bestuurlijke invloed direct op de uitvoeringsorganisatie en in de Tielse gemeenschap te weinig waarborgen terwijl bij aanvang van de regeling dit wel één van de uitgangspunten was. Dit is echter inherent aan het plaatsen op afstand. Mogelijkheid hierbij is een herijking of aanscherping van de doelstellingen op resultaatpunten uit het beleid. Hogere kwaliteit tegen minder kosten is door de GR AVRI zelf benoemd in haar missie / visie en dat maakt dat met passende doelstellingen de gemeenteraad via de jaarrekening en de begroting ook in staat gesteld moet worden hier op te kunnen sturen.

Het proces van de gemeenteraad en de invloed die de gemeenteraad van Tiel de afgelopen jaren uitgeoefend heeft op de GR AVRI middels haar besprekingen en opdracht richting het AB, als mede de samenwerking met de andere gemeenten hierin, heeft wel geleid tot een slagvaardige, efficiënte uitvoeringsorganisatie. En daarmee is te stellen dat het doel zoals geformuleerd bij de oprichting van de GR AVRI, behaald is. De verantwoordelijkheden in de GR inclusief de sturing middels de P&C cyclus binnen de gemeenteraad van Tiel en de overige deelnemende gemeenten, dragen hiertoe bij.

## **Vragen en antwoorden**

De in het begin van deze rekenkamerbrief genoemde deelvragen kunnen als volgt worden beantwoord:

### ***Vraag 1:***

*Met welke aanbevelingen heeft de raad de afgelopen jaren bij verschillende onderzoeken en adviezen ingestemd om de grip en sturing op regionale samenwerkingsverbanden te versterken?*

Norm:

- De raad beschikt over een helder overzicht van de inhoud, planning en realisatie van alle aanbevelingen uit eerdere onderzoeken en rapporten.

Antwoord:

Bijlage II van deze rekenkamerbrief bevat een overzicht van alle aanbevelingen en acties die vanaf 2013 door de raad zijn vastgesteld m.b.t. sturing en grip op Gemeenschappelijke regelingen. Geconstateerd kan worden dat de raad alle aanbevelingen uit de verschillende rapportages, die eerder in deze brief zijn behandeld, heeft overgenomen. In totaal gaat het om 25 door de raad vastgestelde aanbevelingen, het zijn er nogal wat.

In twee gevallen kon niet achterhaald worden wat de stand van zaken is, in twee andere gevallen bleek het niet mogelijk om de aanbeveling op te volgen en één aanbeveling is nog niet opgepakt.

Het merendeel van de aanbevelingen (80%) is uitgevoerd of in uitvoering. Het mag duidelijk zijn dat aanbevelingen die op het terrein van de gemeente zelf liggen eerder kunnen worden uitgevoerd dan wanneer de betrokken GR'en het moeten doen. Een totaaloverzicht van de inhoud, planning en realisatie van alle aanbevelingen hebben wij niet aangetroffen, per afzonderlijk onderzoek of rapport kon dit, na enige naspeuringen, wel boven tafel komen.

### **Vraag 2:**

*Is de raad stelselmatig geïnformeerd over de implementatie van die aanbevelingen en is hij in de positie gebracht om bij afwijking daarbij tijdig bij te sturen?*

Normen:

- Over de voortgang en de resultaten van de implementatie is periodiek gerapporteerd aan de raad.
- Substantiële afwijkingen in de uitvoering van de aanbevelingen zijn tijdig aan de raad voorgelegd.

Antwoord:

Niet duidelijk is of de raad de afgelopen jaren regelmatig en volledig is geïnformeerd over de voortgang van de implementatie van de vastgestelde aanbevelingen om meer grip en controle op gemeenschappelijke regelingen te krijgen.

In de voortgangsrapportages wordt hier in ieder geval niet of nauwelijks aandacht aan besteed. Uit bijlage II blijkt overigens dat er maar in een beperkt aantal gevallen sprake is geweest van afwijkingen in de uitvoering van de aanbevelingen, dus aan de uitvoering ervan is wel degelijk gewerkt. Alleen lijkt er geen terugkoppeling over de voortgang aan de raad te hebben plaats gevonden.

### **Vraag 3:**

*Hebben de betreffende aanbevelingen bijgedragen aan versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij bestaande samenwerkingsverbanden?*

Norm:

Een norm waar een antwoord op deze vraag aan getoetst kan worden, is er niet. De vraagstelling laat zich niet in een objectief en meetbaar antwoord vatten. Wel kan er sprake zijn van een gevoel, een richting, een klimaat waarvan geconstateerd kan worden dat grip en sturing op samenwerkingsverbanden verbeterd is. Hierover is gesproken met een delegatie van raadsleden en met de burgemeester (die ook voorzitter is van het Algemeen Bestuur van de Regio Rivierenland).

Antwoord:

Na deze gesprekken en na kennis te hebben genomen van diverse raadsvoorstellen, moties, nota's etc. ontstaat bij ons in ieder geval het beeld dat de raad van de gemeente Tiel zich bijzonder bezig houdt met sturing en controle op de diverse samenwerkingsverbanden



met derden. Tot vijf jaar geleden was grosso modo nog sprake van een min of meer passieve rol, in die zin dat in feite alleen gereageerd werd wanneer een GR ergens om vroeg (zienswijzen indienen, begroting en rekening vaststellen etc.). En dit ging gepaard met veel onvrede bij raadsleden over het gebrek aan invloed en sturing.

Nu lijkt dat beeld gekanteld. Raadsleden zijn meer bij hun deelname in een GR betrokken, diverse sturingsarrangementen bepalen de intensiteit ervan, raadsleden zijn afgevaardigd om de zwaardere deelnamen specifiek te volgen (raadsrapporteur), de griffiers werken nauw samen met de directies van een GR om onder meer tijdige agendering van begroting en jaarrekeningen in hun raad mogelijk te maken (zie het rapport "(Be)Grip op verlengd lokaal bestuur: gemeenschappelijke regelingen", opgesteld door de griffiers van de gemeenten in het Rivierenland en het Rijk van Nijmegen, uitgebracht in oktober 2018).

Dit neemt de vroegere onvrede nog niet helemaal weg, zeker niet wanneer blijkt dat een grote gemeente als Tiel, vaak ook diegene die in financiële zin het meeste bijdraagt in de kosten van een GR, te weinig invloed lijkt te hebben. Dat wringt en zorgt voor een klimaat van onbehagen en onbegrip. Een goed voorbeeld hiervan in Werkzaam.

#### **Vraag 4:**

*Worden de doelen en ambities die de raad voor ogen staan bij het deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling, ook gerealiseerd?*

Norm:

- Voor het aangaan van een samenwerkingsverband zijn de ambities die worden nastreefd en de doelen die moeten worden bereikt bekend en "smart" geformuleerd.
- De raad wordt geïnformeerd over de mate waarin de doelen om tot samenwerking over te gaan zijn bereikt.
- Rapportage over substantiële afwijkingen m.b.t. de te bereiken doelen leidt zo nodig tot aanvullende besluitvorming in de raad.

Antwoord:

Deze vraag komt niet altijd naar voren en antwoorden daar op zijn wij nauwelijks tegengekomen. Een uitzondering betreft de BWB (dit geldt ook voor Werkzaam) waar bij de oprichting duidelijk is aangegeven dat samenwerking moet leiden tot "winst" op de vier K's (kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en kansen). Na een moeizame start wordt hier vanaf de begroting 2019 weer aan gerefereerd. Sietsma & Sietsma gaan er in hun rapportage over de organisatie van de BWB uit 2019 ook expliciet op in.

Maar in feite is dit de kern van de vraag: waarom gaan wij een samenwerking met derden aan, wat willen wij daar mee bereiken, wanneer moeten de voordelen of de te bereiken doelen zichtbaar zijn?

De hele gemeentebegroting is opgetuigd rond het begrip "doelenboom": wat willen we bereiken, wat gaan we er voor doen, wat mag het kosten? Bij de deelname aan gemeenschappelijke regelingen lijken deze vragen minder belangrijk.

En zo lang niet duidelijk is welke doelen en ambities de raad voor ogen staan bij het deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling, kan er ook niet tussentijds gerapporteerd worden over de realisatie van die doelen en ambities en is eventuele aanvullende besluitvorming in de raad niet realistisch.

De centrale vraag voor dit onderzoek was:

Is de kaderstellende en controlerende rol van de raad in regionale samenwerkingsverbanden versterkt met implementatie van conclusies en aanbevelingen uit eerdere onderzoeksrapporten?

Deze vraag is niet in algemene en objectieve zin als Rekenkamercommissie te beantwoorden. De mate van grip en controle is niet in kwantificeerbare grootheden uit te drukken en zal ook per GR verschillend zijn. Het gaat hierbij veelal om een gevoel van de raad in zijn geheel en van de raadsleden afzonderlijk of zij voldoende grip en sturing ervaren. Wel zal de uitvoering van aanbevelingen naar de mening van de Rekenkamercommissie een positieve bijdragen leveren aan de verbetering van grip en sturing.

## Conclusies

In de afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken uitgevoerd m.b.t. verbetering van de aansturing door gemeenteraden van gemeenschappelijke regelingen. Alleen al voor Tiel zijn hier vier rapporten over uitgebracht, namelijk "Grip op Verbonden Partijen" uit mei 2013, "Sturen of gestuurd worden" uit augustus 2016, "Grip op verlengd lokaal bestuur", opgesteld is door de griffiers in regio Rivierenland in 2018 en "De Smaak van Tiel" in maart 2019.

Twee andere interessante rapportages vindt u ook terug in de bijlagen, zij zijn algemeen van karakter en gaan niet specifiek over Tiel maar hebben zeker toegevoegde waarde.

De centrale vragen uit de rapporten "Grip op verbonden partijen" en "Sturen of gestuurd worden" zijn de aanleiding voor het nu voorliggende onderzoek, gericht op versterking van sturing en controle door de gemeenteraad.

De raad is hier zelf inmiddels ook actief mee bezig. Zo zijn in de raadsvergadering van 19 juni 2019 unaniem vier moties aangenomen met als strekking om de raad meer grip en zicht te geven op informatievoorziening vanuit de deelnemende GR'en en de procesgang van stukken en besluitvorming te versnellen. Op 21 januari 2020 worden de in de moties opgenomen vragen beantwoord (eerder was niet mogelijk omdat de antwoorden kortgesloten / afgestemd moesten worden met alle griffiers en de besturen van de betrokken GR'en). Inhoudelijk gezien wordt het merendeel van de moties uitgevoerd.

Kort samengevat zien deze moties en de antwoorden daarop er als volgt uit:

- a) Stimuleer en adviseer dat vergaderschema's van de betrokken gemeenteraden m.b.t. stukken van gemeenschappelijke regelingen op elkaar worden afgestemd. *Antwoord: De griffierskring stelt voor om besluitvorming over jaarstukken en begrotingen voortaan in de derde week van juni te agenderen.*
- b) Zorg er voor dat vergaderingen van het AB van de verschillende regelingen zowel voor raadsleden als voor inwoners digitaal toegankelijk zijn en bepleit actieve en eerdere terugkoppeling van de besluiten. *Antwoord: het is aan de AB's van de regelingen om te bepalen of zij live-verbindingen van openbare vergaderingen willen toepassen. Toegezegd wordt wel dat besluitenlijsten uiterlijk binnen een week na AB-vergadering openbaar zijn (voor de meeste GR'en m.i.v. 1-1-2020)*
- c) Initieer een raadskring Regio Rivierenland (voor onderlinge afstemming over inhoudelijke onderwerpen) en beschouw de raadsleden van de Regionale Agenda Commissie als een voorlopige en tijdelijke afvaardiging hiervoor als kwartiermakers. *Antwoord: dit moet door de raden zelf worden opgepakt*
- d) Zorg dat duidelijke procesafspraken worden gemaakt m.b.t. informatievoorziening en het aanleveren van stukken en laat hier een informatieprotocol voor vaststellen.

*Antwoord: aan een informatieprotocol wordt gewerkt (naar verwachting in het eerste kwartaal van 2020 gereed)*

Alles overziende brengt dit onderzoek ons tot de volgende conclusies:

1. Uit de hiervoor genoemde rapporten (en met name "Grip op Verbonden Partijen" uit mei 2013 en "Sturen of gestuurd worden" uit augustus 2016) blijkt dat daar niet alleen waardevolle aanbevelingen in staan maar dat Tiel ook al stappen maakt om sturing op samenwerkingsverbanden te vergroten.
2. Met de aangenomen moties op 19 juni 2019 en de antwoorden hierop op 21 januari 2020 zijn vervolgstappen gezet.

Er liggen genoeg adviezen op tafel, er hoeft niets nieuws bij bedacht te worden. Het lijkt zelfs eenvoudig: voer alle aanbevelingen uit de genoemde (en door de raad vastgestelde) rapporten gewoon uit. Maar saillant is dat 80% van al deze aanbevelingen al in uitvoering zijn. De resterende aanbevelingen (vijf in totaal) moeten (nog) worden opgepakt. Tiel is goed bezig, meer adviezen zijn niet nodig.

Maar dan nog kunnen wij als rekenkamercommissie niet goed bepalen of samenwerking loont voor de gemeente Tiel (zoals staat in coalitieakkoord). De redenen waarom tot samenwerking wordt overgegaan, de doelen en ambities moeten vóóraf glashelder, concreet en bekend zijn. De gemeenschappelijke regeling dient vervolgens dan ook periodiek over de realisatie van de doelstellingen te rapporteren. Vragen als "we krijgen de stukken te laat" of "het kost te veel" moeten afgezet worden tegen de voordelen die met samenwerking worden bereikt (bijna altijd terug te herleiden tot de vier K's).

In feite moet het worden omgekeerd: aan de voorkant van een overeenkomst tot samenwerking moet de focus liggen op het "waarom".

## **Aanbevelingen**

Naar aanleiding van dit onderzoek komt de Rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen aan de raad:

1. Zie erop toe dat alle door de raad overgenomen aanbevelingen uit de diverse rapporten ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en bespreek met elkaar of uitvoering ervan leidt tot een betere grip en sturing.
2. Focus als fractie meer op de samenwerkingsverbanden met derden, maak gebruik van de initiatieven die geopperd zijn en pas de beschikbare instrumenten toe.
3. Wees, zeker bij elk nieuw samenwerkingsverband, actief bezig met sturing, organiseer dat vanuit de raad zelf en wijs voor elke GR een raadsrapporteur aan die, volgens de binnen de gemeente afgesproken werkwijze, zijn taken uitvoert.
4. Maak als raad meer gebruik van de initiatieven die in regioverband georganiseerd worden, zoek elkaar op.
5. Nodig de besturen van samenwerkingsverbanden met regelmaat uit voor algemene informatie-uitwisseling en toelichting maar maak zeker ook gebruik van de eigen wethouder want die is medeverantwoordelijk voor het bestuur.
6. Organiseer een gesprek tussen het College van B&W en de raad over rollen en verantwoordelijkheden m.b.t. samenwerkingsverbanden. Wijs het College er op dat het accounthouderschap van elke deelname in de eigen ambtelijke organisatie goed belegd moet worden.
7. Wees proactief, lees! Denk vooruit, neem kennis van de visie en missie van de gemeenschappelijke regelingen zelf. Zet aangekondigde ontwikkelingen in de eigen

agenda en volg deze. Stel vragen of laat vragen stellen. Veelal is een van de wet-houders van Tiel lid van een DB, gebruik betrokkene! En u heeft ook nog een raads-rapporteur.

8. Vraag u vooral regelmatig af waarom Tiel ook al weer aan een regeling deelneemt en of deze deelname inderdaad tot de gewenste doelen leidt. En zo neen, wat moet er dan veranderen.
9. Zorg voor evaluatiemomenten tussen college en raad.

## **Nawoord**

Het College van B&W heeft op ons verzoek gereageerd op het conceptrapport, de betrokken brief is in bijlage IV opgenomen.

De Rekenkamercommissie is zeer tevreden met deze positieve reactie en de bereidheid om de aanbevelingen die op het terrein van het College liggen uit te voeren. Uiteraard moet dit ook mogelijk zijn en de suggestie om daar de strategische beleidsadviseurs bij te betrekken, onderschrijven wij.

De opmerkingen van het College bij de laatste vijf aanbevelingen gaan in feite over hetzelfde:

adequate en tijdige informatie vanuit de samenwerkingsverbanden over voortgang en doelbereiking ( "waarom deden we ook alweer mee?") en hoe sturen we hier op, is eigenlijk niets anders dan de ouderwetse P & C -cyclus. Koppel dit aan verantwoordelijkheden en aanspreekpunten en de cirkel is rond.

Weer blijkt dat het van vitaal belang is om scherp en helder te hebben waarom we samenwerking zijn aangegaan. Zeker bij de jaarlijkse eindverantwoording moet deze vraag beantwoord kunnen worden. En dan pas kan de raad beoordelen of het effectief is geweest.

## **Bijlage I In- en externe onderzoeksrapporten**

### **Grip op verbonden partijen**

Een onderzoek van de Rekenkamercommissie Tiel uit mei 2013. De centrale onderzoeksvraag was:

“In welke mate heeft de gemeente Tiel grip op de verbonden partijen en op welke wijze kan sturing en controle worden versterkt? Wat is de rol van de raad hierbij en op welke wijze kan deze rol versterkt worden”?

Het rapport geeft een goed inzicht in de wettelijke grondslagen en geeft voldoende informatie over de afzonderlijke partijen c.q. deelnemingen. Twee partijen worden nader uitgewerkt. Eerst worden algemene ontwikkelingen en context beschreven, daarna komen de doelstellingen, de rolverdeling bij de gemeente, afspraken over de dienstverlening en prestaties, rapportage van de verbonden partijen aan de raad en tenslotte de wijze waarop wordt bijgestuurd aan de orde.

Monitoring en sturing wordt vooral gedaan door de betrokken ambtenaren en de vertegenwoordigers in het DB en AB. Hoe de raad daarbij te betrekken, wordt als lastig ervaren. De portefeuillehouders herkennen het gevoel van de raad dat het te weinig betrokken is bij (in dit geval) de regio Rivierenland en niet voldoende in staat is om te sturen waar dit nodig is.

Dit gevoel leeft ook bij de Regio zelf, onderkend wordt dat de gemeenteraden meer betrokken zouden moeten zijn.

Als algemene conclusie wordt gesteld dat de gemeente Tiel zich actief bezighoudt met sturing en controle op verbonden partijen. Dit verbaast ons (wie is ons in dit verband? De voormalige Rekenkamercommissie of zijn wij dat? , het voorgaande zou tot een andere conclusie moeten leiden. Betrokkenheid is er duidelijk wèl.

Aanbevolen wordt dat de raad zich anders gaat organiseren om de eigen rol in regionale beleidsprocessen te versterken. Dat heeft ook gevolgen voor het College en de ambtelijke organisatie.

De nota bevat specifieke aanbevelingen, namelijk:

1. Stel een Nota Verbonden Partijen op.
2. Overweeg om in deze nota ook partijen op te nemen waar geen formele band mee is maar wel een bestuurlijke en financiële.
3. Selecteer enkele partijen die nadrukkelijker worden gevolgd.
4. Maak afspraken over de bestuurlijke en vooral ambtelijke rolverdeling van opdrachtgever en eigenaar voor alle verbonden partijen.
5. Vermeld de kernprestaties en de mate van realisatie voor de eerder genoemde geselecteerde partijen in de paragraaf verbonden partijen.
6. Geef duidelijk aan wie in elke partij de gemeente vertegenwoordigt in het DB en AB.
7. Ga na of er in de regio draagvlak is voor een Rivierenlandraad. Mocht dit er niet zijn, overweeg dan de instelling van een eigen commissie Regionale Zaken om als gemeenteraad beter betrokken te kunnen worden bij regionale beleidsprocessen.

Sommige aanbevelingen zijn nu, anno 2019, niet meer opportuun, de meeste zijn dat nog wel.

## **Sturen of gestuurd worden**

Op 28 oktober 2015 is in Tiel de raads werkgroep Verbonden Partijen ingesteld met de volgende opdracht:

“Aan de raad een compleet beeld te schetsen van de verbonden partijen waaraan Tiel deelneemt, de sturings- en beïnvloedingsmogelijkheden van de raad te beschrijven en te adviseren over een effectieve rol van de raad”.

Hier zijn de volgende taken aan gekoppeld:

- Inventariseren van de verbonden partijen waaraan Tiel deelneemt op het punt van bestuurssamenstelling, taken, overgedragen bevoegdheden, bijzondere bepalingen over informatieverstrekkingen en verantwoording en het aanleveren van stukken in het kader van de P&C-cyclus.
- Beschrijven wanneer, in welke vorm door wie aan de raad en/of de commissie wordt gerapporteerd over ontwikkelingen bij gemeenschappelijke regelingen.
- Prioriteiten formuleren voor de politiek bestuurlijke aandacht voor gemeenschappelijke regelingen waaraan Tiel deelneemt.
- Een relatie leggen met de bestuurlijke jaarkalender die in de maak is.
- Een relatie leggen met de Tielse leden van de regionale agendacommissie van de regio Rivierenland.

Het rapport van de werkgroep is op 31 augustus 2016 aan de raad aangeboden.

De deelname aan elke verbonden partij wordt in het rapport kort beschreven evenals de bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigingen. Ook worden de gemeentelijke belangen bij iedere verbonden partij afzonderlijk weergegeven en gewogen. Vervolgens is een aantal sturingsarrangementen beschreven naar rato van de zwaarte van deze belangen. Hiermee ontstaat inzicht in de informatiemomenten en -behoefte van de raad.

Ook wordt ingegaan op de verschillende rollen die worden ingenomen door de ambtelijke organisatie, het college, individuele bestuurders, de raad en individuele raadsleden en de griffie. Het gaat er om deze rollen te herkennen, te erkennen, in te vullen, elkaar daarbij te helpen en zo nodig elkaar daarop aan te spreken. Dit betekent ook dat de raad de hand in eigen boezem moet steken en zelf actief moet worden in het vergaren van informatie en het delen van die informatie.

De opstellers geven aan dat wie wil sturen op alles, niet stuurt. Mogelijkheden worden aangereikt om bij de sturingsbehoefte keuzes te maken en daaraan de informatievoorziening te koppelen, de zogeheten sturingsarrangementen die proactief handelen ondersteunen. Deze arrangementen nemen in zwaarte toe naarmate de gemeentelijke belangen groter zijn. Verder wordt een strategische agenda geformuleerd met bijbehorend tijdspad om dit doel (verbetering informatievoorziening en sturing) te kunnen bereiken.

Deze agenda kent de volgende acties:

- Neem in alle gemeenschappelijke regelingen bepalingen op over (gemeenschappelijk) rekenkameronderzoek.
- Streef naar uniforme bepalingen bij de verbonden partijen over het indienen van zienswijzen bij de jaarstukken.
- Streef naar uniforme afspraken inzake het opstellen en toesturen van bestuursrapportages (aan de hand van nader te formuleren criteria).
- Vervroeg het uitbrengen van kaderbrief of -nota van een verbonden partij naar februari i.p.v. 15 april zodat nog sturingsinformatie meegegeven kan worden voor de begroting van die verbonden partij. (inclusief uniforme afspraken over de inhoud van deze documenten).
- Stel adviescommissies van raadsleden in wanneer ontwikkelingen bij een verbonden partij hiertoe aanleiding geven.

Samenwerken betekent automatisch het (deels) weggeven of verliezen van autonome zeggenschap in het belang van de gemeente. Wettelijke verplichtingen, gemeentegrensoverschrijdende (beleids)taken en efficiencyoverwegingen kunnen hiervoor aanleiding zijn. Toch moet de vinger aan de pols worden gehouden om invloed uit te oefenen. Dit lukt het best door ook intern samen te werken en elkaar op te zoeken.

Als intern de zaken op orde zijn, is het beter mogelijk om invloed uit te oefenen in de samenwerking met anderen. Daar ligt dan de uitdaging om met elkaar over in gesprek te gaan en afspraken te maken.

## **(Be)Grip op verlengd lokaal bestuur: gemeenschappelijke regelingen**

Opgesteld door de griffiers van de gemeenten in het Rivierenland en het Rijk van Nijmegen, uitgebracht in oktober 2018.

De opstellers constateren dat in de afgelopen jaren door het decentraliseren van taken, verdergaande samenwerking en decentrale regelgeving, de uitvoering van gemeentelijke taken steeds meer op afstand is gekomen van het lokaal bestuur. De paragraaf verbonden partijen is in veel gemeenten in de afgelopen decennia verdubbeld wat betreft het aantal genoemde partijen. Publiek private samenwerking (PPS), gemeenschappelijke regeling (GR) en andere organisatievormen zijn voor veel gemeenteraden ondoorzichtig en raadsleden vinden het lastig grip hierop te krijgen. De eigen rol is veelal onduidelijk en de informatie vanuit de GR'en komt vaak in grote hoeveelheden en via verschillende kanalen versnipperd binnen.

De griffierskring Gelderland Zuid (kringen van Regio Rivierenland en het Rijk van Nijmegen) spreekt met enige regelmaat over mogelijkheden om het voor raadsleden makkelijker te maken om inzicht in en overzicht op de GR'en te krijgen. Voor de bestuursperiode (2018-2022) is daarom een projectplan opgesteld dat een kader biedt voor het versterken van (be)grip op en inzicht in de regionale samenwerkingsverbanden, die zich hebben verankerd in de juridische structuur gemeenschappelijke regeling. Doel is om raadsleden hiermee een gestructureerd aanbod te doen dat bestaat uit activiteiten onder de thema's: Verbinding, Vaardigheden en Verdieping.

Dit projectplan bestaat uit gezamenlijke activiteiten van de raden ten aanzien van het vergroten van de kennis van de gemeenschappelijke regelingen (verdieping), kennis van de rol en instrumenten die de raden ter beschikking hebben (vaardigheden) en de inzet op de verbinding tussen de raden ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen (verbinding).

### Samenwerking

De rijksoverheid en de provinciale overheid hebben taken overgedragen aan gemeenten. Gemeenten zijn, om deze taken goed uit te kunnen voeren, vaak samenwerkingsverbanden aangegaan. In het verleden was hier ook al sprake van, bijvoorbeeld voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening. Maar in de huidige tijd zorgt de decentralisatie van taken (met name in het sociaal domein) ervoor dat gemeenten veel samenwerken. Die samenwerking wordt vaak juridisch en bestuurlijk geregeld via een gemeenschappelijke regeling waarvoor in de begroting van elke gemeente een flink budget is gereserveerd. De portefeuillehouders uit het college kunnen deel uitmaken van het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. De raad krijgt de informatie over de uitvoering en de daaraan verbonden kosten. Veelal is het voor raadsleden echter lastig om inzicht en overzicht te krijgen, en vooral om eigenaarschap te voelen voor een gemeenschappelijke regeling. Hoe zit de regeling in elkaar, wat is je positie als raadslid en welke mogelijkheden/instrumenten heb je om grip op de GR'en te krijgen en te houden?

### Spelregels

De griffierskring gaat voor het stroomlijnen van de jaarstukken van de gemeenschappelijke regelingen, spelregels opstellen. De spelregels gelden voor gemeenteraden en hun ondersteuning, de colleges en natuurlijk de gemeenschappelijke regelingen. Het streven is dat alle betrokkenen waarvoor de spelregels gelden, deze actief naleven.

Wanneer gemeenteraden afspraken maken over het tegelijkertijd behandelen van de concept zienswijzen op de kaderstelling en bij de begroting, wordt het mogelijk om ook afspraken te maken over gezamenlijke voorbereiding.



Dit leidt tot de volgende spelregels/ afspraken:

*Conceptbegroting plus de jaarrekening:*

1. Voor 15 april levert het (dagelijks) bestuur van een GR de conceptbegroting aan de gemeenteraden aan met de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.
2. Tussen 15 april en 15 mei bereidt de ambtelijke organisatie een raadsvoorstel voor met daarin de (bij voorkeur regionaal afgestemde) concept zienswijze (zo nodig aangevuld met specifieke lokale aandachtspunten) die via het college van B&W aan de raad wordt voorgelegd.
3. Derde week van mei: behandeling van het onder 2 genoemde raadsvoorstel door het college van B&W.
4. Vierde week van mei: agendering via de diverse gremia van raden die voor de agendering verantwoordelijk zijn.
5. De vierde week van juni behandelen alle gemeenteraden de door de colleges voorgestelde concept zienswijzen.

*concept kaderstelling:*

1. Op 20 november levert de GR de kadernotitie aan bij de gemeenteraden met de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.
2. Op 15 december levert de ambtelijke organisatie een raadsvoorstel aan met daarin de (bij voorkeur regionaal afgestemde) concept zienswijze (zo nodig aangevuld met specifieke lokale aandachtspunten) die via het college van B&W aan de raad wordt voorgelegd.
3. In de vierde week van januari behandelen de raden het raadsvoorstel dan wel raadsconsultatie.

Activiteiten voor raadsleden

In de aanloop naar de raadsbehandeling kunnen gezamenlijke informatiebijeenkomsten in de regio worden georganiseerd. De verantwoordelijkheid voor het informeren van de raden ligt bij het college maar de griffiers hebben een "verantwoordelijkheid" in het bewaken van de werkdruk bij de raden en het afstemmen van de behoefte van de raad aan informatie.

*Thema verbinding*

Het is van groot belang om de verschillende gemeenteraden met elkaar in contact te brengen. Deze verbinding kan op zowel grote(re) als op kleine(re) schaal plaatsvinden. Doel is vooral om een verbinding tot stand te brengen en te onderhouden. Dit heeft als meerwaarde dat op termijn een gezamenlijk strategisch denken en aanpak kan ontstaan. Uiteindelijk zullen de raden gezamenlijk moeten optrekken indien ze veranderingen en/of bijsturing nodig achten bij Gemeenschappelijke Regelingen.

Voorgesteld wordt om één maal per jaar een gezamenlijk overleg te plannen tussen de verschillende gemeenteraden. Hierbij kan ook concreet de verbinding gelegd worden met één of meerdere GR'en om een basaal onderwerp (rol, instrument, achtergrond construct) te belichten en/of om de kennis te vergroten en op te halen. Naast dit moment is dan ook de bedoeling dat eveneens één maal per jaar de griffiers een ontmoeting hebben met de verschillende regionale GR'en. Doel van dit overleg is om structuur en afstemming aan te brengen in de manier van werken (de spelregels) en het bepalen van de onderwerpen voor de Verbinding, Vaardigheden en Verdieping.

Wanneer:

- 1 x per jaar een ontmoeting tussen gemeenteraden per regio medio februari — april
- 1 x per jaar een afstemmingsoverleg tussen griffiers en GR'en per regio medio september

### *Thema vaardigheden*

De komende vier jaar zal geïnvesteerd worden in de kennis en vaardigheden van de raadsleden om (be)grip te krijgen voor/op de GR'en. De raadsleden worden gestimuleerd om eigenaarschap te voelen van de regelingen en in deze rol ook te investeren.

Kort na de gemeenteraadsverkiezingen van jaar? hebben alle gemeenten een inwerkprogramma aangeboden aan de (nieuwe) raadsleden. Na dit inwerkprogramma zal er tijd en ruimte ontstaan om meer specifieke trainingen aan te bieden. Dit gebeurt in gemeenschappelijkheid want het kan nuttig zijn om afstemming en inzicht krijgen in elkaars werkwijze. Het gaat hierbij om trainingen die gericht zijn op vele facetten van de gemeenschappelijke regelingen. Er kan hierbij gebruik gemaakt worden van partners zoals de provincie en de Gelderland Academie. Ook de GR'en zelf kunnen hier een bijdrage aan leveren.

#### **Wanneer:**

Tijdens een gezamenlijke bijeenkomst (per kring) kan er een gezamenlijke specifieke training worden aangeboden over gemeenschappelijke regelingen uit de regio medio november (na begrotingsbehandelingen).

### *Thema verdieping*

Naast het faciliteren van de verbinding en het trainen op vaardigheden biedt het programma ruimte voor verdieping. Dit kan zowel op inhoud zijn als in de samenwerkingsvorm of het proces. Voor de gemeenteraad is het begrip "governancestructuur van gemeentelijke samenwerkingsverbanden" in dit kader belangrijk. 'Governance' is het overkoepelende begrip voor de sturing, beheersing, verantwoording en het toezicht ten aanzien van een organisatie.

De governancestructuur verschilt aanzienlijk voor de verschillende samenwerkingsvormen, en bij de oprichting van een samenwerkingsverband moeten er in dit opzicht allerlei keuzes worden gemaakt. Voor raadsleden is het van essentieel belang om duidelijkheid te hebben over de eigen rol in de governancestructuur en hoe die rol zich verhoudt tot die van de andere betrokken actoren (zoals het college, het bestuur en de directie van het samenwerkingsverband, gemeenteraden en colleges van de andere deelnemende gemeenten en ambtelijke diensten). We komen dan op de bekende rollen van de gemeenteraad, in het bijzonder de kaderstellende en de controlerende rol.

Sturen vereist allereerst inzicht. De griffierskring gaat een projectplan (laat Wim ons nog weten of dat projectplan is opgesteld?) maken om te komen tot het ontwikkelen van een dashboard. Het is vervolgens aan elke gemeenteraad afzonderlijk om te bepalen of zij mee willen doen aan de ontwikkeling van een dashboard. Het vullen en bijhouden van gegevens t.b.v. de dashboard is een verantwoordelijkheid van het college. In het projectplan worden hierbij spelregels over rollen en taken van colleges en raden verwoord.

#### **Wanneer:**

1x per jaar zal er een moment gereserveerd worden voor overleg met de gemeentesecretarissen om de spelregels te bespreken en eventueel bij te stellen.

## Tiel in Balans

In het Coalitieakkoord 2018 – 2022 worden de contouren voor de nieuwe bestuursperiode geschetst. In het hoofdstuk "Besturen" komt het onderdeel "Samenwerken" aan de orde.

Tiel houdt niet op de bij de gemeentegrens. Samenwerking binnen Rivierenland op veel terreinen is daarom vanzelfsprekend. Denk aan het bevorderen van het toerisme, de lobby voor een betere bereikbaarheid en de afstemming over bedrijventerreinen. Door de bundeling van krachten is Tiel een volwaardige gesprekspartner voor provincie en andere partijen.

De gemeenten in Rivierenland zijn al jarenlang elkaars natuurlijke partner. Op veel thema's wordt samengewerkt, altijd met het doel om een bepaald resultaat te behalen. In veel gevallen lukt dat ook. De Belastingssamenwerking Rivierenland en het Regionaal Archief Rivierenland worden genoemd als goede voorbeelden. Maar hier en daar voelt de samenwerking als beklemmend. Dat heeft diverse oorzaken. Gesteld wordt dat het belang van het stedelijke Tiel soms afwijkt van het belang van de buurgemeenten. Verder voelt het college en zeker de gemeenteraad zich nogal eens voor het blok gezet als een samenwerkingsverband meer geld vraagt. En vooral als daar geen duidelijke resultaten tegenover staan of de noodzaak ervan niet is aangetoond.

Deze knelpunten willen de coalitiepartners verhelpen door meer te sturen op enkele belangrijke gemeenschappelijke regelingen. Zij willen dat de gemeenteraad vooraf zijn mening kan geven over beleidskeuzes en niet pas achteraf. Ook willen de partners dat er tijdig gewaarschuwd wordt wanneer er overschrijdingen dreigen. Dan kan ook tijdig het gesprek worden aangegaan om te bezien in hoeverre dit tekort binnen de begroting van de verbonden partij kan worden opgelost.

Verder willen de coalitiepartners kritisch nadenken voor welke terreinen samenwerking voor de gemeente Tiel loont en hoe deze samenwerking dan het beste vorm gegeven kan worden.

Concrete stappen en activiteiten worden in het coalitieakkoord echter niet genoemd, de strekking van de voornemens is wel duidelijk en herkenbaar: meer sturing en controle, meer aan de knoppen zitten.

## **De Smaak van Tiel**

Een onderzoek van Berenschot, uitgebracht op verzoek van de raad van Tiel. De centrale vraag is hoe Tiel zich verhoudt tot de regio en hoe zij elkaar kunnen versterken.

Wat regionale samenhang betreft constateren de onderzoekers een disbalans in de beleving van de onderlinge afhankelijkheden. Tiel is in grote mate afhankelijk van de regio, niet alleen als fruitstad maar ook door de in Tiel aanwezige culturele voorzieningen die voor hun instandhouding afhankelijk zijn van regionale gebruikers.

De regiogemeenten hebben echter alternatieven, zij hoeven niet per sé naar Tiel.

Anderzijds maken de regiogemeenten wel gebruik van de centrumfunctie van Tiel, niet alleen voor zorg en welzijn maar Tiel biedt ook veel werkgelegenheid.

Deze afhankelijkheidsrelaties worden niet volledig erkend en/of zijn niet voldoende inzichtelijk in de regio. Dit draagt bij aan het (gevoelde) gebrek aan regionale samenhang en gezamenlijke benadering van uitdagingen, wat weer de eerdergenoemde problematiek omtrent de balans tussen draagkracht en aanbod versterkt.

De verhoudingen zijn zodanig dat niet over een krachtige regio gesproken kan worden, waarin de betrokken gemeenten breed samen werken.

De schrijvers van het rapport concluderen een indringend beeld voor de gemeente Tiel en de positie in de regio, die zorgelijke kanten kent. De sociaal-maatschappelijke en ruimtelijk-economische uitdagingen zijn urgent, de smaak van Tiel is onduidelijk, de onderlinge regionale verhoudingen zijn zwak en de investeringsruimte is gering.

Deze situatie vraagt om een duidelijke en krachtige koers van de gemeente Tiel, in samenhang met de regio, te beginnen met goed doordachte, duidelijke en samenhangende keuzes voor de korte én de lange termijn. Keuzes die de gemeente Tiel zowel intern richting medewerkers en eigen inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties, als extern richting regio en provincie richting geven.

Een duidelijke stip op de horizon, die de veelkleurige gemeente Tiel meer kleur gaat geven.

## Wisselwerking

Dit rapport is uitgebracht in december 2015. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzocht wat gemeenteraadsleden, in het licht van diverse komende decentralisaties, nodig hebben om hun democratische taak bij regionale samenwerkingen te vervullen.

Na een grondige verkenning is de Raad tot de conclusie gekomen dat de wisselwerking tussen gemeenteraden en gemeenschappelijke regelingen voor verbetering vatbaar is, dat die verbetering nodig is en – dat is het goede nieuws – ook mogelijk is. Het vraagt van alle betrokkenen wel een extra inspanning.

In een eerder onderzoek heeft de ROB al aangegeven welke factoren het vermeende gebrek aan democratische legitimiteit van samenwerking kunnen beïnvloeden. Nu is onderzocht wat de effecten zijn van een groter aantal samenwerkingsverbanden op het vermogen van de gemeenteraad om zijn rol waar te maken. Met dit advies wil de ROB pragmatische handelingsperspectieven bieden die kunnen bijdragen aan het versterken van de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden.

De ROB acht de betrokkenheid van gemeenteraden cruciaal voor de democratische legitimiteit van samenwerking.

Anderzijds is gemeentelijke samenwerking nodig en (zonder gemeentelijke herindeling) zelfs noodzakelijk.

Voor de democratische legitimiteit van die samenwerking is actieve betrokkenheid van gemeenteraden essentieel. Zonder die betrokkenheid zal het steeds moeilijker worden om in het stelsel van representatieve democratie over belangrijke thema's besluiten te nemen. Dus: gegeven dat samenwerking blijft en steeds belangrijker wordt, zullen gemeenteraden zich zelfbewust moeten bemoeien met samenwerkingsverbanden.

De grotere betrokkenheid van gemeenteraden betekent niet dat de één op de stoel van de ander gaat zitten, maar dat de houding ten opzichte van elkaar wezenlijk verandert. De ROB adviseert dat die houding van gemeenteraden ten opzichte van samenwerking verandert van statisch naar dynamisch. Van een houding waarbij gemeenteraden budgetten bepalen en doelstellingen formuleren en samenwerkingsverbanden uitvoeren en verantwoorden, naar een houding waarbij gemeenteraden samen zich zelfbewust opstellen om gezamenlijk regionale publieke problemen op te lossen. Van een relatie met een statische kwaliteit (organisatiestructuren, uitvoeren, beheersen, verantwoorden), naar een relatie met een dynamische kwaliteit (anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen, aanpassen). De wezenlijk veranderende houding van gemeenteraden heeft gevolgen voor de bestuurlijke en ambtelijke leiding van samenwerkingsverbanden.

De ROB komt tot de volgende aanbevelingen, gericht op verschillende doelgroepen:

### Gemeenteraden: meer aandacht voor samenwerking

*De ROB adviseert gemeenteraden om zich te concentreren op het vertalen van vragen en problemen van de samenleving in bestuurlijke oplossingen.*

Daarvoor is het nodig om schakelkracht te ontwikkelen: het vermogen om lokale belangen én regionale belangen te behartigen. En een andere houding: van statisch naar dynamisch. Ook moeten gemeenteraden hun aandacht goed verdelen, anders is het niet te behappen.

*De ROB beveelt aan om de aandacht te richten op die samenwerkingsverbanden waarvan de politiek vindt dat de maatschappelijke belangen het grootst zijn.*

Dat wil zeggen waar beleidsmatige verschillen van inzicht zijn, waar grote financiële belangen spelen of waar het in het verleden mis is gegaan. Er kan worden afgesproken om de aandacht voor deze samenwerkingsverbanden te verdelen, bijvoorbeeld dat één van de deelnemende gemeenteraden een laag geprofileerd samenwerkingsverband in de gaten houdt en daarover rapporteert aan de collega-gemeenteraden.

*Verder denkt de Raad dat gemeenteraden effectiever kunnen opereren als ze met elkaar goede spelregels afspreken over informatievoorziening en vergaderagenda's.*

*En ten slotte moet er volgens de Raad aandacht zijn voor de vorm van samenwerking waarbij de vormen van publiekrechtelijke samenwerking volgens de Raad beter democratisch zijn gelegitimeerd dan privaatrechtelijke varianten.*

#### Raadsgriffiers: olie voor bestuurscultuur

De ROB ziet een belangrijke rol weggelegd voor raadsgriffiers. Zij kunnen als procesadviseur de gemeenteraad ondersteunen bij het bepalen van de strategische positie bij samenwerking.

Samenwerken is vooral ook een kwestie van culturen op elkaar afstemmen. Raadsgriffiers kunnen zorgen voor een klimaat van aanspreekbaarheid, verantwoording, en daarmee voor een transparante, open cultuur. Door binnen de gemeenteraad werkzaamheden te verdelen kan de werklast van bovengemeentelijke samenwerking voor de gemeenteraad worden beperkt. Enkele gemeenteraadsleden zouden rapporteur kunnen zijn over een samenwerkingsverband en op deze wijze een zinvol raadsdebat op het goede moment kunnen uitlokken. Griffiers hebben bij het opzetten van zo'n werkwijze een cruciale rol.

#### Colleges van B&W: informatie op orde

Eén van de grootste grieven die uit onderzoek onder gemeenteraadsleden naar voren komt is dat het besluitvormingsproces en de verantwoordingsstructuur van gemeentelijke taken die op regionaal niveau worden uitgevoerd ondoorzichtig zijn. Colleges van B&W kunnen hier iets aan doen, namelijk door gemeenteraden tegelijk te laten beschikken over dezelfde informatie wat betreft de prestaties van regionale samenwerkingsverbanden. En niet te schromen een raadsdebat uit te lokken over onderwerpen, die hen in het samenwerkingsverband sterk bezig houden.

#### Besturen van samenwerkingsverbanden: ga de boer op.

Wat voor Colleges van B&W geldt, geldt ook voor besturen van samenwerkingsverbanden. Maar van hen wordt meer verlangd. Wie goed wil functioneren in het bestuur van een samenwerkingsverband moet investeren in de kwaliteit van de verbindingen met de samenleving en het politieke bestuur.

Beschouw het als een kerntaak om alle gemeenteraden goed te bedienen. Niet alleen in formele zin (jaarcijfers op tijd naar de gemeenteraden) maar ook in materiële zin: door inhoudelijke vraagstukken toegankelijk te presenteren nog voor daarover in het samenwerkingsverband besluiten zijn genomen. Gemeenteraden zijn geen stempelmachines voor besluiten van samenwerkingsverbanden, hun actieve betrokkenheid is een eis van democratie. Daar mag best op worden geselecteerd als zich voor een samenwerkingsverband een kandidaat-bestuurder meldt of als een nieuwe directeur moet worden aangetrokken.

#### Provincie: meer aandacht voor regionale samenwerking

De ROB denkt dat het goed is als de provincie meer aandacht besteedt aan Samenwerkingsverbanden door de rol op zich te nemen van bewaker van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Geen uitbreiding van formeel wettelijke bevoegdheden maar wel het benutten van informele instrumenten en gezag om het gesprek over kwalitatief goed bestuur aan te gaan met gemeenten en regio's.

#### Minister van BZK: passende afstand, maar investeren in scholing en opleiding.

De minister van BZK zou er voor moeten zorgen dat het Rijk passende afstand in acht neemt tot gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden. Dus geen nieuwe verplichte vormen van samenwerking, tenzij een uitdrukkelijke uitzondering daartoe noopt. Van bovenaf opgelegde samenwerking wordt doorgaans niet als 'eigen' beschouwd, met alle negatieve gevolgen en gevoelens van dien.

De minister biedt gemeenten tijd en ruimte om vorm te geven aan samenwerkingsverbanden op regionaal niveau. De minister volgt deze ontwikkelingen en bekijkt op termijn of de

Wgr aanpassing behoeft aan de praktijk. En de minister laat herindeling in beginsel over aan gemeenten.

Passende afstand betekent niet dat de minister niets moet doen. Door in scholing en opleiding van gemeenteraadsleden, griffiers, besturen en directie van samenwerkingsverbanden te investeren maakt de minister duidelijk dat het democratisch gehalte van samenwerking een extra inspanning vereist, waar hij financieel ruimte voor maakt.

Ten slotte heeft de minister er oog voor dat het adagium dat financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen volgen wordt nageleefd.

#### Regering en parlement: doordenk de gevolgen

Over de gevolgen van grote decentralisaties voor de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur wordt volgens de Raad te weinig nagedacht. Met dit advies wil de ROB het denken hierover door regering en parlement stimuleren, vooral omdat normen van de wetgever en praktijken in gemeenten elkaar soms in de weg zitten: de Haagse politieke werkelijkheid past niet altijd op de gemeentelijke praktijk. De gedachtevorming kan handen en voeten krijgen door een keer per jaar in de Tweede Kamer een debat te voeren over de Staat van de Lokale en Regionale Democratie, een kabinetsnota over het kabinetsbeleid voor wat betreft lokale en regionale onderwerpen. Daarbij gaat het er ook om nationaal te toetsen of de besturingsfilosofie van de decentralisaties wel haar doorwerking heeft in het bestuurlijke en politieke gedrag van 'Den Haag'.

## **Samen werken aan effectieve regionale samenwerking**

De Radboud Universiteit heeft, in opdracht van het programma Sterk Bestuur van de Provincie Gelderland, een onderzoek uitgevoerd naar regionale samenwerking. Het eindrapport is in juni 2017 uitgebracht.

Gezocht is naar het antwoord op de vraag wat de effectiviteit van regionale samenwerking verklaart. Het doel is om op basis hiervan handreikingen te bieden voor effectieve regionale samenwerking. Daarbij hebben de onderzoekers zich gericht op één specifiek domein, namelijk de sinds januari 2015 gedecentraliseerde taken op het terrein van de jeugdzorg en de Wmo.

De hoofdvraag van het onderzoek is:

*Welke factoren verklaren de mate waarin de (gemeenten binnen de) zeven regionale samenwerkingsverbanden in Gelderland effectief samenwerken op het terrein van de jeugdzorg en Wmo?*

Om deze vraag te beantwoorden zijn in de zeven regionale samenwerkingsverbanden allereerst interviews gehouden met bestuurders; daarnaast is een vragenlijstonderzoek uitgezet onder de overige bestuurders, gemeentesecretarissen, ambtenaren die betrokken zijn bij de regionale samenwerking op het terrein van de Wmo en jeugdzorg en onder raadsgriffiers. En ten slotte is een groepsmodelbouwsessie gehouden.

Geconstateerd wordt dat op basis van deze dataverzameling en een vergelijkende analyse de effectiviteit van regionale samenwerking in dit domein in alle regio's overwegend positief wordt beoordeeld. In drie van de zeven regio's valt deze beoordeling echter duidelijk positiever uit. In die regio's zijn de ervaren baten van de regionale samenwerking in termen van het behalen van gemeentelijke doelstellingen, goede dienstverlening aan burgers en een goed aanbod van voorzieningen, – zeker op het terrein van jeugdhulp – hoger en worden de kosten, voornamelijk coördinatiekosten, als lager ervaren.

Dit verschil in effectiviteit kan worden verklaard door een aantal factoren. Dat zijn allereerst contextfactoren: een gedeeld belang en gevoelde urgentie beïnvloeden de effectiviteit van regionale samenwerking direct, terwijl transparantie en politieke stabiliteit de effectiviteit indirect beïnvloeden via vertrouwen. Vertrouwen is een van de factoren die betrekking heeft op de relaties tussen gemeenten. Deze factor blijkt de effectiviteit van regionale samenwerking direct te beïnvloeden en heeft ook een zelfversterkend effect. Vertrouwen wordt niet alleen beïnvloed door de eerder genoemde contextfactoren, maar ook door andere factoren die betrekking hebben op de onderlinge relaties, zoals de effectiviteit van andere onderlinge samenwerkingsverbanden (ook in het verleden), gelijkwaardigheid tussen de gemeenten (zowel feitelijk als in houding) en faciliterend leiderschap.

Deze factoren en hun onderlinge relaties zijn opgenomen in een verklaringsmodel dat kan dienen als een evaluatie-instrument om bestaande regionale samenwerkingsverbanden tegen het licht te houden. Tevens laat het model zien dat het vooral relationele factoren zijn waar aan gewerkt en in geïnvesteerd moet worden om de effectiviteit van samenwerking te verbeteren.

In verschillende regio's zijn gemeenten zich sterk bewust van het belang van deze factoren en zijn mooie voorbeelden zichtbaar van de wijze waarop aan deze factoren kan worden gewerkt.

Op basis van het verklaringsmodel en die voorbeelden worden de volgende handreikingen (aanbevelingen) voor effectieve regionale samenwerking gedaan.

Verlies het gedeeld belang niet uit het oog



Gedeeld belang heeft een directe invloed op de effectiviteit van de samenwerking. Gemeenten zouden elkaar daarom blijvend moeten herinneren aan het waarom van de samenwerking en de belangen die zij delen. Als het om concrete vraagstukken gaat of als er belangrijke beslispunten voorliggen, dan wil het nog wel eens gebeuren dat dit gedeelde belang uit het oog wordt verloren. Het is goed dan even een stap terug te zetten en de vraag te stellen waarom gemeenten ook alweer samenwerken.

#### Bouw aan onderlinge relaties om vertrouwen te creëren

Vertrouwen heeft een direct en zelfversterkend effect op de effectiviteit van samenwerking. Het is daarom belangrijk om te investeren in de onderlinge verhoudingen. Het gaat om elkaar kennen en het creëren van een veilige omgeving. Vooral ontmoeting buiten het formele besluitvormingsproces om, draagt hieraan bij. Dan kan gedacht worden aan gezamenlijk leren, het uitwisselen van kennis en ervaring en intervisie.

Tegelijkertijd wordt ook geconstateerd dat vertrouwen kwetsbaar is. Immers, door bestuurlijke en ambtelijke wisselingen kunnen de verhoudingen zomaar veranderen. Belangrijk is om ook daar bewust van te zijn en aandacht te hebben voor het feit dat er een nieuw gezicht aanschuift.

#### Organiseer betrokkenheid van alle organen binnen de gemeente

Samenwerking tussen gemeenten speelt zich vooral af op het niveau van portefeuillehouders en op ambtelijk niveau en daardoor voor een deel buiten het zicht van colleges van B&W en gemeenteraden. Het is van groot belang die organen betrokken te houden bij de samenwerking, zodat zij vertrouwen houden in wat er elders gebeurt. Dat betekent dat deze organen niet alleen betrokken worden als het om besluitvorming gaat, maar dat zij ook op meer informele manier worden geïnformeerd over thema's die binnen de regionale samenwerking spelen of worden opgepakt.

Richting gemeenteraden kunnen gemeenten dat individueel doen, maar ook gezamenlijke bijeenkomsten van gemeenteraden kunnen bijdragen aan een gevoel van gezamenlijkheid en transparantie.

#### Geef ruimte voor inbreng vanuit alle gemeenten

De verschillen in omvang tussen gemeenten zijn soms groot. Dit zorgt voor verschillen in kennis, middelen en de duur van besluitvormingstrajecten. Dit leidt ertoe dat de grotere gemeenten vaak al eerder werk (moeten) maken van bepaalde beleidsdossiers. Het risico hiervan is dat de grotere gemeenten al snel als te dominant worden ervaren, wat ten koste gaat van het vertrouwen in de samenwerking.

Om ervoor te zorgen dat andere gemeenten zich niet voor voldongen feiten geplaatst voelen of te veel sturing ervaren vanuit de grotere gemeenten, is het van belang de inbreng van andere gemeenten te stimuleren en die gemeenten al in een vroeg stadium er bij te betrekken. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een kleine stuurgroep waarin ook kleine gemeenten vertegenwoordigd zijn. Los van concrete besluitvormingsprocessen kan ook aan heel praktische zaken worden gedacht die de gelijkwaardigheid van gemeenten ondersteunen. Dan gaat het bijvoorbeeld om wisselende vergaderlocaties en het spreiden van voorzitterschappen (zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau).

#### Kies niet automatisch voor congruentie met andere samenwerkingen

Er lijkt een sterke wens te zijn om voor congruente samenwerkingsverbanden te kiezen. Onze stelling is dat dit zeker aan te bevelen is indien gemeenten positieve ervaringen hebben met de samenwerking op andere domeinen of in het verleden. Successen binnen de samenwerking op het ene domein kunnen een grote boost geven aan en vertrouwen in de samenwerking op een ander domein. Maar er is ook een andere kant.

Als die ervaringen niet positief zijn, dan levert dit meteen een achterstand op in de nieuw gevormde samenwerking. Als daar voldoende aandacht voor is, kan die achterstand worden ingelopen, maar soms is het dan verstandiger de samenwerking met anderen te zoeken.

Ook zal soms geconstateerd worden dat de onderlinge verhoudingen te zeer verstoord zijn en dat het niet (meer) lukt om deze te veranderen of verbeteren. Of dat de noodzaak om samen te werken niet (meer) aanwezig is of niet (meer) door alle gemeenten wordt gevoeld. De uiterste consequentie zou dan moeten zijn om uit de samenwerking te stappen of deze gezamenlijk stop te zetten en eventueel te zoeken naar andere gemeenten om mee samen te werken of een opgave weer zelfstandig op te pakken.

Dit onderzoek laat immers zien hoe belangrijk een gedeeld belang, gevoelde urgentie en vertrouwen zijn voor de effectiviteit van regionale samenwerking.

## Bijlage II Stand van zaken m.b.t. de aanbevelingen en acties uit de eerdere onderzoeken en adviezen

<b><i>Grip op verbonden partijen, mei 2013</i></b>	<b><i>Overgenomen door de raad?</i></b>	<b><i>Stand van zaken</i></b>
Stel een Nota Verbonden Partijen op	ja	Nota Verbonden partijen is vastgesteld door de raad op 26 oktober 2016; rapport heeft inmiddels actualisatie
Overweeg om in deze nota ook partijen op te nemen waar geen formele band mee is maar wel een bestuurlijke en financiële	ja	In Nota uit 2016 worden andere partijen wel genoemd maar niet verder uitgewerkt
Selecteer enkele partijen die nadrukkelijker worden gevolgd	ja	In de hiervoor genoemde Nota worden sturingsarrangementen uitgewerkt; in arrangement 3 worden de partijen genoemd die nadrukkelijk gevolgd zullen worden
Maak afspraken over de bestuurlijke en vooral ambtelijke rolverdeling van opdrachtgever en eigenaar voor alle verbonden partijen	ja	De Nota bevat een begin van ambtelijke en bestuurlijke rolverdeling
Vermeld de kernprestaties en de mate van realisatie voor de eerder genoemde geselecteerde partijen in de paragraaf verbonden partijen	ja	Is gebeurd, zie begroting 2020 - 2023
Geef duidelijk aan wie in elke partij de gemeente vertegenwoordigt in het DB en AB	ja	Is gebeurd, zie benoemingenbesluit 29-3-2018. Raadsrapporteurs en leden RAC RR zijn op 17-4-2018 door het Presidium aangewezen
Ga na of er in de regio draagvlak is voor een Rivierenlandraad. Mocht dit er niet zijn, overweeg dan de instelling van een eigen commissie Regionale Zaken om als gemeenteraad beter betrokken te kunnen worden bij regionale beleidsprocessen.	ja	Een eigen commissie is er niet van gekomen, een Rivierenlandraad evenmin. Wel is de betrokkenheid vergroot middels het aanwijzen van raadsrapporteurs. Ook is, op initiatief van raadsleden uit de regio, een start gemaakt met een "raadskring RR"
<b><i>Sturen of gestuurd worden, augustus 2016</i></b>	<b><i>Overgenomen door de raad?</i></b>	<b><i>Stand van zaken</i></b>
Neem in alle gemeenschappelijke regelingen bepalingen op over (gemeenschappelijk) rekenkameronderzoek	ja	Nog niet gebeurd, is overigens een bijzonder grote klus om alle GR'en op dit punt gewijzigd te krijgen

Streef naar uniforme bepalingen bij de verbonden partijen over het indienen van zienswijzen bij de jaarstukken	ja	Is gebeurd in die zin dat in het overleg van de ambtelijke accounthouders verbonden partijen gestreefd wordt naar uniformering van teksten m.b.t. de diverse zienswijzen
Streef naar uniforme afspraken inzake het opstellen en toesturen van bestuursrapportages	ja	Stand van zaken hierover is niet bekend
Vervroeg het uitbrengen van kaderbrief of – nota van een verbonden partij naar februari i.p.v. 15 april zodat nog sturingsinformatie meegegeven kan worden voor de begroting van die verbonden partij	ja	Uit de rapportage dd 19-9-2019 van de gezamenlijke griffiers aan de gemeenteraden in het Rivierenland blijkt dat er geen ruimte is om de Kaderbrieven acht weken eerder toe te zenden. Wel kunnen vakambtenaren / adviseurs ca eerder betrokken worden bij de ontwikkelingen en verwachtingen. Griffiers stellen voor om de besluitvorming over jaarstukken en begrotingen in de derde week van juni te agenderen in hun raad.
Stel adviescommissies van raadsleden in wanneer ontwikkelingen bij een verbonden partij hiertoe aanleiding geven	ja	Is niet gebeurd; raadsrapporteurs zorgen indien nodig voor terugkoppeling aan commissies en/of raad
<b>Grip op verlengd lokaal bestuur, 2018</b>	<b>Overgenomen door de raad?</b>	<b>Stand van zaken</b>
Voor 15 april levert de GR de concept begroting aan de gemeenteraden aan met de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen	ja	Dit is gebeurd bij de volgende GR'en:  GGD VRGZ RRL ODR AVRI Medel Recreatieschap BWB RAR BSR Werkzaak
Tussen 15 april en 15 mei bereidt de ambtelijke organisatie een raadsvoorstel voor met daarin de (bij voorkeur regionaal afgestemde) conceptzienswijze (zo nodig aangevuld met specifieke lokale aandachtspunten)	ja	
Derde week van mei: behandeling van het hiervoor genoemde raadsvoorstel door het college van B&W	ja	
Vierde week van mei: agendering via de diverse gremia van raden die voor de agendering verantwoordelijk zijn	ja	

De vierde week van juni behandelen alle gemeenteraden de door de colleges voorgestelde concept zienswijzen	ja	Een en ander is behandeld in de raadsvergaderingen van mei en juni
Op 20 november levert de GR de kadernotitie mbt de jaarstukken aan bij de gemeenteraden met de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen	ja	Is alleen gebeurd voor de GGD
Op 15 december levert de ambtelijke organisatie een raadsvoorstel aan met daarin de concept zienswijze	ja	Zienswijze voor de GGD is vastgesteld in de raad van 18-12-2019; zienswijze voor VRGZ wordt in maart 2020 verwacht
In de vierde week van januari behandelen de raden het raadsvoorstel dan wel raadsconsultatie	ja	Die van de GGD is dus al vastgesteld, Werkzaam is in de commissie Samenleving van 5 februari behandeld
Feb – april: ontmoeting tussen de gemeenteraden van rivierenland	ja	Zal worden opgepakt door de raadskring Rivierenland i.o.
Medio september: afstemming tussen griffiers en GR'en van Rivierenland	ja	Is inmiddels een vast agendapunt geworden van de griffierskring Gelderland-zuid
Na raadsverkiezingen een training organiseren voor raadsleden over de GR'en	ja	Is in Tiel gebeurd
Elk jaar een moment organiseren voor de gemeentesecretarissen om de spelregels zo nodig bij te stellen	ja	Stand van zaken bij de griffie onbekend
<b>Tiel in balans, 2018</b>	<b>Overgenomen door de raad?</b>	<b>Stand van zaken</b>
Wel voornemens genoemd over sturing en controle op GR'en maar geen concrete stappen en activiteiten	ja	Toekomstvisie Tiel is door de raad vastgesteld op 18 september 2019 met daar in aanzetten voor samenwerking tussen gemeenten en de rol en positie van Tiel. Ook heeft een kritische en fundamentele discussie plaatsgevonden over de deelname van Tiel in GR Werkzaam (en dan met name over de relatie tussen financiering en zeggenschap). Overwogen is zelfs om uit deze GR te stappen.

## **Bijlage III Drie samenwerkingsverbanden nader bekeken**

Aan samenwerking met andere partijen behoort een reden/ doel ten grondslag te liggen. Interessant is dan ook om na te gaan of dat beoogde doelen zijn bereikt. Zijn de verwachtingen uitgekomen, zo nee, waarom niet en kunnen we hier iets van leren?

Drie samenwerkingsverbanden zijn in dit onderzoek nader bekeken. Dat zijn Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe (BWB), Werkzaak en de AVRI. Deze drie organisaties zijn niet helemaal willekeurig gekozen, zij zijn maatschappelijk van betekenis en financieel gaat er veel geld in om. Maar mochten er gemeenschappelijke lijnen te trekken zijn uit dit onderzoek, dan kunnen deze niet zo maar worden doorgetrokken naar de overige samenwerkingsverbanden.

### **III.1 BWB**

De gemeenteraad van Tiel heeft op 17 juni 2015 ingestemd met het aangaan van de gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe. Besloten is toen om:

1. Het college toestemming te verlenen voor het aangaan van deze regeling
2. In te stemmen met de uitgangspunten voor wijziging van de GR tekst bij toetreding van andere deelnemers
3. In te stemmen met het uitgangspunt dat de gemeenten Neerijnen en Lingewaal op termijn onder bepaalde voorwaarden kunnen deelnemen
4. In te stemmen met het uitgangspunt dat de GR-en Werkzaak, ODR en RAR op termijn onder bepaalde voorwaarden eveneens kunnen deelnemen

Het beoogde effect van dit besluit is om de organisatie BWB daadwerkelijk op en in te richten.

Samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering is ingegeven door de verwachting dat dit zal leiden tot minder kosten, hogere kwaliteit (of op zijn minst het borgen van de huidige kwaliteit), het verminderen van de kwetsbaarheid en het verhogen van kansen voor de medewerkers. Hoe meer harmonisatie, hoe meer winst op deze 4 K's.

Het effect op de vier K's als gevolg van deelname aan de BWB door Werkzaak is op dat moment nog niet in beeld. De effecten van deelname door de ODR en het RAR zijn al meegenomen in de bestaande businesscases of worden meegenomen in de nog uit te voeren businesscases. Het gaat immers om taken die nu ook al binnen de bestaande formatie worden uitgevoerd, voor Werkzaak is dat niet het geval.

De beoogde doelen van deze samenwerking zijn genoemd, zij zijn echter niet "smart" geformuleerd, er is geen nulmeting, er worden geen taakstellingen genoemd, een tijdpad ontbreekt. De vraag is uiteraard of deze doelen inmiddels toch zijn gereliseerd. Dit hebben wij onderzocht door na te gaan of in de belangrijkste verantwoordingsdocumenten van de BWB wordt aangegeven of de oorspronkelijk beoogde doelen zijn of worden bereikt.

Bekeken zijn hiervoor:

- Jaarrekening 2016
- Voortgangsrapportage 2017
- Jaarrekening 2017
- Programmabegroting 2018-2021

- Voortgangsrapportage 2018
- Jaarrekening 2018
- Programmabegroting 2019-2022
- Programmabegroting 2020-2023
- Informatienotitie van de BWB over (organisatie)ontwikkeling, april 2019

In nagenoeg alle documenten wordt wel genoemd welke voordelen destijds voor ogen stonden bij het aangaan van regionale samenwerking m.b.t. de bedrijfsvoering maar er wordt niet specifiek aangegeven of deze doelen en voordelen inmiddels al bereikt zijn.

In de programmabegrotingen worden deze voordelen evenmin specifiek, voorzien van meetbare effecten, aangegeven. Dat maakt het ook onmogelijk om daarop te focussen in de voortgangsrapportages en de jaarrekeningen. Hier komt bij dat de uitgangssituatie moeizaam was. In het kader van noodzakelijke ombuigingen binnen de begrotingen van de deelnemende gemeenten (en dit gold in die tijd, zo rond 2012 / 2013 voor elke gemeente in Nederland) lag het accent op het behalen van financiële voordelen en met het uitspreken van deze wens verschoof aandacht voor controle op de realisatie van alle K's naar de achtergrond.

In de inleiding van de begroting 2017 staat het als volgt aangegeven:

*"De bedoeling van de samenwerking en harmonisatie van bedrijfsvoeringstaken is dat er meer kwaliteit wordt geleverd, de taken minder kwetsbaar worden uitgevoerd, er kansen voor medewerkers ontstaan en dat dit allemaal ook minder zal kosten".*

Voor 2016 was ook een begroting opgesteld maar deze is niet formeel ter goedkeuring aan de deelnemende gemeenten aangeboden. 2016 was ook het jaar van de opstart, de medewerkers van de gemeenten zijn pas op 1 april 2016 geplaatst en men was vooral (en begrijpelijk) druk bezig met "de basis op orde krijgen".

In de jaarrekening 2016 wordt in het voorwoord aangegeven dat de uitvoering van de GR langs de meetlat van 4 resultaatgebieden wordt gelegd: kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten en kansen, dus de 4 K's. Aangegeven wordt dat om dit te realiseren een andere werkwijze nodig is namelijk een doorontwikkeling van de organisatie. Het financiële resultaat over 2016 is € 203.000 positief.

In de Voortgangsrapportage 2017 wordt aangegeven dat er dat jaar een financieel nadeel wordt verwacht van ongeveer € 450.000. Waar de gemeente Tiel, gezien de procentuele deelname in de BWB, ongeveer 40% van zal moeten bijdragen. De focus op mogelijke tekorten is vanaf dat moment voor Tiel begrijpelijk.

In de jaarrekening 2017 blijkt het iets mee te vallen, het nadelige resultaat is uiteindelijk € 253.000. Er wordt niet specifiek aangegeven in hoeverre de oorspronkelijke vier doelen zijn bereikt, wel dat de ontwikkeling van de BWB verder is doorgezet. Samenwerking tussen de gemeenten en de BWB hebben inspanningen gevraagd die hebben geleid tot verdere harmonisatie en kwaliteitsverbetering.

De begroting 2018 is sterk gericht op beheersing van inkomsten uitgaven.

De voortgangsrapportage 2018 legt eveneens het accent op de financiën. Verwacht wordt een nadelig resultaat van € 910.000 waar de gemeente Tiel ongeveer € 377.000 aan moet bijdragen. Uit de (concept)jaarrekening 2018 blijkt dat het gelukt is om dit verwachte saldo om te buigen en zelfs meer dan dat: het positieve saldo bedraagt € 411.000, met name door verlaging van uitgaven.

Waar tot nu toe beheersing van de inkomsten en uitgaven centraal stond, is vanaf de begroting 2019 een ander accent zichtbaar. In de paragraaf Bedrijfsvoering wordt gesteld

dat met de doorontwikkeling de dienstverlening aan de deelnemende gemeenten centraal staat. Met herinrichting van de organisatie en werkprocessen wordt een basis gelegd om producten en diensten betrouwbaar en met een vooraf bepaalde kwaliteit te kunnen leveren. Hiervoor is niet alleen harmonisatie nodig tussen de drie verschillende gemeentelijke organisaties maar ook een kwaliteitsverbetering. Ook de kwaliteit van de dienstverlening moet worden verbeterd waardoor er minder kosten hoeven te worden gemaakt en de dienstverlening minder kwetsbaar is. Voor het eerst wordt in de P & C -documenten van de BWB een relatie gelegd met de 4 K's. Impliciet kwam dit ook al eerder aan de orde, bijvoorbeeld bij vorming, opleiding en training van medewerkers wat bijdraagt aan het vergroten van kansen voor de individuele medewerker.

Resteert nog één belangrijk ander document, een informatiebrief van de BWB aan de gemeenteraden van april 2019. Gesteld wordt daarin dat er binnen de BWB de afgelopen jaren positieve en negatieve resultaten zijn bereikt. Zo lag het tempo van harmonisering van de processen van de drie gemeenten lager dan verwacht, konden beoogde efficiencyvoordelen minder worden gerealiseerd en bleef de kwalitatieve doorontwikkeling van de BWB achter. Overigens toonde de businesscase facilitaire / juridische zaken uit 2017 al aan dat het samenvoegen van deze diensten geen financiële besparing meer zou opleveren na eerdere bezuinigingen door de betrokken gemeenten. Wel zouden er voordelen zijn op de overige 3 K's. De BWB heeft in 2018 besloten om de organisatie tegen het licht te houden door twee externe onderzoeken te laten uitvoeren, zowel naar de samenwerking tussen de gemeenten en BWB (door Rijnconsult) en een onderzoek naar het functioneren van de organisatie (door Sietsma & Sietsma).

In het rapport van Sietsma & Sietsma wordt nadrukkelijk ingegaan op de oorspronkelijke redenen die hebben geleid tot de oprichting van de BWB. De bekende 4 K's dus. Per onderdeel merken zij daar het volgende over op:

#### *Reductie kosten*

M.b.t. de ontwikkeling van de kosten is het beoogde inverdieneffect op voorhand taakstellend gebudgetteerd t/m 2020. Echter, op meerdere taakvelden is in 2017 en 2018 formatie en/of budget aan de begroting toegevoegd. De onderzoekers stellen dat er onvoldoende budget is om de formatie op peil te brengen en te houden. De toerusting voor de eigen bedrijfsvoering is absoluut onvoldoende en dit kan niet anders dan gevolgen hebben voor de dienstverlening.

#### *Verhoging kwaliteit*

De tevredenheid over de prestaties van de BWB wisselt. De eigen bedrijfsvoering hapert en er lopen informele lijnen die een zakelijke opstelling compliceren. Dit heeft drie oorzaken:

1. Kwaliteitseisen zijn niet beschreven, dienstverlening gebeurt niet op basis van overeenkomsten en afspraken over jaarresultaten zijn ontoereikend
2. De formatie voor de eigen bedrijfsvoering is ontoereikend, geld voor het uitvoeren van ontwikkelprogramma's ontbreekt
3. Harmonisatie van de bedrijfsvoeringstaken die voor de drie deelnemende gemeenten worden verricht, heeft in zeer beperkte mate plaatsgevonden met relatief veel maatwerk als gevolg

#### *Reductie kwetsbaarheid*

Hier ontbreken aanknopingspunten en ijkpunten om conclusies uit te kunnen trekken. De kwetsbaarheid op een aantal terreinen is verminderd. Dit kan verder gereduceerd worden door de medewerkers generieker in te zetten.



### *Vergroting kansen voor medewerkers*

Ook hier ontbreken aanknopingspunten en ijkpunten om conclusies uit te kunnen trekken. Medewerkers en management zijn wel tevreden over hun kansen tot persoonlijke ontwikkeling maar de vraag is of dit zonder de BWB niet ook zo zou zijn.

### *Conclusie*

De uitkomsten van deze oriëntatie op de BWB en aanvullend inzicht brengt ons tot de volgende bevindingen:

- De start was niet zakelijk: geen goede match tussen taken, budget en kwaliteit, relatie tussen opdrachtgever en -nemer was niet formeel vastgelegd, er was onvoldoende aandacht voor de eigen ondersteuning, harmonisering van werkprocessen tussen de drie gemeenten was niet voltooid
- De meegegeven bezuinigingstaakstelling bij de start was te optimistisch: efficiëncywinsten werden al ingeboekt maar de randvoorwaarden waren nog niet vervuld
- Ontbreken zakelijke sturing: een groot personeelsverloop binnen het management leidde uiteindelijk tot onvoldoende aandacht voor doorontwikkeling van de eigen organisatie en dienstverlening

Ondanks deze start blijken er toch ook positieve resultaten bereikt te zijn. De externe adviezen en de daarbij behorende evaluatie leiden tot concrete voorstellen voor verdere doorontwikkeling, tot uiting komende in een passende bedrijfsvoering. Dit vereist de volgende maatregelen:

- Aanpassen governance
- Verder verzakelijken met dienstverleningsovereenkomsten
- Aanpassen organisatiestructuur

Al deze maatregelen kosten geld; het batige saldo over 2018 wordt hiervoor gereserveerd. Voor zover wij nu kunnen beoordelen zijn alle maatregelen inmiddels in uitvoering of al afgerond. Maar in dit verbeteringsproces komt nog niet de vraag aan de orde of de doelen, die de gemeenten voor ogen hadden bij de oprichting van de BWB, ook gerealiseerd worden.

Samengevat moeten wij concluderen dat een directe sturing op de 4 K's niet zichtbaar is. In het raadsvoorstel van 2015, waarin tot deelname aan de GR wordt overgegaan, worden de doelen (= 4 K's) weliswaar genoemd, in het raadsbesluit niet. Dat is een gemiste kans want nu is het voor de BWB ook niet duidelijk dat de raad van de gemeente Tiel expliciet zichtbaar wil hebben in hoeverre deze vier doelen worden bereikt. En zo neen, waarom dat niet lukt en hoe er eventueel bijgestuurd kan worden.

Anderzijds is er ook een andere realiteit en die is veelbelovend. De BWB (= het bestuur en de organisatie zelf) legt zeer sterk de nadruk op beheersing van inkomsten en uitgaven. Zij zoeken ook bewust naar mogelijkheden om de raden van de deelnemende gemeenten adequaat en transparant te informeren over ontwikkelingen, zorgen en kansen (op de laatste bijeenkomst waren ongeveer 20 raadsleden aanwezig). Er wordt gewerkt aan het sluiten van Dienst Verlenings Overeenkomsten met de deelnemende gemeenten om helder te krijgen wat gedaan moet en kan worden en tegen welke kosten. En tenslotte is er een nieuwe governancestructuur van kracht geworden.

Dit alles creëert een omgeving waarin straks gewerkt kan gaan worden aan het bereiken van de eerder genoemde doelen maar die zullen door de raden dan toch eerst "smart" gespecificeerd moeten worden. Zonder die actie zal niet aangetoond kunnen worden of de doelen al dan niet bereikt zijn.

### III.2 Werkzaak


Werkzaak Rivierenland is een logische uitwerking van de regionale visie op het sociaal domein. Meer mensen aan het werk op basis van hun kwaliteiten. Meer zelfredzaamheid. Werkzaak Rivierenland regelt dit door de verbinding te zijn tussen de vraag naar en het aanbod van werk. De twee hoofddoelstellingen van Werkzaak Rivierenland zijn:

In het programma Participerend Rivierenland 2011-2014 heeft de programmaraad Participerend de volgende opdracht geformuleerd:

*"Komen tot een nieuwe regionale infrastructuur voor werk en inkomen als antwoord op de aangekondigde wetswijzingen en bezuinigingen in de sociale zekerheid (Participatiewet)".*

Dit is uiteindelijk de Gemeenschappelijke Regeling Werkzaak Rivierenland geworden. Na instemming van de Raad met het inhoudelijk model Werkzaak Rivierenland (17 april 2013) en het organisatorisch model Werkzaak Rivierenland (12 februari 2014) besluit de raad op 19 november 2014 tot onder meer:

"Het college van burgemeester en wethouders toestemming te verlenen tot het treffen van een Gemeenschappelijke Regeling Werkzaak Rivierenland (verder te noemen Werkzaak) tussen de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Buren, Culemborg, Geldermalsen, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel zoals vastgelegd in de concept Gemeenschappelijke Regeling die bij dit voorstel is gevoegd, met dien verstande dat in de Gemeenschappelijke Regeling nog wordt vastgelegd dat de gemeente Tiel in ieder geval een plaats heeft in het dagelijks bestuur".

Aan dat besluit liggen ten grondslag het bedrijfsplan Werkzaak Rivierenland en het Meerjarenbeleidsplan, een projectbegroting en kaders voor een meerjarenbegroting. Het college krijgt de opdracht gegeven om het implementatieplan Werkzaak Rivierenland op te stellen, samen met de andere betrokken colleges. 

Een van de uitgangspunten daarbij is de veronderstelling dat het terugbrengen van de organisatiekosten beter lukt als regionaal op een slimme manier wordt samengewerkt. Gemeente Tiel beoogt met de Gemeenschappelijke Regeling dat zoveel mogelijk inwoners van Rivierenland economisch zelfstandig zijn, een eigen inkomen verdienen en financieel onafhankelijk zijn. Dit geeft een impuls aan hun welzijn en gezondheid. Iedereen werkt naar vermogen.

In het bedrijfsplan dat aan het raadsbesluit ten grondslag ligt, zijn de volgende twee volgende hoofddoelstellingen geformuleerd, te weten:

- De arbeidsmark regio duurzaam versterken en
- Met minder middelen meer mensen aan het werk helpen.

#### 1. De arbeidsmarkt regio Rivierenland duurzaam versterken

- a. Realiseren van minimaal 30% groei (tot en met 2018) van het aantal werkgevers waar we succesvol matchen (ambitie 2018: 600 werkgevers waar een match is gemaakt).
- b. Realiseren van een jaarlijkse groei met 10 bedrijven van het aantal werkgevers waar we een succesvolle (tijdelijke) groepsplaatsing (> 5 werkzoekenden bij één bedrijf en één werksoort) verzorgen (ambitie 2015: 20 succesvolle groepsplaatsingen). Succesvol betekent dat werkzoekenden niet binnen 12 maanden na uitstroom weer terug in de bijstand komen.

## 2. Met minder middelen meer mensen aan het werk helpen

- a. Op termijn realiseren van een jaarlijkse besparing van € 2,1 mln. op het inkomensdeel van werkzoekenden in de regio door (gedeeltelijke) werkaanvaarding.
- b. Van alle werkzoekenden in de regio die inkomensondersteuning ontvangen, helpen we jaarlijks 15% aan het werk (uitgangssituatie landelijke norm 2013: 11%).
- c. Streng aan de poort: minimaal 50% van de aanvragen voor inkomensondersteuning afwijzen door de aanvrager toe te leiden naar werk, naar een alternatieve uitkering of definitieve afwijzing op basis van aangetoonde fraude.
- d. Consolideren van de verwachte bedrijfsvoeringskosten Werkzaam Rivierenland waarbij het werkzoekendenbestand tot en met 2018 met 7,5% toeneemt.

Tijdens de raadsvergadering van 19 november 2014 wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de financiële risico's omdat bij de besluitvorming nog veel onduidelijk is en er veel aannames zijn. De raad gaf aan van mening te zijn dat, gezien onder meer de grote financiële bijdragen aan Werkzaam, het voorzitterschap van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur dient te liggen bij het gemeentebestuur van Tiel en dat bij staken van de stemmen de stem van de voorzitter doorslaggevend zal zijn.

Tegen die achtergrond is een motie aangenomen waarin het college wordt verzocht zich voor de invulling van het voorzitterschap als hierboven bedoelt tot het uiterste in te spannen en de raad de resultaten mee te delen.

Werkzaam gaat uiteindelijk echt van start op 1 januari 2016. Hoewel bij de start van de Gemeenschappelijke Regeling de wethouder van Tiel voorzitter was van het Dagelijks Bestuur, is dat inmiddels niet langer het geval. De raad van Tiel had hier wel om gevraagd, maar hierover blijkt niets geregeld in de Gemeenschappelijke Regeling.

Met dit gegeven alsook met de huidige bestuurlijke stemverhoudingen (elke deelnemer heeft één stem) blijkt de invloed van de gemeente Tiel binnen de gemeenschappelijke regeling beperkt. In de bestuurlijke stemverhoudingen ontbreekt namelijk de relatie met omvang van het aandeel van Tiel in budget en volume.

Over zowel inhoudelijke als financiële ontwikkelingen binnen Werkzaam is stelselmatig aan de raad gerapporteerd. De raad heeft onder meer in zijn vergaderingen van 17 mei 2017, 2 juni 2017, 27 september 2017, 25 oktober 2017, 23 mei 2018, 21 november 2018, 22 mei 2019 en 20 juni 2019 bij de behandeling van de respectieve conceptbegrotingen, concept-jaarrekeningen en bestuursrapportages van Werkzaam dan ook de gelegenheid gekregen én genomen om actief te sturen middels de indiening van zienswijzen.

Over het algemeen is de raad niet ontevreden over de realisatie van de inhoudelijke doelstellingen, waarover steeds is gerapporteerd. Dat mede tegen de achtergrond van de afhankelijkheid daarbij van de economie en het bedrijfsleven. Wel bestaat er ontevredenheid over de hoge kostenontwikkeling en de verdeling van de kosten onder de deelnemers. Daarbij is tevens gebleken dat de gemeente Tiel onvoldoende invloed kan uitoefenen op de besluitvoering van het bestuur binnen Werkzaam met het uitbrengen van zienswijzen.

Bij brief van 12 april 2019 ontving de gemeente Tiel de conceptbegroting 2020-2023 van de GR Werkzaam Rivierenland. De raad heeft in zijn vergadering van 19 juni 2019 opnieuw van de gelegenheid gebruik gemaakt om een zienswijze in te dienen. Omdat enerzijds werd vastgesteld dat de concept- begroting een onverwacht buitenproportionele kostenstijging laat zien (de kosten bedrijfsvoering stijgen met zelfs 50%) en anderzijds dat de ervaringen

hebben geleerd dat de mogelijkheden van bijsturen en beïnvloeden op het (financieel) beleid van Werkzaak minimaal blijken te zijn, heeft de raad niet ingestemd met de conceptbegroting GR Werkzaak 2020 – 2023. De raad heeft in dat kader tevens met instemming kennisgenomen van het voorstel van het college van B & W om deelneming in de GR Werkzaak te beëindigen per 2021.

In dit perspectief is het college inmiddels gestart met een onderzoek naar de verschillende scenario's om de Participatiewet uit te voeren binnen een meer houdbaar financieel kader. Op basis van de resultaten van dit onderzoek zal definitieve besluitvorming plaatsvinden. De onderzoeksrapportage van Berenschot is, inclusief de vervolgstrategie, op 16 oktober 2019 in beslotenheid in de gemeenteraad besproken. Naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport en consultatie van de raad is het college gestart met gesprekken met het DB Werkzaak. Inzet van deze gesprekken was te komen tot afspraken over een meer eerlijke kostenverdeling en een meer evenwichtige stemverhouding. Daarnaast was de inzet om de governance te verbeteren, om meer grip te krijgen op Werkzaak Rivierenland.

In de periode oktober/november hebben diverse gesprekken plaatsgevonden tussen het college en Werkzaak. Op basis van de gesprekken is op 5 december jl in het AB Werkzaak het besluit genomen om voor 2020 een bestuurlijke agenda op te stellen. In deze bestuurlijke agenda komen de thema's terug die in de onderzoeksrapporten van BMC (evaluatie van Werkzaak) en Berenschot zijn beschreven. Met de bestuurlijke agenda wordt beoogd om eind 2020 de gemeenschappelijke regeling Werkzaak aan te passen. Tevens wordt er een aparte bestuurlijke en ambtelijke begeleidingsgroep geformeerd, waarin alle gemeenten deelnemen.

Daarnaast is in de vergadering van het AB Werkzaak in november 2019 besloten de verdeling van de kosten voor de inleenvergoeding alvast voor 2020 aan te passen volgens een meer eerlijke verdeelsleutel (conform aanbeveling rapport Berenschot). Het besluit in het AB Werkzaak vormt de basis om in 2020 te starten met een proces om definitieve afspraken te maken over een meer eerlijke verdeelsleutel voor alle kosten en een meer evenwichtige stemverhouding. Dit besluit vormt op dit moment voor het college van B&W voldoende basis om zijn eerdere voornemen tot uittreding niet te effectueren. Medio 2020 wordt, afhankelijk van de uitkomsten van de bestuurlijk agenda Werkzaak, bepaald op welke wijze en in welke vorm Tiel uitvoering wil geven aan de participatiewet.

### **Conclusie**

De doelstellingen die werden nagestreefd met de totstandkoming van de Gemeenschappelijke Regeling Werkzaak Rivierenland zijn concreet beschreven.

Over de realisatie van de inhoudelijke en financiële doelstellingen heeft Werkzaak stelselmatig gerapporteerd. De gemeenteraad pakt zijn sturende rol actief op met name door indiening van zienswijzen op die stukken die in het kader van de Gemeenschappelijke Regeling aan de raad worden voorgelegd.

De invloed die kan worden uitgeoefend met de indiening van zienswijze is echter beperkt. De huidige stemverhoudingen en het feit dat Tiel niet participeert in het Dagelijks Bestuur zijn daar ongetwijfeld debet aan. De tekst van de huidige Gemeenschappelijke Regeling biedt voor adequate bestuurlijke invloed te weinig waarborgen. De hierboven bedoelde opgestelde bestuurlijke agenda moet leiden tot een aanpassing van de gemeenschappelijke regeling die meer aansluit op de wensen van Tiel ten aanzien van de kostenverdeelsleutel en stemverhoudingen.

### **III.3 AVRI**

Eind 2014 hebben de gemeenten in de regio Rivierenland in meerderheid hebben ingestemd met het voorstel "Verbetering samenwerking in de regio Rivierenland". De overweging daartoe was dat de AVRI de enige nog resterende grote uitvoeringsorganisatie van de gemeenschappelijke regeling Regio Rivierenland was. Er was een inhoudelijke aanleiding: er werd geconstateerd, bijvoorbeeld in de gemeenteraad van Tiel in februari 2014, dat in de praktijk bleek dat het samenbrengen van beleid- en uitvoeringstaken binnen de gemeenschappelijke regeling niet naar tevredenheid werkte. Het ontstaan van de GR AVRI vindt dus zijn oorzaak in een gewenste splitsing tussen beleid en uitvoering voortkomend uit het verschil in sturing; hetgeen te herleiden is op de kaderstellende en de controlerende rol van de gemeenteraden.

Specifieke redenen om over te gaan tot een splitsing van AVRI en de Regio Rivierenland, zoals per raadsbesluit in oktober 2015 benoemd, zijn:

- a. Het versterken van de bestuurlijke slagkracht en behoud van politieke legitimatie en invloed van de portefeuillehouders en de gemeenteraden
- b. Het verder uitbouwen van AVRI tot een (nog) slagvaardiger efficiëntere organisatie

#### **Achtergrond**

AVRI is een gemeenschappelijke regeling die zich ten behoeve van de betrokken gemeenten richt op:

1. Afvalverwerking
2. Beheer van de openbare ruimte
3. Toezicht en handhaving

De GR AVRI is opgericht op 1 december 2015. De betrokken gemeenten zijn: Tiel, Buren, Culemborg, Maasdriel, Neder-Betuwe, West-Betuwe, West Mas en Waal, Zaltbommel. Het bestuur van AVRI bestaat uit het Algemeen Bestuur (AB), het Dagelijks Bestuur (DB), de voorzitter en de uitvoeringsorganisatie. De bestuursleden zijn wethouders van de deelnemende gemeenten.

Bij AVRI is een splitsing zichtbaar tussen enerzijds klassieke afvalverwerkingsactiviteiten die vallen onder de gemeenschappelijke regeling en anderzijds dienstverleningsovereenkomsten die zijn afgesloten op het gebied van bijvoorbeeld de openbare ruimte, toezicht en handhaving.

Op basis van de klassieke afvalverwerkingsactiviteiten binnen de GR is de GR AVRI een verbonden partij voor de gemeente Tiel (zie bijdrageverordening AVRI 2016 onder basistaken). Een betrokken gemeente is op basis van deze verordening jaarlijks een bijdrage verschuldigd aan AVRI voor de instandhouding van de organisatie en de uitvoering van de basistaken. De kosten voor de inzameling en verwerking van huishoudelijke afvalstoffen worden verdisconteerd in de afvalstoffenheffing. De Belasting Samenwerking Rivierenland (BSR) voert het opleggen van de aanslagen en inning voor de AVRI uit.

De voorlopige verdeling vindt plaats op basis van het aantal inwoners, vastgesteld en opgenomen in de begroting. De definitieve bijdrage per betrokken gemeente vindt plaats bij de jaarrekening. Jaarlijkse tekorten dan wel overschotten binnen de huishoudelijke afvalstoffen worden geëgaliseerd via de voorziening afvalstoffenheffing (AVH) van de GR AVRI. Indien een eventueel tekort van de GR AVRI niet kan worden geëgaliseerd via de voorziening AVH dragen de betrokken gemeenten naar rato van hun bijdrage op basis van het aantal inwoners het ontbrekende bedrag bij.

De hoogte van de afvalstoffenheffing in 2020 is € 211,-. Vanaf 2015 is de afvalstoffenheffing kunstmatig laag gehouden. De GR AVRI heeft afgelopen jaren de dekking op kunnen lossen vanuit haar algemene reserve. Gelet op de huidige financiële ontwikkelingen is dit echter een situatie die niet toekomstbestendig zal zijn.

Missie en visie AVRI: *samenwerken aan een schoon Rivierenland. AVRI is een klantgerichte overheidsorganisatie die op een duurzame wijze regionaal het afval inzamelt en in nauwe samenwerking met de regiogemeenten en haar inwoners Rivierenland schoonhoudt. Onze missie bereiken wij door te transformeren van afvalinzamelaar naar grondstoffenleverancier. Hiervoor voeren wij beleid in dat zich richt op optimale benutting van grondstoffen uit het afval. Daarnaast verbreedt AVRI zich van een bedrijf dat zich alleen richt op afval, naar een bedrijf dat tevens taken uitvoert in het beheer van de openbare ruimte. Interne succesfactoren als kennis van "logistiek" in gedragssturing, schaalgrootte en externe factoren bij gemeenten zoals bezuinigingsdruk en focus op de regietaak, zullen mede een belangrijke rol spelen bij het bereiken van onze missie. Een geslaagde missie levert de gemeenten meer kwaliteit tegen lagere kosten en een uitvoeringsbedrijf waar zij trots op zijn.*

### **Invloed van de gemeenteraad**

De gemeenteraad heeft invloed via de zienswijze (algemene en financiële kaders) op de begroting en de jaarrekening van de GR AVRI. De voorstellen zijn afkomstig van het AB, bestaande uit vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten. Het AB monitort, bewaakt de beleidsuitgangspunten en stuurt voor de gemeenteraden

De dienstverleningsovereenkomsten die zijn afgesloten op het gebied van openbare ruimte, toezicht en handhaving kennen een andere wijze van verantwoording dan die van een verbonden partij binnen de GR. De financiering van deze taken die de AVRI aanvullend uitvoert voor een individuele gemeente worden vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) en vallen, anders dan de GR AVRI, onder de noemer collegeregeling. Dat wil zeggen dat het een college verantwoordelijkheid is deze DVO's aan te passen, vast te stellen en te controleren op naleving. De gemeenteraad krijgt de jaarrekening wel ter kennisname aangeboden en kan in algemene zin sturen op financiën door middel van sturing op de kosten via de begroting.

Daarnaast zijn er enkele bedrijfsmatige activiteiten van AVRI, die ondergebracht zijn in AVRI Solar BV en AVRI Realisatie BV. De publieke rechtspersoon AVRI is enig aandeelhouder hiervan.

In de verantwoording ten behoeve van de gemeenteraad aangaande de GR AVRI zijn naast de reguliere P&C cyclus, ook platformbijeenkomsten belegd. De platformbijeenkomst heeft tot doel de raadsleden met elkaar in gesprek te brengen over de voorstellen op de agenda van het AB om zo de wensen en bedenkingen van de verschillende gemeenteraden te betrekken bij de besluitvorming in het AB. Middels de raadsrapporteur vanuit de gemeente Tiel die de AB vergaderingen bezoekt en zich extra verdiept in de beleidsvoorstellen wordt de gemeenteraad van Tiel met enige regelmaat op de hoogte gebracht. Daarnaast is de wethouder van de gemeente Tiel lid is van het AB en tevens lid is van de Raad van Commissarissen van AVRI Realisatie BV. Middels de geconsolideerde jaarrekening heeft de gemeenteraad van Tiel daarop indirect invloed qua financiën.

### **Tijdelijk GR AVRI en invloed van de gemeenteraad**

- 1-1-2014: Invoering van het systeem "Goed scheiden loont" . De hoeveelheid restafval ging hiermee terug van 220 naar 130 kg per inwoner /per jaar

- 8-9-2016: De regionale visie Afval en grondstoffen is in commissie Bestuur besproken en op dezelfde datum door het AB van AVRI vast gesteld waarin een hogere ambitie genoemd wordt dan het landelijk streven
- 22-2-2017: Een keuze wordt aan de raad voorgelegd: of omgekeerd inzamelen (het door AVRI voorgestelde systeem) of het aanpassen van de inzamelfrequentie van restafval van 2 naar 4 wekelijkse inzameling. De gemeenteraad van Tiel opteert voor 4 wekelijkse inzameling en legt dit aan het AB voor
- 9-3-2017: het AB van AVRI kiest voor het invoeren van een systeem waarbij de focus komt te liggen op inzameling van grondstoffen en bewoners worden gestimuleerd zo min mogelijk restafval te produceren door de drempel hiervan te verhogen. Hiertoe zal vanaf 2019 het restafval worden ingezameld door middel van ondergrondse containers in de wijk.
- 21-6-2017: Zienswijze jaarrekening AVRI en ontwerp begroting AVRI 2018 – 2021. De gemeenteraad van Tiel is niet tevreden over de gang van zaken rond de wijze waarop de AVRI haar taken m.b.t. het integraal beheer van de openbare ruimte (BOR) uitvoert. De gemeenteraad geeft aan dat AVRI snel orde op zaken moet brengen en aantoonbaar moet maken dat ze wel grip heeft op de uitvoering van de (BOR) taken met onderscheid tussen de afvaltaken en de taken op het gebied van de openbare ruimte
- 25-10-2017: Het regionaal Beleidsplan van Afval naar Grondstof wordt ter instemming voorgelegd, de stemt er niet mee in
- 16-11-2017: Het AB van AVRI besluit tot invoering van het beleidsplan
- 23-5-2018: Zienswijze Jaarrekening 2017 AVRI. De gemeenteraad van Tiel is van mening dat het positieve resultaat van € 461.000,- terug moet vloeien naar de inwoners
- 23-5-2018: Zienswijze begroting 2019 AVRI (incl. meerjarenbegroting tot en met 2022). De gemeenteraad van Tiel kan niet instemmen met de begroting 2019 en de meerjarenbegroting. De komende jaren vindt een wezenlijke systeemverandering plaats. Het meer gescheiden inzamelen van het afval, het (laten) verwerken van schonere afvalstromen en het meer aanbieden van verhandelbare her te gebruiken grondstoffen zijn hierbij de uitgangspunten. Desondanks worden voor 2019 (en meerjarig tot en met 2022) nagenoeg dezelfde bedragen begroot aan kosten.
- 12-7-2018: AB vergadering AVRI waarin de wethouder van de gemeente Tiel een pleidooi houdt om voor Tiel uitstel van invoering van het systeem te bewerkstelligen met als redenen geen draagvlak bij de gemeenteraad en de inwoners van de gemeente Tiel. Er is meer tijd nodig om alternatieven te bekijken en ervaringen te kunnen beoordelen van buurgemeenten. Daarop geeft het DB van AVRI aan om uitstel te kunnen geven, zij het tegen meerkosten
- 28-8-2018: de gemeenteraad van Tiel krijgt verschillende varianten voorgelegd in een keuzenota. In de regio wordt later gekozen voor een ander systeem dan de voorkeursvariant van Tiel

### ***Algemene bevindingen***

In de missie van AVRI bepalen interne succesfactoren zoals kennis van logistiek in gedragssturing en schaalgrootte het succes. AVRI stelt dat een geslaagde missie de gemeenten meer kwaliteit tegen lagere kosten levert. Bijzonder hierbij is dat er sprake kan zijn van externe factoren die buiten de uitvoeringsorganisatie liggen. Bij een uitvoeringsorganisatie passen een missie en doelstellingen gericht op de uitvoering: op de eigen taken. Afhankelijkheden van gemeentelijke begrotingen en beleidswensen van derden zijn vanzelfsprekend maar mogen niet de doelen en missie van de uitvoeringsorganisatie bepalen. Zij zijn hoogstens van invloed op een al dan niet succesvolle uitvoering binnen de kaders. Monitoring aan de hand van de missie en doelstellingen van een gemeenteraad werkt hierbij belemmerend, evenals toetsing op de doelen en effectiviteit van de doelen.

Bij de GR AVRI is het van belang uit elkaar te houden wat beleidskwesties zijn en wat uitvoeringskwesties zijn. Dit zijn gescheiden verantwoordelijkheden met hun eigen invloedssferen. Ditzelfde geldt voor het onderscheid in zeggenschap tussen de klassieke taken vertegenwoordigd in de GR AVRI en de taken die de gemeente Tiel afneemt middels een DVO. Sturing en verantwoordelijkheid vanuit de gemeenteraad hierop is anders; de ervaren betrokkenheid van de gemeenteraad is gelijk.

Over de realisatie van de inhoudelijke en financiële doelstellingen kunnen de gemeenteraden zich laten informeren in de platformbijeenkomsten. Algemene kaders kunnen worden meegegeven middels indiening van zienswijzen of keuzenota's die aan de gemeenteraden worden voorgelegd. Dit wordt meegegeven aan de portefeuillehouder, zijnde de afgevaardigde in het AB, en de raadsrapporteur, zijnde een raadslid. De gemeenteraad in Tiel pakt hiermee zijn sturende en controlerende rol actief op.

De gemeenteraad van Tiel heeft laten zien dat met de beraadslagingen en de gegeven scherpe zienswijzen, alsmede middels inbreng via de portefeuillehouder in het AB, het mogelijk is nadrukkelijk te sturen en invloed uit te oefenen op de GR en daarmee de samenwerking ook voor Tiel passend te maken. Al leken de verwachtingen op de korte termijn niet beantwoord te worden; op de langere termijn, zie bijvoorbeeld ook de beraadslaging in de platformbijeenkomst in september 2019, is het wel effectief gebleken.

Maar de invloed blijft officieel beperkt tot de begroting en de jaarrekening van de GR AVRI, passend bij het klassieke model van de GR. De discrepantie die daarmee ontstaat komt omdat al hetgeen de GR AVRI doet een maatschappelijk effect heeft en tegelijkertijd op afstand staat. De uitvoering die direct maatschappelijk voelbaar is, wordt aangestuurd door in eerste instantie de voorzitter en het DB en vervolgens het AB. Anderzijds is de vraag of vraagstukken voortkomend uit de maatschappelijke effecten altijd wel direct bij te sturen zijn door algemene beleidssturing en financiële kaders en of hiermee de doelen van de GR AVRI niet beïnvloed worden.

Zoals de tijdlijn en diverse besprekingen in de gemeente Tiel laten zien, neemt de gemeenteraad van Tiel haar rol richting de GR AVRI actief op. De invloed van de raad m.b.t. algemene beleidskaders is er en er wordt gestuurd op het behalen van de beleidsdoelen. Tegelijkertijd is de realiteit van de GR dat binnen het AB altijd besloten wordt op basis van meerderheid. De GR AVRI kent geen gewogen stemming op basis van het aantal inwoners.

Op basis van de beraadslagingen van de afgelopen jaren in de gemeente Tiel kan gezegd worden dat de huidige GR weinig waarborgen biedt voor adequate bestuurlijke invloed direct op de uitvoeringsorganisatie en in de Tielse gemeenschap. Dit was bij aanvang van de regeling wel één van de uitgangspunten. Tegelijkertijd is dit inherent aan het plaatsen op afstand. Een mogelijkheid hierbij is een herijking c.q. aanscherping van de doelstellingen op resultaatpunten uit het beleid. Hogere kwaliteit tegen minder kosten is door de GR AVRI zelf benoemd in haar missie / visie en dat maakt dat met passende doelstellingen de gemeenteraad via de jaarrekening en de begroting ook in staat gesteld moet worden hier op te kunnen sturen.

De crux is de zeggenschap van de gemeenteraad in haar rol op de GR AVRI en aanpalend de dienstverleningsovereenkomsten. Rolvastheid van de raad, dat wil zeggen het goed uit elkaar houden welk onderdeel van de taken het betreft en op welke manier hier op te sturen is, is hierbij van belang. Er lijkt binnen de gemeenteraad soms een vervlechting plaats te vinden tussen die taken van AVRI, waar de zeggenschap en directe invloed op van toepassing is en van de taken m.b.t. louter de afvalinzameling.

Het proces van de gemeenteraad en de invloed die de gemeenteraad van Tiel de afgelopen jaren uitgeoefend heeft op de GR AVRI middels haar besprekingen en opdracht richting het AB, als mede de samenwerking met de andere gemeenten hierin, heeft wel geleid tot een



slagvaardige, efficiënte uitvoeringsorganisatie. En daarmee is te stellen dat het doel zoals geformuleerd bij de oprichting van de GR AVRI, behaald is. De verantwoordelijkheden in de GR inclusief de sturing middels de P&C cyclus binnen de gemeenteraad van Tiel en de overige deelnemende gemeenten, dragen hiertoe bij.

## Bijlage IV    Reactie College van B&W

Aan de leden van de Rekenkamercommissie

Achterweg 2, 4001 MV Tiel

Postbus 6325, 4000 HH Tiel

Telefoon: (0344) 637 111

Telefax: (0344) 637 299

E-mail: [gemeente@tiel.nl](mailto:gemeente@tiel.nl)

Internet: [www.tiel.nl](http://www.tiel.nl)

Tiel : 27-05-2020

Kenmerk : TB/JvdB

Onderwerp : Rapport rekenkamer *Nog meer sturing?* bestuurlijke reactie

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Het college heeft kennis genomen van uw concept rapport *Nog meer sturing?*, waarvoor u vorig jaar een onderzoek heeft uitgevoerd naar sturing en controle op de samenwerkingsverbanden met derden van de gemeente Tiel. Het doet ons genoegen hierin te mogen lezen, dat de overall conclusie luidt, dat "Tiel goed bezig is en meer adviezen niet nodig zijn".

De rekenkamercommissie merkt op dat de aanbevelingen uit de eerder door de raad vastgestelde rapporten (met name "Grip op Verbonden Partijen" uit mei 2013 en "Sturen of gestuurd worden" uit augustus 2016) voor het grootste deel al in uitvoering zijn. En met de aangenomen moties op 19 juni 2019 en de antwoorden hierop op 21 januari 2020 zijn vervolgstappen gezet.

Uw commissie concludeert verder, dat er voor meer grip en sturing op gr-en eigenlijk geen behoefte is aan nieuw instrumentarium. Hetgeen de raad op dit moment daartoe ter beschik-

king staat, biedt voldoende mogelijkheden. Wel merkt de commissie op, dat de huidige mogelijkheden wellicht nog beter benut kunnen worden. Misschien kan de ambtelijke organisatie hierbij helpen via inzet van strategisch beleidsadviseurs?

Uw commissie formuleert negen aanbevelingen ter bevordering van grip en sturing van de raad, die alle door het college worden herkend. De eerste vier betreffen uitsluitend aanbevelingen aan de raad zelf. Deze spreken wat ons betreft voor zich. De overige nodigen uit tot een reactie van onze kant:

- 5. Nodig de besturen van samenwerkingsverbanden met regelmaat uit voor algemene informatie-uitwisseling en toelichting maar maak zeker ook gebruik van de eigen wethouder want die is medeverantwoordelijk voor het bestuur.*

Het college merkt op, dat ook in de huidige situatie het AB-lid via de raadscommissie de raad op de hoogte houdt van actualiteiten.

- 6. Organiseer een gesprek tussen het College van B&W en de raad over rollen en verantwoordelijkheden m.b.t. samenwerkingsverbanden. Wijs het College er op dat het accounthouderschap van elke deelname in de eigen ambtelijke organisatie goed belegd moet worden.*

Het college staat open voor het gesprek en merkt op, dat het accounthouderschap binnen de ambtelijke organisatie is belegd en verankerd met een overlegstructuur. Op enkele plekken is wel sprake van een capaciteitsprobleem. Dit wordt voor de raad inzichtelijk gemaakt via het formatieplan.

- 7. Wees proactief, lees! Denk vooruit, neem kennis van de visie en missie van de gemeenschappelijke regelingen zelf. Zet aangekondigde ontwikkelingen in de eigen agenda en volg deze. Stel vragen of laat vragen stellen. Veelal is één van de wethouders van Tiel lid van een DB, gebruik betrokkene! En u heeft ook nog een raadsrapporteur.*

Het college is uiteraard hulpbereid, maar vraagt hier wel begrip voor het verschil in verantwoordelijkheid tussen de rol van DB-lid en die van AB-lid. Wij gaan graag met de raad in gesprek over de rolverdeling tussen AB-leden, DB-leden, en raadsrapporteurs.

Verder herhaalt het college op deze plek het aanbod van strategische ambtelijke ondersteuning. De raadsrapporteurs kunnen zich overigens ook in de huidige situatie reeds wenden tot de accounthouders.

- 8. Vraag u vooral regelmatig af waarom Tiel ook al weer aan een regeling deelneemt en of deze deelname inderdaad tot de gewenste doelen leidt. En zo neen, wat moet er dan veranderen.*

Het college merkt op dat dit een goede aanleiding geeft om met de raad in gesprek te blijven over de meerwaarde van samenwerking. De rekenkamercommissie stelt, dat "de redenen

*waarom tot samenwerking wordt overgegaan, de doelen en ambities vóóraf glashelder, concreet en bekend moeten zijn. Maar dat een dergelijke benadering, in contrast met de opzet van de Tielse programmabegroting (wat willen we, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten), in geval van deelname aan een gr ontbreekt. Aan de voorkant van een overeenkomst tot samenwerking zou evenwel de focus moeten liggen op het waarom”.*

#### *9. Zorg voor evaluatiemomenten tussen college en raad.*

Het college gaat op zoek naar aanscherping van de P&C-cyclus ten aanzien van dit specifieke punt cq het daarover op p. 16 onder onderzoeksvraag 2 geformuleerde antwoord van de rekenkamercommissie:

*"Niet duidelijk is of de raad de afgelopen jaren regelmatig en volledig is geïnformeerd over de voortgang van de implementatie van de vastgestelde aanbevelingen om meer grip en controle op gemeenschappelijke regelingen te krijgen. In de voortgangsrapportages wordt hier in ieder geval niet of nauwelijks aandacht aan besteed.*

*Uit bijlage II blijkt overigens dat er maar in een beperkt aantal gevallen sprake is geweest van afwijkingen in de uitvoering van de aanbevelingen, dus aan de uitvoering ervan is wel degelijk gewerkt. Alleen lijkt er geen terugkoppeling over de voortgang aan de raad te hebben plaats gevonden."*

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders  
de secretaris,                      de burgemeester,

drs. I. van der Valk              ir. J. Beenakker