

Cranendonck en de samenwerking A2 gemeenten

Cranendonck, september 2011.

De Rekenkamercommissie Cranendonck bestaat uit:

Drs. Jan van den Heuvel
Drs. Angelique Hubens
Drs. Stefan de Kort CPC

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING	1
1.1 AANLEIDING ONDERZOEK.....	1
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN EN ONDERZOEKSUITVOERING	1
1.3 OPBOUW NOTITIE	2
2 DE ONTWIKKELING VAN DE A2 SAMENWERKING	3
3 BEVINDINGEN.....	7
3.1 DE ROLVERDELING	7
3.2 DE INFORMATIEVERSCHAFFING RICHTING GEMEENTERAAD	8
3.3 DE KADERSTELLING EN DE CONTROLE DOOR DE GEMEENTERAAD	9
3.4 DE DOELSTELLINGEN EN DE DOELREALISATIE	10
4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	13
4.1 CONCLUSIES	13
4.2 AANBEVELINGEN	14
BIJLAGE GEINTERVIEWDE PERSONEN	15

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING ONDERZOEK

Voor kleinere gemeenten geldt dat het steeds moeilijker is om aan alle gestelde vereisten op gebied van wet- en regelgeving te voldoen. Dit wordt ondermeer veroorzaakt door de toenemende hoeveelheid wet- en regelgeving alsook de complexiteit ervan. Dit stelt eisen aan de gemeentelijke bedrijfsvoering, zowel in kwaliteit en omvang van de ambtelijke organisatie alsook aan de te maken investeringskeuzes in bijvoorbeeld ICT. Daarnaast is het zo dat kleine gemeenten om zelfstandig te kunnen blijven zich moeten wapenen om deze zelfstandigheid te behouden. Het zijn vooral deze overwegingen, die ertoe hebben geleid dat in 2004 de gemeenten Heeze-Leende, Valkenswaard, Waalre en Cranendonck een intentieverklaring hebben getekend om te komen tot een vorm van samenwerking, dit onder de noemer van A2-samenwerking.

Belangrijkste doelstellingen van deze samenwerking zijn volgens deze intentieverklaring:

- Vermindering van de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat;
- Verhoging van de kwaliteit van het ambtelijk apparaat;
- Verhoging van de efficiency van het ambtelijk apparaat (gericht op processen);
- Verbetering van de effectiviteit van het ambtelijk apparaat (gericht op mensen).

In basis richt het convenant zich op samenwerking in de bedrijfsvoering, maar mogelijk ook op andere terreinen. Dit wel onder randvoorwaarden:

- Elk van de gemeenten wil haar eigen kenmerkende karakter behouden en ontwikkelen;
- Samenwerken in A2 verband kan daarbij helpen;
- Bestaande 'andere' samenwerkingsverbanden worden gerespecteerd, ook in de toekomst blijven andere verbanden mogelijk, maar wel vanuit de benadering als een van de A2gemeenten participierend in een ander verband
- Samenwerking krijgt kostenneutraal gestalte.

In de intentieverklaring zijn taakvelden benoemd waarop samenwerking mogelijk is. Tot op heden is gekomen tot samenwerking op het gebied van personeels- en salarisadministratie (in de vorm van een shared service centre SSC), werk&inkomen (een intergemeentelijke sociale dienst) en juridische control. Daarnaast zijn er vergevorderde plannen om te komen tot integratie van ICT-diensten (regionaal centrum voor ICT-diensten).

Inmiddels heeft de gemeente Waalre besloten af te zien van deelname in de A2-samenwerking. De overige drie gemeenten gaan door in het samenwerkingsproces.

1.2 ONDERZOEKSVRAGEN EN ONDERZOEKSUITVOERING

Het onderzoek beoogt weer te geven wat de rol van de gemeenteraad is in de A2-samenwerking en hoe optimaal invulling gegeven kan worden aan deze rol.

Onderzoeksvragen:

1. Hoe is de rolverdeling tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders gedefinieerd als het gaat om inrichting van de samenwerking A2-gemeenten?
2. Welke informatie is op verschillende momenten voor de gemeenteraad beschikbaar om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?
3. Op welke manier geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol?
4. In hoeverre passen de gemaakte keuzes voor samenwerking op de verschillende taakvelden (waaronder in ieder geval personeels- en salarisadministratie, werk&inkomen, juridische control en ICT-diensten) binnen de doelstellingen (vermindering kwetsbaarheid en verhoging kwaliteit, efficiency en effectiviteit van het ambtelijk apparaat) zoals geformuleerd in het convenant. Hoe worden de doelstellingen gekwantificeerd en geborgd?

De basis voor het onderzoek is een analyse van de documenten en de audioverslagen van raads- en commissiebijeenkomsten over de A2 samenwerking. Daarnaast zijn in de periode juli – augustus - september 2011 interviews gehouden met leden van de gemeenteraad en andere betrokkenen bij de A2 samenwerking. In bijlage 1 wordt een overzicht van de geïnterviewde personen gegeven.

De onderzoeksoopdracht is eerder ter informatie aangeboden aan de gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders.

Het onderzoek is in eigen beheer van de RKC uitgevoerd.

1.3 OPBOUW NOTITIE

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 de ontwikkeling van de A2 samenwerking chronologisch beschreven. De belangrijkste bevindingen worden in hoofdstuk 3 aan de hand van de onderzoeksvragen weergegeven. In hoofdstuk 4 worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

2 DE ONTWIKKELING VAN DE A2 SAMENWERKING

In dit hoofdstuk wordt een korte chronologische schets van de A2 samenwerking gegeven. Gelet op de vraagstelling van dit onderzoek gebeurt dit aan de hand van de belangrijkste momenten, waarbij ook de gemeenteraad in beeld is. Daarvoor is in het raadsinformatiesysteem nagegaan op welke momenten en waarover de gemeenteraad is geïnformeerd dan wel besluitvorming heeft plaatsgevonden. Als periode is gehanteerd: de periode januari 2005 tot september 2011

Als startdocument voor de A2 samenwerking kan worden gezien: de 'Intentieverklaring om te komen tot een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard en Waalre', die op 8 december 2004 is ondertekend door de burgemeesters van de vier gemeenten. De intenties hebben betrekking op: versterking spankracht en weerbaarheid van de individuele gemeenten, vermindering kwetsbaarheid, verhoging kwaliteit, doelmatigheid, en doeltreffendheid van het ambtelijk apparaat van de gemeenten. Het gaat om structurele, niet-vrijblijvende en voor een langere termijn geldende samenwerking. De samenwerking start op de thema's: bouw- en woningtoezicht, juridische controlling, personeel en organisatie, sociale zaken (m.u.v. Cranendonck). De samenwerking moet in beginsel kostenneutraal gestalte krijgen. Voor zover de samenwerking de kaderstellende rol van de raad raakt zullen voorstellen ter besluitvorming aan de onderscheidenlijke raden worden voorgelegd.

Op 17-1-2005 is deze intentieverklaring in de Beleidscommissie voor kennisgeving aangenomen. In dat zelfde jaar, namelijk in de raadsvergadering van 27-9-2005 staat het 'voorstel instemming startnotitie samenwerking op het gebied van sociale zaken met de gemeenten Weert, Nederweert, Cranendonck' geagendeerd. Bij de behandeling wordt vanuit de raad met name gevraagd naar de efficiency voordelen en naar de mogelijke risico's. Het voorstel wordt aangenomen. In de bijeenkomst van de controle commissie op 14-9-2005 over dit onderwerp worden vooral ook de efficiency voordelen benadrukt alsook de wenselijkheid om expliciet 'go or no go' momenten aan te geven. In de bijeenkomst van de controle commissie op 29-11-2006 wordt voorgesteld niet akkoord te gaan met de oprichting van een intergemeentelijke sociale dienst in onderlinge samenwerking tussen de gemeenten Cranendonck, Nederweert en Weert. De controle commissie stemt in met het voorstel van het college. Op 12-12-2006 besluit de gemeenteraad conform het advies van de controle commissie

Op 3-9-2007 wordt in de beleidscommissie de 'Bestuursopdracht inzake uitvoering onderzoek toetreding Cranendonck op 1-1-2009 tot het SWI A2'. Aangezien de colleges van de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard en Waalre een intentieverklaring gesloten hebben om op een 4-tal terreinen (waaronder Werk en Inkomen) te gaan samenwerken kan het onderzoek starten of het mogelijk is het huidige samenwerkingsverband van de drie gemeenten door te ontwikkelen naar een samenwerkingsverband met Cranendonck als vierde gemeente. Als randvoorwaarden bij deze verkenning gelden:

- Tijdens het proces vindt regelmatig terugkoppeling plaats naar het College en Raad;
- De stuurgroep is bevoegd externe ondersteuning in te huren (projectleider 1 dag per week);
- De opdracht wordt uitgevoerd binnen de aangegeven budgettaire kaders;
- Het onderzoek wordt afgerond in december 2007.

In de Beleidscommissie van 15-9-2008 is het raadsvoorstel 'Samenwerking A2 gemeenten op het gebied van werk en inkomen' geagendeerd. Een uitgebreide discussie vindt over dit voorstel plaats. Daarbij komen als belangrijkste aandachtspunten naar voren: de vraag waarom nu deze samenwerking aangaan gelet op de vele onzekerheden rondom CWI/UWV e.d., de financiële onduidelijkheid (incidentele en structurele kosten), hoge kosten, de openbaarvervoer verbindingen met Valkenswaard en vergoedingen hiervoor. Op basis van de discussie is een aangepast voorstel ingebracht in de bijeenkomst van de raad op 30-9-2008, dat wordt aangenomen. Bij de discussie wordt vooral gepleit om bij de samenwerking heldere doelen vooraf te stellen, aan de hand waarvan de samenwerking kan worden uitgewerkt.

In de Adviescommissie raad van 31-3-2009 is de 'Bestuursovereenkomst SWI Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard en Waalre' behandeld op verzoek van een raadslid, nadat het voorstel eerder (3-2-2009) ter kennisname op de agenda stond. In de discussie komen onderwerpen aan de orde als:

het meer centraal stellen en vooraf vastleggen van de dienstverleningskwaliteit, de informatie voor de klanten, de behandeling van de Burap als momentum voor de informatie richting raad en het belang om als raad tijdig de koers te bepalen op welke thema's moet worden samengewerkt.

De 'projectopdracht toekomstige samenwerking A2 gemeenten' is ter informatie aangeboden aan de Adviescommissie raad van 9-2-2010. Hierover heeft geen discussie plaatsgevonden.

Bij de raadsbehandeling van de begroting 2010 op 10-11-2009 is een motie intergemeentelijke samenwerking aangenomen, die het College van B&W opdraagt 'in projectplannen voor intergemeentelijke samenwerking naast de kwalitatieve doelstellingen, duidelijke gekwantificeerde en meetbare doelstellingen op te nemen voor besparingen in kosten en FTE's daar waar mogelijk ten gevolge van de implementatie van het project en hierover in de projectevaluatie te rapporteren.

Bij een informatieve bijeenkomst op 18-11-2009 is door de raadsleden van de vier gemeenten verzocht een positionpaper op te stellen.

In de bijeenkomst van de adviescommissie raad op 4-1-2011 is een raadsinformatiebrief over het positionpaper A2 samenwerking ter kennisname gebracht. Op 15-3-2011 wordt in de adviescommissie raad het voorstel 'A2 samenwerking en positionpaper' behandeld. Daarin wordt voorgesteld in te stemmen met een aantal randvoorwaarden inzake de A2 samenwerking en om daarnaast met instemming kennis te nemen van de ambitie om de A2-samenwerking te verankeren via een juridische entiteit, waarvan een concreet voorstel aan de raad dit jaar wordt aangeboden. De randvoorwaarden zijn:

- '1. De nieuwe samenwerkingsvorm moet bijdragen aan het versterken van de zelfstandigheid en bestuurskracht van de afzonderlijke gemeenten.
2. De lokale identiteit en zelfstandigheid van de betrokken gemeenten blijft behouden. Dit komt tot uitdrukking in het behoud van de mogelijkheid om eigen beleidskeuzen te kunnen maken en verbonden te blijven met de lokale gemeenschap.
3. Er moet zo min mogelijk sprake zijn van bestuurlijke en ambtelijke drukte. De nieuwe samenwerkingsvorm moet zo efficiënt mogelijk zijn qua tijd, capaciteit en energie die de vier gemeenten er in moeten stoppen.
4. De nieuwe samenwerkingsvorm moet een zo effectief mogelijk aanpak bieden.
5. Er moet sprake zijn van een krachtige ondersteuning van de gestelde doelen van de samenwerking (continuïteit, kwaliteit en versterken dienstverlening).
6. Er moet sprake zijn van één besturingsfilosofie, een goed afgebakend takenpakket en vooraf SMART-geformuleerde doelstellingen van de samenwerking zijn. De afbakening met andere samenwerkingsverbanden als de SRE moet helder zijn.'

Het advies van de commissie is om het als hamerstuk te agenderen voor de gemeenteraad van 29-3-2011. Bij de behandeling wordt met name aandacht gevraagd voor: de kritische massa van het samenwerkingsverband (een groter volume ware wenselijk), de wenselijkheid van evaluatie alvorens tot uitbreiding van de samenwerking over te gaan.

In de adviescommissie raad van 19-4-2011 is een raadsinformatiebrief (van 15-3-2011) over de voortgang van de A2 samenwerking. Naar aanleiding van vragen wordt gesteld dat de samenwerking in eerste instantie zich beperkt tot de drie gemeenten; op termijn kan wellicht de samenwerking (voor bepaalde onderwerpen) op grotere schaal kunnen worden gerealiseerd.

Daarnaast zijn bij de algemene beschouwingen rondom de programma begrotingen of kadernota door sommige partijen soms ook wensen en opmerkingen inzake de samenwerking naar voren gebracht. Bijvoorbeeld over: de wens om op het terrein van ICT de samenwerking met andere gemeenten ter hand te nemen en de voordelen van de samenwerking vooral zichtbaar te maken (2007), meer samenwerking nodig gelet op de meer complexe vraagstukken voor de gemeente, grip houden op de regionale samenwerkingsverbanden (2008), de budgetten voor de regionale samenwerking, de formulering van concrete doelen voor de samenwerking, de verhoging van de effectiviteit en de efficiency van de samenwerking, de visie op de samenwerking en helder vooraf aangeven op welke terreinen samenwerking nodig is (2009), de wens om meer smart te beoordelen wat de samenwerking oplevert en goede informatie hierover naar de raad, meer inzicht in functioneren, diensten en kosten van verbonden partijen (2010),

In de context van de kadernota en programmabegrotingen zijn ook regelmatig budgetten beschikbaar gesteld voor de A2 samenwerking. Zo is in de Kadernota 2010 (16-6-2009) € 75.000,-, in de begroting van 2010 (10-11-2009) € 235.000,- en in de begroting 2011 € 160.000,- beschikbaar gesteld.

Ook zijn er tussentijds (mei 2009, juli 2011) enkele presentaties geweest over de samenwerking werk en inkomen en de A2 samenwerking in algemene zin. Deze presentaties waren gericht op de leden van de gemeenteraad en georganiseerd vanuit de colleges van B&W.

3 BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gegeven. In de eerste paragraaf wordt de rolverdeling tussen gemeenteraad en college besproken. In de tweede paragraaf handelt het over de informatieverschaffing richting gemeenteraad. In de derde paragraaf gaat het over de kaderstelling en controle door de gemeenteraad. Tot slot wordt in de vierde paragraaf ingegaan op het bereiken van de doelstellingen.

3.1 DE ROLVERDELING

In de gemeente heeft de gemeenteraad (naast de democratische rol) vooral de rol van kadersteller voor beleid en controleur van dat beleid. De gemeenteraad is vooral gericht op de wat- vraag: wat moet er gebeuren.

De rol van het College van burgemeester en wethouders (B&W) is gericht op de voorbereiding van beleid (op basis waarvan de gemeenteraad haar kaders kan stellen) en vervolgens op de uitvoering van dat door de gemeenteraad vastgestelde beleid. Het college van burgemeester en wethouders is vooral gericht op de hoe-vraag.

In het verlengde van het voorafgaande worden als normen voor beoordelingen gehanteerd: *De raad vervult haar rol door het opstellen van de beleidskaders en het controleren of beleid conform uitgevoerd wordt. Het College van B&W vervult de rol van uitvoerder van beleid. Deze rolopvatting is voor de betrokkenen helder en er wordt conform gehandeld.*

In het licht van deze rolverdeling kan worden geconstateerd dat de A2 samenwerking primair een zaak is van het College van B&W. Bij de A2 samenwerking gaat het juist om onderwerpen, die betrekking hebben op de bedrijfsvoering: personeelsbeheer, werk en inkomen, juridische control en ICT. Het zijn onderwerpen, die vooral te maken hebben met de hoe-vraag. In dat opzicht is op dit moment een beperkte rol voor de raad weggelegd. Dit zou in de toekomst kunnen veranderen als de A2 samenwerking ook betrekking gaat hebben op meer beleidsmatige onderwerpen.

De samenwerking heeft in het begin een wat meer informeel karakter gehad, het was een proces van zoeken en verkennen. Sprake was van een aarzelende start met een 'hoog kauwgomballen gehalte' zoals een van de geïnterviewden aangaf. Het zijn vooral de burgemeesters en de gemeentesecretarissen van de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende, Valkenswaard en Waalre geweest, die daarbij het voortouw hebben genomen. Met de intentieverklaring van december 2004 is een eerste stap gezet. Hierin worden uitgesproken te starten op een beperkt aantal taakvelden. De gemeentesecretarissen worden verzocht hiervoor uitvoeringsdocumenten te ontwikkelen, die vervolgens aan de Colleges van B&W voorgelegd worden.

Expliciet wordt in de intentieverklaring aangegeven: 'voor zover deze samenwerking de kaderstellende rol van de raad raakt zullen voorstellen ter besluitvorming aan de onderscheidenlijke raden worden voorgelegd'. Niet aangegeven wordt welke zaken de kaderstellende rol van de raden raakt.

In de beleving welke rol moet worden gespeeld door de raad worden verschillende accenten gelegd en bestaan ook verschillende beelden.

Zo wordt door sommigen van de geïnterviewden gesteld dat de raad in deze geen formele rol heeft, omdat het bedrijfsvoeringaspecten betreft. Door anderen wordt daar tegenover gesteld dat de raad een heldere opdracht moet meegeven bij de samenwerking. De raad geeft ook budgetten mee om de samenwerking te realiseren en moet daarbij heldere randvoorwaarden meegeven, zo wordt door meerderen gesteld.

Deze wat dubbele houding over de rolverdeling komt ook bij de behandeling van de A2 samenwerking in de commissies en de raad naar voren. Aan de ene kant wordt vanuit de raad gesteld waaraan de samenwerking moet voldoen, en bijvoorbeeld door een motie bekrachtigd, terwijl op andere momenten documenten over de A2 samenwerking voor kennisgeving worden aangenomen. Documenten, die overigens ook ter informatie zijn aangereikt. In de behandeling van deze documenten wordt door het College soms helder aangegeven hoe het met de bevoegdheden en rollen van de raad en het college in deze zit; op andere momenten wordt met de raad 'meebewogen' alsof het om een bevoegdheid van de raad gaat. Wel is voor eenieder evident dat de raad het

budgetrecht heeft en die rol wordt door de raad ook geboden vanuit het College en door de raad ook opgepakt. Maar bij het verlenen van budgetten worden door de raad aanvullende eisen gesteld over de efficiency, e.d. . Deze aanvullende eisen hebben tot nu toe geen zichtbare uitwerking gekregen in de vorm van voorstellen van het college aan B&W aan de raad.

De RKC concludeert dat de rol van kadersteller voor en controleur van beleid vanuit de raad bij de A2 samenwerking nauwelijks aan de orde is, omdat het vooral gaat om bedrijfsvoering. Terecht worden de budgetten voor de A2 samenwerking door de raad vastgesteld. Lang niet alle raadsleden, zo blijkt uit de interviews en de behandeling van A2 documenten in de raad en raadscommissies, hebben een helder beeld over wat zij wel en vooral ook wat zij niet hoeven te besluiten over de A2 samenwerking. 'Terechte' (bijvoorbeeld budgetverlening) en 'onterechte' bemoeienis met de A2 samenwerking (echte bedrijfsvoeringzaken) lopen nogal eens door elkaar heen. Deze wisselende houding kan ook aan de kant van het college van B&W worden geconstateerd: soms wordt expliciet aangegeven dat het alleen maar gaat om informatie aan de raad, terwijl op andere momenten aan de raad onvoldoende wordt voorgehouden dat het gaat om een collegebevoegdheid, waardoor de raad zich inhoudelijk gaat bezighouden met bedrijfsvoeringaspecten.

3.2 DE INFORMATIEVERSCHAFFING RICHTING GEMEENTERAAD

Als normen voor beoordeling van de informatieverschaffing worden gehanteerd: *de raad wordt volledig en tijdig geïnformeerd over de ontwikkelingen rondom de A2 samenwerking*' en *'de informatieverschaffing richting raad heeft tijdig en volledig plaatsgevonden op die momenten dat de raad een besluitvormende rol heeft over de A2 samenwerking.'*

De RKC heeft aan de hand van het raadsinformatiesysteem voor de periode 2004 tot augustus 2011 nagegaan op welke momenten en wijze informatie over de A2 samenwerking aan de orde is geweest. Geconstateerd kan worden dat vooral in de beginjaren van de samenwerking weinig uitwisseling van informatie met de raad heeft plaatsgevonden. Voor de gemeenteraad is informatievoorziening over de A2 samenwerking frequenter op de agenda gekomen vanaf 2009. Illustratief in dit verband is ook het gestelde in de bijlage bij de nota communicatie (raad 27-10-2009) : *'de communicatie over de A2 samenwerking is tot nu toe niet structureel aangepakt. Er is een kick-off meeting geweest in Valkenswaard en er is twee keer een A2 nieuwsbrief verschenen.'* Als reactie daarop staat in het Programmaplan A2 gemeenten (6 april 2011) te lezen: *'wij vinden het belangrijk dat de gemeenteraden, de colleges van B&W en de medewerkers (inclusief medezeggenschapsorganen) frequent en op transparante wijze worden geïnformeerd over de voortgang van het traject'*. Middels een communicatie adviseur moet hieraan uitwerking worden gegeven. Een belangrijk communicatiemoment is de *'brede bijeenkomst'* voor raadsleden, colleges van B&W, managementteams en medezeggenschapsorganen geweest, die op 6 juli 2011 heeft plaatsgevonden. Ook blijkt uit hoofdstuk 2 over de ontwikkeling van de A2 samenwerking dat de informatieverschaffing vanaf 2009 geïntensiveerd is. Dit hangt overigens ten nauwste samen met de geïntensiveerde aanpak van de A2 samenwerking in die periode. Vooral in de tweede helft van 2010 en in 2011 komt de A2 samenwerking serieus op de agenda en worden er forse stappen gezet, op basis van een veel planmatiger en steviger aanpak. Daardoor was er ook wat te melden. Naast de algemene informatievoorziening zijn vanuit het SWI ook meer materiegerichte informatiebrieven verzorgd. Ook is op 5 oktober 2011 een themabijeenkomst gepland voor de drie gemeenteraden.

Uit de interviews komt naar voren dat de informatievoorziening de afgelopen periode over het algemeen als voldoende wordt gekwalificeerd. Soms komt de informatie wel wat laat bij de raadsleden. Ontwikkelingen zijn dan alle in volle gang of soms al afgerond (bijvoorbeeld rondom het afhaken van Waalre). Het beeld over de informatievoorziening in de eerste jaren van de A2 samenwerking is – begrijpelijkerwijs - minder scherp aanwezig bij de geïnterviewden.

In besluitvormende zin is de raad actief door het college van B&W betrokken en heeft daartoe de benodigde informatie aangeleverd. Het ging hierbij steeds om de besluitvorming over budgetten voor de A2 samenwerking. De raad gaf daarbij vaak een aantal wensen mee aan het college van B&W. Het ging dan vooral om informatie over de te behalen efficiency, de resultaten en prestaties van de samenwerking. Over deze wensen is de raad niet meer specifiek geïnformeerd. De raad heeft hierin ook zelf geen initiatieven ontplooid door tussentijds of bij een volgend voorstel over de A2 samenwerking expliciet terug te grijpen op eerdere wensen in deze.

De RKC concludeert dat de informatievoorziening richting raad in de beginperiode fragmentarisch en weinig systematisch is vormgegeven. In de afgelopen periode (vanaf 2009) is deze informatievoorziening geïntensiveerd. In deze periode is aan de gestelde normen voldaan. Daarbij is vrijwel steeds ook aangegeven wanneer het gaat om informatie ter kennisname dan wel ter besluitvorming. In een beperkt aantal gevallen was de informatie niet tijdig. De raad heeft tijdig informatie gekregen ten behoeve van besluitvorming over beschikbaar te stellen budgetten voor de A2 samenwerking. Over de daarbij door de raad geformuleerde wensen over de samenwerking is de raad niet meer expliciet geïnformeerd. De raad zelf heeft ook geen initiatieven genomen om die informatie wel te krijgen.

3.3 DE KADERSTELLING EN DE CONTROLE DOOR DE GEMEENTERAAD

De kaderstellende en controlerende rol van de raad komt in beeld wanneer het om beleidsmatige en budgettaire zaken gaat. In het verlengde hiervan hanteert de RKC als norm voor beoordeling: *de inzet van de raad inzake de A2 samenwerking is gericht op beleidsmatige en budgettaire zaken en de controle hiervan.*

Op verschillende momenten in de afgelopen periode heeft de raad budgetten beschikbaar gesteld voor de A2 samenwerking. Dat is helder en conform haar bevoegdheid en rol gebeurd door daarover expliciet te besluiten. De kaderstellende rol is echter minder helder gebleken in de praktijk. Waar het bij de A2 samenwerking gaat om bedrijfsmatige zaken heeft de raad strikt genomen geen kaderstellende rol te spelen. Gebleken is echter dat de raad wel degelijk doelen voor de A2 samenwerking meegeeft. Zo wordt vanuit de raad bijvoorbeeld meegegeven dat de A2 samenwerking:

- in een juridische constructie volgens de WGR moet worden geregeld;
- op zoek moet gaan naar meer samenwerkingspartners;
- moet leiden tot efficiencyverhoging en tot kwaliteitsverbetering van de dienstverlening;
- geëvalueerd moet worden alvorens verder te gaan met meer onderwerpen voor samenwerking;
- heldere SMART-doelen vooraf moet stellen.

Hier tekent zich een dilemma af: wat moet de raad meegeven bij de budgetverlening voor de A2 samenwerking over bedrijfsvoeringzaken en waar moet worden gestopt omdat het juist gaat om bedrijfsvoering? Geconstateerd kan worden dat de raad wel degelijk, ook al is dat niet altijd smart, stevige richtinggevende uitspraken doet over de A2 samenwerking. Kaders worden meegegeven waaraan de samenwerking moet voldoen. Strikt genomen zou de raad zich moeten richten op de inhoudelijke beleidsdoelen (wat-vraag) en de wijze waarop (hoe-vraag) het wordt uitgevoerd aan het college van B&W moeten laten. Bijvoorbeeld: op het terrein van werk en inkomen zou de raad zich moeten richten op de inhoudelijke beleidsdoelen als: daling van het aantal werklozen, het aantal uitstromers, een daling van het aantal fraude gevallen, e.d. . Hoe dat wordt gerealiseerd is primair een taak van het College.

Aan de voorkant wordt dus vanuit de raad een groot aantal wensen meegegeven, Aan de achterkant, waarbij het gaat om de controle van deze wensen is de rol van de raad veel minder pregnant. Uit de documenten en de vergaderingen over de A2 samenwerking wordt in controlerende zin nauwelijks aandacht besteed aan de A2 samenwerking. Er is duidelijk sprake van een discrepantie tussen het meegeven van wensen aan de voorkant en de controle daarop aan de achterkant.

Overigens constateert de RKC dat een meer principiële discussie over de wenselijkheid van de A2 samenwerking niet expliciet heeft plaatsgevonden. Kaderstellende uitspraken over welke zaken in welke verbanden en vormen van regionale samenwerking zijn vooraf niet gedaan. Dit is temeer van belang omdat Cranendonck een meervoudige oriëntatie kent: op de Weertse regio in Limburg en op de Eindhovense regio in Noord Brabant. Ook de tendensen tot verdere schaalvergroting en de noodzaak van een 'kritische massa' maken het waarschijnlijk, zo wordt ook in verschillende interviews gemeld, dat de A2 samenwerking als een tussenstation gezien moet worden. Een dergelijke meer fundamentele discussie hoe je als gemeente tegen samenwerking aankijkt, met wie je wilt samenwerken, wat je zelf doet, wat je uit wil besteden is niet gevoerd. Het gaat hierbij in feite ook om de vraag wat voor type gemeente je wilt zijn. Wordt sterk ingezet op het type regisseur of ook op bepaler en uitvoerder? Een dergelijke discussie is niet gevoerd. Er is gestart en er is iets ontstaan, soms ook

na het vastlopen van andere initiatieven, zoals de samenwerking sociale zaken met Weert en Nederweert. Feitelijk is de intentieovereenkomst van de burgemeesters van de vier gemeenten (2004) de oorspronkelijke basis voor de A2 samenwerking.

Waar het gaat om de kaderstelling en controle betreffende regionale samenwerking heeft de raad een uitgelezen moment en plaats bij de begroting en jaarverslag als onderdeel van de planning&controlecyclus. Afgelopen periode heeft de raad bij de algemene beschouwingen over de programmabegroting in algemene zin wel gewezen op het belang van (de A2) samenwerking, maar er zijn geen heldere doelen meegegeven, die het college van B&W als uitwerkingsopgave meekreeg. Een uitzondering hierop vormen de jaren 2010 en 2011. Zo is bij de vaststelling van de programmabegroting 2011 een motie verbonden partijen aangenomen, waarin het College wordt opgedragen bij de kadernota 2012 een uitgebreide paragraaf te wijden aan de volgende aspecten: het functioneren van de verbonden partijen, in hoeverre de geleverde diensten in overeenstemming zijn met de eisen van de gemeente Cranendonck, welke risico's de gemeente loopt op financieel en bestuurlijk gebied en welke besparingen mogelijk zijn bij de kosten van de verbonden partijen. Bij de Kadernota 2012 wordt overigens aangegeven dat de begroting en de jaarrekening van de gemeenschappelijke regelingen in afzonderlijke voorstellen aangeboden worden aan de Raad. Hierin wordt opgenomen hoe de gemeenschappelijke regeling functioneert, of de diensten overeenstemming met de gemeentelijke eisen, welke risico's de gemeente loopt en of er besparingen mogelijk zijn.

De RKC concludeert dat er door de gemeenteraad vooraf geen beleidskader voor de A2 samenwerking is vastgesteld. De intentieverklaring van 2004, vastgesteld door de colleges van B&W, is feitelijk de basis. Omdat de A2 samenwerking zich richt op bedrijfsvoeringaspecten is ook geen formeel vastgesteld beleidskader van de raad nodig. De A2 samenwerking is werkende weg ontstaan. Overigens heeft een meer principiële discussie over samenwerking - welke onderwerpen in welke vormen en op welke schaal - niet plaatsgevonden.

3.4 DE DOELSTELLINGEN EN DE DOELREALISATIE

Als norm voor de doelstellingen en de doelrealisatie hanteert de RKC dat *'de doelen SMART zijn geformuleerd en ook periodiek wordt gezien in welke mate de doelen worden gehaald'*.

Belangrijkste doelstellingen voor de A2 samenwerking zijn volgens de intentieverklaring:

- Vermindering van de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat;
- Verhoging van de kwaliteit van het ambtelijk apparaat;
- Verhoging van de efficiency van het ambtelijk apparaat (gericht op processen);
- Verbetering van de effectiviteit van het ambtelijk apparaat (gericht op mensen).

Deze doelen van de samenwerking kunnen overigens bij de uitwerking op gespannen voet met elkaar komen staan. Omwille van de efficiency kan bijvoorbeeld een tendens ontstaan om het beleid van de drie gemeenten te uniformeren (werk en inkomen bijvoorbeeld), terwijl een ander doel juist de eigenheid van de gemeente benadrukt. Op dat moment zal moeten worden gekozen wat het zwaarst weegt. Wat voorts opvalt is dat deze doelen of variaties daarop wel telkens terug komen, maar dat deze nauwelijks worden geoperationaliseerd in heldere indicatoren. De uitgangssituatie en de gewenste situatie kunnen daarmee ook niet goed inzichtelijk gemaakt worden. En dat is nodig om tot daadwerkelijk zichtbaar te maken in welke mate doelrealisatie plaatsvindt.

Op verschillende onderwerpen moet de samenwerking nog op gang komen dan wel is zeer recent gestart. Om die reden is het nu nog niet mogelijk inzicht te geven in de mate waarin doelstellingen zijn gehaald. Zowel uit de raadsbehandelingen als de interviews komt het belang naar voren om de raad goed te informeren in welke mate doelen worden gerealiseerd. De organisatie van de informatie zal dan daar ook op gericht moeten zijn. Daarvoor kan vaak ook al beschikbare informatie worden gebruikt. Aan het begin van een samenwerkingsproces is het vaak lastig al specifiek en meetbaar aan te geven welke resultaten moeten en kunnen worden behaald. De bij de doelstellingen passende effect indicatoren moeten vaak dan nog ontwikkeld worden. In dat geval zou gewerkt kunnen worden met indicatoren, die de raad goed informeren over het procesverloop: in welke mate is er voortgang, worden de mijlpalen gehaald, wanneer kunnen de daadwerkelijke effecten worden gepresenteerd, en dergelijke.

Voor de samenwerking op het terrein van werk en inkomen is, mede gelet op de looptijd, in indicatieve zin wel wat te zeggen. Uit het jaarverslag 2010 van het Samenwerkingsverband Werk en Inkomen zijn enige indicaties af te leiden. Zo lijkt de kwetsbaarheid minder. In kwantitatieve zin is dat het geval: in de samenwerking opereren 46 mensen versus de 6 mensen van Cranendonck in het verleden. Middels trainingen van het personeel zijn ook kwalitatieve verbeteringen gerealiseerd. De kwaliteit van het ambtelijk apparaat op dit onderdeel is daarmee versterkt. Ook feiten als de klanttevredenheid van 7,3 en het feit dat in 2010 alle klanten in het kader van het minimabeleid thuis zijn bezocht wijzen op een slagvaardige en intensieve aanpak. De stijging van het aantal klanten WWB (wet werk en bijstand) in 2010 is met 7% lager dan het landelijk gemiddelde en ook lager dan het jaar ervoor (stijging was toen 12%). Aangenomen mag worden dat een kwalitatief betere handhaving (strenger aan de poort) en mensen beter en effectiever naar werk helpen hieraan bijdragen. Een harde bewijsvoering dat de doelen zijn gerealiseerd is niet te geven, omdat de vergelijking met de situatie voor de fusie niet kan worden gemaakt en een nulmeting ontbreekt. Bovenstaande wijst – in indicatieve zin – op een positieve ontwikkeling.

Een kanttekening wil de RKC hierbij wel maken. Door intensieve samenwerking op de kolom werk en inkomen, vormgegeven in een afzonderlijk organisatie onderdeel, ligt een gevaar om de hoek: het losser komen staan van andere aanpalende beleidsvelden en organisatieonderdelen; bijvoorbeeld: SWI ten opzichte van De Risse (anders regionaal georganiseerd), WMO, welzijn, e.d., (lokaal georganiseerd). Dit vraagt om actieve afstemming, temeer omdat iedere organisatorische eenheid zijn eigen dynamiek heeft. Een integrale aanpak van problemen en kansen vraagt van iedere betrokkene om over de grens heen te kijken. Geconstateerd is overigens dat daarop vanuit SWI stevig ingezet wordt.

De RKC concludeert dat er geen uitwerkingen van de algemene doelen in heldere indicatoren en ook geen nulmetingen hebben plaatsgevonden. Hierdoor is het onmogelijk een goed inzicht te geven van de mate waarin doelen zijn gerealiseerd, afgezien nog van de beperkte looptijd van de samenwerking. In indicatieve zin kan wel worden geconcludeerd dat de samenwerking op het terrein van werk en inkomen de beoogde doelen dichterbij brengt.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De RKC komt op basis van het voorafgaande tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

4.1 CONCLUSIES

1. *Via trial and error naar een meer professionele aanpak*

De A2 samenwerking is, vanuit Cranendonck gezien, aarzelend en in een proces van zoeken en verkennen tot stand gekomen. De ontwikkeling in de tijd laat een proces zien van vallen en opstaan, van trial and error. Vooral in de eerste fase van de samenwerkingsproces tot 2010 was geen sprake van een planmatige aanpak met heldere doelen. In de laatste jaren is sprake van een professionalisering van het samenwerkingsproces.

2. *Vooraf een zaak van het College van B&W... wel rolonduidelijkheid.*

De A2 samenwerking, die momenteel op de bedrijfsvoering betrekking heeft, is primair een zaak van het College van B&W. De burgemeesters en gemeentesecretarissen hebben dan ook het voortouw.

De rol van kadersteller voor en controleur van beleid vanuit de raad is bij de A2 samenwerking dan ook nauwelijks aan de orde. Gelet op het budgetrecht worden de budgetten voor de A2 samenwerking terecht door de raad vastgesteld.

Lang niet alle raadsleden hebben een helder beeld over wat zij wel en vooral ook wat zij niet hoeven te besluiten over de A2 samenwerking. 'Terechte' (bijvoorbeeld budgetverlening) en 'onterechte' bemoeienis met de A2 samenwerking (echte bedrijfsvoeringzaken) lopen nogal eens door elkaar heen. Aan de ene kant worden zaken ter kennisname aangenomen en aan de andere kant wordt om prestaties gevraagd. Deze wisselende houding kan ook aan de kant van het college van B&W worden geconstateerd: soms wordt expliciet aangegeven dat het alleen maar gaat om informatie aan de raad, terwijl op andere momenten de raad onvoldoende wordt voorgehouden dat het gaat om een college bevoegdheid, waardoor de raad zich inhoudelijk gaat bezighouden met bedrijfsvoeringaspecten.

Zowel uit de behandeling van de verschillende documenten in de bijeenkomsten van de raad en in de commissies over de A2 samenwerking alsook uit de interviews komt naar voren dat de rolverdeling over de A2 samenwerking niet helder is. Zowel vanuit het college van B&W als vanuit de gemeenteraad wordt voeding gegeven aan deze rolonzuiverheid.

3. *De informatievoorziening is in de regel op orde, met uitzondering van de terugkoppeling over de door de raad ingebrachte wensen en doelrealisatie.*

De RKC concludeert dat de informatievoorziening richting raad in de beginperiode fragmentarisch en weinig systematisch is vormgegeven. In de afgelopen periode is deze informatievoorziening geïntensiveerd. In deze periode is aan de gestelde normen voldaan. Daarbij is vrijwel steeds ook aangegeven wanneer het gaat om informatie ter kennisname dan wel ter besluitvorming. In een beperkt aantal gevallen was de informatie niet tijdig. De raad heeft tijdig informatie gekregen ten behoeve van besluitvorming over beschikbaar te stellen budgetten voor de A2 samenwerking. Over de daarbij door de raad geformuleerde wensen over de samenwerking is de raad niet meer expliciet geïnformeerd. De raad zelf heeft dat ook nauwelijks bewaakt. Ook over de doelrealisatie is de raad niet geïnformeerd, ofschoon dit natuurlijk nog vroeg is, zijn er hierover wel al cijfers beschikbaar.

4. *Intentieverklaring van de vier colleges als kader... vooraf geen principiële discussie in de raad over de (A2) samenwerking.*

De RKC concludeert dat er door de gemeenteraad vooraf geen beleidskader voor de A2 samenwerking is vastgesteld. De intentieverklaring van 2004, vastgesteld door de colleges van B&W, is feitelijk de basis. Omdat de A2 samenwerking zich richt op bedrijfsvoeringaspecten is ook geen formeel vastgesteld beleidskader van de raad nodig. De A2 samenwerking is werkende weg ontstaan. Een meer principiële discussie over intergemeentelijke samenwerking - welke onderwerpen in welke vormen en op welke schaal - heeft niet plaatsgevonden.

5. *Doelen zonder heldere indicatoren, geen nulmetingen.. maar bemoedigende eerste resultaten*

De RKC concludeert dat systematische uitwerkingen van de algemene doelen in heldere indicatoren en nulmetingen niet hebben plaatsgevonden. Hierdoor is het onmogelijk een goed inzicht te geven van de mate waarin doelen zijn gerealiseerd, afgezien nog van de beperkte looptijd van de samenwerking. In indicatieve zin kan wel worden geconcludeerd dat de samenwerking op het terrein van werk en inkomen de beoogde doelen dichterbij brengt.

4.2 AANBEVELINGEN

1. *Zet als college van B&W en ambtelijke organisatie de afgelopen jaren ingezette, meer professionele aanpak door en betrek daarbij de inhoud van onderstaande aanbevelingen.*

De meer planmatige en professionele aanpak van de afgelopen periode draagt er aan bij dat daadwerkelijk stappen worden gezet in de A2 samenwerking en de beoogde doelen dichterbij kunnen worden gebracht.

2. *Geef als College van B&W duidelijk aan wat bij de A2 samenwerking 'des Colleges' is en wat 'des raads' en handel daar ook consequent naar.*

Hoewel in de documenten over de A2 samenwerking wel vaak aangegeven is of het ter informatie of ter besluitvorming wordt aangereikt, blijkt bij de behandeling de rolverdeling van raad en college soms uit het oog te worden verloren. In die gevallen is het zaak om vanuit het College de raad daarop actiever te spiegelen.

3. *Wees als raad rolzuiver bij de discussie over de A2 samenwerking*

In het verlengde en als keerzijde van de vorige aanbeveling is het zaak dat de raad zich niet inlaat met de echte bedrijfsvoeringzaken. Hoewel dat in algemene zin wel wordt erkend door de raadsleden, blijkt bij de geagendeerde A2 documenten dat in de praktijk toch nogal eens lastig.

4. *Wees als college van B&W en raad alerter en explicieter op de door de raad ingebrachte wensen over de A2 samenwerking.*

Bij het verlenen van budgetten en bij de behandeling van kadernota's en begrotingen worden door de raad vaak wensen of randvoorwaarden meegegeven, waaraan de A2 samenwerking moet voldoen. In welke mate deze wensen worden gerealiseerd blijft vaak onduidelijk. Zowel het college als de raad laten dat lopen: het college door daarop geen expliciete terugkoppeling op te geven en de raad door daar niet naar te vragen.

5. *Voer als gemeenteraad een meer principiële discussie – goed voorbereid en goed begeleid – over de gewenste samenwerking in de toekomst.*

Geconstateerd is dat geen fundamentele discussie in de raad over de gewenste samenwerking heeft plaatsgevonden; noch over de schaal, de onderwerpen als over de te betrekken partners. Met het oog op de meervoudige oriëntaties van Cranendonck, de thans lopende samenwerkingsverbanden, de schaalvergrotingstendensen en de beperkte omvang van de huidige A2 samenwerking qua massa en qua taakvelden is het belangrijk tijdig na te denken over de gewenste toekomstige samenwerking. Daarbij dient ook te worden betrokken wat voor type gemeente - in termen van takenpakket - Cranendonck wil zijn. Een dergelijke discussie kan alleen maar succesvol plaatsvinden wanneer die goed voorbereid en begeleid wordt.

Op basis van de resultaten van deze discussie kunnen opnieuw afspraken worden gemaakt over de rol van het college en de rol van de raad in relatie met de toekomstige samenwerking.

6. *Stel als college en gemeenteraad niet alleen doelen voor de samenwerking op, maar zorg vooral ook voor een heldere operationalisering daarvan.*

De gestelde doelen voor de A2 samenwerking kennen geen consistente doorvertaling in indicatoren, aan de hand waarvan kan worden aangegeven of de doelen worden gehaald. Een dergelijke werkwijze maakt ook een nulmeting noodzakelijk. Wanneer in het beginstadium van het samenwerkingsproces het formuleren nog enigszins problematisch is om dat een aantal zaken nog moeten worden verkend, kan gebruik gemaakt worden van procesindicatoren, die dan later worden ingeruild voor effectindicatoren. Op die wijze kan de vinger goed aan de pols gehouden worden.

BIJLAGE GEINTERVIEWDE PERSONEN

B Meinema, burgemeester

M van Vliet, gemeentesecretaris

H Reulen, hoofd afdeling Ondersteuning (inmiddels manager ICT A2 samenwerking)

S den Breejen, raadslid VVD

T Rijnbeek, raadslid PvdA

V Kees, raadslid Elan

J van Tulden, raadslid Cranendonck Actief

F Kuppens, raadslid CDA

F Donk, manager SWI