

# Kiezen of delen: ... rendement op regionale samenwerking

Rekenkamercommissie Montferland

Nienke Huis in 't Veld MSc

Prof. dr. Hans Bossert

Bas Verkooijen MSc

Rekenkamercommissie Montferland

[rekenkamercommissie@montferland.info](mailto:rekenkamercommissie@montferland.info)

Bergvredestraat 10  
6942 GK Didam

Datum: 6 maart 2020

## Inhoudsopgave

<b>Deel 1: Bestuurlijke nota</b>	<b>3</b>
<b>Onderzoeksverantwoording</b>	<b>4</b>
<b>Centrale boodschap</b>	<b>7</b>
<b>Reactie college van B&amp;W</b>	<b>15</b>
<b>Nawoord rekenkamercommissie</b>	<b>17</b>
<b>Deel 2: Nota van bevindingen</b>	<b>18</b>
<b>Kaders voor samenwerking</b>	<b>19</b>
1.1 / Visie regionale samenwerking: sturen op meerwaarde	19
1.2 / Organisatie van sturen op afstand	21
1.3 / Gemeentelijke context	22
<b>Overzicht van de samenwerkingsverbanden</b>	<b>23</b>
2.1 / Samenwerkingsverbanden in de regio	23
2.2 / Samenwerkingsverbanden met een bestuurlijk belang	24
<b>Regionale samenwerking: doelen, organisatie en sturing</b>	<b>29</b>
3.1 / Doelen	29
3.2 / Organisatie	30
3.3 / Sturing	31
<b>Regionale samenwerking: rendement en beeldvorming</b>	<b>33</b>
4.1 / Rendement: kiezen of delen	33
4.2 / Beeldvorming	35
<b>Bijlage 1: Bronnen</b>	<b>37</b>
<b>Bijlage 2: Normenkader</b>	<b>38</b>
<b>Bijlage 3: Overzicht samenwerkingsverbanden</b>	<b>40</b>
<b>Bijlage 4: Vragenlijsten aangaan samenwerkingsverbanden</b>	<b>47</b>
<b>Bijlage 5: Financiële en bestuurlijke analyse</b>	<b>50</b>



## Deel 1: Bestuurlijke nota



# Onderzoeksverantwoording

## Aanleiding

Bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten in bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen is niet meer weg te denken uit het lokale bestuur. Het samenwerken in deze verbonden partijen levert gemeenten verschillende voordelen op, bijvoorbeeld de spreiding van (financiële) risico's, schaalvoordelen en het combineren van kennis en kunde. Maar er kleven ook risico's aan, met name waar het gaat om sturing. Doordat de uitvoering op afstand wordt geplaatst (in publiek- of privaatrechtelijke vorm), is de directe invloed van de gemeenteraad minder groot. Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel gemeenteraden het gevoel hebben geen grip te hebben op de verbonden partijen. Tegelijkertijd blijft de gemeente verantwoordelijk voor de uitbestede taken.

In 2010 is er door de toenmalige Rekenkamercommissie Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland (BBLM) een onderzoek gedaan naar de verbonden partijen van de gemeente, maar sindsdien is het landschap veranderd. Zo hebben de drie decentralisaties uit 2015 het takenpakket van de gemeente drastisch veranderd en hebben daarop ook bezuinigingen plaatsgevonden. In 2014 heeft de gemeente Montferland besloten uit de gemeenschappelijke regelingen Regio Achterhoek en Stadsregio Arnhem-Nijmegen te stappen, en in 2015 treedt zij (in lichte vorm) weer toe tot Regio Arnhem-Nijmegen.

Om te beoordelen waarom er wordt samengewerkt in de regio, is het belangrijk om eerst te weten welke samenwerkingsverbanden er zijn, wat deze samenwerkingen precies inhouden en wat dat betekent voor de gemeenteraad van Montferland. Dit maakt het mogelijk om iets te kunnen zeggen over het rendement en de toegevoegde waarde van deze samenwerkingen. Daarnaast maakt dit het mogelijk om te kijken naar de beeldvorming over de gemeente Montferland bij andere gemeenten en samenwerkingspartners.

De Rekenkamercommissie Montferland heeft daarom besloten een onderzoek uit te voeren naar regionale samenwerking in Montferland. Necker van Naem heeft dit onderzoek uitgevoerd voor de rekenkamercommissie.

## Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Inzicht geven in de verbonden partijen en relevante samenwerkingsverbanden die de gemeente Montferland kent, de hieraan gekoppelde doelstellingen, omvang van het belang, de rendementen, risico's en de beeldvorming over de gemeente Montferland.

Bijzondere aandacht hebben we in dit onderzoek besteed aan de relatie van de gemeente Montferland met de samenwerkingsverbanden Arnhem-Nijmegen en Achterhoek. Met het onderzoek hebben we de volgende centrale vraag beantwoord:

Wat is het rendement van regionale samenwerking met de regio's Achterhoek en Arnhem-Nijmegen en hoe wordt de gemeente Montferland als samenwerkingspartner gepercipieerd?

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van de onderstaande deelvragen. De deelvragen zijn opgebouwd in een zogenaamde 'drietrapsraket'. Als eerste is geïnventariseerd welke samenwerkingsverbanden er zijn. Vervolgens is gekeken naar de verbonden partijen en als laatste zijn de Regio Arnhem-Nijmegen en Regio Achterhoek verdiepend onderzocht.

#### A. Alle samenwerkingsverbanden:

1. Met welke partijen werkt de gemeente Montferland samen in de regio?

#### B. De verbonden partijen en de meest relevante samenwerkingsverbanden:

2. Hoe groot is het gemeentelijke belang, wat is de financiële bijdrage vanuit de gemeente, wat zijn de doelstellingen van de samenwerking en welke risico's zijn aan de samenwerking verbonden?

#### C. Specifiek samenwerkingsverbanden Regio Achterhoek en Regio Arnhem-Nijmegen:

3. Hoe zijn de doelstellingen voor deze samenwerkingsverbanden vertaald in beleid en activiteiten?
4. Wat zijn de rendementen van de deelneming aan en/of samenwerking met de Regio Arnhem-Nijmegen en Regio Achterhoek?
5. Welk beeld hebben de provincie Gelderland, de relevante gemeenten, instellingen/organisaties en bedrijven van de gemeente Montferland als samenwerkingspartner?<sup>1</sup>
6. Wat zijn de voor- en nadelen van de gekozen samenwerkingsconstructies met de regio's Achterhoek en Arnhem-Nijmegen?
7. Welke informatie krijgt de gemeenteraad over de samenwerking met de regio's Arnhem-Nijmegen en Achterhoek?
8. Is deze informatie geschikt om goed te kunnen sturen en controleren?
9. Op welke wijze zijn de sturing, de controle en het toezicht binnen de gemeente Montferland geregeld ten aanzien van de samenwerking met de regio's Arnhem-Nijmegen en Achterhoek?
10. Op welke wijze maakt de gemeenteraad gebruik van de mogelijkheden te sturen op de gewenste resultaten en effecten van de samenwerking met de regio's Arnhem-Nijmegen en Achterhoek?

## Onderzoeksuitvoering

Op 13 september 2019 heeft de startbijeenkomst met de rekenkamercommissie en de ambtelijke organisatie plaatsgevonden. De onderzoekers van Necker van Naem voerden hun werkzaamheden uit in de periode september-december 2019.

De onderzoekswerkzaamheden bestonden uit een uitgebreide documentanalyse, interviews en een gesprek met een aantal raadsleden van de gemeente Montferland. De documentanalyse vormde het startpunt van het onderzoek. Op 1 oktober, 7 november, 13 november, 14 november en 4 december 2019 vonden de interviews plaats (zie bijlage 'bronnen' voor een overzicht van personen die de onderzoekers spraken). Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt. De verslagen zijn ter verificatie aan de respondenten voorgelegd en geaccordeerd. Het gesprek met raadsleden vond plaats op 9 december 2019.

Op 20 december 2019 is de conceptrapportage aan de rekenkamercommissie aangeboden. Op 24 januari 2020 is de Nota van bevindingen aan de ambtelijke organisatie aangeboden voor een toets op de feitelijke juistheid van de bevindingen in het kader van het ambtelijk wederhoor. Vervolgens is de rapportage op 11 februari 2020 naar het college gestuurd voor een bestuurlijke reactie en conform de bepalingen uit de Verordening op de rekenkamercommissie gemeente Montferland, tegelijkertijd aan de raad aangeboden. De bestuurlijke reactie ontving de rekenkamercommissie op 3 maart 2020. Op 6 maart 2020 is het eindrapport verstuurd naar de griffie ten behoeve van de gemeenteraad.

---

<sup>1</sup> In dit onderzoek zijn de beelden van de provincie Gelderland en samenwerkingspartners vanuit de Regio Arnhem-Nijmegen en de Regio Achterhoek opgehaald. Dit heeft voldoende informatie opgeleverd om antwoord te geven op de hoofdvraag. Daarom zijn in dit onderzoek instellingen, organisaties en bedrijven niet bevrraagd.

## Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de Bestuurlijke nota en de Nota van bevindingen.

De Bestuurlijke nota bevat deze onderzoeksverantwoording, die wordt gevolgd door de conclusies & aanbevelingen. Daarnaast zijn in de Bestuurlijke nota de bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie opgenomen.

Hoofdstuk 1 van de Nota van bevindingen biedt een overzicht van de kaders ten aanzien van gemeentelijke samenwerkingen. In hoofdstuk 2 wordt een overzicht van de verschillende samenwerkingsverbanden die Montferland heeft, gegeven. Hoofdstuk 3 beschrijft de doelen, organisatie en sturing van de Regio Achterhoek en Regio Arnhem-Nijmegen. In hoofdstuk 4 worden tenslotte het rendement van de twee regionale samenwerkingsverbanden en de beeldvorming over de gemeente Montferland besproken.



## Centrale boodschap

De Rekenkamercommissie Montferland heeft onderzoek gedaan naar de regionale samenwerkingen van de gemeente Montferland. Doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de samenwerkingen die de gemeente Montferland kent, de hieraan gekoppelde doelstellingen, omvang van het belang, de rendementen, risico's en de beeldvorming over de gemeente Montferland. De centrale vraag die met het onderzoek beantwoord is, luidt: *Wat is het rendement van regionale samenwerking met de regio's Achterhoek en Arnhem-Nijmegen en hoe wordt de gemeente Montferland als samenwerkingspartner gepercipieerd?*

Hierna delen we de conclusies en aanbevelingen die op basis van het onderzoek gedaan kunnen worden.

### Conclusies

#### 1. De gemeente Montferland heeft geen duidelijke visie op samenwerking in de regio

De gemeente Montferland heeft achttien samenwerkingsverbanden, waarvan twaalf verbonden partijen. Montferland heeft geen duidelijke, vastgestelde visie op samenwerking in de regio. Het huidige kader, de Nota Verbonden Partijen, is instrumenteel van aard. Een nieuw kader is in ontwikkeling. Het maken van gerichte keuzes rondom het deelnemen, uittreden of sturen op samenwerkingen, is zonder duidelijke visie complex omdat dan het kader ontbreekt. Ook zorgt het niet hebben van een duidelijke visie ervoor dat Montferland zelf geen doelen stelt voor samenwerkingen, maar volgend is in de doelen van de verbonden partijen zelf.

#### 2. De samenwerkingsverbanden van Montferland brengen weinig financieel risico met zich mee, focus ligt op financieel rendement

Het gemeentelijke belang in de samenwerkingsverbanden is wisselend, echter over de financiële bijdrage vanuit de gemeente wordt juist en volledig gerapporteerd in het begrotings- en verantwoordingsinstrumentarium. Het overgrote deel van deze verbonden partijen richt zich op uitvoering en brengt weinig financieel risico met zich mee. De sturing op de verbonden partijen, door raad én college, vindt vooral plaats op basis van financiële overwegingen. Uit het onderzoek blijkt dat verbonden partijen over het algemeen als een verplichting worden gezien in Montferland; de voorkeur wordt gegeven aan het behouden van autonomie.

#### 3. Montferland is zoekende welke samenwerkingsverbanden zij aan wil gaan

Montferland is zoekende naar welke samenwerkingsverbanden zij aan wil gaan. Dat wordt onder andere verklaard door de herindelingsgeschiedenis en de geografische ligging van de gemeente. Er bestaat daardoor zowel een oriëntatie op de Achterhoek als op de Liemers. Maar ook het feit dat er (nog) geen vastgestelde visie is, verklaart dat Montferland geen strategische keuzes rondom regionale samenwerking maakt.

#### 4. Beeld van Montferland als samenwerkingspartner is negatief

In de huidige praktijk van samenwerking beroept Montferland zich op de 'schakelfunctie' tussen de Regio Achterhoek en de Regio Arnhem-Nijmegen. Dat is gezien de herindelingsgeschiedenis en de geografische ligging goed te verklaren, maar wordt door de externe samenwerkingspartners geassocieerd met 'consumptief keuzegedrag'. Zij zien liever een samenwerking waarbij er gedeeld wordt in het 'zoet en het zuur'. Ook de beeldvorming over de bestuurskracht van de gemeente is negatief. Montferland is volgens externe gesprekspartners op dit moment geen betrouwbare samenwerkingspartner.

#### 5. Rendement van samenwerkingen, en in het bijzonder de samenwerking met de regio's Arnhem-Nijmegen en Achterhoek, is niet vast te stellen

De maatschappelijke doelstellingen van de verschillende samenwerkingen van de gemeente zijn beperkt expliciet gemaakt, in sommige gevallen te achterhalen, maar informatie daarover is verspreid over verschillende documenten terug te vinden en blijft veelal impliciet. Dit geldt ook voor de regio's Arnhem-Nijmegen en Achterhoek. Het is daardoor niet mogelijk om een beeld te vormen over het rendement van de verschillende verbonden partijen, alsook niet mogelijk om tot een weging te komen in een keuze op basis van rendement tussen de samenwerking met de regio Achterhoek dan wel Regio Arnhem Nijmegen.

#### 6. Informatievoorziening over verbonden partijen gefragmenteerd, daardoor mist de raad inzicht

De Montferlandse gemeenteraad wordt op verschillende momenten op de hoogte gebracht van de stand van zaken rondom verbonden partijen en wordt geraadpleegd omtrent het maken van keuzes. De informatievoorziening over verbonden partijen is juist en tijdig. Tegelijkertijd wordt informatie fragmentarisch gedeeld, waardoor de raad inzicht mist. Het ontbeert een deel van de raadsleden aan kennis om dergelijke informatiestukken te kunnen doorgronden. Daarnaast ligt de nadruk binnen de informatievoorziening sterk op financiële informatie: de maatschappelijke resultaten van de verschillende verbonden partijen worden in de bestaande informatievoorziening te beperkt geëxpliciteerd. De raad gaat ook zelf niet actief op zoek naar deze informatie, bijvoorbeeld door het stellen van schriftelijke of mondelinge vragen of door werkbezoeken. Door het fragmentarisch delen van informatie en de nadruk op financiën, is de informatievoorziening onvoldoende om goed te kunnen controleren en sturen.

## Aanbevelingen

Aanbevelingen voor de raad:

#### 1. Stel een visie en bijbehorend beleidskader vast voor regionale samenwerking

Stel een gedragen visie op samenwerking in de regio en een bijbehorend beleidskader vast. Bij een gemeentelijke visie op samenwerking gaat het om antwoorden op vragen als: "Wat voor gemeente willen we zijn en wat willen we bereiken?" en "Wat zijn de doelen van samenwerking?". Een breed gedragen visie is essentieel. De rekenkamercommissie adviseert daarom de visie in een interactief proces tussen raad, college en ambtelijke organisatie tot stand te laten komen. Betrek bij dit proces ook inwoners, ondernemers en organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Voer daarnaast met de samenwerkende raden en colleges het gesprek over de gewenste aard en vorm van samenwerking in de regio. Een visie op samenwerking heeft een meerjarig perspectief maar moet periodiek op actualiteit en toepasbaarheid beoordeeld te worden en vergt derhalve actief onderhoud.

Het beleidskader wordt gevormd door een visie op samenwerking, een wegingskader om te komen tot keuzes rondom aangaan van een samenwerking, een toezichtarrangement en een periodieke evaluatie.

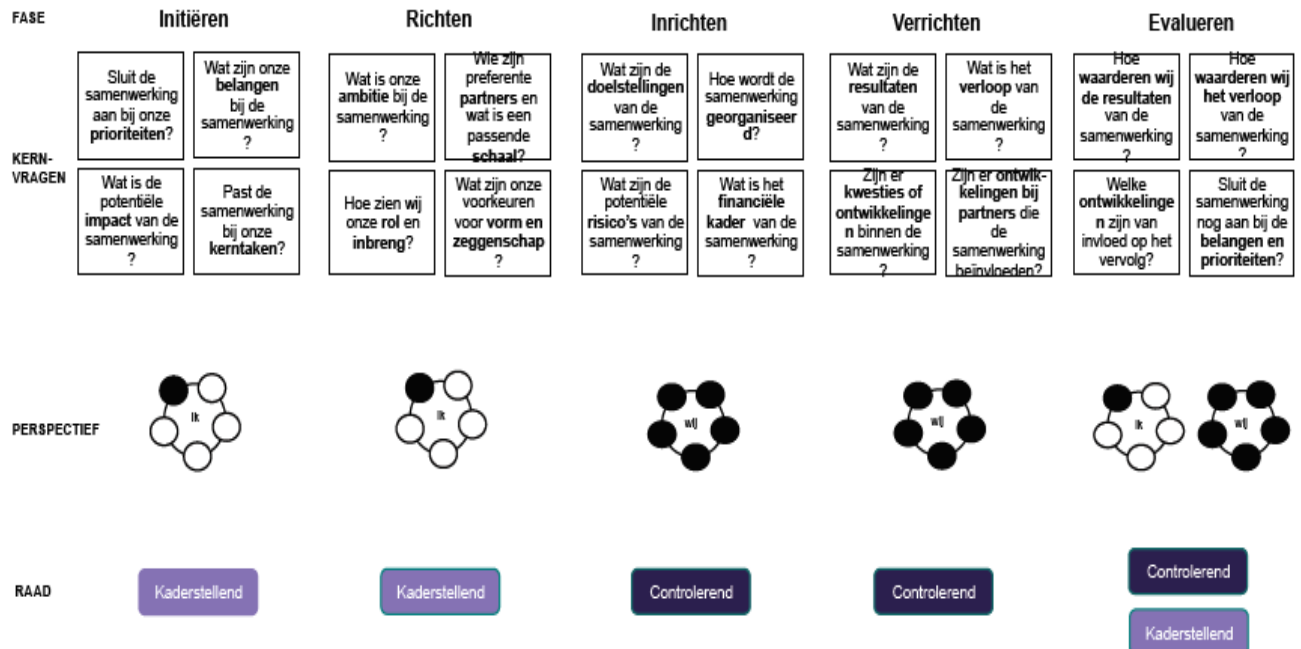


Zie hiervoor aanbeveling 2 t/m 5. Dat betekent dat het beleidskader antwoord geeft op onderstaande vragen:

- / Bij welke taken/beleidsgebieden wil de gemeente samenwerken?
- / Welke taken blijven bij de gemeente?
- / Op basis van welke criteria (afwegingskader)?
- / Hoe houden we regie op de taken waarop we samenwerken?
- / Met wie wil de gemeente samenwerken om de doelen te bereiken? Welke zijn de prioritaire samenwerkingspartners en welke partijen spelen nog meer een rol?
- / Wat is de toegevoegde waarde van samenwerking? Worden gemeentelijke doelen zo beter gerealiseerd?
- / De samenwerkingsstrategie? Welke rol speelt de gemeente in de samenwerking respectievelijk welke positie neemt de gemeente in? Dit kan per samenwerkingsverband verschillen.
- / Is er bij het aangaan/aanpassen van een samenwerkingsverband aandacht voor kaderstelling door de gemeenteraad?
- / Hoe wordt de informatievoorziening aan de raad geregeld?
- / Hoe wordt invulling gegeven aan de democratische legitimatie?
- / Afspraken over periodieke evaluatie van de samenwerkingsverbanden?
- / Welke werkafspraken worden er gemaakt voor het college en de raad?

Verder geeft de rekenkamercommissie het volgende mee. Samenwerken is een subtiel samenspel van zekerheid en openheid, leiden en volgen, geven en nemen. Niet altijd is het resultaat ('wat levert het op') op voorhand vast te stellen. Het feit dat samenwerken vaak eerst een investering vergt voordat het rendeert, kan extra spanning oproepen. Hét ideale samenwerkingsmodel bestaat niet. Partijen moet zich ervan vergewissen dat er bewuste overwegingen gemaakt worden over samenwerken. Dat doe je door gedegen voorbereidingen te treffen en vervolgens op gezette tijden na te denken over de ambities, belangen en gewenste resultaten van de samenwerking. In het overzicht hieronder is dit schematisch weergegeven.

*Overzicht vormgeving samenwerking<sup>2</sup>*



<sup>2</sup> Schema komt uit "De visie op samenwerking", gemeente Bergen op Zoom, 2016

## 2. Stel een afwegingskader vast voor samenwerkingsverbanden

De rekenkamercommissie beveelt aan een afwegingskader vast te stellen voor het aangaan van samenwerkingsverbanden. Het afwegingskader kan vorm krijgen aan de hand van twee vragenlijsten (zie bijlage 4). Aan de hand van vragenlijst a in de bijlage kan beoordeeld worden of een publieke taak in eigen beheer moet worden uitgevoerd of dat samenwerking met anderen wenselijk is. In dat geval kan aan de hand van vragenlijst b bekeken worden of een nieuw samenwerkingsverband nodig is of dat de uit te voeren taak in een bestaande samenwerking kan worden ondergebracht.

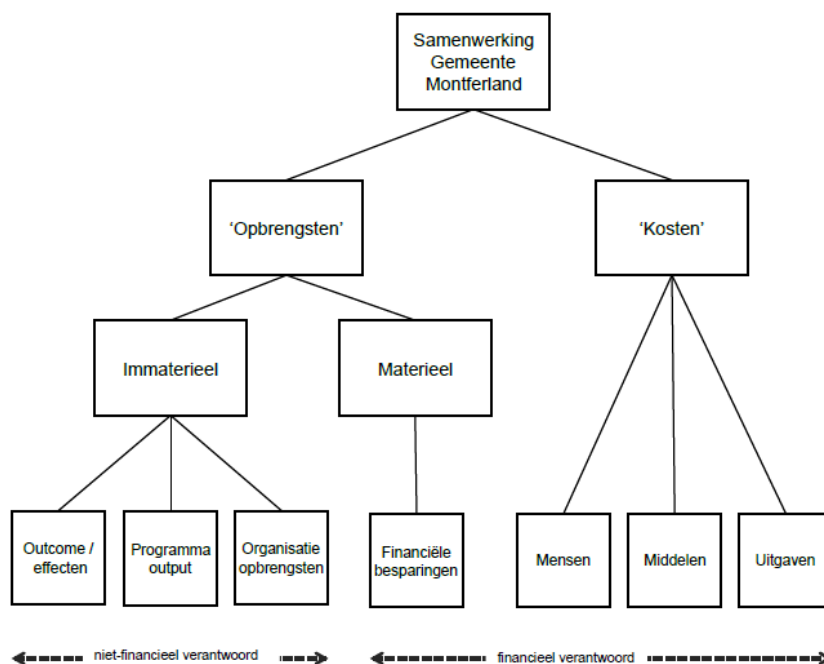
Een belangrijk uitgangspunt bij de keuze voor samenwerken of uitbesteden van een activiteit is dat de gemeente wel kan blijven sturen op die activiteiten en dus wel de regie houdt; terwijl er tegelijkertijd gestreefd wordt naar winst in kosten en/of kwaliteit. De overwegingen voor niet zelf uitvoeren zijn onder meer:

- / Kostenbesparing door de uitvoering aan de markt over te laten;
- / Minder personeel in dienst van de gemeente;
- / Meer zakelijke verhoudingen tussen vraag en aanbod;
- / Minder afhankelijk van externen in het geval de gemeente niet de kennis in huis heeft om de taak te doen;
- / Concentratie op de kerntaken;
- / Meer flexibiliteit, door keuzevrijheid. Als de gemeente ontevreden is over de uitvoering kan gemakkelijk naar een andere uitvoeringsorganisatie worden overgestapt;
- / Meer continuïteit;
- / Makkelijker toegang tot specialistische knowhow.

## 3. Stel voorafgaand aan het aangaan van samenwerkingsverbanden doelen (materieel en immaterieel)

Regionale samenwerking is een gegeven voor gemeenten. Niet langer is er sprake van een keuze voor enkel één samenwerkingspartij. Verschillende vormen van samenwerking kunnen worden aangegaan voor verschillende beleidsterreinen. Dat vraagt wel om een goede sturing en voor een goede sturing is het van belang om doelen te stellen op basis waarvan het rendement bepaald kan worden. Het onderstaande overzicht kan hierbij gebruikt worden.

### Doelen (materieel en immaterieel) van samenwerkingen



Voor zowel materieel als immaterieel rendement is het nodig dat vooraf wordt bepaald wat de beoogde opbrengsten van samenwerking zijn (bijvoorbeeld: “meer arbeidsparticipatie”, “meer woningen”,

“minder krimp”, “meer economische groei”, etc.) of dat hieraan kaders moeten worden meegegeven. Blijven deze rendementsdoelen achterwege, dat resteert eigenlijk niets anders in de bestuurlijke discussie en besluitvorming om te kijken naar eventuele kostenbesparing.

#### 4. Stel een toezichtsarrangement met bijbehorend dashboard op voor verbonden partijen

De rekenkamercommissie beveelt aan een toezichtsarrangement voor verbonden partijen op te stellen. Verbonden partijen lopen sterk uiteen in (financiële) omvang en vorm. Hierdoor variëren ook de gemeentelijke belangen en risico's sterk. Het toezichtsarrangement is gebaseerd op een financiële en bestuurlijke analyse hiervan. In bijlage 5 geeft de rekenkamercommissie een kader mee dat gebruikt kan worden bij het uitvoeren van de analyse<sup>3</sup>. Aan de hand van het toezichtsarrangement kan een 'verbonden partijen dashboard' ontwikkeld worden.

Op basis van de financiële en bestuurlijke analyse ontstaat er een categorisering van verbonden partijen (Basispakket, Pluspakket of Plusplus-pakket) die de vorm en intensiteit van toezicht bepaalt. Zie onderstaande tabel.

##### Basispakket, Pluspakket en Plusplus-pakket

Pakket	Toelichting
Basispakket	De gemeenteraad wordt over verbonden partijen in het Basispakket geïnformeerd bij de gemeentelijke Begroting en Jaarrekening. Dit gebeurt in de paragraaf verbonden partijen. Daarnaast wordt de begroting van Gemeenschappelijke Regelingen ter zienswijze aan de gemeenteraad voorgelegd. Vanzelfsprekend wordt de gemeenteraad conform de actieve informatieplicht van het college, via Raadsinformatiebrieven geïnformeerd als zich tussentijds belangrijke ontwikkelingen voordoen.
Pluspakket	Aanvullend op de bij het Basispakket genoemde informatiemomenten, wordt de gemeenteraad over verbonden partijen in het Pluspakket ook bij andere periodieke bestuursrapportages geïnformeerd.
Plusplus-pakket	Aanvullend op de bij het Pluspakket genoemde informatiemomenten, wordt in overleg tussen college en gemeenteraad bepaald op welke wijze de gemeenteraad door het college nog meer geïnformeerd wordt over de ontwikkelingen bij dergelijke risicovolle verbonden partijen.

Binnen de ambtelijke organisatie heeft het toezichtsarrangement tot doel om vorm en inhoud te geven aan de aansturing, het beheer en de control van specifieke, financiële en bestuurlijke risico's. Voor de raad zijn de uitkomst van de analyse en het toezichtarrangement, instrumenten voor het uitvoeren zijn controlerende (toezichthoudende) rol. Met een toezichtarrangement en onderliggende analyse, wordt het ongemak weggenomen dat raadsleden kunnen voelen bij het missen van *inzicht* in verbonden partijen.

#### 5. Evalueer periodiek samenwerkingsverbanden aan de hand van een evaluatieprogramma

<sup>3</sup> Het kader voor de bestuurlijke en financiële risicoanalyse komt uit Handreiking Governance Verbonden Partijen, Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, januari 2014

Zowel vanuit de eigenaarsrol van een samenwerkingsverband als de afnemersrelatie is het nodig om periodiek, bijvoorbeeld één keer per vier jaar, een samenwerking te evalueren. Draag daarom het college op om periodiek een evaluatieprogramma voor te leggen aan de raad. Op basis daarvan kan bepaald worden welke samenwerkingsverbanden geëvalueerd gaan worden. Doorslaggevend hierbij is de mate van invloed die op het samenwerkingsverband kan worden uitgeoefend, het belang van het samenwerkingsverband en de capaciteit van het ambtelijk apparaat.

Voor de eigenaarsrol is het doel van evalueren om gezamenlijk met de andere deelnemende partijen verder te komen. Vanuit de afnemersrelatie vindt de evaluatie plaats om de samenwerking te heroverwegen en eventueel bij te stellen. In dat geval wordt nagedacht over antwoorden op vragen als: Hoe waarderen we de resultaten van de samenwerking? Hoe waarderen we het verloop van de samenwerking? Sluit de samenwerking nog aan bij de prioriteiten en ontwikkelingen en zijn er nog ontwikkelingen die bepalend zijn voor het vervolg?

## 6. Gebruik bij de keuzes rond samenwerking met Regio Arnhem-Nijmegen en Regio Achterhoek afwegingskaders

De Regio Arnhem-Nijmegen en de Regio Achterhoek zijn twee verschillende samenwerkingen. Toch is het mogelijk om de twee samenwerkingen op een aantal aspecten naast elkaar te zetten en het potentieel rendement, afgezet tegen het coalitieakkoord, 2014-2018 te bepalen. Gebruik als raad deze twee afwegingskaders bij het maken van keuzes rondom samenwerking met de twee regio's.

### Vergelijking Regio Arnhem-Nijmegen en Regio Achterhoek op 8 aspecten

	Regio Arnhem-Nijmegen	Regio Achterhoek
Primaire focus	/ Beleidsmatige samenwerking is primaire focus	/ De primaire functie van Regio Achterhoek is belangenbehartiging <sup>4</sup>
Uitvoeringskenmerken	/ De Regio Arnhem-Nijmegen is een 'overleg-organisatie'. Dit houdt in dat er nadrukkelijk geen gemeentelijke bevoegdheden worden overgedragen aan het Gemeenschappelijk Orgaan. <sup>5</sup>	/ Het benutten van externe betrekkingen richting provincie, het Rijk en de Europese Unie. <sup>6</sup>
Doelen	/ Zet in op regionale afstemming / Zet in op verbeteren van het vestigingsklimaat voor inwoners en bedrijven	/ Zet in op regio als innovatiesysteem / Zet in op verbeteren van de leefkwaliteit
Werkwijze	/ Bestuurlijke afstemming tussen gemeenten in de regio / Samenwerking en commitment op regionale opgaven en thema's	/ Samenwerking tussen overheid, maatschappelijke organisaties en ondernemers / Is facilitator en ondersteuner van lokale projecten en initiatieven van bewoners en ondernemers
Thema's	/ Duurzaamheid / Wonen / Mobiliteit / Economie	/ Sterke economie, uitgaande van eigen kracht (smart economy) / Uitstekend werk-, leer-, woon- en leefklimaat (smart living) / Krachtig / besluitvaardig (smart governance)
Regiobestuur	/ Achttien gemeenten / Montferland is deelnemer GR / "Lichte" GR	/ Zeven gemeenten / Montferland is geen deelnemer GR / Volwaardige GR

<sup>4</sup> <https://8rhk.nl/smart-economy-smart-living/>.

<sup>5</sup> Toelichting artikel 3 en 4, Regelingenbundel Regio Arnhem-Nijmegen.

<sup>6</sup> <https://8rhk.nl/smart-economy-smart-living/>.

Informatievoorziening raad	/ Regiodag Gemeenteraden één keer per jaar / Passieve en actieve informatieplicht naar de raad	/ Bijeenkomen Achterhoek Raad drie keer per jaar / Mogelijkheid tot aanvragen extra beraadslaging door individuele raden / Individuele raden mogen zienswijzen indienen op de begroting, besluiten over regionale projecten met 'nieuw' budget, voordragen en benoemen van leden Algemeen Bestuur van Regio Achterhoek
Bijdrage geldend voor iedere afzonderlijke gemeente/inwoner in 2020	/ € 1,88 <sup>7</sup>	/ € 6,71 <sup>8</sup> Dit is het huidige, begrote bedrag (zonder Montferland)

### Potentieel rendement Regio Arnhem-Nijmegen en Regio Achterhoek

Onderwerpen coalitieakkoord:	Potentieel rendement <sup>9</sup>	
	Regio Arnhem-Nijmegen	Regio Achterhoek
1. Relatie bestuur en inwoner	/ neutraal	/ neutraal
2. Ruimtelijke ontwikkeling	/ potentieel mogelijk	/ potentieel mogelijk
3. Beheer leefomgeving	/ neutraal	/ potentieel mogelijk
4. Economie en toerisme	/ potentieel mogelijk	/ potentieel mogelijk
5. Gezond	/ neutraal	/ neutraal
6. Samenleven	/ neutraal	/ potentieel mogelijk
7. Maatschappelijke ondersteuning en veiligheid	/ neutraal	/ neutraal
8. Werk en inkomen	/ potentieel mogelijk	/ neutraal
9. Algemeen op basis van coalitieakkoord	/ Economie en wonen	/ Leefkwaliteit en groen

Aanbevelingen voor het college:

#### 7. Verleg de focus van informatievoorziening van financieel naar maatschappelijk én financieel

Maak afspraken met de raad over de aard en frequentie van de informatievoorziening over samenwerken; zie ook de aanbevelingen 4 en 5. We bevelen aan in de informatievoorziening de focus van financieel rendement naar maatschappelijk rendement te verleggen en in goed overleg met de raad een "verbonden partijen dashboard" vast te stellen en deze jaarlijks te herijken.

Door het verleggen van de focus wordt het gesprek over regionale samenwerkingen meer op inhoud gevoerd en de discussie gestructureerder en integraler van karakter. Informatiedeling vraagt een (pro-)actieve opstelling van de raad én het college.

<sup>7</sup> Begroting 2020 Regio Arnhem Nijmegen, p. 5.

<sup>8</sup> Programma-begroting en Financiële begroting 2020-2023, Regio Achterhoek, p. 4.

<sup>9</sup> Afgeleid uit de interviews.

## 8. Zet in op het verbeteren van relaties met (potentiële) samenwerkingspartners in de regio

De negatieve beeldvorming over Montferland is zorgelijk en kan nadelig werken voor de gemeente. Om impact en invloed te hebben in de regio zijn goede relaties met (potentiële) samenwerkingspartners essentieel. Samenwerken is een gegeven in het hedendaagse bestuur. Samenwerking is geen keuze, maar dagelijkse werkelijkheid. Succesvolle samenwerking heeft niet alleen een structuurcomponent, maar wordt in belangrijke mate bepaald door personen en 'het weefsel'.

Het weefsel is het geheel van vertrouwen, solidariteit, onderlinge relaties, elkaar iets gunnen, oprechte intenties of wederzijdse afhankelijkheid. Individuen maken vaak het verschil door hun vaardigheden en kwaliteiten, zoals het bouwen van bruggen.

Zet daarom als college in op het managen van de relaties van de regio.



## Reactie college van B&W

Behandeld door:	Dhr. G. van Leeuwen	Telefoonnummer:	0316-291311
Ons kenmerk:	Z0uit03923	Behorend bij:	--
Uw kenmerk:	--	Datum:	3 maart 2020
Bijlage(n):	--	Uw brief van:	12 februari 2020

Onderwerp: bestuurlijke reactie rapport "Kiezen of delen: ... rendement op regionale samenwerking"

Geachte Rekenkamercommissie,

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van het eindrapport "Kiezen of delen:..... rendement op regionale samenwerking" van 11 februari 2020. U verzoekt ons om een bestuurlijke reactie. Deze treft u hieronder aan.

Allereerst willen wij opmerken dat in de tekst onder conclusie 2 een feitelijke onjuistheid is blijven staan. De zin "De uitgaven aan verbonden partijen zijn tussen 2016 en 2019 gehalveerd" is niet correct.

Wij hebben kennisgenomen van de conclusies en aanbevelingen en, in zijn algemeenheid, onderschrijven wij deze. Naast de in het rapport genoemde regelingen en verbonden partijen, werkt Montferland op meerdere terreinen ook op informele wijze samen, ook met gemeenten in de regio Achterhoek. Door ons college wordt, vaak ook met instemming van de gemeenteraad, invulling gegeven aan regionale samenwerking.

Over aanbeveling 1 "Stel een visie en bijbehorend beleidskader vast voor regionale samenwerking" willen wij graag het volgende opmerken. Het is, zoals ook blijkt uit het rapport, niet zo dat Montferland geen enkele visie heeft als het om regionale samenwerking gaat. Dat deze visie niet altijd is vastgelegd en is vastgesteld, en daardoor niet duidelijk is, is juist. Door een (nieuwe) breed gedragen visie vast te stellen ontstaat inderdaad voor iedereen duidelijkheid. Wij willen graag in een interactief proces met gemeenteraad en ambtelijke organisatie komen tot een visie voor regionale samenwerking. Vervolgens kan deze dan door het college samen met alle partners nader worden uitgewerkt en vorm gegeven.



Wij onderschrijven de aanbevelingen 7 en 8. Met betrekking tot de negatieve beeldvorming over Montferland als samenwerkingspartner willen wij graag het volgende opmerken. Het imago van Montferland bij de externe samenwerkingspartners over de "schakelfunctie", dat wordt geassocieerd met "consumptief keuzegedrag", is herkenbaar.



Met het uittreden uit de gemeenschappelijke regeling Regio Achterhoek (per 1-1-2017) is feitelijk ook een eind gekomen aan deze schakelfunctie, althans aan wat destijds (in 2007) daarvan het doel was. Maar in de praktijk heeft het college zich nimmer laten leiden door "consumptief keuzegedrag".

Dat de beeldvorming over de bestuurskracht van Montferland ook negatief is en dat, volgens de externe gesprekspartners, Montferland geen betrouwbare samenwerkingspartner is (pagina 34 onder 4.2.), is op zijn minst opmerkelijk. Dat beeld is nimmer met ons college gedeeld door de betreffende regio's, maar ook niet door de interbestuurlijke toezichthouder, de provincie. Wij herkennen ons daar dan ook niet in. Dat neemt niet weg dat wij, nu dat beeld blijkbaar bestaat, ons zullen blijven inzetten op het managen en verbeteren van de relaties met de regio.

Overeenkomstig onze ingezette lijn stellen wij voor dat, nadat het eindrapport door de gemeenteraad is behandeld, we gezamenlijk (de raad, het college en de ambtelijke organisatie) de conclusies en aanbevelingen gaan bespreken. Belangrijke vragen kunnen dan gezamenlijk worden beantwoord.

Hoogachtend,  
Burgemeester en wethouders van Montferland,  
De secretaris wnd., De burgemeester,

drs. M.J.J. Wagener

mr. P. de Baat MPM





## Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders van 3 maart 2020.

Het college merkt terecht op dat in de tekst onder conclusie 2 een feitelijke onjuistheid is blijven staan die naar aanleiding van het ambtelijk wederhoor verwijderd had moeten worden.

De zin “De uitgaven aan verbonden partijen zijn tussen 2016 en 2019 gehalveerd” is door ons verwijderd in de eindrapportage.

In algemene zin onderschrijft het college de conclusies en aanbevelingen, wat ons positief stemt.

Wij zijn verheugd dat het college in een interactief proces met gemeenteraad en ambtelijke organisatie wil komen tot een visie voor regionale samenwerking. En tevens aangeeft dat zij zich blijven inzetten op het managen en verbeteren van de relaties met de regio.

De rekenkamercommissie waardeert deze opvatting van het college.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamercommissie Montferland



## Deel 2: Nota van bevindingen

# 1

## Kaders voor samenwerking

*In dit hoofdstuk staan de kaders voor verbonden partijen en visie op regionale samenwerking van Montferland beschreven (paragraaf 1.1). Ook wordt besproken hoe de gemeente daarop stuurt (paragraaf 1.2). Dit wordt in de context geplaatst van hoe de gemeente Montferland zich in de afgelopen vijftien jaar ontwikkeld heeft. Het hoofdstuk is daarmee een contexthoofdstuk van waaruit de rest van de Nota van bevindingen gelezen kan worden.*

### 1.1 / Visie regionale samenwerking: sturen op meerwaarde

Montferland heeft haar visie op regionale samenwerking vastgelegd in de Nota Verbonden Partijen (2012), het coalitieakkoord (2018-2022) en de jaarlijkse begroting.

#### De huidige Nota Verbonden Partijen komt uit 2012

Het algemene beleidskader ten aanzien van verbonden partijen in Montferland is de 'Nota Verbonden Partijen'. Montferland heeft sinds 2012 een dergelijke nota, als gevolg van een rekenkameronderzoek uit 2010. De toenmalige Rekenkamercommissie voor de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland (RC BBLM) deed de aanbeveling om een nota verbonden partijen op te stellen.

In de nota worden verbonden partijen gedefinieerd<sup>10</sup> en staat de gemeentelijke visie op samenwerkingen beschreven. Geëxpliciteerd is waarom een gemeentelijke samenwerking een logisch, nuttig en noodzakelijk instrument kan zijn. De genoemde redenen strekken zich uit van het hebben van gedeelde belangen met anderen, tot het niet zelf kunnen realiseren van een gewenst doel, kostenoverwegingen of een bestuurlijke verplichting.<sup>11</sup> In de nota staat verder genoemd dat er vijf criteria zijn om te beoordelen of een gemeentelijke samenwerking georganiseerd moet worden:

- / Samenwerken biedt *aantoonbaar voordelen* ten opzichte van het zelfstandig uitvoeren van een bepaalde taak (kwaliteit, kosten, kwetsbaarheid);
- / De samenwerking moet passen bij de *schaalgrootte* van Montferland;
- / De taak moet *democratisch gelegitimeerd* kunnen worden (kaderstellend en controlerend);
- / De taak moet zo dicht mogelijk *nabij burgers* georganiseerd worden;
- / De taak moet gekoppeld zijn aan *heldere verantwoordelijkheden en bevoegdheden*.<sup>12</sup>

Sinds 2012 is het gemeentelijke landschap veranderd. Zo hebben door de drie decentralisaties uit 2015 gemeenten een groter takenpakket gekregen en hebben daarop ook bezuinigingen plaatsgevonden.

---

<sup>10</sup> De definitie van een verbonden partij is in lijn met die van het 'Besluit Begroten en Verantwoorden' (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>): "een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft".

<sup>11</sup> Nota Verbonden Partijen 2012, p. 8.

<sup>12</sup> Nota Verbonden Partijen 2012, p. 8.

Een voorbeeld van een nieuwe, informele samenwerking die daaruit ontstaan is, is de inkoop van de Jeugdhulp samen met zeven andere Achterhoekse gemeenten.<sup>13</sup> De ambtelijke organisatie werkt momenteel aan een actualisering van de Nota Verbonden Partijen.<sup>14</sup> De datum waarop de actualisatie wordt opgeleverd is onbekend.

### Visie op samenwerking: samenwerken als het meerwaarde oplevert voor Montferlandse inwoners

In de jaarlijkse begroting is een paragraaf 'verbonden partijen' opgenomen. Voor de visie van Montferland op samenwerkingen, een afwegingskader voor het aangaan of beëindigen van een relatie met een verbonden partij en de wijze van sturing en verantwoording, wordt verwezen naar de Nota Verbonden Partijen uit 2012.<sup>15</sup> Deze visie in deze nota is vrij summier en instrumenteel van aard. Uit de begrotingen van Montferland is wel enige visie op te maken. In de begroting van 2018 staat bijvoorbeeld beschreven dat Montferland wil samenwerken daar waar een duidelijke meerwaarde ligt voor inwoners, bedrijven en/of instellingen. De meerwaarde van samenwerking kan worden gevonden in 1) efficiencyvoordelen, 2) risicospreiding 3) kennisvoordeel en/of bestuurlijke kracht en 4) effectiviteit. Verder dienen middels een samenwerking (beleids)doelstellingen van de gemeente te worden gerealiseerd.<sup>16</sup> Ook in de uittredingsnotitie 'gemeenschappelijke regelingen Regio Achterhoek en Stadsregio Arnhem-Nijmegen' werd in 2015 beschreven dat samenwerkingen een duidelijke meerwaarde moeten hebben voor (de inwoners van) Montferland.<sup>17</sup>

In het coalitieprogramma van 2018-2022 staat opgetekend dat samenwerkingen in gemeenschappelijke regelingen alleen kunnen met duidelijke prestatieafspraken en met zoveel mogelijke democratische legitimiteit. Daarnaast moeten te leveren resultaten helder en transparant zijn en geldt voor nieuwe samenwerkingsverbanden dat de oriëntatie van inwoners leidend is.<sup>18</sup>

### Samenwerken vraagt om keuzes maken

Op basis van de gevoerde gesprekken in het kader van dit onderzoek, constateren de onderzoekers dat de gemeente Montferland verschillende keuzes heeft gemaakt in welke samenwerkingsverbanden zij wil aangaan en van welke zij zich wil afsluiten. Zo stond (en staat) de gemeente voor de keuze tussen de gemeenschappelijke regelingen Regio Achterhoek en Regio Arnhem-Nijmegen. In november 2014 besloot de raad van Montferland om uit beide gemeenschappelijke regelingen te treden.<sup>19</sup> De provincie Gelderland drong er (informeel) op aan dat Montferland bij één van de genoemde samenwerkingsverbanden aangesloten zou blijven.<sup>20</sup> In een notitie, uit april 2015, stelde het college zich dan ook op het standpunt om toentertijd een principekeuze te maken tussen de twee regio's.<sup>21</sup> Het college sprak de voorkeur uit voor een samenwerkingsverband met De Liemers c.q. Regio Arnhem-Nijmegen.<sup>22</sup> In maart 2015 trad Montferland weer toe tot de Regio Arnhem-Nijmegen, wat op dat moment een lichtere vorm van samenwerken betrof.

### Een "missie/visie" kan helpen bij het maken van keuzes rondom samenwerking

Recent, in juli 2019, heeft het college een "missie/visie" geformuleerd in de vorm van een zogeheten: corporate story. Dit betreft een missie/visie beschrijving die gezien kan worden als een allesomvattend richtinggevend kader voor besluitvorming op vele gebieden.<sup>23</sup> In het document staat benoemd op welke terreinen het college

---

<sup>13</sup> Sociaal Domein Achterhoek: Samenwerken om elkaar te versterken. Visie op het sociaal domein en op de samenwerking binnen de Achterhoek. Versie 4: 24 augustus 2017.

<sup>14</sup> Begroting 2019, paragraaf 'Verbonden Partijen', p. 1. Deze vernieuwde Nota Verbonden Partijen is op het moment van onderzoek nog niet gereed.

<sup>15</sup> Begroting 2018, paragraaf 'Verbonden Partijen', p. 2.

<sup>16</sup> Begroting 2018, paragraaf 'Verbonden Partijen', p. 2.

<sup>17</sup> Notitie uittreden gemeenschappelijke regelingen Regio Achterhoek en Stadsregio Arnhem-Nijmegen, april 2015, p. 4.

<sup>18</sup> Coalitieprogramma 2018-2022, p. 13.

<sup>19</sup> Notitie uittreden gemeenschappelijke regelingen Regio Achterhoek en Stadsregio Arnhem-Nijmegen, april 2015, p. 3.

<sup>20</sup> Notitie uittreden gemeenschappelijke regelingen Regio Achterhoek en Stadsregio Arnhem-Nijmegen, april 2015, p. 3.

<sup>21</sup> Notitie uittreden gemeenschappelijke regelingen Regio Achterhoek en Stadsregio Arnhem-Nijmegen, april 2015, p. 2.

<sup>22</sup> Notitie uittreden gemeenschappelijke regelingen Regio Achterhoek en Stadsregio Arnhem-Nijmegen, april 2015, p. 3.

<sup>23</sup> Startnotitie Missie en Visie / 'Corporate Story', p. 1.

zich wil inzetten op de korte en lange termijn. De vier pijlers betreffen 'leven', 'leisure', 'logistiek' en 'landschap'.<sup>24</sup> De corporate story is op het moment van dit onderzoek gedeeld met de raad. Na bespreking in januari 2020 is het voorstel door het college teruggenomen.<sup>25</sup>

De corporate story biedt op moment van schrijven nog geen concreet handvat voor de gemeente Montferland. Na uitwerking en vaststelling van de corporate story, zou het document een basis kunnen bieden voor keuzes rondom gemeentelijke samenwerkingen in de regio. Immers, met een heldere lange termijnvisie op de identiteit en ambities van Montferland, is het makkelijker richting te bepalen in samenwerkingen.

## 1.2 / Organisatie van sturen op afstand

### De gemeente is in alle verbonden partijen bestuurlijk vertegenwoordigd

Montferland is op bestuurlijk niveau in al haar verbonden partijen vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur (AB) en bij een aantal verbonden partijen ook in het Dagelijks Bestuur (DB).<sup>26,27</sup> De verdeling is toegespitst op de portefeuilles en de inhoud van de samenwerking. Zie bijlage 3 voor een overzicht.

### Elke samenwerking heeft zijn eigen contactambtenaar

Daarnaast blijkt uit gesprekken en de Nota Verbonden Partijen dat er op ambtelijk niveau negen 'contactambtenaren zijn'. De contactambtenaar is diegene die (op zijn of haar vakgebied) inhoudelijke, beleidsmatige en financiële ondersteuning biedt aan een of meerdere verbonden partijen.<sup>28</sup> De contactambtenaar is daarnaast degene die in de ambtelijke overleggen de plannen van de verbonden partij toetst aan het beleid van de gemeente. Indien nodig overlegt hij/zij met de portefeuillehouder over het in te nemen standpunt.<sup>29</sup> Volgens betrokkenen kent elke samenwerking zijn eigen dynamiek qua vergaderfrequentie.

### Bestuursdeelname op formele gronden

In het kaderstellen met betrekking tot het afvaardigen van wethouders in AB's of DB's, leunt de gemeente Montferland deels op de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr). Er zijn geen aanvullende kaders vastgesteld anders dan een strikte rolscheiding tussen opdrachtgevers- en eigenaarsrol, zoals is verankerd in de Nota Verbonden Partijen.<sup>30</sup> In sommige verbonden partijen (Euregio Rijn-Waal, Euregio Gronau en Reinigingsdienst de Liemers) zijn raadsleden vertegenwoordigd.<sup>31</sup> In de betreffende samenwerkingsverbanden is opgenomen dat (ook) raadsleden deel kunnen uitmaken van het bestuur. De Euregio Rijn-Waal en Euregio (Gronau) zijn samenwerkingsverbanden naar Duits recht, waarbij het is toegestaan dat raadsleden (door de gemeenteraad) worden afgevaardigd voor het bestuur).

---

<sup>24</sup> Startnotitie Missie en Visie / 'Corporate Story', p. 3-4.

<sup>25</sup> Bij afsluiting van het feitelijke onderzoek is niet bekend wat de actuele status van het document is.

<sup>26</sup> Hierbij dient te worden aangetekend dat de Regio Arnhem-Nijmegen geen AB en DB kent. De portefeuillehouders zijn in verschillende portefeuillehoudersoverleggen vertegenwoordigd.

<sup>27</sup> Begroting 2019, paragraaf 'Verbonden Partijen', p. 2.

<sup>28</sup> Nota Verbonden Partijen 2012, p. 16.

<sup>29</sup> Nota Verbonden Partijen 2012, p. 16.

<sup>30</sup> Nota Verbonden Partijen 2012, p. 15.

<sup>31</sup> Begroting 2019, paragraaf 'Verbonden Partijen', p. 2.

## 1.3 / Gemeentelijke context

### Oriëntatie op de Achterhoek én de Liemers heeft invloed op keuzes rondom regionale samenwerking

De gemeente Montferland is op 1 januari 2005 ontstaan als gevolg van een gemeentelijke herindeling. De gemeenten Bergh en Didam werden toentertijd samengevoegd. Waar de gemeente Bergh van origine georiënteerd was op de Achterhoek, was Didam gericht op De Liemers. Ook nu nog leven deze sentimenten, en hebben deze invloed op de keuzes die (niet) gemaakt worden in regionale samenwerking, zo blijkt uit de interviews. In een notitie uit 2015 staat beschreven dat Montferland verschillende gemeenten aanmerkt als 'natuurlijke samenwerkingspartners'. In het westen van de Achterhoek zijn dit Bronckhorst, Doetinchem en Oude IJsselstreek en in De Liemers zijn dit Zevenaar, Rijnwaarden<sup>32</sup>, Duiven, Doesburg en Westervoort en de Duitse buurstedes Stadt Emmerich am Rhein en Stadt Kleve.<sup>33</sup>

Vlak na de herindeling heeft adviesbureau Berenschot onderzoek gedaan naar regionale samenwerkingen. In 2004 sprak de 'Stuurgroep herindeling van de Gemeente Montferland' uit om deel te nemen aan de Regio Achterhoek. Verschillende actoren, waaronder de provincie Gelderland, positioneerden de nieuwe gemeente in de richting van de Achterhoek. Tegelijkertijd kwam de Stuurgroep op grond van 'ruimtelijk-economische afwegingen' tot de conclusie dat de gemeente ook belang zou kunnen hebben bij het lidmaatschap van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen, naast het lidmaatschap van de Regio Achterhoek. De geografische ligging van de gemeente was "dermate strategisch dat alles erop gericht dient te zijn de potentiële voordelen van deze ligging te benutten".<sup>34</sup> Uiteindelijk werd de balans gezocht tussen de twee regio's. De positie van Montferland werd toentertijd geduid als die van de schakel tussen de twee regio's.

Deze 'schakelfunctie' is onder andere gevat in de *Gentlemen's Agreement* tussen de gemeente, Regio Achterhoek en de Stadsregio Arnhem Nijmegen uit 2007<sup>35</sup>, in de Nota Verbonden Partijen uit 2012<sup>36</sup> en de Notitie Uittreding uit 2015.<sup>37</sup> Hoewel deze schakelfunctie uit 2006 stamt, beroepen de gemeentelijke gesprekspartners zich ook nu nog op deze positie.

#### Bevindingen

- / Het huidige kader voor samenwerkingsverbanden (Nota Verbonden Partijen) is instrumenteel van aard, een nieuw kader is in ontwikkeling;
- / Volgens de gemeentelijke (visie)stukken baseert de gemeente de meerwaarde van samenwerkingen voornamelijk op basis van efficiencyvoordelen, risicospreiding, kennisvoordeel en/of bestuurlijke kracht en effectiviteit;
- / De gemeente Montferland stelt in (visie)stukken samenwerkingen alleen aan te gaan of te continueren als de inwoners er beter van worden;
- / Montferland is zoekende welke samenwerkingsverbanden zij aan wil gaan; dit wordt onder andere verklaard door de geografische ligging, het historisch sentiment (vanuit de herindeling), en doordat er (nog) geen vastgestelde missie en visie is op basis waarvan Montferland strategische keuzes rondom regionale samenwerking kan maken;
- / De gemeente beroept zich op de 'schakelfunctie' tussen de Regio Achterhoek en de Regio Arnhem-Nijmegen, maar het accent in het invullen van deze functie ligt minder op het verbinden en meer op 'cherry picking' (zie hiervoor hoofdstuk 4);
- / Historische sentimenten spelen een rol als het gaat om de keuze voor samenwerking.

<sup>32</sup> Deze gemeente is na een gemeentelijke herindeling op 1 januari 2018 toegevoegd aan de gemeente Zevenaar.

<sup>33</sup> Notitie uittreden gemeenschappelijke regelingen Regio Achterhoek en Stadsregio Arnhem-Nijmegen, april 2015, p. 6.

<sup>34</sup> Advies Berenschot 2006, p. 4.

<sup>35</sup> Convenantondertekening Montferland - Stadsregio Arnhem-Nijmegen - Achterhoek (2007).

<sup>36</sup> Nota Verbonden Partijen 2012, p. 12.

<sup>37</sup> Notitie uittreden gemeenschappelijke regelingen Regio Achterhoek en Stadsregio Arnhem-Nijmegen, april 2015, p. 4.

# 2

## Overzicht van de samenwerkingsverbanden

*Dit hoofdstuk biedt overzicht van de regionale samenwerkingen waaraan de gemeente Montferland deelneemt. Het doel hiervan is inzicht te geven in welke vormen de samenwerkingen zich manifesteren. De volgende deelvragen worden beantwoord:*

- 1. Met welke partijen werkt de gemeente Montferland samen in de regio?*
- 2. Hoe groot is het gemeentelijke belang, wat is de financiële bijdrage vanuit de gemeente, wat zijn de doelstellingen van de samenwerking en welke risico's zijn aan de samenwerking verbonden?*

### 2.1 / Samenwerkingsverbanden in de regio

Aan de hand van de paragraaf 'Verbonden Partijen' uit de begroting van 2019 hebben de onderzoekers geïnventariseerd in welke samenwerkingsverbanden de gemeente Montferland participeert.<sup>38</sup> Dit is vervolgens getoetst in verschillende interviews en middels een invulformat dat uitgezet is in de ambtelijke organisatie. De contactambtenaren hebben de lijst van samenwerkingsverbanden aangevuld met taken en bevoegdheden, doelen, de jaarlijkse financiële bijdrage, financiële belangen, risico's, bestuurlijke vertegenwoordiging en beëindiging van deelname. Zie voor een compleet overzicht bijlage 3.

#### **Montferland heeft achttien samenwerkingsverbanden, waarvan twaalf verbonden partijen**

De onderzoekers stellen vast dat de gemeente Montferland in achttien samenwerkingsverbanden participeert (zie tabel 1). Daar waar er sprake is van een financiële en/of bestuurlijke relatie wordt de samenwerking verantwoord in de gemeentelijke P&C-cyclus. Het overzicht in de gemeentelijke planning- en controldocumenten hoeft geen compleet beeld te zijn. Een gemeente kan namelijk op veel verschillende manieren met partijen samenwerken. Dat kan structureel en op meer gelegenhedenbasis zijn. Uit de interviews en het invulformat zijn echter geen informele samenwerkingen naar voren gekomen.

Van de achttien samenwerkingspartners zijn er zes waar er voornamelijk sprake is van een financieel belang en niet zozeer van een bestuurlijk belang. Daarmee vallen deze samenwerkingen buiten de definitie van een verbonden partij.<sup>39</sup> Van de overgebleven twaalf samenwerkingspartijen geldt dat deze wel als verbonden partij kunnen worden gezien. Van deze twaalf zijn er twee verbonden partijen die voortvloeien uit een specifieke wettelijke grondslag (GGD en Veiligheidsregio).

---

<sup>38</sup> Begroting 2019, paragraaf 'Verbonden Partijen'.

<sup>39</sup> Een verbonden partij is, conform de definitie uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), "een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft". Deze definitie wordt ook gebruikt in de Nota Verbonden Partijen van de gemeente Montferland.

Tabel 1: Overzicht van samenwerkingsverbanden

Type samenwerking	Samenwerkingspartijen	Aantal
1. Verbonden partijen	Regio Arnhem-Nijmegen, Euregio Rijn-Waal, Euregio Gronau, Omgevingsdienst Achterhoek, Reinigingsdienst de Liemers, Vervoersorganisatie Regio Arnhem-Nijmegen, Erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers, Huisvesting Voortgezet Onderwijs in de Liemers, Laborijn, Stadsbank Oost Nederland, GGD Gelre IJssel, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland	12
2. Partijen met alleen financieel belang	Alliander, Vitens, Bank Nederlandse Gemeenten, CV AGEM, NV Cultuur Centrum Amphion, Samenwerkingsovereenkomst West Achterhoek	6
Totaal		18

### De belangrijkste vormen van samenwerking zijn gericht op afstemming...

De verbonden partijen die in tabel 1 beschreven zijn, verschillen van aard en zijn gericht op afstemming van beleid of gericht op uitvoering. Een voorbeeld van een afstemmingsorgaan is de Euregio Rijn-Waal, een Nederlands-Duits openbaar lichaam, waarbij zo'n 55 gemeenten en regionale overheden zijn aangesloten. De Euregio Rijn-Waal heeft als belangrijkste doel de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van economie en maatschappij te verbeteren en te intensiveren.<sup>40</sup> In de interviews werd aangegeven dat Montferland voornamelijk op het gebied van logistiek (water, snelweg en trein) gediend is bij samenwerking.

### ... en gericht op uitvoering

Verder is het overgrote deel van samenwerkingen gericht op het gebied van uitvoering. Zo is er een samenwerking met de Omgevingsdienst Achterhoek, Reinigingsdienst de Liemers, Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland en Erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers. Deze samenwerkingen richten zich specifiek op het uitvoeren van diensten voor de gemeente Montferland. In de interviews is meermaals aangestipt dat verbonden partijen in de gemeente Montferland als een verplichting worden gezien; de voorkeur wordt gegeven aan beleidsarme samenwerkingen, zodat autonomie behouden wordt. Dit kan verklaren waarom er geen informele (beleids)samenwerkingen met andere gemeenten of met het maatschappelijk middenveld zijn aangedragen in het invulformat dat in het kader van dit onderzoek is uitgezet in de ambtelijke organisatie.

## 2.2 / Samenwerkingsverbanden met een bestuurlijk belang

De gemeente Montferland kent in totaal achttien samenwerkingsverbanden. In twaalf daarvan heeft de gemeente een bestuurlijk belang, de zogenaamde verbonden partijen. De gemeente kan bij deze twaalf samenwerkingsverbanden zelf invloed uitoefenen en sturen. In deze paragraaf wordt daarom nader ingezoomd op deze twaalf verbonden partijen.

### Het gros van de verbonden partijen brengt weinig risico met zich mee

In paragraaf 2.1 is beschreven dat de Montferlandse ambtelijke organisatie een matrix over de verbonden partijen heeft ingevuld, het zogenaamde invulformat (zie bijlage 3). Op basis van een analyse van de gegevens in de matrix, is te concluderen dat de verbonden partijen van de gemeente Montferland relatief weinig risico met zich meebrengen. Bij de meeste verbonden partijen betreffen de risico's niet meer dan normale bedrijfsvoeringsrisico's. Dit betreft enerzijds de technische risico's die gepaard gaan met de inzet van middelen (bijv. personeel, financiën, etc.) en de uitvoeringstaken. En anderzijds de risico's die betrekking hebben op de verwachtingen omtrent de realisatie van voorgenomen doelen.

<sup>40</sup> <https://www.euregio.org/overons>.



## Rendement in termen van financiën en beleid

Om het rendement van een samenwerking te kunnen bepalen, is het van belang om eerst vast te stellen *wat* rendement exact is. Het rendement van een samenwerking kan worden uitgedrukt in *financieel* rendement en *beleidsrendement*.

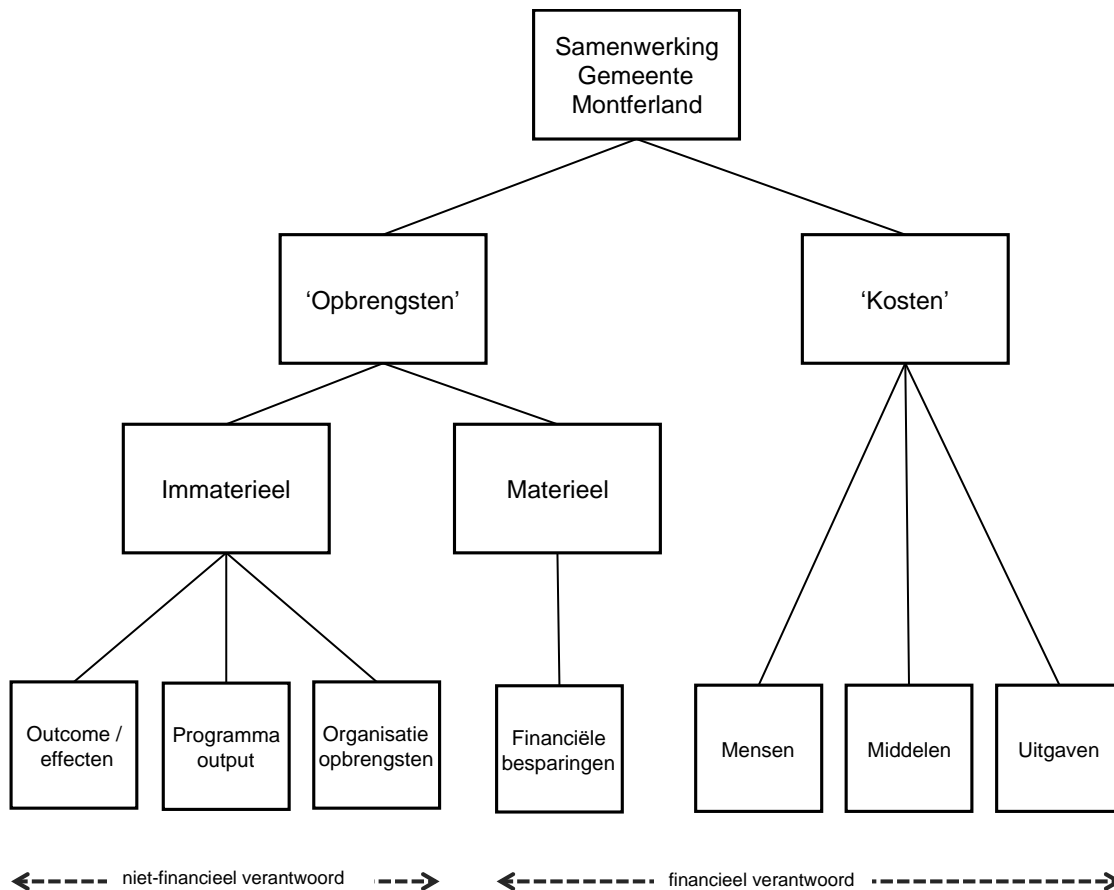
### *Financieel rendement*

Voor iedere vorm van samenwerking is het in principe nodig de 'opbrengsten' en 'kosten' in beeld te brengen om het rendement van de samenwerking te bepalen. 'Opbrengsten' kunnen materiële en immateriële opbrengsten zijn als gevolg van een samenwerking. Onder *immateriële* opbrengsten worden maatschappelijke opbrengsten en organisatie-opbrengsten verstaan. *Materiële* opbrengsten zijn de concrete opbrengsten die (kunnen) worden vertaald in financiële besparingen. 'Kosten' betreffen de opgeofferde middelen ten behoeve van de samenwerking. Die kunnen bestaan uit inzet van uren van medewerkers, middelen die worden ingezet en uitgaven die worden gedaan. Al deze zaken worden ten behoeve van de verantwoording teruggebracht in financiële termen en worden zichtbaar als financiële kosten (voor een verduidelijkende weergave zie figuur 1). Financieel rendement is de verhouding tussen de opbrengsten en financiële inleg.

### *Beleidsrendement*

Onder beleidsrendement verstaan we maatschappelijke opbrengsten en organisatie-opbrengsten. De maatschappelijke opbrengst is of de outcome/effecten/maatschappelijke waarde of de output (gerealiseerde resultaten, zoals meer werkgelegenheid, betere infrastructuur, meer natuur, etc.) die met de samenwerking wordt gegenereerd. Organisatie-opbrengsten zijn veelal de kennis en ervaring die een gemeente opdoet door actief (uitvoerend) mee te doen aan een project/programma in de samenwerking. Het beleidsrendement van een samenwerking wordt hierbij bepaald door een tweetal dimensies. Rendement kan bepaald worden aan de hand van het doel dat de gemeente heeft met de samenwerking én de mate waarin dat doel daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Onduidelijke beleidsdoelen hebben invloed op realisatie door een verbonden partij, omdat er niet gestuurd wordt op concrete doelen. Het rendement is mede daarom lastig te bepalen.

De afbakening van de verschillende vormen van opbrengsten en kosten is weergegeven in figuur 1.



*Figuur 1: Afbakening kosten en opbrengsten*

### Focus op financieel rendement, beleidsrendement niet vast te stellen

Bij alle verbonden partijen van Montferland is het lastig te bepalen wat het daadwerkelijke rendement is van de samenwerking, anders dan in termen van financiën. Op basis van gevoerde gesprekken constateren de onderzoekers dat de gemeente veelal als startpunt de doelen van een verbonden partij zelf neemt en vervolgens beziet hoe en op welke manier deze doelen kunnen aansluiten op de gemeentelijke doelen. Vaak zijn de doelen van de verbonden partijen echter voor meerdere interpretaties vatbaar en ontstaat daardoor onduidelijkheid over wat de desbetreffende verbonden partij voor de gemeente kan betekenen.

Hieruit volgt de conclusie dat als een gemeente zelf geen doelen in termen van rendement formuleert en dit enkel afmeet aan het financiële rendement van een verbonden partij, dit de enige werkelijkheid wordt. Dit heeft tot gevolg dat de Montferlandse gemeenteraad enkel kijkt naar het financiële rendement van dit moment ('wat levert het op en wat kost het'), maar niet naar een stip op de horizon kijkt en een strategische visie voor de lange termijn ontwikkelt met de samenwerkingen.

### Rendement in de praktijk op verbonden partijen: een overzichtsmatrix

Aan de hand van beschikbare documenten, het invulformat en interviews, is een overzicht gemaakt van de verschillende doelen die verbonden partijen nastreven, evenals hun taken, het rendement, risico's en de kosten die het met zich meebracht, zoals begroot in 2019.<sup>41</sup> Zie hiervoor de overzichtsmatrix in tabel 2. Deze overzichtsmatrix leidt tot een aantal constateringen, zoals hierna aangegeven.

<sup>41</sup> Begroting 2019 - Paragraaf Verbonden Partijen.

Tabel 2: Overzicht verbonden partijen

Verbonden partij	Doelen	Taken <sup>42</sup>	Risico's	Rendement gericht op:	Kosten <sup>43</sup> x € 1.000
Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland	Rampen- en crisieszorg	Rampen- en crisesbestrijding en beheersing	Mogelijk veranderend landelijk beleid	Doelmatigheid / efficiency	1.605,0
Reinigingsdienst de Liemers	Afvalzorg	Afvalinzameling	Bedrijfsvoering	Doelmatigheid / efficiency	1.316,1
Vervoersorganisatie Regio Arnhem-Nijmegen	Mobiliteitsvoorziening doelgroepen	Doelgroepen vervoer	Bedrijfsvoering	Doelmatigheid / efficiency	606,3
GGD Gelre IJssel	Publieke gezondheidszorg	Preventieve en curatieve zorg	Bedrijfsvoering	Doelmatigheid / efficiency	510,1
Huisvesting Voortgezet Onderwijs in de Liemers	Zorg voor voortgezet onderwijs	Financiering en beheer voortgezet onderwijs	Bedrijfsvoering	Doelmatigheid / efficiency	396,9
Stadsbank Oost Nederland	Regionale bankvoorziening	Begeleiding schuldenproblematiek	Bedrijfsvoering	Doelmatigheid / efficiency	342,5
Omgevingsdienst Achterhoek	Omgevingsbeheer en handhaving	Beheer, vergunningen en controles	Bedrijfsvoering	Doelmatigheid / efficiency	236,1
Erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers	Beheer streek erfgoed	Archiefbeheer	Bedrijfsvoering	Doelmatigheid / efficiency	166,7
Regio Arnhem-Nijmegen	Economische ontwikkeling	Afstemming wonen, mobiliteit, economie	Geen goed beeld van financiële risico's	Beleidsmatig op wonen, mobiliteit, economie en duurzaamheid	20,7
Euregio Gronau	Europese afstemming	Grensoverschrijdende samenwerking	Bedrijfsvoering	Beleidsmatig	9,2
Euregio Rijn-Waal	Europese afstemming	Grensoverschrijdende samenwerking	Geen informatie	Beleidsmatig	7,2
Laborijn	Arbeidsparticipatie	Sociale werkvoorziening	Bedrijfsvoering	Doelmatigheid / efficiency	0,0

### Ingezette middelen voor samenwerking gaan voor 99% naar efficiencyverbeteringen

Het is opvallend dat van de financiële middelen die worden ingezet voor verbonden partijen, 99% wordt ingezet om efficiencydoeleinden te realiseren. Samenwerking voor efficiencydoeleinden is echter geen formeel beleid, zo blijkt uit interviews en documentatie.<sup>44</sup> Toch blijkt dit in Montferland wel de boventoon te voeren. Dit heeft ertoe geleid dat het aangaan van nieuwe verbonden partijen of het continueren ervan in Montferland vrijwel enkel wordt beoordeeld op de vraag of het kostenbesparingen oplevert, zo blijkt uit de interviews. Slechts in een enkel geval (Regio Arnhem-Nijmegen, Euregio Gronau en Euregio Rijn-Waal) voeren beleidsmatige doelen de

<sup>42</sup> Bij de meeste verbonden partijen zijn de taken duidelijk omschreven en bieden goede handvatten om duidelijke afspraken over te maken in termen van omvang en prijs. Bijna alle taken van de verbonden partijen kennen een uitvoerend karakter en dat maakt meteen duidelijk wat de gemeente zelf niet (meer) hoeft uit te voeren. De samenwerking in verbonden partijen kent meestal een operationeel karakter.

<sup>43</sup> Begroting 2019 - Paragraaf Verbonden Partijen.

<sup>44</sup> Begroting 2019 - Paragraaf Verbonden Partijen.

boventoon in de samenwerking als het gaat om de inzet van middelen.

#### Bevindingen

- / Montferland heeft achttien samenwerkingsverbanden, waarvan twaalf verbonden partijen, het overgrote deel is gericht op uitvoering;
- / Het is onduidelijk in hoeverre de verbonden partijen binnen de visie van de gemeente op samenwerking vallen, omdat er geen heldere criteria geformuleerd zijn;
- / De verbonden partijen van Montferland brengen weinig financiële risico's met zich mee;
- / Verbonden partijen worden als een verplichting gezien in Montferland; de voorkeur wordt gegeven aan het behouden van autonomie;
- / Het Montferlandse gemeentebestuur (raad en college) kijkt vooral naar het financiële rendement van een verbonden partij;
- / Een strategische visie voor de lange termijn op samenwerking ontbreekt;
- / De gemeente Montferland stelt zelf geen doelen voor samenwerkingen, maar is volgend in de doelen van de verbonden partijen zelf.

# 3

## Regionale samenwerking: doelen, organisatie en sturing

Dit hoofdstuk spitst zich volledig toe op Regio Arnhem-Nijmegen en Regio Achterhoek en richt zich op de doelen van de twee samenwerkingsverbanden, evenals hoe de samenwerkingen zijn georganiseerd en hoe de raad kan sturen. De volgende deelvragen worden beantwoord:

3. Hoe zijn de doelstellingen voor Regio Arnhem-Nijmegen en Regio Achterhoek vertaald in beleid en activiteiten?
6. Wat zijn de voor- en nadelen van de gekozen samenwerkingsconstructies met de regio's Achterhoek en Arnhem-Nijmegen?
7. Welke informatie krijgt de gemeenteraad over de samenwerking met de regio's Arnhem-Nijmegen en Achterhoek?
8. Is deze informatie geschikt om goed te kunnen sturen en controleren?
9. Op welke wijze zijn de sturing, de controle en het toezicht binnen de gemeente Montferland geregeld ten aanzien van de samenwerking met de regio's Arnhem-Nijmegen en Achterhoek?
10. Op welke wijze maakt de gemeenteraad gebruik van de mogelijkheden te sturen op de gewenste resultaten en effecten van de samenwerking met de regio's Arnhem-Nijmegen en Achterhoek?

### 3.1 / Doelen

#### Regio Achterhoek als verbindende partij

De Regio Achterhoek bestaat uit de volgende zeven gemeenten: Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Oost Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk. Op het moment van dit onderzoek zijn de doelen van de Regio Achterhoek gevat in drie brede thema's: *smart economy*, *smart living* en *smart governance*. Onder deze drie pijlers vallen de volgende onderwerpen<sup>45</sup>:

Smart economy	Smart living	Smart governance
In 2030 zijn vraag en aanbod op de arbeidsmarkt meer in evenwicht.	In 2030 wekt de Achterhoek haar eigen energie op, is afval een grondstof geworden en is er meer biodiversiteit door minder emissies.	Een krachtige regio die snel en besluitvaardig samenwerkt om de Achterhoek (economisch) sterk te houden.
3% groei van de arbeidsproductiviteit in de maakindustrie en de agrosector.	De score voor leefbaarheid in de Achterhoek blijft minimaal op het gemiddelde van 7,8.	
In 2030 is er energieneutraal, betaalbaar en betrouwbaar vervoer voor iedereen die zich vanuit, naar en door de Achterhoek wil verplaatsen.	Er heeft in 2030 een verschuiving plaatsgevonden naar slimmere zorg en het voorkomen van ziekten.	

<sup>45</sup> Achterhoek Visie 2030: Ruimte voor innovatie, groeien in kwaliteit.

De primaire functie van Regio Achterhoek is belangenbehartiging en het benutten van externe betrekkingen richting provincie, het Rijk en de Europese Unie.<sup>46</sup>

### Regio Arnhem-Nijmegen als beleidsmatige samenwerking

De Regio Arnhem-Nijmegen bestaat uit achttien gemeenten, te weten: Arnhem, Berg en Dal, Beuningen, Doesburg, Druten, Duiven, Heumen, Lingewaard, Montferland, Mook en Middelaar, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Westervoort, Wijchen en Zevenaar.<sup>47</sup> In de Nota Verbonden Partijen van 2012 zijn de doelstellingen van de toentertijd bestaande 'Stadsregio Arnhem-Nijmegen' omschreven

De Stadsregio was een Wgr-plus regio die per 1 januari 2015 is gestopt. Door een wetswijziging was de intensieve samenwerking die tot dan toe wettelijk verplicht was, niet meer verplicht. Dit zorgde voor een herziening van de samenwerking.<sup>48</sup> De nieuwe naam wordt Gemeenschappelijk Orgaan Regio Arnhem-Nijmegen en de samenwerking krijgt een lichtere vorm.<sup>49</sup> Deze samenwerking richt zich op vier thema's die de ruggengraat van de regionale samenwerking vormen: 'duurzaamheid', 'economie', 'wonen' en 'mobiliteit'. Het overkoepelende doel is structurele verbetering van het vestigingsklimaat voor inwoners en bedrijven in nationaal en internationaal perspectief.<sup>50</sup> De Regio Arnhem-Nijmegen is een 'overleg-organisatie'. Dit houdt in dat er nadrukkelijk geen gemeentelijke bevoegdheden worden overgedragen aan het Gemeenschappelijk Orgaan.<sup>51</sup>

Momenteel werkt de regio aan een Versterkingsproces. In dit proces, waarin een visie gevormd zal worden over versterkte samenwerking, wordt elke gemeente gevraagd een besluit te nemen over eventuele versterkte samenwerking. Medio maart/april moet dit proces afgerond zijn.<sup>52</sup>

## 3.2 / Organisatie

### Samenwerking in de Achterhoek Board, de Achterhoek Raad en zes Thematafels

De Regio Achterhoek is een gemeenschappelijke regeling met een vrijblijvende samenwerking. Een gemeente kan, net zoals Montferland in 2015, uittreden wanneer uit de vergadering van het AB blijkt dat de raden, de colleges van de burgemeester en wethouders en de burgemeester van ten minste twee derde van de gemeenten, die tezamen ten minste twee derde van het aantal in het algemeen bestuur uit te brengen stemmen vertegenwoordigen, daarmee instemmen.<sup>53</sup> Elke gemeente is in het algemeen bestuur vertegenwoordigd met één lid.<sup>54</sup> Uit zijn midden wijst het AB drie leden aan, inclusief voorzitter, die het DB van de Regio Achterhoek vormen.<sup>55</sup>

Binnen de gemeenschappelijke regeling wordt er samengewerkt in de *Achterhoek Board*, de *Achterhoek Raad* en zes *Thematafels*. De *Achterhoek Board* bestaat uit vertegenwoordigers van ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden uit de Achterhoek en een vertegenwoordiger van de provincie Gelderland. Gezamenlijk bepalen zij de koers van de gemeenschappelijke regeling.<sup>56</sup> In de *Achterhoek Raad* zitten alle politieke partijen van de zeven aangesloten gemeentes. Dit zijn de landelijke en lokale partijen. De Achterhoek Raad benoemt de

---

<sup>46</sup> <https://8rhk.nl/smart-economy-smart-living/>.

<sup>47</sup> <https://www.regioan.nl/over-ons/>.

<sup>48</sup> Raadsvoorstel Opheffing gemeenschappelijke regeling Stadsregio Arnhem Nijmegen (2015).

<sup>49</sup> Raadsvoorstel Nieuwe samenwerking Regio Arnhem Nijmegen (2015).

<sup>50</sup> <https://www.regioan.nl/over-ons/>.

<sup>51</sup> Toelichting artikel 3 en 4, Regelingenbundel Regio Arnhem-Nijmegen.

<sup>52</sup> <https://www.regioan.nl/versterkingsproces/>.

<sup>53</sup> Artikel 36, Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek (2018).

<sup>54</sup> Artikel 7, Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek (2018).

<sup>55</sup> Artikel 12, Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek (2018).

<sup>56</sup> <https://8rhk.nl/smart-governance/achterhoek-board/>.

visie, kaders en thema's voor de Achterhoek Board.<sup>57</sup> Op de zes *Thematafels* wordt invulling gegeven aan de inhoud en realisatie van de visie van de regio. De integraliteit hiervan wordt bewaakt door de Achterhoek Board.<sup>58</sup> Daarnaast is er nog een AB en een DB, dat alle besluiten bekrachtigt die de *Achterhoek Board* neemt.

### De Regio Arnhem-Nijmegen is een 'lichte' gemeenschappelijke regeling

Hiervoor is aangegeven dat de Regio Arnhem-Nijmegen sinds 1 januari 2015 een 'lichte' gemeenschappelijke regeling betreft. Er kan uitgetreden worden als de raad van de betreffende gemeente dat verlangt.<sup>59</sup> De deelnemende gemeenten komen viermaal per jaar samen. Overleg vindt op dat moment plaats in zogenaamde portefeuillehoudersoverleggen (PFO's). Dit zijn overleggen op het gebied van 'duurzaamheid', 'economie', 'wonen' en 'mobiliteit' waarin verantwoordelijke portefeuillehouders van deelnemende colleges zitting hebben.<sup>60</sup>

## 3.3 / Sturing

### De Achterhoek Raad om gemeenteraden te betrekken

Binnen de Regio Achterhoek hebben de gemeenteraden een intensief betrokken positie, doordat deze in de *Achterhoek Raad* vertegenwoordigd zijn. Daardoor heeft de *Achterhoek Raad* globaal invloed op de koers van de Regio Achterhoek.<sup>61</sup> De Regio Achterhoek spreekt daarnaast specifiek uit, het belangrijk te vinden dat raadsleden voldoende sturingsmogelijkheden hebben voor regionale ontwikkelingen en besluitvorming. De *Achterhoek Raad* komt minimaal drie keer per jaar bijeen en elke gemeenteraad heeft de bevoegdheid om te vragen om extra beraadslaging wanneer hij dat nodig acht.<sup>62</sup>

### Regio Arnhem-Nijmegen is een collegeregeling; de positie van de raad is in ontwikkeling

Binnen de Regio Arnhem-Nijmegen hebben gemeenteraden een betrokken positie, maar de positie van de raad is ook nog in ontwikkeling. In principe is het Gemeenschappelijk Orgaan Regio Arnhem-Nijmegen een collegeregeling, zonder regelgevende bevoegdheden.<sup>63</sup> Er is dan ook geen afvaardiging van de raden in een besluitvormend orgaan. Wel wordt er tenminste eenmaal per jaar een bijeenkomst georganiseerd voor raadsleden van de achttien deelnemende gemeenten, de zogenaamde 'Regiodag'. Tijdens deze Regiodag tracht men ideeën op te halen, elkaar te inspireren, nieuwe contacten te leggen en wordt er verantwoording afgelegd.<sup>64</sup>

In het huidige Versterkingsproces wordt momenteel nadrukkelijk gekeken naar een moderne werkwijze voor wat betreft sturing en legitimatie. Gekeken wordt dan ook hoe de governance anders ingericht kan worden.

### De raad ontvangt informatiestukken...

De Montferlandse gemeenteraad wordt op verschillende momenten op de hoogte gebracht van de stand van zaken rondom verbonden partijen en wordt geraadpleegd omtrent het maken van keuzes. Er is elk jaar een aantal vaste momenten waarop de raad informatie ontvangt over verbonden partijen. Zo worden raadsleden in de gemeentelijke P&C-cycli (begroting en jaarstukken) geïnformeerd en is er een jaarlijkse raadsnotitie over de begrotingen van gemeenschappelijke regelingen.

Omdat Montferland geen partner meer is van de Regio Achterhoek, wordt hierover (logischerwijs) niet gerapporteerd. Daardoor mist de raad zicht op dit samenwerkingsverband. Begrotingen en jaarstukken zijn wel

---

<sup>57</sup> <https://8rhk.nl/smart-governance/achterhoek-board/>.

<sup>58</sup> <https://8rhk.nl/smart-governance/achterhoek-board/>.

<sup>59</sup> Artikel 11, Regelingenbundel Regio Arnhem-Nijmegen.

<sup>60</sup> Artikel 4, Regelingenbundel Regio Arnhem-Nijmegen.

<sup>61</sup> Hoofdstuk VIIIa, Samenwerkingsregeling Regio Achterhoek (2018).

<sup>62</sup> <https://8rhk.nl/smart-governance/>.

<sup>63</sup> Artikel 7, Regelingenbundel Regio Arnhem-Nijmegen.

<sup>64</sup> Artikel 7, Regelingenbundel Regio Arnhem-Nijmegen.

in openbare bronnen te vinden. Ten aanzien van de Regio Arnhem-Nijmegen ontvangt de raad wel deze sturingsinformatie.

Volgens de raadsleden die aanwezig waren bij het raads gesprek, komt informatie over deze regio echter fragmentarisch binnen. Gesteld werd dat de raad informatie krijgt, maar de vraag is of dit ook *inzicht* oplevert. Het ontbeert een deel van de raadsleden aan kennis om dergelijke informatiestukken te kunnen doorgronden. Hoewel de aangeleverde informatie door de samenwerkingsverbanden juist, volledig en tijdig is, is de informatie voor de raad niet voldoende geschikt om te kunnen controleren en sturen.

Uit documenten die de onderzoekers ontvangen hebben, blijkt dat de raad rondom de uittreding uit de Regio Achterhoek en Stadsregio Arnhem-Nijmegen meerdere malen geïnformeerd is. Bij deze documenten legt het college scenario's voor aan de raad als het gaat om hoe verder te gaan na het uittreden uit beide regio's. Ook over de latere toetreding tot de Regio Arnhem-Nijmegen is aan de raad op regelmatige basis informatie verstrekt.

### ... maar gaat niet actief op zoek naar informatie

Tegelijkertijd wordt in interviews het beeld geschetst van een raad die niet altijd zijn rol pakt in het sturen op samenwerking met de regio's Arnhem-Nijmegen en Achterhoek. Zo zijn er in de afgelopen twee jaar ook geen schriftelijke vragen gesteld door de raad over dit onderwerp.<sup>65</sup> Veelal wordt naar het college gekeken, in plaats van dat er gezamenlijk door raad en college opgetrokken wordt, aldus geïnterviewden. Het coproduceren van een strategische visie op intergemeentelijke samenwerking is een voorbeeld hiervan.

#### Bevindingen

- / De doelen van de Regio Achterhoek zijn gevat in drie brede thema's: *smart living* (een schone, leefbare en gezonde regio), *smart economy* (een gekwalificeerde, productieve en bereikbare regio) en *smart governance* (een krachtig, besluitvaardige regio);
- / De Regio Arnhem-Nijmegen richt zich op vier thema's: 'duurzaamheid', 'economie', 'wonen' en 'mobiliteit';
- / De Regio Arnhem-Nijmegen en de Regio Achterhoek hebben dus een verschillend karakter. De Regio Arnhem-Nijmegen richt zich meer op economie en de Regio Achterhoek meer op leefbaarheid;
- / De Regio Achterhoek is een gemeenschappelijke regeling met een vrijblijvende samenwerking;
- / De Regio Arnhem-Nijmegen is een 'lichte' gemeenschappelijke regeling;
- / In de Regio Achterhoek heeft de raad een verankerde positie ten aanzien van kaderstelling; in de Regio Arnhem-Nijmegen is dit (nog) niet ontwikkeld. Wel wordt in het kader van het Versterkingsproces nadrukkelijk gekeken naar de rol van de raad;
- / De Montferlandse raad krijgt informatie over de samenwerkingen, maar de informatie is te gefragmenteerd en vooral financieel van aard. De raad mist daardoor *inzicht*. De aangeleverde informatie is onvoldoende geschikt om te kunnen controleren en te sturen;
- / De raad van Montferland gaat niet actief op zoek naar informatie over de samenwerkingen.

---

<sup>65</sup> [https://www.montferland.info/bestuur-en-organisatie/schriftelijke-vragen\\_43776/](https://www.montferland.info/bestuur-en-organisatie/schriftelijke-vragen_43776/).



# 4

## Regionale samenwerking: rendement en beeldvorming

In het vorige hoofdstuk zijn de doelen en organisatie van de Regio Arnhem-Nijmegen en Regio Achterhoek uiteengezet. Daarnaast zijn de informatievoorzieningen en sturingsmogelijkheden voor de raad besproken. Dit hoofdstuk is gericht op het rendement van de twee samenwerkingsverbanden en de beeldvorming van samenwerkingspartners over de gemeente Montferland. De volgende deelvragen worden beantwoord:

4. Wat zijn de rendementen van de deelneming aan en/of samenwerking met de Regio Arnhem-Nijmegen en Regio Achterhoek?
5. Welk beeld hebben de provincie Gelderland, de relevante gemeenten, instellingen/organisaties en bedrijven van de gemeente Montferland als samenwerkingspartner?

### 4.1 / Rendement: kiezen of delen

#### De twee samenwerkingsverbanden naast elkaar

De regio's Achterhoek en Arnhem-Nijmegen verschillen wezenlijk van elkaar. Om overzicht te creëren worden de twee samenwerkingsverbanden in tabel 3 op verschillende aspecten naast elkaar gezet.

Tabel 3: Vergelijking op zes aspecten: Regio Arnhem-Nijmegen & Regio Achterhoek

	Regio Arnhem-Nijmegen	Regio Achterhoek
Primaire focus	/ Beleidsmatige samenwerking is primaire focus	/ De primaire functie van Regio Achterhoek is belangenbehartiging <sup>66</sup>
Uitvoeringskenmerken	/ De Regio Arnhem-Nijmegen is een 'overleg-organisatie'. Dit houdt in dat er nadrukkelijk geen gemeentelijke bevoegdheden worden overgedragen aan het Gemeenschappelijk Orgaan. <sup>67</sup>	/ Het benutten van externe betrekkingen richting provincie, het Rijk en de Europese Unie. <sup>68</sup>
Doelen	/ Zet in op regionale afstemming / Zet in op verbeteren van het vestigingsklimaat voor inwoners en bedrijven	/ Zet in op regio als innovatiesysteem / Zet in op verbeteren van de leefkwaliteit

<sup>66</sup> <https://8rhk.nl/smart-economy-smart-living/>.

<sup>67</sup> Toelichting artikel 3 en 4, Regelingenbundel Regio Arnhem-Nijmegen.

<sup>68</sup> <https://8rhk.nl/smart-economy-smart-living/>.

Werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Bestuurlijke afstemming tussen gemeenten in de regio</li> <li>/ Samenwerking en commitment op regionale opgaven en thema's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Samenwerking tussen overheid, maatschappelijke organisaties en ondernemers</li> <li>/ Is facilitator en ondersteuner van lokale projecten en initiatieven van bewoners en ondernemers</li> </ul>
Thema's	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Duurzaamheid</li> <li>/ Wonen</li> <li>/ Mobiliteit</li> <li>/ Economie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Sterke economie, uitgaande van eigen kracht (smart economy)</li> <li>/ Uitstekend werk-, leer-, woon- en leefklimaat (smart living)</li> <li>/ Krachtig / besluitvaardig (smart governance)</li> </ul>
Regiobestuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Achttien gemeenten</li> <li>/ Montferland is deelnemer GR</li> <li>/ "Lichte" GR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Zeven gemeenten</li> <li>/ Montferland is geen deelnemer GR</li> <li>/ Volwaardige GR</li> </ul>
Informatievoorziening raad	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Regiodag Gemeenteraden één keer per jaar</li> <li>/ Passieve en actieve informatieplicht naar de raad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ Bijeenkomen Achterhoek Raad drie keer per jaar</li> <li>/ Mogelijkheid tot aanvragen extra beraadslaging door individuele raden</li> <li>/ Individuele raden mogen zienswijzen indienen op de begroting, besluiten over regionale projecten met 'nieuw' budget, voordragen en benoemen van leden Algemeen Bestuur van Regio Achterhoek</li> </ul>
Bijdrage geldend voor iedere afzonderlijke gemeente/inwoner in 2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ € 1,88<sup>69</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>/ € 6,71<sup>70</sup></li> <li>Dit is het huidige, begrote bedrag (zonder Montferland)</li> </ul>

### Rendement op samenwerking is niet duidelijk

Rendement in bestuurlijke zin of binnen de wereld van verbonden partijen kan op twee wijzen worden opgevat. Enerzijds gaat het om de gerealiseerde opbrengst van een bepaalde samenwerking ten opzichte van verwachte of beoogde opbrengst (beleidsmatige doelen) van diezelfde samenwerking, het zogeheten beleidsrendement. Dit beleidsrendement kan meestal worden uitgedrukt als een verbetering (percentage) ten opzichte van de beginsituatie: "we zijn er maatschappelijk beter van geworden". Anderzijds kan er sprake zijn van financieel rendement. Financieel rendement is de verhouding tussen maatschappelijke opbrengst en financiële inleg. Het financieel rendement kan per tijdseenheid worden uitgedrukt, vaak als percentage per jaar of als terugverdientijd: "we hebben onze investering terugverdiend".

Voor beide soorten rendement is het nodig dat vooraf wordt bepaald wat de beoogde opbrengsten van samenwerking zijn (bijvoorbeeld: "meer arbeidsparticipatie", "meer woningen", "minder krimp", "meer economische groei", etc.), of dat hieraan kaders worden meegegeven. Dat is niet de gangbare praktijk in de gemeente Montferland, zo blijkt. Blijven deze rendementsdoelen achterwege, dan resteert eigenlijk niets anders in de bestuurlijke discussie en besluitvorming om te kijken naar eventuele kostenbesparingen. Dat laatste blijkt vaak de gangbare praktijk in de gemeente. Zo wordt het niet duidelijk wat het rendement op de samenwerking in de praktijk is.

### Samenwerken is kiezen of delen

Samenwerken is tegenwoordig geen keuze meer voor gemeenten. De vele beleidsterreinen en uitvoering daarvan vragen om verschillende vormen van samenwerking tussen gemeenten. De gemeente Montferland dient zich

<sup>69</sup> Begroting 2020 Regio Arnhem Nijmegen, p. 5.

<sup>70</sup> Programma-begroting en Financiële begroting 2020-2023, Regio Achterhoek, p. 4.

hierop voor te bereiden en duidelijk te hebben op welke terreinen samenwerking het meeste rendement zal opleveren. Uitgangspunt is het geformuleerde beleid van de gemeente Montferland zelf (zie hiervoor). Afgemeten aan deze gemeentelijke beleidsdoelen kan worden gezien bij welke samenwerking het meest verwachte rendement zou kunnen worden behaald op basis de doelen resultaten van deze samenwerkingsvorm. We introduceren hiertoe het begrip “potentieel rendement”.

Op basis van beleidsdocumenten en andere verantwoordingsdocumenten is voor de beide regio’s het potentieel rendement ten opzichte van het coalitieakkoord als volgt weergegeven:

*Tabel 4: Potentieel rendement Regio Arnhem-Nijmegen & Regio Achterhoek*

Onderwerpen coalitieakkoord:	Potentieel rendement <sup>71</sup>	
	Regio Arnhem-Nijmegen	Regio Achterhoek
1. Relatie bestuur en inwoner	/ neutraal	/ neutraal
2. Ruimtelijke ontwikkeling	/ potentieel mogelijk	/ potentieel mogelijk
3. Beheer leefomgeving	/ neutraal	/ potentieel mogelijk
4. Economie en toerisme	/ potentieel mogelijk	/ potentieel mogelijk
5. Gezond	/ neutraal	/ neutraal
6. Samenleven	/ neutraal	/ potentieel mogelijk
7. Maatschappelijke ondersteuning en veiligheid	/ neutraal	/ neutraal
8. Werk en inkomen	/ potentieel mogelijk	/ neutraal
Algemeen op basis van coalitieakkoord	/ Economie en wonen	/ Leefkwaliteit en groen

## 4.2 / Beeldvorming

De onderzoekers hebben in het kader van dit onderzoek verschillende betrokkenen van binnen en buiten de gemeente gesproken. Een van de doelen was om te achterhalen welk beeld zij hebben van de gemeente Montferland als samenwerkingspartner.

### **Beeldvorming over de bestuurskracht van de gemeente is negatief; de gemeente is geen betrouwbare samenwerkingspartner**

In de gesprekken met betrokkenen wordt geen positief beeld geschetst over de bestuurskracht van de gemeente Montferland. Vanuit het perspectief van de gesprekspartners heeft de gemeente geen duidelijke beleidsdoelen voor samenwerkingen met andere partijen. Het ontbreekt ook aan een toekomstvisie, een stip op de horizon waar de gemeente heen wil. Aanwezig van het raadsgebesprek realiseren zich dat de gemeente Montferland een samengestelde gemeente is met kernen uit twee verschillende regio’s. Het feit dat Montferland zoekende is in ‘waar bij te horen’, wordt dan ook logisch gevonden door de gesprekspartners.

Het beeld van Montferland als samenwerkingspartner is dus over het algemeen niet positief. De gemeente is niet voldoende zichtbaar als samenwerkingspartner en heeft een afwachtende houding, zo wordt het ervaren. Onbekend maakt onbemind, zo wordt wel gesteld. Het overheersende beeld is dat de gemeente Montferland slechts kiest voor samenwerkingen als er voor de gemeente zelf een (financieel) voordeel te halen is. Het idee van samenwerken “in goede” en “in slechte tijden” heeft geen postgevat binnen de gemeente Montferland, zo stellen de geïnterviewden. In het rapport van Berenschot werd al geadviseerd om als gemeente Montferland relaties actief te managen en dat de gemeente, vanwege de ligging, altijd extra internationale en regionale afstemmingsinspanningen moet plegen.<sup>72</sup> Op het moment van dit onderzoek zien de onderzoekers deze notie niet terug in het gemeentebestuur.

<sup>71</sup> Afgeleid uit de interviews.

<sup>72</sup> Advies Berenschot 2006, p. 4.

## Beeld van Montferland als partner voor de toekomst

In meerdere gesprekken is Montferland als betrouwbare partner voor de toekomst ter discussie gesteld. Een belangrijke voorwaarde voor samenwerking tussen gemeenten is delen in het zoet en in het zuur. Bij regionaal samenwerken is het doel om er gezamenlijk sterker uit te komen, waarbij gemeenten soms ook hun lokale verlies moeten nemen ten gunste van het regionale belang. Dat is niet de ervaring die samenwerkingspartners hebben met de gemeente. De 'schakelfunctie', dat rond 2005 een begrijpelijk advies was, wordt momenteel door externe partijen geassocieerd met 'consumptief keuzegedrag' of *cherry picking*. De verwachting van betrokkenen is dan ook dat op termijn de gunfactor jegens de gemeente Montferland zal verdwijnen. Daarnaast bestaat het beeld bij samenwerkingspartijen dat inwoners van de gemeente Montferland meer baat kunnen hebben bij regionale samenwerking dan bij de gemeente wordt verondersteld. De belangen bij regionale samenwerking verschillen veel minder per kern van de gemeente dan tot uitdrukking komt bij de implementatie van beleid.

### Bevindingen

- / Het rendement van de regionale samenwerkingen is niet duidelijk doordat de gemeente vooraf geen doelen en/of kaders stelt;
- / Wel kunnen de regio's Arnhem-Nijmegen en Achterhoek naast elkaar gezet worden op een aantal aspecten (tabel 3) en is het potentieel rendement inzichtelijk gemaakt, onder andere aan de hand van de interviews en de onderwerpen benoemd in het coalitieakkoord (tabel 4);
- / De keuze voor samenwerking vraagt als eerste stap dus om verdieping van het beleid en beleidsdoelen, om vervolgens deze beleidsdoelen af te meten aan de mogelijkheden die de verschillende samenwerkingsvormen kunnen bieden;
- / Niet langer is er sprake van een keuze voor enkel één samenwerkingspartij; verschillende vormen van samenwerking kunnen worden aangegeaan voor verschillende beleidsterreinen;
- / Beeldvorming over de bestuurskracht van de gemeente is negatief; de gemeente is volgens externe gesprekspartners geen betrouwbare samenwerkingspartner;
- / De 'schakelfunctie' waar de gemeente zich op beroept wordt door externe gesprekspartners geassocieerd met 'consumptief keuzegedrag'.



## Bijlage 1: Bronnen

### Gesprekspartners

In het kader van dit onderzoek is met verschillende gesprekspartners gesproken. Dit zijn raadsleden, wethouders, ambtenaren, bestuurders en gedeputeerden.

### Geraadpleegde documenten

Voor de geraadpleegde documenten wordt verwezen naar de voetnoten in de tekst.



## Bijlage 2: Normenkader

Kleur	Bevinding
Groen	Aan de norm is voldaan.
Oranje	Aan de norm is gedeeltelijk voldaan.
Rood	Aan de norm is niet voldaan.
Blauw	Geen uitspraak mogelijk, of de norm is beschrijvend van aard.

Deelvraag	Normen
A) Alle samenwerkingsverbanden	
1. Met welke partijen werkt de gemeente Montferland samen in de regio?	Beschrijvend van aard, geen normen
B) De verbonden partijen en de meest relevante samenwerkingsverbanden	
2. Hoe groot is het gemeentelijke belang, wat is de financiële bijdrage vanuit de gemeente, wat zijn de doelstellingen van de samenwerking en welke risico's zijn aan de samenwerking verbonden?	Deels beschrijvend van aard, geen normen.
	Er is een sluitend overzicht van verbonden partijen en hun financiële relatie met gemeente en de daarmee samenhangende risico's voor gemeente.
	Er is inzicht in op welke wijze de verbonden partijen bijdragen aan beleidsprioriteiten van bestuur en raad en de doelen die de verbonden partijen daartoe dienen te realiseren.
	De risico's van de verbonden partijen zijn benoemd.
C) Specifiek samenwerkingsverband Achterhoek en Regio Arnhem-Nijmegen	
3. Hoe zijn de doelstellingen voor deze samenwerkingsverbanden vertaald in beleid en activiteiten?	Er zijn SMART doelstellingen, financieel en niet-financieel, kwantitatief en niet-kwantitatief geformuleerd.
	Realisatie is navolgbaar en inzichtelijk en bij eventuele afwijkingen van de beoogde doelen is inzichtelijk in hoeverre deze doelen niet zijn gerealiseerd en wat daarvoor de reden is.
4. Wat zijn de rendementen van de deelneming aan en/of samenwerking met de Regio Arnhem-Nijmegen en Regio Achterhoek?	Er is zicht op materiële en immateriële opbrengsten van de samenwerkingen.

5. Welk beeld hebben de provincie Gelderland, de relevante gemeenten, instellingen/organisaties en bedrijven van de gemeente Montferland als samenwerkingspartner?	Beschrijvend van aard, geen normen.
6. Wat zijn de voor- en nadelen van de gekozen samenwerkingsconstructies met de regio's Achterhoek en Arnhem-Nijmegen?	Normen volgen uit doelstellingen van de gemeente.
7. Welke informatie krijgt de gemeenteraad over de samenwerking met de regio's Arnhem-Nijmegen en Achterhoek?	<p>De gemeente heeft afspraken gemaakt met samenwerkingsverbanden over het proces van beleids-, begrotings- en verantwoordingsinformatie die zij moeten aanreiken.</p> <p>De samenwerkingsverbanden leggen verantwoording af volgens de afspraken die daarover gemaakt zijn.</p> <p>De gemeente stelt inhoudelijke beleidsvoorwaarden vast over deelname aan de samenwerkingsverbanden en de governance inzake verantwoording en toezicht.</p>
8. Is deze informatie geschikt om goed te kunnen sturen en controleren?	<p>De aangeleverde informatie door de samenwerkingsverbanden is juist, volledig en tijdig.</p> <p>Er is inzicht bij de raad in de samenwerkingsverbanden en op welke wijze zij bijdragen aan beleidsprioriteiten van bestuur en raad en de doelen die verbanden daartoe dienen te realiseren.</p> <p>De informatie aan de raad sluit aan bij de wijze waarop de raad doelen heeft gesteld en tevens voor de beoordeling van doelbereiking.</p>
9. Op welke wijze zijn de sturing, de controle en het toezicht binnen de gemeente Montferland geregeld ten aanzien van de samenwerking met de regio's Arnhem-Nijmegen en Achterhoek?	<p>Er is een gemeentelijk governance beleid voor verbonden partijen.</p> <p>Er is een code goed bestuur voor verbonden partijen in de gemeente.</p> <p>Eigenaarsrollen en opdrachtgeversrollen zijn goed belegd en verdeeld.</p> <p>Er wordt regelmatig een audit op goed bestuur bij verbonden partijen uitgevoerd.</p> <p>Samenwerkingsverbanden zijn actief betrokken bij gemeentelijk beleid en informeren proactief de gemeente, bestuur en raad.</p> <p>Samenwerkingsverbanden evalueren ieder afzonderlijk in termen van verbetermogelijkheden hun sturingsrelatie met de gemeenten.</p>
10. Op welke wijze maakt de gemeenteraad gebruik van de mogelijkheden te sturen op de gewenste resultaten en effecten van de samenwerking met de regio's Arnhem-Nijmegen en Achterhoek?	Beschrijvend van aard, geen normen.



## Bijlage 3: Overzicht samenwerkingsverbanden

Type verbonden partij	Naam verbonden partij	Doelstellingen van de samenwerking	Gemeentelijk(e) belang/vertegenwoordiging (in Algemeen Bestuur (AB) en Dagelijks Bestuur (DB))	Financieel belang/bijdrage	Risico's
Gemeenschappelijke regeling	Gemeenschappelijk orgaan Regio Arnhem-Nijmegen	Het gemeenschappelijk orgaan richt zich op een structurele verbetering van het vestigingsklimaat voor inwoners en bedrijven in de Arnhem-Nijmegen City Region, in zowel nationaal als internationaal perspectief. Het gemeenschappelijk orgaan werkt intensief samen met de Stichting Economic Board Regio Arnhem-Nijmegen.	AB: Burgemeester De Baat, wethouder Som PHO 'economie', wethouder Van Leeuwen PHO 'mobiliteit' en 'duurzaamheid' en wethouder Gerritsen 'wonen'.	Op basis van inwonersbijdrage.	Er kan nog geen nauwkeurig financieel beeld gegeven worden. Een evaluatie is nog gaande. Eind van dit jaar zal dan ook pas een doorkijk mogelijk zijn van na 2018.
Gemeenschappelijke regeling	Euregio Rijn-Waal	Geen informatie.	Burgemeester De Baat is lid van de Euregio-raad, wethouder Som is plaatsvervangend lid van de Euregio-raad, twee raadsleden zijn lid van de Euregio-raad en er zijn	Op basis van inwonersbijdrage.	Geen informatie.



			twee plaatsvervangende (raads)leden.		
Gemeenschappelijke regeling	Euregio Gronau	Geen informatie.	Drie raadsleden zijn vertegenwoordigd in het AB, daarnaast is er één plaatsvervangend lid.	Op basis van inwonersbijdrage.	De financiële risico's zijn geïnventariseerd met behulp van een risicotabel. Hieruit blijkt dat de risico's matig zijn en zich beperken tot personeelskosten en financiële afwikkeling van Interreg IV A-projecten van circa € 2,1 miljoen. Vanaf 2019 wordt ervan uitgegaan dat de INTERREG projecten UNLOCK en Grenzeloze Toeristische Innovatie zijn beëindigd en dat er geen vervolgprojecten zijn. Om een sluitende begroting met een gelijkblijvend niveau van de lidmaatschapsbijdrage te kunnen presenteren, moet bijzonder aandacht worden gelegd bij het afslanken van het algemeen bedrijfsbeheer.
Gemeenschappelijke regeling	Omgevingsdienst Achterhoek (ODA)	Geen informatie.	AB en DB: Wethouder Gerritsen Plaatsvervangend lid: wethouder Van Leeuwen.	Met ingang van 2017 is er sprake van outputfinanciering op basis van af te nemen / afgenomen diensten.	De ODA heeft de geïnventariseerde en berekende risico's ultimo 2017 transparant weergegeven. Deze risico's zijn grotendeels normale bedrijfsrisico's. De ratio weerstandsvermogen is 1,11 en is voldoende (2016 nog 0,92 zijnde matig). Door diverse oorzaken kan het volume van door de gemeente af te nemen / afgenomen producten/diensten van de ODA groter uitvallen dan ingeschat. Hierdoor ontstaat bij de huidige outputfinanciering het risico van (achteraf) bijbetalen door de gemeente.
Gemeenschappelijke regeling	Reinigingsdienst de Liemers (RDL)	Geen informatie.	AB en DB: Wethouder Gerritsen Plaatsvervangend lid: wethouder Van Leeuwen.	De kosten van de RDL worden toegerekend op basis van nacalculatie. De kosten in de	De RDL is een puur uitvoerende regeling. De lasten en baten zijn daardoor zeer nauwkeurig te

			Daarnaast zijn er drie raadsleden lid van het AB en zijn er drie plaatsvervangende leden.	begroting vormen de basis voor de voorschotten die de gemeenten Montferland en Zevenaar betalen, de uiteindelijke afrekening volgt op grond van de jaarrekening	ramen en vast te stellen. Een exploitatieoverschot of -tekort wordt verrekend met de deelnemende gemeenten. De regeling beschikt daarom niet over een algemene reserve. De vaste activa zijn gefinancierd via een rekening-courant van de gemeente Zevenaar en banksaldi; eind 2017 is de boekwaarde circa € 1.413.000.
Gemeenschappelijke regeling	Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland	De veiligheidsregio behartigt de belangen van de gemeenten op het terrein van de brandweerzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening met behoud van de lokale verankering, zoals neergelegd in de Wet veiligheidsregio's.	AB: Burgemeester De Baat Plaatsvervangend: wethouder Gerritsen.	De deelnemende gemeenten dragen vanaf het jaar 2016 bij op basis van het nieuw ontwikkelde verdeelmodel met een overgangperiode van vier jaren. Het aandeel van Montferland is in 2018 4,07%, in 2019 4,12%, in 2020 4,17% en in 2021 4,22%.	Op dit moment is landelijk beleid in ontwikkeling over 'arbeidshygiëne van brandweertak'. Naar verwachting komt er een nieuwe brancherichtlijn en moeten nieuwe taken en materialen worden ingevoerd. Deze ontwikkelingen brengen onvermijdelijke verplichtingen met zich mee, die op dit moment niet inzichtelijk zijn. In het land worden bedragen genoemd tussen € 800.000 en € 3,5 miljoen per veiligheidsregio. Vooruitlopend op de begroting 2019 is de Kadernota 2019-2022 VNOG toegezonden. In deze Kadernota is aangegeven dat dit jaar mogelijk nog wijzigingen op de begroting 2019 kunnen volgen. De evaluatie jaarrekening 2017 en de uitvoering van bestuursopdrachten, voortvloeiend uit de Strategische Agenda 2017-2020, leiden mogelijk tot voorstellen voor bijstelling van de begroting 2019. Mocht het totale pakket aan voorstellen effecten hebben voor de gemeentelijke bijdrage, dan wordt dit voor een zienswijze aan de gemeenten voorgelegd.

Gemeenschappelijke regeling	Erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers (ECAL)	Het Erfgoedcentrum heeft tot doel het overeenkomstig de Archiefwet 1995 beheren, toegankelijk maken en beschikbaar stellen van archiefbescheiden van de deelnemende en andere overheidslichamen en het toezicht door de streekarchivaris op het beheer van de niet naar de centrale archiefbewaarplaats overgebrachte archiefbescheiden van de deelnemers en andere overheidslichamen.	AB en bestuurscommissie: Burgemeester De Baat Plaatsvervangend: wethouder Mijnen.	De bijdrage van de deelnemende gemeenten is op basis van het aantal meters overgedragen archief. De bijdrage voor de jaren 2019 tot en met 2022 is bepaald op € 131,75 per meter per jaar.	Een buffer van 10% van de omzet wordt noodzakelijk geacht. De relevante risico's zijn gering voor het ECAL. Een vermogen van € 20.000 wordt als voldoende geacht. Het eigen vermogen ultimo 2017 dekt ruim twee keer dit bedrag.
Gemeenschappelijke regeling	Huisvesting Voortgezet Onderwijs in de Liemers	De regeling is getroffen voor de uitvoering, de financiering en bekostiging van de gemeentelijke taak op het gebied van het voortgezet onderwijs.	AB: Wethouder Mijnen Plaatsvervangend: wethouder Som.	De bijdrage van de deelnemende gemeenten is afhankelijk van het aantal leerlingen van het voortgezet onderwijs dat in de gemeente, voor wat betreft het voortgezet onderwijs, is gehuisvest op de teldatum 1 oktober van het voorgaande kalenderjaar. Jaarlijks wordt bij de begroting het aantal leerlingen voor het begrotingsjaar vastgesteld. Daarbij wordt de weging van het soort voortgezet onderwijs in acht genomen. Onder weging wordt verstaan de factor die het Rijk hanteert bij de berekening van de vergoeding per leerling voor huisvestingslasten in de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds.	De verrekening van de werkelijke kosten met de door de afzonderlijke gemeenten Montferland, Duiven en Zevenaar verschuldigde bijdragen aan de gemeenschappelijke regeling geschiedt via de centraal aangehouden "egalisatiereserve huisvesting VO" bij de gemeente Zevenaar.
Gemeenschappelijke regeling	GGD Gelre IJssel/GGD Noord- en Oost-Gelderland	De colleges treffen deze regeling ter behartiging van de belangen van de gemeenten op het terrein van:  a. de publieke gezondheidszorg en de afstemming ervan met de curatieve gezondheidszorg en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, bedoeld in	AB: Wethouder Sinderdink Plaatsvervangend: wethouder Mijnen.	De indeling van de GGD-taken is: A. Wettelijke GGD-taken; B. Wettelijke gemeentelijke taken; C. Autonome gemeentelijke taken; D. Externe taken. De gemeentelijke bijdrage voor de A en B-taken wordt berekend op basis van een bedrag per inwoner. De C-taken worden aan de gemeente doorberekend op basis van het	De GGD werkt (volgens afspraak) met een vuistregel. De benodigde buffer (capaciteit) om risico's op te vangen wordt geschat op een vast % van de omzet. Uit deze rekensom komt € 1.596.000. Beschikbaar is € 1.618.000 zodat de ratio weerstandsvermogen 1,01 is. Dit lijkt daardoor redelijk, niet meer dan nodig is. Opgemerkt

		<p>artikel 2, eerste lid, van de Wet publieke gezondheid, en</p> <p>b. maatschappelijke zorg en welzijn.</p>		<p>aantal geleverde producten/ diensten tegen de kostprijs. De D-taken worden doorberekend aan de externe opdrachtgevers.</p>	<p>moet worden dat van de basisproducten 50% van de benodigde weerstandscapaciteit aangehouden moet worden bij de gemeenten (samen € 257.500). Een nieuwe notitie risicomanagement en weerstandsvermogen is in voorbereiding.</p>
Gemeenschappelijke regeling	Stadsbank Oost Nederland	<p>De bank is een gemeentelijke kredietbank als bedoeld in de WCK en heeft tot doel, met inachtneming van hetgeen in deze regeling is bepaald om een, zowel vanuit een bedrijfseconomische als ook maatschappelijke optiek bezien, verantwoord pakket van, al dan niet, financiële dienstverlening aan te bieden aan, in het bijzonder, de ingezetenen in haar rechtsgebied.</p>	<p>AB en DB: Wethouder Sinderdink Plaatsvervangend: wethouder Som.</p>	<p>De gemeente betaalt vanaf 1 januari 2016 aan de Stadsbank naar rato van de afgenomen dienstverlening (75%) en het aantal huishoudens (25%).</p>	<p>De kaders voor het weerstandsvermogen en de risicobeheersing zijn in de beleidsnota "Weerstandsvermogen en Risicobeheersing Stadsbank Oost Nederland 2016-2019" vastgelegd. Periodiek wordt een integrale risicoanalyse gemaakt. Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in een ratio. Een ratio tussen 1,0 en 1,4 wordt als voldoende gekwalificeerd. Ultimo 2017 is de ratio 1,27; als het voorstel tot dekking van het jaarrekeningsaldo over 2017 van € 113.200 ten laste van de algemene reserve wordt aangenomen komt de ratio uit op 1,12. Eind 2019 wordt een ratio van 1,1 verwacht. Het bestaande financiële verrekenmodel is complex en vergt veel administratieve en technische verwerkingstijd. Er wordt daarom een nieuw financieel model ontwikkeld. Gesteld wordt dat een nieuw model niet tot kostenverhoging bij gemeenten mag leiden. Risico op verschuiving is echter aanwezig.</p>
Gemeenschappelijke regeling	BVO Doelgroepenvervoer Regio Arnhem	<p>De DRAN is ingesteld ter gemeenschappelijke behartiging van de belangen van de deelnemers met betrekking tot het tot stand brengen, ontwikkelen en</p>	<p>Bestuur: Wethouder Van Leeuwen Plaatsvervangend: wethouder Sinderdink.</p>	<p>De kosten worden jaarlijks verdeeld: - Organisatie o.b.v. van aantal inwoners met een drempelbedrag van € 5.000 per deelnemer; - Regiecentrale,</p>	<p>De afbouw van de provinciale subsidie gaat sneller dan de verlaging van kosten door samenwerking binnen de vervoersorganisatie. De discussie</p>

		in stand houden van een kwalitatief hoogwaardig, herkenbaar, efficiënt en eenvoudig te gebruiken doelgroepenvervoer. Hierbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheden van reizigers en hun sociale netwerk en wordt erop toegezien dat het aanvullend vervoer ook in het buitengebied en de kleine kernen voldoende gewaarborgd is en dat het vervoer een optimale aansluiting heeft op het openbaarvervoer-netwerk.		vraagafhankelijk vervoer o.b.v. gebruik en route gebonden vervoer een vaste vergoeding en o.b.v. gebruik; - Vervoer o.b.v. gebruik.	over de verdeelsleutel van de kosten en het ontbreken van ervaringsgegevens van het volledige vervoerpakket veroorzaken een gebrek aan inzicht in de feitelijke kosten en de ontwikkeling daarvan. De vervoersorganisatie is een zuivere bedrijfsvoeringsregeling. Alle kosten en risico's zijn daarom voor rekening van de deelnemende gemeenten.
Gemeenschappelijke regeling	Laborijn	Geen informatie.	AB en DB: Wethouder Som AB: wethouder Sinderdink Plaatsvervangend: wethouder Mijnen.	De uitvoeringslasten worden op basis van twee verdeelsleutels doorberekend n.l.: 1. sociale werkvoorziening (Wsw) voor alle vier gemeenten: op basis van het aantal Wsw'ers in fte per gemeente, 2. niet-Wsw activiteiten voor Aalten, Doetinchem en Oude IJsselstreek: · 50% op basis van aantal personen dat een uitkering ontvangt uit de gemeente en · 50% op basis van het aantal inwoners uit de gemeente. De rijkssubsidie sociale werkvoorziening die de gemeente ontvangt wordt aan Laborijn doorbetaald op basis van de in dienst zijnde Wsw'ers uit de gemeente.	Laborijn voert meer taken uit voor de andere gemeenten dan de sociale werkvoorzieningen waaraan de gemeente Montferland wel deelneemt. Een uitsplitsing van de bedrijfsvoering en financiële administratie en beheer sociale werkvoorziening en overige is daardoor niet meer mogelijk. Wij kunnen niet beoordelen in hoeverre de kosten van de bedrijfsvoering t.b.v. de sociale werkvoorziening rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn. De risico's kunnen daardoor ook alleen in totaliteit beschouwd worden. Een herberekening moet nog plaats vinden. Op basis van de oude methode is een benodigd weerstandsvermogen berekend op € 4,1 miljoen. De weerstandscapaciteit is € 4,4 miljoen, dus voldoende. De rijksbijdrage sociale werkvoorziening (onderdeel Participatiewet) wordt afgebouwd. Dit gaat sneller dan de afbouw van het aantal Wsw-medewerkers. Dit

					betekent een oplopend negatief subsidieresultaat.
Vennootschappen en coöperaties	Alliander	Geen informatie.	Afgevaardigde algemene aandeelhoudersvergadering: Wethouder Som Plaatsvervanger: wethouder Sinderdink.	491.120 aandelen van EUR 5,00 = EUR 2.455.600	Geen informatie.
Vennootschappen en coöperaties	Vitens	Geen informatie.	Afgevaardigde algemene aandeelhoudersvergadering: Wethouder Som Plaatsvervanger: wethouder Sinderdink.	34.716 aandelen van EUR 1,00 = EUR 34.716	Geen informatie.
Vennootschappen en coöperaties	Bank Nederlandse Gemeenten	Geen informatie.	Afgevaardigde algemene aandeelhoudersvergadering: Wethouder Som Plaatsvervanger: wethouder Sinderdink	19.756 aandelen van EUR 2,50 = EUR 49.390	Geen informatie.
Vennootschappen en coöperaties	CV AGEM	Geen informatie.	Afgevaardigde algemene leden vergadering: Wethouder Van Leeuwen Plaatsvervanger: wethouder Gerritsen.	De gemeente heeft een startkapitaal ingebracht van € 105.000 in een periode van vijf jaren (2012 tot en met 2016).	Geen informatie.
Vennootschappen en coöperaties	NV Cultuur Centrum	Geen informatie.	Gemeentelijk vertegenwoordiger: Wethouder Mijnen Plaatsvervanger: wethouder Som	22 aandelen van EUR 450 = EUR 9.900	Geen informatie.
Overige	Samenwerkingsovereenkomst West Achterhoek	Geen informatie.	Wethouder Gerritsen heeft zitting in de stuurgroep.	De gemeenten zijn verantwoordelijk en dragen financiële risico's bij een negatieve grondexploitatie na verevening tussen RBT en EBT volgens de verdeelsleutel: Doetinchem (35%), Montferland (25%), Oude IJssel-streek (20%) en Bronckhorst (20%).	Geen informatie.



## Bijlage 4: Vragenlijsten aangaan samenwerkingsverbanden

### Vragenlijst a (eerste ronde)

Vraag	Toelichting
Vraag 1 – Is sprake van een gemeentelijke taak?	Aan het begin van de besluitvorming over of en hoe een bepaalde taak zal worden opgepakt, dient de vraag te worden beantwoord of het wel of niet om een gemeentelijke taak gaat. Als iets geen gemeentelijke taak is, ligt het voor de hand, die taak aan het particulier initiatief over te laten. Of iets een gemeentelijke taak is, moet de politiek beoordelen.
Vraag 2 – Wat zijn de wettelijke voorschriften?	Als wettelijk is voorgeschreven dat een bepaalde taak gemeentelijk moet worden uitgevoerd, heeft de gemeente geen vrijheid om een dergelijke taak uit te besteden. Vaak zijn er dan nog wel mogelijkheden om delen van de taak uit te besteden, zoals de voorbereiding of de uitvoering, maar niet de finale beslissingsbevoegdheid.
Vraag 3 – Is er beleidsvrijheid?	Bestuurlijke afspraken, bestaand beleid of bestaande contracten kunnen de keuzevrijheid van een gemeente behoorlijk inperken. Als er geen beleidsvrijheid is, staat de uitkomst van de toetsing vast. Aan het einde van een periode, bijvoorbeeld als contracten aflopen, is er de mogelijkheid om een ander besluit te nemen.

<p>Vraag 4 – Hoe uniek is de taak?</p>	<p>Is de uit te voeren taak uniek voor de eigen gemeente? Zo ja, dan zal het zeer moeilijk zijn om een marktpartij te vinden die de taak beter uit kan voeren dan de gemeente zelf.</p>
<p>Vraag 5 – Staat de taak op zichzelf?</p>	<p>Is de taak die ter discussie staat, gemakkelijk te scheiden van andere gemeentelijke taken? Zo nee, dan lijkt het zinvol om de taak, in samenhang met die andere taken, in eigen beheer uit te voeren. Tegelijkertijd, kan dit ook omgekeerd werken. Is de nieuwe taak niet te scheiden van reeds eerder uitbestede activiteiten, dan ligt het voor de hand ook de nieuwe taak uit te besteden.</p>
<p>Vraag 6 – Is er verschil in kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid tussen uitbesteding en zelf doen?</p>	<p>Uitbesteden van een gemeentelijke taak is alleen zinvol, als er winst behaald wordt op de terreinen van kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid. In de voorbereiding van de besluitvorming zullen daarbij alle aspecten van de kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid moeten worden meegenomen.</p> <p>Het is ook zaak om hierbij de interne doorbelastingen te betrekken. Vaak zitten in de kosten van zelf doen ook zaken als huisvesting en de doorberekening van indirecte uren (bijvoorbeeld personeelszaken en financiën). Die kosten zullen niet automatisch dalen als er taken uitbesteed worden.</p> <p>Vaak leidt dit uitbesteden tot zogenoemde desintegratiekosten. Dit zijn kosten die noodzakelijk zijn als een activiteit uitbesteed wordt. Ten slotte zijn er in de regel coördinatiekosten bij uitbesteding. Hierbij kan gedacht worden aan de kosten voor het afsluiten van de contracten en de beoordeling van de extern geleverde kwaliteit.</p>
<p>Vraag 7 – Wat zijn de risico's?</p>	<p>Welke risico's en kansen zijn verbonden aan het niet zelf uitvoeren van de gemeentelijke taak. Gedacht kan worden aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politieke risico's omdat de gemeente verantwoordelijk blijft;</li> <li>• Het ontbreken van capaciteit voor urgente zaken;</li> <li>• Het ontbreken van expertise om de kwaliteit te kunnen beoordelen;</li> <li>• Niet meer kunnen voldoen aan de eisen van goed werkgeverschap;</li> <li>• Problemen met de aansprakelijkheid;</li> <li>• Afhankelijkheid van anderen.</li> </ul>



## Vragenlijst b (tweede ronde)

Vraag	Toelichting
Vraag 1 – Is er een partij aan wie de taak uitbesteed kan worden?	Als het publieke belang van een activiteit kan worden behartigd doordat de gemeente optreedt als opdrachtgever (sturing via contractvoorwaarden), dan is uitbesteden een mogelijkheid. Een voorwaarde hierbij is dat de te leveren dienst of prestatie van tevoren goed kan worden omschreven. Wil de gemeente in de toekomst zeggenschap behouden over de uitvoering, dan is het logisch om een samenwerkingsverband aan te gaan of tot een bestaand samenwerkingsverband toe te treden.
Vraag 2 - Is er een bestaand samenwerkingsverband waarbij zou kunnen worden aangesloten of zijn er geschikte partijen waarmee een nieuw samenwerkingsverband kan worden opgericht?	<p>Indien uitbesteden niet haalbaar is kunnen de mogelijkheden voor een samenwerkingsverband worden onderzocht: een bestaand of een nieuw op te richten samenwerkingsverband. Kiezen voor aansluiting bij een bestaand samenwerkingsverband heeft als voordeel, dat deze in de regel snel kan worden gerealiseerd. Er is immers al een organisatie die de taak uit kan voeren. Een bezwaar kan zijn, dat maatwerk voor de eigen gemeente niet of alleen tegen extra kosten mogelijk is bij een dergelijk bestaand samenwerkingsverband.</p> <p>Als er geen bestaand samenwerkingsverband is waarbij aangesloten kan worden, ligt het voor de hand om die samenwerking te zoeken met gemeenten waarmee al eerder samengewerkt is of die elkaar op een andere manier kennen. Alleen in specifieke gevallen zal gekozen worden voor een samenwerking met een gemeente, waarmee aan de ene kant weinig samen gedaan is tot nu toe, maar waarvan anderzijds verwacht kan worden dat de samenwerking een meerwaarde oplevert.</p>



## Bijlage 5: Financiële en bestuurlijke analyse<sup>73</sup>

### Financiële analyse

De financiële analyse wordt uitgevoerd aan de hand van de zes onderstaande financieel georiënteerde vragen. Op basis van de antwoorden op deze vragen wordt het financiële belang en risico bepaald op laag, gemiddeld of hoog. De bedragen zijn indicaties, in de gemeenteraad moet worden beoordeeld wat reële bedragen zijn.

	Laag	Gemiddeld	Hoog
1. Omvang financiële bijdrage per jaar	< € 50.000	Tussen € 50.000 en € 200.000	> € 200.000
2. Is het weerstandsvermogen van de verbonden partij toereikend?	Volledig	Deels	Niet

<sup>73</sup> Uit: Handreiking Governance Verbonden Partijen, Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, januari 2014

	Dagelijks Bestuur	Algemeen bestuur	Nee
3. Benodigd gemeentelijk weerstandsvermogen op basis van de risico's bij de verbonden partij	< € 50.000	Tussen € 50.000 en € 200.000	> € 200.000
4. In hoeverre is de gemeente financieel aansprakelijk?	Niet	Gedeeltelijk	Volledig
5. Is de organisatie in staat om financieel bij te sturen?	Volledig	Deels	Niet
6. Is de bedrijfsvoering van de verbonden partij op orde?	Ja	Gedeeltelijk	Nee

### Bestuurlijke (inhoudelijke) analyse

De bestuurlijk (inhoudelijke) analyse wordt uitgevoerd aan de hand van de zes onderstaande inhoudelijke vragen. Op basis van de antwoorden op deze vragen wordt het bestuurlijk belang en risico ook bepaald op laag, gemiddeld of hoog.

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

### Bepaling van vorm van het toezicht

Op basis van de financiële en de bestuurlijke belang en risico bepaling wordt de verbonden partij geplaatst in één van de vakken van de matrix. Dit op basis van het hiernaast weergegeven model.

Verbonden partijen die op beide vlakken laag scoren én partijen die slechts op één vlak gemiddeld scoren worden ingedeeld in het **Basis pakket**. Verbonden partijen die op beide vlakken gemiddeld scoren én partijen die slechts op één vlak hoog scoren worden ingedeeld in het **Plus pakket**. Tot slot worden de verbonden partijen die op beide vlakken hoog scoren ingedeeld in het **Plusplus pakket**.

### Variatie op basis van Basis, Plus en Plusplus- pakketten

Pakket	Toelichting
Basispakket	De gemeenteraad wordt over verbonden partijen in het Basis pakket geïnformeerd bij de gemeentelijke Begroting en Jaarrekening. Dit gebeurt in de paragraaf verbonden partijen. Daarnaast wordt de begroting van Gemeenschappelijke Regelingen ter zienswijze aan de gemeenteraad voorgelegd. Vanzelfsprekend wordt de gemeenteraad conform de actieve informatieplicht van het college, via Raadsinformatiebrieven geïnformeerd als zich tussentijds belangrijke ontwikkelingen voordoen.
Pluspakket	Aanvullend op de bij het Basispakket genoemde informatiemomenten, wordt de gemeenteraad over verbonden partijen in het Plus pakket ook bij andere periodieke bestuursrapportages geïnformeerd.
Plusplus-pakket	Aanvullend op de bij het Plus pakket genoemde informatiemomenten, wordt in overleg tussen college en gemeenteraad bepaald op welke wijze de gemeenteraad door het college nog meer geïnformeerd wordt over de ontwikkelingen bij dergelijke risicovolle verbonden partijen.

