Rekenkamercommissie

Rekenkamerrapport
Grip op samenwerking?

Wassenaar Voorschoten Oegstgeest Leidschendam-Voorburg

Secretariaat: Postbus 393, 2250 AJ Voorschoten
info@rekenkamerwvolv.nl • www.rekenkamerwvolv.nl

Leeswijzer
Conclusies
Aanbevelingen
Bestuurlijke reacties en naschrift
Bevindingen onderzoek
Bijlagenboek rapport
Afwegingskader
Handreiking governance

Leeswijzer

Het rekenkamerrapport maakt deel uit van het onderzoeksprogramma van de rekenkamercommissie over samenwerking. Dit leverde eerder al het '*Afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden*' en de '*Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen*' op.

Dit 'Afwegingskader' is ook *online* te gebruiken.

De *poster* bevat de doelstelling, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek naar governance van samenwerkingsverbanden. De conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op het onderzoeksrapport (deel II en deel III) dat is opgesteld door Partners+Pröpper. Deel II: De onderbouwing bevat de *bevindingen* van het onderzoek en in deel III: Bijlagenboek zijn onder andere de resultaten van de digitale enquête opgenomen.

Bij dit onderzoek is de zogenaamde ambtelijke (op de feiten) en bestuurlijke reactie toegepast. De rekenkamercommissie heeft bij het onderzoek dankbaar gebruik gemaakt van de inzichten uit een klankbordgroep, samengesteld uit leden van de vier raden.

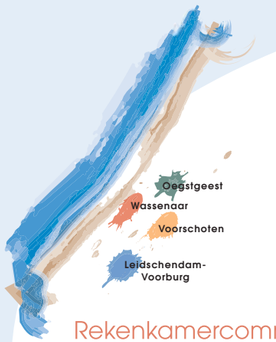
In het *naschrift* op de *bestuurlijke reacties van de colleges van burgemeester en wethouders* van Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg constateert de rekenkamercommissie verheugd dat de aanbevelingen worden betrokken bij een (verdere) verbetering van de grip op de samenwerking en de binnenkort op te stellen strategische visie op samenwerking/nota's verbonden partijen.

Colofon

De Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg bestaat uit de volgende leden:
- Peter van den Berg, voorzitter
- Henny van der Klis, plaatsvervangend voorzitter
- Wim Wensink
- Bert Jan Smallenbroek
- Saskia van der Haagen
- Rolf Willemse

Ondersteuning van de rekenkamercommissie wordt geboden door de secretaris:
Rini Teunissen

Opmaak/realisatie:
Grafisch bureau Grapefish



Rekenkamercommissie

Grip op samenwerking? Rekenkameronderzoek naar governance van verbonden partijen

Leeswijzer

Dit onderzoek maakt deel uit van het onderzoeksprogramma van de rekenkamercommissie over samenwerking. Dit leverde eerder al het '***Afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden***' en de '***Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen***' op. In beide documenten komen diverse aspecten die in dit rapport worden behandeld nader aan de orde.

Deze poster bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek en maakt onderdeel uit van het rekenkamerrapport 'Grip op samenwerking?'. Het rapport staat op www.rekenkamerwvolv.nl.

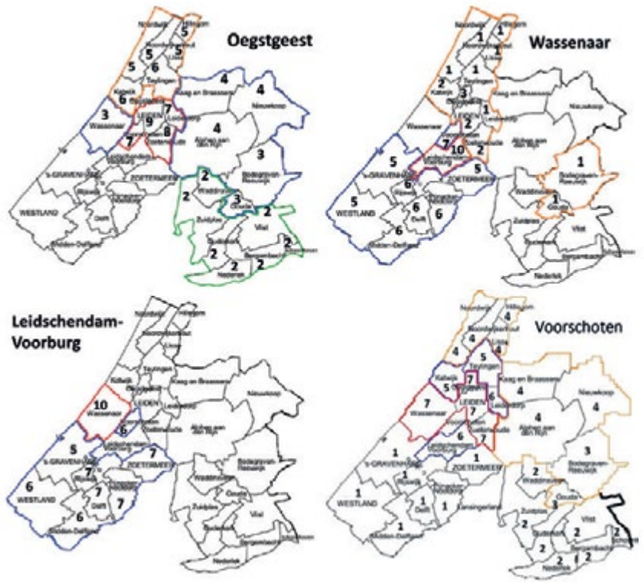
Doelstelling

De rekenkamercommissie stelt voor dit onderzoek drie doelen:

1. Inzicht geven in de feitelijke stand van zaken wat betreft de verbonden partijen waar de vier gemeenten aan deelnemen: aantal, juridische vormen, financiële en bestuurlijke belangen en de risico's.
2. Geven van een oordeel over de wijze waarop de vier gemeenten de governance van hun verbonden partijen (het geheel van afspraken rond sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden) hebben vormgegeven.
3. Verrijking en aanvulling van het door de rekenkamercommissie ontwikkelde instrumentarium betreffende verbonden partijen (Afwegingskader en Handreiking) om het gebruik daarvan te bevorderen.

Grip op samenwerkingsverbanden

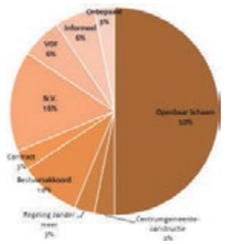
De kaarten laten zien met welke gemeenten wordt samengewerkt. De bestuurlijke oriëntatie van Voorschoten is het ruimste.



De nummers staan voor het aantal samenwerkingsverbanden waarin met de gemeente wordt samengewerkt. Op basis van deze aantallen zijn gemeenten ingedeeld in groepen (zie de gekleurde lijnen).

Rechtsvormen

Inventarisatie van samenwerkingsverbanden
Dit onderzoek heeft geleid tot een overzicht van 32 samenwerkingsverbanden waaraan één of meerdere van de vier gemeenten deelnemen. De meeste samenwerkingsverbanden (56%) zijn vormgegeven op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.



Verlengd lokaal bestuur	Verlegd lokaal bestuur
Het gemeentebestuur is…	*Het gemeentebestuur is…*
Zelfverzekerd De gemeente zet de samenwerking in als strategie om gemeentelijke doelen te bereiken.	**Afhankelijk** De gemeente heeft geen goed zicht op welke gemeentelijke doelen op welke wijze worden bereikt met de samenwerking.
Zelfstandig De gemeente maakt binnen de samenwerking keuzes om eigen gemeentelijke doelen te bereiken.	**Afwachtend** De gemeente accepteert de algemene diensten van het samenwerkingsverband zonder kritische toets.
Zelfbewust De gemeente neemt een actieve rol in de dagelijkse aansturing van het samenwerkingsverband.	**Afhoudend** De gemeente ziet het samenwerkingsverband als een orgaan zonder directe relatie met de gemeente.

Belangrijkste conclusies

- **Algemeen:** Het algemene beeld dat resulteert uit dit onderzoek is dat regionale samenwerking eerder tot *verlegd* dan tot *verlengd* lokaal bestuur leidt. De sturing en controle op de samenwerkingsverbanden – in het bijzonder vanuit de raad – is onvoldoende.
- **Sturing**: Het aangaan en afwegen van samenwerking vindt onvoldoende plaats op grond van een strategische visie. Actuele strategische visies op samenwerking ontbreken of zijn onvoldoende bekend bij raadsleden. In Oegstgeest wordt wel een nieuwe visie ontwikkeld en in Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg wordt gewerkt aan nieuwe nota's verbonden partijen.
- De raden sturen de samenwerking onvoldoende aan de hand van concrete beleidsdoelstellingen of deze raken na verloop van tijd uit beeld. In plaats hiervan vindt (bij)sturing vooral plaats op het gebied van financiën en wordt inhoudelijke sturing deels gecompenseerd door het opstellen van dienstverleningsovereenkomsten.
- Sturing op het onderscheid beleidsafstemming, gezamenlijke uitvoering en shared services vindt onvoldoende plaats. Verlengd lokaal bestuur bij beleidsafstemming betekent dat op basis van een helder mandaat van de raad de belangen en visie van de gemeente goed worden behartigd. Verlengd lokaal bestuur bij gezamenlijke uitvoering en shared services houdt in dat de gemeente de rol van opdrachtgever goed weet te vervullen. De gemeente is in staat precies te formuleren welke resultaten de opdrachtnemer moet realiseren en ze kan de opdrachtnemer eventueel bijsturen in de beoogde richting.
- **Beheersing**: De gemeenten maken niet systematisch risico-analyses waarin de risico's van samenwerkingsverbanden voor de gemeente in kaart worden gebracht. Slechts voor een klein deel van de samenwerkingsverbanden blijkt zo'n analyse aanwezig en vaak is deze alleen gericht op de financiële risico's. Door het ontbreken van deze analyses is de informatievoorziening en aandacht ook niet afgestemd op het risicoprofiel van het samenwerkingsverband.
- **Verantwoording**: Mede door het ontbreken van concrete doelstellingen hebben de raden niet of nauwelijks zicht op de mate waarin de samenwerkingsverbanden de gewenste maatschappelijke resultaten realiseren en zijn de raden dus onvoldoende in staat om dit te controleren en indien nodig bij te sturen. Verantwoording en controle is vooral gericht op financiële resultaten.
- Het instrumentarium van de rekenkamercommissie betreffende verbonden partijen (Afwegingskader en Handreiking) is nog niet toegepast op een concrete casus. Raadsleden zijn voornemens dat wel te doen.

Wat valt op in de casuïstiek?

- Raadsleden zijn in grote lijnen ontevreden over de informatie vanuit de samenwerkingsverbanden. Vaak is de informatie te algemeen van aard en biedt hij geen zicht op de realisatie van lokale motieven en doelen. Tegelijkertijd geven raadsleden aan dat zij onvoldoende actief zijn bij het formuleren van eisen aan de informatievoorziening.
- Bij problemen domineert vaak de aandacht voor de vormgeving (structuur) van samenwerking. Zo zijn de ogen bij de problemen rond Avalex in belangrijke mate gericht op een structuurverandering. Tegelijkertijd is echter ook duidelijk dat veel problemen te maken hebben met het onderlinge samenspel zoals het ontbreken van een gezamenlijke werkwijze bij de aansturing en beleidsafstemming.
- Gemeenten hebben nogal eens moeite met het formuleren van lokaal maatwerk/ 'couleur locale', of een gemeenschappelijke werkwijze daarvoor ontbreekt, waardoor het samenwerkingsverband bijvoorbeeld wordt overvraagd door de individuele gemeenten.
- Er ontstaat meer interesse voor lichte vormen van samenwerking en weerstand tegen zware gemeenschappelijke regelingen vanwege stroperige besluitvorming en de afstand tot de lokale samenleving.
- Bij raadsleden is veel oog en inzet voor samenwerking, bijvoorbeeld bij Holland Rijnland en de voorbereidingen op de Metropoolregio. Dit vraagt echter veel van de raad: het houden van overzicht, een lokale visie formuleren, een 'mandaat' aan de vertegenwoordigers meegeven en het onderhouden van contact met andere raden.
- Samenwerking wordt meer en meer gezien als kans om lokale doelen te realiseren. Raden beseffen daarbij het belang van het ontwikkelen van effectieve samenwerkingsstrategieën om ook in verbanden met grote spelers voldoende invloed te houden.
- Mede om die reden ontstaat behoefte aan onderlinge ontmoeting tussen de raden. Rond onder andere de Metropoolregio is zichtbaar dat de onderlinge interactie en ontmoeting van raden goed wordt gefaciliteerd en raden daar gebruik van maken.

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Leeswijzer
Conclusies
Aanbevelingen
Bestuurlijke reacties en naschrift
Bevindingen onderzoek
Bijlagenboek rapport
Afwegingskader
Handreiking governance

Rekenkamercommissie

Aanbevelingen

Ontwikkel een strategische visie op samenwerking voor de gemeente (in de regio) en leid hieruit de voorkeurspartners voor samenwerking af

Concrete uitwerking:
College en Raad: Stel de visie op/vast aan de hand van een aantal invalshoeken:

a. Wenselijke toekomstbeeld. Wat is de gewenste identiteit en aard van de lokale samenleving en welke samenwerking is daarvoor noodzakelijk en wenselijk? Hoeveel identiteit, en op welke aspecten, is de gemeente bereid op te geven in een samenwerking?
b. De huidige maatschappelijke samenhang. Waar ligt de natuurlijke beleidsinhoudelijke samenhang en de oriëntatie van huidige bewoners, bedrijven en organisaties?
c. Waar gaat de voorkeur naar uit: samenwerking met in beginsel steeds dezelfde gemeenten of per afzonderlijke taak bekijken met welke gemeenten het beste kan worden samengewerkt?

Maak de bestaande planning- en controlcyclus van de gemeente tot richtpunt van de sturing en controle van samenwerkingsverbanden

Concrete uitwerking:

a. **College**: Neem in de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting en het jaarverslag de informatie op over samenwerkingsverbanden die de raad nodig heeft om te kunnen sturen en te controleren. Beperk die informatie niet tot de verplichte onderwerpen in de paragraaf verbonden partijen (zie hoofdstuk 7 van de Handreiking).
b. **Raad**: Maak afspraken met het college over de informatieverstrekking aan de raad over verbonden partijen op basis van een analyse van de financiële en bestuurlijke risico's (zie Hoofdstuk 7 van de Handreiking).

Versterk en actualiseer de analyse van risico's van samenwerkingsverbanden

Concrete uitwerking:

a. **College**: Geef opdracht aan samenwerkingsverbanden om periodiek een omvattende risico-analyse op te stellen (niet alleen financiële risico's).
b. **College**: Stel vanuit het perspectief van de gemeente per samenwerkingsverband een risico-analyse op. Actualiseer deze zodra zich relevante ontwikkelingen voordoen. Markeer relevante verschillen tussen de risico-analyse van het samenwerkingsverband en de gemeentelijke risico-analyse.
c. **College**: Maak helder in welke mate de gemeente de risico's kan opvangen en welke beheersmaatregelen worden getroffen.
d. **Raad**: Verzoek om regelmatig geactualiseerde risico-analyses en vraag waar nodig om nadere toelichting.

Verbeter het zicht op de aard van samenwerking en daarmee op de rol en sturingsmogelijkheden van de raad

Concrete uitwerking:

a. **College**: Breng voor bestaande en nieuwe samenwerkingsverbanden in kaart wat de aard van de samenwerking is: gaat het om beleidsafstemming, gezamenlijke uitvoering, het delen van hulpbronnen of een netwerk/platform voor ontmoeting en kennisdeling.
b. **College**: Gebruik het verbeterde zicht op de aard van samenwerking om per verband de rol en sturingsmogelijkheden van de raad en de informatie die de raad nodig heeft beter inzichtelijke te maken: deze verschillen immers naar gelang de aard van de samenwerking. Neem dit ook mee in het opstellen van het dashboard (zie hiernaast).

Investeer in een overzicht op samenwerkingsverbanden aan de hand van een 'dashboard' regionale samenwerking

Concrete uitwerking:

a. **College**: Houd de huidige inventarisatie van samenwerkingsverbanden actueel en preciseer per verband:
   - Het onderwerp van samenwerking (taken en bevoegdheden)
   - De (gemeentelijke) motieven om samen te werken (inclusief de kansen die de samenwerking biedt)
   - Samenwerkingspartners (en de afweging om voor hen te kiezen)
   - Gekozen vorm van samenwerking en de redenen daarvoor
   - Aard van de taken en bevoegdheden: taken van het college of (ook) taken en bevoegdheden van de raad
   - Lokale doelstellingen en gerealiseerde resultaten
   - Kosten en ook de risico's die met de samenwerking zijn gemoeid
   - Status van de samenwerking (verkennen, formeren, continueren, beëindigen)
b. **Raad**: Verzoek om een regelmatig geactualiseerd dashboard en vraag waar nodig om nadere toelichting.

Werk samen met andere raden om samenwerkingsverbanden aan te sturen en te controleren, en overweeg eventueel de mogelijkheid van het instellen van onafhankelijke toezicht

Concrete uitwerking:

a. **Raad**: Organiseer samenwerking met raden uit andere samenwerkingsgemeenten om standpunten op elkaar af te stemmen om daarmee de invloed op de besluitvorming binnen samenwerkingsverbanden te vergroten, bijvoorbeeld door:
   a. Overleg op fractieniveau tussen fracties van dezelfde politieke partijen
   b. Vorming van een werkgroep van raadsleden uit verschillende raden die een verband volgt
   c. Gezamenlijke commissievergaderingen om de begroting of bepaalde beleidsstukken van het samenwerkingsverband te bespreken
b. **Raad**: Naast eigen en gezamenlijk toezicht is ook onafhankelijk toezicht mogelijk, zoals instellen van een raad van advies of raad van toezicht met onafhankelijke experts, afspraken maken over de rol die rekenkamer(commissie)s kunnen vervullen of uitbreiden van de rol van de gemeentelijke accountant met betrekking tot samenwerkingsverbanden.

Secretariaat: Postbus 393, 2250 AJ Voorschoten
info@rekenkamerwvolv.nl • www.rekenkamerwvolv.nl

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Leeswijzer
Conclusies
Aanbevelingen
Bestuurlijke reacties en naschrift
Bevindingen onderzoek
Bijlagenboek rapport
Afwegingskader
Handreiking governance

Bestuurlijke reacties Burgemeester en wethouders

- Gemeente Wassenaar
- Gemeente Voorschoten
- Gemeente Oegstgeest
- Gemeente Leidschendam-Voorburg
- Naschrift Rekenkamercommissie

Gemeente Wassenaar

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten,
Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg
t.a.v. de voorzitter, de heer P. van den Berg
Postbus 393
2250 AJ Voorschoten

Van	M. de Nooijer, concerncontroller	**Verzonden**	
Referentie	Uw brief van 12 september jl.	**Kenmerk**	Uit-18613-WS
Datum	7 oktober 2014	**Pagina**	1 van 1
		Bijlage(n)	-

Onderwerp Bestuurlijke reactie conceptrapport onderzoek "Grip op samenwerking"

Geachte rekenkamercommissie,

Op 12 september jongstleden hebben wij het conceptrapport "Grip op samenwerkingsverbanden" van u ontvangen met een verzoek om een bestuurlijke reactie. Het college onderschrijft de aanbevelingen die u naar aanleiding van de conclusies heeft gedaan. Op dit moment is een plan van aanpak om te komen tot een nota samenwerkingsverbanden in voorbereiding. Uw aanbevelingen zullen in dat traject worden meegenomen. Wij zullen de gemeenteraad informeren over onze reactie.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

secretaris burgemeester

Gemeente Wassenaar | Johan de Wittstraat 45 | Postbus 499 | 2240 AL Wassenaar | T. 14070 (toets alleen deze 5 cijfers)
E. gemeente@wassenaar.nl | I. www.wassenaar.nl

gemeente VOORSCHOTEN

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten,
Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg
t.a.v. de voorzitter de heer P. van den Berg
Postbus 393
2250 AJ Voorschoten

Datum:	7 oktober 2014	Ons kenmerk:	Uit-18974-VS
Uw Brief van:	12 september 2014	Behandeld door:	M. de Nooijer
Uw kenmerk:	-	Doorkiesnummer:	254
Bijlage(n):	-	Afdeling:	SSC

Onderwerp: Bestuurlijke reactie conceptrapport onderzoek "Grip op samenwerking"

Geachte rekenkamercommissie,

Op 12 september jongstleden hebben wij het rapport "Grip op samenwerkingsverbanden" van u ontvangen met een verzoek om een bestuurlijke reactie. Het college onderschrijft de aanbevelingen die u naar aanleiding van de conclusies heeft gedaan. Op dit moment is een plan van aanpak om te komen tot een nota samenwerkingsverbanden in voorbereiding. Uw aanbevelingen zullen in dat traject worden meegenomen. Wij zullen de gemeenteraad informeren over onze reactie.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

secretaris burgemeester

LEIDSEWEG 25 • POSTBUS 393 • 2250 AJ VOORSCHOTEN
T (071) 5600 600 • F (071) 5226 587 • WWW.VOORSCHOTEN.NL

Z0014D06806

GEMEENTE OEGSTGEEST

Aan:
Rekenkamercommissie
Postbus 393
2250 AJ Voorschoten

Datum	:	8 oktober 2014
Verzonden	:	8 oktober 2014
Ons kenmerk	:	Z-14-04281 / 3012
Uw identificatie	:	n.v.t.
Contactpersoon	:	B. Duvivier
Telefoonnummer	:	14071
Onderwerp	:	Bestuurlijke reactie Rekenkamerrapport 'Governance verbonden partijen'

Geachte Rekenkamercommissie,

Op 12 september 2014 ontvingen wij van u het conceptrapport van het onderzoek 'Governance verbonden partijen'. U stelde ons hierbij in de gelegenheid een bestuurlijke reactie te geven. Dit doen wij middels deze brief.

Allereerst danken wij uw Rekenkamercommissie voor het uitvoeren van dit onderzoek. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen in de rapportage zijn naar onze mening van actuele relevantie voor raad en college.

In uw rapport gaat u (samengevat) in op twee thema's met betrekking tot samenwerking. Het gaat daarbij om visievorming en oriëntatie op regionale samenwerking en de mate waarin raad en college grip ervaren op bestaande samenwerkingsverbanden. Onderstaand gaan wij hier nader op in.

Visie en oriëntatie op regionale samenwerking
U geeft aan dat het van belang is om als gemeente een strategische visie voor samenwerking te ontwikkelen en hieruit de voorkeurspartners voor samenwerking af te leiden. Wij herkennen dit punt en onderschrijven het belang hiervan. Uiterlijk op 17 oktober aanstaande zal ons college het raadsvoorstel aan de raad toesturen betreffende het onderzoek 'samenwerkingsbehoefte', inclusief de bijbehorende definitieve versie van het onderzoeksrapport van het onderzoek dat het college in opdracht van de raad heeft laten uitvoeren. Vervolgens is het aan de raad om te besluiten wanneer bespreking hierover plaatsvindt en om over het voorstel te

Gemeentehuis Rhijngeesterstraatweg 13
Postbus 1270 2340 BG Oegstgeest
Telefoon (071) 51 91 793 • Fax (071) 51 91 794
info@oegstgeest.nl • www.oegstgeest.nl

besluiten. Dit proces sluit ook aan bij uw constatering dat een actuele visie op bestuurlijke oriëntatie in Oegstgeest momenteel in ontwikkeling is.

Grip op bestaande samenwerkingsverbanden

U geeft in het kader van sturing en controle op samenwerkingsverbanden aan dat gemeenteraad en college te weinig grip ervaren. Het college herkent dit beeld, hetgeen ook aansluit bij de constateringen van ons college in de programmabegroting over de wenselijkheid van versterking van de sturing op verbonden partijen. De aanbevelingen van de Rekenkamercommissie met betrekking tot waarborgen voor sturing en controle zullen bij de verbetering van de sturing worden betrokken. Daarbij is het in lijn met de nota Verbonden Partijen ook van belang dat in samenwerking te doen met uw raad, zodat uw raad ook goed in positie wordt gebracht.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Oegstgeest,

J.W. van Tuijl
secretaris

drs. J.B. Waaijer
burgemeester

Gemeente Voorschoten
ontvangen
0 3 OKT. 2014

Rekenkamercommissie Wassenaar,
Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg
Postbus 393
2250AJ VOORSCHOTEN

Voorburg
Postbus 905
2270 AX Voorburg
Telefoon 14 070
Twitter @gemeente_LV
www.leidschendam-voorburg.nl
info@leidschendam-voorburg.nl

Datum 1 oktober 2014
Ons kenmerk / 118 9093
Uw brief/kenmerk 12 september 2014
Contactpersoon De heer M.J. Rombout
Telefoon 070-3009659
Bijlage
Onderwerp Bestuurlijke reactie conceptrapport onderzoek 'Governance verbonden partijen'

Geachte heer Van den Berg,

Wij hebben uw brief waarin u vraagt om een bestuurlijke reactie op het conceptrapport onderzoek 'Governance verbonden partijen' in ons college besproken. In deze brief zullen wij onze gevoelens en opmerkingen bij het conceptrapport aan u kenbaar maken.

In onze reactie beperken wij ons tot Deel I: De Kern, aangezien daarin de hoofdlijnen die belangrijk voor de bestuurders zijn vastgelegd. Wij herkennen de conclusies in het rapport, maar vinden het algemene beeld dat resulteert uit het onderzoek dat regionale samenwerking eerder tot verlegd dan tot verlengd bestuur leidt geen recht doen aan de inspanningen die de afgelopen jaren, in ieder geval binnen onze gemeente, zijn gedaan. Wij hebben namelijk al enkele jaren gelden geconstateerd dat sprake was van verlegd lokaal bestuur en hebben sindsdien veel inspanningen verricht om tot een verlengd lokaal bestuur te komen. Wij zouden dit graag in de conclusies terug zien.

In het verlengde hiervan willen wij u ook wijzen op een tekortkoming in het rapport. In ons coalitieakkoord 'Luisteren en doen, samen werkend' hebben wij vastgelegd dat wij onze strategische visie willen aanpassen. Hierbij worden zeker de verbonden partijen betrokken. Daarnaast is ook onze gemeente bezig met het opstellen van een nieuwe nota verbonden partijen.

De aanbevelingen liggen in de lijn van de stappen die wij tot op heden hebben gezet en nog gaan zetten. Wij zullen de aanbevelingen dan ook zeker betrekken in ons beleid om een betere sturing op verbonden partijen te realiseren.

Graag bij uw antwoord datum en ons kenmerk vermelden

Wij vertrouwen erop dat u onze bestuurlijke reactie zal verwerken dan wel zal toevoegen aan het rapport 'Governance verbonden partijen'.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg,

B.J.D. Huykman
waarnemend secretaris

drs. J.W. van der Sluijs
burgemeester

Leeswijzer
Conclusies
Aanbevelingen
Bestuurlijke reacties en naschrift
Bevindingen onderzoek
Bijlagenboek rapport
Afwegings-kader
Handreiking governance

Naschrift rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie constateert verheugd dat de colleges van burgemeester en wethouders van Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg in hun bestuurlijke reactie instemmend hebben gereageerd op de aanbevelingen in het rapport. Uit de bestuurlijke reactie van vooral Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg blijkt dat de colleges al diverse inspanningen hebben verricht om de grip op samenwerking te vergroten. Alle vier colleges geven aan de aanbevelingen te gebruiken bij het opstellen van een strategische visie op samenwerking dan wel nieuwe nota's verbonden partijen.

Het college van Leidschendam-Voorburg geeft in de bestuurlijke reactie aan dat in het rapport niet is vermeld dat de gemeente een nieuwe nota verbonden partijen gaat opstellen. De rekenkamercommissie heeft de tekst in de poster onder het kopje 'belangrijkste conclusies' (onder sturing) en in deel II van het rapport op bladzijde 15 (bovenaan) aangepast.

Grip op samenwerking?

Rekenkameronderzoek naar governance van samenwerkingsverbanden in de gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg

Het onderzoek is uitgevoerd door:
PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Onderzoekers:
Peter Struik, Remco Smulders, Bart Litjens en Hilda Sietsema (met medewerking van Tim Adriaansen)

8 oktober 2014 – Definitieve versie

Deel II: De onderbouwing. Dit document is een bijlage bij de kernposter met conclusies en aanbevelingen. Deel III bevat alle bijlagen.

Inhoudsopgave

0 Introductie 4

0.1 Achtergronden en doelstelling 4
0.2 Begripsbepaling en afbakening 5
0.3 Evaluatiemodel 6

1 Inventarisatie en voorwaarden 8

1.1 Inventarisatie van samenwerkingsverbanden 8
1.2 Visie en beleidskaders 13
1.3 Risico-analyse 16

2 Governance in de praktijk aan de hand van 6 casus 19

3 Grip op samenwerkingsverbanden 32

3.1 Verlengd of verlegd lokaal bestuur? 32
3.2 Gebruik van het governance-instrumentarium 34

0 Introductie

0.1 Achtergronden en doelstelling

Achtergronden

De afgelopen jaren is de samenwerking van gemeenten in geheel Nederland toegenomen. Belangrijke aanleiding voor een verder toenemende samenwerking is de verzwaring van het gemeentelijk takenpakket door een groot aantal decentralisaties van rijkstaken op het sociaal domein. Dit gaat veelal gepaard met 'efficiencykortingen'. Het bundelen van krachten is een 'natuurlijke reactie', niet alleen om de vele veranderingen het hoofd te bieden, maar ook om de risico's te beperken. Tegelijkertijd worden de wettelijke en professionele kwaliteitseisen waaraan gemeenten moeten voldoen trendmatig hoger en verwachten burgers een hogere kwaliteit van dienstverlening.
Sinds jaar en dag spelen er een aantal belangrijke vraagstukken rond de samenwerking van gemeenten. De vraag is allereerst in hoeverre gemeenten grip hebben op de samenwerking, waarbij in het bijzonder de vraag geldt in hoeverre gemeenteraden sturing en controle hebben op de samenwerking. Voor nogal wat gemeenten raakt samenwerking met partners buiten het gezichtsveld van de gemeenteraad. Een ander thema is of gemeenten regie nemen door vanuit een strategische visie bewuste keuzes te maken rond samenwerken: wanneer, met wie, in welke vorm samenwerken en wanneer zelfstandig opereren? In een onderzoek naar 110 gemeenten komt naar voren dat maar weinig gemeenten een visie hebben op samenwerking en dat gemeenten bij het aangaan van samenwerking weinig strategisch opereren.[1]

Doelstelling van het onderzoek

De rekenkamercommissie stelt voor dit onderzoek drie doelen:

1 Inzicht geven in de feitelijke stand van zaken wat betreft de verbonden partijen waar de vier gemeenten aan deelnemen: aantal, juridische vormen, financiële en bestuurlijke belangen en de risico's.
2 Geven van een oordeel over de wijze waarop de vier gemeenten de governance van hun verbonden partijen (het geheel van afspraken rond sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden) hebben vormgegeven.
3 Verrijking en aanvulling van het door de rekenkamercommissie ontwikkelde governance-instrumentarium om het gebruik daarvan te bevorderen.

[1] Klaas Abma, *Beoordelen van gemeenten*, Nijmegen, 2011 (dissertatie).

0.2 Begripsbepaling en afbakening

Begripsbepaling

Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de volgende begripsomschrijving (figuur 0.1).

Samenwerkingsverbanden

De term 'samenwerkingsverband' gebruiken we voor alle mogelijke publiek- en privaatrechtelijke constructies waarin een gemeente met andere partijen samenwerkt. De term omvat daarmee ook begrippen als verbonden partijen en gemeenschappelijke regelingen.

Verbonden partijen

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft (Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), art.1.). Onder financieel belang wordt verstaan een financiële inleg die niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat. Een stichting of vereniging die jaarlijks subsidie krijgt, maar waaraan geen andere financiële verplichtingen zitten met een juridische afdwingbaarheid door derden is strikt genomen geen verbonden partij. Bestuurlijk belang betekent zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

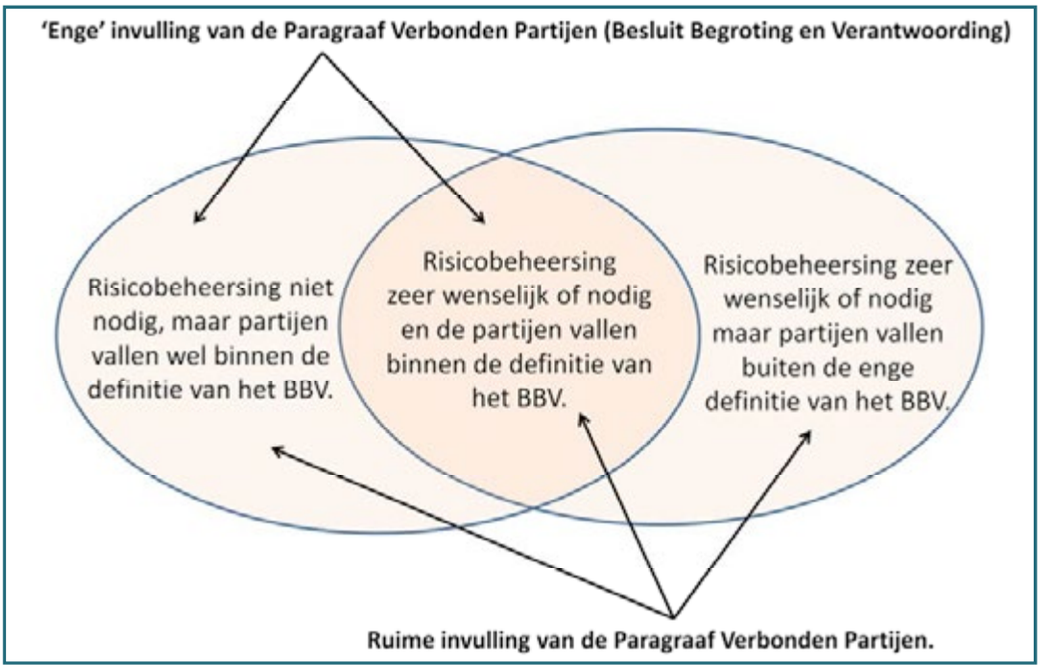
Vormen van samenwerking

- Publiekrechtelijk: op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het gaat om: Openbaar lichaam, Gemeenschappelijk orgaan, Centrumgemeenteconstructie of een Regeling zonder meer. Een gemeenschappelijke regeling is een verschijningsvorm van een verbonden partij.
- Privaatrechtelijk: samenwerkingsverbanden op basis van het privaatrecht, denk aan: contract, bestuursakkoord, Naamloze Vennootschap, Besloten Vennootschap, Stichting, Vereniging, Coöperatie. Dit kunnen verschijningsvormen van een verbonden partij zijn.
- Informeel: gemeenten kunnen ook op informele basis samenwerken, bijvoorbeeld in de vorm van bestuurlijk of ambtelijk overleg.

Figuur 0.1: Begripsbepaling.

Er is intussen ook een bestuurspraktijk ontstaan waarbij ook een ruimere definitie van verbonden partijen wordt gehanteerd vanuit de gedachte dat de gemeente risico's loopt bij bepaalde samenwerkingsverbanden die volgens de (enge) definitie uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) anders buiten beschouwing blijven.[2] Omgekeerd zijn er ook voorbeelden van samenwerkingsverbanden waar gemeenten slechts een klein deel van de aandelen bezitten en er nauwelijks sprake is van reële risico's. Volgens de enge definitie van het BBV gaat het hier echter wel om verbonden partijen. Een typerend voorbeeld is de BNG Bank (voorheen N.V. Bank Nederlandse Gemeenten).

[2] Zie ook: Deloitte en Touche, Gemeente Governance, *Handboek Verbonden partijen, 'Twee voeten in één sok'*, 2006, p. 7;



Figuur 0.2: Enge en ruime invulling van verbonden partijen.[3]

Afbakening in dit onderzoek

Het inventariserende deel van dit onderzoek richt zich op de samenwerkingsverbanden die onderdeel uitmaken van de ruime invulling van de paragraaf Verbonden Partijen (figuur 0.2). Op grond van bovenstaande begripsbepaling heeft de rekenkamercommissie aan de ambtelijke organisaties gevraagd een overzicht te verstrekken van alle verbonden partijen en overige samenwerkingsverbanden waarbij risicobeheersing wenselijk of nodig is. Als eis is gesteld dat het daarbij om intergemeentelijke samenwerking gaat, dus niet samenwerking met alleen partijen uit de lokale samenleving.

0.3 Evaluatiemodel

Het onderzoek wordt gericht aan de hand van het onderstaande evaluatiemodel. Dit model correspondeert met de onderzoeksvragen in bijlage 1 van het bijlagenboek.

[3] Zie ook: L.Th. van den Dool en J.M. van de Laar, *Schakelen naar sterkere sturing*, geen datum.

Figuur 0.3: Evaluatiemodel.

Resultaten: Er is grip op de samenwerking in geval van *verlengd* lokaal bestuur in de zin dat eigen/lokale motieven en doelen centraal staan. Er is geen grip op samenwerking in geval van *verlegd* lokaal bestuur. Samenwerkingsverbanden nemen dan taken over van de gemeente zonder heldere aansturing.

Praktijk van governance: De wijze waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan governance van samenwerkingsverbanden, waaronder:
- Een helder afwegingskader en bewuste keuze bij het aangaan van samenwerking.
- Richting geven aan de rolverdeling tussen raad en college in termen van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden.
- Invulling geven aan risico-analyse en informatievoorziening aan de raad.

Voorwaarden: Relevante voorwaarden kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op kaders die richting geven aan de governance van samenwerkingsverbanden. Ook wordt gelet op andere voorwaarden zoals de gemeentelijke visie op regionale samenwerking.

Met het onderzoek wordt ook – conform doelstelling 1 – invulling gegeven aan een **inventarisatie van samenwerkingsverbanden**.

Leeswijzer

Deel I: De kern. De kern van het onderzoek – inclusief de conclusies en aanbevelingen – is opgenomen in een aparte posterpresentatie op A3 formaat. Deze poster kan in principe zelfstandig worden gelezen.

Deel II: De onderbouwing. Het voorliggende document is een bijlage bij de poster en bevat de onderliggende onderbouwing van Deel I. Deel II bevat drie hoofdstukken:
1 Een inventarisatie van de samenwerkingsverbanden, de visie / beleidskaders van de gemeenten en de aanwezigheid van risico-analyses.
2 Hier staat de praktijk van governance centraal aan de hand van 6 casus.
3 Hoofdstuk 3 richt zich op resultaten in termen van verlengd of verlegd lokaal bestuur.

Deel III: Bijlagenboek. Deel III bevat alle bijlagen bij het onderzoek, waaronder de onderzoeksopzet, bronnenlijst en de resultaten van de digitale enquête onder ambtelijke accounthouders en daarmee een overzicht over de samenwerkingsverbanden van de gemeenten.

1 Inventarisatie en voorwaarden

1.1 Inventarisatie van samenwerkingsverbanden

ONDERZOEKSVRAGEN

- Welke verbonden partijen zijn er per gemeente?
- Welke partijen participeren in de samenwerkingsverbanden?
- Welke juridische vorm hebben de samenwerkingsverbanden?
- Hoe zijn de besturen van de samenwerkingsverbanden samengesteld?
- Wie vertegenwoordigt de gemeente in de bestuursorganen van deze samenwerkingsverbanden?
- Welke budgetten horen bij deze samenwerkingsverbanden?

Kernbevinding

Dit onderzoek geeft zicht op 32 samenwerkingsverbanden. De helft van de verbanden is vormgegeven als openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De bestuurlijke oriëntatie en mate van samenwerking met andere gemeenten wisselt sterk. Zo valt op dat Voorschoten met veruit de meeste gemeenten samenwerkt en de samenwerking zich uitstrekt van de Haagse regio, Holland Rijnland tot aan Gouda en omgeving.

Per gemeente is een lijst met samenwerkingsverbanden door de ambtelijke organisatie aangeleverd. De samenwerkingsverbanden zijn ingedeeld aan de hand van figuur 0.2:

- Risicobeheersing niet nodig maar partijen vallen wel binnen de enge definitie van het BBV (5 samenwerkingsverbanden);
- Risicobeheersing wenselijk of nodig en partijen vallen binnen de enge definitie van het BBV (20 samenwerkingsverbanden);
- Risicobeheersing wenselijk of nodig maar partijen vallen buiten de enge definitie van het BBV (7 samenwerkingsverbanden).

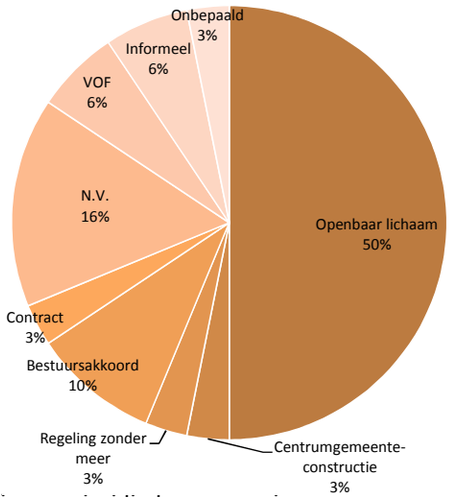
Dit overzicht biedt zicht op meer samenwerkingsverbanden dan de paragrafen Verbonden partijen in de programmabegrotingen van de gemeenten. Daarin hanteren de gemeenten namelijk de ‘enge’ definitie van verbonden partijen (zie ook figuur 0.2).

Samenwerkingsverband	Vorm	Wassenaar	Leidschendam-Voorburg	Oegstgeest	Voorschoten
Risicobeheersing niet nodig, maar partijen vallen wel binnen de enge definitie van het BBV					
Bank Nederlandse Gemeenten N.V.	NV	X	X	X	X
Dunea N.V.	NV	X	X	X	X
Alliander N.V.	NV	X		X	X
Nuon Energy	NV	X			X
Eneco Holding N.V.	NV		X		
Risicobeheersing wenselijk of nodig en partijen vallen binnen de enge definitie van het BBV					
Veiligheidsregio Haaglanden	OpLi	X	X		
Veiligheidsregio Hollands-Midden	OpLi			X	X
Stadsgewest Haaglanden	OpLi	X	X		
Holland Rijnland	OpLi			X	X
GGD Haaglanden	OpLi	X	X		
Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden	OpLi			X	X
GGZ subsidies	CG			X	X
Omgevingsdienst Haaglanden	OpLi	X	X		
Omgevingsdienst West-Holland*	OpLi			X	
Werkvoorzieningsschap Kust-, Duin- en Bollenstreek	OpLi	X		X	
Dienst sociale Werkvoorziening Rijswijk e.o.	OpLi		X		
Avalex	OpLi	X	X		
Gevulei*	OpLi	X		X	X
Inzameling en afvoer huishoudelijk afval door gemeente Leiden	RzM			X	
Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland	OpLi	X		X	X
Werkorganisatie Duivenvoorde	OpLi	X			X
Servicepunt71	OpLi			X	
VOF Nieuw Rhijngeest*	VOF			X	
VOF Leidschendam Centrum*	VOF		X		
Metropoolregio Rotterdam-Den Haag *	OpLi	X	X		
Risicobeheersing wenselijk of nodig maar partijen vallen buiten de enge definitie van het BBV					
Inkoop Netwerkorganisatie	Inf	X	X		X
Regionaal inkoopbureau Haaglanden*	Ntb	X	X		X
Samenwerking programmamanagement / programma-organisatie 3D's	Inf	X	X		X
Gezamenlijke Afdeling Werk en Inkomen	Con	X	X		X
Economische agenda Leidse Regio	Bes			X	X
Herinrichting Duivenvoorde Corridor	Bes		X		X
Pact van Duivenvoorde	Bes	X	X		X
Totaal		**19**	**17**	**15**	**18**

Tabel 1.1: Overzicht van samenwerkingsverbanden per gemeente.
OpLi = Openbaar Lichaam, *CG* = Centrumgemeenteconstructie, *RzM* = Regeling zonder meer, *Con* = Contract, *Bes* = Bestuursakkoord/convenant, *NV* = Naamloze Vennootschap, *VOF* = Vennootschap onder Firma, *Inf* = informele samenwerking, *Ntb*: de vormgeving is nog niet bepaald.

Opmerkingen bij tabel 1.1 naar aanleiding van de asterisken (*):
- Voorschoten zal waarschijnlijk op korte termijn aansluiten bij de Omgevingsdienst West-Holland.
- Wassenaar en Voorschoten treden per 1 januari 2015 uit Gevulei.
- De VOF Nieuw Rhijngeest en VOF Leidschendam Centrum zijn in het onderzoek verder niet meegenomen aangezien het hier niet gaat om intergemeentelijke samenwerking.
- De Metropoolregio gaat vanaf 2015 formeel van start als de regio Haaglanden ophoudt te bestaan (WGR+).
- Regionaal Inkoopbureau Haaglanden verkeert in de verkennende fase (begin 2015 wordt meer duidelijkheid verwacht).

Van de samenwerkingsverbanden is 56% vormgegeven op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen en 34% op basis van privaatrecht. Het openbaar lichaam is de meest toegepaste vorm (50%). Bij de keuze voor een specifieke vormgeving is vooral van belang of dit het gevolg is van een bewuste afweging, onder meer:
- Is de samenwerking vrijwillig of verplicht?
- Bij verplichte samenwerking: is ook de vorm van samenwerking voorgeschreven?
- Hoe duurzaam of flexibel moet de samenwerking worden georganiseerd?
- Hoe groot moet de betrokkenheid en invloed van de raden zijn?

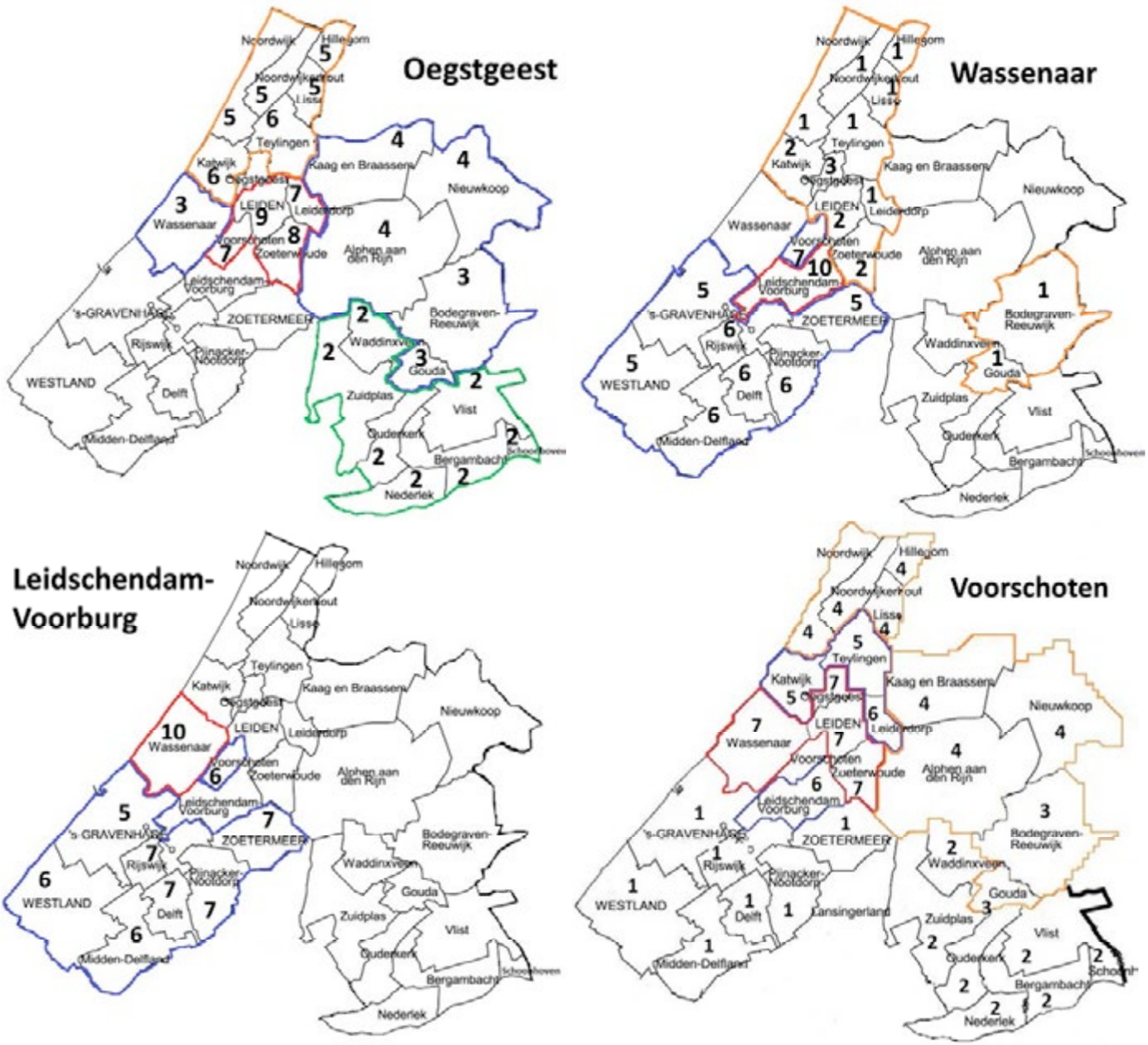


Figuur 1: juridische vormgeving

➤ **Zie ook**: 'Keuze voor een bepaalde vorm van een verbonden partij', hoofdstuk 5; en 'Vormen van verbonden partijen', bijlage 1; in de *Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen*, Rekenkamercommissie, januari 2014.

De kaarten in figuur 1.2 laten zien met welke gemeenten wordt samengewerkt. Wat opvalt, is dat Leidschendam-Voorburg binnen een geconcentreerd gebied met een beperkt aantal gemeenten veel samenwerkt, terwijl met name Voorschoten met een groot aantal gemeenten in meer of mindere mate samenwerkt. Ook bij Wassenaar is, weliswaar in beperktere mate, een oriëntatie naar het noorden en het zuiden te zien. Oegstgeest werkt veel samen met de gemeenten rondom Leiden en ook met de gemeenten in de kuststreek.

De bestuurlijke oriëntatie en het aantal gemeenten waarmee wordt samengewerkt verschilt kortom tussen de vier gemeenten. Van belang is vooral dat de afweging (wanneer zelfstandig opereren, wanneer samenwerken, met wie en in welke vorm) bewust wordt gemaakt aan de hand van een strategische visie. Onderdeel van de visie kan zijn gericht op het verminderen van bestuurlijke drukte en vergroten van synergie, bijvoorbeeld door zoveel mogelijk met dezelfde partners samen te werken.



Figuur 1.2: Samenwerkingsspelers per gemeente. Toelichting: de nummers staan voor het aantal samenwerkingsverbanden waarin met de gemeente wordt samengewerkt. Op basis van deze aantallen zijn gemeenten ingedeeld in groepen (zie de gekleurde lijnen).

In tabel 1.2 is voor een deel van de samenwerkingsverbanden (waarbij risicobeheersing wenselijk/nodig is én die van start zijn gegaan) de bijdragen van de gemeenten in kaart gebracht.

Samenwerkingsverband	Wassenaar	Leischendam-voorburg	Oegstgeest	Voorschoten
Werkorganisatie Duivenvoorde	13.000.000	-	-	12.000.000
Avalex	3.649.632	7.200.000	-	-
Veiligheidsregio Haaglanden	2.044.000	5.642.000	-	-
Gezamenlijke Afdeling Werk en Inkomen[4]	1.041.613	6.000.000	-	929.630
Dienst sociale Werkvoorziening Rijswijk e.o.	-	2.800.000	-	-
Servicepunt71	-	-	2.268.000	-
Veiligheidsregio Hollands-Midden	-	-	1.123.470	1.196.567
Gevulei	1.000.000	-	670.000	1.000.000
Stadsgewest Haaglanden	406.000	1.130.000	-	-
Holland Rijnland	-	-	731.960	922.440
GGD Haaglanden	288.000	750.000	-	-
Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden	-	-	701.590	700.000
Inzameling en afvoer huishoudelijk afval door gemeente Leiden	-	-	541.210	-
Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland	537.251	-	409.000	473.827
Omgevingsdienst West-Holland	-	-	370.000	-
Omgevingsdienst Haaglanden	228.000	250.146	-	-
Werkvoorzieningsschap Kust-, Duin- en Bollenstreek[5]	25.307	-	41.686	-
GGZ subsidies	-	-	32.517	35.000
Inkoop Netwerkorganisatie	onbekend	34.000	-	onbekend
Pact van Duivenvoorde	30.000	33.000	-	30.000
Economische agenda Leidse Regio	-	-	21.000	11.000
Samenwerking programmamanagement / programma-organisatie 3D's[6]	n.v.t	n.v.t	-	n.v.t
Herinrichting Duivenvoorde Corridor[7]	-	n.v.t	-	n.v.t

Tabel 1.2: Bijdrage gemeenten (€) aan samenwerkingsverbanden (begroting 2014). Bron: op basis van digitale enquête onder ambtelijke accounthouders en waar nodig aangevuld op basis van documenten. Wanneer gemeenten niet deelnemen aan een samenwerkingsverband is '-' ingevuld.

[4] Het gaat hierbij alleen om de bijdrage aan de gezamenlijke organisatie.

[5] Hierbij gaat het alleen om de gemeentelijke bijdrage in het tekort en niet om de rijksmiddelen die via de gemeente naar het Werkvoorzieningsschap gaan voor uitvoering van de regelingen.

[6] Samenwerking vindt voorlopig met 'gesloten beurs' plaats.

[7] Er is geen gezamenlijke begroting voor deze bestuurlijke samenwerking. Zowel het Pact van Duivenvoorde als de Herinrichting Duivenvoorde Corridor bevatten overigens niet de grondexploitatie Duivenvoordecorridor. Dit werkt ook door op de risico-analyse (zie paragraaf 1.3).

1.2 Visie en beleidskaders

ONDERZOEKSVRAGEN

- Welke algemene en specifieke kaders hebben de raden gesteld voor de governance van verbonden partijen? Welke afspraken zijn hierin opgenomen over de informatievoorziening aan de raad? (N.b.: specifieke kaders voor governance worden aan de hand van casus toegelicht in hoofdstuk 2).
- Wanneer zijn de kaders voor het laatst herzien?
- Zijn de raadsleden bekend met deze kaders en wat is het oordeel van raadsleden over deze kaders?

Kernbevinding

Uit schriftelijke stukken en interviews blijken verschillen te bestaan tussen gemeenten ten aanzien van:

- Mate waarin de strategische visies op regionale samenwerking actueel zijn.
- Mate waarin visies bij iedereen bekend zijn en concreet gebruikt worden bij de afweging van samenwerking (wanneer, met wie, in welke vorm).
- Mate waarin visies meer instrumenteel of meer abstract zijn vormgegeven.
- De verwachtingen die bestaan ten aanzien van visies, onder meer rond bovenstaande punten.

In gemeente Oegstgeest ontbreekt een actuele visie op de bestuurlijke oriëntatie. Deze is momenteel in ontwikkeling en de raad neemt hierover op korte termijn een besluit.
De gemeente beschikt over een Nota verbonden partijen. Hierbij valt op dat aandacht bestaat voor praktische instrumenten voor sturing en controle van samenwerkingsverbanden. Wel blijkt dat deze nota onvoldoende bekend is bij de raadsleden. Dit is ook het geval voor de Nota verbonden partijen van gemeente Leidschendam-Voorburg. In de gemeenten Voorschoten en Wassenaar ontbreekt op dit moment een Nota verbonden partijen. Deze zijn in ontwikkeling (Voorschoten) of aangekondigd (Wassenaar).
De gemeenten Voorschoten, Leidschendam-Voorburg en Wassenaar beschikken over een visie op regionale samenwerking. Deze staan echter in onvoldoende mate op het netvlies bij de raadsleden of de visie is volgens raadsleden verouderd. Dit speelt bijvoorbeeld bij een deel van raadsleden uit Voorschoten: zij kennen de visie op regionale samenwerking uit 2008 niet. Daarnaast zijn deze raadsleden in Voorschoten niet goed in staat de toenemende samenwerking met de Haagse regio af te wegen ten opzichte van al bestaande samenwerking in de andere gebieden. Raadsleden van gemeente Wassenaar uiten ook de behoefte aan een actuele visie. In het nieuwe coalitieakkoord wordt een dergelijke visie en Nota verbonden partijen aangekondigd.
Op grond van deze bevindingen kan tevens worden afgeleid dat regionale samenwerking door de vier raden in onvoldoende mate bewust wordt afgewogen aan de hand van een strategische visie.

Oegstgeest

In september 2011 stelt de raad de Nota verbonden partijen vast met als doel om de grip op verbonden partijen te versterken en in te spelen op nieuwe ontwikkelingen waaronder de decentralisaties in het sociaal domein. De nota biedt onder meer inzicht in de wettelijke kaders, begripsbepaling, een afwegingskader met instrumenten voor sturing en controle en negen aanbevelingen voor het versterken van grip op verbonden partijen.

Hieraan vooraf gaat een aantal andere ontwikkelingen:
- Een door de raad vastgestelde checklist om grip op verbonden partijen te versterken (2010; zie bijlage 3 in de Nota verbonden partijen). Onderdeel van dit afwegingskader is het formuleren van lokale doelen die de gemeente met samenwerking wil realiseren, de aard en frequentie van informatievoorziening aan de raad, de afvaardiging in bestuursorganen en de invulling van risico-analyse en -beheersing.
- Een informatiepakket en thema-avond over verbonden partijen voor raadsleden.
- De afspraak dat alle jaarstukken van verbonden partijen in dezelfde commissies van mei/juni behandeld worden aan de hand van een adviesnota.

Op basis van een verkenning en oriënterende discussie (Discussienota Bestuurlijke Toekomst Scenario's, 18 juli 2013) zal de gemeenteraad van Oegstgeest op korte termijn besluiten over intensivering van regionale samenwerking aan de hand van twee hoofdscenario's: samenwerking met gemeenten in de regio Katwijk/Noordwijk of de Leidse regio. Het college geeft aan dat deze visie ook leidend zal zijn voor het verdere optreden in (het aangaan van) samenwerkingsverbanden.
In het collegeprogramma 2014-2018 is opgenomen dat samenwerking moet bijdragen aan effectieve en efficiëntere beleidsvorming en uitvoering (onder meer 'goede zorg met minder geld'). Raadsleden zijn goed op de hoogte van de huidige discussie over intensivering van regionale samenwerking en de regionale oriëntatie van de gemeente. De Nota verbonden partijen (2011) staat bij hen minder op het netvlies.

Leidschendam-Voorburg

In de Strategische Visie (2005) is opgenomen dat de gemeente vooral 'bedrijfsmatige' samenwerking zoekt met andere gemeenten in de regio Haaglanden. In het Coalitieakkoord 2014-2018 staat de (verdere) intensivering van de ambtelijke en bestuurlijks samenwerking met Voorschoten en Wassenaar centraal. Raadsleden hebben geen goed zicht op de gemeentelijke visie voor regionale samenwerking (bron: interview).
In de laatste versie van de Nota verbonden partijen (geen datum, het betreft een actualisatie van de nota uit 2004) wordt onder meer aandacht besteed aan begripsbepaling, verschijningsvormen, procedures en afspraken in relatie tot mogelijkheden voor sturing en controle door de raden. De nota is in vergelijking met de Nota verbonden partijen van Oegstgeest meer gericht op beschrijving (zoals wettelijke grondslag, vormen van samenwerking, procedures) en minder gericht op het bieden van concrete handreikingen of afwegingskaders aan de raad. Zo beperken de afspraken over informatievoorziening zich tot beschrijving van de procedure omtrent begroting en jaarrekening en de constatering dat raadsleden altijd informatie kunnen vragen aan de AB-leden.

De nota Verbonden partijen staat bij de raad niet op het netvlies, al is wel bekend dat deze bestaat. Om de betrokkenheid van de gemeenteraad bij samenwerking te vergroten, heeft het college in het Coalitieakkoord 2014-2018 het plan opgenomen om in 2014 een nieuwe Nota verbonden partijen vast te stellen. Hierin moeten nieuwe afspraken ten aanzien van de governance van verbonden partijen worden vastgelegd. Tijdens een groepsinterview uiten raadsleden de behoefte aan informatie over relevante afwegingen zoals de keuze voor de vorm van samenwerkingsverbanden. Het college heeft ook het idee dat de raad moeite heeft om zicht te houden op de politiek relevante zaken bij de verschillende samenwerkingsverbanden (bron: interview).

Voorschoten

In 2008 geeft de raad van Voorschoten opdracht aan het college om duurzame 'operationele' samenwerking te verkennen met gemeente Wassenaar eventueel uitgebreid met Leidschendam-Voorburg (13 november 2008). Inmiddels heeft dit via verschillende stappen geleid tot één gezamenlijke werkorganisatie Duivenvoorde voor alle ambtenaren van Voorschoten en Wassenaar (raadsbesluit 8 maart 2012). In het coalitieprogramma 2014-2018 is een blijvende investering in de samenwerking met Wassenaar en Leidschendam-Voorburg opgenomen. Dit blijkt ook in het interview met het college: "er wordt bij intergemeentelijke samenwerking altijd eerst gekeken naar samenwerking met de gemeenten Wassenaar en Leidschendam-Voorburg. Pas als dit niet lukt dan wordt er naar andere partners gekeken."

Voorschoten kijkt verschillende kanten op als het om samenwerking gaat:
- Gemeente Voorschoten richt zich van oudsher op de stad Leiden (centrumgemeente) en de omliggende gemeenten. Onder meer binnen Holland Rijnland worden met deze gemeenten gezamenlijke opgaven opgepakt.
- Voorschoten richt zich recent meer op samenwerking met Wassenaar, Leidschendam-Voorburg en (vooral rond de decentralisaties) ook op de overige gemeenten in de regio Haaglanden.

Een deel van de raadsleden is bekend met de huidige visie op regionale samenwerking, terwijl een ander deel deze visie niet kent en/of mist is. In het bijzonder mist het laatstgenoemde deel van de raadsleden:
- Ondersteuning bij de afweging tussen 'zelf doen, samenwerken of uitbesteden'.
- Een geactualiseerde visie op de bestuurlijke oriëntatie waarin zowel het blikveld richting Holland Rijnland als richting de Regio Haaglanden wordt geadresseerd (bron: groepsinterview met raadsleden). Zo blijkt het niet mogelijk om aansluiting te vinden bij de Omgevingsdienst Haaglanden. Voorschoten moet zich op aanwijzing van de provincie aansluiten bij West-Holland. Gevolg is ook dat ambtenaren van de gezamenlijke werkorganisatie Duivenvoorden nu in verschillende samenwerkingsverbanden moeten functioneren, namelijk de Omgevingsdienst Haaglanden en de Omgevingsdienst West-Holland.

De gemeente beschikt op dit moment niet over een Nota verbonden partijen. Deze wordt opgesteld (bron: interviews).

Wassenaar

Voor gemeente Wassenaar geldt net als voor Voorschoten dat vanaf 2008 via tussenstappen sprake is van een steeds hechtere samenwerking die in 2013 uitmondt in de werkorganisatie Duivenvoorde. Voor Wassenaar is het realiseren van economische schaalvoordelen eveneens een belangrijk motief. Daarnaast werkt gemeente Wassenaar rond verschillende opgaven samen in het stadsgewest Haaglanden.
In het Coalitieakkoord 2014-2018 wordt aangekondigd dat het college een nota Verbonden partijen gaat opstellen inclusief een visie op samenwerking. Raadsleden hebben behoefte aan deze visie, zo blijkt uit het groepsgesprek. Zij wijzen onder meer op inzicht in:

- Afweging tussen zelf doen of samenwerking.
- Afweging van samenwerkingsvormen en partners.
- Verschillende vormen van samenwerking inclusief de sturings- en controlemogelijkheden en bevoegdheden van de raad en het college.
- Repertoire van instrumenten om grip op samenwerking te versterken.
- Politiek relevante aspecten van samenwerking versus bestuurlijke aspecten.

1.3 Risico-analyse

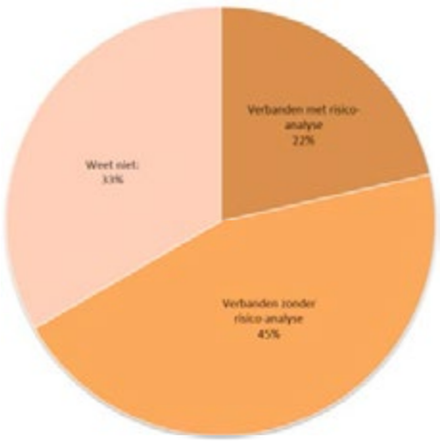
ONDERZOEKSVRAAG

Welke risico's (financieel en anderszins) zijn geïdentificeerd, op basis van welke risico-inventarisatie en wanneer vond deze voor het laatst plaats?

Kernbevinding

Volgens ambtelijke accounthouders is voor 45% van de samenwerkingsverbanden geen risico-analyse aanwezig en voor 33% van de samenwerkingsverbanden weten de ambtelijke accounthouders niet of een risico-analyse voor handen is. Indien sprake is van risico-analyses ten behoeve van de raad zijn deze eenzijdig gericht op financiële risico's.

Het beeld in figuur 1.3 bevestigt de eerdere conclusie van de rekenkamercommissie (op basis van onderzoek in Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest) dat inventarisatie en kwantificering van risico's analyse voor verbonden partijen niet structureel, eenduidig en systematisch plaatsvindt onderzoek gedaan naar reserves, voorzieningen en risico's (bron: onderzoek naar reserves, voorzieningen en risico's, 2013). onder ambtelijke accounthouders.



Figuur 1.3: Aanwezigheid risico-analyse samenwerkingsverbanden voor de raad. Bron: digitale enquête onder ambtelijke accounthouders.

In gemeentelijke begroting en jaarstukken is uitsluitend aandacht voor financiële risico's van de samenwerkingsverbanden.
De kwaliteit van deze risico-analyses ten behoeve van de raad verschilt per gemeente:

Risico-analyse in de programmabegrotingen 2014

- In Wassenaar en Voorschoten is een analyse per samenwerkingsverband opgenomen maar uitsluitend de financiële risico's zijn in beeld. De risico-analyse verschilt per verband. Soms worden actuele risico's benoemd, soms wordt een algemeen beeld geschetst en er zijn ook verbanden waar geen risico's zijn benoemd. In de begroting van Wassenaar wordt in de paragraaf Weerstandsvermogen nog wel expliciet teruggekomen op de risico's van de samenwerkingsverbanden in termen van de 'meest materiële risico's. De kans en impact van de risico's is niet uitgewerkt.
- De programmabegroting van Oegstgeest gaat in de paragraaf Weerstandsvermogen kort in op het financiële risico van alle verbonden partijen gezamenlijk. In de paragraaf Verbonden Partijen is geen aandacht voor de risico's per samenwerkingsverband.
- In de programmabegroting van Leidschendam-Voorburg wordt in de paragraaf Verbonden Partijen niet ingegaan op de risico's per samenwerkingsverband. In de paragraaf Weerstandsvermogen komen vier samenwerkingsverbanden (waarin blijkbaar de grootste risico's spelen) wel aan bod: de GGD, Dienst Sociale Werkvoorziening, Avalex en de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag. De kans en financiële omvang van het risico zijn gekwantificeerd en ook wordt voor de vier samenwerkingsverbanden uitgelegd wat de oorzaken zijn van de risico's.

Tijdens interviews met raadsleden wordt inzicht in risico per samenwerkingsverband ook als een gemis ervaren: "Dat werkt twee kanten op: een raad moet er om vragen en het college moet daar actief over informeren" (bron: interviews). Als er al aandacht is voor risico's, gaat dit ook in de beleving van raadsleden uitsluitend om de financiële risico's. Raadsleden willen onder meer zicht hebben op de risico's die samenwerking met zich meebrengt voor de eigen beleidsvrijheid en de risico's voor de maatschappelijk doelen die met de samenwerking beoogd worden.

> *"Bijvoorbeeld bij de Veiligheidsregio: die is opgericht met het oog op bepaalde maatschappelijke effecten en dus wil je geïnformeerd worden over risico's die bijvoorbeeld invloed kunnen hebben op de uitrijtijden of een goede samenwerking tussen de verschillende actoren. Niet alles is immers terug te brengen tot geld" (Bron: interviews).*

Via de digitale enquête is door ambtelijke accounthouders een beknopte inschatting gemaakt van de risico's per samenwerkingsverband. Daarbij zijn risico's vanuit meerdere invalshoeken verkend (niet alleen financiële risico's). Op basis van hun inschatting van de omvang/impact en kans van deze risico's, is een categorisering gemaakt in samenwerkingsverbanden met substantiële en beperkte risico's (zie figuur 1.4). Hoewel dit dus om een indeling gaat op basis van een korte inschatting van één accounthouder, laat dit wel zien dat het relatief weinig tijd kost om tot een eerste verkenning van risico's te komen.

Voorschoten	Oegstgeest
Substantiële risico's: – Belastingsamenwerking – Gezamenlijke afdeling werk en inkomen – Pact van Duivenvoorde **Beperkte risico's:** – Gevulei – Economische agenda Leidse Regio – Herinrichting Duivenvoorde Corridor	**Substantiële risico's:** – Veiligheidsregio Hollands-Midden – Belastingsamenwerking – Servicepunt71 – Economische agenda Leidse Regio **Beperkte risico's:** – Gevulei – Inzameling afval door Leiden
Wassenaar	**Leidschendam-Voorburg**
Substantiële risico's: – Omgevingsdienst Haaglanden – Werkvoorzieningsschap Kust-, Duin en Bollenstreek – Avalex – Belastingsamenwerking – Gezamenlijke afdelign werk en inkomen – Pact van Duivenvoorde **Beperkte risico's:** – Gevulei	**Substantiële risico's:** – GGD Haaglanden – Omgevingsdienst Haaglanden – Dienst Sociale Werkvoorziening – Avalex – Regionaal inkoopbureau – Samenwerking programmamanagement 3D's – Gezamenlijke afdeling werk en inkomen – Pact van Duivenvoorde – Veiligheidsregio Haaglanden **Beperkte risico's:** – Stadsgewest – Inkoop Netwerkorganisatie – Herinrichting Duivenvoorde Corridor

Figuur 1.4: Inschatting van risico's door ambtelijke accounthouders (Bron: digitale enquête):

Toelichting op figuur:
- Samenwerkingsverbanden zijn ingedeeld bij substantiële risico's als de accounthouder risico's noemt waarvan de omvang 'redelijk', 'groot' of 'zeer groot' is en de kans 'vrijwel zeker/ te verwachten', 'zeer waarschijnlijk' of 'enigszins waarschijnlijk'. Verbanden zijn ingedeeld bij beperkte risico's als alleen risico's zijn genoemd waarvan de omvang 'klein' of 'nihil/geen' is en de kans 'denkbaar maar onwaarschijnlijk' of 'bijna niet denkbaar'.
- Een deel van de accounthouders heeft de vraag over risico's niet beantwoord. Het gaat bij Wassenaar om Stadsgewest, GGD en Werkorganisatie Duivenvoorde; bij Voorschoten om Holland Rijnland, RDOGHM en Werkorganisatie Duivenvoorde; bij Oegstgeest om Holland Rijnland, RDOGHM en GGZ Subsidies.

De ambtenaren van verschillende gemeenten die in dezelfde samenwerkingsverbanden participeren, maken over het algemeen een gelijke analyse van de risico's. Alleen de Economische Agenda Leidse Regio wordt verschillend beoordeeld door de ambtenaar van de gemeente Oegstgeest en van de gemeente Voorschoten. Zie een nadere toelichting op de risico's in 'Deel III: resultaten digitale enquête'. Samenwerkingsverbanden kunnen zelf risico-analyses uitvoeren. Gemeenten kunnen expliciet om een risico-analyse van het samenwerkingsverband vragen. De gemeenten kunnen voortbouwen op deze analyse vanuit het lokale perspectief.

➤ **Zie ook**: 'Risicoanalyse en de informatievoorziening aan de raad, hoofdstuk 7 van de *Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen*, Rekenkamercommissie, januari 2014.

2 Governance in de praktijk aan de hand van 6 casus

ONDERZOEKSVRAGEN

- Hoe is het afwegingsproces bij het aangaan van de verbonden partijen verlopen en hoe kan dit worden beoordeeld?
- Hoe heeft de gemeente de governance van verbonden partijen ingericht en hoe kan dit worden beoordeeld?
- Hoe wordt aan de raden gerapporteerd over verbonden partijen?
  - Wanneer en met welke frequentie?
  - Hoe kunnen de rapportages worden gekwalificeerd?
  - Hoe beoordelen raadsleden de kwaliteit van de rapportages (transparantie, volledigheid, tijdigheid, duidelijkheid, consistentie en dergelijke)?
- Passen college en raad het governance-instrumentarium bij verbonden partijen op de juiste wijze toe om grip te houden op het realiseren van beoogde resultaten?

Kernbevinding

Sturing: Bij de start van samenwerking wordt door de raden in onvoldoende mate gestuurd op evalueerbare doelen voor de samenwerking. Ook raken doelen na verloop van tijd regelmatig uit beeld. Bij gezamenlijke uitvoering wordt regelmatig gebruik gemaakt van dienstverleningsovereenkomsten om individuele afspraken over resultaten en financiering te formuleren(zie bijvoorbeeld Avalex en Servicepunt71). Aandachtspunten voor het college zijn hierbij het beschikken over voldoende expertise in de eigen organisatie om een goed opdrachtgever te kunnen zijn en het markeren van politiek relevante aspecten om te voorkomen dat de raden meesturen op de uitvoering.
Een ander aandachtspunt is een gemeenschappelijke werkwijze tussen de gemeenten bij het formuleren van lokaal maatwerk/ couleur locale om overbelasting van samenwerking te voorkomen (zie de casus Avalex).
Hoewel samenwerking meer en meer wordt gezien als kans om lokale doelen te realiseren, beseffen de raden tegelijkertijd de noodzaak voor het ontwikkelen van effectieve samenwerkingsstrategieën om ook in grote verbanden met grote spelers invloed te hebben. Met het oog hierop bestaat ook behoefte aan onderlinge ontmoeting. Rond onder andere de Metropoolregio is zichtbaar dat de onderlinge interactie goed wordt gefaciliteerd en raden daar gebruik van maken.

Beheersing: Veruit de grootste aandacht van zowel de raad als het college gaat uit naar de beheersing van financiën. Daarop is ook de informatievoorziening in hoofdzaak gericht. Concrete afspraken over informatievoorziening, invulling van risicomanagement en tussentijdse evaluatie ontbreken doorgaans of zijn onvoldoende specifiek. Door gebrek aan risico-analyses (zie ook paragraaf 1.3) is de informatievoorziening onvoldoende afgestemd op het risicoprofiel van het samenwerkingsverband.

Verantwoording: Raadsleden zijn in grote lijnen ontevreden over de informatie over de samenwerkingsverbanden. Deze is doorgaans te algemeen van aard. Tegelijkertijd erkennen raadsleden dat zij zelf onvoldoende actief zijn bij het formuleren van eisen aan de informatievoorziening. Informatie is voor raden vooral zinvol wanneer deze zicht biedt op de meerwaarde voor de lokale samenleving. Raden hebben ook behoefte aan specifieke

attendering op politiek relevante aspecten en keuzevraagstukken, zoals de ruimte voor het formuleren van lokaal maatwerk (inclusief zicht op de kosten daarvan). Raadsleden zijn bijvoorbeeld wel tevreden over de informatievoorziening rond Holland Rijnland en de inzet van colleges/ambtelijke organisaties om deze nader toe te spitsen op de behoeften van de raad.

Toezicht: Bij de meeste samenwerkingsverbanden zijn geen onafhankelijke toezichthouders aangesteld. Hoewel raadsleden hier wel het nut van inzien – rond Avalex waren de raden bijvoorbeeld verrast over de bestaande problemen – vrezen zij tegelijkertijd voor toename van bestuurlijke drukte. Raadsleden hechten vooral waarde aan toezicht door de eigen vertegenwoordigers in de samenwerkingsverbanden, toezicht door de colleges mede aan de hand van actuele en betrouwbare risico-analyses.

Aan de hand van zes casus is de praktijk van samenwerking onderzocht. Op basis daarvan zien we nog een aantal opvallende zaken:

- Bij problemen gaat de aandacht nogal eens uit naar de vormgeving (structuur) van samenwerking en niet of minder naar de kwaliteit van het onderlinge samenspel. Dit speelt onder meer bij Avalex.
- Er ontstaat meer interesse voor lichtere vormen van samenwerking en meer weerstand tegen gemeenschappelijke regelingen (met name openbare lichamen) vanwege stroperige besluitvorming en de afstand tot de lokale samenleving. De ontwikkelingen bij Avalex hebben daar ook aan bijgedragen. In dit licht is relevant dat de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen meer mogelijkheden gaat bieden voor lichtere samenwerkingsvormen, namelijk de 'Bedrijfsvoeringsorganisatie'. Net als bij andere samenwerkingsvormen blijft een goede afweging van groot belang. Een bedrijfsvoeringsorganisatie is bijvoorbeeld vooral interessant bij gezamenlijke uitvoering die volledig door het college kan worden behartigd. Bij de afweging van lichtere versus zwaardere samenwerking is verder van belang dat 'lichte' en 'netwerkachtige' samenwerking ook een zekere mate van vrijblijvendheid met zich mee kan brengen. Indien verzakelijking en resultaatgerichtheid belangrijke afwegingscriteria zijn, is bijvoorbeeld extra aandacht nodig om te voorkomen dat lichte samenwerking blijft hangen bij het maken van plannen en visies die vervolgens niet tot uitvoering komen.
- Rond een aantal samenwerkingsverbanden bestaat ruimte voor het gaandeweg concretiseren van de samenwerking en de opgaven in interactie met andere partijen. Zo is de impuls van de gemeenten Voorschoten, Leidschendam-Voorburg en Wassenaar bij de voorbereiding op de drie decentralisaties vooral gericht op 'aan de slag' en 'samen bouwen' in plaats van zaken van te voren al helemaal in te vullen en te regelen. De vorm van de samenwerking – hier is vooralsnog gekozen voor een informele samenwerkingsvorm – wordt gaandeweg nader ingevuld.
- Bij raadsleden is op onderdelen veel oog en inzet voor samenwerking met andere partijen aanwezig, zoals bij Holland Rijnland en de voorbereidingen op de Metropoolregio. Daarbij is ook de ervaring dat dit zeer veel vraagt van de raad, onder meer het houden van overzicht, het formuleren van een lokale visie, het formuleren van 'mandaat' aan de vertegenwoordigers in de verbanden en het bijwonen van bijeenkomsten met andere raden.

Het governance-instrumentarium van de rekenkamercommissie is nog niet concreet toegepast (zie ook hoofdstuk 3). In onderstaande analyse van de casus wordt wel verwezen naar relevante passages uit het governance-instrumentarium. Bij elke casus valt een aantal zaken op in relatie tot governance en grip door de raad.

Avalex (Leidschendam-Voorburg en Wassenaar)

Avalex is in 2001 opgericht als openbaar lichaam (Wet gemeenschappelijke regelingen) voor uitvoering van afvalinzameling en reinigingsactiviteiten inclusief de advisering over deze onderwerpen. Belangrijke motieven voor oprichting zijn het realiseren van efficiencyvoordelen en een hoger ambitieniveau/serviceniveau. In 2009 is het samenwerkingsverband onderwerp van een rekenkameronderzoek:

Samenvatting conclusies 'Rekenkameronderzoek Avalex' (25 oktober 2009)
- Efficiencywinst is niet aangetoond.
- Het onderlinge samenspel is van onvoldoende kwaliteit. Zo is er weinig binding van raadsleden, de gemeentelijke organisatie en burgers met het samenwerkingsverband. Leden van het Algemeen Bestuur zijn onvoldoende betrokken. Discussies over strategie, beleidsontwikkeling en harmonisatie komen niet tot stand of falen. Eisen voor lokaal maatwerk drukt op de efficiëntie van de samenwerking. De verantwoordelijkheden voor de rollen van klant en eigenaar zijn onvoldoende helder.
- Raden ontvangen beperkt informatie en zijn onvoldoende geïnteresseerd.

In de loop van 2011 en 2012 wordt duidelijk dat Avalex grote verliezen leidt. De conclusies en aanbevelingen van het rekenkameronderzoek uit 2009 verhinderen blijkbaar niet dat dit nieuws en de onderliggende problemen als een grote verrassing voor de gemeenteraden komen. Naar de oorzaken van deze problemen is vertrouwelijk onderzoek verricht door Deloitte (rapport van 30 maart 2012, vertrouwelijk). Vanaf 2012 wordt zwaar ingezet op kostenbeheersing, het verbeteren van de planning en control cyclus en herstel van de financiële positie.

Wat valt op: Veel aandacht voor de structuur van de samenwerking

Op grond van schriftelijke bronnen en de interviews valt op dat de toekomstdiscussie in belangrijke mate in het teken komt te staan van de juridische vormgeving. In 2012 wordt bijvoorbeeld onderzoek verricht naar 'toekomstige governance scenario's' om de grip op het samenwerkingsverband te vergroten (J. Bossert, 10 oktober 2012). Een hoofdconclusie is dat aan het dagelijks bestuur alle operationele besluiten zijn opgedragen en dit bestuur feitelijk op de stoel van de directeur zit (en diens verantwoordelijkheden niet helder zijn). In het rapport wordt aanbevolen om op korte termijn de governancestructuur te versterken. Voor de langere termijn wordt aanbevolen om Avalex op privaatrechtelijke basis vorm te gaan geven als N.V. of B.V. of te kiezen voor uitbesteding van de uitvoering aan de markt. Op 12 november 2013 neemt de raad van Leidschendam-Voorburg een motie aan om toe te groeien naar een 'Overheids N.V.'. Ook het college van Leidschendam-Voorburg wil via die weg de opdrachtgevende rol en eigenaarsrol beter scheiden (bron: interviews).

"Er is teveel aandacht voor de structuur en vorm van samenwerking. Dit is niet altijd succesbepalend, het gaat ook om de kwaliteit van samenwerking. Hoe gaan de spelers met elkaar om?" (Bron: interviews)

"Achteraf bleek het een financieel drama. Dit ligt echter niet aan het feit dat Avalex een Gemeenschappelijke Regeling is. Een structuurwijziging naar een overheids-NV biedt geen oplossing. Zeker niet voor meer grip. In een overheids-NV is er juist minder grip, deze staat op grotere afstand." (Bron: interviews)

➤ **Zie ook**: 'keuze voor een bepaalde vorm van een verbonden partij', hoofdstuk 5 van de *Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen*, Rekenkamercommissie, januari 2014.

Wat valt op: Weinig aandacht voor onderlinge werkwijze en samenspel

Op basis van dezelfde bronnen kan ook worden vastgesteld dat het ontbreekt aan een gezamenlijke werkwijze en een goed onderling samenspel. Een aantal zaken valt op:

- Er wordt lange tijd onvoldoende geïnvesteerd in een proces van lokale en gemeenschappelijke visievorming. Lokale belangen worden in onvoldoende mate verbonden. Vooral binnen het algemeen en dagelijks bestuur is onvoldoende aandacht voor het optimaliseren van de lokale belangen en het ontwerpen van een transparant proces met raden en colleges op basis van een houding van 'geven en nemen'. De directie heeft onvoldoende positie om dit proces te faciliteren (zo blijkt ook uit het onderzoek naar de governance uit 2012).
- Het lukt niet om tot een heldere regionale opgave te komen waarbij lokale en regionale opgaven in elkaar opgaan (zie ook het eerdere rekenkameronderzoek). Een breed gedragen en doorleefde regionale visie op het samenwerkingsverband ontbreekt (bron: interviews). De gemeenten bieden weinig ruimte om met voldoende rust en ruimte uitvoering te geven aan kaders.
- Het ontbreekt aan goede afspraken over de wenselijkheid van beleidsafstemming en de ruimte voor betaalbaar lokaal maatwerk. Gemeenten formuleren zonder onderlinge afstemming wensenpakketten. Van het samenwerkingsverband wordt verwacht deze wensen te bedienen. Het samenwerkingsverband neemt opdrachten zonder toets op de haalbaarheid en uitvoerbaarheid aan: "U vraagt, wij draaien" (bron: interviews).
- De informatievoorziening aan raden en colleges wordt als onvoldoende tijdig en onvoldoende relevant gezien (bron: interviews). De kwartaalrapportages en jaarverslagen bieden weliswaar zicht op financiële resultaten en de bedrijfsvoering, maar de lokale maatschappelijke resultaten blijven buiten beeld.

Ondertussen worden allerlei goedbedoelde noodverbanden voor toezicht en advies in de governancestructuur getroffen. Nieuwe 'spelers' worden geïntroduceerd. Het instellen van een Auditcommissie en een Adviescommissie met medewerkers uit de gemeenten is daarvan een voorbeeld. In de commissies wordt echter deskundigheid op gebied van afval gemist of blijkt deelname en inzet te haperen door een te grote werkdruk die het lidmaatschap vergt (bron: interviews).

> *"De afstand is juist eerder te klein dan te groot. Er is bemoeienis met allerlei details en er zijn allerlei vragen. Ondertussen slagen we er niet in op hoofdlijnen kaders mee te geven en vervolgens de ruimte te geven om dat uit te voeren." (Bron: interviews)*

Een verandering van de structuur is niet nodig om het samenspel op een hoger plan te brengen. Dit kan ook binnen de huidige structuur, zo blijkt ook uit de volgende alinea.

Wat valt op: Problemen worden nu serieus genomen, bijsturing door Avalex en gemeenten

Recent is er veel energie gestoken in het (binnen de huidige structuur) verbeteren van de onderlinge werkwijze. Zo wordt toegewerkt naar sterk verbeterde dienstverlenings-overeenkomsten inclusief prestatie-indicatoren (sinds 2012) en het formuleren van een gezamenlijk afvalbeleid (op basis van het Beleidsvisiedocument Avalex 2020). Bij dit proces zijn de inhoudelijke portefeuillehouders (stuurgroep) en de gemeenteraden (werkgroep) nauw betrokken. Avalex faciliteert dit proces in belangrijke mate.

> *"De hoop is dan ook dat het gaat lukken om binnen afzienbare tijd naar een gezamenlijk afvalbeleid te komen, waarbij dan nog wel de ruimte bestaat voor lokaal maatwerk." (Bron: interviews)*

➤ **Zie ook**: 'Checklist governance verbonden partijen: Verankering van de **sturing**', hoofdstuk 6 van de *Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen*, Rekenkamercommissie, januari 2014.

Gezamenlijke afdeling Werk en Inkomen (Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar)

Per 1 januari 2012 hebben Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten een gezamenlijke afdeling Werk en Inkomen op basis van een samenwerkingsovereenkomst. Tijdens interviews wordt dit ook wel een 'Intergemeentelijke sociale dienst-light' genoemd.

Wat valt op: Veel aandacht voor afweging van de samenwerkingsvorm en locatie van het kantoor

De raden hebben ingestemd met de samenwerking onder meer op basis van haalbaarheidsonderzoek en een businesscase. In de businesscase is op basis van de vier uitgangspunten (efficiënt, effectief, slagvaardig en legitiem) gekeken naar verschillende juridische vormen van samenwerking. Op grond van deze uitgangspunten is samenwerking binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen afgewogen tegen 'lichtere' vormen van samenwerking via een samenwerkingsovereenkomst (aangevuld met dienstverleningsovereenkomsten).

➤ **Zie ook**: 'keuze voor een bepaalde vorm van een verbonden partij', hoofdstuk 5 van de *Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen*, Rekenkamercommissie, januari 2014.

Met name in Voorschoten had de raad aandacht voor deze afweging. Een deel van de raad sprak de zorgen uit over de snelle inrichting van een 'lichte' samenwerking op privaatrechtelijke grond en diende een motie in om toch te kiezen voor een gemeenschappelijke regeling; deze motie werd verworpen. Daarnaast hadden raadsleden oog voor de locatie van het kantoor en de bereikbaarheid voor inwoners uit Voorschoten. Op grond van deze discussie werd helder dat grote inzet is gericht op telefonische en digitale dienstverlening, extra maatwerk in de vorm van huisbezoeken en het instellen van een flitsbalie.

Hoewel de vorm goed is afgewogen, doen zich gedurende de samenwerking allerlei zaken voor die van te voren onvoldoende zijn doorleefd of voorzien. Zo is in de afgesproken dat bezwaar- en beroepschriften (ook van inwoners van Wassenaar en Voorschoten) worden afgehandeld via de procedures van Leidschendam-Voorburg en dat het college van die gemeente ook de besluiten hierover neemt. Achteraf gezien is het college van Voorschoten hier toch niet gelukkig mee. Op dat moment is constructief samenspel een belangrijke voorwaarde om dergelijke zaken alsnog op te lossen en impasses te voorkomen. In het geval van de afdeling Werk en Inkomen blijkt hiervan sprake. De portefeuillehouders hebben inmiddels afspraken gemaakt om dit punt op te pakken.

Wat valt op: Beleidsafstemming met behoud van ruimte voor maatwerk

De samenwerking is primair gericht op gezamenlijke uitvoering. Tijdens de verkenning van de samenwerking wordt duidelijk dat efficiencyvoordelen het grootste zijn als ook het beleid zoveel mogelijk geharmoniseerd wordt. De verschillen in het beleid van de drie gemeenten zijn voor de start op 1 januari 2012 al in kaart gebracht en er ligt op dat moment ook a een plan om deze verschillen te harmoniseren. Hoewel de partijen erkennen dat afstemming voordelen oplevert, blijft ruimte bestaan voor lokaal maatwerk. Uit interviews blijkt dat deze behoefte bijvoorbeeld bestaat rond armoede en minimabeleid. Een voorbeeld is de Ooievaarspas van Leidschendam-Voorburg (kortingspas voor o.a. culturele activiteiten). Daarover heeft Leidschendam-Voorburg afspraken met Den Haag, maar dat aanbod is niet interessant voor inwoners van Voorschoten. De ambtelijke organisatie (gezamenlijke afdeling voor Werk en Inkomen) zal verzoeken om maatwerk toetsen op haalbaarheid, uitvoerbaarheid en kosten (bron: interviews).

➤ **Zie ook**: 'Checklist governance verbonden partijen: Verankering van de **sturing**', hoofdstuk 6 van de *Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen*, Rekenkamercommissie, januari 2014.

Wat valt op: Waardering voor actieve verantwoording op lokaal niveau

De raden krijgen sinds de start van de samenwerking informatie via managementrapportages. In het eerste jaar gebeurde dit elk kwartaal, inmiddels elk half jaar. Raadsleden zijn positief over de rapportages en de terugkoppeling daarin per gemeente (bijvoorbeeld wat betreft het aantal aanvragen, de plek van cliënten op de participatieladder en het aantal schuldhulpverleningstrajecten).

➤ **Zie ook**: 'Checklist governance verbonden partijen: Verankering van de **beheersing** en Verankering van de **verantwoording'**, hoofdstuk 6 van de *Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen*, Rekenkamercommissie, januari 2014.

Samenwerking programmamanagement en inkoop 3 decentralisaties (Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar)

Gemeenten Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten bereiden zich in regionaal verband voor op de decentralisaties in het sociaal domein (AWBZ/WMO, Jeugdzorg en Participatiewet). De Participatiewet wordt daarbij opgepakt door de al bestaande gezamenlijke afdeling Werk en Inkomen van drie gemeenten (zie hiervoor).

De drie gemeenten hebben via een bestuursopdracht (2013) besloten samen te werken bij de voorbereiding op de decentralisaties. De basis van de samenwerking rust op een grotendeels gemeenschappelijke visie op het sociaal domein (zie Kadernota 3D, p. 6-8). Het gaat vooralsnog om een informeel samenwerkingsverband gericht op gezamenlijke beleidsafstemming (*Kadernota 3D*, oktober 2013) en daaropvolgend gezamenlijke uitvoering (aan de hand van het *Integraal Stappenplan 3D*, 2014). Ook is de samenwerking gericht op het delen van hulpbronnen door de kennis en ervaring van de beleidsprofessionals van de verschillende gemeenten te bundelen. Belangrijke motieven voor samenwerking zijn efficiencyvoordelen (inclusief het verminderen van administratieve lasten) en kwaliteitsverhoging (realiseren van een hoger ambitieniveau). De overlegstructuur is als volgt:

- Bestuurlijk overleg via gezamenlijk college-overleg (per kwartaal) en een drie wekelijks portefeuillehoudersoverleg.
- Werkgroep 3 D's voor overleg tussen raadsleden van de drie gemeenten.
- Ambtelijk zijn verschillende groepen opgericht, zowel op directieniveau, programmamanagersniveau als in verschillende werkgroepen.

Wat valt op: Inhoudelijke opgave is focus samenwerking: aan de slag en samen bouwen

Bij de afweging rond de start van de samenwerking blijkt dat de gemeenten allerlei afwegingen over de samenwerkingsvorm en inhoudelijke zaken gaandeweg willen invullen. Voorop staat een slagvaardige start van de samenwerking. De gemeenten zijn op basis van hun bestaande samenwerkingsrelaties rond andere opgaven snel in staat om hun krachten te bundelen. Daarbij stellen zij de inhoudelijke opgave centraal. 'Aan de slag', 'samen bouwen' en 'focus op de inhoudelijke opgave' zijn gedeelde opvattingen binnen de drie gemeenten. Gaandeweg preciseren de gemeenten allerlei zaken rond de vorm en inhoud van de samenwerking (in plaats dit allemaal van te voren te willen 'beslechten'). Tijdens de interviews geven raadsleden aan dat zij bij de toekomstige keuzen over de verdere vormgeving ook het governance-instrumentarium van de rekenkamercommissie willen gebruiken. De colleges geven aan dat ze hierbij ook de lessen van de Gezamenlijke afdeling Werk en Inkomen willen meenemen (bron: interviews). Aan de hand van de casus Gezamenlijke afdeling Werk en Inkomen kan in ieder geval worden gewezen op:

- Zorgvuldige afweging van de haalbaarheid en vormgeving, onder meer via een businesscase.
- Tijdige en relevante informatievoorziening die is toegespitst op de situatie in de eigen gemeente.
- Voldoende flexibiliteit om de samenwerking door te ontwikkelen als dit gaandeweg nodig en wenselijk blijkt.

– Het vinden van een juiste balans tussen beleidsafstemming en betaalbaar lokaal maatwerk.
– Focus op integraal werken, uitvoering en realisatie (productiviteit) in plaats van plannen en visies maken.

Wat valt op: Samen overzicht en inzet organiseren in de bredere regionale samenwerking

De samenwerking rond het sociaal domein is een lastige opgave in een complex speelveld. Alleen al de gezamenlijke inkoop van zorg vraagt om verschillende verbanden voor specialistische zorg en overige voor vormen van zorg.

Relevante samenwerkingsverbanden in het sociaal domein

1 Arbeidsmarktregio Zuid Holland Centraal (H6): Wassenaar, Voorschoten, Leidschendam-Voorburg, Lansingerland, Zoetermeer en Pijnacker-Nootdorp. De arbeidsmarktregio ligt landelijk vast.
2 Haaglanden verband (H9 / H10) bestaande uit Leidschendam-Voorburg, Zoetermeer, Den Haag, Midden-Delfland, Westland, Rijswijk, Wassenaar, Delft, Pijnacker-Nootdorp (en Voorschoten voor de zwaar specialistische zorg).
3 Holland Rijnland, bestaande uit Voorschoten, Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Rijnwoude, Teylingen en Zoeterwoude.
4 Leidse regio bestaande uit: Voorschoten, Wassenaar, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, en Zoeterwoude. Met name ambtelijk overlegstructuur. Bestuurlijk overleg aantal malen per jaar afhankelijk van de onderwerpen. Tot op heden sterk gericht op prestatieveld 6 van de Wmo.
5 Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid (H11): H9 gemeenten aangevuld met Voorschoten en Lansingerland (arbeidsmarktregio's 17 en 35).

Er is sprake van veel ontwikkelingen en een dynamische situatie binnen een groot aantal samenwerkingsverbanden. Het is voor de drie gemeenten afzonderlijk bijna niet mogelijk om een goede samenwerkingsspeler te zijn in al deze samenwerkingsverbanden en de lokale belangen en doelen goed in te brengen. Door de krachten te bundelen willen de drie gemeenten samen overzicht organiseren over de vele samenwerkingsverbanden. Daarnaast biedt de onderlinge samenwerking een kans om een sterkere strategische positie in te nemen binnen de vele samenwerkingsverbanden (zie ook Kadernota 3D, p. 49). Hiermee wordt door de gemeenten als het ware ingezet op een 'Benelux-strategie': samenwerking in klein verband als middel om grip te houden op samenwerking in groter verband.

Metropoolregio Rotterdam Den Haag (Leidschendam-Voorburg en Wassenaar)

Samenwerking in de Metropoolregio is een reactie van 24 gemeenten op de aanstaande afschaffing van de wettelijk verplichte samenwerking in de Wgr-plus regio's waaronder Stadsgewest Haaglanden en Stadsregio Rotterdam. De Metropoolregio richt zich vooral op gezamenlijke beleidsafstemming en uitvoering rond verkeer en economie. Belangrijke uitgangspunten voor de samenwerking zijn:

– Betrekken van alle gemeenten en zorgen voor voldoende democratische legitimering: geen aparte bestuurslaag.
– De inhoudelijke opgaven centraal en de structuur is daarvan een afgeleide.
– Wisselende coalities zijn nodig. (Bron: Brief van stadsregio Rotterdam en Stadsgewest Haaglanden aan gemeenten in de metropoolregio, 1 mei 2012).

Wat valt op: Veel ruimte voor ontmoeting en een actieve opstelling van de raden

Raadsleden worden tijdens de voorbereidingsfase tijdig en regelmatig betrokken. Zij bereiden zich ook samen met collega-raden voor op de formatie van het samenwerkingsverband. Daartoe worden allerlei raadsbijeenkomsten georganiseerd. De raad van Leidschendam-Voorburg heeft uitdrukkelijk aandacht voor deze vroegtijdige betrokkenheid gevraagd (brief aan het Dagelijks Bestuur van Stadsgewest Haaglanden, 8 december 2011).

Raadsleden van meerdere gemeenten formuleren allerlei wensen, zoals tijdens een bijeenkomst op 16 november 2013. Onder meer:
– De mogelijkheid van de gemeentelijke rekenkamer(commissie) om onderzoek te doen bij het samenwerkingsverband moet expliciet worden opgenomen in regeling.
– Het inrichten van een structuur van informele en formele mogelijkheden waarbij raadsleden/gemeenteraden elkaar treffen moet door het samenwerkingsverband worden gefaciliteerd en door de griffiers worden georganiseerd.

Binnen de raden en colleges van Leidschendam-Voorburg en Wassenaar is er veel aandacht en discussie over de Metropoolregio. De raden van Leidschendam-Voorburg en Wassenaar dienen ook elk een zienswijze in op de concept-strategische agenda en de gemeenschappelijke regeling. Beide gemeenten vragen aandacht voor verbreding van de inhoudelijke samenwerking, onder meer groen en duurzaamheid. Vanuit beide gemeenten worden tevens voorstellen gedaan om de gemeenschappelijke regeling verder in te vullen en te preciseren.
Beide gemeenteraden hebben niet gekozen voor een gezamenlijke zienswijze met andere gemeenteraden. Zo dienden Schiedam, Vlaardingen en Maassluis een gezamenlijke zienswijze in, net als Westvoorne, Bernisse, Brielle, Hellevoetsluis en Spijkenisse.

Wat valt op: Regionaal bestuur

Er is geen behoefte aan een aparte bestuurslaag (zie de eerder aangehaalde brief). Er is echter sprake van regionaal bestuur waarbij het algemeen bestuur van de Metropoolregio regionaal beleid vast stelt. In de gemeenschappelijke regeling (concept 2014) is wel opgenomen dat de gemeenteraden bij belangrijke besluiten steeds vooraf hun zienswijze geven alvorens het algemeen bestuur daarover vergadert of besluit. Zienswijzen worden onder meer ingediend ten aanzien van de strategische agenda, het werkplan, de strategische bereikbaarheidsagenda, het regionaal verkeer- en vervoerplan, uitgangspunten dienstregeling openbaar vervoer en de begroting.

Besluitvorming vindt plaats bij meerderheid van stemmen waarbij elk lid – afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente – een aantal stemmen kan uitbrengen (lid namens Wassenaar: 4 stemmen, lid namens Leidschendam-Voorburg: 7 stemmen). Leden van het algemeen bestuur kunnen ook initiatiefvoorstellen, moties en amendementen indienen. Het dagelijks bestuur bestaat uit vijf leden. Elk lid heeft één stem.

Wat valt op: samenwerkingsstrategieën voor borgen van lokale belangen

Tijdens interviews wijzen raadsleden vooral op het grote aantal spelers en de invloed van de grote gemeenten (onder meer tot uitdrukking komend in de stemverhoudingen): “hoe kun je daarbinnen als kleinere gemeente je eigen belang en identiteit borgen?” (bron: interviews).
Het formuleren van zienswijzen is volgens raadsleden zinvol, maar raden reageren dan vooral op conceptbesluiten. Tijdens de interviews wordt in dat licht vooral gewezen op vroegtijdig zoeken naar zinvolle verbanden met andere gemeenten en het koppelen van lokale doelen en belangen tot een gemeenschappelijke noemer.

➤ **Zie ook**: ‘Checklist governance verbonden partijen: Verankering van de **sturing**’, hoofdstuk 6 van de *Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen*, Rekenkamercommissie, januari 2014.

De mogelijkheden voor samenwerking in wisselende samenstellingen rond opgaven biedt daartoe ook goede mogelijkheden. Zowel ambtelijk als bestuurlijk wordt opgemerkt dat dit vraagt om een actieve opstelling van de gemeenten. Raden moeten vroegtijdig een visie formuleren als lokale inzet voor de samenwerking met anderen. Het zijn van een goede samenwerkingsspeler doet een groot beroep op goed intern samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Het vraagt ook van gemeenten dat zij binnen één samenwerkingsverband op meerdere borden kunnen schaken en vanuit overzicht op verschillende dossiers concessies kunnen uitruilen.

Holland Rijnland (Oegstgeest en Voorschoten)

In 2004 is het samenwerkingsverband Holland Rijnland opgericht als openbaar lichaam. De gemeenschappelijke regeling richt zich op een breed aantal onderwerpen. De samenwerking is gericht op gezamenlijke beleidsafstemming, uitvoering en een platformfunctie. Het algemeen bestuur bestaat uit minimaal twee raads- en/of collegeleden per gemeente. De gemeentegrootte werkt door op de stemverhoudingen. Het dagelijks bestuur bestaat uit 7 collegeleden van gemeenten en er zijn vijf portefeuillehoudersoverleggen.

Wat valt op: Samenwerken vraagt een grote inspanning en politieke visie

Raadsleden en collegeleden geven tijdens interviews aan dat de samenwerking een grote inspanning vraagt om goed overzicht te houden en zinvolle inbreng te bieden.
In Oegstgeest worden relevante stukken voorgesproken in de commissie Regiozaken. Op basis daarvan worden desgewenst zienswijzen en opdrachten aan de vertegenwoordigers in het algemeen bestuur voorbereid. Zo wilde de raad de bezuinigingsdiscussie binnen Holland-Rijnland vooral voeren op basis van inhoudelijke keuzen (bron: interviews). Om lokale belangen goed te kunnen behartigen binnen de samenwerking is van belang dat de raad een lokale visie formuleert om de eigen inzet goed te kunnen bepalen. In interviews met raad en college wordt opgemerkt het hier nogal eens aan ontbreekt.

"Op zich is het zienswijze-systeem goed om je mening op papier te zetten en het is een belangrijk instrument voor raadsleden, maar het is in de praktische uitvoering wel omslachtig. Alleen het indienen van een zienswijze is bovendien niet voldoende om echt te kunnen sturen. Je moet zorgen dat je zo vroeg mogelijk al je mening duidelijk hebt en daarvoor binnen andere gemeenten steun zoekt." (bron: interviews)

In Voorschoten vindt ook een nauwgezette voorbereiding plaats in de raad. De ambtelijke organisatie levert daarbij veel inzet om de informatie van het samenwerkingsverband te voorzien van een oplegnotitie om de raad goed in positie te brengen op de politiek relevante aspecten. In Voorschoten werkt de raad eveneens toe naar een mandaat of opdracht aan de vertegenwoordigers in het bestuur van Holland Rijnland.

➤ **Zie ook**: 'Checklist governance verbonden partijen: Verankering van de s**turing** en Verankering van de **verantwoording'**, hoofdstuk 6 van de *Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen*, Rekenkamercommissie, januari 2014.

Wat valt op: Financiële beheersbaarheid is complex

Colleges geven aan dat de financiële beheersbaarheid van grotere regelingen als Holland Rijnland (maar ook de GGD en Veiligheidsregio) lastig is. Als positieve ontwikkeling wijzen vertegenwoordigers van colleges op het vaststellen van de 'Strijknorm' door de portefeuillehouders Financiën. Dit een financieel kader voor de samenwerkingsverbanden en een belangrijk instrument voor de colleges om financieel grip te houden op de samenwerkingsverbanden.

Servicepunt71 (Oegstgeest)

In 2008 spreken de vier gemeenten Leiderdorp, Leiden, Zoeterwoude en Oegstgeest de intentie uit om de bedrijfsvoeringstaken samen op te pakken in de vorm van een shared service center. Vanaf 1 januari 2012 is Servicepunt71 geopend en levert de organisatie producten en diensten op het gebied van ICT, HRM, Financiën, Juridische Zaken en Inkoop aan de vier gemeenten en diensten op het gebied van facilitaire zaken aan twee van de gemeenten (Leiden en Leiderdorp). Servicepunt71 is ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam). Het algemeen bestuur bestaat uit vier leden: van alle deelnemende colleges één vertegenwoordiger. Het dagelijks bestuur bestaat ook uit vier leden, die door het algemeen bestuur worden benoemd. Doelstellingen van de samenwerking zijn:

- Het bieden van continuïteit door beperking van organisatorische kwetsbaarheid.
- Verhogen van kwaliteit van de bedrijfsvoeringprocessen.
- Verhogen van de professionaliteit en deskundigheid van medewerkers.
- Efficiëntie- en schaalvoordelen.
- Betere dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen.

Wat valt op: ontbreken nulmeting en zicht op doelrealisatie bij de start van de samenwerking

Zoals voorzien in het bedrijfsplan, ervaren de vier deelnemende gemeenten in de negen maanden na de start van Servicepunt71 een afnemende klanttevredenheid. Eveneens

conform het bedrijfsplan, hebben zowel het college als de ambtelijke organisatie het gevoel dat de uitvoering over de hele linie nog niet goedkoper is geworden. Door het ontbreken van een evalueerbare opdracht/ doelstelling voor dienstverlening en nulmetingen (Wat waren de kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid voor de samenwerking?) is voor gemeente Oegstgeest bovendien niet helder in welke mate de doelen van de samenwerking gerealiseerd zijn en wat de meerwaarde is ten opzichte van uitvoering in eigen beheer.

➤ **Zie ook**: 'Checklist governance verbonden partijen: Verankering van de **sturing**', hoofdstuk 6 van de *Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen*, Rekenkamercommissie, januari 2014.

Het blijkt niet goed te lukken om de gezamenlijke bedrijfsvoering van Servicepunt71 en de vier gemeenten te laten werken conform het shared services principe en men besluit een evaluatie uit te voeren. Uit de evaluatie blijkt dat bij de oprichting van Servicepunt71 is gekozen voor samenvoeging van de medewerkers van de gemeenten met hun eigen werkpakket en werkwijze. Vervolgens zouden werkenderwijs de veranderingen worden doorgevoerd om de gezamenlijke bedrijfsvoering te laten werken conform het shared service principe. Het onderliggende bedrijfsplan gaf hieraan echter onvoldoende richting.

Op basis van de evaluatie is eind 2012 een ontwikkelprogramma ingericht. Tot nu toe zijn onder andere de volgende acties uitgezet en resultaten behaald:

- Er zijn dienstverleningsovereenkomsten gesloten met afspraken over standaard producten en diensten.
- Elk kwartaal rapporteert Servicepunt71 over de realisatie van de dienstverlenings-overeenkomst. Servicepunt71 doet in de jaarstukken en bestuursrapportages verslag over een flink aantal prestatie-indicatoren waarvoor ook normen zijn vastgesteld (bijv. telefonische bereikbaarheid, tijdigheid dienstverlening, kwaliteit output, doorlooptijd, etc.). Ook is er een vrij uitgebreide risico-analyse in de begrotingen/jaarstukken te vinden.
- De scheiding van het eigenaar- en opdrachtgeverschap is nadrukkelijker geborgd. Het eigenaarschap is belegd bij het Algemeen Bestuur, het opdrachtgeverschap bij de gemeentesecretarissen. In het bedrijfsvoeringsoverleg stemmen de gemeente-secretarissen van de gemeenten en de directeur van Servicepunt71 af welke producten als standaard zullen worden aangeboden. Overigens kan bovenop de standaard producten en diensten van de dienstverleningsovereenkomst ook meer- en maatwerk worden geleverd.
- De klant-leverancier relatie met de gemeenten wordt verder vorm gegeven. Gemeenten krijgen contractmanagers als vast aanspreekpunt voor Servicepunt71.

Wat valt op: Samenwerken vraagt blijvend commitment en aandacht

Zoals voorzien in het bedrijfsplan, heeft het samenwerkingsverband een aantal jaar nodig om zich goed te ontplooien. Het inregelen van een Gemeenschappelijke Regeling en governance structuur is daarbij niet de belangrijkste uitdaging; er blijkt vooral een behoorlijke investering nodig van het bestuur, de raden, de colleges en de ambtelijke organisaties om de samenwerking en de klant-leverancier relatie tussen gemeenten en Servicepunt71 te laten werken zoals beoogd. De raad van Oegstgeest is bij deze samenwerking zoekende naar zijn rol. Vanwege het bij de raad ontbreken van een helder zicht op doelrealisatie, heeft de raad de neiging zich te richten op uitvoeringskwesties in

plaats van het formuleren van gewenste kwaliteitsniveaus en de effecten daarvan voor inwoners (bron: interviews).

➤ **Zie ook**: 'De rolverdeling tussen raad en college bij verbonden partijen', hoofdstuk 3 van de *Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen*, Rekenkamercommissie, januari 2014.

3 Grip op samenwerkingsverbanden

ONDERZOEKSVRAGEN

– In welke mate hebben raad en college grip op samenwerkingsverbanden?
– Wat is daaraan de bijdrage van het governance-instrumentarium dat de Rekenkamercommissie heeft gepubliceerd?

Kernbevinding

Over de hele linie leidt regionale samenwerking voor de gemeenteraden eerder tot verlegd dan tot verlengd lokaal bestuur. Op onderdelen is wel sprake van verlengd lokaal bestuur bijvoorbeeld doordat raadsleden zich actiever opstellen bij de aansturing van regionale samenwerking.
Het governance-instrumentarium van de rekenkamercommissie is goed bekend binnen de vier raden. Raadsleden vinden het materiaal ook nuttig en bruikbaar. Het instrumentarium is nog niet door raadsleden toegepast.

3.1 Verlengd of verlegd lokaal bestuur?

In de Wet gemeenschappelijke regelingen is regionale samenwerking bedoeld om het lokale bestuur te verlengen. Het behartigen van lokale belangen staat voorop. Bij *verlengd* lokaal bestuur houdt de gemeente grip op de samenwerking in de zin dat eigen motieven en doelen centraal staan. Van *verlegd* lokaal bestuur is sprake indien samenwerkingsverbanden taken overnemen van de gemeente zonder heldere aansturing. Bij verlegd lokaal bestuur gaan samenwerkingsverbanden 'een eigen leven leiden' – ze komen los te staan van de gemeente en worden een apart orgaan (zie tabel 3.1).

Verlengd lokaal bestuur	*Verlegd lokaal bestuur*
Het gemeentebestuur is……	*Het gemeentebestuur is……*
Zelfverzekerd De gemeente zet de samenwerking in als strategie om gemeentelijke doelen te bereiken.	**Afhankelijk** De gemeente heeft geen goed zicht op welke gemeentelijke doelen op welke wijze worden bereikt met de samenwerking.
Zelfstandig De gemeente maakt binnen de samenwerking keuzes om eigen gemeentelijke doelen te bereiken.	**Afwachtend** De gemeente accepteert de algemene diensten van het samenwerkingsverband zonder kritische toets.
Zelfbewust De gemeente neemt een actieve rol in de dagelijkse aansturing van het samenwerkingsverband.	**Afhoudend** De gemeente ziet het samenwerkingsverband als een orgaan zonder directe relatie met de gemeente.

Tabel 3.1: Verlengd versus Verlegd lokaal bestuur.

Indien gewenst – en indien dit goed is georganiseerden afgesproken binnen de raad en tussen de raad en het college – is er niets op tegen om bepaalde verbonden partijen op hele grote afstand te laten staan. Ook dan is sprake van verlengd lokaal bestuur. Indien echter grote afstand bestaat zonder goede afspraken en organisatie, kan het gebeuren dat de raad onverwacht tegen hele grote risico's aanloopt (bijvoorbeeld meebetalen aan een faillissement) of relevante politieke keuzen aan de raad 'voorbij' gaan.

Over de hele linie: verlegd lokaal bestuur ...

Over de hele linie valt op dat samenwerking voor de gemeenteraden eerder tot verlegd dan tot verlengd lokaal bestuur leidt. Raadsleden uit de vier gemeenten bevestigen dit beeld.

- Raadsleden van gemeente Oegstgeest ervaren dat er meer aandacht is voor regionale samenwerking – onder meer door vorming van een Regiocommissie in 2006 – maar dat dit niet betekent dat de raad daarmee meer grip heeft. Raadsleden wijzen vooral op het ontbreken van heldere doelstellingen.
- Raadsleden van Leidschendam-Voorburg hebben het gevoel dat zij vooral achter de feiten aanlopen. Zij wijzen onder meer op de situatie bij Avalex. Raadsleden missen vooral tijdige en relevante informatievoorziening om hun rol goed in te kunnen vullen. Informatie komt vaak te laat of is in onvoldoende mate relevant doordat onvoldoende zicht wordt geboden op de realisatie van beoogde doelen en de risico's.
- Raadsleden van gemeente Voorschoten geven aan dat zij in onvoldoende mate toekomen aan het formuleren van een eigen visie op doelen en maatschappelijke effecten waar samenwerkingsverbanden een bijdrage aan moeten leveren. De informatievoorziening over samenwerkingsverbanden is volgens raadsleden vooral gericht op de financiën en financiële risico's en veel minder op het realiseren van de inhoudelijke opgaven en overige risico's van samenwerking. Een aantal raadsleden mist goed overzicht over samenwerkingsverbanden en spreekt van 'bestuurlijke spaghetti'.
- Raadsleden van gemeente Wassenaar geven aan dat de raad vooral volgend is. De raad heeft onvoldoende zicht op relevante politieke keuzevraagstukken rond samenwerkingsverbanden en heeft om die reden moeite om invulling te geven aan de sturende rol. Samenwerkingsverbanden komen vooral ter sprake als de begroting voorligt. Daarbuiten is er weinig aandacht.

> *"Ik wil niet met een stuk van 50 pagina's geïnformeerd worden dat een samenwerkingsverband binnen budget blijft. Ik wil vooral horen of de beoogde maatschappelijke effecten gerealiseerd worden."* (Bron: interviews)

> *"Bij de meeste samenwerkingsverbanden is wellicht aan de start wel een doelstelling vastgesteld en opdracht meegegeven, maar vaak raakt dit na verloop van tijd buiten beeld. Bij een samenwerkingsverband was bijvoorbeeld de afspraak dat alle gemeenten eigen beleid zouden blijven voeren, maar ging dat geleidelijk toch in elkaar over en de raad stemde daar ook gewoon mee in!"* (Bron: interviews)

Raadsleden van de vier gemeenten onderschrijven in belangrijke mate dat de raden onvoldoende actief zijn, bijvoorbeeld in het (door)vragen naar relevante informatie, het formuleren van zienswijzen en verzoeken om evaluatie (bron: interviews).

Bestuurlijke en ambtelijke sleutelpersonen onderschrijven het beeld van verlegd lokaal bestuur eveneens in grote lijnen. Ambtenaren wijzen bijvoorbeeld op een 'gevoel van onmacht' bij de raad rond regionale samenwerking. Een burgemeester beschrijft dat informatievoorziening over regionale samenwerking doorgaans niet is gericht op politiek relevante zaken. Ook merken sleutelpersonen op dat de raad onvoldoende actief, bijvoorbeeld niet doorvraagt of geen eisen stelt aan de informatie.

> *"De raad heeft vaak het gevoel niets te vertellen te hebben over de samenwerking. Er is een gevoel van onmacht. Aan de andere kant is de raad ook niet actief in het specificeren wat hij dan precies wilt."* (Bron: interviews)

> *"Over het algemeen heeft de raad moeite om zicht te houden op politiek relevante zaken die spelen bij samenwerkingsverbanden. Dit heeft ook te maken met de informatievoorziening, er is zeer veel materiaal beschikbaar maar wat is nu echt relevant? Het college brengt de raad wel in positie door te melden wat zich afspeelt bij de samenwerkingsverbanden maar de raad neemt dat voor kennis aan en is weinig actief."* (Bron: interviews)

... met positieve uitzonderingen: op onderdelen verlengd lokaal bestuur

Het zijn van een 'goed samenwerkingsspeler' wordt meer en meer een topprioriteit voor de gemeenten. Op grond van de casus zijn er voorbeelden dat dit op onderdelen al lukt:

- Er is over de volle breedte van gemeentelijke opgaven meer oog voor de omgeving en de consequenties van het eigen handelen voor regionale partijen.
- Gemeenten zien samenwerking meer en meer als een kans voor het realiseren van een hoger ambitieniveau en minder als antwoord op een bedreiging ('samenwerken uit noodzaak'). Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij de samenwerking rond werk en inkomen en de decentralisaties.
- Er ontstaat meer aandacht en ruimte voor gemeenten om het lokale belang / 'couleur locale' te definiëren als invoer voor het verbinden van belangen.
- Raadsleden nemen daarbij in toenemende mate een actieve rol in, onder meer via intergemeentelijke raadswerkgroepen, lokale raadsvoorbereiding van keuzevraagstukken en het meegeven van een 'mandaat' aan hun vertegenwoordigers in de verbanden (zoals binnen de Regiocommissie in Oegstgeest).
- Zo vraagt de raad van Oegstgeest bij de start van het Servicepunt71 om viermaandelijkse evaluaties, waarin door de samenwerking ook wordt voorzien. De raad van Leidschendam-Voorburg heeft daarnaast initiatief genomen om met andere raden in contact te komen en samen de vorming van de Metropoolregio te verkennen.

3.2 Gebruik van het governance-instrumentarium

Het governance-instrumentarium van de rekenkamercommissie is goed bekend binnen de vier raden:

- Afwegingskader 'zelf doen, samen doen of uitbesteden' (mei 2013).
- Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen (januari 2014).
- Zie ook: www.rekenkamerwvolv.nl/zelf-of-samen-doen-of-uitbesteden/

Raadsleden vinden het materiaal ook nuttig en bruikbaar. Het instrumentarium is nog niet door raadsleden toegepast. Tijdens interviews geven de raadsleden uit de vier gemeenten aan dat zij daartoe in afwachting zijn van een concrete casus. Controllers van de vier gemeenten geven aan dat de handreikingen nog niet goed bekend zijn binnen de ambtelijke organisaties (bron: interviews).

Tijdens verschillende interviews worden suggesties gedaan om op het huidige governance-instrumentarium voort te bouwen. In het bijzonder:
- Toewerken naar permanent overzicht via een 'dashboard regionale samenwerking'.
- Vormgeven van intensievere contacten en samenwerking tussen verschillende gemeenteraden.
- Sturen op de aard van samenwerking (beleidsafstemming, gezamenlijke uitvoering, delen van hulpbronnen, platform voor ontmoeting en informatie-uitwisseling).
- Meer zicht op de mogelijkheden voor onafhankelijk toezicht.

Deze punten worden hieronder nader toegelicht.

Permanent overzicht: 'dashboard regionale samenwerking'

Tijdens gesprekken met raadsleden, bestuurders en ambtenaren wordt vaak gewezen op het organiseren van overzicht. Concreet wordt gewezen op de behoefte aan een 'dashboard' voor een continu overzicht op regionale samenwerking (zonder dat dit een 'boekhoudkundige verplichting' wordt). Deze suggestie sluit aan bij opmerkingen van diverse raadsleden in de gemeenten dat het nu lastig en tijdrovend is om goed en eenvoudig overzicht te houden op alle samenwerkingsverbanden en het nuttig is daarin meer eenheid aan te brengen ("bestuurlijke spaghetti", Bron: interview met raadsleden in Voorschoten).

> *"Om te voorkomen dat samenwerkingsverbanden een soort 'blinde vlekken' worden heb je eigenlijk een soort dashboard nodig waarop lampjes gaan branden als het mis dreigt te gaan. Bij Avalex is dat bijvoorbeeld niet gelukt. De politieke aandacht was er niet en opeens bleek het een tijdbommetje te zijn." (Bron: interviews)*

> *"Je weet nooit of je alle informatie die je wilt hebben ook krijgt. Wellicht kan de raad daar zelf wel wat sterker in sturen door duidelijker te articuleren wat een aantal indicatoren zijn waar de raad periodiek over geïnformeerd wil worden. Dat gebeurt nu eigenlijk nog niet. Ook over risico-management hoort de raad eigenlijk nooit iets."(Bron: interviews)*

Raadsleden in Wassenaar concretiseren het permanente overzicht aan de hand van negen punten:

– Per samenwerkingsverband zicht op motieven voor samenwerking.
– Per samenwerkingsverband zicht op doelen / gewenste resultaten.
– Per samenwerkingsverband tijdige informatievoorziening over mate waarin lokale doelen gerealiseerd zijn.
– Per samenwerkingsverband zicht op risico's en risicobeheersing.
– Zicht op verschillende vormen van samenwerking inclusief de sturings- en controlemogelijkheden en bevoegdheden van de raad en het college.
– Zicht op mogelijke afspraken over uittreding.
– Zicht op repertoire van instrumenten om grip op samenwerking te versterken (bijv. overleg met andere raden of aanstellen externe toezichthouder).
– Zicht op belang van de verschillende samenwerkingsverbanden: waar zitten de politiek relevante punten en wat is puur bedrijfsvoering.
– Bij bespreking samenwerkingsverbanden steeds zicht op de relevante keuzes die je als raad kan maken.

Bron: groepsinterview met raadsleden van gemeente Wassenaar.

Intensiveren van contacten met en samenwerking tussen raden

Veel raadsleden spreken de wens uit om intensiever op te trekken met andere gemeenteraden die onderdeel zijn van een samenwerkingsverband om de grip van de raden te versterken.

> *"Als iedere gemeente andere wensen inlevert, geef je een samenwerkingsverband veel ruimte om te bepalen wat het uiteindelijk wordt. Als je er dichter op zit en zelf al onderling tot overeenstemming komt, houdt je zelf als gemeente(rade)n meer de regie in handen." (Bron: interviews)*

Het governance-instrumentarium zou zicht kunnen bieden op verschillende manieren om dit contact vorm te geven, inclusief de voor- en nadelen. Denk bijvoorbeeld aan:
– Overleg op fractieniveau tussen fracties van dezelfde politieke partij.
– Een werkgroep van raadsleden per (belangrijk) samenwerkingsverband waarbij elke raad 1 of 2 raadsleden afvaardigt.
– Gezamenlijke commissievergaderingen waarbij bijvoorbeeld de begroting of beleidsstukken van het samenwerkingsverband door de raadscommissies van de verschillende gemeenten tegelijk worden besproken.

Bij het organiseren van onderlinge interactie tussen de raden zijn een aantal afwegingen van belang, onder meer:
– Bepalen bij welke samenwerkingsverbanden interactie gewenst is. Bijvoorbeeld bij de meest strategische samenwerkingsverbanden of daar waar de gemeente veel risico's loopt.
– De frequentie van de bijeenkomsten: flexibel als zich relevante politieke zaken aandienen of aan de hand van een vaste agenda?
– Het doel van de interactie, bijvoorbeeld gezamenlijke informatieverzameling/ beeldvorming, meningsvorming of ook gezamenlijke besluitvorming? Vergaande samenwerking in de fase van besluitvorming kan leiden tot een soort regioraad.
– De afvaardiging vanuit de raad en de wijze waarop de gehele raad blijft aangesloten op het samenwerkingsverband.

Beter sturen op de aard van samenwerking

Samenwerking kan gericht zijn op verschillende zaken. In dit onderzoek maakten we het volgende onderscheid:

- Beleidsafstemming
- Gezamenlijke uitvoering
- Delen hulpbronnen (shared services)
- Een netwerk of platform voor ontmoeting, kennisdeling en informatie-uitwisseling.

Uit gesprekken blijkt dat voor raadsleden niet altijd helder is waar het in een specifiek samenwerkingsverband nu vooral om draait. Het is belangrijk dit zicht te verbeteren aangezien dit ook invloed heeft op de rol en sturingsmogelijkheden van de raad. Bij een samenwerkingsverband gericht op beleidsafstemming is het bijvoorbeeld belangrijk dat de raad in de eerste plaats helder formuleert wat de visie en belangen van de gemeente zijn. Daarmee geeft de raad aan de wethouder een kader mee op basis waarvan hij in overleg kan treden met samenwerkingspartners. Als het gaat om gezamenlijke uitvoering of het delen van hulpbronnen is de rol van de raad anders. De doelstellingen van dergelijke samenwerkingsverbanden zijn over het algemeen gericht op het verhogen van kwaliteit, het verlagen van kosten en het verminderen van kwetsbaarheid. Het college dient als goed opdrachtgever de gemeentelijke doelstellingen ten aanzien van deze aspecten helder te articuleren richting het samenwerkingsverband en er voor te zorgen dat er ook rapportages komen waarin verantwoord wordt in welke mate deze doelstellingen zijn gehaald. Hiermee kan de raad controleren of de samenwerking de beoogde meerwaarde biedt.

Zicht op de aard van de samenwerking is bovendien belangrijk omdat er samenhang kan bestaan tussen bovenstaande opties. Bijvoorbeeld: om kosten te besparen door gezamenlijke uitvoering is vaak ook tot op zekere hoogte uniformering van beleid nodig. Dit betekent dat er een zekere mate van beleidsafstemming nodig is. Op die manier kan een op het oog beleidsarme samenwerking uiteindelijk dus toch beleidsrijk blijken, waarmee ook de rol van de raad verandert.

Meer zicht op de mogelijkheden voor onafhankelijk toezicht

In de huidige handreiking van de rekenkamercommissie wordt onder andere in de checklist gewezen op het belang van onafhankelijke toezichthouders. Uit de gesprekken blijkt dat raadsleden behoefte hebben aan een overzicht van de opties die er op dit gebied zijn, inclusief de belangrijkste voor- en nadelen om een goede afweging te kunnen maken.
Hierbij kan in ieder geval gedacht worden aan de volgende opties:

- Instellen van een Raad van Advies of Raad van Toezicht met onafhankelijke experts die rechtstreeks aan de raad rapporteren. In het geval van een samenwerking op het gebied van afval, kan het orgaan bijvoorbeeld gevuld worden met financiële en afvaldeskundigen.
- Afspraken maken over de rol en bevoegdheden van de gemeentelijke rekenkamercommissie in samenwerkingsverbanden. Zo heeft de raad van Wassenaar een motie ingediend bij de totstandkoming van de Metropoolregio waarin werd gevraagd om de lokale rekenkamer(commissie)s de bevoegdheid te geven alle informatie van het samenwerkingsverband te krijgen of te vorderen.

– De rol van de gemeentelijke accountant ten aanzien van de samenwerkingsverbanden uitbreiden. In principe kijkt de gemeentelijke accountant niet nadrukkelijk naar de financiële huishouding van samenwerkingsverbanden. De raad kan hier echter wel om vragen als zij dit nodig acht.

Deel III: Bijlagenboek

Grip op samenwerking?

Rekenkameronderzoek naar governance van samenwerkingsverbanden in de gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK
MARKTVELD 26 . 5261 EB VUGHT
POSTBUS 115 . 5260 AC VUGHT
TELEFOON (073) 658 70 80
WWW.PARTNERSENPROPPER.NL
INFO@PARTNERSENPROPPER.NL
KVK 33300373

Het onderzoek is uitgevoerd door:
PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Onderzoekers:
Peter Struik, Remco Smulders, Bart Litjens en Hilda Sietsema (met medewerking van Tim Adriaansen)

8 oktober 2014 – Definitieve versie

Deel III: Bijlagenboek. Dit document bevat alle bijlagen bij de kernposter met conclusies en aanbevelingen en deel II: de onderbouwing.

Inhoudsopgave

Bijlage 1: Onderzoeksopzet 4

Bijlage 2: Factsheets samenwerkingsverbanden 8

Bijlage 3: Bronnen en respondenten 20

Bijlage 4: Resultaten digitale enquête 26

4.1 Resultaten digitale enquête Oegstgeest 26

4.2 Resultaten digitale enquête Leidschendam-Voorburg 33

4.3 Resultaten digitale enquête Wassenaar 41

4.4 Resultaten digitale enquête Voorschoten 48

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

Vraagstelling

Stand van samenwerkingsverbanden: Inventarisatie

1 Welke verbonden partijen zijn er per gemeente?
2 Welke partijen participeren in de samenwerkingsverbanden?
3 Welke juridische vorm hebben de samenwerkingsverbanden?
4 Hoe zijn de besturen van de samenwerkingsverbanden samengesteld?
5 Wie vertegenwoordigt de gemeente in de bestuursorganen van deze samenwerkingsverbanden?
6 Welke budgetten horen bij deze samenwerkingsverbanden?
7 Welke risico's (financieel en anderszins) zijn geïdentificeerd, op basis van welke risico-inventarisatie en wanneer vond deze voor het laatst plaats?

Beleid ten aanzien van governance: Kaders

8 Welke algemene en specifieke kaders hebben de raden gesteld voor de governance van samenwerkingsverbanden? Welke afspraken zijn hierin opgenomen over de informatievoorziening aan de raad?
9 Wanneer zijn de kaders voor het laatst herzien?
10 Zijn de raadsleden bekend met deze kaders en wat is het oordeel van raadsleden over deze kaders?

Governance aan de hand van een aantal samenwerkingsverbanden: Praktijk

11 Hoe is het afwegingsproces bij het aangaan van de samenwerkingsverbanden verlopen en hoe kan dit worden beoordeeld?
12 Hoe heeft de gemeente de governance van samenwerkingsverbanden ingericht en hoe kan dit worden beoordeeld?
13 Hoe wordt aan de raden gerapporteerd over samenwerkingsverbanden?
   – Wanneer en met welke frequentie?
   – Hoe kunnen de rapportages worden gekwalificeerd?
   – Hoe beoordelen raadsleden de kwaliteit van de rapportages (transparantie, volledigheid, tijdigheid, duidelijkheid, consistentie en dergelijke)?
14 Passen college en raad het governance-instrumentarium bij samenwerkingsverbanden toe om grip te houden op het realiseren van beoogde resultaten?

Resultaat van governance

15 In welke mate hebben raad en college grip op samenwerkingsverbanden?
16 Wat is daaraan de bijdrage van het governance-instrumentarium?

Voorwaarden voor gebruik van het governance-instrumentarium

17 Wat is nodig om het gebruik van het governance-instrumentarium verder te stimuleren?
   – Aan welke voorwaarden is voldaan en wat moet nog gebeuren?

– Welke aanvullingen en verrijkingen zijn nodig in het licht van het gebruik van het instrumentarium?

Normenkader

1 De raad heeft een strategische visie of 'algemene' kaders gesteld voor de sturing en beheersing van samenwerkingsverbanden. In deze kaders is ten minste aandacht voor:
   – Afwegingen ten aanzien van partnerkeuze.
   – Afwegingen ten aanzien van de juridische vorm van samenwerking.
   – De consequentie van deze afwegingen ten aanzien van sturing en beheersing door de raad.
   – De rolverdeling tussen raad en college in de aanloopfase en in de uitvoeringsfase van samenwerkingsverbanden.

   (Zie bovenaan pagina 10 van de handreiking voor het inrichten van de governance van verbonden partijen).

2 Raad en college hebben voor de sturing en beheersing van samenwerkingsverbanden afspraken gemaakt over de informatievoorziening:
   – Afspraken over frequentie, tijdigheid en inhoud van informatievoorziening aan de raad (financiële, inhoudelijke en risico-informatie).
   – Afspraken over informatievoorziening zijn afgestemd op het risico-profiel van het samenwerkingsverband.
   – (Zie hoofdstuk 7 van de handreiking voor het inrichten van de governance van verbonden partijen).

3 Raadsleden kennen de kaders voor de sturing en beheersing van samenwerkingsverbanden en zijn tevreden over de actualiteit, meerwaarde en toepasbaarheid ervan.

4 De raad maakt een expliciete afweging over zelf doen, samenwerken of uitbesteden waarin de zeven vragen uit het Afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden terugkomen (zie pagina 7 tot en met 10 van het afwegingskader) alsmede de vraag welke juridische vorm het meest geschikt is (zie hoofdstuk 5 van de handreiking). De raad betrekt bij deze afweging de strategische visie of algemene kaders voor samenwerking (zie vraag 8) en de afweging voor individuele samenwerkingsverbanden vindt plaats vanuit overzicht over alle samenwerkingsrelaties in plaats van een verkokerde of 'ad hoc' afweging.

5 Voor elk samenwerkingsverband zijn de relevante punten uit de checklist governance verbonden partijen (zie pagina15 en verder van de handreiking) geborgd. Het gaat primair om:
- De sturing van de samenwerking (o.a. afspraken over het doel, evaluatie van doelbereiking, te leveren prestaties, taken en bevoegdheden en financiële risico's).
- De beheersing van de samenwerking (o.a. afspraken over informatievoorziening over de uitvoering, risicomanagement en evaluatie).
- De verantwoording van het samenwerkingsverband aan het gemeentebestuur (o.a. afspraken over verantwoordingsinformatie en informatieplicht en borging ambtelijke capaciteit en kennis).
- Het toezicht op het samenwerkingsverband (o.a. afspraken over aanwezigheid, benoeming en bevoegdheden van toezichthouders).

6 De raad is in staat op basis van tijdige en relevante informatie de samenwerking te sturen en controleren. De informatie is conform de afspraken (zie ook vraag8 en norm 2).

7 Raadsleden zijn tevreden over de transparantie, volledigheid, tijdigheid, duidelijk en consistentie van de informatie over samenwerkingsverbanden.

8 De raad wordt door het college tijdig betrokken bij politiek relevante keuzes. (Zie hoofdstuk 7 van de handreiking voor het inrichten van de governance van verbonden partijen).

9 Raad en college maken gebruik van het Afwegingskader en de Handreiking van de rekenkamercommissie. (Zie hoofdstuk 1 van de handreiking voor het inrichten van de governance van verbonden partijen en het afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden).

10 Er is sprake van verlengd in plaats van verlegd lokaal bestuur.

11 Gebruik van het governance-instrumentarium stimuleert dat raad en college grip hebben op samenwerkingsverbanden.
(Zie hoofdstuk 1 van de handreiking voor het inrichten van de governance van verbonden partijen).

12 Belangrijke voorwaarden voor het gebruik van het governance-instrumentarium zijn aanwezig. Het gaat onder andere om:
- De gemeente heeft een visie op samenwerking en op de inhoudelijke doelen die de gemeente met samenwerking wil bereiken.
- Handelen van raad en college is in overeenstemming met prioriteit die aan samenwerking wordt toegekend. Bijvoorbeeld niet alleen uitspreken dat sturing en controle van samenwerkingsverbanden belangrijk is, maar daaraan aandacht en energie besteden ('doen').Samenwerking maakt onderdeel uit van het reguliere proces (het is niet iets 'wat je er naast doet').

- Het ambtelijke accountmanagement voor gemeentelijke samenwerkingsverbanden ondersteunt de raad en het college bij sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden.
- Afspraken gemaakt binnen samenwerkingsverbanden werken door in acties van de eigen organisatie.
- Het gemeentebestuur heeft interesse in risico-informatie en stuurt op basis daarvan bij
- Het governance-instrumentarium sluit aan bij de behoeften en vraagstukken van raad en college.

Aanpak

Fasering

Het onderzoek is ingedeeld in drie fasen: oriëntatie, verdieping en verslaglegging. De oriënterende fase was gericht op het krijgen van overzicht over de verschillende samenwerkingsverbanden van de gemeenten en het krijgen van een eerste zicht op de governance. Hiervoor zijn gesprekken gevoerd met de concerncontrollers en de burgemeester en gemeentesecretaris van elke gemeente. Ook is in deze fase een online enquête uitgezet onder de ambtelijk accounthouders van de samenwerkingsverbanden en heeft een gesprek plaatsgevonden met een klankbordgroep van raadsleden.

Selectie van casus

Op basis van de bevindingen heeft de rekenkamercommissie zes leerzame voorbeelden (casus) geselecteerd voor de verdiepende fase van het onderzoek:

- Avalex
- Gezamenlijke Afdeling Werk en Inkomen
- Holland Rijnland
- Metropoolregio Rotterdam-Den Haag
- Programmamanagement en inkoop3D's
- Servicepunt71

Hierbij is onder andere gekeken naar de spreiding over de gemeente, omvang van de samenwerking (zowel grote als kleine verbanden), levensduur van de samenwerking (zowel jonge als oude verbanden) en aard van de samenwerking (zowel beleidsafstemming, gezamenlijke uitvoering, als shared service organisaties). De verdieping op deze casussen heeft plaatsgevonden door gesprekken met (een afvaardiging van) elke gemeenteraad, de ambtelijke accounthouders van de geselecteerde verbanden, de bestuurlijke portefeuillehouders van de geselecteerde verbanden en een vertegenwoordiger van de samenwerkingsverbanden.

Daarnaast zijn zowel in de oriënterende als de verdiepende fase van het onderzoek relevante documenten van de gemeenten en samenwerkingsverbanden bestudeerd.

Bijlage 2: Factsheets samenwerkingsverbanden

De rekenkamercommissie heeft zes leerzame voorbeelden geselecteerd voor de verdieping van het onderzoek. Deze bijlage bevat voor elk van deze samenwerkingsverbanden een beknopte factsheet. Vervolgens volgt een overzicht met de belangrijkste kenmerken van de andere samenwerkingsverbanden waarbij risicobeheersing wenselijk/nodig is en die al van start zijn gegaan.

Avalex

Deelnemende gemeenten	Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Delft, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk
Startjaar	2001
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (openbaar lichaam)
Bestuursstructuur	DB (met per gemeente één collegelid) en AB (met per gemeente twee vertegenwoordigers)
Financiën	Totale omzet €38.327.434. Bijdrage Leidschendam-Voorburg is 7,2 miljoen; bijdrage Wassenaar is 3,6 miljoen.
Onderwerp	Afvalinzameling en reinigingsactiviteiten (zowel uitvoering als advisering over beleid).
Aard van samenwerking	Gezamenlijke uitvoering (en in tweede instantie beleidsafstemming)
Doelstelling bij aanvang	Afvalinzameling met hoge milieuscore, hoog serviceniveau en zo laag mogelijke kosten. Officieel in de GR: “zo effectief en efficiënt mogelijk voorbereiden, waaronder gevraagd en ongevraagd adviseren, en (het doen) uitvoeren van de integrale reinigingstaken van de deelnemers.”
Resultaten tot nu toe	Stukken bieden vrijwel uitsluitend zicht op financiële resultaten en nauwelijks op inhoudelijke resultaten (in termen van scheidingspercentage, klanttevredenheid, etc.). Met de komst van de prestatie-indicatoren zou hier meer zicht op moeten komen.
Rol gemeenteraad	De gemeenteraden krijgen vanuit het college in principe alleen de begroting (waarover ze zienswijze kunnen indienen) en ter informatie de jaarrekening. Verder hebben de raden een rol bij beleidsmatige keuzes over het afvalbeleid. Avalex organiseert structureel minimaal één maal per jaar een informatiebijeenkomst voor alle raden.
Relevante ontwikkelingen	– Na de financiële problemen bij Avalex een aantal jaar terug is de organisatie nu weer bezig financieel gezond te worden. – Er speelt een discussie over een mogelijke verandering in de governancestructuur van het samenwerkingsverband. – Op basis van het beleidsvisiedocument Avalex 2020 wordt gewerkt aan beleidsafstemming tussen de gemeenten.

Metropoolregio Rotterdam-Den Haag

Deelnemende gemeenten	Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Delft, Den Haag, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Westland, Zoetermeer, Albrandswaard, Barendrecht, Bernisse, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen, Westvoorne.
Startjaar	2015
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (openbaar lichaam).
Bestuursstructuur	AB (met collegelid van elke gemeente + van Rotterdam en Den Haag de burgemeester en wethouder Verkeer en Vervoer) en DB (met een collegelid van drie gemeenten + de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag).
Financiën	Nog niet bekend.
Onderwerp	Verkeer en vervoer; economische zaken / vestigingsklimaat; woon- en leefklimaat.
Aard van samenwerking	Beleidsafstemming; gezamenlijke uitvoering; netwerk- en platformfunctie.
Doelstelling bij aanvang	– Versterken van het daily urban system: De belangrijkste locaties binnen de regio zijn binnen 45 minuten bereikbaar. – Versterken van het economische en kennis- en innovatiepotentieel: een robuuste economische structuur met sterke internationaal concurrerende bedrijven aan de top en een brede ondernemende basis. – Versterken van het voorzieningenniveau: Zorgen voor een attractief en duurzaam woon- en leefklimaat voor de burgers en een wervend vestigingsklimaalt voor bedrijven. De doelstelling wordt uitgewerkt in een strategische agenda.
Resultaten tot nu toe	Niet van toepassing: Metropoolregio moet nog van start gaan.
Rol gemeenteraad	Gemeenteraden zijn betrokken geweest bij de vorming van de GR via informatieavonden. Daarnaast hebben de raden ingestemd met deelname aan de GR en in eerdere stadia zienswijzen kunnen indienen over het plan voor de vorming van de Metropoolregio en over de concept-strategische agenda en ontwerp-GR. In de regeling staat dat de raden zienswijzen mogen indienen over de begroting en een specifieke lijst met beleidsdocumenten (o.a. de strategische agenda, het werkplan en het regionaal verkeer- en vervoersplan). Ook zijn er twee adviescommissies met raadsleden en kan de gemeenteraad altijd aan haar AB-lid vragen een motie in te dienen over een onderwerp en daarover een uitspraak van het AB te krijgen.

Servicepunt71

Deelnemende gemeenten	Oegstgeest, Leiden, Leiderdorp en Zoeterwoude
Startjaar	2012
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (openbaar lichaam)
Bestuursstructuur	AB en DB met afvaardiging van één collegelid per gemeente (AB en DB hebben dus dezelfde personele samenstelling). Daarnaast is er een bedrijfsvoeringsoverleg (BVO) met daarin de gemeentesecretarissen en de directeur van Servicepunt71.
Financiën	Omzet Servicepunt71 is €27.666.000 (begroting 2014). Bijdrage Oegstgeest is €2.268.000.
Onderwerp	Bedrijfsvoering: ICT, Inkoop, financiën, HRM, juridische zaken (en alleen voor Leiden en Leiderdorp ook facilitaire zaken).
Aard van samenwerking	Shared Service Centrum (primair voor deelnemende gemeenten maar Servicepunt71 levert ook diensten aan enkele andere organisaties)
Doelstelling bij aanvang	1 bieden van continuïteit door beperking van organisatorische kwetsbaarheid; 2 verder verhogen van de kwaliteit van processen; 3 verder verhogen van de professionaliteit en deskundigheid van medewerkers; 4 efficiënter inzetten van de beschikbare arbeidskracht; 5 realiseren van besparingen door schaalvoordelen; 6 bijdragen aan betere dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen.
Resultaten tot nu toe	Gemeenten kijken bij elkaar over de schutting en delen kennis en ervaring (bron: digitale enquête). De transitie naar een shared service organisatie bleek in de eerste jaren complex. Op basis van een rapport van een extern bureau is een ontwikkelopgave geformuleerd en later een 'Stip op de Horizon 2015'. Het Servicepunt is nu hard op weg om daar naar toe te werken. Zo zijn een nieuwe Producten Dienstencatalogus en leveringscontracten vastgesteld. De jaarstukken 2013 en de 1e bestuursrapportage 2014 laten zien dat de beoogde inkoopvoordelen (voor Oegstgeest een belangrijk item) en de overige beoogde besparingen in 2013 grotendeels zijn gerealiseerd.
Rol gemeenteraad	De raad kan een zienswijze geven op de begroting en krijgt de jaarstukken en bestuursrapportages ter informatie. Het staat colleges vrij om ook andere zaken met de raden te bespreken. Jaarlijks organiseert het Servicepunt voor alle raden een informatiebijeenkomst.
Relevante ontwikkelingen	– Belangrijke slag die op dit moment gemaakt wordt is van input gestuurde dienstverlening naar output gestuurde dienstverlening. Bedoeling is met name dat gemeente veel nadrukkelijker 'afnemer' worden en dus meer kunnen sturen op kwaliteit en kosten. – Er komen mogelijk nieuwe klanten die van het Servicepunt diensten willen afnemen, bijvoorbeeld op het gebied van de inkoop van jeugdzorg.

Holland Rijnland

Deelnemende gemeenten	Oegstgeest, Voorschoten, Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Teylingen, Zoeterwoude
Startjaar	2004 (fusie tussen Samenwerkingsorgaan Duin- en Bollenstreek en Samenwerkingsorgaan Leidse Regio)
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (openbaar lichaam).
Bestuursstructuur	AB (met van elke gemeente twee raads- en/of collegeleden + 1 extra per 20.000 inwoners) en DB (met 7 collegeleden van de verschillende gemeenten). Ook zijn er vijf portefeuillehoudersoverleggen (Bestuur en Middelen; Ruimte; Verkeer en Vervoer; Economische Zaken; Sociale Agenda).
Financiën	Omzet Holland Rijnland 2014 is €11.489.090(bijdrage Oegstgeest is €331.080). Daarnaast gaat in het Regionaal Investeringsfonds jaarlijks €9.454.330 om (bijdrage Oegstgeest is €400.880).
Onderwerp	Economische zaken, toerisme en recreatie; Natuur en Landschap; Ruimtelijke ordening; Verkeer en vervoer; Wonen; Sociale Agenda; Regionale Investeringsstrategie; Subsidies
Aard van samenwerking	Beleidsafstemming; Gezamenlijke uitvoering; Netwerk- en platformfunctie.
Doelstelling bij aanvang	Uit digitale enquête: “Kennisplatform; financiering inpassing van infrastructurele projecten en van groene projecten”. Uit GR: “Het samenwerkingsorgaan heeft tot doel (...) het behartigen van gemeenschappelijke belangen van de gemeenten op de in artikel 5 genoemde beleidsterreinen die bepalend zijn voor een evenwichtige en voorspoedige ontwikkeling van het gebied.” Deze beleidsterreinen staan hierboven onder ‘Onderwerp’. In de begroting zijn doelen concreter uitgewerkt. Bijvoorbeeld “Vergroten aandeel OV en fiets in verplaatsingen” en “terugdringen van jeugdwerkloosheid”.
Resultaten tot nu toe	Ambtenaar van Voorschoten noemt in de enquête de realisatie van de RijnlandRoute als belangrijkste resultaat. In de jaarstukken 2013 wordt dit ook als een van de resultaten beschreven. Ook de nieuwe regionale huisvestingsverordening, de oprichting van het Holland Space Cluster en de afronding van een aantal groenprojecten worden genoemd. Op sociaal gebied is in 2013 o.a. gewerkt aan de decentralisaties (het Regionaal Transitie Arrangement Jeugdhulp is o.a. opgesteld) en aan de jeugdwerkloosheid (poortwachtersgesprekken).
Rol gemeenteraad	De gemeenteraad kan een zienswijze indienen bij de begroting en daarnaast bij alle verordeningen, plannen en maatregelen “die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor het samenwerkingsorgaan dan wel de deelnemende gemeenten”. Raadsleden zitten zelf in het AB. In Oegstgeest is er een regiocommissie waarin de AB-leden en plaatsvervangend AB-leden van de gemeente altijd in het openbaar de AB-stukken voorbespreken. In Voorschoten worden de stukken in commissies/raad behandeld. Jaarlijks worden er ook verschillende bijeenkomsten voor raadsleden georganiseerd.

Gezamenlijke afdeling Werk en Inkomen

Deelnemende gemeenten	Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten
Startjaar	2012
Juridische vorm	Samenwerkingsovereenkomst waarin is vastgelegd dat gemeente Leidschendam-Voorburg de taken uitvoert voor de andere gemeenten.
Bestuursstructuur	Portefeuillehoudersoverleg met wethouders Sociale Zaken. Afdelingshoofd woont dit overleg bij.
Financiën	Kosten van de uitvoeringsorganisatie zijn €7.980.240,-. Hiervan dragen Wassenaar en Voorschoten beide ongeveer 1 miljoen bij en Leidschendam-Voorburg 6 miljoen. Hier komen dan de budgetten voor de uitvoering van de verschillende regelingen nog bij.
Onderwerp	Werk en inkomen (o.a. Wwb, minimaregelingen, participatiebudgetten, schuldhulpverlening, re-integratie).
Aard van samenwerking	Primair gezamenlijke uitvoering en beleidsafstemming (bij start is afgesproken beleid zoveel mogelijk te harmoniseren)
Doelstelling bij aanvang	– Behoud en versterking van de kwaliteit van dienstverlening; – Efficiëntie winst (totale voordeel voor de drie gemeenten is bij de start geraamd op €645.000,-); – Verminderen kwetsbaarheid; – Versterken van potentie om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen.
Resultaten tot nu toe	Beleid op het gebeid van re-integratie, handhaving en minima is (grotendeels) geharmoniseerd. Dankzij de samenwerking zijn er meer werk- en participatieplaatsen en heeft de sociale dienst een sterkere positie in de omliggende regio. Onderzoek naar de dienstverlening vlak na de start laat zien dat algemene waardering iets is gedaald, maar dit lag in lijn der verwachting gezien fusie. Verwachting is dat dit op termijn weer stijgt.
Rol gemeenteraad	Formele rol is niet anders dan wanneer er geen sprake zou zijn van samenwerking. Er is geen aparte begroting maar de kosten zijn gewoon geïntegreerd in de gemeentelijke begrotingen. De raad wordt geïnformeerd via managementrapportages (in eerste jaar elk kwartaal; nu halfjaarlijks) en ongeveer 1 keer per jaar wordt er een bijeenkomst voor raadsleden georganiseerd.
Relevante ontwikkelingen	De drie decentralisaties hebben grote invloed op het werk van de gezamenlijke afdeling. De afdeling zal te maken krijgen met nieuwe groepen die onder de participatiewet gaan vallen. Ook maakt het toenemende belang van de Arbeidsmarktregio dat er ook meer zal moeten worden afgestemd met andere gemeenten in de regio.

Samenwerking programmamanagement en inkoop 3 decentralisaties

Deelnemende gemeenten	Leidschendam-Voorburg, Wassenaar enVoorschoten (en voor een deel van de inkoop ook andere gemeenten binnen Haaglanden)
Startjaar	2013
Juridische vorm	Informele samenwerking op basis van bestuursopdracht (wellicht later in een meer formele vorm)
Bestuursstructuur	– Gezamenlijk college-overleg voor bestuurlijke besluitvorming (per kwartaal). – Driewekelijks Portefeuillehuidersoverleg met de vakwethouders voor afstemming en voorbereiding besluitvorming.
Financiën	Voorlopig met gesloten beurs: elke gemeente levert eigen ambtenaren aan voor samenwerking. Kosten die straks komen voor gezamenlijke uitvoering en inkoop zijn nu nog niet volledig in beeld.
Onderwerp	De drie decentralisaties in het sociaal domein. Los van de beleidsafstemming en de gezamenlijke uitvoering die de drie gemeenten samen vormgeven, wordt er ook breder samengewerkt. Rondom Pariticipatie in de arbeidsmarktregio en rondom Jeugd en Wmo wordt ook nog samengewerkt in (delen van) het Haaglanden-Verband.
Aard van samenwerking	Primair beleidsafstemming en gezamenlijke uitvoering. Ook netwerk- en platformfunctie en shared services.
Doelstelling bij aanvang	“De drie gemeenten willen via de samenwerking de kwaliteit verhogen, de efficiency bij de voorbereiding vergroten en zoveel mogelijk streven naar een gezamenlijke aanpak. Door samen te werken kunnen Voorschoten, Wassenaar en Leidschendam-Voorburg besparen op de voorbereidingskosten en kunnen zij administratieve lasten reduceren. Daarnaast helpt het samenwerkingsverband innovaties door te voeren en nieuwe vormen van dienstverlening mogelijk te maken.”
Resultaten tot nu toe	Er is een Gezamenlijke Kadernota 3d’s door de raden vastgesteld en een Integraal Stappenplan 3d’s. In november zal besluitvorming volgen over de beleidsplannen en de verordeningen.
Rol gemeenteraad	De raden zijn betrokken geweest bij de start van de samenwerking en hebben ingestemd hiermee. Daarnaast stellen de raden de verschillende visies en beleidsplannen die uit de samenwerking voorkomen vast.

Veiligheidsregio Haaglanden

Deelnemende gemeenten	Wassenaar, Leidschendam-Voorburg, Den Haag, Delft, Midden-Delfland, Westland, Rijswijk, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (openbaar lichaam).
Bestuursstructuur	AB (met de negen burgemeesters) en DB (met vier burgemeesters)
Financiën	Totale omzet is €94.568.000 (waarvan Wassenaar €2.044.000 betaalt en Leidschendam-Voorburg €5.642.000)
Onderwerp	Veiligheid (o.a. brandweer, GHOR, meldkamer)
Aard van samenwerking	Beleidsafstemming en gezamenlijke uitvoering, shared services en netwerk- en platformfunctie.

Veiligheidsregio Hollands-Midden

Deelnemende gemeenten	Oegstgeest, Voorschoten, Leiden, Leiderdorp, , Zoeterwoude, Katwijk, Noordwijk, Noordwijkerhout, Teylingen, Lisse, Hillegom, Kaag en Braassem, Nieuwkoop, Alphen aan den Rijn, Waddinxveen, Zuidplas, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Krimpenerwaard (Vlist, Ouderkerk, Nederlek, Schoonhoven en Bergambacht).
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (openbaar lichaam).
Bestuursstructuur	AB (met alle burgemeesters) en DB (met acht burgemeesters)
Financiën	Totale omzet is €59.081.500 (waarvan Oegstgeest €1.123.470 betaalt en Voorschoten €1.196.567).
Onderwerp	Veiligheid (o.a. brandweer, GHOR, meldkamer)
Aard van samenwerking	Beleidsafstemming en gezamenlijke uitvoering, shared services en netwerk- en platformfunctie.

Stadsgewest Haaglanden

Deelnemende gemeenten	Wassenaar, Leidschendam-Voorburg, Den Haag, Delft, Midden-Delfland, Westland, Rijswijk, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (openbaar lichaam).
Bestuursstructuur	AB (met college- en raadsleden van alle gemeenten) en DB (met van elke gemeente een collegelid + de burgemeester van Den Haag)
Financiën	Totale omzet is €451.281.100 (waarvan Wassenaar €406.000 betaalt en Leidschendam-Voorburg €1.130.000)
Onderwerp	verkeer en vervoer, wonen, ruimte, economie, toerisme en recreatie, milieu, jeugdzorg en Europese projecten.
Aard van samenwerking	Beleidsvaststelling en gezamenlijke uitvoering

Leeswijzer
Conclusies
Aanbevelingen
Bestuurlijke reacties en naschrift
Bevindingen onderzoek
Bijlagenboek rapport
Afwegings-kader
Handreiking governance

GGD Haaglanden

Deelnemende gemeenten	Wassenaar, Leidschendam-Voorburg, Den Haag, Delft, Midden-Delfland, Westland, Rijswijk, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (openbaar lichaam).
Bestuursstructuur	AB met van elke gemeente één collegelid en DB met minimaal drie collegeleden (in ieder geval de afgevaardigde van Den Haag)
Financiën	Totale omzet is €6.496.000 (waarvan Wassenaar €288.000 betaalt en Leidschendam-Voorburg €750.000)
Onderwerp	Volksgezondheid
Aard van samenwerking	Gezamenlijke uitvoering

Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden

Deelnemende gemeenten	Oegstgeest, Voorschoten, Leiden, Leiderdorp, , Zoeterwoude, Katwijk, Noordwijk, Noordwijkerhout, Teylingen, Lisse, Hillegom, Kaag en Braassem, Nieuwkoop, Alphen aan den Rijn, Waddinxveen, Zuidplas, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Krimpenerwaard (Vlist, Ouderkerk, Nederlek, Schoonhoven en Bergambacht).
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (openbaar lichaam).
Bestuursstructuur	AB (met collegelid van elke gemeente) en DB (met zeven collegeleden)
Financiën	Totale omzet is €60.489.000 (waarvan Oegstgeest €701.590 betaalt en Voorschoten €700.000)
Onderwerp	Volksgezondheid
Aard van samenwerking	Beleidsafstemming en gezamenlijke uitvoering

GGZ subsidies

Deelnemende gemeenten	Oegstgeest, Voorschoten, Alphen aan den Rijn, Hillegom, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Teylingen en Zoeterwoude
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (centrumgemeenteconstructie).
Bestuursstructuur	College van B&W van gemeente Leiden is het bestuur van de GR.
Financiën	Totale omzet is onbekend. Oegstgeest betaalt €32.517 betaalt en Voorschoten €35.000)
Onderwerp	Geestelijke gezondheidszorg
Aard van samenwerking	Beleidsafstemming en gezamenlijke uitvoering

Leeswijzer
Conclusies
Aanbevelingen
Bestuurlijke reacties en naschrift
Bevindingen onderzoek
Bijlagenboek rapport
Afwegings-kader
Handreiking governance

Omgevingsdienst Haaglanden

Deelnemende partijen	Wassenaar, Leidschendam-Voorburg, Den Haag, Delft, Midden-Delfland, Westland, Rijswijk, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer en Provincie Zuid-Holland
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (openbaar lichaam).
Bestuursstructuur	AB (met collegelid van elke gemeente en de provincie) en DB (met collegeleden van 4 gemeenten en de provincie).
Financiën	Totale omzet is €18.228.516 (waarvan Wassenaar €228.000 betaalt en Leidschendam-Voorburg €250.146)
Onderwerp	Milieu
Aard van samenwerking	Gezamenlijke uitvoering

Omgevingsdienst West-Holland

Deelnemende partijen	Oegstgeest, Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Teylingen en Zoeterwoude, Provincie Zuid-Holland
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (openbaar lichaam).
Bestuursstructuur	AB (met collegelid en raadslid van elke gemeente) en DB (met collegeleden van Alphen aan den Rijn, Leiden, Provincie Zuid-Holland en twee andere gemeenten)
Financiën	Totale omzet is €14.187.100 (waarvan Oegstgeest €370.000 betaalt)
Onderwerp	Milieu
Aard van samenwerking	Gezamenlijke uitvoering

Werkvoorzieningsschap Kust-, Duin- en Bollenstreek

Deelnemende gemeenten	Oegstgeest, Wassenaar, Katwijk, Noordwijk, Noordwijkerhout, Teylingen, Lisse en Hillegom
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (openbaar lichaam).
Bestuursstructuur	AB (met collegelid en raadslid) en DB (met collegeleden)
Financiën	Totale begrote gemeentelijke bijdrage is €600.000 (waarvan Wassenaar 25.307 en Oegstgeest €41.868 betaalt)
Onderwerp	Werkvoorziening (uitvoering Wsw)
Aard van samenwerking	Gezamenlijke uitvoering

Dienst sociale Werkvoorziening Rijswijk e.o.

Deelnemende gemeenten	Leidschendam-Voorburg, Rijswijk, Zoetermeer
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (openbaar lichaam).
Bestuursstructuur	AB (met collegeleden van elke gemeente) en DB (met van elke gemeente een collegelid).
Financiën	Totale omzet is ongeveer €14.000.000 (waarvan Leidschendam-Voorburg €2.800.000 betaalt)
Onderwerp	Werkvoorziening (uitvoering Wsw)
Aard van samenwerking	Gezamenlijke uitvoering

Gevulei

Deelnemende gemeenten	Voorschoten, Wassenaar, Oegstgeest, Leiden, Leiderdorp, Zoeterwoude, Kaag en Braassem en Teylingen
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (openbaar lichaam).
Bestuursstructuur	DB (met van elke gemeente een collegelid) en AB (met collegeleden uit DB + raadsleden)
Financiën	Totale omzet is ongeveer €10.600.000 (waarvan Wassenaar en Voorschoten €1.000.000 betalen en Oegstgeest €670.000).
Onderwerp	Afvalverwerking
Aard van samenwerking	Gezamenlijke uitvoering (en netwerk- en platformfunctie)

Inzameling en afvoer huishoudelijk afval door gemeente Leiden

Deelnemende gemeenten	Oegstgeest en Leiden
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (Regeling zonder meer).
Bestuursstructuur	Jaarlijks bestuurlijk overleg tussen de colleges.
Financiën	Oegstgeest betaalt Leiden €541.210 voor de uitvoering van de taken
Onderwerp	Afvalinzameling- en afvoer
Aard van samenwerking	Gezamenlijke uitvoering en shared services

Leeswijzer
Conclusies
Aanbevelingen
Bestuurlijke reacties en naschrift
Bevindingen onderzoek
Bijlagenboek rapport
Afwegings-kader
Handreiking governance

Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland

Deelnemende partijen	Oegstgeest, Voorschoten, Wassenaar, Leiden, Zoeterwoude, Katwijk, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Hoogheemraadschap Rijnland
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (openbaar lichaam).
Bestuursstructuur	AB (met van elke gemeente een collegelid + twee hoogheemraden) en DB (met een hoogheemraad en twee collegeleden).
Financiën	Totale omzet is €11.388.000 (waarvan Wassenaar €537.251 betaalt, Oegstgeest €409.000 en Voorschoten €473.827)
Onderwerp	Belasting/financiën
Aard van samenwerking	Gezamenlijke uitvoering en shared services

Werkorganisatie Duivenvoorde

Deelnemende gemeenten	Wassenaar en Voorschoten
Juridische vorm	Gemeenschappelijke Regeling (openbaar lichaam).
Bestuursstructuur	AB (met de twee colleges), DB (met van beide gemeenten twee collegeleden) en concerndirectie (met de twee gemeentesecretarissen)
Financiën	Omzet ongeveer 25.000.000 (waarvan Wassenaar grofweg 13.000.000 betaalt en Voorschoten 12.000.000)
Onderwerp	Gezamenlijke ambtelijke organisatie.
Aard van samenwerking	Beleidsafstemming, gezamenlijke uitvoering, shared services en netwerk- en platformfunctie.

Inkoop Netwerkorganisatie

Deelnemende gemeenten	Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Voorschoten, Delft, Rijswijk, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer en Westland
Juridische vorm	Informeel ambtelijk overleg
Bestuursstructuur	Kring van gemeentesecretarissen.
Financiën	Totale omzet is onbekend.
Onderwerp	Bedrijfsvoering / inkoop
Aard van samenwerking	Beleidsafstemming, gezamenlijke uitvoering, shared services en netwerk- en platformfunctie.

Leeswijzer
Conclusies
Aanbevelingen
Bestuurlijke reacties en naschrift
Bevindingen onderzoek
Bijlagenboek rapport
Afwegings-kader
Handreiking governance

Economische agenda Leidse Regio

Deelnemende partijen	Oegstgeest, Voorschoten, Zoeterwoude, Leiderdorp, Leiden, VNO-NCW, KvK, Leidse Koepel van ondernemersorganisaties, Universiteit Leiden, Hogeschool Leiden, ROC Leiden.
Juridische vorm	Convenant
Bestuursstructuur	Stuurgroep met van elke gemeente een collegelid (van Leiden 2) en vertegenwoordigers van maatschappelijke partners.
Financiën	Totale omzet is onbekend; Oegstgeest betaalt €21.000 en voorschoten €11.000.
Onderwerp	Economie (inclusief onderwijs)
Aard van samenwerking	Beleidsafstemming, gezamenlijke uitvoering en shared services.

Herinrichting Duivenvoorde Corridor

Deelnemende partijen	Leidschendam-Voorburg, Voorschoten, provincie Zuid-Holland, Rijksoverheid
Juridische vorm	Bestuursakkoord/convenant
Bestuursstructuur	Bestuurlijk overleg tussen collegeleden.
Financiën	Totale omzet is onbekend (geen gezamenlijke begroting). Dit samenwerkingsverband bevat overigens niet de Grondexploitatie Duivenvoordecorridor.
Onderwerp	Landbouw, natuur en gebiedsontwikkeling
Aard van samenwerking	Beleidsafstemming en shared services

Pact van Duivenvoorde

Deelnemende partijen	Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Voorschoten, provincie Zuid-Holland, Agrarische Natuurvereniging Santvoorde, DUNEA
Juridische vorm	Bestuursakkoord/convenant
Bestuursstructuur	Stuurgroep met collegeleden.
Financiën	Totale omzet is onbekend. Wassenaar draagt €30.000 bij, Leidschendam-Voorburg €33.000 en Voorschoten €30.000. Dit samenwerkingsverband bevat overigens niet de Grondexploitatie Duivenvoordecorridor.
Onderwerp	Landbouw, natuur en gebiedsontwikkeling
Aard van samenwerking	Beleidsafstemming, gezamenlijke uitvoering en netwerk- en platformfunctie

Leeswijzer
Conclusies
Aanbevelingen
Bestuurlijke reacties en naschrift
Bevindingen onderzoek
Bijlagenboek rapport
Afwegings-kader
Handreiking governance

Bijlage 3: Bronnen en respondenten

Schriftelijke bronnen

Titelbeschrijving
Bronnen Wassenaar
Gemeente Wassenaar, *Programmabegroting 2012 en meerjarenbegroting 2013 – 2014*, 2011.
Gemeente Wassenaar, *Programmabegroting 2013*, 27 september 2012.
Gemeente Wassenaar, *Programmabegroting 2014*, 1 oktober 2013.
Gemeente Wassenaar, *Programmarekening 2011*, 10 mei 2012.
Gemeenten Wassenaar en Voorschoten, *Samenwerking Wassenaar Voorschoten en Leidschendam-Voorburg*, 4 juni 2009.
Gemeente Wassenaar, *Bijlage 1 Kaderstelling Raadsbesluiten Samenwerking*, juni 2009.
Gemeente Wassenaar, *Amendement Toekomstbestendige Organisatie*, 19 maart 2012.
Gemeente Wassenaar, *Voorschoten Wassenaar Modaliteiten in Samenwerking: Bijlage bij Raadsbesluit Toekomst Samenwerking Wassenaar Voorschoten*, 22 december 2011.
Gemeente Wassenaar, *Informatienota Bij Infomemo Samenwerking Voorschoten Wassenaar*, maart 2011.
Gemeente Wassenaar, *Informatienota Ambtelijke Integratie*, 14 februari 2012.
Gemeente Wassenaar, *Jaarrekening 2013*,6 mei 2014.
Gemeente Wassenaar, *Programmarekening 2012*, 6 april 2013.
Gemeenten Wassenaar en Voorschoten, *Geamendeerd Raadsbesluit*, 20 december 2011.
Gemeenten Wassenaar en Voorschoten, *Raadsvoorstel Toekomstbestendige Organisatie*, 20 december 2011.
Gemeenten Wassenaar en Voorschoten, *Toetsingskader voor Samenwerking*, datum onbekend.
Gemeente Wassenaar, *Coalitieakkoord 1010 – 2014*, 29 maart 2010.
Gemeente Wassenaar, *Coalitieakkoord 2014 – 2018*, 16 mei 2014.
Bronnen Voorschoten
Gemeente Voorschoten, *Programmarekening 2012*, 21 mei 2013.
Gemeente Voorschoten, *Programmarekening 2013*, 15 mei 2014.
Gemeente Voorschoten, *Verslag van bevindingen bij jaarrekening 2011*, 10 mei 2012.
Gemeente Voorschoten, *Programmabegroting 2012 – 2015*, 2011
Gemeente Voorschoten, *Programmabegroting 2013 – 2016*, 2012
Gemeente Voorschoten, *Programmabegroting 2014 – 2017*, 2013
Gemeente Voorschoten, *Amendement VVD Samenwerking met Buurgemeenten*, 12 november 2008.
Gemeente Voorschoten, *Raadsvoorstel Regionale Samenwerking*, 13 november 2008.
Gemeente Voorschoten, *Toekomstvisie 2025 Projectplan*, 26 mei 2014.
Gemeente Voorschoten, *De Toekomst van Voorschoten: Samen Sterker!, Visie op regionale samenwerking*, 10 september 2008.
Gemeente Voorschoten, *Ontwerp Raadsbesluit Visie Regionale Samenwerking*, datum onbekend.
Gemeente Voorschoten, *Coalitieakkoord 2014 – 2018*, 2014
Gemeente Voorschoten, *Coalitieakkoord 2010 – 2014*, 9 april 2010.
Bronnen Oegstgeest
Gemeente Oegstgeest, *Raadsvergadering Vaststellen Nota Verbonden Partijen*, 24 november 2011.
Gemeente Oegstgeest, *Amendement aanpassing keuze scenario's gemeentelijke samenwerking of gemeentelijke samenvoeging*, 19 september 2013.
Gemeente Oegstgeest, *Discussienota Bestuurlijke Toekomstscenario's*, 18 juli 2013.

Leeswijzer
Conclusies
Aanbevelingen
Bestuurlijke reacties en naschrift
Bevindingen onderzoek
Bijlagenboek rapport
Afwegings-kader
Handreiking governance

Gemeente Oegstgeest, *Jaarstukken 2012*, 2013.
Gemeente Oegstgeest, *Jaarstukken 2013*,2014.
Gemeente Oegstgeest, *Jaarverslag en jaarrekening 2011*, 2012.
Gemeente Oegstgeest, *Karakterisering en beeldvorming*, datum onbekend.
Gemeente Oegstgeest, *Keuze scenario gemeentelijke samenwerking of samenvoeging*, 9 september 2013.
Gemeente Oegstgeest, *Notulen raadsvergadering discussie toekomstscenario's*, 19 september 2013.
Gemeente Oegstgeest, *Programmabegroting 2012 tot 2015*, 2011.
Gemeente Oegstgeest, *Programmabegroting 2013 tot 2016*,2012.
Gemeente Oegstgeest, *Programmabegroting 2014 tot 2017*, 2013.
Gemeente Oegstgeest, *SWOT Analyse*, 14 juni 2013.
Gemeente Oegstgeest, *Toekomstvisie 2012: Oegstgeest in beweging*, 18 oktober 2011.
Gemeente Oegstgeest, *Coalitieakkoord 2010 – 2014*, 30 augustus 2010.
Gemeente Oegstgeest, *Coalitieakkoord 2014 – 2018*, 2014.
Bronnen Leidschendam-Voorburg
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Jaarverslag en Jaarrekening 2010*, 26 april 2011.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Programmabegroting 2011 - 2014*, 2 november 2010.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Jaarverslag en Jaarrekening 2011*, 2012.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Wijziging Programmabegroting 2012 - 2015 Amendement Indicatoren*, 28 juni 2011.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Concept Jaarrekening en Jaarverslag 2012*, 17 april 2013
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Programmabegroting 2014 - 2017*, 13 november 2013.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Programmabegroting 2013 - 2016*, 13 november 2012.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Jaarrekening en Jaarverslag 2013*, 15 juli 2014.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Raadsvoorstel Nota Verbonden Partijen*, 2010.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Nota Verbonden Partijen Definitief*, 2010.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Lijst Verbonden Partijen 2014*, 2014.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Coalitieakkoord 2010 – 2014*, 1 juni 2010.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Coalitieakkoord 2014 – 2018*, 2014.
Bronnen Servicepunt71
Servicepunt71, *Memo overdrachtsdocument Dagelijks Bestuur Servicepunt71*, 19 maart 2014.
Servicepunt71, *De Regeling Uittreding Gemeenschappelijke Regeling Servicepunt71*, 2 december 2013.
Twynstra Gudde, *Ontwikkeling programma Gezamenlijke Bedrijfsvoering: Samen werken aan bedrijfsvoering*, 11 december 2012.
Servicepunt71, *Jaarrekening 2012 Servicepunt71*, 11 juli 2013
Servicepunt71, *Gemeenschappelijke Regeling Servicepunt71*, december 2010.
Servicepunt71, *Besluiten Financieel Beleid Servicepunt71*, 21 december 2011.
Servicepunt71, *Verordening Controle en Inrichting Financiële Organisatie*, 26 mei 2011.
Servicepunt71, *Begroting 2014 Servicepunt71*, 11 juli 2013.
Servicepunt71, *Bedrijfsplan SSC Leidse Regio Servicepunt71*, 28 februari 2011.
Servicepunt71, *Aanbiedingsbrief Doorontwikkeling Gezamenlijke Bedrijfsuitvoering Servicepunt71*, 3 januari 2013.
Bronnen gezamenlijke afdeling Werk en Inkomen
Gemeente Wassenaar, *Besluitenlijst Begrotingsraad*, 2 november 2011.
Gemeente Wassenaar, *Definitieve Besluitvorming Wassenaar Collegebesluit*, 13 september 2011.
Gemeenten Leidschendam- Voorburg, Wassenaar en Voorschoten, *Op Weg naar een Nieuwe Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen voor de Gemeenten Leidschendam- Voorburg, Wassenaar en*

Voorschoten, 6 september 2011.
Gemeente Wassenaar, *Ontwerpfase Collegebesluit*, 5 juli 2011.
Gemeenten Leidschendam- Voorburg, Wassenaar en Voorschoten, *Op Weg naar een Nieuwe Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen voor de Gemeenten Leidschendam- Voorburg, Wassenaar en Voorschoten*, 28 juni 2011.
Gemeente Wassenaar, *Raadsmededeling 31Samenvoeging Sociale Diensten Leidschendam- Voorburg, Wassenaar en Voorschoten*, 5 juli 2011.
Gemeente Wassenaar, *Informatiebrief Klanttevredenheid onderzoek WWB en minimabeleid werk en inkomen*, 7 januari 2014.
Gemeente Wassenaar, Bijlage *Informatiebrief met managementrapportage eerste kwartaal*, september 2013.
Gemeente Wassenaar, *Business case vorming één sociale dienst Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten*, 2011.
Gemeente Wassenaar, *Notitie kaders afstemming minimabeleid*, 2013.
Gemeente Wassenaar, *Raadsvoorstel afstemming minimabeleid*, 2 juli 2013.
Gemeente Wassenaar, *Raadsmededeling managementrapportage afdeling werk en inkomen tweede kwartaal 2012*, 23 oktober 2012.
Gemeente Wassenaar, *Raadsmededeling Harmonisatiebeleid Sociale Zaken*, 20 december 2011.
Gemeente Wassenaar, *Samenwerkingsovereenkomst Sociale Zaken*, 29 september 2011.
Gemeente Wassenaar, *Voorblad Afstemming Minimabeleid*, 9 september 2013.
Bronnen Avalex
Avalex, *Ontwerpbegroting 2013 en meerjarenbegroting 2014 – 2016*,29 juni 2011.
Avalex, *Begroting 2014 en meerjarenbegroting 2015– 2017*,25 april 2013.
Avalex, *Ontwerpbegroting 2011 en meerjarenbegroting 2012 – 2015*, 2010
Avalex, *Gewijzigde begroting 2012*,28 juni 2011.
College B&W Zoetermeer, *Brief aan Avalex zienswijze begroting 2015 en begrotingswijziging 2014*, 2 juni 2014.
Avalex, *Gewaarmerkte Jaarstukken 2011*, 14 augustus 2012.
Avalex, *Jaarstukken 2012*, 30 mei 2013.
Avalex, *Raadsbrief jaarrekening 2013*, 13 juni 2013.
Gemeente Wassenaar, *Raadsvoorstel toetreding gemeente Midden-Delfland tot gemeenschappelijke regeling regionaal reinigingsbedrijf Avalex*, datum onbekend.
Prof. dr. J. Bossert, *Avalex: Onderzoek toekomstige governance scenario's*, 10 oktober 2012.
Berenschot, *Rekenkameronderzoek Avalex*, 25 oktober 2009.
Avalex, *Verkorte Jaarrekening 2011*, 28 juni 2012.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Motie Avalex aangenomen*, 12 november 2013.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Uitgangspunt afvalbeleid*, 4 februari 2014.
Gemeente Midden Delftland, *Gemeenschappelijke regeling regionaal reinigingsbedrijf Avalex*, 1 januari 2010.
Bronnen Holland Rijnland
Holland Rijnland, *Adviesnota vijfde wijziging gemeenschappelijke regeling*,30 juni 2010.
Holland Rijnland, *Begroting 2013*, 20 juni 2012.
Holland Rijnland, *Begroting 2014*, 26 juni 2013.
Holland Rijnland, *Jaarrekening 2011*, 2012.
Holland Rijnland, *Jaarrekening balans 2012*, 31 december 2012.
Holland Rijnland, *Begroting 2015*, 25 juni 2014.
Gemeente Voorschoten, *Adviesnota zesde wijziging gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland*, 13

augustus 2012.
Holland Rijnland, *Op eigen kracht: Strategische visie en plan van aanpak 3D Holland Rijnland Decentralisaties Werk, WMO en Jeugd*, januari 2012.
Holland Rijnland, *Toelichting bij gemeenschappelijke regeling samenwerkingsorgaan Holland Rijnland*, datum onbekend.
Holland Rijnland, *Actuele Gemeenschappelijke Regeling*, datum onbekend.
Provincie Zuid Holland, *Programma van afspraken oud samenwerkingsverband*, december 2001.
Holland Rijnland, *Jaarstukken 2013*, 25 juni 2014.
Holland Rijnland, *Jaarstukken 2012*, 26 juni 2013.
Holland Rijnland, *Besluitenlijst Gemeenschappelijke Regeling*, juli 2004.

Bronnen Metropoolregio Rotterdam-Den Haag

Gemeente Den Haag, *Aanbieding Zienswijze op Metropoolregio Rotterdam Den Haag*, 1 mei 2012.
Gemeente Den Haag, *Lijst met ingekomen stukken naar aanleiding van vergadering d.d. 6 juni 2012*, 6 juni 2012.
Metropoolregio Rotterdam Den Haag, *Procesdossier Metropoolregio*, 4 maart 2014.
Gemeente Den Haag, *Technische vragen Metropoolregio – VVD*, datum onbekend.
Gemeente Den Haag, *Tweede wijziging Haagse zienswijze op metropoolregio*, 1 mei 2012.
Gemeente Den Haag, *Vernieuwend besturen in de Metropoolregio Rotterdam Den Haag: Zienswijzedocument*, 1 mei 2012.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Brief Zienswijze op Metropoolregio Rotterdam Den Haag*, 2012.
Gemeente Wassenaar, *Zienswijze Metropoolregio Rotterdam Den Haag*, 14 augustus 2012.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Brief oprichting metropoolregio*, 28 oktober 2011.
Gemeenschappelijke regeling metropoolregio Rotterdam Den Haag, 2014.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Raadsbrief metropoolregio*, 1 november 2011.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Raadsvoorstel concept strategische agenda metropoolregio*, 21 mei 2013.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Motie PVDA metropoolregio*, 17 december 2013.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Raadsvoorstel deelname gemeenschappelijke regeling metropoolregio*, 5 november 2013.
Gemeente Wassenaar, *Raadsbesluit deelname metropoolregio Rotterdam Den Haag*, 12 november 2013.
Toelichting aan Raad Metropoolregio Rotterdam Den Haag, datum onbekend.
Gemeente Wassenaar, *Carrousel*, 28 november 2011.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Verslag Raadsbijeenkomst Metropoolregio*, 16 november 2013.
Stadsgewest Haaglanden, *Brief Metropoolregio Rotterdam Den Haag*, 3 februari 2011.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Zienswijze op metropoolregio Rotterdam Den Haag*, 10 juli 2013.

Bronnen Samenwerking programmamanagement 3d's

Gemeenten Voorschoten en Wassenaar, *Uitgangspuntennota samenwerking 3 decentralisaties Voorschoten en Wassenaar*, mei 2012.
Gemeente Wassenaar, *Raadsvoorstel Gezamenlijke Kadernota 3D*, 3 oktober 2013.
Gemeente Wassenaar, *Informatiebrief Intergemeentelijke Samenwerking Wassenaar, Voorschoten, Leidschendam-Voorburg*, 10 juli 2013.
Gemeente Wassenaar, *Geamendeerd Raadsbesluit Integraal Stappenplan*,15 april 2014.
Gemeenten Leidschendam-Voorburg Wassenaar Voorschoten, *Gezamenlijke Kadernota 3D*, oktober 2013.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Informatiebrief Ontwikkelingen 3D*,29 november 2011.
Gemeente Wassenaar, *Informatiebrief Bestuursopdracht Samenwerking en 3 Decentralisaties*, 19 juni 2013

Leeswijzer
Conclusies
Aanbevelingen
Bestuurlijke reacties en naschrift
Bevindingen onderzoek
Bijlagenboek rapport
Afwegings-kader
Handreiking governance

Integraal Stappenplan 3D: Op weg naar een nieuwe structuur en organisatie van maatschappelijke ondersteuning in het sociaal domein, datum onbekend.
Gemeenten Voorschoten, Wassenaar, Leidschendam-Voorburg, *Presentatie aan raadsleden inkoop sociaal domein*, 26 mei 2014.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Raadsbesluit Werkgroep 3D*, 9 april 2014.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Raadsbrief stand van zaken voortgang en verdere aanpak 3D's*, 20 augustus 2013.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Voorblad raadsbrief stand van zaken voortgang en verdere aanpak 3D's*, 29 oktober 2013.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Raadsvoorstel Integraal Stappenplan 3D*, 15 april 2014.
Gemeente Leidschendam-Voorburg, *Raadsvoorstel Gezamenlijke Kadernota 3D*, 29 oktober 2013.

Gesprekspartners

Naam		Functie	Organisatie
Mevr. W.	Atsma	Gemeentesecretaris	Gemeente Wassenaar
Dhr. A.	Beeren	Teamleider Inkomen	Gemeente Leidschendam-Voorburg
Dhr. E.	Beimers	Wethouder	Gemeente Voorschoten
Dhr. D.	Blokland	Raadslid PvdA	Gemeente Leidschendam-Voorburg
Dhr. F.	Boland	Financieel adviseur	Gemeente Oegstgeest
Mevr. B.	Bremer	Wethouder	Gemeente Voorschoten
Mevr. S	Bruines	Wethouder	Gemeente Leidschendam-Voorburg
Dhr. M.	Cramwinckel	Burgerraadslid D'66	Gemeente Voorschoten
Dhr. E.	De Bruin	Ambtelijke accounthouder Metropoolregio	Gemeente Leidschendam-Voorburg
Dhr. S.	De Klein	Teamleider Kwaliteit en Ondersteuning	Gemeente Leidschendam-Voorburg
Mevr. M.	De Nooijer	Concerncontroller	Werkorganisatie Duivenvoorde
Dhr. M.	Den Boer	Wethouder	Gemeente Oegstgeest
Dhr. P.	Deneer	Raadslid VVD	Gemeente Wassenaar
Dhr. S.	Derks	Raadslid WWW	Gemeente Wassenaar
Dhr. B.	Doorn	Wethouder	Gemeente Wassenaar
Mevr. S.	Duijvestijn-Van Leusden	Raadslid GBLV	Gemeente Leidschendam-Voorburg
Dhr. J.	Eshuis	Gemeentesecretaris	Gemeente Leidschendam-Voorburg
Dhr. M.	Havenaar	Beleidsadviseur (ambtelijk accounthouder Avalex)	Werkorganisatie Duivenvoorde
Dhr. J.	Hoekema	Burgemeester	Gemeente Wassenaar
Dhr. A.	In 't Veen	Raadslid VVD	Gemeente Voorschoten
Dhr. M.	Knevel	Raadslid CDA	Gemeente Wassenaar
Dhr. J.	Kuin	Directeur	Avalex
Mevr. M.	Lamers	Raadslid GroenLinks	Gemeente Voorschoten
Dhr. L.	Maat	Wethouder	Gemeente Wassenaar
Mevr. W.H.	Mijdam	Wethouder	Gemeente Leidschendam-Voorburg
Dhr. H.	Mulder	Commissielid ChristenUnie/SGP	Gemeente Leidschendam-Voorburg
Mevr. I.	Nieuwenhuizen	Wethouder	Gemeente Voorschoten
Dhr. B.	Nijhof	Raadslid D'66	Gemeente Leidschendam-Voorburg
Dhr. G.	Nijhof	Raadslid VVD	Gemeente Leidschendam-Voorburg

Naam		Functie	Organisatie
Dhr. E.	Ossel	Directeur	Servicepunt71
Dhr. H.	Overbosch	Raadslid PvdA	Gemeente Voorschoten
Dhr. R.	Prang	Raadslid CDA	Gemeente Voorschoten
Dhr. H.	Rasch	Raadslid Ons voorschoten	Gemeente Voorschoten
Mevr. E.	Rijen-Kernkamp	Raadslid D'66	Gemeente Wassenaar
Dhr. F.	Rozenberg	Wethouder	Gemeente Leidschendam-Voorburg
Mevr. S.	Smeets	Hoofd Maatschappelijke Ontwikkeling	Werkorganisatie Duivenvoorde
Dhr. J.	Staatsen	Burgemeester	Gemeente Voorschoten
Mevr. L.	Stallinga	Ambtelijk accounthouder Servicepunta71	Gemeente Oegstgeest
Dhr. T.	Strijers	Coördinator Metropoolregio Regelingen en verordeningen	Gemeente Den Haag
Dhr. M.	Toet	Kwartiermaker	Metropoolregio
Dhr. S.	Van de Griendt	Raadslid D'66	Gemeente Leidschendam-Voorburg
Dhr. E.	Van den Ouweelen	Raadslid Lokaal Oegstgeest	Gemeente Oegstgeest
Mw. C.A.	van der Burg	Ambtelijke opdrachtgever gezamenlijke programma Decentralisaties	Gemeente Leidschendam-Voorburg
Dhr. H	Van der Does	Griffier	Gemeente Voorschoten
Dhr. M.	Van der Eng	Voorzitter DB/AB	Servicepunt71
Dhr. J.W.	Van der Sluijs	Burgemeester	Gemeente Leidschendam-Voorburg
Dhr. M	Van der Veer	Gemeentesecretaris	Gemeente Voorschoten
Mevr. S.L.	Van Golberdinge	Programmamanager Wonen, EZ & Toerisme en Stedenbouw	Werkorganisatie Duivenvoorde
Mevr. E.	Van Herk	Raadslid CDA	Gemeente Voorschoten
Dhr. B.	Van Herwijnen	Ambtelijk accounthouder Holland Rijnland	Gemeente Oegstgeest
Dhr. P.	Van Minnen	Teammanager Bestuur & Strategie	Gemeente Oegstgeest
Dhr. R.	Van Netten	secretaris-directeur	Holland Rijnland
Mevr. I.	Van Pijkeren-Koevoet	Raadslid CDA	Gemeente Oegstgeest
Dhr. F.C.	Van Rooijen	Ambtelijke accounthouder Avalex	Gemeente Leidschendam-Voorburg
Mevr. P	Van Teylingen	Raadslid Leefbaar Oegstgeest	Gemeente Oegstgeest
Dhr. J.W.	Van Tuijl	Gemeentesecretaris	Gemeente Oegstgeest
Dhr. R.	Van Vliet	Concerncontroller	Gemeente Leidschendam- Voorburg
Mevr. S.	Verschoor	Wethouder	Gemeente Wassenaar
Dhr. J.	Vos	Raadslid D'66	Gemeente Oegstgeest
Dhr. J.B.	Waaijer	Burgemeester	Gemeente Oegstgeest
Dhr. M.	Waleboer	Juridisch controller	Werkorganisatie Duivenvoorde
Dhr. R.	Zoet	Concerncontroller	Servicepunt71
Dhr. R.	Zoetemelk	Raadslid CDA	Gemeente Voorschoten
Dhr. W.	Zwanenburg	Hoofd gezamenlijke afdeling Werk en Inkomen	Gemeente Leidschendam-Voorburg
Mevr. I.	Zweerts de Jong	Wethouder	Gemeente Wassenaar

Bijlage 4: Resultaten digitale enquête

In het kader van het onderzoek naar governance op verbonden partijen van de rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg is een digitale enquête uitgezet onder de ambtelijk accounthouders voor samenwerkingsverbanden. Deze bijlage bij het rapport van dat onderzoek doet verslag van de resultaten van deze enquête.

4.1 Resultaten digitale enquête Oegstgeest

Gemeente Oegstgeest neemt deel aan 15 samenwerkingsverbanden (zie hoofdstuk 1 van deel II 'de onderbouwing', tabel 1.1). Om tot een beschrijving van de samenwerkingsverbanden van Oegstgeest te komen, is een digitale enquête uitgezet onder ambtelijke accounthouders voor de verschillende samenwerkingsverbanden.

Vier samenwerkingsverbanden zijn niet meegenomen in de digitale enquête. Drie samenwerkingsverbanden (Bank Nederlandse Gemeenten, Dunea en Alliander) vanwege het ontbreken van een aanzienlijk financieel en bestuurlijk belang/risico; één samenwerkingsverband (VOF Nieuw Rhijngeest) vanwege het feit dat hierbij niet sprake is van intergemeentelijke samenwerking. De enquête is dus voor 11 samenwerkingsverbanden uitgezet en ook voor 11 samenwerkingsverbanden ingevuld.

Beschrijving samenwerkingsverbanden

Naam	Partners	Bestuurs-organen	Afvaardiging Oegstgeest
Veiligheidsregio Hollands-Midden	Oegstgeest, Leiden, Leiderdorp, Voorschoten, Zoeterwoude, Katwijk, Noordwijk, Noordwijkerhout, Teylingen, Lisse, Hillegom, Kaag en Braassem, Nieuwkoop, Alphen aan den Rijn, Waddinxveen, Zuidplas, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Krimpenerwaard (Vlist, Ouderkerk, Nederlek, Schoonhoven en Bergambacht).	AB/DB	Collegelid in AB
Holland Rijnland	Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude	AB/DB	Collegelid en raadsleden in AB
Regionale Dienst Openbare Gezondheids-zorg Hollands Midden	Zie GR Veiligheidsregio Hollands-Midden	AB/DB	Collegelid in AB
GGZ subsidies	Alphen aan den Rijn, Hillegom, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude	College gemeente Leiden	Geen

Naam	Partners	Bestuurs-organen	Afvaardiging Oegstgeest
Omgevings-dienst West-Holland	Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen en Zoeterwoude, Provincie Zuid-Holland	AB/DB	Collegelid en raadslid in AB
Werkvoorziening sschap Kust-, Duin- en Bollenstreek	Oegstgeest, Wassenaar, Katwijk, Noordwijk, Noordwijkerhout, Teylingen, Lisse en Hillegom	AB/DB	Collegelid en raadslid in AB
Gevulei	Leiden, Leiderdorp, Zoeterwoude, Kaag en Braassem, Teylingen, Voorschoten, Wassenaar en Oegstgeest	AB/DB	Collegelid in AB en DB + raadslid in AB
Inzameling en afvoer huishoudelijk afval door gemeente Leiden	Oegstgeest en Leiden	Geen (wel jaarlijks bestuur-lijk overleg)	College
Belastingsamen werking Gouwe-Rijnland (BSGR)	Oegstgeest, Leiden, Zoeterwoude, Voorschoten, Wassenaar, Katwijk, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Hoogheemraadschap Rijnland	AB/DB	Collegelid in AB
Servicepunt71	Oegstgeest, Leiderdorp, Zoeterwoude en Leiden	AB/DB	Collegelid in AB en DB
Economische agenda Leidse Regio	Oegstgeest, Voorschoten, Zoeterwoude, Leiderdorp en Leiden, VNO-NCW, KvK, Leidse Koepel van ondernemersorganisaties, Universiteit Leiden, Hogeschool Leiden, ROC Leiden.	Stuur-groep	Collegelid

Tabel 2.1: Beschrijving van samenwerkingsverbanden .

Waarop richt de samenwerking zich?

Vrijwel alle samenwerkingsverbanden zijn (in ieder geval deels) gericht op gezamenlijke uitvoering. Bij vijf samenwerkingsverbanden is ook sprake van beleidsafstemming.

Waarop richt de samenwerking zich? (meerdere antwoorden mogelijk)	Aantal
Beleidsafstemming	5
Gezamenlijke uitvoering	10
Delen hulpbronnen (shared services)	3
Een netwerk of platform voor ontmoeting, kennisdeling en informatie-uitwisseling.	4

Tabel 2.2: Functies samenwerkingsverbanden

Bij **beleidsafstemming** gaat het om het maken van afspraken om beleid beter op elkaar te laten aansluiten, voor gezamenlijk beleid dan wel 'beleidsharmonisatie'. Ook kan het gaan om het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie of een strategie.
Bij **gezamenlijke uitvoering** gaat het om het bundelen van uitvoerders die voor verschillende gemeenten dezelfde taken uitvoeren (zonder dat dit per se gepaard gaat met gemeenschappelijk beleid)
Bij het **delen van hulpbronnen (Shared Services)** gaat het om samenwerking tussen partijen waarbij zij met behoud van een zelfstandige (politiek-bestuurlijke) organisatie

hulpbronnen delen of organiseren. Deze hulpbronnen kunnen facilitaire zaken zijn, maar ook de deskundigheid en inzet van beleidsmedewerkers.

Status van de samenwerking

Tien van de samenwerkingsverbanden zijn al opgestart en worden gecontinueerd. Eén samenwerkingsverband wordt op dit moment beëindigd: Gevulei.

Status van de samenwerking	Aantal
Verkennen	0
Formeren	0
Continueren	10
Beëindigen	1

Tabel 2.3 Status samenwerkingsverbanden

Bestaansduur samenwerking

Vijf van de samenwerkingsverbanden zijn relatief jong (één daarvan bestaat zelfs korter dan 1 jaar). De andere samenwerkingsverbanden bestaan al langer dan 10 jaar.

Bestaansduur van de samenwerking	Aantal
Minder dan 1 jaar	1
1 tot 5 jaar	4
5 tot 10 jaar	0
Langer dan 10 jaar	6

Tabel 2.4: Bestaansduur samenwerkingsverbanden

Financiële bijdrage Oegstgeest

Onderstaande tabel laat de financiële bijdrage van Oegstgeest zien aan de verschillende samenwerkingsverbanden (gebaseerd op de begroting 2014).

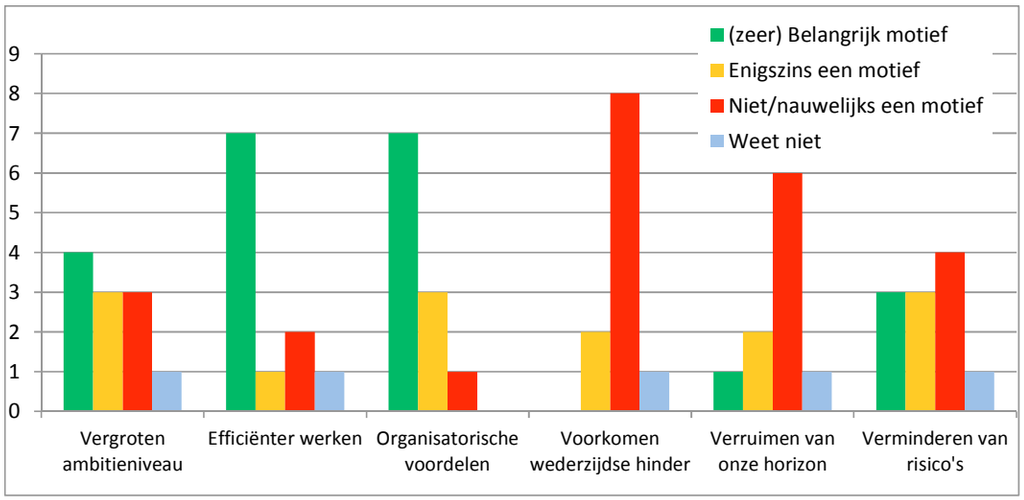
Samenwerkingsverband	Bijdrage (€)
Servicepunt71	2.268.000
GR Veiligheidsregio Hollands-Midden	1.123.470
GR Holland Rijnland	731.960
GR Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden (RDOGHM)	701.590
GR Gevulei	670.000
Inzameling en huishoudelijk afval door gemeente Leiden	541.210
GR Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR)	409.000
GR Omgevingsdienst West-Holland	370.000
GR Werkvoorzieningsschap Kust-, Duin- en Bollenstreek	41.686 [1]
GR GGZ subsidies	32.517
Economische agenda Leidse Regio	21.000

Tabel 2.5: Bijdrage aan samenwerkingsverbanden

[1] Hierbij gaat het alleen om de gemeentelijke bijdrage in het tekort en niet om de rijksmiddelen die via de gemeente naar het Werkvoorzieningsschap gaan voor uitvoering van de regelingen.

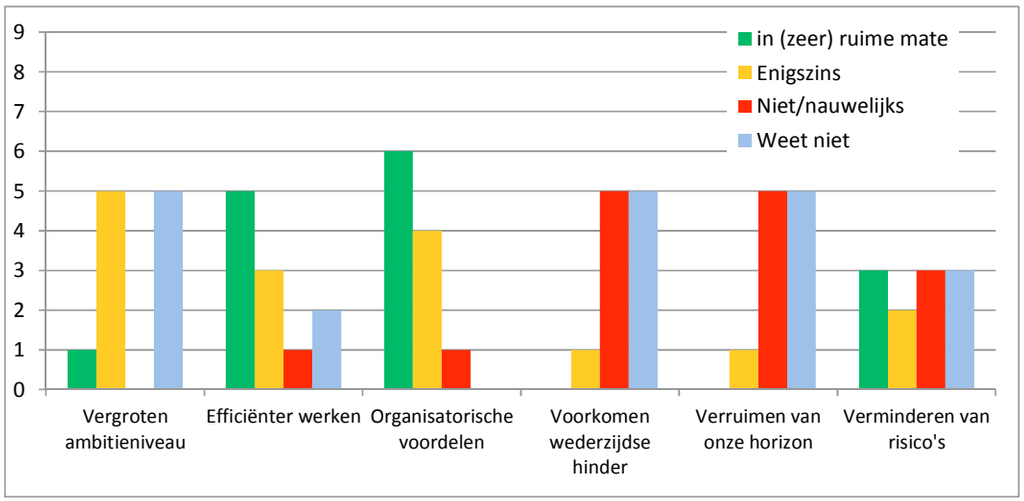
Motieven en meerwaarde

In onderstaande figuur geven ambtelijke accounthouders aan welke motieven volgens hen een rol spelen bij het aangaan van samenwerkingsverbanden. ‘Efficiënter werken’ en het realiseren van ‘organisatorische voordelen’ zijn de belangrijkste motieven bij het aangaan van samenwerkingsverbanden. ‘Voorkomen van wederzijdse hinder’ en ‘het verruimen van de horizon’ zijn niet of nauwelijks een motief voor samenwerking.



Figuur 2.1 Motieven voor samenwerking volgens ambtelijke accounthouders (aantal keren genoemd.)

In figuur 2.2 ‘spiegelen’ de ambtelijke accounthouders in hoeverre het in de praktijk lukt om de motieven te realiseren.



Figuur 2.2: Resultaten van samenwerking volgens ambtelijke accounthouders (aantal keren genoemd).

Uit vergelijking van de figuren 2.1 en 2.2 blijkt dat samenwerking vooral meerwaarde heeft in het licht van de motieven ‘efficiënter werken’, het realiseren van ‘organisatorische voordelen’ en het ‘verminderen van risico’s’. Het lukt doorgaans om

deze motieven of behoeften in de samenwerkingspraktijk te realiseren. Het 'vergroten van het ambitieniveau' valt in de praktijk regelmatig tegen: het is in 4 gevallen een (zeer) belangrijk motief, maar lukt slechts bij 1 samenwerking in (zeer) ruime mate.

Doelen en resultaten

Bij 7 samenwerkingsverbanden heeft de raad doelen vastgesteld die de gemeente met de samenwerking wil realiseren.

Heeft de raad het doel vastgesteld?	Aantal
Ja	7
Nee	2
Weet niet	2

Tabel 2.6: Betrokkenheid raad bij doelstelling

Voor vijf samenwerkingsverbanden wordt tevens periodiek voor de raad geëvalueerd of de gestelde doelen bereikt worden.

Wordt periodiek geëvalueerd of doel bereikt wordt?	Aantal
Ja	5
Nee	3
Weet niet	2
Nvt	1

Tabel 2.7: Evaluatie doelstellingen

Om zicht te krijgen op de resultaten van samenwerking, is de accounthouders gevraagd de resultaten te beschrijven in taal die begrijpelijk is voor de inwoners:
"Wat zijn in uw ogen de meest spraakmakende resultaten van de samenwerking tot nu toe? Beschrijf deze op een manier waarbij ze ook voor burgers zo veel mogelijk tot de verbeelding spreken."

Spraakmakende resultaten
Veiligheidsregio Hollands-Midden: Continuïteit kwaliteit brandweerzorg tegen betaalbare prijs. Samenwerking op gebied van rampenbestrijding (regionalisering specifieke taken), waardoor er sprake is van meer kwaliteit, minder kwetsbaarheid.
Holland Rijnland: niet ingevuld.
Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden (RDOGHM): infectieziektebestrijding, ambulancezorg, preventieve gezondheidszorg
GGZ subsidies: Een breed pakket aan activiteiten op het gebied van collectieve geestelijke gezondheidszorg, dat we als individuele gemeente op basis van het aantal deelnemers niet in stand hebben kunnen houden.
Omgevingsdienst West-Holland: Uitvoering van gemeentelijke milieutaken (vergunningverlening, toezicht, handhaving en advies) op het gewenste niveau.
Werkvoorzieningsschap Kust-, Duin- en Bollenstreek: Uitvoering van de Wsw, detachering van Wsw gerechtigden, begeleiding van Wsw gerechtigden in diverse werkomstandigheden. Tot de verbeelding spreekt de detachering in de Groenvoorziening (zichtbaar voor burgers en herkenbaar).
Gevulei: dat het afval wordt verwerkt.
Inzameling en afvoer huishoudelijk afval door gemeente Leiden: het afval wordt bij de burgers opgehaald.

Spraakmakende resultaten
Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR): kostenbesparing.
Servicepunt71: Voor nu brengt het gemeenten dichter bij elkaar, men kijkt bij elkaar over de schutting, deelt kennis en ervaring uit en zoekt daar waar mogelijk de samenwerking. De beoogde voordelen vanuit de start worden nog onvoldoende behaald, optimaliserings- en verbeterslagen zijn in volle gang om dit te bewerkstelligen.
Economische agenda Leidse Regio: De samenwerking tussen de drie O's: onderwijs, overheid en ondernemers. Deze partijen weten elkaar nu te vinden. Er wordt nu bijvoorbeeld ten behoeve van marketing een toolbox opgesteld waar alle bijzonderheden van de partners in worden opgenomen. Zo is bijvoorbeeld Oegstgeest de nummer 1 woongemeente. Dit wordt met de toolbox ingezet bij het acquireren van nieuwe bedrijven voor deze regio (ten behoeve van huisvesting van medewerkers).

Tabel 2.8: Spraakmakende resultaten

Uit de antwoorden blijkt dat resultaten in vrij algemene bewoordingen worden omschreven (zoals 'afval wordt bij de burgers opgehaald') of wordt gewezen op de uitvoering van taken of voorzieningen (ongeacht het resultaat daarvan).

Risico-analyse

Voor één van de samenwerkingsverbanden van Oegstgeest (Servicepunt71) is volgens de ambtelijke accounthouders een actuele risico-analyse aanwezig:

Is er een actuele risico-analyse ten behoeve van de raad?	Aantal
Ja, deze wordt elke 1 tot 2 jaar bijgewerkt	1
Ja, deze wordt elke 3 tot 4 jaar bijgewerkt	0
Ja, deze risico-analyse is ouder dan 4 jaar	0
Nee	5
Weet niet	5

Tabel 2.9: Aanwezigheid risico-analyse

Via de digitale enquête is aan de ambtelijke accounthouders gevraagd een risico-analyse uit te voeren. Hieruit blijkt dat bij zes samenwerkingsverbanden sprake is van substantiële risico's (tabel 2.10).

Naam	Type risico's	Voorbeelden	Impact
Veiligheidsregio Hollands-Midden	– Omgevingsrisico's – Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak – Risico's als gevolg van samenwerking	– Wijziging wetgeving – Onvoldoende heldere doelen/taken – Sturing door Oegstgeest op inzet en middelen (stemverhouding 23/766).	– Financieel – Financieel – Financieel
Servicepunt71	– Risico's als gevolg van samenwerking	– Door omvang kan daadkracht en snelheid van projecten worden vertraagd	– Doelrealisatie onvolledig/later

Naam	Type risico's	Voorbeelden	Impact
Omgevingsdienst West-Holland	– Omgevingsrisico's – Risico's als gevolg van samenwerking	– Het wordt lastig te voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1 – Snelle wijziging in partijen die toetreden en uittreden, geen tijd voor de organisatie om te stabiliseren en een lange termijn strategie te voeren	– Overig – Overig
Werkvoorzieningsschap Kust-, Duin- en Bollenstreek	– Omgevingsrisico – Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak	– De participatiewet betekent een terugloop in de werkzaamheden van de organisatie – Er zijn nog geen beleidskeuzes gemaakt t.a.v. de opvang van de terugloop in SW-gerechtigden.	– Financieel – Financieel
Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland	– Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak	– Onvoldoende inzicht in grondslaggegevens	– Overig
Economische agenda Leidse Regio	– Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak – Risico's als gevolg van samenwerking	– Het uitvoeringsprogramma is erg ambitieus met bijna 60 actiepunten. Focus nodig om inzet effectief te maken vanuit Oegstgeest. – Leiden is de trekker van de agenda en heeft meeste middelen ter beschikking. Gevaar dat Leiden voortouw neemt in Diverse zaken.	– Doelrealisatie onvolledig/later – Afname invloed/ zeggenschap

Tabel 2.10: Samenwerkingsverbanden met substantiële risico's.(Grote omvang: 'redelijk', 'groot' of 'zeer groot'. Grote kans: 'enigszins waarschijnlijk', 'zeer waarschijnlijk', 'vrijwel zeker'.)

Betrokkenheid gemeenteraad

De raad wordt volgens de ambtelijke accounthouders over veruit de meeste samenwerkingsverbanden minimaal jaarlijks geïnformeerd.

Frequentie informatievoorziening	Aantal
Nooit	1
1 keer per jaar	4
2-3 keer per jaar	3
4-5 keer per jaar	2
Weet niet	1

Tabel 2.11: Frequentie informatievoorziening aan raad

Ambtelijke accounthouders geven aan dat de raad bij 7 samenwerkingsverbanden in de afgelopen 4 jaar instrumenten voor controle en bijsturing heeft ingezet (tabel 2.12).

Gebruik door raad van instrumenten voor sturing en controle in afgelopen 4 jaar	Aantal
Vaak/regelmatig	4
Een enkele keer	3
Niet	2
Weet niet	2

Tabel 2.12: Sturing en controle door raad

4.2 Resultaten digitale enquête Leidschendam-Voorburg

Gemeente Leidschendam-Voorburg neemt deel aan 17 samenwerkingsverbanden (zie hoofdstuk 1 van deel II 'de onderbouwing', tabel 1.1). Om tot een beschrijving van de samenwerkingsverbanden van Leidschendam-Voorburg te komen, is een digitale enquête uitgezet onder ambtelijke accounthouders voor de verschillende samenwerkingsverbanden.

Vijf samenwerkingsverbanden zijn niet meegenomen in de digitale enquête. Drie samenwerkingsverbanden (Bank Nederlandse Gemeenten, Dunea en Eneco) vanwege het ontbreken van een aanzienlijk financieel en bestuurlijk belang/risico, één samenwerkingsverband (VOF Leidschendam Centrum) vanwege het feit dat hierbij niet sprake is van intergemeentelijke samenwerking en één samenwerkingsverband (Metropoolregio) vanwege het feit dat het samenwerkingsverband nog niet van start is gegaan. De enquête is dus voor 12 samenwerkingsverbanden uitgezet en ook voor 12 samenwerkingsverbanden ingevuld.

Beschrijving samenwerkingsverbanden

Samenwerkings-verband	Partners in de samenwerking	Bestuurs-organen	Afvaardiging L-V
Veiligheidsregio Haaglanden (VRH)	Den Haag, Delft, Midden-Delfland, Westland, Rijswijk, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer, Wassenaar, Leidschendam-Voorburg	AB en DB	Collegelid in AB
Stadsgewest Haaglanden	Zie veiligheidsregio	AB en DB	Collegelid in AB en DB + raadsleden in AB
GGD Haaglanden	Zie veiligheidsregio	AB en DB	Collegelid in AB en DB
Omgevingsdienst Haaglanden (ODH)	Zie veiligheidsregio + provincie Zuid-Holland	AB en DB	Collegelid in AB
Dienst sociale Werkvoorziening Rijswijk e.o.	Leidschendam-Voorburg, Rijswijk, Zoetermeer	AB en DB	Collegelid in AB en DB
Avalex	Delft, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Midden-Delfland	AB en DB	Collegelid in AB en DB
Inkoop Netwerk-organisatie	Delft, Rijswijk, Wassenaar, Voorschoten, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer, Leidschendam-Voorburg en Westland	Kring van gemeente-secretarissen	Gemeente-secretaris
Regionaal inkoopbureau Haaglanden	Den Haag, Delft, Midden-Delfland, Westland, Rijswijk, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer, Wassenaar, Leidschendam-Voorburg en Voorschoten	Nog in oprichting	Nog in oprichting

Samenwerkings-verband	Partners in de samenwerking	Bestuurs-organen	Afvaardiging L-V
Samenwerking programma-organisatie 3D's	Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Voorschoten	Gezamenlijk college-overleg en portefeuille-houdersoverleg	Collegeleden
Gezamenlijke Afdeling Werk en Inkomen	Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Voorschoten	Bestuurlijk overleg	Collegeleden en ambtenaren
Herinrichting Duivenvoorde Corridor	Leidschendam-Voorburg, Voorschoten, provincie Zuid-Holland, Rijksoverheid	Bestuurlijk overleg	Collegeleden
Pact van Duivenvoorde	Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Voorschoten, provincie Zuid-Holland, Agrarische Natuurvereniging Santvoorde, DUNEA	Stuurgroep	Collegeleden

Tabel 3.1: Beschrijving van samenwerkingsverbanden

Waarop richt de samenwerking zich?

Vrijwel alle samenwerkingsverbanden zijn (in ieder geval deels) gericht op gezamenlijke uitvoering. Bij zes samenwerkingsverbanden is ook sprake van beleidsafstemming (waarbij een accounthouder aangeeft dat het ook gaat om beleidsvaststelling). Voor één van de samenwerkingsverbanden geeft de accounthouder aan dat het ook een functie heeft als speler in de regio.

Waarop richt de samenwerking zich? (meerdere antwoorden mogelijk)	Aantal
Beleidsafstemming	6
Gezamenlijke uitvoering	10
Delen hulpbronnen (shared services)	4
Een netwerk of platform voor ontmoeting, kennisdeling en informatie-uitwisseling.	4

Tabel 3.2: Functies samenwerkingsverbanden

Bij **beleidsafstemming** gaat het om het maken van afspraken om beleid beter op elkaar te laten aansluiten, voor gezamenlijk beleid dan wel 'beleidsharmonisatie'. Ook kan het gaan om het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie of een strategie.
Bij **gezamenlijke uitvoering** gaat het om het bundelen van uitvoerders die voor verschillende gemeenten dezelfde taken uitvoeren (zonder dat dit per se gepaard gaat met gemeenschappelijk beleid)
Bij het **delen van hulpbronnen (Shared Services)** gaat het om samenwerking tussen partijen waarbij zij met behoud van een zelfstandige (politiek-bestuurlijke) organisatie hulpbronnen delen of organiseren. Deze hulpbronnen kunnen facilitaire zaken zijn, maar ook de deskundigheid en inzet van beleidsmedewerkers.

Status van de samenwerking

Elf van de samenwerkingsverbanden zijn al opgestart en worden gecontinueerd. Eén samenwerkingsverband wordt op dit moment verkend: het Regionaal Inkoopbureau.

Status van de samenwerking	Aantal
Verkennen	1
Formeren	0
Continueren	11
Beëindigen	0

Tabel 3.3: Status samenwerkingsverbanden

Bestaansduur samenwerking

Drie samenwerkingsverbanden bestaan korter dan een jaar.

Bestaansduur van de samenwerking	Aantal
Minder dan 1 jaar	3
1 tot 5 jaar	2
5 tot 10 jaar	3
Langer dan 10 jaar	4

Tabel 3.4: Bestaansduur samenwerkingsverbanden

Financiële bijdrage Leidschendam-Voorburg

Onderstaande tabel laat de financiële bijdrage van Leidschendam-Voorburg zien aan de verschillende samenwerkingsverbanden (gebaseerd op de begroting 2014).

Samenwerkingsverband	Bijdrage (€)
Regionaal inkoopbureau Haaglanden	12.000.000[2]
GR Avalex	7.200.000
Gezamenlijke Afdeling Werk en Inkomen	6.000.000[3]
GR Veiligheidsregio Haaglanden (VRH)	5.642.000
Dienst sociale Werkvoorziening Rijswijk e.o.	2.800.000
GR Stadsgewest Haaglanden	1.130.000
GR GGD Haaglanden	750.000
GR Omgevingsdienst Haaglanden (ODH)	250.146
Inkoop Netwerk-organisatie	34.000
Pact van Duivenvoorde	33.000
Samenwerking programmamanagement / programma-organisatie 3D's	Nvt[4]
Herinrichting Duivenvoorde Corridor	Nvt[5]

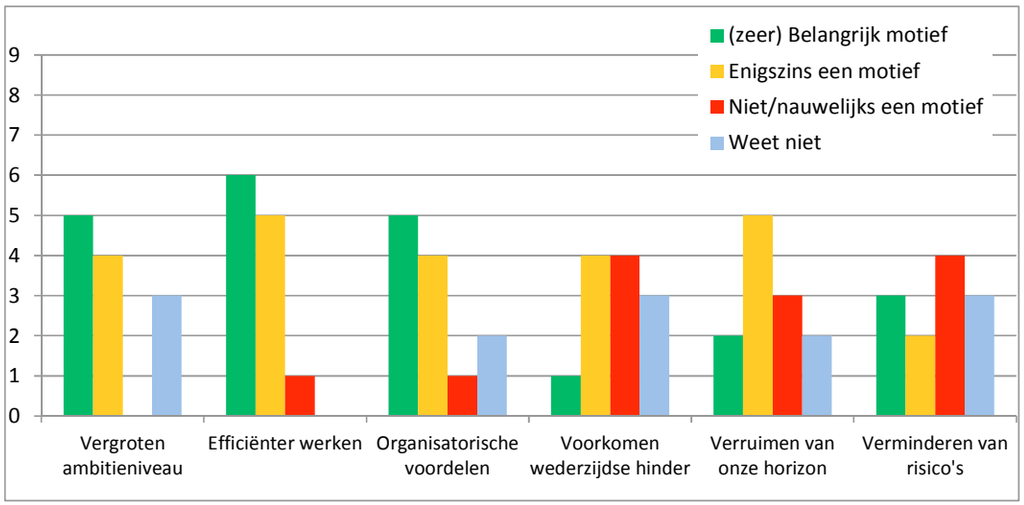
Tabel 3.5: Bijdrage aan samenwerkingsverbanden

Motieven en meerwaarde

In onderstaande tabel geven ambtelijke accounthouders aan welke motieven volgens hen een rol spelen bij het aangaan van samenwerkingsverbanden. 'Efficiënter werken', het realiseren van 'organisatorische voordelen' en het 'vergroten van het ambitieniveau' zijn (zeer) belangrijke motieven of enigszins een motief bij een grote meerderheid van de

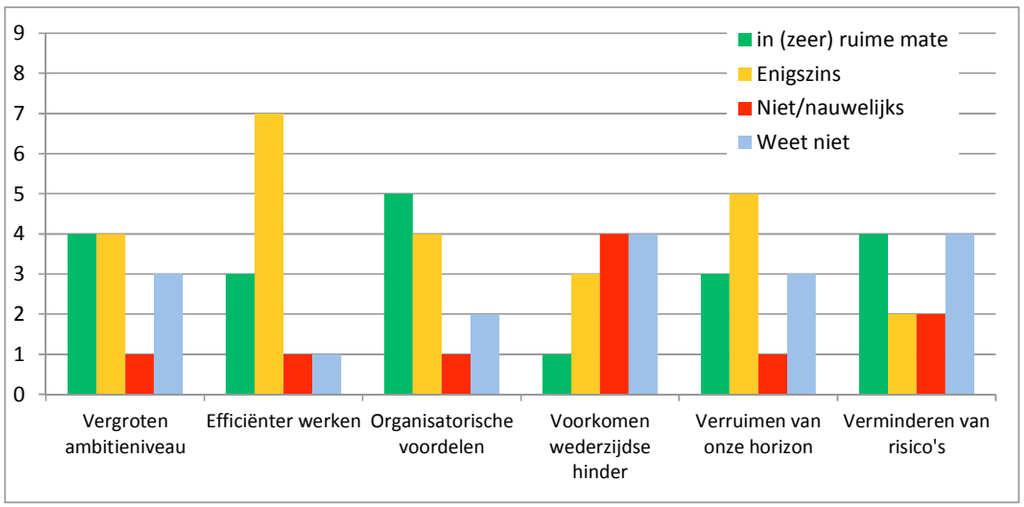
[2] Het gaat hierbij om een schatting voor het jaar 2015.
[3] Het gaat hierbij alleen om de bijdrage aan de gezamenlijke organisatie.
[4] Samenwerking vindt voorlopig met 'gesloten beurs' plaats.
[5] Er is geen gezamenlijke begroting voor de bestuurlijke samenwerking.

samenwerkingsverbanden. De andere genoemde motieven spelen in mindere mate een rol.



Figuur 3.1: Motieven voor samenwerking volgens ambtelijke accounthouders (aantal keren genoemd.)

In figuur 3.2 'spiegelen' de ambtelijke accounthouders in hoeverre het uiteindelijk lukt om een motief te realiseren.



Figuur 3.2: Resultaten van samenwerking volgens ambtelijke accounthouders (aantal keren genoemd).

Uit vergelijking van de figuren 3.1 en 3.2 blijkt dat samenwerking vooral meerwaarde heeft in het licht van 'organisatorische voordelen' en 'vergroten van het ambitieniveau'. 'Efficiënter werken' lukt ook vaak, maar in mindere mate dan vooraf geambieerd. Opvallend is ook het verminderen van risico's: dit is bij drie samenwerkingsverbanden een (zeer) belangrijk motief, maar is bij vier samenwerkingsverbanden in (zeer) ruime mate gerealiseerd.

Doelen en resultaten

In de digitale enquête is gevraagd of de raad betrokken is geweest bij het vaststellen van de doelen die het samenwerkingsverband voor de gemeente moet bereiken.

Heeft de raad het doel vastgesteld?	Aantal
Ja	6
Nee	4
Weet niet	1
Niet van toepassing (wettelijke doelstelling)	1

Tabel 3.6: Betrokkenheid raad bij doelstelling

Voor zes samenwerkingsverbanden geldt dat periodiek ten behoeve van de raad ook geëvalueerd wordt of de gestelde doelen bereikt worden.

Wordt periodiek geëvalueerd of doel bereikt wordt?	Aantal
Ja	6
Nee	5
Weet niet	0
Niet van toepassing	1

Tabel 3.7: Evaluatie doelstellingen

Om zicht te krijgen op de resultaten van samenwerking, is de accounthouders gevraagd de resultaten te beschrijven in taal die begrijpelijk is voor de inwoners:
"Wat zijn in uw ogen de meest spraakmakende resultaten van de samenwerking tot nu toe? (Beschrijf deze op een manier waarbij ze ook voor burgers zo veel mogelijk tot de verbeelding spreken)"

Spraakmakende resultaten
Veiligheidsregio Haaglanden (VRH): Er is een forse verbeterslag gemaakt als het om de preparatie op de taken op het gebied van de bestrijding van rampen en crisis gaat waarbij tevens een kostenreductie van 10% is gerealiseerd.
Stadsgewest Haaglanden: Op alle beleidsterreinen zijn resultaten bereikt. Raad en college betreuren dan ook het wetsvoorstel afschaffing plusregio's. Een greep uit de resultaten: Duurzaam Haaglanden, afspraken over investeringen op het gebied van infrastructuur, het openbaar vervoer, de woonruimteverdeling (voor sociale huurwoningen) met een regionale woningmarkt, investeringen in versterken van het groen in de regio (er is ook een groenfonds). Regionale afstemming over de verdeling van de ruimte (met vaststellen van het regionaal structuurplan). Bij economie de detailhandelsvisie en regionale kantorenstrategie. Van een echte periodieke evaluatie is geen sprake, al heb je tijdens de behandeling van de begroting en jaarrekening van het stadsgewest wel een moment van bezinning.
GGD Haaglanden: Verzorgen van onderzoek naar gezondheidseffecten, voorlichting, soa bestrijding, tbc taak etc.
Omgevingsdienst Haaglanden (ODH): niet ingevuld
Dienst sociale Werkvoorziening Rijswijk e.o.: Minder mensen werken in beschutte werkomgeving, meer mensen aan het werk middels detachering bij een reguliere werkgever
Avalex: Het ombuigen van slechte financiële resultaten uit het verleden en de intensivering van de samenwerking.

Spraakmakende resultaten
Inkoop Netwerkorganisatie: 1) Regionale Europese aanbesteding Verkeersvoorzieningen, hier is op kwaliteit en prijs grote voordelen behaald. 2) Regionale inkoopsamenwerking Gas, qua kwaliteit en prijs voordelen behaald
Regionaal inkoopbureau Haaglanden: niet van toepassing want nog in oprichting
Samenwerking programmamanagement / programma-organisatie 3D's: Kennisdeling ambtelijke organisatie
Gezamenlijke Afdeling Werk en Inkomen: Meer mensen naar een baan, tegen lagere kosten en betere dienstverlening zo dicht mogelijk aansluitend op wensen van inwoners
Herinrichting Duivenvoorde Corridor: Het slopen van de bestaande kassen en opstallen in het gebied is op dit moment het meest zichtbare resultaat van het project Duivenvoordecorridor. Op dit moment is in de gemeente Leidschendam-Voorburg ca. 27,5 hectare aan percelen met glastuinbouw gesloopt. Met de gemeente Voorschoten is een gezamenlijk website gelanceerd waarin de doelstelling van het project worden toegelicht (www.duivenvoordecorridor.nl).
Pact van Duivenvoorde: 1) Versterken van de Iconen: Molendriegang Wilsveen, Kasteel Duivenvoorde en Meijendel. 2)Het aanleggen van een wandelknooppuntennetwerk en ontwikkeling van recreatieve informatiepunten. 3) Het realiseren van recreatieve verbindingen op die plaatsen waar geen agrarische en natuurbelangen worden geschaad

Tabel 3.8: Spraakmakende resultaten

Risico-analyse

Voor vier van de samenwerkingsverbanden van Leidschendam-Voorburg (Servicepunt71) is een zeer recente risico-analyse aanwezig. Voor zes samenwerkingsverbanden is geen risico-analyse opgesteld.

Is er een actuele risico-analyse ten behoeve van de raad?	Aantal
Ja, deze wordt elke 1 tot 2 jaar bijgewerkt	4
Ja, deze wordt elke 3 tot 4 jaar bijgewerkt	1
Ja, deze risico-analyse is ouder dan 4 jaar	0
Nee	6
Weet niet	1

Tabel 3.9: Aanwezigheid risico-analyse

Via de digitale enquête is aan de ambtelijke accounthouders gevraagd een risico-analyse uit te voeren. Hieruit blijkt dat bij negen samenwerkingsverbanden sprake is van substantiële risico's (tabel 3.10).

Naam	Type risico's	Voorbeelden	Impact
GGD Haaglanden	– Omgevingsrisico's – Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak	– Wijziging wetgeving – Onzekerheid over de kosten na de periode van prijsafspraken die voor 4 jaar zijn gemaakt	– Financieel – Financieel
Omgevingsdienst Haaglanden (ODH)	– Omgevingsrisico's – Risico's als gevolg van samenwerking	– Veranderende wetgeving: wet vth waarin kwaliteitscriteria worden vastgelegd. – Weinig mogelijkheden voor maatwerk	– Overig – Afname invloed/ zeggenschap

Naam	Type risico's	Voorbeelden	Impact
Dienst sociale Werkvoorziening Rijswijk e.o.	– Omgevingsrisico – Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak	– Komst Participatiewet – Ontwikkeling arbeidsmarkt/werkloosheid – Herstructureringsoperatie realiseren	– Financieel – Financieel – Doelrealisatie onvolledig/later
Avalex	– Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak – Risico's als gevolg van samenwerking	– Niet gespecificeerd – Niet gespecificeerd	– Financieel – Doelrealisatie onvolledig/later
Regionaal inkoopbureau Haaglanden	– Overig	– bekostiging q x p, waarbij p = inkoopafspraken en q loopt via toegang. Indien toegang teveel doorverwijst, geen grip op budgetten of geld is op, dus wachtlijsten.	– Overig
Samenwerking programma-organisatie 3D's	– Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak	– Te weinig harmonisatie beleid waardoor efficiencyvoordeel in uitvoering en voorbereiding ontstaat	– Doelrealisatie onvolledig/later
Gezamenlijke Afdeling Werk en Inkomen	– Omgevingsrisico – Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak	– Wetgeving en economie – Niet op elkaar afgestemd beleid.	– Doelrealisatie onvolledig/later – Overig
Pact van Duivenvoorde	– Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak – Risico's als gevolg van samenwerking	– Niet gespecificeerd – Niet gespecificeerd	– Doelrealisatie onvolledig/later – Overig
Veiligheidsregio	– Niet gespecificeerd	– Niet gespecificeerd	– Niet gespecificeerd

Tabel 3.10: Samenwerkingsverbanden met substantiële risico's. (Grote omvang: 'redelijk', 'groot' of 'zeer groot'. Grote kans: 'enigszins waarschijnlijk', 'zeer waarschijnlijk', 'vrijwel zeker'.)

Betrokkenheid gemeenteraad

Er is geen enkel samenwerkingsverband waar de raad nooit over geïnformeerd wordt. Over één samenwerkingsverband wordt de raad zelfs meer dan vijf keer per jaar geïnformeerd.

Frequentie informatievoorziening	Aantal
Nooit	0
1 keer per jaar	3
2-3 keer per jaar	4
4-5 keer per jaar	2
Meer dan 5 keer per jaar	1
Weet niet	2

Tabel 3.11: Frequentie informatievoorziening aan raad

Bij 5 samenwerkingsverbanden is de afgelopen 4 jaar minimaal een enkele keer door de raad (bij) gestuurd. Bij zes samenwerkingsverbanden is dit niet gebeurd.

Gebruik door raad van instrumenten voor sturing en controle in afgelopen 4 jaar	Aantal
Vaak/regelmatig	4
Een enkele keer	1
Niet	6
Weet niet	1

Tabel 3.12: Sturing en controle door raad

4.3 Resultaten digitale enquête Wassenaar

Gemeente Wassenaar neemt deel aan 19 samenwerkingsverbanden (zie hoofdstuk 1 van deel II 'de onderbouwing', tabel 1.1). Om tot een beschrijving van de samenwerkingsverbanden van Wassenaar te komen, is een digitale enquête uitgezet onder ambtelijke accounthouders voor de verschillende samenwerkingsverbanden.

Vijf samenwerkingsverbanden zijn niet meegenomen in de digitale enquête. Vier samenwerkingsverbanden (Bank Nederlandse Gemeenten, Dunea, Alliander en Nuon) vanwege het ontbreken van een aanzienlijk financieel en bestuurlijk belang/risico en één samenwerkingsverband (Metropoolregio) vanwege het feit dat het samenwerkingsverband nog niet van start is gegaan.
De enquête is dus voor 14 samenwerkingsverbanden uitgezet. Voor 10 samenwerkingsverbanden is een ingevulde enquête retour ontvangen. Vanaf het kopje 'Waarop richt de samenwerking zich?', zijn de bevindingen op deze 10 samenwerkingsverbanden gebaseerd.[6]

Beschrijving samenwerkingsverbanden

Samenwerkings-verband	Partners in de samenwerking	Bestuurs-organen	Afvaardiging Wassenaar
Veiligheidsregio Haaglanden (VRH)	Den Haag, Delft, Midden-Delfland, Westland, Rijswijk, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer, Wassenaar, Leidschendam-Voorburg	AB en DB	Collegelid in AB
Stadsgewest Haaglanden	Zie veiligheidsregio	AB en DB	Collegelid in AB en DB + raadsleden in AB
GGD Haaglanden	Zie veiligheidsregio	AB en DB	Collegelid in AB
Omgevingsdienst Haaglanden	Zie veiligheidsregio + provincie Zuid-Holland	AB en DB	Collegelid in AB
Werkvoorzienings schap Kust-, Duin- en Bollenstreek	Katwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Hillegom, Lisse, Noordwijk, Wassenaar	AB en DB	Collegelid in AB
Avalex	Delft, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Midden-Delfland	AB en DB	Collegelid in AB en DB
Gevulei	Oegstgeest, Leiden, Wassenaar, Voorschoten, Zoeterwoude en Leiderdorp	AB en DB	Collegelid in AB en DB
Belastingsamen-werking Gouwe-Rijnland (BSGR)	Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Katwijk, Leiden, Oegstgeest, Voorschoten, Wassenaar, Zoeterwoude, Hoogheemraadschap van Rijnland	AB en DB	Collegelid in AB

[6] Geen enquêtes zijn ingevuld voor de Veiligheidsregio, de Inkoop Netwerkorganisatie, het Regionaal Inkoopbureau en de Samenwerking programmamanagement 3d's.

Samenwerkings-verband	Partners in de samenwerking	Bestuurs-organen	Afvaardiging Wassenaar
Werkorganisatie Duivenvoorde	Wassenaar en Voorschoten	AB en DB	Collegeleden in AB en DB
Inkoop Netwerk-organisatie	Delft, Rijswijk, Wassenaar, Voorschoten, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer, Leidschendam-Voorburg en Westland	Kring van gemeente-secretarissen	Gemeente-secretaris
Regionaal inkoopbureau Haaglanden	Den Haag, Delft, Midden-Delfland, Westland, Rijswijk, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer, Wassenaar, Leidschendam-Voorburg en Voorschoten	Nog in oprichting	Nog in oprichting
Samenwerking programmamanagement / programma-organisatie 3D's	Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Voorschoten	Gezamenlijk college-overleg en portefeuille-houdersoverleg	Collegeleden
Gezamenlijke Afdeling Werk en Inkomen	Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Voorschoten	Bestuurlijk overleg	Collegeleden en ambtenaren
Pact van Duivenvoorde	Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Voorschoten.	Stuurgroep	Collegeleden

Tabel 4.1: Beschrijving van samenwerkingsverbanden

Waarop richt de samenwerking zich?

Vrijwel alle samenwerkingsverbanden zijn (in ieder geval deels) gericht op gezamenlijke uitvoering. Bij zes samenwerkingsverbanden is ook sprake van beleidsafstemming. Voor één van de samenwerkingsverbanden geeft de accounthouder aan dat het verband ook een lobby-functie heeft richting rijk en provincie.

Waarop richt de samenwerking zich? (meerdere antwoorden mogelijk)	Aantal
Beleidsafstemming	6
Gezamenlijke uitvoering	8
Delen hulpbronnen (shared services)	2
Een netwerk of platform voor ontmoeting, kennisdeling en informatie-uitwisseling.	3

Tabel 4.2: Functies samenwerkingsverbanden

Bij **beleidsafstemming** gaat het om het maken van afspraken om beleid beter op elkaar te laten aansluiten, voor gezamenlijk beleid dan wel 'beleidsharmonisatie'. Ook kan het gaan om het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie of een strategie.
Bij **gezamenlijke uitvoering** gaat het om het bundelen van uitvoerders die voor verschillende gemeenten dezelfde taken uitvoeren (zonder dat dit per se gepaard gaat met gemeenschappelijk beleid)
Bij het **delen van hulpbronnen (Shared Services)** gaat het om samenwerking tussen partijen waarbij zij met behoud van een zelfstandige (politiek-bestuurlijke) organisatie hulpbronnen delen of organiseren. Deze hulpbronnen kunnen facilitaire zaken zijn, maar ook de deskundigheid en inzet van beleidsmedewerkers.

Status van de samenwerking

Acht van de samenwerkingsverbanden zijn al opgestart en worden gecontinueerd. Twee samenwerkingsverbanden worden beëindigd: Gevulei en het Stadsgewest Haaglanden.

Status van de samenwerking	Aantal
Verkennen	0
Formeren	0
Continueren	8
Beëindigen	2

Tabel 4.3: Status samenwerkingsverbanden

Bestaansduur samenwerking

Bestaansduur van de samenwerking	Aantal
Minder dan 1 jaar	1
1 tot 5 jaar	4
5 tot 10 jaar	1
Langer dan 10 jaar	4

Tabel 4.4: Bestaansduur samenwerkingsverbanden

Financiële bijdrage Wassenaar

Onderstaande tabel laat de financiële bijdrage van Wassenaar zien aan de verschillende samenwerkingsverbanden (gebaseerd op de begroting 2014).

Samenwerkingsverband	Bijdrage (€)
GR Duivenvoorde	13.000.000
GR Avalex	3.649.632
Gezamenlijke Afdeling Werk en Inkomen	1.041.613[7]
GR Gevulei	1.000.000
GR Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR)	537.251
GR Stadsgewest Haaglanden	406.000
GR GGD Haaglanden	288.000
GR Omgevingsdienst Haaglanden (ODH)	228.000
Pact van Duivenvoorde	30.000
GR Werkvoorzieningsschap Kust-, Duin- en Bollenstreek	25.307[8]

Tabel 4.5: Bijdrage aan samenwerkingsverbanden

Motieven en meerwaarde

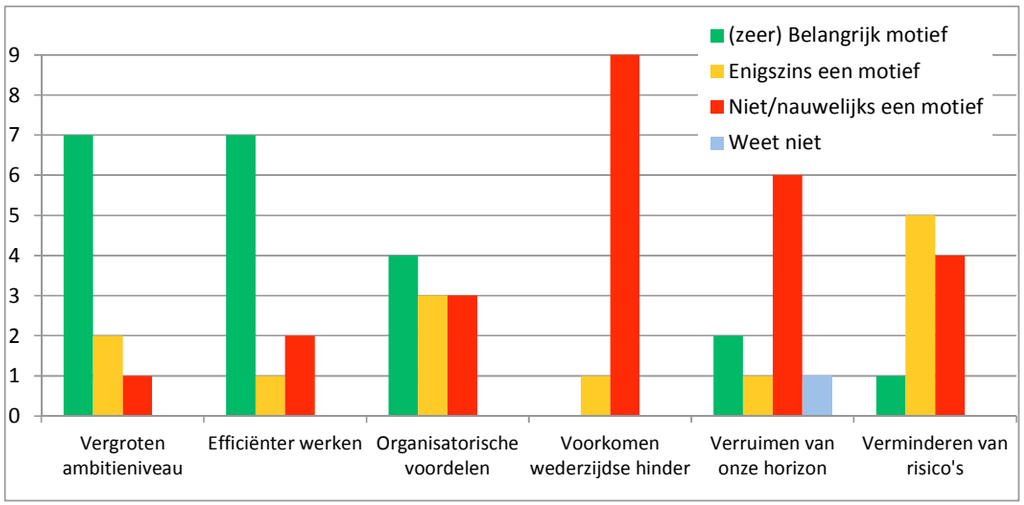
In onderstaande figuur geven ambtelijke accounthouders aan welke motieven volgens hen een rol spelen bij het aangaan van samenwerkingsverbanden. 'Vergroten van het ambitieniveau' en 'Efficiënter werken' zijn met afstand de belangrijkste motieven.

---

[7] Het gaat hierbij alleen om de bijdrage aan de gezamenlijke organisatie.

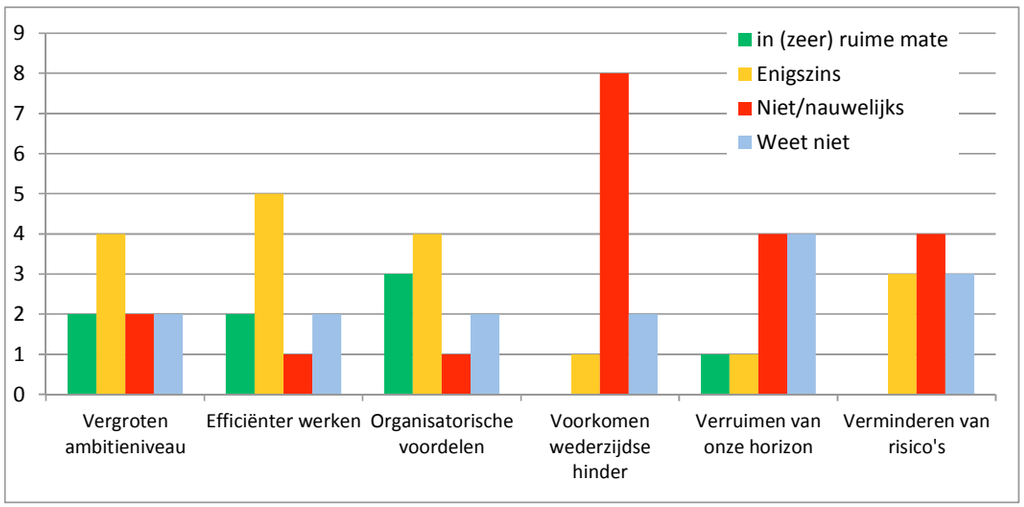
[8] Hierbij gaat het alleen om de gemeentelijke bijdrage in het tekort en niet om de rijksmiddelen die via de gemeente naar het Werkvoorzieningsschap gaan voor uitvoering van de regelingen.

'Organisatorische voordelen' spelen ook bij een deel van de samenwerkingsverbanden een rol. Het verminderen van risico's is vaak een nevenmotief.



Figuur 4.1: Motieven voor samenwerking volgens ambtelijke accounthouders (aantal keren genoemd.)

In figuur 4.2 'spiegelen' de ambtelijke accounthouders in hoeverre het uiteindelijk lukt om een motief te realiseren.



Figuur 4.2: Resultaten van samenwerking volgens ambtelijke accounthouders (aantal keren genoemd).

Uit vergelijking van de figuren 4.1 en 4.2 blijkt dat zeer belangrijke motieven voor samenwerking in de praktijk niet in grote mate gerealiseerd worden. Dit geldt met name voor het 'vergroten van het ambitieniveau' en 'efficiënter werken'. 'Organisatorische voordelen' worden (gezien de mate waarin het als motief een rol speelt) wel in ruime mate gerealiseerd.

Leeswijzer
Conclusies
Aanbevelingen
Bestuurlijke reacties en naschrift
Bevindingen onderzoek
Bijlagenboek rapport
Afwegings-kader
Handreiking governance

Doelen en resultaten

In de digitale enquête is gevraagd of de raad betrokken is geweest bij het vaststellen van de doelen die het samenwerkingsverband voor de gemeente moet bereiken.

Heeft de raad het doel vastgesteld?	Aantal
Ja	6
Nee	2
Weet niet	2

Tabel 4.6: Betrokkenheid raad bij doelstelling

Voor zeven samenwerkingsverbanden geldt dat periodiek ten behoeve van de raad ook geëvalueerd wordt of de gestelde doelen bereikt worden. Bij twee samenwerkingsverbanden gebeurt dit niet (periodiek).

Wordt periodiek geëvalueerd of doel bereikt wordt?	Aantal
Ja	7
Nee	2
Weet niet	1
Niet van toepassing	0

Tabel 4.7: Evaluatie doelstellingen

Om zicht te krijgen op de resultaten van samenwerking, is de accounthouders gevraagd de resultaten te beschrijven in taal die begrijpelijk is voor de inwoners:
"Wat zijn in uw ogen de meest spraakmakende resultaten van de samenwerking tot nu toe? (Beschrijf deze op een manier waarbij ze ook voor burgers zo veel mogelijk tot de verbeelding spreken)"

Spraakmakende resultaten
Stadsgewest Haaglanden: financiering infrastructurele projecten (recent Knooppunt Maaldrift). Ook Metropolitaan landschap Duin Horst & Weide in rijks- en provinciaal beleid
GGD Haaglanden: Nog niet te zeggen. De samenwerking is per 1-1-2014 van start gegaan.
Omgevingsdienst Haaglanden (ODH): De samenwerking is nog maar ruim een jaar operationeel. Sommige doelen (met name efficiencyverbetering) hebben een meerjarenperspectief en kunnen daarom nog niet geëvalueerd worden.
Werkvoorzieningsschap Kust-, Duin- en Bollenstreek: Niet ingevuld (ambtenaar zit pas kort op beleidsterrein)
Avalex: Meest spraakmakend zijn de financiële schandalen bij Avalex. Dat heeft een zware stempel gedrukt hoe naar Avalex wordt gekeken
Gevulei: Meest spraakmakend is dat er eigenlijk nooit echte problemen zijn geweest, anderzijds werd vaak getwijfeld aan het nut van de samenwerking
Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR): 1) de aanslagen van gemeentelijke belastingen en waterschapsheffingen staan op 1 biljet gecombineerd; 2) er hoeft nog maar 1 keer kwijtschelding te worden aangevraagd; 3) de digitale dienstverlening is sterk verbeterd.
Werkorganisatie Duivenvoorde: kort tijdspad, taakstelling gerealiseerd en eenpitters verminderd

Spraakmakende resultaten
Gezamenlijke Afdeling Werk en Inkomen: Er zijn nu meer mogelijkheden om mensen aan het werk te krijgen. Wij (de 3 gemeenten)faciliteren en bevorderen de samenwerking tussen werkgevers, onderwijsinstellingen en anderen. Met als belangrijkste doel het creëren van voldoende passende(leer)werk- en participatieplaatsen. De afdeling Werk en Inkomen kiest voor regionale krachtenbundeling en vormt een sterke en efficiënte uitvoeringsorganisatie
Pact van Duivenvoorde: Aanleg Duivenvoords Polderpad, website www.duinhorstweide.nl, diverse publicaties op gebied cultuurhistorie, wandel- en fietskaarten samen met land van Wijk en Wouden.

Tabel 4.8: Spraakmakende resultaten

Risico-analyse

Voor één van de samenwerkingsverbanden van Wassenaar (Werkorganisatie Duivenvoorde) is een zeer recente risico-analyse aanwezig. Voor vijf van de verbanden weten de accounthouders niet of er een risico-analyse aanwezig is.

Is er een actuele risico-analyse ten behoeve van de raad?	Aantal
Ja, deze wordt elke 1 tot 2 jaar bijgewerkt	1
Ja, deze wordt elke 3 tot 4 jaar bijgewerkt	0
Ja, deze risico-analyse is ouder dan 4 jaar	0
Nee	4
Weet niet	5

Tabel 4.9: Aanwezigheid risico-analyse

Via de digitale enquête is aan de ambtelijke accounthouders gevraagd een risico-analyse uit te voeren. Hieruit blijkt dat bij zes samenwerkingsverbanden sprake is van substantiële risico's (tabel 4.10).

Naam	Type risico's	Voorbeelden	Impact
Omgevingsdienst Haaglanden (ODH)	– Omgevingsrisico's – Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak – Overig	– Wijziging takenpakket als gevolg van kwaliteitscriteria en/of Omgevingswet – Kostenstijging a.g.v. verdeling hogere personeelslasten dienst – Kostenstijging a.g.v. invoering inputmodel in 2016	– Financieel – Financieel – Financieel
Werkvoorzieningsschap Kust-, Duin- en Bollenstreek	– Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak – Risico's als gevolg van samenwerking	– Niet gespecificeerd – Niet gespecificeerd	– Overig – Afname invloed/ zeggenschap
Avalex	– Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak – Risico's als gevolg van samenwerking	– Niet gespecificeerd – Niet gespecificeerd	– Financieel – Financieel
Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR)	– Risico's als gevolg van samenwerking	– Uittredende partij	– Financieel

Naam	Type risico's	Voorbeelden	Impact
Gezamenlijke Afdeling Werk en Inkomen	– Omgevingsrisico's – Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak – Risico's als gevolg van samenwerking	– Toename aantal uitkeringsgerechtigden – Onvoldoende inzicht in situatie door te weinig informatieverstrekking door Leidschendam-Voorburg – Stroperige besluitvorming	– Doelrealisatie onvolledig/later – Doelrealisatie onvolledig/later – Doelrealisatie onvolledig/later
Pact van Duivenvoorde	– Risico's als gevolg van samenwerking	– Niet gespecificeerd	– Doelrealisatie onvolledig/later

Tabel 4.10: Samenwerkingsverbanden met substantiële risico's. (Grote omvang: 'redelijk', 'groot' of 'zeer groot'. Grote kans: 'enigszins waarschijnlijk', 'zeer waarschijnlijk', 'vrijwel zeker'.)

Betrokkenheid gemeenteraad

Er is geen enkel samenwerkingsverband waar de raad nooit over geïnformeerd wordt. Over twee samenwerkingsverbanden wordt de raad zelfs meer dan vijf keer per jaar geïnformeerd.

Frequentie informatievoorziening	Aantal
Nooit	0
1 keer per jaar	1
2-3 keer per jaar	5
4-5 keer per jaar	1
Meer dan 5 keer per jaar	2
Weet niet	1

Tabel 4.11: Frequentie informatievoorziening aan raad

De raad van Wassenaar is in de ogen van de accounthouders relatief actief bij het sturen en controleren van samenwerkingsverband. Er is geen enkel samenwerkingsverband waarbij de raad de laatste vier jaar geen gebruik heeft gemaakt van haar instrumenten.

Gebruik door raad van instrumenten voor sturing en controle in afgelopen 4 jaar	Aantal
Vaak/regelmatig	2
Een enkele keer	6
Niet	0
Weet niet	2

Tabel 4.12: Sturing en controle door raad

4.4 Resultaten digitale enquête Voorschoten

Gemeente Voorschoten neemt deel aan 18 samenwerkingsverbanden (zie hoofdstuk 1 van deel II 'de onderbouwing', tabel 1.1). Om tot een beschrijving van de samenwerkingsverbanden van Voorschoten te komen, is een digitale enquête uitgezet onder ambtelijke accounthouders voor de verschillende samenwerkingsverbanden.

Vier samenwerkingsverbanden (Bank Nederlandse Gemeenten, Dunea, Alliander en Nuon) zijn niet meegenomen in de digitale enquête vanwege het ontbreken van een aanzienlijk financieel en bestuurlijk belang/risico.

De enquête is dus voor 14 samenwerkingsverbanden uitgezet. Voor 9 samenwerkingsverbanden is een ingevulde enquête retour ontvangen. Vanaf het kopje 'Waarop richt de samenwerking zich?', zijn de bevindingen op deze 9 samenwerkingsverbanden gebaseerd.[9]

Beschrijving samenwerkingsverbanden

Samenwerkings-verband	Partners in de samenwerking	Bestuurs-organen	Afvaardiging Oegstgeest
Veiligheidsregio Hollands-Midden	Oegstgeest, Leiden, Leiderdorp, Voorschoten, Zoeterwoude, Katwijk, Noordwijk, Noordwijkerhout, Teylingen, Lisse, Hillegom, Kaag en Braassem, Nieuwkoop, Alphen aan den Rijn, Waddinxveen, Zuidplas, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Krimpenerwaard (Vlist, Ouderkerk, Nederlek, Schoonhoven en Bergambacht).	AB en DB	Collegelid in AB
Holland Rijnland	Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude	AB en DB	Collegelid en raadsleden in AB
Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden (RDOGHM)	Zie GR Veiligheidsregio Hollands-Midden	AB en DB	Collegelid in AB
GGZ subsidies	Alphen aan den Rijn, Hillegom, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude	College gemeente Leiden	-
Gevulei	Leiden, Leiderdorp, Zoeterwoude, Kaag en Braassem, Teylingen, Voorschoten, Wassenaar en Oegstgeest	AB en DB	Collegelid in AB en DB + raadslid in AB

[9] Geen enquêtes zijn ingevuld voor Veiligheidsregio, GGZ Subsidies, Inkoop Netwerk-organisatie, Regionaal Inkoopbureau en de Samenwerking programmamanagement 3d's.

Samenwerkings-verband	Partners in de samenwerking	Bestuurs-organen	Afvaardiging Oegstgeest
Werkorganisatie Duivenvoorde	Wassenaar en Voorschoten	AB en DB	Collegeleden in AB en DB
Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR)	Oegstgeest, Leiden, Zoeterwoude, Voorschoten, Wassenaar, Katwijk, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Hoogheemraadschap Rijnland	AB en DB	Collegelid in AB
Inkoop Netwerk-organisatie	Delft, Rijswijk, Wassenaar, Voorschoten, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer, Leidschendam-Voorburg en Westland	Kring van gemeente-secretarissen	Gemeente-secretaris
Regionaal Inkoopbureau Haaglanden	Den Haag, Delft, Midden-Delfland, Westland, Rijswijk, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer, Wassenaar, Leidschendam-Voorburg en Voorschoten	Nog in oprichting	Nog in oprichting
Samenwerking programma-organisatie 3D's	Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Voorschoten	Gezamenlijk college-overleg en portefeuille-houdersoverleg	Collegeleden
Gezamenlijke Afdeling Werk en Inkomen	Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Voorschoten	Bestuurlijk overleg	Collegeleden en ambtenaren
Economische agenda Leidse Regio	Oegstgeest, Voorschoten, Zoeterwoude, Leiderdorp en Leiden, VNO-NCW, KvK, Leidse Koepel van ondernemersorganisaties, Universiteit Leiden, Hogeschool Leiden, ROC Leiden.	Stuurgroep	Collegelid
Herinrichting Duivenvoorde Corridor	Leidschendam-Voorburg, Voorschoten, provincie Zuid-Holland, Rijksoverheid	Bestuurlijk overleg	Collegeleden
Pact van Duivenvoorde	Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Voorschoten.	Stuurgroep	Collegeleden

Tabel 5.1: Beschrijving samenwerkingsverbanden

Waarop richt de samenwerking zich?

Opvallend is dat 6 van de 9 samenwerkingsverbanden een belangrijke netwerk- en platformfunctie hebben. Bij één van deze samenwerkingsverbanden is ook de gezamenlijke lobby een belangrijke functie. Daarnaast is bij een meerderheid van de samenwerkingsverbanden ook sprake van beleidsafstemming en/of gezamenlijke uitvoering.

Waarop richt de samenwerking zich? (meerdere antwoorden mogelijk)	Aantal
Beleidsafstemming	5
Gezamenlijke uitvoering	5
Delen hulpbronnen (shared services)	1
Een netwerk of platform voor ontmoeting, kennisdeling en informatie-uitwisseling.	6

Tabel 5.2: Functies samenwerkingsverbanden

Bij **beleidsafstemming** gaat het om het maken van afspraken om beleid beter op elkaar te laten aansluiten, voor gezamenlijk beleid dan wel 'beleidsharmonisatie'. Ook kan het gaan om het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie of een strategie.

Bij **gezamenlijke uitvoering** gaat het om het bundelen van uitvoerders die voor verschillende gemeenten dezelfde taken uitvoeren (zonder dat dit per se gepaard gaat met gemeenschappelijk beleid)
Bij het **delen van hulpbronnen (Shared Services)** gaat het om samenwerking tussen partijen waarbij zij met behoud van een zelfstandige (politiek-bestuurlijke) organisatie hulpbronnen delen of organiseren. Deze hulpbronnen kunnen facilitaire zaken zijn, maar ook de deskundigheid en inzet van beleidsmedewerkers.

Status van de samenwerking

Zeven van de negen samenwerkingsverbanden zijn al opgestart en worden gecontinueerd. Eén samenwerkingsverband wordt geformeerd (Economische Agenda Leidse Regio) en één samenwerkingsverband wordt op dit moment beëindigd (Gevulei).

Status van de samenwerking	Aantal
Verkennen	0
Formeren	1
Continueren	7
Beëindigen	1

Tabel 5.3: Status samenwerkingsverbanden

Bestaansduur samenwerking

Bestaansduur van de samenwerking	Aantal
Minder dan 1 jaar	0
1 tot 5 jaar	6
5 tot 10 jaar	1
Langer dan 10 jaar	2

Tabel 5.4: Bestaansduur samenwerkingsverbanden

Financiële bijdrage Voorschoten

Onderstaande tabel laat de financiële bijdrage van Voorschoten zien aan de verschillende samenwerkingsverbanden (gebaseerd op de begroting 2014).

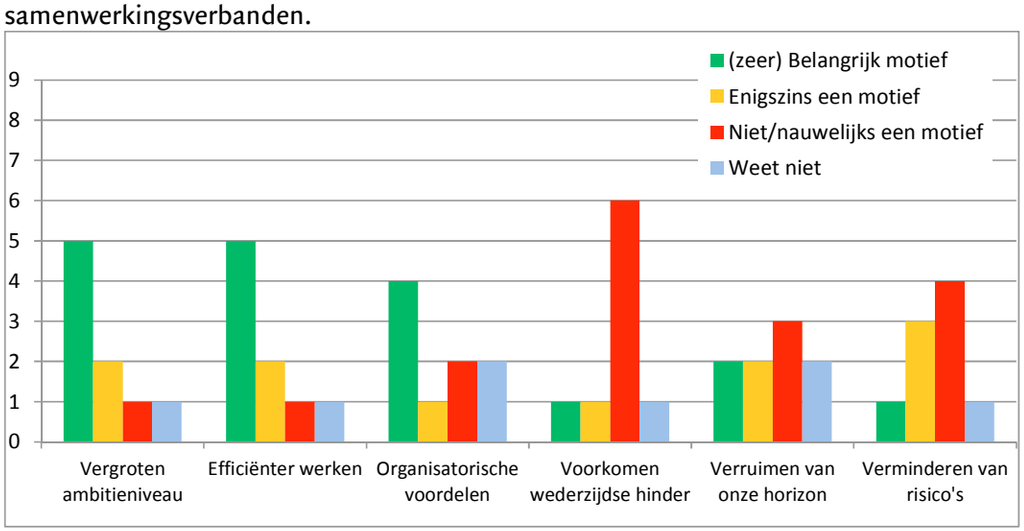
Samenwerkingsverband	Bijdrage
GR Duivenvoorde	€12.000.000
GR Gevulei	€1.000.000
Gezamenlijke Afdeling Werk en Inkomen	€ 929.630[10]
GR Holland Rijnland	€922.440
GR Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden (RDOGHM)	€700.000
GR Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR)	€473.827
Pact van Duivenvoorde	€30.000
Economische Agenda Leidse Regio	€11.000
Herinrichting Duivenvoorde Corridor	Nvt[11]

Tabel 5.5: Bijdrage aan samenwerkingsverbanden

[10] Het gaat hierbij alleen om de bijdrage aan de gezamenlijke organisatie.
[11] Er is geen gezamenlijke begroting voor de bestuurlijke samenwerking

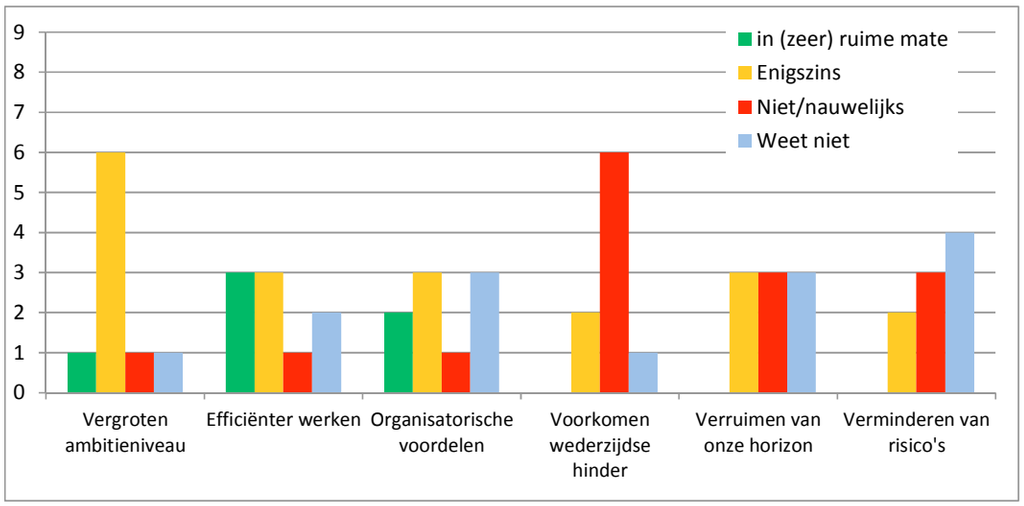
Motieven en meerwaarde

In onderstaande figuur geven ambtelijke accounthouders aan welke motieven volgens hen een rol spelen bij het aangaan van samenwerkingsverbanden. 'Vergroten van het ambitieniveau', 'Efficiënter werken' en 'organisatorische voordelen' zijn voor Voorschoten de motieven die de grootste rol spelen bij het aangaan van samenwerkingsverbanden.



Figuur 5.1: Motieven voor samenwerking volgens ambtelijke accounthouders (aantal keren genoemd.)

In figuur 5.2 'spiegelen' de ambtelijke accounthouders in hoeverre het uiteindelijk lukt om een motief te realiseren.



Figuur 5.2: Resultaten van samenwerking volgens ambtelijke accounthouders (aantal keren genoemd).

Uit vergelijking van de figuren 5.1 en 5.2 blijkt dat de meerwaarde in de praktijk meestal minder groot blijkt te zijn dan vooraf was gedacht. Met name bij het 'vergroten ambitieniveau' is dit duidelijk: bij vijf samenwerkingsverbanden is het een (zeer)

belangrijk motief, maar slechts bij één samenwerkingsverband wordt het tot nu toe in (zeer) ruime mate gerealiseerd.

Doelen en resultaten

In de digitale enquête is gevraagd of de raad betrokken is geweest bij het vaststellen van de doelen die het samenwerkingsverband voor de gemeente moet bereiken.

Heeft de raad het doel vastgesteld?	Aantal
Ja	6
Nee	0
Weet niet	3

Tabel 5.6: Betrokkenheid raad bij doelstelling

Voor vijf samenwerkingsverbanden geldt dat periodiek ten behoeve van de raad ook geëvalueerd wordt of de gestelde doelen bereikt worden. Bij twee samenwerkingsverbanden gebeurt dit niet (periodiek).

Wordt periodiek geëvalueerd of doel bereikt wordt?	Aantal
Ja	5
Nee	2
Weet niet	1
Niet van toepassing	1

Tabel 5.7: Evaluatie doelstellingen

Om zicht te krijgen op de resultaten van samenwerking, is de accounthouders gevraagd de resultaten te beschrijven in taal die begrijpelijk is voor de inwoners:
"Wat zijn in uw ogen de meest spraakmakende resultaten van de samenwerking tot nu toe? (Beschrijf deze op een manier waarbij ze ook voor burgers zo veel mogelijk tot de verbeelding spreken)"

Spraakmakende resultaten
Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR): 1) de aanslagen van gemeentelijke belastingen en waterschapsheffingen staan op 1 biljet gecombineerd; 2) er hoeft nog maar 1 keer kwijtschelding te worden aangevraagd; 3) de digitale dienstverlening is sterk verbeterd.
Werkorganisatie Duivenvoorde: kort tijdspad, taakstelling gerealiseerd en eenpitters verminderd
Gevulei: Meest spraakmakend is dat er eigenlijk nooit echte problemen zijn geweest, anderzijds werd vaak getwijfeld aan het nut van de samenwerking
Gezamenlijke Afdeling Werk en Inkomen: Er zijn nu meer mogelijkheden om mensen aan het werk te krijgen. Wij (de 3 gemeenten)faciliteren en bevorderen de samenwerking tussen werkgevers, onderwijsinstellingen en anderen. Met als belangrijkste doel het creëren van voldoende passende(leer)werk- en participatieplaatsen. De afdeling Werk en Inkomen kiest voor regionale krachtenbundeling en vormt een sterke en efficiënte uitvoeringsorganisatie
Holland Rijnland: realisering RijnlandRoute
Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden (RDOGHM): Niet ingevuld, respondent is pas kort betrokken bij GR.
Pact van Duivenvoorde: Aanleg Duivenvoords Polderpad, website www.duinhorstweide.nl, diverse publicaties op gebied cultuurhistorie, wandel- en fietskaarten samen met land van Wijk en Wouden.

Spraakmakende resultaten
Economische Agenda Leidse Regio: de nota werklandschappen en de profielen voor de Voorschotense bedrijventerreinen zijn vastgesteld. Belangrijk punt uit het kader is dat eerst ingezet wordt op gebruik van bestaande bedrijven voor er nieuwe gebouwd worden. Hierbij kan breder gekeken worden dan de huidige bestemming.
Herinrichting Duivenvoorde Corridor: afstemmen van de uitvoering en kennisdeling

Tabel 5.8: Spraakmakende resultaten

Risico-analyse

Voor twee van de samenwerkingsverbanden van Voorschoten (Werkorganisatie Duivenvoorde en Herinrichting Duivenvoorde Corridor) is een zeer recente risico-analyse aanwezig. Voor drie van de samenwerkingsverbanden weten de accounthouders niet of er een risico-analyse aanwezig is; bij vier verbanden is de analyse niet aanwezig.

Is er een actuele risico-analyse ten behoeve van de raad?	Aantal
Ja, deze wordt elke 1 tot 2 jaar bijgewerkt	2
Ja, deze wordt elke 3 tot 4 jaar bijgewerkt	0
Ja, deze risico-analyse is ouder dan 4 jaar	0
Nee	4
Weet niet	3

Tabel 5.9: Aanwezigheid risico-analyse

Via de digitale enquête is aan de ambtelijke accounthouders gevraagd een risico-analyse uit te voeren. Hieruit blijkt dat bij drie samenwerkingsverbanden sprake is van substantiële risico's (tabel 5.10).

Naam	Type risico's	Voorbeelden	
Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR)	– Risico's als gevolg van samenwerking	– Uittredende partij	– Financieel
Gezamenlijke Afdeling Werk en Inkomen	– Omgevingsrisico's – Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak – Risico's als gevolg van samenwerking	– Toename aantal uitkeringsgerechtigden – Onvoldoende inzicht in situatie door te weinig informatieverstrekking door Leidschendam-Voorburg – Stroperige besluitvorming	– Doelrealisatie onvolledig/later – Doelrealisatie onvolledig/later – Doelrealisatie onvolledig/later
Pact van Duivenvoorde	– Risico's als gevolg van samenwerking	– Niet gespecificeerd	– Doelrealisatie onvolledig/later

Tabel 5.10: Samenwerkingsverbanden met substantiële risico's. (Grote omvang: 'redelijk', 'groot' of 'zeer groot'. Grote kans: 'enigszins waarschijnlijk', 'zeer waarschijnlijk', 'vrijwel zeker'.)

Betrokkenheid gemeenteraad

Er is geen enkel samenwerkingsverband waar de raad nooit over geïnformeerd wordt. Over één samenwerkingsverbanden wordt de raad zelfs meer dan vijf keer per jaar geïnformeerd.

Frequentie informatievoorziening	Aantal
Nooit	0
1 keer per jaar	2
2-3 keer per jaar	4
4-5 keer per jaar	2
Meer dan 5 keer per jaar	1
Weet niet	0

Tabel 5.11: Frequentie informatievoorziening aan raad

De raad van Voorschoten is in de ogen van de accounthouders relatief actief bij het sturen en controleren van samenwerkingsverband. Er is geen enkel samenwerkingsverband waarbij de raad de laatste vier jaar geen gebruik heeft gemaakt van haar instrumenten.

Gebruik door raad van instrumenten voor sturing en controle in afgelopen 4 jaar	Aantal
Vaak/regelmatig	2
Een enkele keer	5
Niet	0
Weet niet	2

Tabel 5.12: Sturing en controle door raad

Rekenkamercommissie

Afwegingskader

zelf doen, samen doen of uitbesteden

Wassenaar Voorschoten Oegstgeest

Secretariaat: Postbus 393, 2250 AJ Voorschoten
info@rekenkamerwvo.nl • www.rekenkamerwvo.nl

Leeswijzer
Conclusies
Aanbevelingen
Bestuurlijke reacties en naschrift
Bevindingen onderzoek
Bijlagenboek rapport
Afwegings-kader
Handreiking governance

Colofon

'Afwegingskader zelf doen, samen doen of uitbesteden'

Uitgave: Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest

Leden:
Peter van den Berg, voorzitter
Henny van der Klis
Harry van der Meijden
Bert Jan Smallenbroek
Wim Wensink

Secretaris:
Rini Teunissen

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest
Postbus 393
2250 AJ Voorschoten
www.rekenkamerwvo.nl

Mei 2013

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest presenteert een afwegingskader voor de vraag wanneer de gemeente een activiteit zelf wil uitvoeren, wil uitbesteden of in samenwerking met andere gemeenten wil uitvoeren. Bij periodieke evaluatie van activiteiten die de gemeente zelf of in samenwerking uitvoert of heeft uitbesteed, ondersteunt het kader ook de afweging óf en wanneer de gemeente uit een bestaande samenwerking wil treden of uitbesteding wil beëindigen. Na de toelichting op het afwegingskader wordt ook ingegaan op de keuze voor de samenwerkings*vorm*.

Dit afwegingskader *Zelf doen, samen doen of uitbesteden* kan door de raden worden gebruikt om te toetsen of in een voorstel tot samenwerking of uitbesteding en in een doorlichting van gemeentelijke activiteiten op gestructureerde wijze aan alle relevante aspecten voldoende aandacht is besteed. Deze toets wordt vergemakkelijkt als voorstellen en evaluaties ook dezelfde elementen in dezelfde volgorde bevatten.

Omdat al veel onderzoek is gedaan naar de afwegingen voor gemeenten om activiteiten zelf of in samenwerking uit te voeren of aan de markt uit te besteden, heeft de Rekenkamercommissie er voor gekozen om op basis van deze rijke literatuur een synthese te maken in plaats van een soortgelijk onderzoek zelf uit te (laten) voeren. In de Verantwoording (in de bijlage) worden de belangrijkste bronnen en de wijze waarop ze zijn gebruikt gepresenteerd.

In een volgend document zal, als vervolg op dit afwegingskader, nader worden ingegaan op het inrichten van het proces om samenwerking tot stand te brengen, op de mogelijkheden voor de raad om een samenwerking aan te sturen en te controleren, alsook welke informatie het samenwerkingsverband of het college aan de raad zou moeten leveren en op welk moment. Beide documenten zullen vervolgens de basis vormen voor een onderzoek door de Rekenkamercommissie naar één of meer bestaande samenwerkingsverbanden

2. Het afwegingskader voor de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest

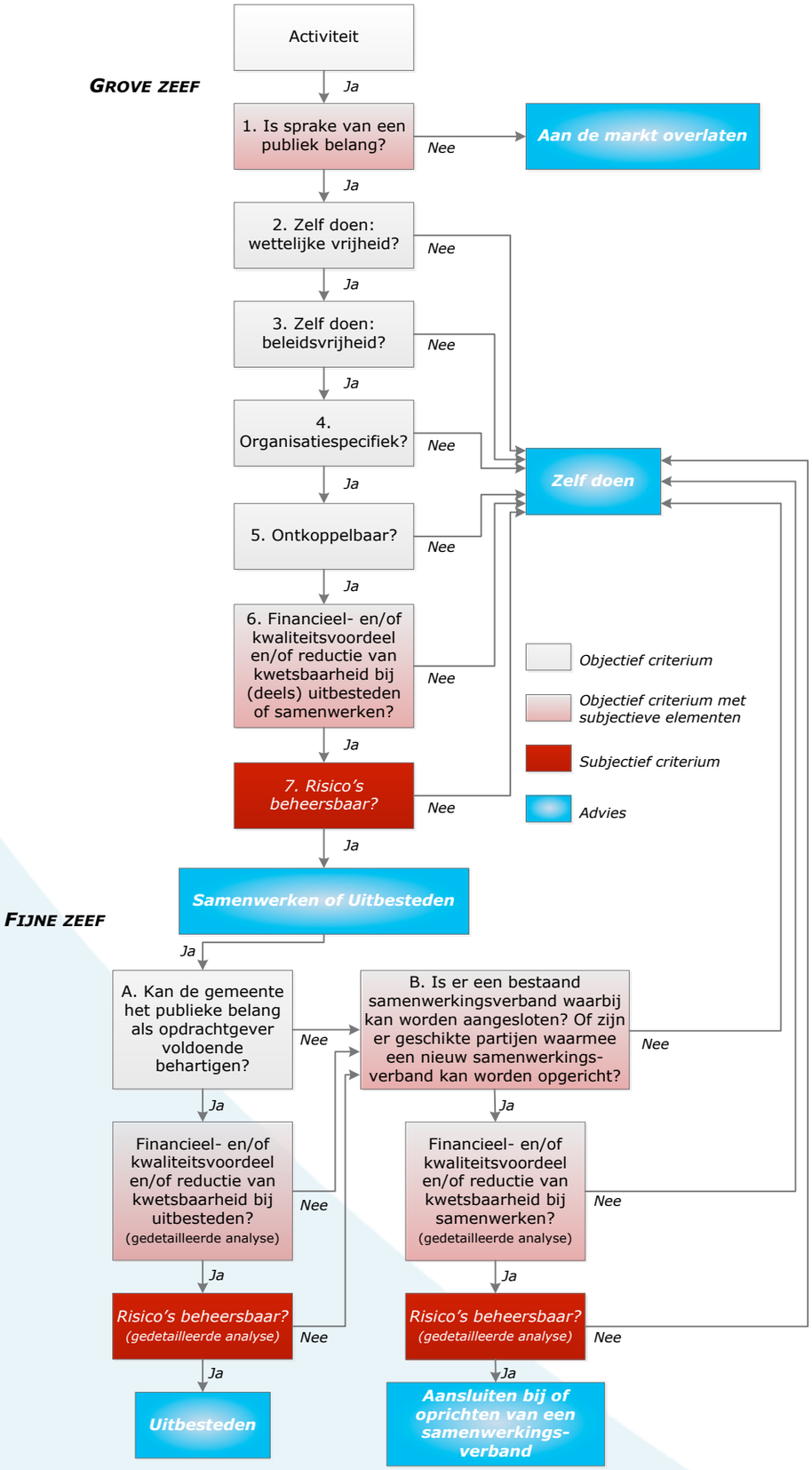
De Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest heeft op basis van bestaande modellen[1] een afwegingskader samengesteld voor de drie eigen gemeenten. Het afwegingskader *Zelf doen, samen doen of uitbesteden* bestaat uit een grove zeef en een fijne zeef. De grove zeef helpt om te beslissen of een activiteit – waarbij sprake is van een publiek belang – door de gemeente zelf gedaan zou moeten worden of dat uitvoering in samenwerking of uitbesteden mogelijk is. Is samenwerken of uitbesteden mogelijk, dan helpt de fijne zeef bij de beslissing over uitbesteden, aansluiten bij een bestaand samenwerkingsverband of oprichten van een nieuw samenwerkingsverband.

Gebruik van het afwegingskader

De gemeente kan het afwegingskader gebruiken wanneer ze, door omstandigheden gedwongen of doordat zich een kans voordoet, een besluit moet nemen over het zelf doen, samen doen of uitbesteden van een activiteit. Het afwegingskader kan ook (periodiek) ingezet worden om alle gemeentelijke activiteiten te toetsen, bijvoorbeeld om efficiencymogelijkheden te onderzoeken. De Rekenkamercommissie is van mening dat een periodieke heroverweging van het publieke belang, de uitvoering door de gemeente, verbonden partijen en marktpartijen en de gemeentelijke sturing en toezicht daarop essentieel is. Het betreft geen statisch geheel. Een legitieme periodiciteit is één keer in de vier jaar, waarbij ten aanzien van alle bestaande verbonden partijen en contracten met marktpartijen – maar ook van de uitvoering van activiteiten door de eigen organisatie - het bestaansrecht bezien wordt. Bij het eventueel herzien van een uitbesteding of samenwerking met een verbonden partij blijven gemaakte afspraken of aangegane verplichtingen met een langere looptijd uiteraard van kracht.

[1] Zie de bijlage: Verantwoording

Het afwegingskader Zelf doen, samen doen of uitbesteden



Dit 'Afwegingskader' is ook *online* te gebruiken.

3. Toelichting op afwegingskader

Grove zeef

Zeef 1 – Is sprake van een publiek belang?

Het is goed om telkens opnieuw de vraag te beantwoorden of een activiteit wel een publiek belang dient. Activiteiten die geen publiek belang dienen, kunnen worden overgelaten aan de markt of maatschappelijke organisaties. Het antwoord op de vraag of een activiteit een publiek belang dient, is politiek van aard, en zal op verschillende momenten en op verschillende plaatsen verschillend beantwoord worden.

Zeef 2 – Wettelijke vrijheid

Wetgeving (in het bijzonder de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht) beperkt de mate van vrijheid om activiteiten uit te besteden of in samenwerking uit te voeren. Als de wet bepaalt dat de gemeente bepaalde activiteiten zelf moet uitvoeren, stopt de toetsing. Het is dan vaak wel mogelijk om bepaalde onderdelen van een activiteit uit te besteden of samen te doen, bijvoorbeeld de voorbereiding of uitvoering van besluiten, maar niet de beslissingsbevoegdheid zelf.

Zeef 3 – Beleidsvrijheid

Zijn er bestuurlijke afspraken, vigerend beleid of lopende contracten die de mate van vrijheid ten aanzien van uitbesteden of samenwerken beperken? Als het antwoord op deze vraag 'ja' is, kan de toetsing worden gestaakt. Omgekeerd, als een contractperiode is afgelopen, biedt dat de gemeente de mogelijkheid om de wijze van uitvoering van de betreffende activiteit te heroverwegen.

Zeef 4 – Organisatiespecifiek

Zijn de uit te voeren activiteiten organisatiespecifiek? Hiermee wordt bedoeld dat bepaalde activiteiten uniek zijn voor de eigen gemeente. In een dergelijk geval bestaan vrijwel geen marktpartijen waaraan de activiteit zou kunnen worden uitbesteed. Ook samenwerking met een of meer andere gemeenten voor de uitvoering van de activiteit, is dan geen optie. Wordt een dergelijke activiteit aangetroffen, dan ligt zelf doen in de rede.

Zeef 5 – Ontkoppelbaarheid

Is een bepaalde activiteit eenvoudig los te koppelen van andere activiteiten binnen de gemeente? Antwoord moet worden gegeven op de volgende vragen:

- Is de activiteit duidelijk te definiëren?
- Zijn andere activiteiten niet sterk afhankelijk van deze activiteit, zodat bij het eventueel uitbesteden ervan andere activiteiten niet meer ongestoord voortgang vinden?

Omgekeerd kan de ontkoppelbaarheid van activiteiten ook een argument vóór uitbesteding of samenwerking opleveren. Als de gemeente bepaalde activiteiten heeft uitbesteed of daarvoor met andere gemeenten samenwerkt, ligt het voor de hand om daarmee samenhangende (nieuwe) activiteiten ook uit te besteden of in samenwerking uit te voeren.

Zeef 6 – Kosten, kwaliteit en reductie van kwetsbaarheid

De kosten van zelf doen worden afgezet tegen de kosten van uitbesteding van de activiteit of samenwerking. Zijn de kosten van uitbesteden of samenwerken hoger dan wanneer de activiteit zelf wordt uitgevoerd, dan is zelf doen het antwoord. Onder kosten van het 'zelf doen' wordt ten minste begrepen:

- Materiaal;
- Personeel (bestede directe uren);
- Interne doorbelastingen (o.a. afschrijving materieel, kosten apparatuur, huisvesting);
- Afdelingskosten (o.a. doorberekening indirecte uren).

Onder kosten van 'uitbesteding' of 'samenwerking' worden onder meer begrepen:

- Integrale kostprijs externen;
- Desintegratiekosten (kosten die worden gemaakt om de activiteit 'buiten de deur te zetten', waaronder kosten voor afvloeiing van direct en indirect personeel, overhead die niet meer aan de activiteit kan worden toegerekend en onverkoopbaar materieel. Het 'buiten de deur zetten' kan overigens ook betekenen dat er sprake zal zijn van een geleidelijke overgang, waarbij ook de overgangskosten tot de desintegratiekosten gerekend moeten worden.);
- Coördinatiekosten (bij uitbesteding blijft eigen personeel noodzakelijk ten behoeve van contractbeheer, procesbegeleiding, coördinatie en de beoordeling van door de externe leverancier geleverde kwaliteit).

Ook wordt de kwaliteit die de eigen organisatie kan leveren afgezet tegen de kwaliteit die kan worden verkregen bij uitbesteden of samen doen. Is de kwaliteit bij uitbesteding of samenwerking lager dan wanneer de activiteit zelf wordt uitgevoerd, dan moet dat worden afgewogen tegen de omvang van de kostenvermindering.

Tot slot wordt getoetst of de organisatie zich minder (of juist meer) kwetsbaar maakt door de activiteit buiten de eigen organisatie te plaatsen. Wordt de organisatie kwetsbaarder door het niet langer zelf uitvoeren van de activiteit, dan moet dat ook worden meegewogen.

Het toetsen van kosten, kwaliteit en reductie van kwetsbaarheid dient in onderlinge samenhang plaats te vinden. Hoewel deze drie aspecten zijn aangemerkt als 'objectief criterium' kunnen ze, bij afwezigheid van voldoende objectieve informatie, wel meer onzekerheden bevatten. Weging ervan is dan ook een politiek-bestuurlijk proces.

Zeef 7 – Risico's

Wat zijn de risico's, zowel positief (een positief risico kan als kans worden gezien) als negatief, verbonden met het uitbesteden van de activiteit? Hierbij kan (niet limitatief) worden gedacht aan:

- Politieke risico's: de gemeente blijft verantwoordelijk voor de uitvoering, maar heeft minder invloed op de wijze waarop de activiteit wordt uitgevoerd;
- Het (on-)voldoende in huis houden van capaciteit voor calamiteiten en urgente klussen;
- Het (on-)voldoende in huis houden van eigen expertise om de gewenste prestatie te formuleren en de geleverde prestatie te kunnen beoordelen;
- De (on-)mogelijkheid om de uitbestedingsbeslissing te heroverwegen in verband met de benodigde investeringen;
- In geding komen van goed werkgeverschap;
- Mogelijke nadelige consequenties als gevolg van juridische gebreken in contracten met leveranciers;
- Afhankelijkheid van leveranciers.

Bij de weging van risico's dienen nadrukkelijk eerdere ervaringen binnen de eigen of bij andere gemeenten betrokken te worden. Waarom is in eerdere gevallen of elders uitbesteding van een activiteit of uitvoering van een activiteit in samenwerking heel goed gegaan, en waarom in andere soortgelijke gevallen juist niet? Zijn voldoende voorwaarden aanwezig om eerder of elders gemaakte fouten

in dit nieuwe geval te voorkomen? Met welke eerdere uitbestedingen of samenwerkingstrajecten is dit voorgenomen besluit vergeleken? Zijn alle relevante lessen uit evaluaties – bijvoorbeeld ook van deze of andere Rekenkamercommissies – meegenomen?

Tot slot is het goed om in het kader van risico-afweging te kijken naar de voorgenomen uitvoering en planning. Uitbesteden van een activiteit of in samenwerking uitvoeren van een activiteit kan weliswaar de kosten verminderen terwijl de kwaliteit en ook de kwetsbaarheid minimaal op gelijk niveau blijven, maar de transitie (ineens) kan een te zware belasting voor de organisatie betekenen. Het is goed om af te wegen of het beter is te starten met een pilot, een gefaseerde invoering te verkiezen of bij de transitie gebruik te maken van externe ondersteuning.

Fijne zeef

Wanneer uit toepassing van de grove zeef blijkt dat samenwerken of uitbesteden een mogelijkheid is, dan kan de fijne zeef worden toegepast. Deze kent twee 'zeven':

Zeef A -Kan de gemeente het publieke belang als opdrachtgever voldoende behartigen?

Als het publieke belang van een activiteit kan worden behartigd doordat de gemeente optreedt als opdrachtgever (sturing via contractvoorwaarden), dan is **uitbesteden** een mogelijkheid. Sturing via een contract is vooral mogelijk als de te leveren dienst of prestatie tevoren eenduidig kan worden omschreven. Het is uiteraard van het grootste belang dat de te leveren diensten of prestaties goed worden omschreven (in een contract of in een serviceniveau-overeenkomst). Als de gemeente invloed wil hebben op de totstandkoming van de producten en prestaties (beleid) ligt deelname aan een samenwerkingsverband meer voor de hand (zie hierna Zeef B).

Of uitbesteding ook zorgt dat een activiteit wordt uitgevoerd tegen lage(re) kosten, van hoge(re) kwaliteit is, en of uitbesteden ook zorgt dat de kwetsbaarheid van een gemeente gelijk blijft of – nog beter - wordt verkleind, moet vervolgens op gedetailleerde wijze worden onderzocht. Daarbij kunnen instrumenten als marktconsultaties, benchmarks en het opstellen van een business case / kosten-baten analyses worden ingezet. Wanneer deze toets gunstig uitvalt voor uitbesteden, zal nog moeten worden geschat wat de risico's zijn. Daarbij dient niet louter naar financiële risico's te worden gekeken, maar ook naar andere risico's als reputatierisico's.

Het uitbesteden van activiteiten kan op twee manieren: aan een private partij of aan een andere gemeente. Voor uitbesteding aan een private partij is het wel noodzakelijk dat er een markt van concurrerende aanbieders bestaat. Uitbesteding aan een andere gemeente is een mogelijkheid als er geen markt van private aanbieders is of als de uit te besteden actviteit tot het exclusieve overheidsdomein behoort (bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen en dergelijke).

Zeef B - Is er een bestaand samenwerkingsverband waarbij zou kunnen worden aangesloten of zijn er geschikte partijen waarmee een nieuw samenwerkingsverband kan worden opgericht?

Indien uitbesteden niet haalbaar is kunnen de mogelijkheden voor een **samenwerkingsverband** worden onderzocht: een bestaand of een nieuw op te richten samenwerkingsverband.

Aansluiten bij een bestaand samenwerkingsverband heeft een aantal voordelen. De samenwerking kan snel worden gerealiseerd, omdat geen nieuwe samenwerkingsorganisatie in het leven moet worden geroepen. Bovendien wordt samengewerkt met vaste samenwerkingspartners. Het voordeel van samenwerking met vaste partners is dat het spel van geven en nemen (de kern van succesvolle samenwerking) kan worden gespeeld. Een ander voordeel is dat de samenwerking overzichtelijk blijft: er ontstaat geen lappendeken van samenwerkingsverbanden met telkens andere gemeenten. Er kunnen echter redenen zijn voor de gemeente om voor een bepaalde activiteit met andere gemeenten dan de vaste partners te gaan samenwerken, bijvoorbeeld financiële redenen. Deze overwegingen zijn deels subjectief van aard. Toch kan het ook bij deze meer vanuit politieke motieven opgestelde voorstellen goed zijn om een analyse te maken van verschillen in kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en risico’s als gevolg van aansluiten bij een bestaand samenwerkingsverband.

Als geen geschikt bestaand samenwerkingsverband bestaat, kan een nieuw samenwerkingsverband worden opgericht. De schaal en de vorm van nieuwe samenwerking kan precies worden toegesneden op de aard van de activiteiten die moeten worden uitgevoerd. Ook dan geldt dat er voordelen en nadelen zijn om in zee te gaan met de partners waarmee al in ander verband wordt samengewerkt, maar dan in een nieuw verband. Een samenwerkingsverband met een gemeente of met gemeenten waarmee nog niet eerder is samengewerkt geeft grotere onzekerheid. Ook dienen mogelijke kosten,

kwaliteit, kwetsbaarheid en vooral risico's als gevolg van het oprichten van een nieuw samenwerkingsverband in detail worden geanalyseerd.

4. Keuze samenwerkingsvorm

Het toetsen van een gemeentelijke activiteit aan de hand van het afwegingskader leidt tot een van de volgende uitkomsten:

1. De activiteit stopzetten (en overlaten aan de markt of het particulier initiatief);
2. De activiteit zelf (blijven) doen;
3. De activiteit uitbesteden (aan een private partij of aan een andere gemeente);
4. Samenwerken voor de activiteit, waarbij wordt aangesloten bij een bestaande samenwerkingsorganisatie; of
5. Samenwerken voor de activiteit, waarbij een nieuwe samenwerkingsorganisatie wordt opgericht.

Als de uitkomst van de toetsing is dat een activiteit (beter) kan worden uitbesteed aan een andere gemeente of dat voor de activiteit (beter) kan worden samengewerkt in een bestaand of nieuw op te richten samenwerkingsverband, is de vraag aan orde wat de meest passende samenwerkingsvorm is. In dit hoofdstuk worden verschillende samenwerkingsvormen beschreven, met daarbij een aantal plus- en minpunten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen samenwerkingsvormen waarbij sprake is van uitbesteding van activiteiten door de ene gemeente aan de andere en samenwerkingsvormen waarbij sprake is van een aparte samenwerkingsorganisatie.

Het uitbesteden van activiteiten aan een gemeente

Het uitbesteden van activiteiten aan een andere gemeente kan in twee vormen: Centrumgemeente en Matrixsamenwerking.

A. Centrumgemeente

Bij deze samenwerkingsvorm brengt de gemeente (al dan niet samen met andere gemeenten) activiteiten onder bij een bepaalde gemeente (de centrumgemeente). Deze gemeente gaat de activiteiten uitvoeren in opdracht van de andere gemeente(n). De juridische vorm van een dergelijke samenwerking is een gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeenteconstructie of een dienstverleningsovereenkomst tussen de uitbestedende en de uitvoerende gemeente.

Plus- en minpunten centrumgemeente

Pluspunten	Minpunten
De samenwerking kan eenvoudig tot stand worden gebracht. Een al bestaande organisatie wordt met de uitvoering belast.	Geen gelijkwaardigheid van de samenwerking. De uitbestedende gemeente is afhankelijk van de gemeente die de activiteit uitvoert.
Gemeenten kunnen gebruik maken van de sterke punten van een van de partners.	

Een bijzondere vorm van de samenwerkingsvorm centrumgemeente is de gastheergemeente. Bij deze vorm van samenwerking gaat een gemeente gebruik maken van de ambtelijke organisatie van de centrumgemeente (de gastheergemeente). De eigen ambtelijke organisatie wordt tot het minimum beperkt. Het bekendste voorbeeld is de samenwerking tussen de gemeenten Groningen en Ten Boer, waarbij Ten Boer gebruik maakt van de ambtelijke organisatie van de gemeente Groningen. Tussen beide gemeenten is een raamovereenkomst gesloten. De afspraken uit de raamovereenkomst zijn uitgewerkt in zes dienstverleningsovereenkomsten.

B. Matrixsamenwerking

Bij deze vorm van samenwerking worden de uitvoering van (alle of bepaalde) gemeentelijke activiteiten over de deelnemende gemeenten verdeeld. Elke gemeente voert bepaalde activiteiten uit voor de andere gemeenten. De taakverdeling kan worden gebaseerd op de sterke punten van de afzonderlijke gemeenten, waarbij elke gemeente de mogelijkheid krijgt zich verder te specialiseren. De samenwerking vindt plaats op basis van dienstverleningsovereenkomsten tussen alle betrokken gemeenten. Een voorbeeld van deze samenwerkingsvorm is de samenwerking tussen de gemeenten in de Krimpenerwaard (K5-samenwerking).

Plus- en minpunten matrixsamenwerking

Pluspunten	Minpunten
Snel in te voeren, er hoeft geen nieuwe organisatie in het leven te worden geroepen.	De samenwerking is onoverzichtelijk. Er moeten onderlinge afspraken tussen de gemeenten worden gemaakt, bijvoorbeeld over het kwaliteitsniveau en de kostenverdeling.
De gelijkwaardigheid van de samenwerking.	

Samenwerking waarbij wordt aangesloten bij een bestaande samenwerkingsorganisatie of een nieuwe samenwerkingsorganisatie wordt opgericht

Bij deze samenwerkingsvorm dragen gemeenten activiteiten over aan een bestaande of nieuwe organisatie. De samenwerkingsorganisatie heeft een eigen bestuur, bestaande uit vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten, en heeft medewerkers in dienst om de overgedragen activiteiten uit te voeren. De samenwerkingsorganisatie kan worden gevormd op basis van een gemeenschappelijke regeling (met een openbaar lichaam) of in vorm van een privaatrechtelijke organisatie (NV, BV of stichting).

Wat betreft de aard van het activiteitenpakket waarvoor wordt samengewerkt, kan een onderscheid worden gemaakt tussen bestuurlijke samenwerking en ambtelijke samenwerking.

A. Samenwerkingsorganisatie voor bestuurlijke samenwerking

Bij deze vorm van samenwerking dragen de deelnemende gemeenten activiteiten en vaak ook (beslissings-)bevoegdheden over aan het bestuur van het samenwerkingsverband. Het bestuur van het samenwerkingsverband bepaalt vervolgens hoe de activiteiten worden uitgevoerd. Elke gemeente heeft één of meer vertegenwoordigers in het bestuur. Dergelijke samenwerkingsverbanden hebben meestal een beperkt en afgebakend activiteitenpakket, bijvoorbeeld het uitvoeren van milieuactiviteiten of activiteiten op het terrein van sociale zaken. De meest voorkomende juridische vorm bij deze vorm van samenwerking is de gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld.

Plus- en minpunten samenwerkingsorganisatie voor bestuurlijke samenwerking

Pluspunten	Minpunten
Gelijkwaardigheid van de samenwerking.	De taakuitvoering komt op afstand van de afzonderlijke gemeenten te staan. Dit maakt de mogelijkheden voor sturing en controle door de afzonderlijke gemeenten moeilijker.
Door overdracht van bevoegdheden, kan slagvaardig bestuur op regionaal niveau ontstaan.	Verlies aan autonomie bij de afzonderlijke gemeenten. Dit is vooral een minpunt als aan het samenwerkingsverband belangrijke activiteiten en bevoegdheden zijn overgedragen.

B. Samenwerkingsorganisatie voor ambtelijke samenwerking (shared service center)

Bij een shared service center worden de krachten van de ambtelijke organisaties gebundeld binnen een nieuwe organisatie. Deze ambtelijke organisatie voert opdrachten uit voor de verschillende gemeentebesturen. De beleidsverantwoordelijkheid blijft bij de gemeentebesturen. Er worden geen bevoegdheden overgedragen. Het shared service center verleent diensten op basis van een dienstverleningsovereenkomst met de deelnemende gemeenten. Er zijn twee verschijningsvormen van een shared service center: een organisatie die het resultaat is van een volledige fusie van de ambtelijke organisaties van de betrokken gemeenten (zoals de werkorganisatie Duivenvoorde) en een organisatie waarin de facilitaire diensten van de gemeenten zijn ondergebracht (zoals het Servicepunt71).

Plus- en minpunten shared service center

Pluspunten	**Minpunten**
De gemeenten behouden hun autonomie (beleidsvrijheid).	Er moet veel tijd en energie worden gestopt in het oprichten en vormgeven van een nieuwe samenwerkingsorganisatie.
Schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd zonder gemeentelijke herindeling.	Efficiencywinst wordt vooral bereikt als gemeenten hun beleid op elkaar afstemmen (en dus een deel van hun autonomie inleveren).

5. Aanbevelingen

Op basis van het hiervoor vermelde komt de Rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

Voor de gemeenteraad:

- Gebruik voortaan het afwegingskader *Zelf doen, samen doen of uitbesteden* om te toetsen of in een voorstel van het college van burgemeester en wethouders om activiteiten samen met andere gemeenten te gaan doen of activiteiten uit te besteden op een gestructureerde wijze aan alle relevante aspecten voldoende aandacht is besteed.
- Evalueer periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier jaar) of de gemaakte keuze voor de wijze van de uitvoering voldoet of dat er goede redenen zijn om een andere keuze te maken. Maak bij deze periodieke evaluatie gebruik van het afwegingskader.

Voor het college van burgemeester en wethouders

- Gebruik het afwegingskader als leidraad voor het opstellen van voorstellen aan de raad om activiteiten samen te gaan doen of uit te besteden. Hiermee wordt de raad nog beter in staat gesteld om te beoordelen of in een voorstel aan alle relevante aspecten voldoende aandacht is besteed. Gebruik het afwegingskader ook bij de voorbereiding van de periodieke evaluatie van de wijze waarop activiteiten worden uitgevoerd.

6. Tot slot

Wij hopen dat dit afwegingskader voor de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders een nuttig en bruikbaar instrument is om de besluitvorming over zelf doen, samen doen of uitbesteden te ondersteunen.

De Rekenkamercommissie beschouwt het afwegingskader niet als een definitief document. Wij staan open voor suggesties voor verbetering. Ideeën om het afwegingskader te verbeteren zijn dus welkom!

Bijlage

Verantwoording

Voor het opstellen van het afwegingskader *Zelf doen, samen doen of uitbesteden* voor de gemeenten Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest heeft de Rekenkamercommissie dankbaar gebruik gemaakt van analyses, beleidsstukken en afwegings-/toetsingskaders die door anderen zijn opgesteld. Het gaat met name om documenten van het Wetterskip Fryslân en van de gemeenten Texel en Leiderdorp.

Toetsingskader van het Wetterskip Fryslân

Het Wetterskip Fryslân heeft in 2005 een toetsingskader ontwikkeld met als doel: 'Het op een transparante, rationele, objectieve en systematische wijze beoordelen of het doelmatiger is werkzaamheden zelf uit te voeren, uit te besteden dan wel in samenwerking met andere partijen uit te voeren'.[2] Aan het toetsingskader liggen de volgende uitgangspunten en randvoorwaarden ten grondslag:

- Het toetsingskader moet breed toepasbaar zijn. Alle activiteiten van Wetterskip Fryslân moeten met behulp van het toetsingskader kunnen worden getoetst;
- Het toetsingskader moet eenduidig en systematisch van opzet zijn, zodat alle activiteiten op identieke wijze kunnen worden getoetst;
- Het toetsingskader dient eenvoudig van opzet te zijn, zodat op effectieve en efficiënte wijze de toetsing van activiteiten kan plaatsvinden;
- Het toetsingskader dient subjectiviteit tot een minimum te beperken.

Het toetsingskader van het Wetterskip Fryslân vormt de basis van het afwegingskader dat de Rekenkamercommissie heeft opgesteld. Het toetsingskader is opgebouwd uit zes te doorlopen 'zeven', waarbij de volgorde van toetsing vaststaat. Iedere toetsing begint met zeef één 'Wettelijke vrijheid', vervolgens als het resultaat daar aanleiding toe geeft (geen wettelijke plicht) zeef twee 'Beleidsvrijheid', dan volgt zeef drie 'Organisatiespecificiteit'. De overige 'zeven' - Kosten, kwaliteit en reductie van kwetsbaarheid, ontkoppelbaarheid en risico's - volgen al naar gelang het resultaat van de vorige zeef.

[2] Opzet en werking van het toetsingskader van het Wetterskip Fryslân zijn ontleend aan: Drs. P.L. Polhuis, Ing. J.W. de Jong en Ir. H.J.C. Grafhorst, *Overheidsdilemma: zelf doen of uitbesteden?*, in: B&G (september 2005), en: Drs. P.L. Polhuis, G. de Vries-Visser RA en Ir. H.J.C. Grafhorst, *Zelf doen of uitbesteden: een dilemma voor de overheid*, in: B&G (december 2006).

Dit toetsingskader en varianten hiervan zijn in de praktijk al succesvol toegepast, zoals door het Wetterskip Fryslân zelf en door de gemeente Texel[3].
Van de zes 'zeven' van het toetsingskader bleek in de gemeente Texel dat de zeef 'Kosten, kwaliteit en reductie van kwetsbaarheid[4]', in vergelijking met de andere zeven, de meeste aandacht vraagt en het meer moeite kost alle benodigde gegevens boven tafel te krijgen. In veel gevallen ontbreekt betrouwbare informatie op dit punt. Dit doet enigszins afbreuk aan de hardheid van conclusies.
Desondanks werd ook in de gemeente Texel geoordeeld dat het toetsingskader een goed te hanteren instrument is om de eigen organisatie periodiek aan een nadere analyse te onderwerpen. Het toepassen van het toetsingskader leidt tot een systematische afweging of het effectief en efficiënt is om bepaalde activiteiten zelf uit te voeren dan wel uit te besteden.

Afwegingskader van de gemeente Leiderdorp

De gemeente Leiderdorp hanteert het *Afwegingskader bij het aangaan van Verbonden Partijen*[5]. Dit instrument gaat een stap verder dan het toetsingskader van het Wetterskip Fryslân door ook afwegingscriteria aan te reiken voor de specifieke samenwerkingsvorm: een publiekrechtelijke participatie, een PPS-constructie of een privaatrechtelijke participatie – allen met gemeentelijke vertegenwoordiging. Bovendien start het afwegingskader van de gemeente Leiderdorp met de notie dat indien een activiteit geen publiek belang dient, de gemeente niets moet doen en deze aan de markt of andere overheden moet overlaten.
In de gemeente 's-Hertogenbosch, waar hetzelfde afwegingskader wordt gebruikt als in Leiderdorp, is expliciet vastgesteld dat bij het aangaan, evalueren en afstoten van verbonden partijen het college dit afwegingskader doorloopt.[6]

---

[3] Zie daarvoor: *Organisatieontwikkeling gemeente Texel. Plan van Aanpak samenwerkingstrajecten* (19 juni 2012).
[4] Het Wetterskip Fryslân legt in zijn 'zeef' Kosten alleen de nadruk op de financiële aspecten. De gemeente Texel heeft het model op dit aspect uitgebreid met kwaliteit en reductie van kwetsbaarheid. Zie daarvoor: Organisatieontwikkeling gemeente Texel. Plan van Aanpak samenwerkingstrajecten (19 juni 2012).

[5] Gemeente Leiderdorp, *Nota verbonden partijen* (25 oktober 2010).
[6] *Kaders verbonden partijen gemeente 's-Hertogenbosch. 10 uitgangspunten van beleid*, appendix van het raadsvoorstel Kaders verbonden partijen gemeente 's-Hertogenbosch (raadsvergadering van 5 juli 2011).

Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen

Leeswijzer
Conclusies
Aanbevelingen
Bestuurlijke reacties en naschrift
Bevindingen onderzoek
Bijlagenboek rapport
Afwegings-kader
Handreiking governance

Colofon

'Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen'

Uitgave: Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest

Leden:
Peter van den Berg, voorzitter
Henny van der Klis
Harry van der Meijden
Bert Jan Smallenbroek
Wim Wensink

Secretaris:
Rini Teunissen

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest
Postbus 393
2250 AJ Voorschoten
www.rekenkamerwvo.nl

Januari 2014

Inhoud

1. Inleiding 4
2. Governance bij verbonden partijen 7
3. De rolverdeling tussen raad en college bij verbonden partijen 9
4. Afweging tussen zelf doen, samen doen of uitbesteden 12
5. De keuze voor een bepaalde vorm van een verbonden partij 13
6. Checklist beoordeling inrichting van de governance 15
7. Risicoanalyse en de informatievoorziening aan de raad 18

Bijlage 1. Vormen van verbonden partijen 21

1. Inleiding

Doel van de handreiking

Een gemeente kan taken op drie manieren (laten) uitvoeren: zelf doen, uitbesteden of samenwerken met andere gemeenten. Als een gemeente besluit te gaan samenwerken, zal ze daarvoor samen met één of meer andere gemeenten een verbonden partij aangaan. Een verbonden partij is een rechtspersoon waarin een gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Deze rechtspersonen kunnen verschillende juridische vormen hebben, bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling, vennootschap of stichting.

Het deelnemen aan een verbonden partij brengt voor de gemeente belangrijke voordelen met zich mee, zoals kostenbesparing, vermindering van de kwetsbaarheid en verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering. Het aangaan van een verbonden partij brengt echter ook een aantal belangrijke risico's met zich mee. Er is vaak veel gemeentelijk geld mee gemoeid. Daarnaast is de invloed en controle op de uitvoering van de activiteiten minder direct en moet die worden gedeeld met andere partijen (gemeenten). Dit leidt tot onder andere de volgende risico's:

- Bestuurlijke risico's: de gemeente blijft verantwoordelijk voor de uitvoering, maar heeft minder invloed op de wijze waarop de activiteit wordt uitgevoerd;
- financiële risico's: financiële tekorten bij verbonden partijen die ten laste van de gemeente komen;
- het (on-)voldoende in huis houden van eigen expertise om de gewenste prestatie te formuleren en de geleverde prestatie te kunnen beoordelen;
- de (on-)mogelijkheid om de uitbestedingsbeslissing te heroverwegen in verband met de benodigde investeringen.

Het aangaan van een verbonden partij leidt tot veranderingen in taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeente. De raad komt in de rol van controleur van het college meer op afstand te staan. Het college beschikt niet langer over de mogelijkheid om direct in te grijpen in de taakuitvoering door de ambtelijke organisatie. En de rol van ambtelijke organisatie verandert van uitvoerder in opdrachtgever. Het aangaan van een verbonden partijen heeft dus tot gevolg dat de gemeente op een andere manier de sturing en controle op de taakuitvoering zal moeten vormgeven.

In deze handreiking wil de Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest de drie gemeenten - en dan met name de gemeenteraden – ondersteunen bij het voldoende grip krijgen en houden op verbonden partijen, waardoor de nadelen en risico's die samenhangen met het deelnemen van de gemeente aan verbonden partijen zoveel mogelijk worden beperkt. Daarbij gebruiken wij het *governance-model*. Het doel van governance is het scheppen van waarborgen dat een organisatie (in dit geval een verbonden partij) haar doelstellingen realiseert en daarover verantwoording aflegt aan de belanghebbenden (in casu de deelnemende gemeente).

Het zorgen voor een adequate inrichting van de governance van een verbonden partij vormt het sluitstuk in de besluitvorming van de gemeente over het aangaan van een verbonden partij.

Allereerst zal de gemeente moeten bepalen of het aangaan van een verbonden partij de meest geschikte manier om de betreffende taak of taken uit te voeren. De optie deelnemen in een verbonden partij zal moeten worden afgewogen tegen de mogelijkheden de taak zelf (blijven) uitvoeren, de taak afstoten en overlaten aan de markt of het particulier initiatief óf de taak uitbesteden (aan een marktpartij of een andere gemeente).

Als de gemeente er voor heeft gekozen de taak te laten uitvoeren door het aangaan van een verbonden partij, moet ze vervolgens de juridische vorm van de verbonden partij bepalen. Elke juridische vorm kent zijn eigen wettelijke vormvoorschriften en kenmerken. Deze bepalen voor een belangrijk deel de mogelijkheden die de gemeente heeft om de verbonden partij aan te sturen en te controleren.

Vervolgens moet de gemeente er voor zorgen dat in de regeling van de verbonden partij en bij de gemeente zelf voldoende maatregelen en voorzieningen worden getroffen om een adequate governance mogelijk te maken.

Samengevat gaat het om de volgende drie stappen:

Stap 1. Keuze voor het aangaan van een verbonden partij

Stap 2. Keuze voor een passende juridische vorm

Stap 3. Bepalen van de maatregelen en voorzieningen die een adequate governance mogelijk maken

Inhoud van de handreiking

De inhoud van de handreiking is als volgt.
In hoofdstuk 2 wordt het begrip ‘governance’ behandeld. De omschrijving van de activiteiten die in het governance-model worden onderscheiden, wordt toegespitst op de relatie tussen de gemeente en verbonden partijen waaraan ze deelneemt.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de rolverdeling tussen de raad en het college bij verbonden partijen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de rolverdeling in de aanloopfase (de periode waarin de gemeente toewerkt naar een besluit over het deelnemen aan een verbonden partij) en de uitvoeringsfase (de gemeente is deelnemer aan een verbonden partij en deze voert haar activiteiten uit).

In hoofdstuk 4 wordt de eerste stap in het besluitvormingsproces over het aangaan van een verbonden partij beschreven: de afweging om een taak zelf te (blijven) doen, samen te doen (en dus een verbonden partij aan te gaan) óf uit te besteden.
In hoofdstuk 5 gaat in de op de tweede stap in het besluitvormingsproces: de keuze van een geschikte juridische vorm van een verbonden partij.

In hoofdstuk 6 wordt de derde stap in de besluitvorming behandeld: de inrichting van een adequate governance. In dit hoofdstuk wordt een checklist gepresenteerd waarmee het college en de raad kunnen beoordelen of met alle aspecten die verband houden met de inrichting van een adequate governance rekening is gehouden.

In hoofdstuk 7 wordt aangeven op welke wijze de informatievoorziening aan de raad over het functioneren van verbonden partijen kan worden gebaseerd op een risicoanalyse van die verbonden partijen, waardoor de raad op een adequate wijze wordt geïnformeerd, afgestemd op de financiële en bestuurlijke risico's.

Bijlage 1 bevat een beschrijving van de verschillende vormen van verbonden partijen.

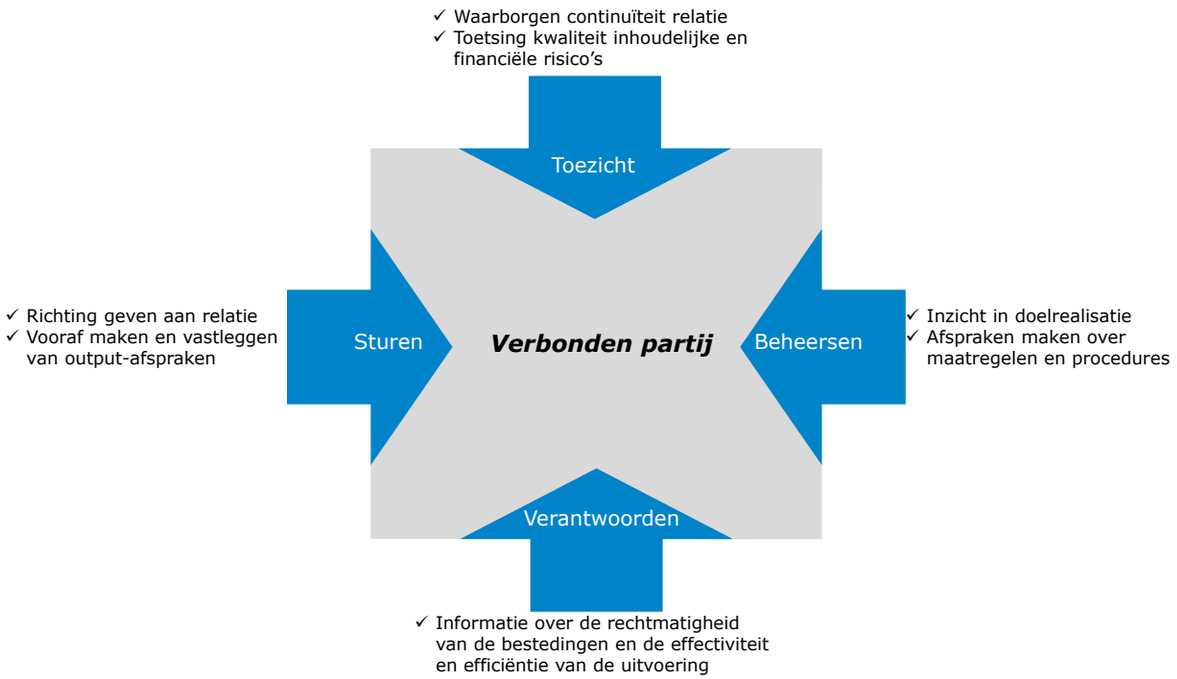
Gebruikte documenten

Bij het opstellen van deze handreiking is dankbaar gebruik gemaakt van diverse handreikingen, rapporten en beleidsnota's. Wij noemen de volgende:

- Gemeente Dordrecht, geactualiseerde Nota Verbonden Partijen (november 2013)
- Delftse Rekenkamer, *Verbonden partijen, onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen* (september 2013)
- Rekenkamer Langedijk, *Verbonden partijen* (januari 2011)
- Nota verbonden partijen gemeente Oegstgeest (september 2011)
- Beleidsnota Governance gemeente Maastricht (november 2011)
- Rekenkamer Maastricht, Verbonden partijen gemeente Maastricht, *Analyse van de sturing en de risicobeheersing door de gemeente Maastricht* (februari 2008)
- Deloitte, *Gemeente Governance - Handboek Verbonden partijen, 'Twee voeten in één sok'* (2006)

2. Governance bij verbonden partijen

In het governance-model worden vier controleactiviteiten onderscheiden: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht. Het governance-model beoogt de onderlinge samenhang tussen deze vier activiteiten te waarborgen, waardoor de organisatie waarop de controleactiviteiten zich richten haar doelstellingen op een efficiënte en effectieve manier realiseert en daarover op een open wijze communiceert en verantwoording aflegt aan belanghebbenden.



Als het gaat om de aansturing en controle van een gemeente op de verbonden partijen waaraan ze deelneemt, kunnen deze activiteiten als volgt worden omschreven:

Sturen omvat de activiteiten die richting geven aan het realiseren van de vastgestelde beleidsdoelstellingen. Bij de aansturing van een verbonden partij heeft de gemeente zowel een eigenaarsrol als de rol van klant/opdrachtgever.

In de **eigenaarsrol** beslist de gemeente over de oprichting, de missie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verbonden partij (beheersmatige aansturing). In de rol van **klant/opdrachtgever** neemt de gemeente producten en diensten af van de verbonden partij. In deze rol streeft de gemeente naar een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs (beleidsmatige aansturing). Tussen beide rollen en de belangen die daaruit voortvloeien kan een spanningsveld bestaan. In rol van eigenaar zal de gemeente vooral de belangen van de verbonden partij in het oog moeten houden. De gemeente zal als eigenaar vooral letten op de levensvatbaarheid (continuïteit) van de verbonden partij en kijken naar zaken als de interne bedrijfsvoering, omzet, kostenbeheersing en dergelijke. In de rol van klant/opdrachtgever zal de gemeente het gemeentelijk belang vooropstellen.

Ze zal vooral geïnteresseerd zijn in de prijs en kwaliteit van de geleverde producten of diensten. De gemeente zal in de rol van klant/opdrachtgever de verbonden partij vooral aansturen op het halen van de afgesproken prestaties binnen de gemaakte afspraken over de kosten.

In onderstaande tabel staan de mogelijkheden voor sturing die gemeenten hebben in de rol van eigenaar en in de rol van klant/opdrachtgever.

Sturingsmogelijkheden van de gemeente op verbonden partijen

Rol van eigenaar	Rol van klant/opdrachtgever
Het opstellen van de gemeenschappelijke regeling of de statuten. Hierin worden onder andere het doel (de missie) van de organisatie beschreven en worden de taken en bevoegdheden geregeld.	Het opstellen van een contract met de verbonden partij over te leveren producten of diensten.
Het besturen van de verbonden partij door vertegenwoordigers van de gemeente.	Bewaking van levering: in welke mate worden de afgesproken prestaties in de praktijk gerealiseerd?
Het vaststellen van de begroting en rekening van de verbonden partij.	Prijsbeoordeling. De gemeente heeft een kritische instelling wat betreft de prijs voor de dienstverlening. Beoordeling van de prijsstelling vindt plaats aan de hand van begrotingen en jaarrekeningen of vergelijkingen met marktprijzen, inclusief de marktconforme toets.

Beheersen bestaat uit een stelsel van maatregelen en procedures die de gemeente zekerheid moeten bieden dat de verbonden partij blijvend de vastgestelde beleidsdoelstellingen nastreeft en realiseert. Als de gemeente zelf de taken uitvoert, krijgt ze de informatie over de realisatie van gemeentelijke doelstellingen door middel van de gemeentelijke planning & controlcyclus en via overleg tussen wethouders en de ambtelijke organisatieonderdelen. Informatie over de realisatie van de doelstellingen van een verbonden partij zal op een ander wijze moeten worden verkregen. Hierover zal de gemeente met elke verbonden partij afspraken moeten maken.

Verantwoorden houdt in dat de verbonden partij inzicht geeft aan de gemeente of ze haar taken binnen de gestelde kaders en tegen de afgesproken prijs uitvoert. De gemeente zal met de verbonden partij afspraken moeten maken over de wijze van verantwoording. De verantwoording zal moeten gaan over de rechtmatigheid van de bestedingen en over de effectiviteit en efficiency van de activiteiten die de verbonden partij uitvoert.

Toezicht houden heeft tot doel de continuïteit van de verbonden partij te waarborgen. Toezicht richt zich op bewaking van de financiële en inhoudelijke risico's die de continuïteit in gevaar kunnen brengen. Aangezien er verschillende soorten verbonden partijen zijn en de mate waarin het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van een publieke taak door een verbonden partij verschillend is, zal toezicht op maat moeten worden vormgegeven. De wijze van toezicht is dus afhankelijk van de juridische vormgeving van de verbonden partij. Daarnaast zal ook het financiële en publieke belang van de activiteiten van de verbonden partij relevant zijn voor de wijze van toezicht.

3. De rolverdeling tussen raad en college bij verbonden partijen

In het dualistische stelsel hebben de gemeenteraad en het college een verschillende rol als het gaat om de controle op verbonden partijen. In deze paragraaf worden beide rollen beschreven. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de rolverdeling in de aanloopfase (de periode waarin de gemeente toewerkt naar een besluit over het deelnemen aan een verbonden partij) en de uitvoeringsfase (de gemeente is deelnemer aan een verbonden partij en deze voert haar activiteiten uit).

De rolverdeling tussen de raad en het college in de aanloopfase

Bij het aangaan van een verbonden partij is de rolverdeling tussen de raad en het college: het college beslist, de raad geeft toestemming. Het college zal een ontwerpbesluit om deel te nemen aan een verbonden partij moeten voorleggen aan de raad.

De bevoegdheid van het college om te beslissen over het oprichten van en het deelnemen aan privaatrechtelijke organisaties is geregeld in de Gemeentewet (artikel 160, eerste lid). Een dergelijk besluit kan pas worden genomen, nadat het college het ontwerpbesluit aan de raad heeft toegezonden en de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen (artikel 160, tweede lid). Het college kan niet zonder meer een privaatrechtelijke organisatie oprichten en daaraan deelnemen. Dat mag alleen 'indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang' (artikel 160, tweede lid). Een dergelijk besluit moet bovendien worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. Zij kunnen deze goedkeuring alleen onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 160, derde lid).

Als het gaat om de rolverdeling tussen raad en college bij het aangaan van gemeenschappelijke regelingen, moet een onderscheid worden gemaakt tussen regelingen die door de colleges worden aangegaan en gemeenschappelijke regelingen die (ook) door de raden worden aangegaan. Gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend taken en bevoegdheden van de colleges worden overgedragen, worden door de colleges aangegaan. Dit zijn de meeste gemeenschappelijke regelingen. Voor deze gemeenschappelijke regelingen geldt dat het college pas kan overgaan tot het treffen van zo'n gemeenschappelijke regeling, als het daarvoor toestemming heeft gekregen van de gemeenteraad. De raad kan deze toestemming alleen onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 1, tweede lid, Wet gemeenschappelijke regelingen).
Gemeenschappelijke regelingen waaraan naast collegebevoegdheden ook bevoegdheden van de raad worden overgedragen, worden gezamenlijk door de colleges en raden getroffen. Bij de totstandkoming van dergelijke regelingen is de raad als deelnemende partij rechtstreeks betrokken. In die gevallen nemen de raad en het college gezamenlijk het besluit om de gemeenschappelijke regeling aan te gaan.

Het stellen van kaders door de raad: Nota verbonden partijen
De raad kan algemene kaders stellen die het college in acht moet nemen bij zijn voornemen om een verbonden partij aan te gaan. Bij het geven van toestemming kan de raad toetsen of het college binnen deze kaders is gebleven.

Om kaders te stellen over de vraag wanneer een verbonden partij de beste manier is om een publiek belang te behartigen, moet de raad een visie hebben op verbonden partijen. Deze visie kan worden vastgelegd in een nota verbonden partijen die ingaat op de uitgangspunten en voorwaarden omtrent de deelname aan verbonden partijen. Onderwerpen die in deze nota aan de orde komen, zijn bijvoorbeeld:

- Met welke gemeenten wordt bij voorkeur samengewerkt? Heeft de gemeente een voorkeur voor samenwerking met steeds dezelfde gemeente(n) of wil de gemeente bij elke afzonderlijke taak bekijken met welke gemeente(n) het beste kan worden samengewerkt.
- Welke (juridische) vorm van samenwerking heeft de voorkeur? Werkt de gemeente het liefst samen in publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen) of bestaat geen voorkeur voor publiekrechtelijke samenwerkingsvormen boven privaatrechtelijke.
- Op welke wijze wil de raad in de aanloopfase en in de uitvoeringsfase bij verbonden partijen betrokken worden? En kan daarbij een onderscheid worden gemaakt naar het bestuurlijke en financiële belang van deelname (en daarmee samenhangende risico's)?

Naast algemene kaders kan de raad ook specifieke kaders stellen bij een concreet besluit tot deelname aan een verbonden partij. De raad kan bijvoorbeeld aangeven op welke wijze hij over het functioneren van de betreffende organisatie wil worden geïnformeerd.

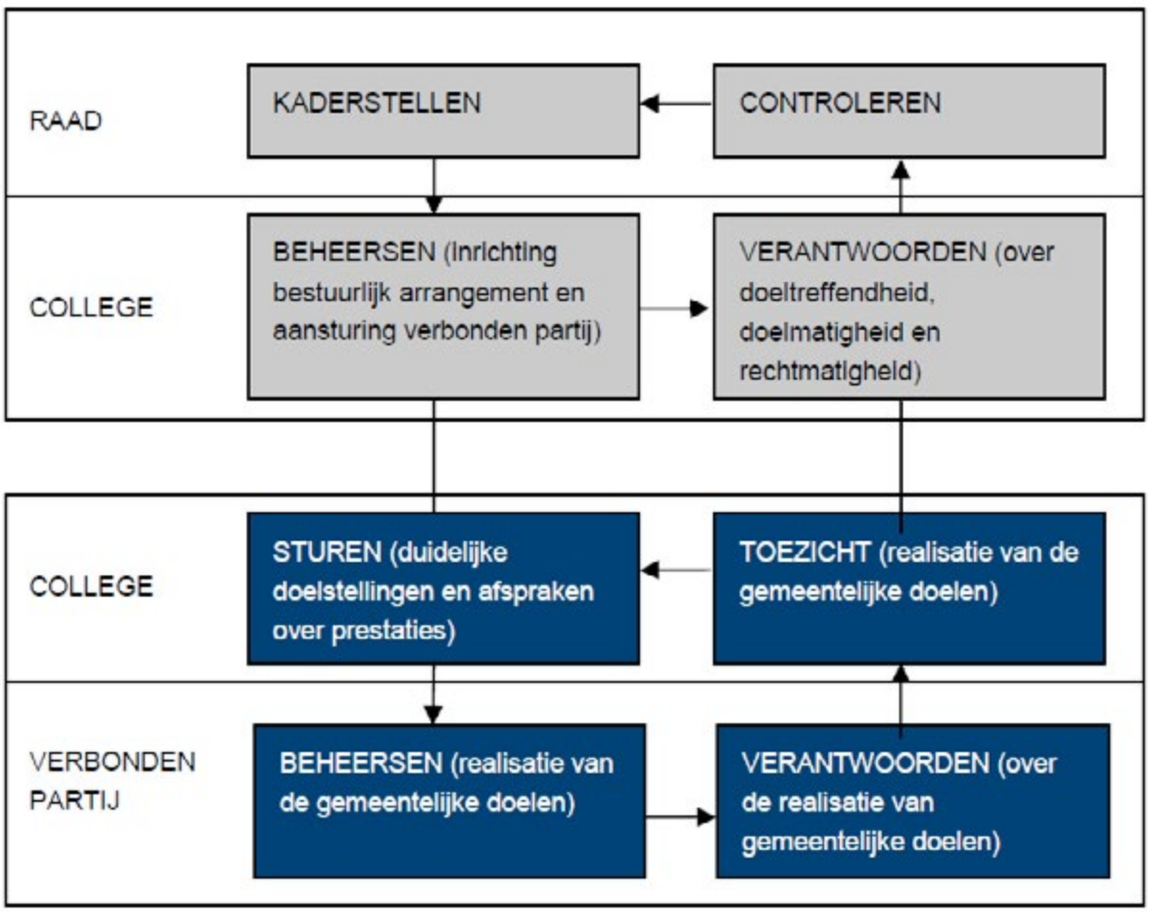
De rolverdeling tussen raad en college in de uitvoeringsfase

Het is de taak van het college om toezicht te houden op de realisatie van de doelen, prestaties, kosten en risicobeheersing van de verbonden partijen. De gemeenteraad controleert of een verbonden partij haar taken conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt.

Het is ook de taak van het college om de gemeente te vertegenwoordigen in de bestuursorganen van de verbonden partijen of gemeentelijke vertegenwoordigers aan te wijzen.
Voor privaatrechtelijke organisaties wordt de samenstelling van de bestuursorganen geregeld in de statuten van de verbonden partij. Deze statuten moeten voldoen aan de eisen die het Burgerlijk Wetboek daaraan stelt.

De Wet gemeenschappelijke regelingen regelt de samenstelling van de bestuursorganen van gemeenschappelijke regelingen. In het bestuur (algemeen bestuur en dagelijks bestuur) van een gemeenschappelijke regeling die is aangegaan door de colleges mogen alleen collegeleden zitting hebben. In de besturen van gemeenschappelijke regelingen die ook door de raden zijn aangegaan, kunnen naast collegeleden ook raadsleden zitting hebben. Bij deze gemeenschappelijke regelingen moet de raad bepalen wie hij als vertegenwoordiger van de gemeente wil aanwijzen: collegeleden of ook raadsleden. De regel zal zijn: als de gemeente één vertegenwoordiger in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling mag aanwijzen, wijst de raad het collegelid dat het betreffende beleidsterrein in zijn of haar portefeuille aan als lid van het bestuur. Mag de gemeente twee of meer bestuursleden aanwijzen, dan kan naast de portefeuillehouder ook een of meer raadsleden worden aangewezen. Het ligt dan voor de hand dat raadsleden zitting hebben in het algemeen bestuur en collegeleden in het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Deze rolverdeling komt overeen met die op het gemeentelijk niveau.

Schematisch ziet de rolverdeling tussen de raad en het college en tussen het college en de verbonden partij er als volgt uit:



Bron: Rekenkamer Langedijk, Verbonden partijen (2011)

Het beoordelen van een ontwerpbesluit tot deelname aan een verbonden partij
De nota verbonden partijen zal geen eensluidend antwoord kunnen bevatten op de vraag of de gemeente in een concreet geval al dan niet moet deelnemen aan een verbonden partij. Elk geval zal om een specifieke afweging vragen.
De raad zal bij het beoordelen van een ontwerpbesluit om deel te nemen aan een verbonden partij de volgende drie vragen moeten beantwoorden:

1. **Is de voorgenomen deelname aan de verbonden partij de meest geschikte manier voor de gemeente om de betreffende taak of taken uit te voeren?**
2. **Is de gekozen juridische vorm van de verbonden partij de meest geschikte om de taak of taken uit te voeren?**
3. **Is in de regeling van de verbonden partij (de gemeenschappelijke regeling of de statuten) en door middel het treffen van maatregelen en voorzieningen bij de gemeente zelf de governance op een adequate wijze geregeld?**

Deze drie vragen zullen in de volgende hoofdstukken van deze handreiking aan de orde worden gesteld.

4. Afweging tussen zelf doen, samen doen of uitbesteden

De eerste vraag die de raad zal moeten beantwoorden bij het beoordelen van een ontwerpbesluit tot deelname aan een verbonden partij luidt:

> *Is de voorgenomen deelname aan de verbonden partij de meest geschikte manier voor de gemeente om de betreffende taak of taken uit te voeren?*

Om de raden te helpen bij het beantwoorden van deze vraag heeft de Rekenkamercommissie het afwegingskader *Zelf doen, samendoen of uitbesteden* opgesteld. Het afwegingskader geeft de raden de mogelijkheid om te toetsen of het college op een systematische manier heeft beoordeeld op welke wijze een gemeentelijke taak het beste kan worden uitgevoerd: de taak zelf (blijven) uitvoeren, de taak afstoten en overlaten aan de markt of het particulier initiatief, de taak uitbesteden (aan een marktpartij of een andere gemeente) óf samenwerking zoeken met een of meer andere gemeenten (en dus een verbonden partij aangaan).
Het afwegingskader geeft dus de mogelijkheid om de voorgenomen keuze voor deelname aan een verbonden partij af te wegen tegen de opties zelf doen, samen doen of uitbesteden.

Het afwegingskader bestaat uit zeven 'zeven'. Het gaat om zeven achtereenvolgende vragen die met 'ja' beantwoord moeten worden om tot conclusie te leiden dat samenwerking in een of andere vorm (en dus het aangaan van een verbonden partij) de beste manier is voor de gemeente om een bepaalde activiteit uit te voeren.

Het afwegingskader staat op de website van de rekenkamercommissie
www.rekenkamerwvo.nl

5. De keuze voor een bepaalde vorm van een verbonden partij

Inleiding

De tweede vraag die de raad zal moeten beantwoorden bij het beoordelen van een ontwerpbesluit tot deelname aan een verbonden partij luidt:

> *Is de gekozen juridische vorm van de verbonden partij de meest geschikte om de taak/taken uit te voeren?*

Er zijn verschillende juridische vormen van verbonden partijen. De meest voorkomende vormen zijn:
- Gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld
- Stichting
- Vereniging
- Vennootschap (naamloze vennootschap of besloten vennootschap)

In bijlage 1 worden deze vier vormen nader beschreven.

De keuze voor de juridische vorm van de verbonden partij is van belang omdat elke juridische vorm zijn eigen (wettelijke) vormvoorschriften en kenmerken heeft. Deze vormvoorschriften bepalen voor een belangrijk deel de mogelijkheden die een gemeente heeft de verbonden partij aan te sturen en te controleren. Bij de keuze van de juridische vorm – en daarmee de mogelijkheden van sturing en controle door de gemeente – zal de gemeente vooral kijken naar het takenpakket van de verbonden partij. Daarbij komt bijvoorbeeld de vraag aan de orde of de gemeente rechtstreekse invloed wil kunnen uitoefenen op de totstandkoming van de producten en prestaties (beleid) van de verbonden partij of dat de taakuitoefening meer op afstand van de gemeente kan worden geplaatst, waardoor de verbonden partij meer handelingsvrijheid heeft en daardoor bijvoorbeeld meer bedrijfsmatiger kan werken.
Als de juridische vorm goed aansluit op de manier waarop de gemeente de verbonden partij wil aansturen en controleren, wordt het gemakkelijker om een adequate governance in te richten. En omgekeerd, als de juridische vorm niet goed aansluit, bemoeilijkt dat de inrichting van een adequate governance.

Overwegingen bij de keuze voor een juridische vorm

Bij de keuze voor een juridische vorm, spelen verschillende overwegingen die verband houden met de inrichting van governance een rol:
- De taken van de verbonden partij
- De gewenste bestuurlijke afstand tussen gemeente en de verbonden partij
- De rolverdeling opdrachtgever/klant en eigenaar
- De gewenste slagkracht van het bestuur
- De omvang van het financiële risico als eigenaar

In onderstaand schema wordt voor de vier juridische vormen de verschillende overwegingen nader uitgewerkt. Dit schema is gebaseerd op het schema dat is opgenomen in het rapport van de Delftse Rekenkamer, *Verbonden partijen, onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen* (september 2013)

Vormen van verbonden partijen: gemeenschappelijke regeling en stichting

	Gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam	**Stichting**
Taken	Kan alle gemeentelijke taken en bevoegdheden uitvoeren	Alleen geschikt voor taken met een uitvoerend karakter (taken waarbij geen publiekrechtelijke bevoegdheden worden uitgeoefend).
Bestuurlijke afstand	Rechtstreekse invloed aanwezig op de tot-standkoming van producten en prestaties (beleid) door afvaardiging van collegeleden (en raadsleden) in het algemeen bestuur en dagelijks bestuur.	Afhankelijk van de statuten kan rechtstreekse beleidsinvloed aanwezig zijn door afvaardiging van gemeentevertegen-woordigers in het bestuur. Bestuurder handelt primair in het belang van de stichting.
Rolverdeling	Rolverdeling opdrachtgever/klant en eigenaar zijn niet helder vastgelegd in structuur (vermenging van rollen).	Rolverdeling opdrachtgever/klant en eigenaar zijn niet helder vastgelegd in structuur (vermenging van rollen mogelijk, maar te voorkomen door het maken van goede afspraken).
Slagkracht bestuur	Minder slagkracht bestuur doordat bestuur-ders ook eigen gemeentelijke belangen moe-ten dienen en door de aanwezigheid langere (veelal verplichte) besluitvormingslijnen.	Minder slagkracht bestuur doordat bestuurders afhankelijk zijn van de gemeente.
Financiële risico's	Gemeenten zijn geheel aansprakelijk voor eventuele tekorten. Het genereren van inkomsten geschiedt op basis van een kostenverdeling over de gemeenten op basis van een verdeelsleutel. Uitgaven voor een gemeenschappelijke regelingen zijn een verplichte uitgave voor de gemeente. Het is ook mogelijk inkomsten te genereren op basis van een klant-leverancier relatie: prijs voor geleverde dienstverlening.	Gemeenten zijn aansprakelijk voor de financiële inbreng. Het genereren van inkomsten geschiedt op basis van een klant-leverancier relatie: prijs voor geleverde dienstverlening.

Vormen van verbonden partijen: vereniging en vennootschap (BV /NV)

	Vereniging	**Vennootschap (BV / NV)**
Taken	Alleen geschikt voor taken met een uitvoerend karakter (taken waarbij geen publiekrechtelijke bevoegdheden worden uitgeoefend).	Geschikt voor taken met een bedrijfsmatig karakter.
Bestuurlijke afstand	Indirecte beleidsinvloed via stemrecht in algemene ledenvergadering over de koers van de vereniging.	Indirecte beleidsinvloed via stemrecht in de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) over financiën en rendement (niet de koers). Bestuurlijke invloed door benoeming bestuur en raad van commissarissen (RvC) vanuit de AvA. Bestuurders en leden van de RvC hebben primair het belang van de vennootschap voor ogen.
Rolverdeling	Rolverdeling opdrachtgever/klant en eigenaar zijn helder vastgelegd in structuur.	Rolverdeling opdrachtgever/klant en eigenaar zijn helder vastgelegd in structuur.
Slagkracht bestuur	Veel slagkracht voor het bestuur doordat bestuurders onafhankelijk van de gemeenten beleidsbeslissingen kunnen nemen.	Veel slagkracht voor het bestuur doordat bestuurders onafhankelijk van de gemeente beleidsbeslissingen kunnen nemen.
Financiële risico's	Gemeenten zijn aansprakelijk voor de financiële inbreng. Het genereren van inkomsten geschiedt op basis van een klant-leverancier relatie: prijs voor geleverde dienstverlening.	Gemeenten zijn aansprakelijk voor de financiële inbreng. Het genereren van inkomsten geschiedt op basis van een klant-leverancier relatie: prijs voor geleverde dienstverlening.

Bron: Delftse Rekenkamer, Verbonden partijen, onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen

6. Checklist beoordeling inrichting van de governance

Inleiding

De derde vraag die de raad zal moeten beantwoorden bij het beoordelen van een ontwerpbesluit tot deelname aan een verbonden partij luidt:

> *Is in de regeling van de verbonden partij (de gemeenschappelijke regeling of de statuten) en door middel van het treffen van maatregelen en voorzieningen bij de gemeente zelf de governance op een adequate wijze geregeld?*

Afspraken over de inrichting van de governance van verbonden partijen worden vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling of de statuten (bij een stichting, vereniging of vennootschap). Deze afspraken worden dus gemaakt als de regeling wordt opgesteld. Daarnaast kan de gemeente – in aanvulling hierop - zelf ook maatregelen en voorzieningen treffen om de governance op een adequate wijze vorm te geven.

Hieronder wordt een checklist gepresenteerd waarmee het college en de raad kunnen beoordelen of met alle aspecten die verband houden met de inrichting van een adequate governance rekening is gehouden. Deze checklist is gebaseerd op de checklisten governance-deelprocessen, opgenomen in bijlage 4 van het rapport van Deloitte, *Gemeente Governance – Handboek Verbonden partijen, 'Twee voeten in één sok (2006)*.

Checklist governance verbonden partijen

Checklist governance verbonden partijen: Verankering van de sturing

Het doel van het aangaan van de verbonden partij

- ✓ Is vastgelegd welk(e) doel(en) de gemeente nastreeft met de deelname aan de verbonden partij?
- ✓ Zijn de doelstellingen van de verbonden partij in overeenstemming met het doel of de doelen die de gemeente nastreeft?
- ✓ Zijn er toetsingscriteria vastgelegd aan de hand waarvan kan worden bepaald of de verbonden partij haar doel(en) bereikt? Zijn deze toetsingscriteria meetbaar geformuleerd?
- ✓ Zijn of worden afspraken met de verbonden partij gemaakt en vastgelegd over de prestaties die de verbonden partij moet leveren, bij voorkeur in termen van concrete producten of diensten?
- ✓ Zijn of worden afspraken met de verbonden partij gemaakt en vastgelegd over de financiering van te leveren prestaties?
- ✓ Heeft de gemeente voldoende kennis in huis om als opdrachtgever te kunnen optreden?

Omschrijving van taken en bevoegdheden van de verbonden partij

- ✓ Zijn de taken en bevoegdheden van de verbonden partij adequaat omschreven en voldoende afgebakend?
- ✓ Is gewaarborgd dat voor belangrijke wijzingen in de taken en bevoegdheden van de verbonden partij goedkeuring van de gemeente nodig is?

Financiële risico's

- ✓ Zijn er afspraken vastgelegd over niet-reguliere informatievoorziening van de verbonden partij aan de deelnemers als de doelen van de deelnemers niet gehaald dreigen te worden of financiële en andere risico's zich dreigen te manifesteren?
- ✓ Zijn er afspraken vastgelegd over de wijze waarop met financiële tegenvallers wordt omgegaan?

Checklist governance verbonden partijen: Verankering van de beheersing

Informatiebeheer

- ✓ Is vastgelegd dat de verbonden partij moet rapporteren aan de gemeente over de uitvoering?
- ✓ Is de gewenste detaillering en frequentie van rapporteren vastgelegd?

Risicomanagement

- ✓ Beschikt de verbonden partij over een risicomanagementmethode waarbij risico's worden geïnventariseerd en geconsolideerd, inclusief de wijze waarop monitoring plaatsvindt?

Beïnvloedingsmogelijkheden

- ✓ Beschikt de gemeente – gelet het bestuurlijke en financiële belang die de verbonden partij voor de gemeente heeft – over voldoende mogelijkheden om het beleid en de taakuitvoering van de verbonden partij te beïnvloeden?

Evaluatie van de verbonden partij

- ✓ Zijn er afspraken vastgelegd over een (periodieke) evaluatie van het functioneren van de verbonden partij?
- ✓ Zijn er afspraken vastgelegd over beëindiging van deelneming aan de verbonden partij?
- ✓ Zijn de (financiële) gevolgen van eventuele uittreding geregeld?

Checklist verbonden partijen: Verankering van de verantwoording

- ✓ Heeft de gemeente met de verbonden partij afspraken gemaakt over de verantwoordingsinformatie die moet worden verstrekt (wat, wanneer, hoe vaak, op welke wijze en aan wie)?
- ✓ Is de actieve en passieve inlichtingen- en informatieplicht van (de bestuurders van) de verbonden partij goed geregeld?
- ✓ Beschikt de gemeente over voldoende ambtelijke capaciteit en kennis om de verantwoordingsinformatie te kunnen beoordelen?
- ✓ Beschikt de gemeente over instrumenten om de prijs-kwaliteitsverhouding van de verbonden partij te kunnen beoordelen (bijvoorbeeld benchmarks of audits)?

Checklist verbonden partijen: Verankering van het toezicht

- ✓ Is er een onafhankelijk toezichthouder aanwezig (in de vorm van een algemeen bestuur, algemene vergadering van aandeelhouders of raad van toezicht)?
- ✓ Beschikken de toezichthouders over voldoende bevoegdheden om corrigerende maatregelen te treffen?
- ✓ Wordt door de toezichthouders gerapporteerd en verantwoording afgelegd?
- ✓ Heeft de gemeente de mogelijkheid om toezichthouders te vervangen?

7. Risicoanalyse en de informatievoorziening aan de raad

Inleiding

De raad kan zijn kaderstellende de controlerende taak met betrekking tot verbonden partijen alleen goed uitoefenen als hij over voldoende (niet te weinig, maar ook niet te veel) informatie beschikt over het functioneren van die verbonden partijen. De informatie die de raad nodig heeft, zal afhankelijk zijn van de financiële en bestuurlijke risico's die een verbonden partij voor de gemeente met zich meebrengt. Zijn die risico's groot, dan zal de informatiebehoefte bij de raad groot zijn; zijn die risico's beperkt, dan zal ook de informatiebehoefte minder zijn. Het is dus verstandig om afspraken over de informatieverstrekking door het college aan de raad over verbonden partijen af te stemmen op de ingeschatte risico's.

In dit hoofdstuk wordt aangegeven op welke wijze de gemeente een risicoanalyse van verbonden partijen kan uitvoeren en welke afspraken het college en de raad kunnen maken over de informatievoorziening aan de raad op basis van een dergelijke risicoanalyse. Dit hoofdstuk is voor een belangrijk deel gebaseerd op de geactualiseerde Nota Verbonden Partijen van de gemeente Dordrecht (november 2013) en dan vooral bijlage 7: Analyse en Toezichtarrangement.
De risicoanalyse is niet alleen geschikt om te bepalen welke informatie de raad nodig heeft, ze kan ook worden gebruikt door het college om te bepalen op welke wijze en met welke intensiteit de ambtelijke organisatie zich moet bezighouden met verbonden partijen (een toezichtarrangement).

Analyse van de financiële en bestuurlijke risico's van verbonden partijen

Financiële analyse

Om de financiële risico's van een verbonden partij te kunnen bepalen, zijn de antwoorden op de volgende vragen van belang (bedragen zijn indicatief):

		Laag	Gemiddeld	Hoog
1	Omvang jaarlijkse financiële bijdrage	< € 150.000	€ 150.000 – € 500.000	>€ 500.000
2	Is het weerstandsvermogen van de verbonden partij toereikend?	Volledig	Deels	Niet
3	Benodigd gemeentelijk weerstandsvermogen op basis van risico's bij Verbonden Partijen	< € 100.000	€ 100.000 – € 500.000	>€ 500.000
4	In hoeverre is de gemeente financieel aansprakelijk ?	Niet	Gedeeltelijk	Volledig
5	Is de organisatie in staat om financieel bij te sturen?	Volledig	Deels	Niet
6	Is de bedrijfsvoering van de organisatie op orde ?	Ja	Gedeeltelijk	Nee

Bestuurlijke analyse

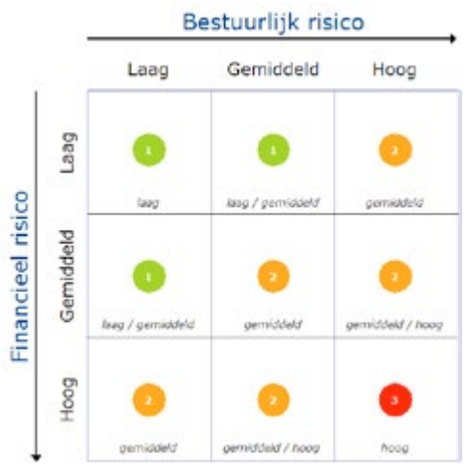
De analyse van de bestuurlijke risico's kan plaatsvinden door het beantwoorden van de volgende vragen:

		Laag	Gemiddeld	Hoog
1	In hoeverre komt het gemeentebelang overeen met het belang van de organisatie?	Volledig	Gedeeltelijk	Minimaal
2	Is er invloed op de samenstelling van het bestuur?	Ja		Nee
3	Is de gemeente vertegenwoordigd in het bestuur?	Dagelijks Bestuur	Algemeen Bestuur/Overleg	Nee
4	Zijn er duidelijke afspraken over doelen en te leveren prestaties?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
5	Zijn er duidelijke afspraken over informatievoorziening?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
6	In hoeverre zijn de te leveren prestaties van invloed op de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen?	Minimaal	Gedeeltelijk	Maximaal

Bron: gemeente Dordrecht, geactualiseerde Nota Verbonden Partijen (november 2013)

Plaatsing in het basis-, plus- en pluspluspakket

Op basis van de financiële en de bestuurlijke risicobepaling kunnen de verbonden partij worden geplaatst in één van de pakketten. Dit gebeurt op basis van het hiernaast weergegeven model. Verbonden partijen die op beide vlakken laag scoren én partijen die slechts op één vlak gemiddeld scoren worden ingedeeld in het basispakket. Verbonden partijen die op beide vlakken gemiddeld scoren én partijen die slechts op één vlak hoog scoren, worden ingedeeld in het pluspakket. Verbonden partijen die op beide vlakken hoog scoren, worden ingedeeld in het pluspluspakket.



Informatie aan de raad over verbonden partijen in het basispakket

Verbonden partijen waarbij de gemeente lage financiële en bestuurlijke risico's loopt, kunnen worden ingedeeld in het basispakket. De gemeenteraad wordt over deze verbonden partijen geïnformeerd bij de gemeentelijke begroting en jaarrekening. Dit gebeurt in de paragraaf Verbonden partijen. Deze paragraaf gaat in op de volgende hoofdvragen:

- Is er sprake van een (voorgenomen) verandering in de huidige relatie?
- Is er sprake van een (voorgenomen) verandering in de doelstelling van de verbonden partij?
- Is er sprake van een (voorgenomen) verandering in het voortbestaan als gevolg van fusie of integratie?
- Is er sprake van een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten en prestaties?
- Zijn er nieuwe risico's of ontwikkelingen in relatie tot het weerstandsvermogen?

- Is er sprake van nieuw of gewijzigd beleid bij de gemeente?
- Zijn de beoogde beleidsdoelstellingen gerealiseerd?

Bovendien schrijft artikel 15 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) voor dat in de paragraaf Verbonden partijen van de programmabegroting voor elke verbonden partij tenminste de volgende informatie is opgenomen:
- De naam en de vestigingsplaats.
- Het openbaar belang dat op deze wijze wordt behartigd.
- De omvang van het belang, respectievelijk de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft.
- Het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar.
- Het resultaat van jaarrekening van de verbonden partij

Daarnaast wordt de begroting van gemeenschappelijke regelingen ter zienswijze aan de gemeenteraad voorgelegd.

De raad wordt over belangrijke afwijkingen tussentijds gerapporteerd.

Informatie aan de raad over verbonden partijen in het pluspakket

Verbonden partijen waarbij de gemeente een gemiddeld financieel en bestuurlijk risico loopt, kunnen worden ingedeeld in het pluspakket. Aanvullend op het basispakket ontvangt de gemeenteraad over deze verbonden partijen ook het jaarverslag en de jaarrekening.

Bijlage 1. Vormen van verbonden partijen

Definitie 'verbonden partij'

Verbonden partijen zijn privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft (Artikel 1, onderdeel b, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten [BBV]). Een bestuurlijk belang betekent dat de gemeente zeggenschap heeft door vertegenwoordiging in het bestuur of via stemrecht. Van een financieel belang is sprake wanneer een ter beschikking gesteld bedrag niet verhaalbaar is bij faillissement, of als er een financiële aansprakelijkheid bestaat als de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt (Artikel 1, onderdeel c, BBV).

Gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam

Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke vorm van samenwerking die is geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Er zijn vier vormen van een gemeenschappelijke regeling. De gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld is de enige vorm die als een verbonden partij kan worden opgevat. Het openbaar lichaam heeft de status van rechtspersoon. Hierdoor kan het bestuur van zo'n regeling zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer en bijvoorbeeld overeenkomsten sluiten. Gemeenten mogen in beginsel al hun taken en bevoegdheden aan gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam overdragen. De Wgr brengt op dit uitgangspunt slechts een klein aantal beperkingen aan.
De Wgr stelt allerlei eisen aan de vormgeving van gemeenschappelijke regelingen. Zo schrijft de wet voor dat het bestuur van het openbaar lichaam uit een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter bestaat. De leden van het algemeen bestuur, de voorzitter inbegrepen, worden per deelnemende partij uit haar midden aangewezen. De Wgr kent verschillende bepalingen die moeten waarborgen dat gemeenten (en dan met name de gemeenteraden) invloed en controle kunnen uitoefenen op de besluitvorming en het functioneren van gemeenschappelijke regelingen. De centrale bepaling in de Wgr over politieke controle is artikel 16. Dit artikel schrijft voor welke bepalingen een gemeenschappelijke regeling moet bevatten ten aanzien van informatie, verantwoording en terugroeping.
De begroting van het openbaar lichaam wordt vastgesteld door het algemeen bestuur. De raden van de deelnemende gemeenten hebben de mogelijkheid om bij het dagelijks bestuur hun zienswijze over de ontwerpbegroting kenbaar te maken (artikel 35 Wgr).

De deelnemers in een gemeenschappelijke regeling zijn financieel onbeperkt aansprakelijk voor schulden van de gemeenschappelijke regeling.

Vennootschap

Naamloze vennootschappen (NV's) en besloten vennootschappen (BV's) zijn rechtspersonen die onder eigen naam deelnemen aan het rechtsverkeer. De oprichting van een NV of een BV geschiedt bij notariële akte. Een NV en een BV zijn zogenaamde kapitaalvennootschappen. Dit betekent dat men in de rechtspersoon deelneemt via het beschikbaar stellen van kapitaal. Kapitaalvennootschappen werken met een kapitaal dat wordt onderverdeeld in aandelen. Bij een BV staan de aandelen op naam en zijn de aandelen niet vrij verhandelbaar. Bij een NV hoeven aandelen niet op naam te staan en zijn ze vrij verhandelbaar. Via de aandelen wordt de zeggenschapsverdeling en de winstverdeling over de eigenaren geregeld. Het belangrijkste orgaan van de NV en BV is

de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). De AvA gaat over de belangrijkste strategische beslissingen: beslissingen die de continuïteit en het voortbestaan van de organisatie aangaan. Daarnaast kent de NV en BV een bestuur dat uit één of meer leden bestaat. Het zogeheten ondernemingsbestuur oefent de directie van de onderneming uit en is eindverantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. In de statuten kan worden bepaald dat er ook een raad van commissarissen (RvC) wordt ingesteld. De RvC functioneert vooral als een onafhankelijk intern toezichthouder op het bestuur.

Stichting

Een stichting wordt bij notariële akte opgericht om met behulp van een bepaald vermogen een ideëel doel te realiseren. De stichting mag geen winst uitkeren aan de bestuurders of oprichters. Alleen het ideëel of sociaal doel, zoals beschreven in de doelstelling van de stichting, komt voor uitkering in aanmerking. De stichting is een rechtspersoon. Een stichting heeft een bestuur, maar kent geen controlerende mechanisme in de vorm van vergadering van aandeelhouders of leden (zoals een vereniging). Wel kan een raad van toezicht worden ingesteld, maar dat is niet verplicht. Binnen de stichting is het bestuur belast met de dagelijkse gang van zaken. Wel is het mogelijk dat het bestuur taken delegeert aan een directie. De taakverdeling wordt dan in een directiestatuut vastgelegd. De stichtingsstructuur is in de wet summier geregeld. De wet biedt veel ruimte om allerlei onderwerpen in de statuten te regelen, bijvoorbeeld de wijze waarop de leden van het bestuur worden aangesteld.

Vereniging

Een vereniging heeft leden. De vereniging kent minimaal een algemene ledenvergadering en een bestuur als organen. Via de statuten kan een raad van toezicht of een raad van commissarissen worden ingesteld. Leden van een algemene ledenvergadering hebben een brede, ook inhoudelijke betrokkenheid bij de organisatie. Het model van de vereniging gaat meer uit van gezamenlijke besluitvorming, dan het model van een vennootschap. Daarnaast kent de vereniging een bestuur dat uit één of meer leden bestaat. Het bestuur is eindverantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. De verdeling van bevoegdheden loopt langs soortgelijke lijnen als bij de BV/NV tussen AvA en bestuur. De vereniging is een rechtspersoon en is dus zelfstandig drager van rechten en plichten. De aansprakelijkheid van de leden voor eventuele tekorten bij de opheffing van de vereniging kan bij oprichting geheel of gedeeltelijk worden ingeperkt.

Leeswijzer
Conclusies
Aanbevelingen
Bestuurlijke reacties en naschrift
Bevindingen onderzoek
Bijlagenboek rapport
Afwegings-kader
Handreiking governance

Wassenaar Voorschoten Oegstgeest Leidschendam-Voorburg

Secretariaat: Postbus 393, 2250 AJ Voorschoten
info@rekenkamerwvolv.nl • www.rekenkamerwvolv.nl