



Rijswijk in Samenwerking; Consequent ad-hoc beleid

Rekenkamer Rijswijk

Stadhuis, Bogaardplein 15
Postbus 5305
2280 HH Rijswijk
Telefoon (070) 326 19 91
stadhuis@rijswijk.nl
www.rijswijk.nl



Rijswijk in Samenwerking; Consequent ad-hoc Beleid

[Eindrapport]

project 4865
versie 1.0
datum 27 januari 2016

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Inzet van het onderzoek	4
2. Visie en uitgangspunten bestuurlijke samenwerking	5
2.1 Uitgangspunten voor sturing en controle op samenwerking	5
2.2 Uitgangspunten van het beleid van Rijswijk	6
3. Drie samenwerkingen nader verkend	9
3.1 Metropoolregio Rotterdam Den Haag	9
3.2 Samenwerking in het sociale domein	11
3.2.1 Inleiding	11
3.2.2 H10	12
3.2.3 H4	13
3.2.4 Algemene inzichten over de samenwerking binnen de zorg	14
3.3 De samenwerking met Delft	15
3.4 Tussenbalans	16
4. Analyse	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Strategisch, tactisch of operationeel	17
4.3 Kosten	18
4.4 Randvoorwaarden	19
4.5 Samenwerkingsrelaties	19
4.6 Democratische kwaliteit	20
5. Onderzoeksvragen en aanbevelingen	21
5.1 Beantwoording onderzoeksvragen	21
5.2 Aanbevelingen	21
Geïnterviewde personen	23
Bestudeerde documentatie	24
Overzicht Samenwerkingsverbanden	26

Samenvatting

Van oudsher werken gemeenten samen met andere gemeenten. Dat geldt ook voor de gemeente Rijswijk. Samenwerking tussen gemeenten kan op veel verschillende manieren worden ingevuld. Mede daardoor kan deze samenwerking leiden tot een moeilijk overzienbare kluwen van vormen, verbanden en combinaties van gemeenten. Ook voor direct betrokkenen binnen het lokale bestuur is het soms moeilijk om het overzicht te verkrijgen en te bewaren. Dit geldt in het bijzonder voor raadsleden. Bovendien kunnen raadsleden niet volstaan met louter een overzicht. Uiteindelijk is het aan de raad om sturing te geven aan samenwerking en om de opbrengsten daarvan te controleren en te beoordelen. Raadsleden staan daarmee voor een flinke uitdaging. Dit is voor de nieuw gevormde rekenkamer van Rijswijk aanleiding geweest om een verkenning uit te voeren naar het beleid van deze gemeente met betrekking tot samenwerking. Met de keuze voor dit onderwerp geeft de rekenkamer invulling aan de doelstelling om de kennis, informatie en inzichten van raadsleden over het beleid van de gemeente te ondersteunen, te versterken en te verdiepen. In het bijzonder wil de rekenkamer op deze wijze de sturende en controlerende verantwoordelijkheden van de raad bevorderen. Het onderzoek heeft overwegend een verkennend en informatief karakter. De doelstelling is om het beleid met betrekking tot samenwerking van de gemeente Rijswijk te beschrijven.

In het onderzoek is gebleken dat van oudsher samenwerking door de gemeente Rijswijk een ad hoc-karakter heeft. Tot voor kort bekeek het college welke mogelijkheden tot samenwerking zich aandienen. Per mogelijkheid werd de afweging gemaakt hoe wenselijk de samenwerking was en welke vorm daarbij zou passen. Er bestond geen beleidsdocument dat algemene uitgangspunten en afwegingen voor samenwerking bevatte. Wel heeft thans het college een document in voorbereiding dat als doel heeft “een afwegingskader te beschrijven waarlangs bestaande, nieuwe en samenwerkingsverbanden “under construction” kunnen worden beoordeeld.”¹

In de conceptversie van het afwegingskader worden drie overwegingen genoemd om samenwerking na te streven:

- de wens om meerwaarde te realiseren op basis van inhoudelijke gronden;
- er is een wettelijke verplichting tot samenwerken op een beleidsterrein;
- er is uit hoofde van schaal- of bedrijfsvoeringsproblemen een noodzaak tot samenwerking.

Een verder uitgangspunt is dat taken die de gemeente Rijswijk zelf goed kan uitvoeren, ook zelf wil doen. Pas als dat niet het geval is, wordt er samenwerking met andere gemeenten gezocht. Daarbij worden een aantal aandachtspunten genoemd. Zo wordt niet gestreefd naar exclusieve samenwerkingsrelaties, is de inhoud leidend en wil het college niet vooraf de schaalgrootte bepalen. In de conceptversie van het afwegingskader is verder te lezen dat de gemeente samenwerkingsverbanden beoordeelt op basis van nut en noodzaak, de mate van invloed die de gemeente heeft op de uitvoering van gemeentelijke taken, openheid, wendbaarheid, betrouwbaarheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en duurzaamheid.

¹ College van B&W, Doorstartnotitie intergemeentelijke samenwerking (Corsanummer 14.069671), versie 7 juli 2014.

In het onderzoek is meer diepgaand gekeken naar drie specifieke samenwerkingsrelaties. Dit betreft de samenwerking binnen de Metropoolregio Rotterdam Den Haag, samenwerkingsrelaties in het sociaal domein en de samenwerking met de gemeente Delft. Op basis van deze cases is gebleken dat zowel in het sociaal domein als in de metropoolregio de samenwerking is ingegeven door de ervaren behoefte om het hoofd te bieden aan maatschappelijke uitdagingen die de gemeente niet zelfstandig zou kunnen oppakken. Naar wordt aangenomen hebben deze beide samenwerkingen meerwaarde, onder meer op het gebied van efficiency, schaal- en inkoopvoordelen, het wiel niet (opnieuw) uitvinden, efficiënte inzet van ambtelijke capaciteit en meer mogelijkheden voor specialisatie. In de casestudie naar de samenwerking met Delft is gebleken dat de beoogde schaalvoordelen niet zijn behaald. Mede daardoor is de samenwerking afgebouwd.

Voor alle drie de samenwerkingsverbanden geldt dat ze zijn ontstaan vanuit bestaande netwerken en contacten. Er is geen strategische keuze vooraf gegaan aan de samenwerkingen: het gaat om praktische invullingen van mogelijkheden die zich voordoen in het bestuurlijk, dan wel ambtelijk netwerk. Rijswijk is hierdoor flexibel in de aanpak om samenwerkingen aan te gaan. Een effect daarvan is dat Rijswijk, zoals bij de samenwerking met Delft, ook weer gemakkelijk uit de samenwerking kan stappen.

Rijswijk is consequent in zijn ad hoc beleid. Dit heeft voor- en nadelen. Voordelen zijn geringe 'kosten', grote flexibiliteit en veel consensus binnen afzonderlijke samenwerkingen. Anderzijds beperkt het de mogelijkheid om de meerwaarde van samenwerking ten volle te benutten. Het ad hoc beleid brengt namelijk met zich mee dat mogelijkheden voor bundeling dan wel keuzen voor meer strategische, tactische of operationele samenwerking niet aan de orde komen. Verder is er sprake van onoverzichtelijkheid en versnippering. Dit maakt het voor de raad lastiger om goed invulling te geven aan democratische sturing en controle.

De relatieve onoverzichtelijkheid kan worden verminderd door voor elk bestuurlijk samenwerkingsverband een eenvoudig toegankelijk digitaal dossier op te bouwen, waarin zich de basisdocumenten bevinden (denk aan overeenkomsten, de tekst van de Gemeenschappelijke Regeling, e.d.), alsmede de jaarlijkse verslaglegging in de programmarekening en de eventuele relevante raadsinformatiebriefjes.

Het ad hoc karakter van het beleid roept de vraag op of de discussie over het realiseren van bundelingen in samenwerking wel voldoende wordt gevoerd. Ook de komende discussie over het afwegingskader is in dat kader ontoereikend, omdat deze zich zal concentreren op het bepalen van criteria om afzonderlijke vormen van samenwerking te beoordelen. Bundeling van samenwerking biedt de mogelijkheid om de diverse 'kosten' te verminderen. De aanbeveling aan de raad is daarmee om te bepalen of Rijswijk verder wil gaan met het 'ad hoc beleid'.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Van oudsher werken gemeenten samen met andere gemeenten. Dergelijke samenwerking kan op verschillende manieren worden ingevuld. Zo is geregeld gebruikelijk dat de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) als uitgangspunt wordt genomen. Maar er bestaan ook andere manieren om de samenwerking tussen gemeenten in te richten. Gemeenten kunnen ook samenwerken op basis van convenanten, dienstverleningscontracten of op informele basis. Samenwerking tussen gemeenten kan een moeilijk overzienbare kluwen van vormen, verbanden en combinaties van gemeenten zijn. Ook voor direct betrokkenen binnen het lokale bestuur is het soms moeilijk om het overzicht te verkrijgen en te bewaren. Dit geldt in het bijzonder voor raadsleden. Bovendien kunnen raadsleden niet volstaan met louter het overzicht. Uiteindelijk is het aan de raad om sturing te geven aan samenwerking en om de opbrengsten daarvan te controleren en te beoordelen. Raadsleden staan daarmee voor een flinke uitdaging.

Ook de gemeente Rijswijk kent een lange traditie van samenwerking. Zo maakte Rijswijk deel uit van het Stadsgewest Haaglanden. Met deze naam werd de samenwerking in Wgr+-verband rond Den Haag aangeduid. Het bijzondere van deze samenwerking was dat deze, in tegenstelling tot 'gewone' Wgr-samenwerkingsverbanden, een verplicht karakter had. De verplichte samenwerking impliceerde vervolgens weer wel dat het samenwerkingsverband bijzondere taken en verantwoordelijkheden had, met name op het terrein van verkeer en vervoer. Binnen dit Stadsgewest was ook de verantwoordelijkheid voor de Jeugdzorg belegd. Dit in tegenstelling tot vrijwel overal elders in Nederland waar, behalve in de Wgr+-gebieden rond Amsterdam en Rotterdam, deze verantwoordelijkheid (voorafgaand aan de decentralisaties in het sociaal domein) bij de provincies berustte.

De constructie van een Wgr+ is onlangs door de wetgever afgeschaft, waardoor de verplichte samenwerking binnen Haaglanden eveneens is beëindigd. Deze afschaffing bood het vertrekpunt voor het verkennen van nieuwe samenwerkingsvormen. Onder meer heeft dit er toe geleid dat de gemeenten binnen het voormalig stadsgewest Rotterdam-Rijnmond (eveneens gebaseerd op een Wgr+-regeling) en de gemeenten van het voormalig Stadsgewest Haaglanden gekozen hebben voor samenwerking op een aantal gebieden. Dit gebeurt onder de naam Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH).

De decentralisaties binnen het sociaal domein, die per 1 januari jl. grotendeels hun beslag hebben gekregen, hebben eveneens een stevige impuls gegeven aan het denken over intergemeentelijke samenwerking. De rijksoverheid heeft met name bij de jeugdzorg sterk aangedrongen op samenwerking, maar ook bij de zorg en rond de participatiewet bestonden er van oudsher al samenwerkingsverbanden. Deze waren onder meer gericht op gezamenlijke inkoop van diensten bij zorgaanbieders of op het gemeenschappelijk beheren van sociale werkvoorzieningsbedrijven.

Samenwerking is voor gemeenteraden een uitdagend thema. Dit is voor de nieuw gevormde rekenkamer van Rijswijk aanleiding geweest om een verkenning uit te voeren naar het beleid van de gemeente met betrekking tot samenwerking. Met de keuze voor dit onderwerp geeft de rekenkamer invulling aan de doelstelling om de kennis, informatie en inzichten van raadsleden over het beleid van de gemeente te ondersteunen, te versterken en te verdiepen. In het bijzonder wil de rekenkamer op deze wijze de sturende en controlerende verantwoordelijkheden van de raad bevorderen.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In het vervolg van dit eerste hoofdstuk worden de onderzoeksvragen en de werkwijze verder toegelicht. Het tweede hoofdstuk bevat een beschrijving van het algemene samenwerkingsbeleid van Rijswijk.

In het derde hoofdstuk wordt de praktijk in een drietal samenwerkingsrelaties verkend en beschreven. Hierdoor wordt een beeld verkregen van hoe Rijswijk zijn uitgangspunten en randvoorwaarden voor samenwerking in de praktijk invulling geeft. De volgende cases zijn bestudeerd:

- samenwerking binnen de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH);
- samenwerking binnen het sociaal domein;
- samenwerking in de uitvoering met de gemeente Delft.

Als algemeen uitgangspunt voor de keuze van deze drie samenwerkingsrelaties is gehanteerd dat het gaat om samenwerkingsvormen die in de afgelopen tijd de aandacht hebben getrokken en die de nodige maatschappelijke relevantie hebben.

Het vierde hoofdstuk bevat een analyse van het samenwerkingsbeleid van Rijswijk. Dit biedt de basis voor de conclusies en aanbevelingen in het vijfde hoofdstuk.

In bijlage wordt een overzicht gegeven van het aantal samenwerkingsverbanden waar Rijswijk aan deelneemt, de grondslag van die samenwerking, de besluitvormingsprocedures en de positie van de raad.

1.2 Inzet van het onderzoek

Het onderzoek heeft overwegend een verkennend en informatief karakter. De doelstelling is om het beleid met betrekking tot samenwerking van de gemeente Rijswijk te beschrijven. De leidende onderzoeksvragen zijn de volgende:

1. *Wat is het beleid van de gemeente Rijswijk met betrekking tot samenwerking?*
 - a. *Hanteert de gemeente algemene uitgangspunten en randvoorwaarden bij samenwerking?*
 - b. *Zo ja, welke zijn dat?*
2. *Hoe krijgt het beleid rond samenwerking in de praktijk invulling?*
 - a. *Aan welke samenwerkingsverbanden neemt Rijswijk deel?*
 - b. *Hoe wordt aan het beleid met betrekking tot samenwerking in de praktijk invulling gegeven?*
3. *Welke positie neemt de raad in bij samenwerking?*
 - a. *Hoe is de informatievoorziening over samenwerking ten behoeve van de raad ingericht?*
 - b. *Welke sturende en controlerende mogelijkheden heeft de raad bij samenwerking en hoe wordt daar in de praktijk invulling aan gegeven?*
4. *Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan om het beleid rond samenwerking in Rijswijk, en in het bijzonder de positie van de raad daarbij, te versterken?*

2. Visie en uitgangspunten bestuurlijke samenwerking

2.1 Uitgangspunten voor sturing en controle op samenwerking

Er is al sprake van samenwerking zolang er gemeenten zijn. Uitgangs- en aandachtspunten voor intergemeentelijke samenwerking zijn herhaaldelijk geïnventariseerd en in de praktijk onderzocht. Toch zijn er geen algemeen geldende, vaste standpunten. Dit komt in de eerste plaats omdat de maatschappelijke context waarbinnen de samenwerking gestalte krijgt, steeds anders is. Dat neemt niet weg dat er op basis van de literatuur wel aandachtspunten zijn te onderscheiden, die van belang zijn bij de beschrijving en waardering van de gerealiseerde samenwerking.² Deze aandachtspunten beschrijven wij hieronder in het kort.

Om te beginnen is het relevant om de ambities met betrekking tot samenwerking in ogenschouw te nemen. Deze ambities kunnen zich op drie niveaus richten: strategisch, operationeel en tactisch;

- Bij *strategische samenwerking* staat het in onderlinge samenhang aanpakken van maatschappelijke vraagstukken op de schaal waarop deze vraagstukken zich voordoen (economies of scope) centraal. Strategische doelen hebben een integraal karakter.
- *Tactische samenwerking* betreft de schaalvoordelen die kunnen worden bereikt door beleidskennis en inhoudelijke expertise te delen en financiële risico's gezamenlijk af te dekken (economies of policy). Tactische doelen zijn meestal sectoraal van aard.
- *Operationele doelen* hebben betrekking op het bereiken van bedrijfseconomische schaalvoordelen (economies of scale) door gezamenlijke bedrijfsvoering. Dit betreft bijvoorbeeld personeel, organisatie, ICT, administratie, etc.

Het realiseren van samenwerking vereist zowel investeringen als kosten. In dat kader kunnen de volgende 'kostenposten' worden onderscheiden:

- *Informatiekosten*; dit betreft de inspanningen die het kost om inzicht te krijgen in onder meer de doelen en middelen van de samenwerkingspartners.
- *Coördinatiekosten*; de kosten van het afstemmen van regionale beslissingen met andere overheden en organisaties (interbestuurlijke afstemming) en met aanpalende beleidsdomeinen (intersectorale afstemming).
- *Onderhandelingskosten*; de kosten voor bereiken van overeenstemming over de inhoud en vorm van de samenwerking en over de verdeling van de kosten en opbrengsten, bestuurlijke drukte.
- *Handhavings- en bewakingskosten*; de inspanningen die men moet doen om te bezien of partners zich houden aan gemaakte afspraken en voldoen aan aangegane verplichtingen.
- *Vertegenwoordigingskosten*; de handelingen die men moet verrichten voor overleg en ruggenspraak met de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten, samenwerkingspartners andere overheden en inwoners.

² Recent hebben Boogers, Denters en Sanders in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken een beoordelingskader voor samenwerking uitgewerkt. De navolgende aandachtspunten zijn daar grotendeels aan ontleend. Zie: M. Boogers, S. Denters en M. Sanders, Effecten van regionaal bestuur. Enschede, 2015.

Niet alleen de ambities zijn van belang. De randvoorwaarden waarbinnen de samenwerking tot stand komt, hebben eveneens invloed op de samenwerking en de beoordeling daarvan. Zo maakt het wat uit of er sprake is van 'vrijwillige' of 'gedwongen' samenwerking. In dit verband is het tevens van belang of gekozen wordt voor 'lichte' of 'informele' vormen van samenwerking, of dat aan de samenwerking op betrekkelijk zware en formele wijze invulling wordt gegeven.

Een volgend relevant aandachtspunt is de *omvang* van de gerealiseerde samenwerking. Het maakt nogal wat uit of het gaat om één samenwerkingspartner of enkele tientallen. Daarbij is eveneens relevant of het gaat om min of meer gelijksoortige ('homogene') samenwerkingspartners, of dat de samenwerkingspartners veel van elkaar verschillen.

De *relatiestructuur* van een gemeente is eveneens een interessante randvoorwaarde, want: neemt een gemeente deel aan betrekkelijk veel of weinig samenwerkingsverbanden. En ook: gaat het om sterk verschillende samenwerkingsverbanden, zowel wat doel, samenstelling als samenwerkingsvormen betreft. Een grote veelzijdigheid in samenwerking vraagt nogal wat van de interne aansturing en beheersing van de samenwerking. Een bijzonder aspect in de relatiestructuur is of er in de verschillende samenwerkingsverbanden steeds overwegend met dezelfde partners wordt samengewerkt (congruentie in samenwerkingsverbanden). Dat beperkt de coördinatiekosten, kan bijdragen aan onderling vertrouwen en biedt bovendien de mogelijkheid om afspraken te maken over samenwerkingsverbanden heen. In één samenwerkingsverband kan dan een gemeente bijvoorbeeld extra 'toegeven', omdat ze juist in een afspraak bij een andere samenwerkingsverband een extra voordeel mogen behalen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren bij de verdeling van bestuursposten. Verder kunnen bij congruente samenwerkingsverbanden de kosten van *monitoring* verminderen.

Tenslotte is ook de *samenwerkingscultuur* van belang. Een belangrijk kenmerk daarvan is de mate van consensus. Bij een hoge mate van consensus en afwezigheid van conflicten is de kans op effectiviteit groter en zijn besluitvormingskosten en afbreukrisico's lager. Wederzijds vertrouwen wordt wel gezien als basis voor een goede samenwerking. Naarmate de samenwerking op een zakelijker manier vorm krijgt zou de effectiviteit en de transparantie van de samenwerking groter kunnen zijn.

Eén van de belangrijkste uitdagingen bij samenwerking is de inrichting van de democratische controle en aansturing (democratische kwaliteit). Daarvoor is het relevant om een beeld te krijgen van het geheel aan regels en procedures (governance) waarmee sturing wordt gegeven aan de samenwerking. In de context van dit rekenkameronderzoek gaat dan de aandacht in het bijzonder uit naar de vraag op welke manier in de governance is geborgd dat gemeenteraad invulling kan geven aan zijn controlerende en kaderstellende verantwoordelijkheden.

2.2 Uitgangspunten van het beleid van Rijswijk

Van oudsher heeft samenwerking door de gemeente Rijswijk een ad hoc-karakter. Tot voor kort bekeek het college welke mogelijkheden tot samenwerking zich aandienen. Per mogelijkheid werd de afweging gemaakt hoe wenselijk de samenwerking was en welke vorm daarbij zou passen. Er bestond geen beleidsdocument dat algemene uitgangspunten en afwegingen voor samenwerking bevatte. In de Jaarstukken 2014 van de gemeente worden in de paragraaf 'verbonden partijen' enkele algemene uitgangspunten genoemd waaraan het aangaan van verbindingen met andere partijen dient te voldoen. Gesteld wordt dat:

“het participeren in een “verbonden partij” alleen is toegestaan als daarmee een publiek belang wordt gediend. Bij het aangaan van een participatie moet de raad in principe dan ook de volgende vragen te beantwoorden:

- gaat het [bij de samenwerking] om een belang dat zonder bemoeienis van de gemeente niet naar behoren zal worden behartigd?*
- waarom dient de gemeente dit belang te behartigen?*
- kan de beoogde verbonden partij aan de uitvoering van de gemeentelijke programma’s de gewenste bijdrage leveren?”*

In dezelfde jaarstukken wordt tevens het volgende opgemerkt:

“Op 17 december 2013 heeft de raad de nieuwe nota verbonden partijen vastgesteld. Hierin is veel aandacht voor de sturing op verbonden partijen door de raad, het college en het ambtelijk apparaat. Een nieuw element is om door middel van een risicoanalyse een risicoprofiel op te stellen per verbonden partij. Vanaf de begroting 2015 wordt dit in deze paragraaf verwerkt.”

De combinatie van de komst van de nieuwe burgemeester, de nieuwe raadsperiode en het nieuwe college heeft verder aanleiding gegeven om het samenwerkingsbeleid te herijken. Het college heeft een document in voorbereiding dat als doel heeft “een afwegingskader te beschrijven waarlangs bestaande, nieuwe en samenwerkingsverbanden “under construction” kunnen worden beoordeeld.”³

In de conceptversie van het afwegingskader worden drie overwegingen genoemd om samenwerking na te streven:

- de wens om meerwaarde te realiseren op basis van inhoudelijke gronden;
- er is een wettelijke verplichting tot samenwerken op een beleidsterrein;
- er is uit hoofde van schaal- of bedrijfsvoeringsproblemen een noodzaak tot samenwerking.

Een verder uitgangspunt is dat taken die de gemeente Rijswijk zelf goed kan uitvoeren, ook zelf wil doen. Pas als dat niet het geval is, wordt er samenwerking met andere gemeenten gezocht. Daarbij worden een aantal aandachtspunten genoemd. Zo wordt niet gestreefd naar exclusieve samenwerkingsrelaties, is de inhoud leidend en wil het college niet vooraf de schaalgrootte bepalen. In de conceptversie van het afwegingskader is verder te lezen dat de gemeente samenwerkingsverbanden beoordeelt op basis van nut en noodzaak, de mate van invloed die de gemeente heeft op de uitvoering van gemeentelijke taken, openheid, wendbaarheid, betrouwbaarheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en duurzaamheid.

Als algemene motieven om tot samenwerking over te gaan worden genoemd:

- Het behoud van) de kwaliteit, die gesteld wordt aan gemeentelijke voorzieningen, de uitvoering van gemeentelijke taken en het niveau van dienstverlening;
- Continuïteit (of het verminderen van kwetsbaarheid) van de organisatie
- Kostenreductie.

Verder wordt vermeld dat de volgende factoren eveneens een rol spelen bij het bepalen van de noodzaak om samen te werken:

- Het realiseren van strategische doelstellingen waarbij schaalvergroting een onmisbare voorwaarde is voor succes;
- Medebewindstaken waarbij samengewerkt moet worden op regionale schaal;
- Schaalvergroting waarbij maatschappelijke taken vragen om een bovengemeentelijke aanpak wil de beleidsvoering effect kunnen sorteren;

³ College van B&W, Doorstartnotitie intergemeentelijke samenwerking (Corsanummer 14.069671), versie 7 juli 2014.

- Onderkende behoefte van gemeenten om meer bestuurlijke massa te vormen om zodoende in het overleg met provincie en rijk en maatschappelijke organisaties concrete resultaten te kunnen boeken;
- Decentralisatie van rijkstaken stelt gemeenten voor steeds grotere opgaven om deze adequaat te kunnen uitvoeren;
- De wens om bedrijfsprocessen zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten;
- Het realiseren van bezuinigingstaakstellingen;
- Het oplossen van knelpunten.

De conceptversie van het afwegingskader bevat daarnaast een overzicht van mogelijke samenwerkingsvormen. Naast samenwerking op basis van een gemeenschappelijke regeling (Wgr) wordt de mogelijkheid aangestipt om bevoegdheden over te dragen aan een andere gemeente of om nieuwe, zelfstandige organisaties op te richten.

De conceptversie van het afwegingskader wordt afgesloten met een raamwerk voor een toetsingskader om bestaande en nieuwe samenwerkingen mee te beoordelen.

Het (concept-)afwegingskader is de basis geweest voor een eerste discussie met de raad over samenwerking. Deze discussie heeft plaatsgevonden aan de hand van een raadsinformatiebrief in de bijeenkomst van 'Forum Stad' op 18 november 2014. Verschillende raadsleden hebben daar aangegeven behoefte te hebben aan een nadere concretisering van de in het afwegingskader genoemde criteria. De uitwerking van het kader en de aanbieding aan de raad is, met het oog op het onderhavige rekenkameronderzoek, getemporeerd. Het voornemen is om de rapportage van de rekenkamer af te wachten voordat het kader verder wordt uitgewerkt.

Op basis van de algemene uitgangspunten bij samenwerking, zoals die in paragraaf 2.1 zijn geïntroduceerd, kan worden geconstateerd dat in het afwegingskader van Rijswijk vele relevante aspecten aangeremd worden. Een duidelijke lijn is er echter lastig uit af te leiden. Zo bevat het document weerkerende, maar onderling verschillende opsommingen van motieven en overwegingen om tot samenwerking over te gaan. De variatie in overwegingen en motieven heeft vermoedelijk te maken met het uitgangspunt in het kader dat elke bestaande of nieuwe mogelijkheid tot samenwerking op zich wordt beschouwd. Daarom kan er geen strakke set aan uitgangspunten worden gehanteerd. In hoofdstuk 4 gaan wij hier verder op in. Eerst wordt in hoofdstuk 3 de praktijk in een drietal samenwerkingsverbanden toegelicht en uitgewerkt.

3. Drie samenwerkingen nader verkend

In dit rekenkameronderzoek zijn drie samenwerkingsverbanden nader verkend. Dit betreft de Metropoolregio Rotterdam Den Haag, samenwerking in het Sociaal Domein en de samenwerking met gemeente Delft. In de context van de doelstellingen van dit onderzoek hebben de *inhoudelijke opbrengsten* van de samenwerking *niet* centraal gestaan. Het belangrijkste doel was om door middel van de verkenning van de praktijk van samenwerking een verder inkleuring te kunnen geven van het Rijswijkse samenwerkingsbeleid. Dit hoofdstuk bevat per onderzocht samenwerkingsverband een beschrijving van onder meer de doelstellingen, werkwijze, governance en de positie van de raad in het samenwerkingsverband.

3.1 Metropoolregio Rotterdam Den Haag

De Metropoolregio Rotterdam Den Haag (kortweg MRDH) is begin 2015 opgericht. Dit samenwerkingsverband is ontstaan na de aankondiging dat de WGR+-regio's Rotterdam-Rijnmond en Haaglanden zouden worden opgeheven, hetgeen inderdaad per 1 januari 2015 is gerealiseerd. Met het oog op deze opheffing hebben de burgemeesters van Rotterdam en Den Haag het initiatief genomen om een samenwerkingsverband voor een aantal regionale thema's te vormen. De thema's concentreerden zich op openbaar vervoer (invullen van de rol van vervoersautoriteit) en het economisch vestigingsklimaat. Binnen de MRDH zijn 23 gemeenten actief, waarmee de regio 2,2 miljoen inwoners telt. Deze schaalgrootte zorgt voor veel slagkracht. Daarnaast zijn de gemeenten gezamenlijk een grote landelijke speler en gesprekspartner voor het rijk en Europa.

Het thema vervoer en verkeer was al een belangrijk thema binnen het Stadsgebied Haaglanden. Voorheen was de samenwerking binnen het stadsgewest verplicht. De samenwerking binnen de GR Metropoolregio Rotterdam Den Haag is vrijwillig. Alle gemeenten die oorspronkelijk deel uitmaakten van ofwel de Stadsregio Rotterdam/Rijnmond of die van Haaglanden hebben ingestemd met deze nieuwe, vrijwillige samenwerking. Gezien de bestaande structuren en afspraken rond verkeer en vervoer en het feit dat de rol van vervoersautoriteit alsnog zou toevallen aan de MRDH, lag dit ook voor de hand. Welke concrete opbrengsten en meerwaarde de samenwerking heeft is voor alle betrokkenen nog niet aan te geven. Daarvoor bestaat de samenwerking binnen MDRH nog te kort. Maar het merendeel van de betrokkenen, zowel bij de MRDH zelf als binnen Rijswijk, is er van overtuigd dat er opbrengsten en meerwaarde zullen zijn. Die zijn er volgens de betrokkenen met name op het vlak van schaalvoordelen, het delen van kennis en ervaring en het realiseren van efficiency in de uitvoering.

Er is veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van de GR MRDH. Bestuurlijk en ambtelijk is er sprake geweest van veel overleg over de thema's en onderwerpen die binnen de MRDH opgepakt zouden worden. Tevens is veel energie besteed aan het inrichten van de aansturing ('governance'). De gemeenteraden zijn hierbij actief betrokken geweest. De raden zijn gevraagd om zienswijzen in te dienen op verschillende momenten tijdens de voorbereiding van de GR. Uiteindelijk is de MRDH per 1 januari 2015 als GR officieel in werking getreden, met twee speerpunten: verkeer en vervoer (inclusief het invullen van de rol van vervoersautoriteit) en het economisch vestigingsklimaat.

De MRDH kent een Algemeen Bestuur en een Dagelijkse Bestuur. In veel gemeenschappelijke regelingen heeft het Dagelijks Bestuur de taak om besluiten te nemen over lopende zaken, en heeft daarmee een belangrijke invloed op de dagelijkse gang van zaken. In de MRDH is dat minder het geval. Het Dagelijks

Bestuur is in essentie de agendacommissie voor het Algemeen Bestuur. Het Dagelijks Bestuur agendeert dus vooral de onderwerpen die ter besluitvorming in het Algemeen Bestuur aan de orde zullen komen. Binnen de MRDH bestaan er twee commissies; één voor verkeer en vervoer en één voor economisch vestigingsklimaat. In deze bestuurscommissies hebben de portefeuillehouders van alle gemeenten zitting. Deze bestuurscommissies worden ondersteund door een overleg van de ambtelijke coördinatoren van de gemeenten. Beide commissies worden – gevraagd en ongevraagd – geadviseerd door een adviescommissie waarin vanuit elk van de betrokken gemeenten een raadslid zitting heeft. In deze structuur ligt het zwaartepunt van de (voorbereiding op de) besluitvorming in de bestuurscommissies.

In de aanloopfase van de MRDH is er veel aandacht gevraagd voor de positie van de raden. Mede hiervoor zijn de genoemde adviescommissies in het leven geroepen. Daarnaast is er een rekeningcommissie, waarin raadsleden zitting hebben.

In het besluitvormingsproces is voorzien dat bij alle voorgenomen besluiten de raden in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze te geven. Daarmee is benadrukt dat de raden een ‘koppositie’ hebben en kunnen behouden. Deze aanpak is in zekere zin een reactie op de gang van de zaken binnen de voormalige Wgr+-gebieden. Daar lag het zwaartepunt van de besluitvorming bij het DB van het stadsgewest, een orgaan waarin geen raadsleden vertegenwoordigd waren.

Deze nieuwe wijze van besluitvorming binnen de MRDH is pas ontwikkeld nadat laat in het najaar van 2014 duidelijk werd dat de MRDH daadwerkelijk van start zou gaan en invulling zou kunnen geven aan de rol van vervoersautoriteit. De governance is nog niet helemaal uitgekristalliseerd. Praktijkervaringen met deze werkwijze zijn ook nog beperkt. Eerste ervaringen wekken de indruk dat de gemeenteraden inderdaad nu meer betrokken zijn bij de besluitvorming dan voorheen het geval was bij het stadsgewest. Tegelijkertijd is duidelijk dat hier sprake is van een procedure die een lange doorlooptijd vergt, hetgeen de besluitvorming ingewikkeld en stroperig maakt. Een doorlooptijd van 37 weken kan op basis van de voorgestelde werkwijze voorkomen.⁴ Dit wordt mede veroorzaakt door de afspraak dat raden in de gelegenheid worden gesteld een zienswijze te geven. Hiervoor is een periode van acht weken beschikbaar.

Verder wordt nog nagedacht over de precieze positionering en rol van de adviescommissie. Soms is er de neiging om te opereren als een ‘gemeenteraad’, terwijl de commissie primair wordt geacht te adviseren. Maar het is nog niet voldoende duidelijk of de raadsleden in de commissie nu hun gemeente of hun partij vertegenwoordigen.

Over het algemeen worden zowel de ambtelijke als bestuurlijke betrokkenheid van de samenwerkende gemeenten door betrokkenen bij de MRDH als goed ervaren. Het overgrote deel van de gemeenten neemt actief deel aan meningsvorming en besluitvorming. Naar indruk van betrokkenen binnen MRDH geldt dit zeker ook voor Rijswijk.

Door betrokkenen in Rijswijk wordt benadrukt dat de MRDH zich bezighoudt met thema's die van groot belang zijn voor Rijswijk. Rijswijk maakt wat openbaar vervoer betreft deel uit van een gebied waarin van oudsher wordt samengewerkt. Dat kan Rijswijk niet alleen inrichten en uitvoeren. Ook het economische profiel⁵ en de ligging van Rijswijk in het midden van de regio maken dat samenwerken binnen de MRDH meerwaarde heeft.

⁴ Toen gesproken werd met vertegenwoordigers van de MRDH bestond deze pas een half jaar en kon dus niet worden aangegeven in welke mate een dergelijke lange doorlooptijd in de praktijk voorkwam.

⁵ Een bijzonder aspect van het economisch profiel van Rijswijk is dat deze gemeente meer arbeidsplaatsen dan inwoners kent, daarmee is direct duidelijk dat Rijswijk een groot belang heeft bij een regionaal economisch beleid.

De gemeenteraad van Rijswijk wordt op verschillende momenten en manieren geïnformeerd over en door de MRDH. Zo gaan de stukken voor het Algemeen Bestuur ook naar de griffies en zijn er vanaf 2014 enkele raadsinformatiebrieven gestuurd. Eveneens worden er vanuit de MRDH geregeld raadsinformatiebijeenkomsten georganiseerd. De MRDH denkt er op dit moment over na om tevens meer informele betrokkenheid van raadsleden te organiseren, bijvoorbeeld via werkbezoeken en sessies voor de adviescommissies. Ten slotte kunnen raadsleden ook informatie verkrijgen via de website van de GR of via de gemeentelijke P&C-cyclus. De begroting en jaarstukken van de MRDH worden tevens verstuurd naar de raad⁶.

Binnen het forum van de gemeenteraad van Rijswijk vormt terugkoppeling over de MRDH een vast punt op de agenda. De terugkoppeling wordt verzorgd door de vertegenwoordigers uit de raad van Rijswijk in de adviescommissies van de MRDH. De geïnterviewden voor dit rekenkameronderzoek hebben verschillende beelden bij de mate waarin de terugkoppeling in het forum aanleiding geeft tot verdere discussie en meningsvorming. Sommigen geven aan dat zowel bestuurders als raadsleden hier actief gebruik van maken. Maar er zijn anderen die van mening zijn dat de raad niet voldoende wordt geïnformeerd over de MRDH. Ook is de indruk dat er weinig vragen komen vanuit de raad over de MRDH.⁷ Wel is iedereen van mening dat Rijswijk actieve inbreng heeft in de adviescommissies van MRDH en ook steeds met zienswijzen komt.

De lange doorlooptijd en de vele afstemmingsmomenten zijn illustratief voor de hoge vertegenwoordigingskosten die de samenwerking binnen MRDH met zich meebrengen. De burgemeester heeft zitting in het Dagelijks en Algemeen Bestuur. De portefeuillehouder is actief in de bestuurscommissies.⁸ Vier raadsleden hebben zitting in de adviescommissies. Er is sprake van verschillende momenten waarop overleg plaatsvindt met de raad of dat de raad een zienswijze moet opstellen. De omvang van het samenwerkingsverband maakt dat tevens dat de informatiekosten en coördinatiekosten van het samenwerkingsverband erg hoog zijn.

3.2 Samenwerking in het sociale domein

3.2.1 Inleiding

Binnen het sociaal domein is er sinds januari 2015 veel veranderd. Door de decentralisaties is zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de WMO, Participatiewet en Jeugdzorg. Deze grote verschuiving van taken ging gepaard met een bezuiniging, waardoor er een groot beroep is gedaan op de professionaliteit, maar ook creativiteit en innovatiekracht van gemeenten. Het rijk heeft vooral op het gebied van jeugdzorg aangedrongen op regionale samenwerking. De taken zijn voor veel gemeenten van een dusdanige omvang en specialistisch niveau dat regionale samenwerking de beste optie lijkt. In het kader van deze ontwikkeling zijn er meerdere samenwerkingsverbanden ontstaan binnen het sociaal domein.

⁶ Overigens is het juist rond de P&C-cyclus en in het bijzonder rond het vaststellen van de jaarrekening en de begroting dat het lange proces voor besluitvorming een probleem dreigt te worden. Pas in de loop van een kalenderjaar zijn de gegevens over de uitgaven in het voorgaande kalenderjaar intern beschikbaar en gecontroleerd. Vervolgens dient een externe accountantstoets plaats te vinden. De volgende stap is dat de ambtenaren van de betrokken gemeenten in de gelegenheid worden gesteld er kennis van te nemen en er op te reageren. Pas daarna kunnen de stukken worden geagendeerd in het algemene bestuur. En vervolgens moeten er nog zienswijzen worden gevraagd bij de betrokken raden. Als deze werkwijze daadwerkelijk volledig zou worden gevolgd, zou een jaarrekening pas ruim in de tweede helft van een volgend kalenderjaar kunnen worden vastgesteld. Dit belast ook, bij het ontbreken van referentiegegevens, het vaststellen van een begroting.

⁷ Opmerkelijk in dit verband is dat de raadsleden van Rijswijk die actief zijn in de adviescommissie van MRDH vooroverleg hebben met de portefeuillehouder. Hieruit zou de indruk kunnen worden verkregen dat zij onvoldoende 'gevoed' worden vanuit de (rest van de) raad.

⁸ Openbaar vervoer en economie vallen in Rijswijk in de portefeuille van één wethouder.

Binnen het sociaal domein is een diversiteit aan samenwerkingsverbanden ontstaan. Vanuit de inhoud is er steeds aansluiting gezocht bij al bestaande verbanden en contacten, met daarbij het uitgangspunt dat de kleinst mogelijke omvang wordt nagestreefd. Voor Rijswijk gaat het om verschillende samenwerkingen, die aangeduid worden als H4, H5 en H10.

In het kader van dit onderzoek hebben wij ons geconcentreerd op 'H4' en 'H10'. H5 betreft samenwerking in het kader van de participatiewet en betreft de gemeenten Delft, Westland, Midden-Delfland, Den Haag en Rijswijk. Deze samenwerking vindt zijn oorsprong in de samenwerking binnen de voormalige arbeidsmarktregio rond Den Haag, waarbinnen 11 gemeenten samenwerkten. De overige zes gemeenten zijn eveneens een samenwerking aangegaan. Zowel de H5 als de overige zes gemeenten krijgen ambtelijke ondersteuning vanuit het voormalig bureau dat invulling gaf aan de samenwerking binnen de arbeidsmarktregio Haaglanden.

3.2.2 H10

Bij de jeugdzorg heeft de rijksoverheid sterk aangedrongen op samenwerking tussen gemeenten. Bijzonder voor Rijswijk was dat de jeugdzorg al onderdeel was van de samenwerking binnen de negen gemeenten die deel uitmaakten van het (voormalige) Stadsgewest Haaglanden. Het lag daarom voor de hand om, mede gezien de korte voorbereidingstijd, de jeugdzorg binnen de al bestaande samenwerking op te pakken. Dit ook omdat de gemeente Den Haag wat de Jeugdzorg betreft van oudsher veel expertise inbrengt. De gemeente Voorschoten heeft zich vervolgens ook bij de samenwerking aangesloten. Daarmee komt het aantal op 10 gemeenten.

Momenteel is de werkwijze dat ambtelijke werkgroepen het beleid voorbereiden. De voorgenomen besluiten worden besproken in het directeurenoverleg. In dit overleg zijn van elke gemeente de directeur (of diens plaatsvervanger) vertegenwoordigd. Het directeurenoverleg heeft geen besluitvormende bevoegdheden. Met betrekking tot de geagendeerde stukken wordt besproken of deze van voldoende kwaliteit zijn om het besluitvormingsproces in te gaan en of er voldoende consensus is over de voorstellen tussen de betrokken gemeenten. Indien het lastig blijkt om in het directeurenoverleg tot consensus te komen, kan het voorkomen dat de portefeuillehouders van de betrokken gemeenten bijeenkomen om een en ander te bespreken. Als er direct veel consensus is in het directeurenoverleg gaan de voorstellen in de vorm van voorgenomen besluiten naar de colleges van B&W die daarover een standpunt innemen. Vervolgens wordt het standpunt van B&W ter besluitvorming aangeboden aan de raad. Daarmee blijft de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het beleid en de uitvoering berusten bij elke afzonderlijke gemeente. De samenwerking komt dus vooral tot uiting in de voorbereiding van beleid, waarbij de gemeenten expertise kunnen delen.

De inkoop van zorg bij gespecialiseerde instellingen vindt gezamenlijk plaats, om zo inkoop- en efficiencyvoordelen te realiseren. Om daadwerkelijk contracten af te kunnen sluiten, is het noodzakelijk dat er sprake is van een gezamenlijk 'rechtspersoon'. Daarom is er een gezamenlijk inkoopbureau, gebaseerd op een gemeenschappelijke regeling, waarbij inmiddels de Bedrijfsvoeringsregeling als vorm is gekozen.

In H10-verband worden met enige regelmaat bestuurlijke conferenties georganiseerd, waarbij in brede zin over ontwikkelingen van gedachten kan worden gewisseld.

De portefeuillehouders en direct betrokken ambtenaren hebben zich, ondanks de tijdsdruk en daarmee verbonden hoge tempo, ingespannen om de raad voortdurend mee te nemen in de totstandkoming en inrichting van de samenwerking in H10-verband. De stukken zijn consequent naar de raad gegaan. Bovendien zijn er informatiebijeenkomsten geweest. Begin 2015 is er tevens een raads werkgroep voor de transformatie in het sociaal domein opgericht. Door allen betrokkenen is tegelijkertijd geconstateerd dat het vanwege de wirwar

aan samenwerkingsverbanden binnen het sociaal domein lastig is geweest om alle ontwikkelingen te volgen en de verschillen te begrijpen. Ook nu vinden er regelmatig informatiebijeenkomsten voor de raadsleden plaats. Naar mening van betrokken ambtenaren is Rijswijk daar goed vertegenwoordigd.

De geschetste wijze van besluitvorming impliceert dat alle voorgenomen besluiten aan de raad worden voorgelegd en de raad in de gelegenheid is om zelfstandig beslissingen te nemen. Daarbij kan het voorkomen dat de betrokken gemeenten afwijken van het voorgenomen besluit. Dit is inherent aan de gekozen werkwijze, maar kan er toe leiden dat nagestreefde efficiencyvoordelen niet gerealiseerd worden. Betrokken ambtenaren constateren dat sommige politieke partijen het initiatief hebben genomen om voorgestelde aanpassingen tussen fracties van diverse gemeenten af te stemmen. Echter, niet voor elke fractie geldt dat zij 'natuurlijke samenwerkingspartners' in andere gemeenten hebben.

3.2.3 H4

Betrekkelijk snel trok Rijswijk de conclusie dat Rijswijk de nieuwe WMO taken niet zelfstandig zou kunnen oppakken. De samenwerking op het gebied van de zorgtaken is gestart met Delft. Rijswijk werkte al met Delft samen op het gebied van brandweertaken en archieftaken, en stond open voor samenwerking op gebied van een KCC (Klant Contact Center) en een SSC (Shared Service Center bedrijfsvoering). Delft was in die tijd 'preferent partner'. Vanuit die positie heeft de gemeentesecretaris destijds opdracht gegeven tot een ambtelijke 'verkenning ... over samenwerking in het sociaal domein'. Daarnaast was er in 2013 ook aanbeveling van het ministerie van BZK om regionaal samen te werken.

De ambtelijke verkenning is daarna, mede ingegeven door de "100.000+ gemeente-gedachte", uitgebreid van H2 (Rijswijk en Delft) tot H4 (met Westland en Midden-Delfland), met een aansluitend verzorgingsgebied. Historisch gezien waren er al veel samenwerkingsverbanden tussen deze gemeenten. Uit de verkenning bleek dat Westland en Midden-Delfland overeenkomstige uitgangspunten deelden voor de inrichting van het sociaal domein.

Er worden verschillende niveaus van een thema's waarop zou kunnen worden samengewerkt onderscheiden. Met de input van een masterclass over samenwerking samen met de gemeenteraad, besloot het college om in H4 verband te gaan samenwerken.

Aan de samenwerking liggen collegebesluiten van januari 2015 van de betrokken gemeenten ten grondslag. De betrokken gemeenten achten de omvang van de samenwerking in H4-verband groot genoeg om schaalvoordeel te behalen en beter te kunnen opereren richting externe partners (met name zorgverzekeringsmaatschappijen en zorgaanbieders). Tegelijkertijd wordt de samenwerking klein genoeg ervaren voor behoud van korte lijnen en bestuurbaarheid.

Elke gemeente voelde een eigen verantwoordelijkheid voor de uit te voeren taken, en wilde deze niet opschalen als dit niet persé noodzakelijk was. Omdat bestuurders en ambtenaren elkaar daarnaast bij de start van dit samenwerkingsverband al kenden en vertrouwden werd er geen behoefte gevoeld aan het formaliseren van de samenwerking. Het uitgangspunt was onderling vertrouwen. De samenwerking streeft vooral efficiencyvoordelen na, zowel op het gebied van inkoop als met betrekking tot de inzet van ambtelijke capaciteit en kennisdeling. Uitgangspunt is dat bij elke zorgvraag eerst wordt gekeken of de gemeenten de vraag elk voor zich kunnen oppakken en beantwoorden. Gezamenlijk nieuwe vragen en uitdagingen aangaan gebeurt dus pas als de betrokken gemeenten daar bewust voor kiezen. Daardoor biedt de samenwerking veel ruimte voor lokale invulling en zijn er ook verschillen tussen gemeenten mogelijk. Op dit moment wordt er vooral samengewerkt op het gebied van inkoop, communicatie en ondersteunende ICT.

Bij de H10 geldt dat de samenwerking deels wel, maar binnen de H4 niet is geformaliseerd in een gemeenschappelijke regeling. De wijze van besluitvorming vertoont grote overeenkomsten met het H10-verband. Ambtelijke werkgroepen bereiden besluiten voor, die in het directeurenoverleg worden vastgesteld. In H4-verband worden deze voorgenomen besluiten vrijwel altijd ook in een portefeuillehoudersoverleg besproken. Vervolgens volgt bespreking in het college van elke gemeente en daarna wordt het voorgenomen geagendeerd in de raad. Deze werkwijze biedt eveneens weer veel ruimte voor lokale invulling. De schaalgrootte van de H4 wordt door de betrokkenen zeer prettig en overzichtelijk ervaren. Rond de zomer van 2015 is er, in de gedachtewisseling tussen raad en college, nagedacht over mogelijkheden om de raad actiever te betrekken bij de voorbereiding van het beleid. Dit heeft geresulteerd in een door het presidium ingestelde raads werkgroep, met de volgende taakomschrijving:

“De raads werkgroep heeft een informerende en adviserende taak richting de raad en verdiept zich in de materie rond de decentralisaties. De werkgroep beoordeelt de processen rondom het informeren over – en betrekken van de raad bij de beleidsvorming en kan voorstellen doen aan de gemeenteraad ten aanzien van informatie-, discussie- of beslismomenten. De werkgroep kan overleg organiseren met omliggende raden om kennis te delen of standpunten te bespreken.”

In het desbetreffende raadsvoorstel wordt ook expliciet gemeld dat: door de instelling van een actieve werkgroep ‘de raad minder afhankelijk wordt van de door het college aangeleverde informatie. Daardoor kan de raad beter zijn verantwoordelijkheden nemen.’

In een eerste evaluatie van het functioneren van deze werkgroep wordt geconstateerd dat de gestelde doelen ‘deels’ zijn gerealiseerd, en dat er zowel nog ruimte als ambitie is voor verbetering.

3.2.4 Algemene inzichten over de samenwerking binnen de zorg

Naar mening van direct betrokkenen (zowel de portefeuillehouder als ambtenaren) biedt de samenwerking in zowel H4- als H10-verband goede mogelijkheden om ambtelijke capaciteit en expertise optimaal te benutten. Hierdoor worden kennisdeling en specialisatie bevorderd. Er is een gedeeld gevoel dat Rijswijk de taken en verantwoordelijkheden, zowel wat WMO als jeugdzorg betreft, nooit zelfstandig had kunnen oppakken en uitvoeren. Ook schaal- en inkoopvoordelen hadden dan niet gerealiseerd kunnen worden.

Opmerkelijk is dat er bewust voor gekozen is om de samenwerking niet te formaliseren en de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke besluiten en de uitvoering bij de afzonderlijke gemeenten te laten. Een veelgehoord argument om hiervoor te kiezen is dat er in de regio veel weerstand zou zijn tegen samenwerking op basis van een formele gemeenschappelijke regeling. Deze weerstand zou zijn ingegeven door slechte ervaringen rond de GGD en Avalex, waarbij sprake zou zijn geweest van een te grote zelfstandigheid van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en geen goede informatievoorziening aan de raden. Daarnaast is in de gevoerde gesprekken aangegeven dat er een sterke behoefte is om meer zelfstandig te kunnen beslissen, en de mogelijkheid tot lokale inkleuring te behouden. Het besluitvormingsproces bij de H4 en de H10 garandeert een optimale betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de raden. Tegelijkertijd kan het proces lang duren, vereist het de inzet van veel betrokkenen en kan de mogelijkheid dat raden afwijken van voorgenomen gemeenschappelijke besluiten de nagestreefde schaal-, efficiency- en inkoopvoordelen onder druk zetten.

3.3 De samenwerking met Delft

De toenmalige burgemeester van Rijswijk heeft samen met de burgemeester van Delft in 2010 het initiatief genomen om de mogelijkheden voor een verdergaande samenwerking tussen Delft en Rijswijk te onderzoeken. Dit is mede voortgekomen uit samenwerking die al bestond rond de brandweer. De verkenning van de samenwerking werd ingestoken op drie niveaus. Op het strategisch niveau is de mogelijkheid onderzocht om gezamenlijk meer invloed binnen MRDH-verband te realiseren. Als tweede zijn de mogelijkheden voor strategische samenwerking binnen het sociale domein onderzocht. Ten slotte is ook bekeken of in de uitvoering van beleid door samenwerking efficiencyvoordelen zouden kunnen worden gerealiseerd (operationele samenwerking). Gaandeweg kwam de nadruk te liggen op de samenwerking op operationeel niveau. Het meest manifest kwam dit tot uiting in de ambitie om gezamenlijk een servicecentrum in te richten. Maar op operationeel niveau was er ook aandacht voor gezamenlijke inkoop, in het bijzonder van software.

De verkenning naar de samenwerking tussen de gemeente Delft en Rijswijk op het gebied van interne bedrijfsvoering is in 2011 uitgediept. Daarbij werd de keuze gemaakt dat dit vorm moest krijgen in een Shared Service Centrum (SSC) met als juridische vorm een GR. Hierbij werden de volgende doelstellingen geformuleerd:

- bijdragen aan een gezamenlijk profiel van de gemeenten en een verbeterd bestuurlijk imago;
- leiden tot verbetering van de kwaliteit van de 'expertises' binnen de verschillende disciplines door het delen en verbreden van kennis van en ervaring met de gemeentelijke markt;
- efficiënter opereren mogelijk maken ter besparing van kosten en verbetering van de dienstverlening;
- het mogelijk maken voor andere gemeenten om aan te sluiten.

Binnen het SCC werden de volgende disciplines ondergebracht: communicatie, documentaire informatie, facilitair, financiën, HRM, informatiemanagement en juridische zaken.

De verkenningen van de ondersteunende disciplines van Rijswijk en Delft gaven aanleiding om te kiezen voor een scenario van een SSC+. Met een SSC+ scenario wordt verwezen naar een uitvoeringsorganisatie inclusief de vakinhoudelijke advisering en het functioneel beheer, die in opdracht van de samenwerkende gemeenten werkzaamheden uitvoert. De voornaamste verwachte opbrengsten zijn: door de bundeling van kennis en activiteiten een verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening (SSC als volwaardige gesprekspartner) en een vermindering van de kwetsbaarheid en mede daardoor een grotere wendbaarheid van de organisatie. Daarnaast verwachtte men dat deze keuze het werkplezier te vergroten. Dit zou gebeuren omdat het nieuwe perspectieven voor personeel zou bieden (talentmanagement) en het ontwikkelen van specialismen zou bevorderen.

Na deze eerste verkenning is er een plan van aanpak geschreven en is er een projectorganisatie gekomen die de opdracht kreeg om het SSC verder uit te werken. Na eerst een snelle start verliepen de ontwikkelingen gaandeweg steeds trager. Zo ontstonden er zorgen over de verslechterende financiële situatie van Delft, waarvan werd gevreesd dat die ook consequenties zou hebben voor de samenwerking. Uiteindelijk is besloten om verdere besluitvorming over de samenwerking over de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 heen te tillen. In oktober 2014 hebben beide colleges besloten de bestuursopdracht voor de ontwikkeling van het SSC te stoppen. Een raming van investeringen en kosten bleek minder positief dan verwacht. Zo bleek dat de transitiekosten erg hoog zijn, waardoor de terugverdientijd aanzienlijk toenam. Een overweging daarbij was dat ondertussen was gebleken dat de vorming van een gezamenlijk SSC €1,2 miljoen duurder zou uitpakken dan eerder geraamd. Het nieuwe college van Rijswijk heeft vervolgens verdere investeringen in de samenwerking

afgebouwd. Dat neemt overigens niet weg dat er rond aanschaf, inzet en beheer van ICT-faciliteiten wel degelijk het een en ander in samenwerking is gerealiseerd. Zo is het ICT-beheer uitbesteed aan de gemeente Delft. Tegelijkertijd is daarbij wel uitgesproken dat Rijswijk en Delft niet meer vanzelfsprekend elkaars voorkeurspartner zijn voor activiteiten op het gebied van bedrijfsvoering. Samenwerkingsvormen met derden (al dan niet mét of zónder elkaar) zijn ook gewoon mogelijk. Hierdoor ontstaat er een flexibeler speelveld voor (intergemeentelijke) samenwerking.

De verkenning is in 2010 gestart, zoals gezegd op initiatief van de burgemeesters, gevolgd door de beide colleges van B&W. De raad was in het beginstadium niet actief betrokken. In het begin was er ook sprake van een dusdanig hoog tempo dat het lastig was om de raad tijdig en volledig te informeren. Vanaf 2012 is de raad actiever betrokken en is er naast informeren meer aandacht besteed aan de uitwisseling van ideeën tussen college en raad. In de raad is toentertijd een aantal keren gedebatteerd over de samenwerking met Delft. Dit debat ging dan met name over uitvoeringsaspecten en minder over de strategische of beleidsmatige aspecten van de mogelijke samenwerking, zo hebben de direct betrokkenen aangegeven.

3.4 Tussenbalans

Uit bovenstaande casusbeschrijvingen is een aantal interessante elementen te destilleren.

Gebleken is dat zowel in het sociaal domein als in de metropoolregio de samenwerking is ingegeven door de ervaren behoefte om het hoofd te bieden aan maatschappelijke uitdagingen die de gemeente niet zelfstandig zou kunnen oppakken. Naar wordt aangenomen hebben beide samenwerkingen meerwaarde, onder meer op het gebied van efficiency, schaal- en inkoopvoordelen, het wiel niet (opnieuw) uitvinden, efficiënte inzet van ambtelijke capaciteit en meer mogelijkheden voor specialisatie. Door de omvang van de metropoolregio is het echter lastig om die meerwaarde aan te wijzen, gezien de uiterst stroperige besluitvorming en het geregeld ontbreken van maatschappelijke uitdagingen die relevant zijn voor alle betrokken gemeenten. De samenwerking met Delft heeft met betrekking tot het SSC deze schaalvoordelen niet kunnen realiseren.

Voor alle drie de samenwerkingsverbanden geldt dat ze zijn ontstaan vanuit bestaande netwerken en contacten. Er is geen strategische keuze vooraf gegaan aan de samenwerkingen: het gaat om praktische invullingen van mogelijkheden die zich voordoen in het bestuurlijk, dan wel ambtelijk netwerk. Rijswijk is hierdoor flexibel in de aanpak om samenwerkingen aan te gaan. Een effect daarvan is dat Rijswijk, zoals bij de samenwerking met Delft, ook weer gemakkelijk uit de samenwerking kan stappen.



4. Analyse

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 hebben we enkele aandachtspunten voor sturing en controle op intergemeentelijke samenwerking geïntroduceerd. Het derde hoofdstuk bevat zowel een algemene overzicht van bekende samenwerkingsrelaties als de inzichten die uit een verkenning van drie casestudies zijn opgedaan. In dit hoofdstuk worden de bevindingen in verband gebracht met de oorspronkelijk geformuleerde aandachtspunten.

De basis voor het beleid van Rijswijk is uitsluitend gelegen in het (concept-)afwegingskader uit 2014. In hoofdstuk 2 is dit kader beschreven en samengevat. Het valt op dat in dit kader velerlei relevante aspecten voor samenwerking worden aangestipt, maar dat er geen duidelijke lijn uit af te leiden is. Dat is, gezien ook de naamgeving 'afwegingskader', niet het doel geweest van dit document. Het dient er niet toe om beleid een systematischer of meer uniforme grondslag te geven, het dient als hulpmiddel om elke mogelijkheid van samenwerking op zichzelf te beoordelen. Opmerkelijk in de gevoerde gesprekken rond de cases was wel dat sommige gesprekspartners weinig bekend waren met het bestaan en de inhoud van het afwegingskader. Ook voor hen geldt dat zij elke vorm van samenwerking apart op zijn eigen waarde beoordelen.

4.2 Strategisch, tactisch of operationeel

Het is onduidelijk gebleven of Rijswijk inzet op strategische, tactische of operationele samenwerking met andere gemeenten. Tegelijkertijd is ook dit bewust beleid van het huidige college om daarin geen keuze te maken. De lijst van bestaande samenwerkingsrelaties geeft een bonte variëteit aan samenwerkingsverbanden te zien, die sterk van elkaar verschillen in ambitie, doelen, samenwerkingspartners en samenwerkingsvormen. Dit beeld wordt bevestigd in de casestudies. De samenwerking in de bestudeerde cases is werkende weg ontstaan en had verschillende vertrekpunten. Sommige ontstonden op basis van bestaande contacten tussen functionarissen in gemeenten, waarbij deze contacten gaandeweg geïntensiveerd werden. Dit gold bijvoorbeeld bij het streven naar (operationele) samenwerking tussen Rijswijk en Delft. De samenwerkingen binnen het sociaal domein (H4, H5, H10) zijn gedeeltelijk door externe ontwikkelingen ontstaan. Zo drong de rijksoverheid bij de jeugdzorg aan op samenwerking. Een deel van de taken in het sociale domein was voorheen al in samenwerking belegd, met name de Jeugdzorg binnen het Wgr+-verband Haaglanden. Het lag daarom voor de hand om de bestaande samenwerking als uitgangspunt te nemen. In de praktijk zijn er, om allerlei redenen, met betrekking tot de inrichting en uitvoering van beleid, verschillende varianten van samenwerking ontstaan. Voor de Metropoolregio geldt dat de samenwerking is ontstaan vanuit de behoefte om netwerken en contacten binnen de regio Haaglanden te continueren en waar mogelijk te versterken.

Als gezegd heeft het beleid van Rijswijk rond samenwerking bewust en expliciet een ad hoc karakter. In dat licht sluit de beleidspraktijk van de drie casussen aan bij de uitgangspunten uit het afwegingskader van Rijswijk. Elke bestaande en nieuwe vorm van samenwerking wordt louter op zichzelf beschouwd. Dat kan betekenen dat mogelijkheden voor bundelingen van samenwerkingen gemist.

Deze paragraaf begon met de constatering dat het College bewust geen systematische keuzen maakt. Tegelijkertijd lijkt het er toch op dat wel degelijk enkele overwegingen systematisch, maar impliciet, worden gehanteerd. Een eerste is dat samenwerking op basis van een traditionele Wgr zo veel als mogelijk wordt vermeden. Recente ervaringen rond Avalex en de GGD hebben dit, naar zeggen van sommigen, tot een

'taboeonderwerp' voor zowel College als raad gemaakt. Dit geldt niet of veel minder voor de lichte en minder controversiële vorm die de Wgr inmiddels mogelijk maakt, de zogenoemde Bedrijfsvoeringsregeling. Rijswijk participeert binnenkort naar verwachting in een tweetal Bedrijfsvoeringsorganisaties: het H10 inkoopbureau is er al, de ICT samenwerking met Delft is aanstaande.

Door sommige betrokken is als een wenselijk uitgangspunt aangegeven dat samengewerkt zou moeten worden in zo klein mogelijk verband. Dit is echter nog geen algemeen beleid.

4.3 Kosten

Samenwerking vraagt om investeringen en brengt kosten met zich mee. In hoofdstuk 2 zijn de volgende 'kostenposten' onderscheiden:

- *informatiekosten*; dit betreft de inspanningen die het kost om inzicht te krijgen in onder meer de doelen en middelen van de samenwerkingspartners;
- *coördinatiekosten*; de kosten van het afstemmen van regionale beslissingen met andere overheden en organisaties (interbestuurlijke afstemming) en met aanpalende beleidsdomeinen (intersectorale afstemming);
- *onderhandelingskosten*; de kosten voor bereiken van overeenstemming over de inhoud en vorm van de samenwerking en over de verdeling van de kosten en opbrengsten, bestuurlijke drukte;
- *handhavings- en bewakingskosten*; de inspanningen die men moet doen om te bezien of partners zich houden aan gemaakte afspraken en voldoen aan aangegane verplichtingen;
- *vertegenwoordigingskosten*; de handelingen die men moet verrichten voor overleg en ruggenspraak met de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten, samenwerkingspartners andere overheden en inwoners.

Wij lopen de kostensoorten hieronder kort langs voor de samenwerkingsverbanden van Rijswijk:

- *Informatiekosten*; in de overwegend kleine en informele samenwerkingsverbanden waar Rijswijk aan deelneemt, is het niet lastig om inzicht te krijgen in de doelen en middelen van de samenwerkingspartners. Een duidelijke uitzondering hierop is de samenwerking binnen MRDH. De schaal van samenwerking is groot. Dit vraagt om meer intensieve procedures om informatie te verspreiden en te verkrijgen. Wat op meer algemeen niveau de informatiekosten wel weer doet toenemen, is dat het voor de raadsleden lastig is om een beeld te krijgen van de grote variatie in samenwerkingsverbanden en de motieven en overwegingen om daaraan deel te nemen.⁹
- *Coördinatiekosten*: Omdat Rijswijk bewust afziet van afstemming tussen de diverse samenwerkingsverbanden (c.q. afziet van het nastreven van een bundeling van strategische samenwerkingsvormen) zijn de coördinatiekosten vrijwel nihil. Tegelijkertijd roept dat de vraag op of er daardoor kansen op bundeling en wederzijdse versterking worden gemist.
- *Onderhandelingskosten*: In de huidige praktijk van Rijswijk ontstaat samenwerking op basis van vertrouwen en vervolgens als een positieve keuze. Met andere woorden: over het aangaan van samenwerking hoeft niet lang onderhandeld te worden. Uitzondering hierop is wellicht de samenwerking binnen de Metropoolregio. Het was nauwelijks een reële keuze voor Rijswijk om zich aan deze samenwerking te onttrekken. De gang van zaken in het eerste half jaar van 2015 laat echter zien dat vervolgens veel geïnvesteerd moet worden in het maken van afspraken over werkwijzen en procedures.

⁹ De jaarstukken 2014 van de gemeente bevatten onder het 'Programma Algemeen Bestuur en Organisatie' enkele passages over samenwerking. Deze betreffen de opsomming van de centrale doelstellingen bij samenwerking, de wijze waarop de realisatie van deze doelstellingen wordt gevolgd en een schets van de in 2014 geboekte resultaten. Elders in deze jaarstukken staat een paragraaf 'Verbonden Partijen', waarin de uitgangspunten voor het beleid inzake verbonden partijen zijn opgenomen, alsmede de belangrijkste verbonden partijen.

- *Handhavings- en bewakingskosten*; Ook hiervoor geldt dat de keuzen die Rijswijk heeft gemaakt, tot gevolg hebben dat ook deze kostenpost beperkt blijft. Rijswijk houdt ook de mogelijkheid open dat, mochten handhavings- en bewakingskosten sterk toenemen, of opbrengsten tegenvallen, de gemeente makkelijk uit het samenwerkingsverband kan stappen, zoals bleek in het geval van de samenwerking met Delft.
- *Vertegenwoordigingskosten*; van alle 'kostenposten' zijn deze wellicht het hoogst. Immers, omdat elke vorm van samenwerking op zich staat, zijn vertegenwoordigers van de gemeente niet in de gelegenheid is om activiteiten in de diverse samenwerkingen op elkaar af te stemmen of te combineren. Van samenwerkingsverband tot samenwerkingsverband verschillen de procedures en moet elke bijeenkomst apart worden voorbereid.

4.4 Randvoorwaarden

In essentie kiest Rijswijk steeds voor vrijwillige samenwerking. In sommige gevallen, zoals bij de jeugdzorg of bij de Metropoolregio, is de 'vrijwilligheid' betrekkelijk bescheiden. Maar ook in die gevallen slaagt Rijswijk er in om eigen keuzen te maken of overeind te houden.

Het streven naar vrijwilligheid heeft als gevolg dat het veelal gaat om 'lichte' vormen van samenwerking. In sommige gevallen liggen aan de samenwerking geen formele overeenkomsten en/of documenten ten grondslag. Een en ander heeft grote voordelen als het gaat om flexibiliteit in de invulling van de samenwerking.

4.5 Samenwerkingsrelaties

Het ad hoc karakter van de samenwerking draagt bij aan een grote variëteit in samenwerkingsrelaties. Toch is er onderliggend, en zoals eerder gesteld ook impliciet, sprake van een gemeenschappelijk uitgangspunt bij het aangaan van samenwerkingsrelaties; er wordt bij voorkeur samengewerkt met gemeenten waar Rijswijk zich mee verwant voelt en waar evident is dat de gemeenten van elkaar kunnen leren en gezamenlijk meerwaarde realiseren. Toch zijn er duidelijke uitzonderingen. Dat betreft met name de Metropoolregio, waar grote verschillen bestaan tussen gemeenten, en niet altijd evident is of de gezamenlijke, grote schaal meerwaarde heeft voor Rijswijk.

Als eerder opgemerkt brengt de relatief grote variatie in samenwerkingsrelaties ook wat beperkingen met zich mee. Onder meer vraagt dit het nodige van de interne aansturing en beheersing van de samenwerking.

Geconstateerd kan worden dat de interne coördinatie van de samenwerking beledigd is bij een klein aantal personen. Het afwegingskader is nauwelijks intern bekend. Dit kader is overigens 'under construction'; de uiteindelijke inhoud wordt mede bepaald door de uitkomsten van dit onderzoek van de Rekenkamer. Daarna zal het afwegingskader ter vaststelling worden voorgelegd aan de Raad.

Een beperking is verder dat er weinig sprake is van congruentie in samenwerking: de schaal en het aantal samenwerkingspartners vertonen grote verschillen. Voordelen van congruentie kunnen zijn dat 'over samenwerkingsverbanden heen' kan worden geïnvesteerd in vertrouwen, dat 'uitruil' kan plaatsvinden (in één samenwerkingsverband kan dan een gemeente bijvoorbeeld extra 'toegeven', omdat ze juist in een afspraak bij een andere samenwerkingsverband een extra voordeel mogen behalen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren bij de verdeling van bestuursposten) of dat monitoring efficiënt kan worden ingericht. In Rijswijk spelen dergelijke voordelen nu nauwelijks.

Wat de samenwerkingscultuur betreft is het beeld voor Rijswijk positief. Het vrijwillige karakter geeft alle ruimte voor vertrouwen en consensus. In hoofdstuk 2 is wat dit betreft al geconstateerd: Bij een hoge mate van consensus en afwezigheid van conflicten is de kans op effectiviteit groter en zijn besluitvormingskosten en afbreukrisico's lager. Wederzijds vertrouwen wordt wel gezien als basis voor een goede samenwerking.

4.6 Democratische kwaliteit

Er is sprake van een grote variëteit in samenwerkingsrelaties. Bij verschillende daarvan is bewust weinig vastgelegd over aansturing, besluitvorming en controle. Raadsleden moeten zich nu bij elke samenwerkingsrelatie opnieuw oriënteren op de aard van die relatie, de samenstelling en hun eigen mogelijkheden. Zeker is het zo dat in veel gevallen, in ieder geval bij de nader bestudeerde cases, er ruime aandacht is voor het betrekken van de raad bij het formuleren van uitgangspunten. Ook is er aandacht voor het ontwikkelen van procedures om de raad tijdig en adequaat van sturings-, voortgangs- en verantwoordingsinformatie te voorzien. De raad wordt geregeld in de gelegenheid gesteld om tijdig met een zienswijze te komen of om de voortgang en resultaten te beoordelen. Maar, zoals gezegd: dit dient steeds op het niveau van elke samenwerkingsrelatie afzonderlijk te gebeuren, waarbij procedures, instrumenten, termijnen etc. verschillen. Dit kan toch als een beperking voor de sturende en controlerende mogelijkheden van de raad worden ervaren. Ook voor betrokken ambtenaren en portefeuillehouders is het keer op keer zoeken naar het juiste moment en de juiste procedures om de raad adequaat bij het beleid te betrekken.

5. Onderzoeksvragen en aanbevelingen

5.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Bij aanvang van dit onderzoek zijn enkele onderzoeksvragen geformuleerd. Thans kunnen deze als volgt beantwoord worden:

1. *Wat is het beleid van de gemeente Rijswijk met betrekking tot samenwerking?*
Geconstateerd is dat de gemeente geen algemene uitgangspunten en randvoorwaarden bij samenwerking hanteert. Wel is er sinds kort sprake van een 'concept-afwegingskader', dat binnen afzienbare tijd in de raad besproken zal worden. In de conceptvorm geeft het kader geen duidelijke richting, hetgeen overigens ook niet de intentie van het kader is. Impliciet lijkt er overigens sprake van enkele algemene uitgangspunten, zoals samenwerken op basis van vrijwilligheid, op zo'n klein mogelijke schaal, op basis van vertrouwen en zo min mogelijk vastleggen. Die laatste overweging kan ook worden geformuleerd als: 'als het even kan niet op basis van de Wgr'.
2. *Hoe krijgt het beleid rond samenwerking in de praktijk invulling?*
Hoofdstuk 3 bevat een actueel overzicht van samenwerkingsverbanden waar Rijswijk aan deelneemt. Per samenwerkingsverband is het beleid in de praktijk anders ingevuld.
3. *Welke positie neemt de raad in bij samenwerking?*
Als het beleid met betrekking tot samenwerking grote verschillen vertoont, verschilt de positie van de raad evenzeer. In het algemeen kan deze vraag daarom niet worden beantwoord. Wel lijkt het er op, op basis van de uitgevoerde casestudies, dat er veel moeite wordt gedaan om de raad zowel bij de besluitvorming over samenwerking als bij het formuleren van uitgangspunten van het te ontwikkelen beleid te betrekken. Tevens is er veel aandacht voor de informatievoorziening aan de raad en wordt de raad zo in staat gesteld om het beleid te monitoren, te controleren en te beoordelen. Het gegeven van veelzijdigheid maakt dit echter voor de raad niet eenvoudig. Bij elke vorm van samenwerking moeten 'eigen' procedures worden ontwikkeld en moet de raad zich verdiepen in uitgangspunten, bevoegdheden etc.

Een laatste onderzoeksvraag betrof de aanbevelingen. Deze komen in de volgende paragraaf aan de orde.

5.2 Aanbevelingen

Rijswijk is consequent in zijn ad hoc beleid. Dit heeft voor- en nadelen. Voordelen zijn geringe 'kosten', grote flexibiliteit en veel consensus binnen afzonderlijke samenwerkingen. Anderzijds beperkt het de mogelijkheid om de meerwaarde van samenwerking ten volle te benutten. Het ad hoc beleid brengt namelijk met zich mee dat mogelijkheden voor bundeling dan wel keuzen voor meer strategische, tactische of operationele samenwerking niet aan de orde komen. Verder is er sprake van onoverzichtelijkheid en versnippering. Dit maakt het voor de raad lastiger om goed invulling te geven aan democratische sturing en controle.

De relatieve onoverzichtelijkheid kan worden verminderd door voor elk bestuurlijk samenwerkingsverband een eenvoudig toegankelijk digitaal dossier op te bouwen, waarin zich de basisdocumenten bevinden (denk aan overeenkomsten, de tekst van de Gemeenschappelijke Regeling, e.d.), alsmede de jaarlijkse verslaglegging in de programmarekening en de eventuele relevante raadsinformatiebrieven.

Als opgemerkt roept het ad hoc beleid de vraag op of de discussie over het realiseren van bundelingen in samenwerking wel voldoende wordt gevoerd. Ook de komende discussie over het afwegingskader is in dat kader ontoereikend, omdat deze zich zal concentreren op het bepalen van criteria om afzonderlijke vormen van samenwerking te beoordelen. Bundeling van samenwerking biedt de mogelijkheid om de diverse 'kosten' te verminderen. De aanbeveling aan de raad is daarmee om te bepalen of Rijswijk verder wil gaan met het 'ad hoc beleid'.

Geïnterviewde personen

#	Datum	Naam	Organisatie
1	19 mei 2015	John Weijgertse	Gemeente Rijswijk
2	1 juli 2015	Anke Sjerp en Pieter Vink	Gemeente Rijswijk
3	2 juli 2015	Jan Zonneveld	Gemeente Rijswijk
4	2 juli 2015	John Massaar	Gemeente Rijswijk
5	6 juli 2015	Wethouder Lugthart	Gemeente Rijswijk
6	8 juli 2015	Burgemeester Bezuijen	Gemeente Rijswijk
7	10 juli 2015	Peter Stehouwer en Joke Volkerijk	Metropoolregio Rotterdam Den Haag
8	14 juli 2015	Anne de Baat en Wim van der Giessen	Gemeente Rijswijk
9	23 juli 2015	Agnes Jonkman	H4 Samenwerkingsverband
10	29 juli 2015	Ron Hoeben	H10 Samenwerkingsverband

Bestudeerde documentatie

#	Documentnaam	Datum
1	Coalitie Akkoord Open Vizier 2014-2018	Maart 2014
2	En Garde; uitwerking van het coalitieakkoord Open Vizier	2014
3	Doorstartnotitie intergemeentelijk samenwerking – kader nota	7 juli 2014
4	Plan van aanpak regionale samenwerking sociaal domein in het kader van de 3 decentralisaties H4 gemeenten	15 november 2013
5	Raadsbrief PvA regionale samenwerking H4	21 januari 2014
6	Advies inkoop samenwerking H9	8 januari 2015
7	College voorstel Inkoop zorg AWBZ/WMO 2015	11 juli 2014
8	Procesovereenkomst Inkoop Jeugdhulp, jeugdbescherming of jeugdreclassering 2014 t/m 2017 Regio Haaglanden	3 september 2014
9	Werkplan 2015 regionale samenwerkingsagenda H4	9 februari 2015
10	Raadsbrief metropoolregio Rotterdam Den Haag	24 juni 2013
11	Q&A bij concept – gemeenschappelijke regeling MRDH	Dec 2013
12	Zienswijzen gemeenten en reactie bestuursforum MRDH	29 november 2013
13	Raadsbrief vorming Metropoolregio Rotterdam Den Haag	3 mei 2013
14	Raadsbrief vorming metropoolregio	Juni 2013
15	Raadsvoorstel Vaststellen zienswijze op producties MRDH i.o.	26 augustus 2014
16	Raadsvoorstel GR MRDH en afbouw Haaglanden	3 december 2013
17	Raadsvoorstel vorming Metropoolregio Rotterdam Den Haag	28 mei 2013
18	Toelichtende notitie bij consultatie MRDH-voorstellen juli 2014	Juli 2014
19	Toelichting bij de voorstellen MRDH	Juni 2013
20	Zienswijzebrief MRDH	8 juli 2014
21	Second Opinion ICT Delft Rijswijk KING (in concept – vertrouwelijk)	21 juli 2015
22	Tijdslijn SSC	Geen datum
23	Bestuurlijke opdracht Samenwerking Rijswijk - Delft	13 april 2011
24	Samenvatting verkenningen SSC Delft Rijswijk (concept)	1 november 2011
25	Memo Aansluiten Netwerken Rijswijk en Delft	7 juli 2015
26	Plan van aanpakken SSC Collegevoorstel	10 april 2012
27	Plan van aanpak SSC definitief	10 april 2012
28	Raadsvoorstel ICT investeringen	5 februari 2013
29	Ontwerpvisie SSC Delft Rijswijk	7 juli 2015
30	Organisatieplan SSC deel 1	20 juni 2014
31	Organisatieplan SSC deel 2	20 juni 2014
32	Businesscase SSC - KPMG	Augustus 2014
33	Projectopdracht samenvoegen ICT netwerken	2 juli 2014

34	Memo bij Nota samenwerking tbv college benw Rijswijk	7 juli 2015
35	Nota samenwerking Delft Rijswijk duocollege	7 juli 2015
36	Collegevoorstel raadsinformatiebrief beëindiging SSC traject	21 oktober 2014
37	Raadsinformatiebrief beëindiging SSC traject	28 oktober 2014
38	Voornemen besluit uitbesteding ICT beheer	9 augustus 2014
39	Raadsinformatiebrief uitbesteding ICT beheer	2 sept 2014
40	Advies Kokx De Voogd over juridische entiteit	9 oktober 2014
41	Collegevoorstel oprichten bedrijfsvoeringsorganisatie	24 oktober 2014
42	Raadsinformatiebrief rechtsvorm voor uitbesteding ICT beheer	19 december 2014
43	Collegevoorstel definitief besluit uitbesteden ICT beheer	3 december 2014
44	Memo aan directie over SVZ voortgang ICT	7 juli 2015
45	Projectstructuur SSC	Geen datum
46	Organogram SCC project	Geen datum

Overzicht Samenwerkingsverbanden

De gemeente Rijswijk heeft begin 2014 een inventarisatie gemaakt van alle samenwerkingsrelaties. Deze bijlage bevat het overzicht van alle formele samenwerkingsverbanden van de gemeente Rijswijk. Naast deze formele zijn er ook nog een tientallen informele samenwerkingsverbanden.

Formele samenwerkingsverband met wettelijke basis

Samenwerkingsverband	Doelstelling	Formele basis	Governance
MRDH	Economisch vestigingsklimaat en vervoer en verkeer regionaal versterken.	GR	Rijswijk is actief in het DB (en AB), in de bestuurscommissies en in adviescommissies.
Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid Haaglanden	Streven naar een optimale afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in de regio Haaglanden.	Informeel: netwerkorganisatie	De portefeuillehouder Sociale Zaken en Werkgelegenheid neemt deel aan het Regionaal Platform. Ook verleent Rijswijk beleidsmatige ondersteuning.
Brandweer Haaglanden	Brandweer Haaglanden biedt de burgers in Haaglanden een veilige werk- en leefomgeving door hen te beschermen tegen brand en ongevallen.	Onderdeel van GR Veiligheidsregio Haaglanden	Het brandweerkorps Rijswijk is één van de negen deelnemende brandweerkorpsen.
GR Archiefbeheer Rijswijk-Delft	Samenwerking met Delft rondom het beheer van de archieven van de gemeente Rijswijk.	(Lichte) GR	Rijswijk en Delft vormen samen het DB van deze lichte GR.
Industrieschap Plaspoelpolder	Het ontwikkelen en herstructureren van bedrijventerreinen en het uitgeven van grond.	GR	Portefeuillehouders uit Rijswijk en Den Haag nemen samen zitting in het DB en AB. Verder is er een tweekoppige directie.
Stichting Bibliotheek aan de Vliet	Het aan de inwoners van Leidschendam-Voorburg en Rijswijk de mogelijkheid bieden tot zelfontplooiing, verbeelding en ontwikkeling.	Stichting	De stichting heeft een directeur-bestuurder en onderhoudt een subsidierelatie met de gemeenten Rijswijk en Leidschendam-Voorburg.
GR Inrichting distributiedienst	Deze gemeenschappelijke regeling heeft ten doel het inrichten van een distributiedienst ter uitvoering van en overeenkomstig de bepalingen van de Distributiewet 1939.	GR, verordening door de Raad vastgesteld op 30 november 1989.	Lijkt een slapende GR te zijn, wat gelet op het onderwerp waarop de GR betrekking heeft niet vreemd is.
Stichting Omroep Rijswijk	Het bieden van een nieuw platform, radionieuws en kabelkrant met nieuws over Rijswijk.	Stichting	Sinds eind juni 2015 maakt de Stichting Omroep Rijswijk deel uit van de streekomroep

			Feel Good Radio/TV. De nieuwe naam is nu Feel Good Radio/TV Rijswijk. De stichting heeft een subsidierelatie met de gemeente Rijswijk.
Sociale recherche	Het opsporen van fraude bij uitkeringen.	Overeenkomst.	Rijswijk, Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Voorschoten en Westland betalen gezamenlijk een team medewerkers met opsporingsbevoegdheid ten aanzien van bijstandsfraude.
Ooievaarspas	De Ooievaarspas biedt Rijswijkers met een minimuminkomen korting op allerlei activiteiten op het gebied van sport, ontspanning, scouting, recreatie en cultuur	Overeenkomst met Den Haag.	Deelnemende gemeenten: Rijswijk, Leidschendam-Voorburg. Overleg op beleidsniveau.
GR Dienst Sociale werkvoorziening Rijswijk e.o.	Het begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar een passende baan.	GR	Twee portefeuillehouders vanuit het college van Rijswijk nemen zitting in het DB en AB van de DSW.
GR GGD Haaglanden	Een goede gezondheidszorg voor ongeveer een miljoen mensen in de regio Haaglanden. Zij kunnen bij de GGD terecht voor advies, preventie en behandeling.	GR	Vanuit het college is een portefeuillehouder lid van het AB van de GGD Haaglanden.
Omgevingsdienst Haaglanden	Het uitvoeren van de wettelijke milieutaken namens de Provincie Zuid-Holland en de gemeenten in de regio.	GR	Vanuit het college is een portefeuillehouder lid van het AB van de Omgevingsdienst.

Formele samenwerkingsverbanden op basis van overeenkomst

Samenwerkingsverband	Doelstelling	Formele basis	Governance
H4 (WMO)	Samenwerking op gebied van AWBZ en WMO, onder andere gezamenlijke inkoop.	Overeenkomst	Directeurenoverleg (met portefeuillehouders-overleg)
H5 (Participatiewet)	Samenwerking op het gebied van Participatiewet.	Overeenkomst	???
H10 (Jeugdzorg)	Samenwerking op het gebied van Jeugdzorg.	Overeenkomst. GR voor de inkooporganisatie.	Directeurenoverleg (met portefeuillehouders-overleg)
Uitvoering wet BIBOB met RIEC	Ondersteuning en adviseren op casusniveau en versterking informatie-uitwisseling en coördinatie binnen regio	Convenant	onbekend
Uitvoering wet BIBOB met Landelijk Bureau Bibob	Advisering op casusniveau	Wet BIBOB	
Hard piket rampenbestrijding	Gezamenlijk opleiden, waardoor meer expertise en	Besluit gemeentesecretarissen in	Uitvoering regionalisering neergelegd bij

	kostendeckings. 24/7 een crisiscommunicatiemedewerker of informatiemanager paraat te hebben in de hele regio.	commissie advies rampenbestrijding, onderdeel kring van gemeentesecretarissen)	Bureau gemeente crisisbeheersing wvb de opleidingen, voorbereiding besluitvorming en overleggen. CAR is een onderdeel van de kring van gemeentesecretarissen
Project Cultuureducatie met Kw aliteit	Implementatie van een leerlijn Muziek, Theater of Lezen/Literatuur voor schoolgaande kinderen.	Informele samenwerking	Namens de gemeente Rijswijk neemt een beleidsmedewerker zitting in de Stuurgroep voor dit project.
Commissie bijstandsverlening zelfstandigen (BBZ)	College adviseren bij uitvoering Bbz 2004. Adviezen van de Bbz-consulenten worden ter advisering aan commissie voorgelegd.	Informele samenwerking	Samenwerking tussen Rijswijk, Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten. Jaarlijks wisselt voorzitterschap (hoofd Sociale zaken)
Meldpunt Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ)	Het Meldpunt OGGZ is het centraal punt binnen Rijswijk waar professionals zorgverzekende situaties kunnen melden.	Convenant	De gemeenten Zoetermeer, Rijswijk, Leidschendam-Voorburg en Wassenaar hebben de uitvoering van het Meldpunt bij de GGD Haaglanden neergelegd.
Volwasseneneducatie	Het aanbieden van verschillende cursussen en trainingen om basisvaardigheden te verbeteren.	Overeenkomst	Rijswijk is het eerste aanspreekpunt voor het Sociaal Wijkteam. Het Sociaal Wijkteam bestaat uit consulenten van MEE, begeleiders van Impegno, LIMOR en Forteyenburg en Algemeen Maatschappelijk werkers van Kw adraad. Daarnaast wordt er nauw samengewerkt met de wijkverpleegkundige, de consulenten van de gemeente, Stichting Welzijn Rijswijk en verschillende andere instellingen en instanties.
Maatschappelijke Opvang/ Verslavingszorg	Het bieden van tijdelijk verblijf aan mensen zonder dak boven hun hoofd, gekoppeld aan zorg en begeleiding en/of het verhelpen van een crisis.	WGR	Het beleid komt tot stand in overleg met beleidsmedewerkers van de Centrumgemeente en de regiogemeenten. Besluitvorming vindt plaats op bestuurlijk niveau, wederom portefeuillehouders centrumgemeente en regiogemeenten.
Bestuurlijke tafel Wonen, hierin werken samen de 9 voormalige stadsgewest gemeenten.	Regionaal afstemmen van alle relevante zaken m.b.t. het woonbeleid. Huisvestingverordening is lokaal vastgesteld, maar regionaal opgesteld. Daarnaast zijn regionale prestatieafspraken gemaakt met de koepel van de Haaglanden corporaties. Een regionale woonvisie volgt in 2016.	Overeenkomst	Wethoudersoverleg met ambtelijke voorbereiding en ondersteuning.
Samenwerkingsverband van Bronhouders BGT	Samenwerking en kennisdeling tussen bronhouders	Stichting	Rijswijk kan gebruik maken van de activiteiten

(SVB-BGT)	van de BGT		van dit samenwerkingsverband.
The Hague International Center (THIC)	Voor expats die wonen en werken in Den Haag is het THIC de eerste plek waar men terecht kan voor het regelen van de noodzakelijke formaliteiten en het verkrijgen van informatie over zaken als wonen, onderwijs etc.	Overeenkomst	Rijswijk is een samenwerkingspartner van het THIC, dat is opgezet door de gemeente Den Haag, de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en Access (een vrijwilligersorganisatie voor en door expats).
Mobiliteitsbank Haaglanden	Het aanbod van de medewerkers van de deelnemende organisaties als eerste toegang bieden tot het aanbod van interne vacatures binnen de regio Haaglanden.	Overeenkomst	Rijswijk is een van de deelnemende gemeenten binnen de regio Haaglanden.
Collectieve ziektekostenverzekering Rijswijk	Een collectieve zorgverzekering voor inwoners met een laag inkomen.	Overeenkomst	Rijswijk werkt samen met zorgverzekeraars Menzis en Zorg en Zekerheid.
Gezamenlijke aanbesteding Arbodienstverlening	Gezamenlijke zoektocht naar economisch meest voordelige offerte voor de arbodienstverlening in de regio.	Overeenkomst	Samenwerking met Delft, Zoetermeer, Voorschoten, Wassenaar en het Hoogheemraadschap van Delfland.
Regionale ontwikkelingsmaatschappij Zuid Vleugel	Versterken van de internationale concurrentiepositie van de Zuidelijke Randstad.	Overeenkomst	De ROM heeft een directie en een Raad van Commissarissen. Het Samenwerkingsverband Zuidvleugel is geen aparte rechtspersoon, maar een publiek-publiek netwerk, waaraan elke partner een bijdrage levert in de vorm van kennis, capaciteit en (beperkte) middelen.
Stichting Businesspark Haaglanden	Ondernemers die zich willen (her)vestigen in de groeiregio Haaglanden kunnen hier op één plek terecht voor locatie advies.	Stichting	De stichting heeft een bestuur met vijf bestuurders: één lid van het college uit elke deelnemende gemeente.
Sociaal Fonds Rijswijk	Verstreken van giften bij bijzondere financiële omstandigheden als geen aanspraak kan worden gemaakt op voorliggende voorziening.	Overeenkomst.	Rijswijk, Diaconie van de Protestantse Gemeente en Parochiële Caritas Instelling H. Bonifacius. Er is een begeleidingscommissie op uitvoeringsniveau.
Regionale inkoop samenwerking Inkoopkracht	Gezamenlijk inkopen om zo (meer) inkoopvoordelen te behalen, en kennis te delen.	Overeenkomst	Thuisbasis is de gemeente Zoetermeer. Werking wordt gemonitord door de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten.

Samenwerkingsverbanden in ontwikkeling

Samenwerkingsverband	Doelstelling
Archeologie	Gesprekken met Delft over samenwerking op dit gebied zijn vooralsnog op een laag pitje gezet.