



PBLQ

verbinders in de
informatiesamenleving

Zaltbommel en de regio

rapport
5658
0.1
17 juli 2017

Inhoudsopgave

Samenvatting		1
1. Inleiding		3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Opdrachtformulering	3
1.3	Werkwijze	4
1.4	Indeling rapport	5
2. Uitgangspunten bij gemeenschappelijke regelingen		6
2.1	Gemeenschappelijke regelingen	6
2.2	Rol raad bij treffen en uitvoeren regeling	8
3. Het beleid van Zaltbommel, op papier en in de praktijk		9
3.1	Beschrijving van het beleid	9
3.2	De werkwijze in de praktijk	12
4. Twee samenwerkingsverbanden nader bekeken		16
4.1	Introductie van de cases	16
4.2	De Omgevingsdienst Rivierenland	16
4.3	Werkzaak Rivierenland	18
4.4	Tussenbalans	19
5. De raad		21
5.1	De raad in het proces	21
5.2	Opvattingen van de raad	21
6. De verkregen inzichten nader getoetst		24
6.1	Toepassing van het gehanteerde referentiekader	24
6.1.1	Ambities	24
6.1.2	Investerings	24
6.1.3	Context.....	25
6.1.4	Governance	25
6.1.5	Tussenbalans.....	26
6.2	Conclusies	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
6.3	Aanbevelingen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Bijlage A	Interviews en documentatie	27
	Geïnterviewde personen	27
	Bestudeerde documentatie	27
Bijlage B	Uitgewerkt referentiekader	28

Samenvatting

De gemeente Zaltbommel is, net als alle andere gemeenten in Nederland, betrokken bij diverse gemeentelijke samenwerkingsverbanden. In het bestuursakkoord van 2014-2018 is opgenomen dat "...de gemeente Zaltbommel niet voor herindeling gaat maar wel actief zoekt naar de meest effectieve samenwerkingsverbanden met andere partners. Samenwerken is een middel om de dienstverlening aan de inwoners beter, robuuster en goedkoper te maken. Hieraan zullen alle initiatieven tot samenwerken worden getoetst." In de jaarrekening 2014 en 2015 wordt over regionale samenwerking het volgende geconstateerd over de raad en samenwerking: "u wil nadrukkelijk de blik meer naar buiten richten met medeneming van de doorontwikkeling van de raad als netwerkpartner. De toenemende relevantie van allerlei (regionale en subregionale) samenwerkingsverbanden, waaronder veel verbonden partijen, zorgen voor een toename in de kwantiteit en complexiteit van het raadsproces. Een goede kwaliteit en borging van het beeld, mening en besluitvormingsproces is daarbij onverminderd van belang."

De rekenkamercommissie van Zaltbommel onderkent de complexiteit en het belang van samenwerking voor de gemeenteraad. De rekenkamercommissie heeft daarom een onderzoek uitgevoerd, waar de volgende probleemstelling aan ten grondslag ligt:

"Welke mogelijkheden heeft de gemeenteraad van Zaltbommel om te sturen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van gemeenschappelijke regelingen en hoe kan zij haar kaderstellende en controlerende rol verbeteren?"

In het onderzoek heeft een inventarisatie plaatsgevonden van gemeenschappelijke regelingen waar Zaltbommel aan deelneemt. Tevens is nadrukkelijk gekeken naar het beleid dat Zaltbommel voert bij samenwerking. Naast de formulering van het beleid is ook het samenwerkingsbeleid in de praktijk onderzocht. Daarnaast zijn ervaringen en opvattingen van raadsleden geïnventariseerd.

Op basis van het onderzoek concludeert de Rekenkamercommissie dat er in de gemeente Zaltbommel geen sprake is van algemeen, kaderstellend beleid dat richting en sturing geeft aan de samenwerking met andere gemeenten in gemeenschappelijke regelingen. Ook niet gebleken dat in het algemeen noch op het niveau van de individuele samenwerkingsverbanden evaluaties plaatsvinden. Daarmee is de Rekenkamercommissie van mening dat effecten niet structureel worden geïnventariseerd en dat daarmee ook het structureel evalueren, leren en bijstellen ontbreekt. Dit beperkt de gemeente in haar vermogen om structureel te leren van ervaringen en het in de toekomst mogelijk voorkomen van onjuistheden.

Het 'beleid' (of de werking) van de gemeenschappelijke regelingen voldoet volgens de Rekenkamercommissie op basis van de Wgr aan de wettelijke vereisten wat uitgangspunten, governance en informatievoorziening betreft.

De werking binnen gemeenschappelijke regelingen kenmerkt zich volgens de Rekenkamercommissie vervolgens door een sterk informeel karakter, waarbij de kaders impliciet worden ingegeven door kostenoverwegingen, te realiseren kwaliteit en het verminderen van kwetsbaarheid. Er is niet genoemd hoe deze begrippen worden geconcretiseerd, welke indicatoren dan relevant zijn en of er

structureel informatie wordt verzameld waarmee vastgesteld kan worden of er inderdaad vanwege samenwerking sprake is van verminderde kwetsbaarheid, hogere kwaliteit en lagere kosten.

In aansluiting op de vereisten in de wet heeft de gemeenteraad van Zaltbommel diverse mogelijkheden om te sturen in gemeenschappelijke regelingen. Op basis van de beschikbare documentatie heeft de Rekenkamercommissie geen duidelijk beeld op welke wijze de raad betrokken wordt bij het vormgeven van de initiatieven om te komen tot een samenwerking, dan wel welke kaders zij hierin kan meegeven.

In de praktijk wordt de raad in staat gesteld om te beslissen over het aangaan van samenwerking. De raad is eveneens, conform de wet, in staat om een zienswijze te geven over de doelen en de jaarlijkse begroting van het samenwerkingsverband.

De Rekenkamercommissie concludeert dat het voor een raadsleden lastig is om te overzien hoe processen verlopen en op welke momenten zij daar inbreng in kunnen hebben. Deze momenten bestaan zeker, met name bij de behandeling van de jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen. Bovendien bevat de gemeentebegroting een overzicht van de samenwerkingen waar Zaltbommel aan deelneemt. Verder kan de raad reageren naar aanleiding van binnengekomen stukken en kan tevens, naar aanleiding van berichten in de pers of uit de lokale gemeenschap vragen stellen over actuele ontwikkelingen bij samenwerkingsverbanden. Mede vanwege het ontbreken van structurele, degelijke evaluaties over de realisatie van (maatschappelijke) doelstellingen binnen samenwerking is de raad weinig in de gelegenheid om een fundamentele discussie te voeren over eventuele continuering of bijstellingen in de samenwerking. In het algemeen typeert de Rekenkamercommissie de positie van de raad inzake gemeenschappelijke regelingen als volgend en reactief.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Zaltbommel is, net als alle andere gemeenten in Nederland, betrokken bij diverse gemeentelijke samenwerkingsverbanden. In het bestuursakkoord van 2014-2018 is opgenomen dat "...de gemeente Zaltbommel niet voor herindeling gaat maar wel actief zoekt naar de meest effectieve samenwerkingsverbanden met andere partners. Samenwerken is een middel om de dienstverlening aan de inwoners beter, robuuster en goedkoper te maken. Hieraan zullen alle initiatieven tot samenwerken worden getoetst."

Vaak wordt een dergelijke samenwerking ingericht op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In de begroting voor het jaar 2016 van Zaltbommel wordt melding gemaakt van negen gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt. Tevens is de gemeente betrokken bij vier deelnemingen. Dit betreft enkele naamloze vennootschappen (NV's) en het aandeelhouderschap in de Bank Nederlandse gemeenten. Tevens is er sprake van vijf 'overige verbonden partijen' (zoals een beheerstichting).

In de jaarrekening 2014 en 2015 wordt over regionale samenwerking het volgende geconstateerd over de raad en samenwerking: "u wil nadrukkelijk de blik meer naar buiten richten met medeneming van de doorontwikkeling van de raad als netwerkpartner. De toenemende relevantie van allerlei (regionale en subregionale) samenwerkingsverbanden, waaronder veel verbonden partijen, zorgen voor een toename in de kwantiteit en complexiteit van het raadsproces. Een goede kwaliteit en borging van het beeld, mening en besluitvormingsproces is daarbij onverminderd van belang."

De rekenkamercommissie van Zaltbommel onderkent deze complexiteit en het belang van samenwerking voor de gemeenteraad. Daarbij komt dat op onderdelen, met name de bedrijfsvoering, momenteel een intensievere vorm van samenwerking met Maasdriel plaatsvindt. Ook deze ontwikkeling zorgt voor nieuwe uitdagingen voor de raad als het gaat op de aansturing van en de controle op samenwerking. De rekenkamercommissie wil daarom nu een onderzoek uitvoeren waarmee een eerste inzicht kan worden gegeven in:

- De aard en omvang van de gemeenschappelijke regelingen waar Zaltbommel aan deelneemt;
- De vormgeving (ook wel: 'governance') van deze regelingen en de (maatschappelijke) doelen die in de verschillende samenwerkingen worden nagestreefd;
- De vraag of de raad de benodigde instrumenten in handen heeft om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden binnen de samenwerkingsregelingen.

1.2 Opdrachtformulering

De rekenkamercommissie van Zaltbommel heeft de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd: "*Welke mogelijkheden heeft de gemeenteraad van Zaltbommel om te sturen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van gemeenschappelijke regelingen en hoe kan zij haar kaderstellende en controlerende rol verbeteren?*"

Deze algemene vraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. *Wat is het beleid van de gemeente Zaltbommel met betrekking tot gemeentelijke samenwerking?*
2. *Hoe krijgt het beleid rond gemeentelijke samenwerking in de praktijk invulling?*
3. *Welke positie neemt de raad in bij gemeentelijke samenwerking?*
4. *Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan om het beleid rond gemeentelijke samenwerking in Zaltbommel, en in het bijzonder de positie van de raad daarbij, te versterken?*

Ter ondersteuning van de beantwoording van deze onderzoeksvragen is een beoordelingskader ontwikkeld. Dit referentiekader, dat opgenomen is in bijlage B, is ontleend aan de gangbare wetenschappelijke literatuur¹ over de aansturing en beoordeling van samenwerkingsverbanden.

In het referentiekader zijn vier verschillende aandachtspunten te onderscheiden om meer inhoudelijk naar de verkregen inzichten en informatie te kijken. Het betreft de volgende aandachtspunten:

- a. Welke ambities zijn met de samenwerking gemoeid?
- b. Welke investeringen (in tijd- en menskracht) moet de gemeente doen om de samenwerking te laten functioneren?
- c. Binnen welke randvoorwaarden komt de samenwerking tot stand?
- d. Hoe is het stelsel van regels en procedures (governance) ingericht?

De inzichten en informatie die nodig zijn om tot een oordeel te komen bij deze aandachtspunten, worden in de navolgende hoofdstukken behandeld.

1.3 Werkwijze

In aansluiting op de onderzoeksvragen en het beoordelingskader heeft het onderzoek zich eerst gericht op een verkenning van de algemene uitgangspunten van het beleid van Zaltbommel. Dit is gevolgd door een meer diepgaande bestudering van de dagelijkse praktijk van samenwerking in twee concrete samenwerkingsrelaties. Daarbij is deze praktijk getoetst aan de algemene uitgangspunten in het beleid.

Concreet zijn de volgende stappen gezet:

- *Oriëntatie op geformuleerd beleid, kaders en uitgangspunten*
In deze stap is het algemene beleid van Zaltbommel op het gebied van intergemeentelijke samenwerking geïnventariseerd. Daarbij is nadrukkelijk gekeken naar de inrichting van de sturing, de controle en de informatieverstrekking. Dit is in de praktijk vormgegeven door veel interviews met de betrokken collegeleden, gemeentesecretaris, financiën, concerncontroller en de ambtelijke 'accounthouders' (aanspreekpunten) per regeling.
- *De praktijk in: casusonderzoek*
Vervolgens is, zoals gezegd, de stap naar de praktijk gemaakt, waarin twee casussen van intergemeentelijke samenwerking onder de loep zijn genomen.
Per casus:
 - Is de relevante documentatie geïnventariseerd en bestudeerd.
 - Zijn interviews gehouden met de ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen vanuit de gemeente Zaltbommel.
 - Is gesproken met een vertegenwoordiger van de geselecteerde samenwerkingsverbanden.
- *Gesprek met de raad*

¹ Zie met name: M. Boogers, S. Denters en M. Sanders, Effecten van regionaal bestuur. Enschede, 2015.

Het perspectief van de raad staat in het onderzoek centraal. Met de raad is daarom een gesprek gevoerd over hun verantwoordelijkheden en de manier waarop zij daar in de huidige praktijk invulling aan geven.

1.4 Indeling rapport

In deze rapportage worden in het volgende hoofdstuk eerst de formele uitgangspunten voor een gemeenschappelijke regeling beschreven. Daarna wordt in hoofdstuk drie ingegaan op het beleid van Zaltbommel voor dit thema; wat staat er op papier en hoe gaat het in de praktijk in zijn werk? In hoofdstuk vier wordt de praktijk nader verkend door in te gaan op de gang van zaken in de twee gekozen cases. In hoofdstuk vijf staat de positie van de raad centraal. Het laatste hoofdstuk beschrijft de verdere toetsing van de verkregen inzichten en sluit af met de conclusies en aanbevelingen.

2. Uitgangspunten bij gemeenschappelijke regelingen

2.1 Gemeenschappelijke regelingen

Samenwerking tussen gemeenten is van alle tijden. In de inrichting, vormgeving en intensiteit van samenwerking kunnen gemeenten verschillende keuzen maken. Zo komt geregeld voor dat gemeenten louter op informele basis samenwerken. De samenwerking bestaat dan uit overleg tussen betrokken ambtenaren en bestuurders, waarbij onderling afspraken worden gemaakt over de verdeling van uit te voeren taken. Hoewel een informele samenwerking praktisch kan zijn, ligt het al gauw voor de hand om de samenwerking een meer structurele basis te geven. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. Een belangrijk onderscheid daarbij is of gekozen wordt voor privaatrechtelijk of publiekrechtelijke samenwerking².

Privaatrechtelijk

Als het gaat om privaatrechtelijke samenwerking kunnen gemeenten bijvoorbeeld gezamenlijk een onderneming oprichten, en daar aandelen in bezitten. Een privaatrechtelijke samenwerkingsverband waar Zaltbommel, overigens met alle andere gemeenten in Nederland, deel aan neemt is die van de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). De gemeente is in het bezit van aandelen van de BNG, kan daarmee deelnemen aan de aandeelhoudersvergadering en kan – als de BNG winst maakt – een dividend verwachten.

Publiekrechtelijk

Samenwerking tussen gemeenten, of andere overheden, op publieksrechtelijke basis is vrij gebruikelijk. Een veel gebruikte term hiervoor is ‘verbonden partij’. Deze term komt voort uit de het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)³ en duidt een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waar de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Een gemeenschappelijke regeling is de publiekrechtelijke variant van een “verbonden partij”.

In de BBV wordt benoemd dat in de begroting van de gemeente de verbonden partijen aan bod dienen te komen en het stelt enkele minimale vereisten aan deze paragraaf in de begroting.⁴ Zo wordt in de begroting van de gemeente naast een opsomming van de verbonden partijen ook gevraagd om een algemene visie en de beleidsvoornemens bij verbonden partijen. Daarnaast dienen de gemeenschappelijke regelingen zorg te dragen voor een aanvaardbare begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en uitvoeringsinformatie, zodat er een verantwoord oordeel kan worden gevormd door de gemeente over de financiële positie en over de baten en de lasten.⁵

Vormen van intergemeentelijke samenwerking

Al enkele tientallen jaren geleden heeft de wetgever voor dergelijke samenwerkingen een wettelijk kader ontwikkeld, de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In de loop der jaren is deze wet regelmatig aangepast. In deze wet is vastgelegd aan welke voorwaarden en procedures samenwerking tussen overheden moet voldoen. Onder meer betreft dat de samenstelling van het bestuur en de wijze van besluitvorming. Sinds 2015 kent de WGR vijf vormen van intergemeentelijke samenwerking. Onder meer voorziet de Wgr in de instelling van een ‘lichte vorm van samenwerking’.

² Zie voor meer informatie bijvoorbeeld de VNG website: <https://vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken>

³ Zie verder informatie en definities: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2016-04-14>

⁴ Zie o.a. artikel 9 en 15 van het BBV.

⁵ Zie artikel 3 BVV

Dit wordt gangbaar ook wel aangeduid als de instelling van een bedrijfsvoeringsorganisatie⁶. Daar waar bij een 'gewone gemeenschappelijke regeling' sprake is van een Algemeen en een Dagelijks bestuur, kent de bedrijfsvoeringsorganisatie alleen een algemeen bestuur. Hierdoor is de sturing directer en eenvoudiger.

In artikel 27 van de Wgr is vastgelegd dat B&W van een gemeente een register bijhoudt van de regelingen waaraan de gemeente deelneemt.

In de registers worden in ieder geval vermeld:

- a. de deelnemers
- b. de wettelijke voorschriften waardoor de bevoegdheden van het samenwerkingsverband worden beheerst
- c. de bevoegdheden die bij de regeling dan wel, met toepassing van artikel 10, tweede lid tweede volzin, krachtens de regeling zijn overgedragen
- d. het adres en de plaats van vestiging
- e. of een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan is ingesteld.

De inhoud van de regeling krijgt in gezamenlijkheid vorm. Er dienen afspraken te worden gemaakt over het toetreden, wijzingen van of het uittreden uit een regeling. Formeel gaat dit niet verder dan de opdracht om dit proces te regelen in de regeling zelf. De wijze waarop dit vorm krijgt wordt bij het vaststellen van de regeling bepaald. Zo is ook in de regeling te bepalen dat een besluit tot wijzigen met een meerderheid van stemmen of unanimitieit is te nemen. Het kan daarmee ook zijn dat de gemeente het zelf niet wil wijzigen, maar de meerderheid dit bepaalt. Bij het vormgeven van de regeling is dit een belangrijk onderwerp, wat een positie moet krijgen in de gesprekken en regeling zelf.

Daarbij kan de gemeente na het aangaan van een regeling, zelfstandig aangeven te willen stoppen met de regeling. Indien de raad en het college deelnemen aan de regeling, dienen beide op te zeggen. Het is daarna aan het bestuur (vaak algemeen bestuur) om te bepalen wat de gevolgen zijn van uittreden en welke (financiële) consequenties dit met zich mee brengt.

Ook de procedure voor het opheffen van de regeling dient een plek te krijgen in de regeling zelf. Dit kan gaan omdat de regeling overbodig is geworden, niet meer in behoefte voorziet of bijvoorbeeld niet meer rendabel. Ook kan een nieuwe regeling een goede oplossing zijn voor teveel ingrijpende veranderingen in de oude regeling. De (financiële) baten en lasten dienen dan via een bepaalde sleutel worden verdeeld, meestal in overeenstemming met de (bijdrage)verdeling in de regeling. Een dergelijke proces wordt vaak verwerkt in een liquidatieplan.

De inhoud van de regeling wordt vaak jaarlijks of meerjarig vastgelegd in een beleidsplan, werkplannen of uitvoeringsdocumentatie. Hiermee is inhoudelijk de focus te bepalen van de regeling en is er ook door de betrokkenen te sturen op de inhoud. Indien op deze wijze de focus is vastgelegd, verschaft dit eveneens een basis om te toetsen in hoeverre de doelstellingen worden gerealiseerd.

⁶ Zie voor meer informatie: artikel 8 Wgr

2.2 Rol raad bij treffen en uitvoeren regeling

De raad, de colleges van B&W of de burgemeester hebben de mogelijkheid – indien bevoegd vanuit hun positie – om een gemeenschappelijke regeling te treffen, te wijzigen, toe te treden tot de regeling of uit te treden. Dit ter behartiging van één of meer bepaalde belangen van de eigen gemeente. Indien er raadstaken overgaan op een regeling, dan neemt de raad hier een besluit over. Het college van B&W en de burgemeester mogen pas overgaan tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling indien de raad toestemming verleent. Toestemming kan alleen worden onthouden indien de samenwerking in strijd is met het recht of het algemeen belang. Dit geldt voor gemeenten onderling, tussen gemeenten en provincies, gemeenten en waterschappen of een mix van deze partijen.⁷

Bestuursorganen en wisselwerking met raad

Een algemene regeling (behalve als er sprake is van de lichte vorm van de bedrijfsvoeringsorganisatie) kent een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Leden van het DB vertegenwoordigen de regeling zelf en leggen verantwoording af aan het AB. Het Algemeen Bestuur stelt (onder meer) het beleid en de begroting vast. In de regeling is opgenomen op welke wijze de regeling verantwoording aflegt aan het AB en op welke wijze inlichtingen worden verstrekt.⁸ Het AB mag de begroting van de regeling pas vaststellen nadat de betrokken partijen (gemeenten) in de regeling een zienswijze hebben kunnen geven op de begroting.⁹ Het AB is overigens niet verplicht om deze zienswijze op te volgen. Bij andere belangrijke beslissingen kan het DB van de regeling er eveneens voor kiezen om eerst om zienswijzen van de betrokken partijen te vragen. In het verlengde daarvan mogen het college en de raad van de deelnemers verwachten dat zij actief worden geïnformeerd door de bestuurder van een gemeenschappelijke regeling als er belangrijke ontwikkelingen zijn, waaronder risico's en externe ontwikkelingen die van invloed zijn op het beleid en/of de financiële positie. De jaarrekening wordt vastgesteld door het AB, deze krijgt de raad ter kennisname. Desgewenst kan de raad ook voor het vaststellen van de jaarrekening een zienswijze indienen.

De raad bepaalt de bestemmingsreserve.¹⁰

Bestuur vertegenwoordiger namens de raad

Een lid van het Algemeen Bestuur van een gemeenschappelijke regeling dient uiteindelijk verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid in de gemeenteraad van zijn of haar deelnemende gemeente. Die gemeenteraad kan consequenties verbinden aan die verantwoording; tot en met het opzeggen van het vertrouwen in het lid van college van burgemeester en wethouders dat zitting heeft in het Algemeen Bestuur. Voor een raadslid dat zitting heeft in het Algemeen Bestuur geldt dat betrokkene als lid van het algemeen bestuur ontslagen kan worden.

⁷ Artikelen 1, 51, 61, 73 Wgr.

⁸ Artikelen 16 en 17 Wgr

⁹ Artikel 35 WGR

¹⁰ Artikel 43 BBV.

3. Het beleid van Zaltbommel, op papier en in de praktijk

Dit hoofdstuk concentreert zich op een beschrijving van de beleidsuitgangspunten van Zaltbommel. Daarmee wordt aandacht besteed aan de ambities, het eerste aandachtspunt van het beoordelingskader. Eveneens ontstaat inzicht in het stelsel van regels en procedures, het vierde aandachtspunt in dit kader.

3.1 Beschrijving van het beleid

Visie op gemeenschappelijke regelingen

In het bestuursakkoord 2014-2018 is genoemd dat “Samenwerken een middel is om de dienstverlening aan de inwoners beter, robuuster en goedkoper te maken.” Naast deze korte verwijzing hebben wij geen andere documenten aangetroffen waarin ingegaan wordt op een algemene visie en beleidsvoornemens met betrekking tot bij verbonden partijen (naar artikel 15 BBV). Dat betekent dat er binnen de gemeente Zaltbommel geen sprake is van een algemeen beleidskader dat betrekking heeft op verbonden partijen.

In verschillende interviews is door betrokken bestuurders en ambtenaren gesteld dat ondanks het ontbreken van een dergelijk kader wel degelijk enkele vaste uitgangspunten en werkwijzen worden gevolgd. Vanzelfsprekend bieden om te beginnen wettelijke uitgangspunten en vereisten een kader voor samenwerking. Daarnaast is een veelgenoemd algemeen uitgangspunt op Zaltbommel dat de samenwerking wordt vormgegeven aan de hand van de volgende drie K's: *kwetsbaarheid*, *kwaliteit* en *kosten*. Daarmee wordt bedoeld dat samenwerking moet bijdragen aan een verminderde kwetsbaarheid van de gemeente Zaltbommel op een specifiek beleidsterrein. Eveneens moet dit bijdragen aan een grotere kwaliteit van het gevoerde beleid. Tenslotte moet dit leiden tot lagere (uitvoerings-)kosten dan wanneer de gemeente deze taken zelfstandig uitvoert. Als gezegd is dit geen vastgelegd beleid, maar zowel menige bestuurder als ambtenaar refereerde in de gesprekken aan deze drie K's, om aan te geven waar ze hun handelen als het gaat om samenwerking op baseren. Tegelijkertijd zijn deze doelstellingen in de gesprekken niet geconcretiseerd. Bij 'verminderde kwetsbaarheid' kan op basis van de gesprekken worden verondersteld dat medewerkers van andere gemeenten zo nodig (bijvoorbeeld vanwege ziekte van betrokken medewerkers in Zaltbommel) hun expertise ook ten dienste van Zaltbommel kunnen inzetten. Als het gaat om het versterken van de kwaliteit is wel gesteld dat indien (beleidsmedewerkers van) gemeenten samenwerken, dit de mogelijkheid biedt voor taakverdeling en specialisatie.

Het hanteren van de uitgangspunten kwetsbaarheid, kwaliteit en kosten neigt tot beleid dat zich concentreert op met samenwerking te realiseren efficiency. Zij nodigen niet uit tot het overdenken en benoemen van maatschappelijke doelen. Immers, kwetsbaarheid, kwaliteit en kosten richten zich op het functioneren van de eigen organisatie. Welke effecten met de samenwerking voor burgers, de lokale gemeenschap en de regio worden beoogd, blijft grotendeels buiten beschouwing. Hoogstens zou kunnen worden gesteld dat het maatschappelijk doel is om door middel van samenwerking de burger van Zaltbommel efficiënter en betrouwbaarder te bedienen.

De uitgangspunten kwetsbaarheid, kwaliteit en kosten zijn het informele kader in de praktijk voor de regelingen. In de gesprekken is er louter in het algemeen naar verwezen. Er is niet genoemd hoe deze begrippen worden geconcretiseerd, welke indicatoren dan relevant zijn en of er structureel

informatie wordt verzameld waarmee vastgesteld kan worden of er inderdaad vanwege samenwerking sprake is van verminderde kwetsbaarheid, hogere kwaliteit en lagere kosten. Slechts in een enkel geval is in gesprekken genoemd dat voor beleid dat in samenwerking wordt ingevuld, de uitgaven zijn afgenomen. Dit is echter niet gestaafd met relevante berekeningen. Van concretisering van mogelijke maatschappelijke doelen die met samenwerking worden beoogd is in het door de gemeente gevoerde beleid geen sprake.

Al met al is de conclusie dat Zaltbommel niet over een uitgewerkte visie beschikt voor het thema verbonden partijen en gemeenschappelijke regelingen.

Concrete samenwerkingen

Als het gaat om samenwerking beschikt Zaltbommel over verschillende brondocumenten.

Allereerst laten de jaarrekeningen en jaarbegrotingen van afgelopen jaren een overzicht zien van de verschillende verbonden partijen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in gemeenschappelijke regelingen, deelnemingen (o.a. Naamloze vennootschappen – NV's) en 'overige verbonden partijen' (zoals een beheerstichting). Concreet zijn dit begin 2017 de volgende samenwerkingsverbanden en verbonden partijen:

Gemeenschappelijke regelingen

- Regionaal archief Rivierenland
- Regio Rivierenland
- AVRI
- Werkzaak Rivierenland
- Veiligheidsregio Gelderland-Zuid
- Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard
- Omgevingsdienst Rivierenland
- GGD Gelderland-Zuid

Deelnemingen

- NV Poorterij,
- Vitens NV,
- Bank der Nederlandse Gemeenten (BNG)
- Logistieke Hotspot Rivierenland

Overige verbonden partijen

- Pand 9,
- Beheersstichting Brede school De Waluwe,
- Bergsche Maasveren,
- De Grote Aak,
- Stichting Beheer openbare Voorziening Zaltbommel

De toelichting bij de begroting van 2016 en een recent uitgevoerd ambtelijk onderzoek¹¹ maken duidelijk dat in 2015 en 2016 verschillende wijzigingen hebben plaatsgevonden.

- De AVRI is per 1 januari 2016 een aparte regeling geworden los van GR Regio Rivierenland
- Twee regelingen zijn samengegaan in de Werkzaak Rivierenland (Sociale Dienst Bommelerwaard en LANDER).

¹¹ Op initiatief van de gemeentesecretarissen (secretarissenkring) in de regio is er onderzoek gedaan in de regio naar de verschillende regelingen. Achterliggend doel bij deze inventarisatie is geweest om inzicht te krijgen in mogelijke kwaliteitsverbetering en op welke wijze de raden in de verschillende gemeenten worden geïnformeerd. Dat laatste is relevant omdat zo bekeken kan worden of de raden efficiënter en volgens vergelijkbare procedures kunnen worden bediend. De uiteindelijke verslaglegging is louter als intern ambtelijk overzicht beschikbaar, maar de rekenkamer heeft er wel inzage in gehad. Deze inventarisatie heeft mede bijgedragen aan het overzicht voor de gemeente Zaltbommel relevante samenwerkingsrelaties.

- De gemeente is onderdeel van de Centrumregeling Zorgproducten (overige verbonden partijen) geworden.
- De gemeente Zaltbommel samen met de gemeente Maasdriel een bedrijfsvoeringseenheid opgericht (officieel van start begin 2017). In deze eenheid zijn de afdelingen bedrijfsvoering van beide gemeenten inclusief personeel opgegaan. Op deze wijze is op dit vlak een nauwe bedrijfsmatige samenwerking ontstaan.

Gedurende de onderzoeksperiode is ook een onderzoek verricht door een externe partij (Berenschot) naar de samenwerkingsmogelijkheden tussen de gemeente Maasdriel en Zaltbommel; 'de bestuurlijke toekomst van de Bommelerwaard'.¹² In dit onderzoek zijn eveneens verbonden partijen en de regionale samenwerkingen geïnventariseerd. In het onderzoek is opgenomen dat er 34 samenwerkingsverbanden bestaan tussen Maasdriel en Zaltbommel. Onduidelijk is welke 34 dit precies zijn.

Beschikbare documentatie

De gemeente Zaltbommel beschikt over verschillende documenten die nader inzicht verstrekken in de maatschappelijke opgaven en governance van de verschillende gemeenschappelijke regelingen. Het gaat dan om de jaarrekeningen, programmabegrotingen en het register verbonden partijen. In die zin voldoet de gemeente aan de wettelijke eisen. In het onderzoek is naar voren gekomen dat het register van verbonden partijen niet is bijgewerkt.¹³ Hierdoor is voor de gemeente, raad en burgers niet direct en volledig inzichtelijk in welke regelingen de gemeente participeert. Daarnaast heeft het register ook tot doel – zoals paragraaf 2.1 schetst – een overzicht te genereren voor bijvoorbeeld de bevoegdheden en het soort regeling.

Gedurende de interviews bij de gemeente kwam ook naar voren dat de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting sinds 2015 is uitgebreid, dit op verzoek van het auditcomité.¹⁴ Het auditcomité heeft hierom verzocht om zo meer inzicht te kunnen verkrijgen in het belang van de regeling voor de gemeente Zaltbommel, de concrete taken, de risico's, de aansturing en verantwoordelijkheden en de ontwikkelingen. De programmabegroting 2016 (pag. 80 ev.) verschaft nu het volgende overzicht.

- De deelnemingen, gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen worden geïntroduceerd.
- Per verbonden partij wordt aangegeven hoe de bestuurlijk inbreng is geregeld en welke portefeuillehouder zitting heeft in het Algemeen of Dagelijks Bestuur.
- Van elke gemeenschappelijke regeling worden de volgende aspecten gespecificeerd:
 - Financiële bijdrage per inwoner van Zaltbommel;
 - Eigen en vreemd vermogen van de regeling;
 - Kernactiviteiten van de regeling;
 - Website van de regeling;
 - Waar de coördinatie ambtelijk binnen de gemeente Zaltbommel is belegd;
 - De bestuurszetels van Zaltbommel;
 - Het openbaar belang van de regeling;
 - Actuele veranderingen;

¹² Zie voor meer informatie de rapportage:

<http://www.gemeenteraadzaltbommel.nl/Actueel/2017/Februari/Rapport%20Bestuurlijke%20Toekomst%20Bommelerwaard#>

¹³ In het digitaal beschikbare register van verbonden partijen wordt eveneens verwezen naar een 'samenwerkingsovereenkomst brandweer Bommelerwaard'. Deze overeenkomst is niet meer van kracht sinds de regionalisering van de brandweer.

¹⁴ Deze bestaat uit drie raadsleden en verder uit de portefeuillehouder financiën, de griffier, de concern-controller en een advies-lid.

- Beoogde resultaten;
- Aandachtspunten en ontwikkelingen;
- Weerstandvermogen en risico's.

Niet wordt aangegeven wanneer er contactmomenten met de raad zijn, dan wel wat de betrokkenheid is van de raad bij bijvoorbeeld het bepalen van de (beleids)kaders.

Een dergelijk overzicht gaat inhoudelijk verder dan waar de wet om vraagt. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat volgens de wet volstaan kan worden met de vermelding van basisgegevens, zoals doelstelling, deelnemers en de plaats van vestiging. In die zin is het een informatief overzicht waarmee Zaltbommel al voor een belangrijk deel invulling geeft aan de verantwoordelijkheden voor informatieverstrekking aan de raad.

Daarnaast heeft elke gemeenschappelijke regeling haar eigen (ontstaan)documentatie en de juridische omschrijving van de regeling zelf (de daadwerkelijke regeling).¹⁵ Deze zijn ten dele op de website van de gemeente en websites van de regelingen zelf te vinden. Er is geen totaaloverzicht van alle relevante documentatie per regeling beschikbaar, bijvoorbeeld ten behoeve van de gemeenteraad. Op basis van de beschikbare documentatie is onduidelijk op welke wijze de raad betrokken wordt bij het vormgeven van de initiatieven om te komen tot een samenwerking, dan wel welke kaders zij hierin kan meegeven.

3.2 De werkwijze in de praktijk

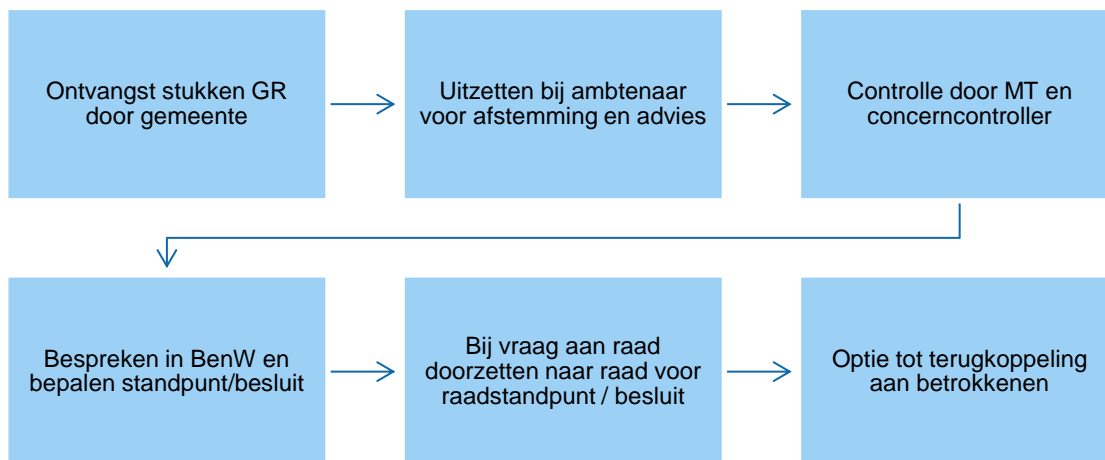
Door in deze paragraaf naar de praktijk te kijken, wordt ook het beeld geschetst van de investeringen en randvoorwaarden van het samenwerkingsbeleid van Zaltbommel, twee andere aandachtspunten van het beoordelingskader.

Intern ambtelijk en bestuurlijk traject

Binnen de gemeentelijke organisatie worden als het gaat om samenwerking enkele vaste werkwijzen en procedures gehanteerd. Voor zover is gebleken in dit onderzoek zijn deze werkwijzen, procedures, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden als het gaat om de aansturing van en informatieverstrekking over samenwerkingen niet vastgelegd. Maar in de praktijk hebben betrokkenen in het kader van het onderzoek een vergelijkbare gang van zaken geschetst. Een centrale rol in die werkwijze is weggelegd voor de 'regiefunctionaris gemeenschappelijke regelingen'. Deze functionaris is bekend met alle regelingen en weet ook welke inhoudelijke ambtenaren binnen de organisatie betrokken zijn bij elke specifieke regeling.

Zodra binnen een samenwerkingsverband sprake is van (voorgenomen) besluiten, worden door dit samenwerkingsverband de relevante stukken aan de gemeente verzonden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de stukken die betrekking hebben op een bestuursvergadering van de gemeenschappelijke regeling. Schematisch kan het proces voor de behandeling van de relevante stukken als volgt worden weergegeven:

¹⁵ Meer publieke informatie is te vinden op de gemeentelijke [website](#) en de websites van de verschillende regelingen.



De uitgebreide beschrijving is als volgt: De stukken worden ontvangen op het bestuurssecretariaat van de gemeente. Het secretariaat stuurt de stukken, in overleg met de regiefunctionaris, door naar de betrokken inhoudelijke afdeling (c.q. ambtenaar). Deze ambtenaar is verantwoordelijk voor de analyse van het stuk en het vormgeven van het inhoudelijke advies. Waar nodig wordt dit eerst voorgesproken met de betrokken bestuurder. Indien relevant wordt daarbij ook een advies van de financiële afdeling betrokken. Deze twee adviezen worden via het gebruikelijke format voor de aanbieding van collegestukken in B&W geagendeerd. Dat betekent dat ook het betrokken afdelingshoofd hierin de verantwoordelijkheid draagt. Onder meer bepaalt hij of het collegestuk eerst nog al dan niet in het MT wordt besproken. Als de controller daar aanleiding voor ziet, kan zij het advies van enkele aantekeningen ten behoeve van het college voorzien. In het onderzoek is gebleken dat de controller hierbij vooral toetst of de besluiten en de daarmee verbonden financiële consequenties passen binnen de bekende (formele en financiële) kaders. Daarna wordt het advies op de agenda van het College van B&W geplaatst.

In de geschetste werkwijze is onduidelijk aan de hand van welke criteria de besluitvoorbereiding inhoudelijk worden getoetst, en of er een functionaris is die structureel de voortgang in de diverse samenwerkingen stuurt en toetst vanuit een meer algemene visie op de verbonden partijen.

In het college wordt het ambtelijk advies geagendeerd. De ervaring van de verschillende bestuurders is dat deze meestal niet hoeven te worden besproken, maar als 'conform' overgenomen worden (hamerstuk). Slechts incidenteel worden stukken besproken, om het bestuurlijk standpunt aan te scherpen. Het in B&W genomen besluit wordt opgenomen in het interne digitale systeem van de gemeente. Desgewenst kan de betrokken ambtenaar op deze wijze kennisnemen van de besluitvorming in het college. In veel gevallen wordt de ambtenaar al informeel bijgepraat door de portefeuillehouder.

Vanzelfsprekend neemt een bestuurder het collegestandpunt mee naar een bestuursvergadering van de GR. Na deze vergadering kan het voorkomen dat de bestuurder in de eerstvolgende collegevergadering verslag doet van de gang van zaken en de besluitvorming in het bestuur van de GR. De portefeuillehouder geeft ook een terugkoppeling aan de betrokken ambtenaren.

Rol raad bij advies aan regelingen

Bij verschillende (voorgenomen) besluiten van een gemeenschappelijke regeling is ook een zienswijze vanuit de gemeenteraad van Zaltbommel nodig, zoals de zienswijze op de jaarrekening. In grote lijnen is het proces dan gelijk aan de gang van zaken zoals die hierboven is geschetst. Het verschil is dat na (eerste) bespreking in het College van B&W de raad in staat wordt gesteld om te komen tot een

zienswijze. Veel andere informatie over de gemeenschappelijke regelingen wordt eveneens, veelal louter ter kennisname, door het college van B&W aan de raad aangeboden.

Tijdens raadsvergaderingen is er een standaard agendapunt voor de verbonden partijen. Tijdens dit agendapunt kunnen bestuurders ontwikkelingen vanuit de verschillende regelingen toelichten en kunnen raadsleden vragen stellen. Voorafgaande aan de raadsvergaderingen wordt per regeling mogelijke documentatie toegevoegd aan het raadinformatiesysteem. In het raadinformatiesysteem zijn voor drie regelingen een dossier opgenomen, waarbij alleen de inhoud van het dossier van de AVRI van recente datum is (2017). De overige beschikbare dossiers, GGD Gelderland-Zuid en Regio Rivierenland, lopen tot 2015. Bij ingekomen stukken/presentaties zijn hier en daar stukken voor regelingen te vinden.¹⁶ Per maand zijn onder het kopje informatienota's¹⁷ diverse nota's van het college aan de raad opgenomen. De informatienota's kunnen over van alles gaan, maar daarmee ook over de regelingen. De status hiervan wordt omschreven als (geciteerd): "Status en procedure informatienota. Het college en de burgemeester kunnen u op uniforme en bondige wijze informeren via een informatienota. Dat kunnen zij op eigen initiatief doen of om dat u er om heeft gevraagd. U hoeft over de informatienota geen besluiten te nemen; het gaat om de uitoefening van bevoegdheden van het college c.q. de burgemeester."

Ook kunnen raadsleden de besluitenlijst van het college ter informatie inzien.

In de praktijk wordt er vaak (zeer) kort stil gestaan bij het agendapunt verbonden partijen. Observatie van de gang van zaken in het laatste half jaar, laat zien dat er inhoudelijk niets gebeurt. Enige uitzondering is als er sprake is van berichten in de pers over mogelijke problemen bij ingekomen stukken melding van wordt gemaakt. Een enkele keer wordt ervanuit het college een mededeling gedaan, bijvoorbeeld naar aanleiding van een AB of DB vergadering. Soms worden er specifieke vragen gesteld door raadsleden, meestal naar aanleiding van een 'incident' bij een regeling of recente ontwikkelingen. Deze opzet neigt tot een meer reactieve rol voor de raad. De informatie wordt namelijk aangeboden op het moment dat bestuurders dit nuttig achten. Het merendeel van de documentatie wordt zonder begeleidende tekst met 'relevant voor de gemeente Zaltbommel op de onderdelen..' doorgezeten. Zonder dat vooraf informatie beschikbaar wordt gesteld of dat er berichten zijn in de pers, stellen raadsleden uit zichzelf geen vragen over de ontwikkelingen binnen de gemeenschappelijke regelingen.

In het Regionaal Archief heeft vanuit Zaltbommel naast een lid van het college van B&W eveneens een raadslid zitting in het AB. Uit de interviews blijkt dat het raadslid participeert in het AB voor de beeldvorming (lees: klankbordfunctie) en draagvlak, maar geen stembevoegdheid heeft. Het collegelid is de officiële vertegenwoordiger van de gemeente en stemt namens de gemeente.

(Raad)jaarcyclus regeling

Er bestaat zoals omschreven de wettelijke verplichting om de begroting voor te leggen aan de gemeenteraad. In Zaltbommel is er voor gekozen om alle regelingen eerst in de zogenaamde carrousel (mei) en vervolgens in één raadsvergadering (juni) te bespreken. Deze raadsvergadering vindt plaats in juni. Zo weet de raad op één moment de stand van zaken bij de verschillende regelingen en is er op één moment te sturen op de verschillende regelingen d.m.v. een zienswijze op de financiën. Daarnaast worden de regelingen hiermee zelf ook aangezet om rekening te houden met deze cyclus bij de gemeenten. Dit maakt onderdeel uit van de zogenaamde Planning- en Controlcyclus. Daarnaast kunnen er per regeling specifieke (soms wettelijk verplichte) onderwerpen in

¹⁶ Zie voor meer informatie van bijvoorbeeld de dossiers: <https://zaltbommel.raadsinformatie.nl/modules/dossiers/view>

¹⁷ Zie voor meer informatie over de informatienota's: https://zaltbommel.raadsinformatie.nl/modules/5/informatienota%27s_/view

de raad worden besproken. Zo komt bijvoorbeeld bij de veiligheidsregio minimaal ééns per vier jaar het regionaal risicoprofiel, beleidsplan en crisisplan aan bod.

4. Twee samenwerkingsverbanden nader bekeken

4.1 Introductie van de cases

Ten behoeve van het onderzoek is nader aandacht besteed aan twee samenwerkingsverbanden. Daarbij ging de aandacht niet uit naar de meerwaarde van deze regelingen voor de gemeente Zaltbommel. Evenmin is het efficiënt en effectief functioneren van deze samenwerkingsverbanden aan de orde geweest. Gezien de onderzoeksvragen ging de aandacht uit naar de vraag hoe in de praktijk werkwijzen worden ingevuld en hoe betrokkenen bij deze samenwerkingsverbanden de sturing en controle vanuit Zaltbommel ervaren. Deze kleine praktijkcases verdiepen het inzicht in de praktijk en dragen zo bij aan het onderbouwen van de bevindingen rond twee belangrijke aandachtspunten van het referentiekader, de investeringen (in tijd en capaciteit) en randvoorwaarden.

Bij de selectie van deze cases is gekozen voor samenwerkingsverbanden van enige en een betrekkelijk groot maatschappelijk belang. Uiteindelijk zijn de regelingen Omgevingsdienst Rivierenland en Werkzaak Rivierenland nader onderzocht.

4.2 De Omgevingsdienst Rivierenland

Enkele feiten

- De Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) is een gemeenschappelijke regeling voor tien gemeenten en de provincie Gelderland.
- De regeling is ontstaan in oktober 2012 en heeft tot doel de belangen van de gemeenten en provincie voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor het omgevingsrecht te behartigen.
- Voor het uitvoeren van de taken heeft de ODR op dit moment drie afdelingen: vergunning, toezicht en advisering. In totaal kent de organisatie 140 medewerkers.
- Om invulling te kunnen geven aan de gemeentelijke verantwoordelijkheden rond vergunningverlening beschikt de ODR over een mandaat van de diverse colleges van B&W.
- De Omgevingsdienst werkt nauw samen met de brandweer/hulpdiensten en overige omgevingsdiensten in de provincie Gelderland.
- De regeling is verder vormgegeven in de 'Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Rivierenland'. Enkele onderdelen uit de regeling zijn:¹⁸
 - Het is een 'openbaar lichaam' genaamd 'Omgevingsdienst Rivierenland'.
 - Hierin werken de volgende gemeenten samen met de provincie Gelderland: Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel.
 - Het bestuur bestaat uit een Algemeen en Dagelijks Bestuur en een voorzitter.
 - De raad heeft vooraf ingestemd met het vormgeven van deze regeling. Deelname is besloten door het college.
 - Het lid van het Algemeen Bestuur informeert de raad waarna zij ernaar vraagt. Het Algemeen en Dagelijks bestuur delen ongevraagd en gevraagd informatie aan de raden.
 - Het bestuurslid van het Algemeen Bestuur verstrekt de gemeente alle inlichtingen die worden verlangd. Het bestuurslid is verantwoording schuldig aan de gemeente voor het gevoerde beleid van het algemeen bestuur. Dit gebeurt op de wijze die de gemeente zelf heeft vastgesteld in haar reglement van orde.
 - Vanaf 1 januari 2018 is het mogelijk om uit de regeling stappen (5 jaar na de start), hierbij de procedures volgend geldend voor de regeling. De gemeente kan zelf beslissen om uit de regeling te stappen. De gevolgen worden vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst, waar twee derde van de stemmen voor dient te zijn. Het wijzigen of opheffen van de regeling kan pas nadat twee derde van de deelnemers voor besluit.

¹⁸ Zie voor meer informatie de regeling zelf.

In sommige interviews is gesteld dat door de samenwerking de betrokken gemeenten 5% efficiënter werken dan wanneer ze elk voor zich invulling zouden geven aan deze verantwoordelijkheden en taken. Daarnaast is de mogelijkheid ontstaan voor gerichte training en scholing van de medewerkers. Verder is genoemd dat het onderbrengen van de taken in de ODR adviezen onafhankelijker tot stand komen en meer kwaliteit hebben. In essentie zijn daarmee de drie K's in positieve zin genoemd.

In relatie tot de gemeentelijke organisatie

Elk jaar maakt het college van B&W afspraken met de ODR over het werkprogramma. Daarin is vastgelegd welke capaciteit beschikbaar is voor Zaltbommel en welke specifieke aandachtspunten er zijn.

Vanuit de gemeente Zaltbommel is wethouder Zondag zowel lid van het DB als het AB. Daarnaast treedt wethouder Bragt op als opdrachtgever voor het ruimtelijke/milieu beleid Binnen de gemeente is de burgemeester verantwoordelijk voor de uitvoering van het handhavingsbeleid. Elk kwartaal informeert de ODR de betrokken bestuurders door middel van managementrapportages. Bestuurlijk gevoelige onderwerpen worden in het college van B&W besproken. Bij een omgevingsvergunning dient de raad – indien het gaat om een 'zware buitensplanse afwijking' op het bestemmingsplan – een 'verklaring van geen bedenking' te geven. Handhaving en milieu worden in Zaltbommel grotendeels beschouwd als collegebevoegdheden. De autonome beleidsruimte van de gemeente is door de wet beperkt. Het is daarmee meer uitvoeringsbeleid, waardoor er ook minder beslissings- en sturingsruimte voor de gemeenteraad is.

Binnen de regeling is er een opdrachtgeversoverleg waar de stukken zoals concernplan, begrotingen, werkprogramma's en de ontwikkelingen worden besproken. Een ambtenaar van de gemeente is hierin vertegenwoordigd. Ook worden hier het totaaloverzicht van alle gemeentelijke werkprogramma's besproken. Bij een tekort op het werkprogramma kan er bij het college worden gevraagd voor meer formatie. Hiervoor dient de raad akkoord te gaan.

Het ambtelijk contact verloopt in Zaltbommel via meerdere contactambtenaren. Vaak heeft de inhoudelijk betrokken ambtenaar eens per twee weken een overleg met de betrokken bestuurder.

De relatie met de raad

De raad wordt in de besluitvorming betrokken bij de begroting (of wijziging) en de jaarrekening. Deadline voor de begroting lag jaarlijks op 1 april, sinds kort is dit gewijzigd naar 1 juli. Updates over de begroting, bij wijzigingen en bij 'geen overschrijding', worden verstrekt aan het college via een bestuursrapportage.

Vragen vanuit de raad worden via het college doorgeleid naar de ODR. Medewerkers van de ODR bereiden de beantwoording voor. Het uiteindelijke antwoord wordt via het college aan de raad verstrekt. Indien medewerkers van de ODR via openbare kanalen signaleren dat er vragen leven in een raad, zoekt de ODR zelf contact met het desbetreffende college. De ODR informeert de raad verder via nieuwsbrieven. Ook organiseren zij diverse 'kijkje in de keuken'. Desgewenst is de ODR bereid om toelichtingen te verstrekken in raad of commissie.

4.3 Werkzaam Rivierenland

Enkele feiten

- Werkzaam Rivierenland is per 1 januari 2016 gestart, na twee jaar van voorbereidingen op deze nieuwe organisatie voor Werk & Inkomen.
- Binnen Werkzaam wordt door negen gemeenten in Rivierenland samengewerkt, alsmede met (voormalig) WSW-bedrijf, het Werkgevers Adviespunt Rivierenland (WAPR) en het UWV.
- In deze nieuwe organisatie is onder meer de Sociale dienst Bommelerwaard opgegaan. Daarnaast is de uitwerking van de Wet Werken naar Vermogen (participatiewet) bij Werkzaam belegd. Enkele gemeenten zijn niet op alle onderdelen van deze regeling aangesloten.
- De regeling is verder vormgegeven in de 'Gemeenschappelijke Regeling Werkzaam Rivierenland'. Enkele onderdelen uit de regeling zijn:¹⁹
 - Het is een 'openbaar lichaam' genaamd 'Werkzaam Rivierenland'.
 - De volgende gemeenten zijn aangesloten: Buren, Culemborg, Geldermalsen, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel.
 - Er is een Algemeen en Dagelijks Bestuur.
 - De raad heeft vooraf ingestemd met het vormgeven van deze regeling. Deelname is besloten door het college.
 - Het lid van het Algemeen Bestuur informeert de raad waarna zij ernaar vraagt. Het Algemeen en Dagelijks bestuur delen ongevroegd en gevraagd informatie aan de raden.
 - Onderdeel van het reglement van orde van het Algemeen Bestuur dient de wijze van informeren aan de raden te zijn.
 - Tot en met 1 januari 2020 mag de gemeente niet uit de regeling stappen. Daarna kan dit wel. Alle deelnemers besluiten unaniem over de gevolgen van de uitreding en mogelijke financiële gevolgen worden verhaald op diegene die uittreedt. Het wijzigen of opheffen van de regeling kan pas na een unaniem besluit van alle deelnemers.

Achter het oprichten van Werkzaam zit de gedachte dat de uitdagingen op het terrein van werk en inkomen te groot zijn voor elke gemeente apart en dat daarom samenwerking essentieel is. Dit is eerder op bestuurlijk niveau vastgesteld, waarbij nadrukkelijk is gekozen voor de schaal van deze negen gemeenten. Praktisch ging het bij de start om: meer doen met minder geld, het behouden van de arbeidsmarktregio en één gezicht naar buiten en spreken met één mond naar de werkgevers. De kwaliteit mocht daarbij niet minder worden en de kosten niet toenemen. Vanaf het begin is gelet op de financiën. In de gesprekken is gesteld dat de kosten voor de gemeente niet zijn toegenomen. Op dit moment is niet bekend, mede gezien het feit dat Werkzaam in essentie pas een jaar operationeel is, of er daadwerkelijk tenminste dezelfde of wellicht zelfs hogere kwaliteit wordt gerealiseerd.

Vertegenwoordigers van Werkzaam signaleren een spanningsveld tussen enerzijds de samenwerking en afstemming op regionaal niveau en anderzijds de wens van de betrokken gemeenten om lokaal maatwerk te leveren. Dit zet de efficiency geregeld onder druk.

In relatie tot de gemeentelijke organisatie

Wethouder Zondag maakt deel uit van zowel het AB als het DB van Werkzaam Rivierenland. Zowel de AB-leden als de DB-leden zijn naar mening van betrokkenen bij Werkzaam actief betrokken bij het functioneren van deze 'jonge' samenwerking. In de praktijk moeten de verhoudingen nog uitkristalliseren. Dat betreft onder meer de afstemming tussen regionale samenwerking en lokaal maatwerk. Ook de beleidsmedewerker van de gemeente Zaltbommel is actief en betrokken bij de regeling. Er is sprake van geregeld overleg en goede afstemming. De formele vaststelling van afspraken over aansturing en het afleggen van verantwoording volgt in het Governance Statuut. In de praktijk worden het beleid, de beleidsmedewerker, financiën en informatie- en verantwoordingsprocessen al

¹⁹ Zie voor meer informatie de regeling zelf.

intensief afgestemd met de gemeente.

De relatie met de raad

Hoewel de governance nog niet formeel is vastgelegd (verwachte datum maart/april 2017), volgt de praktijk de gebruikelijke gang van zaken. Dat betekent dat Werkzaak Rivierenland een begroting opstelt, waarop de raad haar zienswijze kan geven. De zienswijzen van de verschillende raden worden besproken door het AB, waarna mogelijk bijstelling van de begroting plaatsvindt. Elke vijf maanden wordt er aan de raad een begrotingsrapportage verstuurd. Het is aan het college om te bepalen of en op welke wijze deze ter kennisname wordt gebracht aan de raad.

Voor specifieke onderdelen van het beleid bereidt Werkzaak steeds gemeentelijke verordeningen voor. Uit efficiencyoverwegingen heeft het de voorkeur van Werkzaak als alle betrokken gemeenten een zelfde verordening vaststellen. Deze verordening wordt voorbereid in ambtelijk overleg waaraan ambtenaren van de verschillende gemeenten deelnemen. Hierdoor ontstaat een gezamenlijk ambtelijk voorstel, dat vervolgens in de colleges van B&W van de diverse gemeenten wordt besproken en vervolgens (al dan niet gewijzigd) ter besluitvorming aan de raad wordt voorgelegd. Dit impliceert dat de raad bij de besluitvorming over de verordening invloed heeft op de werkwijze van Werkzaak. Indien er relevante zaken aan bod komen in het AB, dan wordt hierover altijd melding gedaan aan de raad en zijn raadsleden in de gelegenheid om daar op te reageren.

Vrij recent (7 maart 2017) heeft B&W van Zaltbommel een informatienota met betrekking tot de kadernota 2018 voor Werkzaak aan de raad doen toekomen. Aangezien het gaat om een kadernota, zou de raad hier een zienswijze over kunnen opstellen. Gezien het te korte tijdsplan vraagt het Algemeen Bestuur van de regeling aan het college om de raad te adviseren geen zienswijze in te dienen en deze ter informatie aan te nemen. De kadernota is door het College inderdaad louter ter kennisgeving aan de raad verstuurd. Er is geen zienswijze opgesteld.

In de praktijk ervaart Werkzaak een 'brengplicht' als het gaat om de informatieverstrekking. Gesignaleerd wordt dat raadsleden weinig op eigen initiatief informatie opvragen bij Werkzaak. In 2016 is er een informatieve bijeenkomst georganiseerd voor alle raden in de regio. Daar zijn ook enkele raadsleden van Zaltbommel bij aanwezig geweest. Werkzaak heeft zelf de ambitie om vaker bijeenkomsten voor raadsleden in de regio te organiseren, maar zoekt nog naar een vorm die aansluit bij de wensen en mogelijkheden van raadsleden.

4.4 Tussenbalans

In beide casussen wordt door de beleidsambtenaren van Zaltbommel, de bestuurders en medewerkers van de samenwerkingsverbanden ervaren dat de samenwerking bijdraagt aan geringere kosten voor de betrokken gemeenten, een verminderde kwetsbaarheid en een hogere kwaliteit. Door deze positieve beeldvorming vertonen raadsleden weinig actieve betrokkenheid bij de dagelijkse gang van zaken. Zij laten zich informeren, door kennis te nemen van de stukken die bij de raadsagenda zijn gevoegd, maar stellen daarover zelden vragen. Indien zij daartoe worden uitgenodigd stellen zij een zienswijze op en besluiten over begrotingen, werkplannen en verordeningen. Zelf nemen raadsleden daarin geen initiatief.

De informatievoorziening aan de raad vindt grotendeels plaats binnen de reguliere P&C-cyclus en heeft daarmee een overwegend financieel en bedrijfseconomisch karakter. Er is buiten de P&C-cyclus ruimte voor extra informatiemomenten, in de vorm van informatieavonden of werkbezoeken. Verschillende raadsleden uit Zaltbommel zijn daarbij aanwezig.

Al met al blijkt uit de casussen dat alle relevante en wettelijk verplichte informatie beschikbaar is. Formeel zijn in de regelingen de formele vereisten vastgelegd, bijvoorbeeld wat de procedure van wijzigen inhoudt. Ook alle procedures worden, voor zover wij dat hebben kunnen waarnemen, nagevolgd. In de praktijk is het beeld dat de raad wordt geïnformeerd of wordt uitgenodigd om waar dat nodig is om een besluit te nemen. De raad zelf is weinig proactief, maar wordt ook niet gestimuleerd (c.q. uitgedaagd) door het College van B&W om zich actiever op te stellen.

5. De raad

5.1 De raad in het proces

In paragraaf 2.2 zijn de formele verantwoordelijkheden van de raad bij de aansturing van gemeenschappelijke regelingen al beschreven. Bij het aangaan van een regeling moeten zij hier expliciet mee instemmen. Verder wordt de raad altijd om een zienswijze gevraagd als het gaat om de jaarlijkse begroting van de algemene regeling.

Paragraaf 3.2 schetst de werkwijze in de praktijk. Voor het overige is de rol van de raad in de praktijk vooral 'reactief', zoals al aangegeven is in het vorige hoofdstuk. De gemeente Zaltbommel heeft de gewoonte om de stukken van gemeenschappelijke regelingen op de 'ter kennisname lijst' van binnengekomen stukken voor de raad te plaatsen. Het is dan aan raadsleden zelf om, indien zij daar aanleiding voor zien, daar aandacht voor te vragen in de raad of commissie. Voorts is er een vast agendapunt tijdens de raadsvergadering waar de mogelijkheid wordt geboden om informatie te delen over ontwikkelingen bij gemeenschappelijke regelingen of om vragen te stellen. Naar mening van betrokkenen (ambtenaren, bestuurders en raadsleden) wordt hier weinig gebruik van gemaakt.

Bij door gemeenschappelijke regelingen voorgenomen – belangrijk geachte - besluiten kan de raad om een zienswijze worden verzocht. In de afgelopen periode gaven ontwikkelingen bij 'Veilig Thuis' aanleiding voor meer intensieve aandacht vanuit de raad. De werkzaamheden van Veilig Thuis zijn ondergebracht bij de GGD. Door een samenloop van omstandigheden nam de werkdruk bij Veilig Thuis sterk toe, terwijl er tegelijkertijd tekorten op de begroting ontstonden. Een actieve informatiedeling door de betrokken bestuurder (wethouder Buwalda) en berichtgeving hierover in de regionale pers droegen er toe bij dat de raad van Zaltbommel grotere aandacht had voor de ontwikkelingen en daar in raads- of commissievergaderingen vragen over heeft gesteld.

5.2 Opvattingen van de raad

Met de raad is van gedachten gewisseld over hun huidige en gewenste rol. Dit heeft plaatsgevonden aan de hand van de bespreking van een casus, die gesitueerd was in de fictieve gemeente Fonkelveen. De door raadsleden in de discussie gemaakte opmerkingen zijn herleid naar hun kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden. Tevens is gesproken over de informatievoorziening over ontwikkelingen in gemeenschappelijke regelingen. Een goede informatievoorziening vormt immers een belangrijke voorwaarde om de genoemde verantwoordelijkheden daadwerkelijk waar te kunnen maken.

Kaderstelling

Wat hun *kaderstellende rol* betreft waren de raadsleden in de discussie er zich van bewust dat zij weinig actief sturen op ontwikkelingen binnen gemeenschappelijke regelingen. Genoemd is dat het niet aan raadsleden is om te veel op de details te zitten, en dat gemeenschappelijke regelingen voor een belangrijk deel betrekking hebben op de uitvoering van beleid. In dat licht zagen de raadsleden hun verantwoordelijkheden vooral rond 'bijsturen' en aandacht vragen voor mogelijke negatieve effecten van het beleid van gemeenschappelijke regelingen voor de inwoners van Zaltbommel. In dit verband werd ook wel verwezen naar de ontstane problemen bij 'Veilig Thuis'. Verder gaven de raadsleden aan dat als met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen er besluiten voorliggen die financiële consequenties hebben voor de gemeente, de raad altijd in de gelegenheid moet worden

gesteld om daarover een zienswijze op te stellen. Gevraagd naar de gebruikelijke praktijk in Zaltbommel, stelden de deelnemende raadsleden vast dat zij weinig proactief opereren als het gaat om samenwerkingsbeleid. Het ontbreken van een algemene visie werd erkend, waarmee ook de mogelijkheden voor actieve sturing vanuit de raad op de gang van zaken in specifieke samenwerkingsverbanden lastig wordt. Deze bevinding is bevestigd in de casestudies. Betrokkenen binnen deze samenwerkingsverbanden hebben aangegeven geen sturing vanuit de raad te hebben ervaren.

Controleren

Met betrekking tot de *controlerende rol* merkten de raadsleden op dat het toezicht op de ontwikkelingen in gemeenschappelijke regelingen primair berust bij de vertegenwoordigers van de gemeente in het algemeen bestuur van deze regelingen. Het is dan aan de raad om het functioneren van deze vertegenwoordigers te volgen en te beoordelen. In dat kader verwachten de raadsleden dat hun wel regelmatig verslag wordt gedaan van de ontwikkelingen in gemeenschappelijke regelingen. In de praktijk ervaren zij dat zij in het algemeen voldoende worden geïnformeerd.

Verder vonden zij ook dat als hun signalen van inwoners of ondernemers bereiken over mogelijk negatieve ontwikkelingen, zij deze altijd in de raad aan de orde kunnen stellen. De aan de discussie deelnemende raadsleden zouden het verder op prijs stellen als de vertegenwoordiger van de gemeente in het Algemeen Bestuur een enkele maal de tijd zou nemen om in de raad zijn of haar visie te geven op de samenwerking, de ambities van de gemeenschappelijke regeling en het beleid om die ambities te realiseren.

Informereren

Voor dit alles is het nodig dat de raad regelmatig wordt geïnformeerd over ontwikkelingen en resultaten. Naar mening van de raadsleden heeft het College van B&W een actieve informatieplicht als er sprake is van problemen of beleidswijzigingen. Als daar geen sprake van is, is het lastig om te bepalen welke informatie de raad dient te verkrijgen. De raad wil 'weten wat er speelt', maar hoeft tegelijkertijd niet geïnformeerd te worden over details. De raadsleden begrijpen dat het is lastig is om daarin een duidelijk onderscheid te maken. In de discussie gaven de raadsleden aan dat het goed zou zijn om in de raad, samen met het College, nog eens van gedachten te wisselen over de inrichting van de informatievoorziening. Daarbij kunnen nieuwe afspraken worden gemaakt over de aard en diepgang van de te verstrekken informatie, alsmede van de frequentie waarin deze wordt verstrekt.

Verder werd er voor gepleit om ook regelmatig vertegenwoordigers van gemeenschappelijke regelingen in de raad of commissie uit te nodigen. Recente informele ontmoetingen met enkele vertegenwoordigers van gemeenschappelijke regelingen waren goed bevallen, omdat er dan open veel informatie kan worden gewisseld.

Samenvattend

Samenvattend kan op basis met de discussie met de raadsleden worden geconstateerd dat raadsleden:

- zich er van bewust zijn dat er zelden tot nooit binnen de raad wordt gesproken over de overwegingen en uitgangspunten die leiden tot deelname aan (of continuering van) een gemeenschappelijke regeling.
- veel informatie ontvangen over de gang van zaken in een gemeenschappelijke regeling, maar het vervolgens lastig vinden om daarin te bepalen wat hoofd- en bijzaken (details) zijn.

- het lastig vinden om actief gerichte vragen te stellen over de gang van zaken in samenwerkingsverbanden.

Gezien deze observaties, die in de discussie met de raadsleden aan de orde kwamen, is de behoefte geuit om nieuwe afspraken te maken over een informatievoorziening die meer inzicht geeft in de betekenis van de samenwerking voor Zaltbommel. Verder werden informele ontmoetingen met vertegenwoordigers van gemeenschappelijke regelingen gewaardeerd en werd voorgesteld om hiervan vaker gebruik te maken. Ook werd het nuttig geacht om met enige regelmaat met andere raden contact te hebben over de ontwikkelingen in een gemeenschappelijke regeling.

Tevens is gebleken dat binnen de raad zelden tot nooit de discussie wordt gevoerd over de uitgangspunten en ambities bij regionale samenwerking in het algemene of bij het toetreden tot specifieke samenwerkingsverbanden. Bij het ontbreken van een visie waaraan ontwikkelingen kunnen worden getoetst, vindt er evenmin een discussie plaats over de meerwaarde van de samenwerking. Het beleid wordt niet geëvalueerd en eventuele veranderingen, bijsturing of uittreding komen evenmin ter sprake.

6. De verkregen inzichten nader getoetst

6.1 Toepassing van het gehanteerde referentiekader

In de vorige hoofdstukken zijn in het onderzoek verkregen informatie en opvattingen gestructureerd weergegeven. In dit hoofdstuk wordt deze informatie in verband gebracht met het ontwikkelde referentiekader. In dit kader zijn vier aandachtspunten onderscheiden:

- a. Welke ambities zijn met de samenwerking gemoeid?
- b. Welke investeringen (in tijd- en menskracht) moet de gemeente doen om de samenwerking te laten functioneren?
- c. Binnen welke randvoorwaarden (context) komt de samenwerking tot stand?
- d. Hoe is het stelsel van regels en procedures (governance) ingericht?

6.1.1 Ambities

In de eerdere hoofdstukken is geconstateerd dat een algemene visie, waaruit vervolgens concrete ambities met samenwerking kunnen worden afgeleid, ontbreekt. Samenwerking dient volgens betrokkenen te leiden tot een hogere kwaliteit (voor gemeente en de inwoners), lagere kosten en het verminderen van kwetsbaarheid. Al eerder is geconstateerd dat deze drie K's vooral betrekking op beheersing en efficiency voor de gemeente zelf. Daardoor is er minder aandacht voor het onderscheiden en expliciteren van gezamenlijke regionale maatschappelijke ambities. Zo zijn vormen van samenwerking denkbaar waarvan de regio als geheel profiteert, maar die wellicht van Zaltbommel vragen om een extra bijdrage aan de kosten. Ook is voorstelbaar dat ter wille van regionale belangen Zaltbommel kwalitatief goede medewerkers 'afstaat' aan de regio, en zo inlevert op kwaliteit. Daarmee is niet gezegd dat dit in alle gevallen zou moeten plaatsvinden. Bij het ontbreken van aandacht voor de gezamenlijke regionale ambities, worden dergelijke afwegingen niet gemaakt.

Verder is geconstateerd dat de ambities van kostenbeheersing, hogere kwaliteit en het verminderen van de kwetsbaarheid door gemeenschappelijke regelingen niet zijn geconcretiseerd en uitgewerkt. Hierdoor is het niet mogelijk om structureel te toetsen of en in welke mate deze ambities worden gerealiseerd. Meer in het algemeen geldt dat bij het ontbreken van uitgewerkte en concrete ambities het niet mogelijk is om een structurele toets op het beleid als geheel in te richten. Een gangbaar model voor een dergelijke toets is de Plan-Do-Check-Act (PDCA-)cyclus. Als het gaat om samenwerkingsbeleid is er binnen Zaltbommel geen dergelijke cyclus aangetroffen.

6.1.2 Investerings

Samenwerking vraagt om investeringen in tijd, aandacht en capaciteit. Als samenwerking wordt overwogen, is er onderhandeling nodig. Als er sprake is van samenwerking, dan is er ook sprake van coördinatie en afstemming. Indien er informatie wordt ontvangen, dient deze te worden verspreid en op gereageerd. Waarna er beslissingen worden voorbereid en genomen. Hiervoor dienen de vertegenwoordigers van de gemeente aanwezig te zijn bij bijeenkomsten van de samenwerking. Over hun gedrag bij de bijeenkomsten is hierop weer verantwoording af te leggen.

Deze inspanningen worden in de praktijk van Zaltbommel gedaan. Uit de gevoerde interviews wordt duidelijk dat zij niet als een bijzonder zware last worden ervaren. Er is één ambtenaar, de coördinator, die een deel van zijn tijd besteedt aan het inventariseren van de binnenkomende informatie. Hij verzorgt ook de coördinatie van de verspreiding en afhandeling van die informatie en de daarmee verbonden acties. Voor het overige ervaren de betrokkenen, zowel bestuurders als ambtenaren, de

investerings in tijd als overzichtelijk en verantwoord. De schaal van de gemeente en de makkelijke informele contacten dragen daar volgens hen zeer aan bij. Ook het afleggen van verantwoording aan de raad wordt niet als een grote investering ervaren.

Naarmate de schaal van de samenwerking toeneemt, nemen de investeringen eveneens toe. Dit wordt vooral ervaren bij de samenwerking binnen de Veiligheidsregio. De schaal is dusdanig groot dat er sprake is van intensieve informatiestromen en veel coördinatie en afstemming. Zaltbommel bereidt dan ook op ambtelijk niveau samen met enkele andere gemeenten gezamenlijke standpunten in de Veiligheidsregio voor.

Juist de bedrijfsmatige focus draagt er toe bij dat er sprake is van een hoge mate van efficiency. De kosten blijven daardoor beperkt. Dit gebeurt onder meer door te kiezen voor zo min mogelijk en vooral informele procedures. De focus van de gemeente Zaltbommel op de drie K's komt minder tot uiting in haar deelneming van de veiligheidsregio, aangezien de schaal van deze regio als (te) groot wordt ervaren. Dit zorgt voor minder efficiënte procedures voor besluitvorming. Hierin heeft de gemeente echter geen keuze, omdat deze samenwerking door de wetgever is bepaald en verplicht gesteld. Rond de arbeidsmarktregio speelden vergelijkbare overwegingen. Ook daarin is het de wetgever die de omvang van de regio bepaald. Zaltbommel heeft samen met andere gemeenten een succesvolle lobby gevoerd die geleid heeft tot (instandhouding van) de arbeidsmarktregio Rivierenland. Deze is één van de kleinste in Nederland.

6.1.3 Context

De context waarbinnen samenwerking tot stand komt zijn, zo blijkt uit de algemene literatuur, van invloed op de dagelijkse praktijk. Het maakt wat uit of het gaat om grote of kleine samenwerkingsverbanden, of het gaat om verplichte of vrijwillige samenwerking. Ook blijkt het invloed te zijn of de samenwerking wat omvang en cultuur betreft tot stand komt tussen min of meer vergelijkbare gemeenten. Als naar Zaltbommel wordt gekeken, is onmiskenbaar dat het gebied van de gemeente zich in zekere zin op een 'eiland' bevindt wat de samenwerking met andere gemeenten beïnvloedt. Op dit 'eiland' bevindt zich één andere gemeente, Maasdriel. Samenwerking met Maasdriel voelt voor allerlei spelers binnen Zaltbommel als min of meer vanzelfsprekend, al wordt geregeld geconstateerd dat er culturele verschillen tussen beide gemeenten, en ook in de bestuurscultuur zijn, die de samenwerking kunnen belasten. Samenwerking die de grenzen van het 'eiland' Bommelerwaard overschrijdt stuiten op diverse bezwaren vanwege bijvoorbeeld een andere cultuur, het karakter van een forensengemeente en fysieke afstanden. De Bommelerwaard, en in iets mindere mate Rivierenland worden als gunstige schalen ervaren. Slechts enkele gemeenten in Rivierenland zijn groter, verschillende hebben een vergelijkbare schaal. Dit maakt het eenvoudiger dat Zaltbommel een vooraanstaande rol speelt, bijvoorbeeld doordat relatief vaak een vertegenwoordiger van deze gemeente deel uitmaakt van het DB van het samenwerkingsverband.

6.1.4 Governance

Governance betreft het geheel van regels en voorschriften waarmee de samenwerking wordt aangestuurd. Daarbij gaat het ook om de vastlegging van bevoegdheden en in het bijzonder het expliciteren van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raad, inclusief de daarvoor belangrijke inrichting van de informatievoorziening.

In Zaltbommel gaat de uitwerking van de regels en procedures niet verder dan de wettelijke vereisten. Taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn binnen de organisatie niet uitgewerkt en concreet belegd. Weliswaar is geconstateerd dat in de praktijk binnen de organisatie in grote lijnen wel dezelfde aanpak door ambtenaren en portefeuillehouders wordt gevolgd. Tegelijkertijd geven ambtenaren en

bestuurders daar een eigen invulling aan. De schaal van de gemeente Zaltbommel, zo wordt door een aantal geïnterviewden gesteld, maakt al te zware en formele procedures niet nodig. In informele contacten tussen ambtenaar en portefeuillehouder kan al veel tot stand komen. Dit maakt de continuïteit kwetsbaar bij drukte en uitval van personen kan het voor bijvoorbeeld raadsleden lastig maken om te overzien hoe processen verlopen en op welke momenten zij daar inbreng in kunnen hebben.

De gemeente voldoet aan de wettelijke vereisten dat er een register is, dat informatie wordt versterkt over de gemeenschappelijke regelingen in de begroting. Naar mening van raadsleden wordt de raad in het algemeen prima geïnformeerd over de ontwikkelingen in de diverse regelingen, soms is er zelfs sprake van te veel informatie, waardoor het eerder lastiger wordt om de hoofd- en bijzaken van elkaar te onderscheiden. Om meer gevoel te krijgen bij de belangrijke ontwikkelingen en resultaten stellen raadsleden prijs op meer gerichte informatie voor de gemeente Zaltbommel en (informele) ontmoetingen met vertegenwoordigers van samenwerkingsverbanden.

6.1.5 Tussenbalans

De nadruk op de drie K's, die alle drie neigen tot bedrijfseconomische afwegingen, heeft er wat de samenwerkingen van Zaltbommel betreft toe bijgedragen dat er sprake is van geringe investeringen in de aansturing van en het participeren in deze samenwerkingen. Andere relevante aandachtspunten bij samenwerking, ambities, randvoorwaarden en governance, krijgen weinig aandacht. Zo zijn ambities weinig expliciet gemaakt. Zelden tot nooit wordt stilgestaan bij de vraag of de samenwerking in een specifieke gemeenschappelijke regeling nog bijdraagt aan de maatschappelijke ambities van Zaltbommel. De consequenties van de bijzondere context van Zaltbommel zijn eveneens nauwelijks een punt van discussie. En de governance in de samenwerkingsverbanden is, buiten de wettelijke vereisten, weinig uitgewerkt.

Bijlage A Interviews en documentatie

Geïnterviewde personen

Naam	Functie
M. Muurling	Griffier
A. van den Bosch	Burgemeester
A. Bragt	Wethouder
S. Buwalda	Wethouder
K. Zondag	Wethouder
H. Looijen	Wethouder
H. Sluiter	Raadslid
H. Derksen	Gemeentesecretaris
A. Sybesma	Beleidsmedewerker RO – contactambtenaar PHTB
W. van der Werken	Afdelingshoofd Financiën
J. Aarnink	Beleidsmedewerker sociaal domein / contactambtenaar werkzaak
Y. Schouten	Beleidsmedewerker regionaal archief rivierenland
A. Jacobs	Concerncontroller gemeente Zaltbommel
G. Rinkel	Vanaf 1 januari 2017 coördinerend ambtenaar samenwerkingen / contactambtenaar ODR
R. van Osch	Beleidsmedewerker Openbare orde en veiligheid – contactambtenaar veiligheidsregio
J. Vermunt	Tot 1 januari 2017 coördinerend ambtenaar Samenwerkingen / contactambtenaar ODR
E. Boer	Directeur GR Werkzaak
C. Stevens	Beleidsmedewerker GR Werkzaak
C. van de Wetering	Manager bedrijfsvoering GR Werkzaak
A. Schipper	Directeur ODR – Rivierenland

Tevens heeft op 2 februari een discussiebijeenkomst plaatsgevonden met een aantal raadsleden.

Bestudeerde documentatie

Zie diverse voetnoten in dit document voor specifieke verwijzingen naar documentatie, wetten, website e.d. Verder is veel gebruik gemaakt van de beschikbare informatie van de verschillende regelingen en Programmabegrotingen gemeente Zaltbommel 2015, 2016 en Jaarrekeningen Zaltbommel 2014, 2015.

Bijlage B Uitgewerkt referentiekader

AMBITIES!

- Is bij het aangaan van de samenwerking aangegeven welk maatschappelijk belang hiermee is gediend?
- Wat is de motivatie voor de gemeente Zaltbommel om de samenwerking aan te gaan? Welke effecten en resultaten worden hiervan verwacht?
- Is aangegeven waarom verwacht wordt dat de realisatie van deze effecten beter is gediend met de samenwerking met andere gemeenten dan wanneer Zaltbommel dit zelfstandig doet?

INVESTERINGEN!

- Wat zijn de informatiekosten: de kosten om inzicht te krijgen in onder meer de doelen en middelen van de samenwerkingspartners?
- Wat zijn de coördinatiekosten: de kosten van het afstemmen van regionale beslissingen met andere overheden en organisaties (interbestuurlijke afstemming) en met aanpalende beleidsdomeinen (intersectorale afstemming)?
- Wat zijn de onderhandelingskosten: de kosten voor bereiken van overeenstemming over de inhoud en vorm van de samenwerking en over de verdeling van de kosten en opbrengsten?
- Wat zijn de handhavings- en bewakingskosten: de inspanningen om te bezien of partners zich houden aan gemaakte afspraken en voldoen aan de verplichtingen?
- Wat zijn de vertegenwoordigingskosten; de inspanningen voor overleg en ruggenspraak met de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten, samenwerkingspartners andere overheden en inwoners?

RANDVOORWAARDEN!

- Is er sprake van 'vrijwillige' of 'gedwongen' samenwerking?
- Is er gekozen voor 'lichte' of 'informele' vormen van samenwerking? Of juist voor een betrekkelijk zware en formele wijze invulling?
- Wat is de omvang van de gerealiseerde samenwerking? Gaat het om één samenwerkingspartner of enkele tientallen? En zijn dat min of meer gelijksoortige ('homogene') samenwerkingspartners, of verschillen de samenwerkingspartners veel van elkaar?
- Wat is de relatiestructuur van een gemeente: neemt een gemeente deel aan betrekkelijk veel of weinig samenwerkingsverbanden? En ook: gaat het om sterk verschillende samenwerkingsverbanden of komen ze min of meer overeen?
- Wat is de samenwerkingscultuur en de mate van consensus?

GOVERNANCE!

- Wat is het geheel aan regels en procedures waarmee sturing wordt gegeven aan de samenwerking?
- Hoe is geborgd dat gemeenteraad invulling kan geven aan zijn controlerende en kaderstellende verantwoordelijkheden?
- Zijn de bevoegdheden van college van B&W, raad, de inrichting van het bestuur van het samenwerkingsverband, de besluitvormingsmechanismen en de wijze waarop daarover verantwoording wordt afgelegd aan de betrokken gemeenten duidelijk omschreven?
 - Hoe is de informatievoorziening over de ontwikkelingen in de samenwerking aan de raad ingericht?