

SAMEN WERKEN IN EN BUITEN OSS

Hoe kan de raad sturen op samenwerking?

SAMENVATTING

Aanleiding voor het onderzoek

De aanleiding voor het onderzoek naar 'samenwerken in en buiten Oss' is de kennismakingsgesprekken die we begin 2016 hebben gehouden. In de gesprekken met de fracties hebben we veelvuldig opmerkingen en vragen gehoord over samenwerkingsrelaties.

Met samenwerken bedoelen we alle vormen waarin Oss met andere partijen een taak verricht van belang voor Oss. Het gaat dan bijvoorbeeld om gemeenschappelijke regelingen, instellingen die subsidies krijgen, samenwerking met bijvoorbeeld onderwijsinstellingen en woningbouwcorporaties en wijk- en dorpsraden.

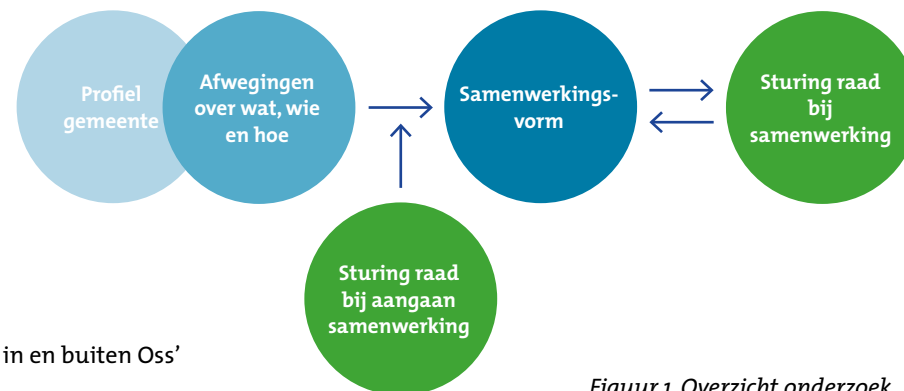
Het onderzoek heeft dus een brede insteek. De reden hiervoor is dat het volgens ons juist de vele mogelijkheden van samenwerken zijn die het sturen van de raad lastig maken. Bovendien is er bij samenwerken altijd meer afstand dan als de eigen organisatie een taak uitvoert. Ook dit maakt het sturen voor de raad lastiger.

Doelen onderzoek

De doelen van het onderzoek 'samenwerken in en buiten Oss' zijn:

1. Inzicht bieden in welke keuzen Oss heeft gemaakt en welke gevolgen dit heeft op de mogelijkheden voor de raad om te sturen.
2. Mogelijkheden schetsen van hoe er nog meer kan worden gestuurd bij de samenwerkingen.
3. Een overzicht geven van welke mogelijkheden er zijn. Dat wil zeggen welke samenwerkingsvormen er zijn en welke keuzemogelijkheden die vormen kennen.
4. Inzicht bieden in hoe de keuzen van Oss in de praktijk concreet uitwerken en hoe de raad en organisatie kunnen sturen.

De eerste twee doelen staan in dit onderzoek centraal. Voor het derde doel hebben we een overzicht samenwerkingsvormen gemaakt; dit **overzicht** is digitaal te raadplegen. Voor het vierde doel zullen we enkele cases onderzoeken. Dit zijn vervolgonderzoeken. Het eerste vervolgonderzoek is economisch beleid. Voorjaar 2017 zijn we daarmee gestart.



Figuur 1. Overzicht onderzoek

Onderzoeksvraag en afwegingskader

De rekenkamercommissie Oss doet onderzoek naar samenwerken in en buiten Oss. De centrale vraag die we ons stellen is: Hoe kan de gemeenteraad sturen op samenwerking? Voor het antwoord op deze vraag hebben we het volgende overzicht gebruikt.

In het onderzoek hebben we deze vijf onderdelen uit de figuur in het *algemeen* beschreven, vervolgens zijn we nagegaan wat het *beleid* van Oss is voor deze vijf onderdelen. Daarna hebben we de *praktijk* van Oss in kaart gebracht. Tot slot hebben we beleid en praktijk *vergeleken*.

Uitgangspunten van het beleid van Oss

De uitgangspunten van het beleid voor samenwerken in Oss zijn:

- het accent bij regionaal samenwerken ligt op taken die om een bepaalde schaal vragen, dat wil zeggen een schaal groter dan die van Oss;
- samenwerken met andere gemeenten vindt bij voorkeur plaats in de A50, maar het kan ook breder als bijvoorbeeld de schaal daarom vraagt;
- samenwerken met andere partijen - burgers, maatschappelijke instellingen, bedrijven en onderwijsinstellingen - is gewenst; regionaal en lokaal;
- de vorm van samenwerken is bij voorkeur licht, dat wil zeggen netwerken en samenwerken op basis van bijvoorbeeld contracten of convenanten hebben de voorkeur;
- bij de keuze voor samenwerkingsvormen ligt het accent van Oss op:
 - Oss als centrumgemeente
 - het stimuleren van netwerken en lichte vormen van samenwerken.
- voor de gemeente Oss geldt dat de samenwerking iets moet toevoegen. Ook moet een samenwerking mee kunnen bewegen als dat nodig is om in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen (dit noemen we organisch proces).

Praktijk van samenwerken in Oss

Het beleid wordt uitgevoerd,

De uitgangspunten van het beleid zien we allemaal in de praktijk terug. Dit is een korte, maar belangrijke en positieve constatering.

maar er gebeurt meer

Het samenwerkingsbeleid van Oss is erop gericht aan te sluiten bij en mee te bewegen met ontwikkelingen. Een ander uitgangspunt is zoveel mogelijk lichte vormen van samenwerken. We zien ook dat lichte vormen van samenwerken zich soms verder ontwikkelen tot zwaardere vormen en/of complexe vormen (ketens). Sommige van deze samenwerkingsvormen, bijvoorbeeld Agrifood Capital, krijgen aandacht. Er is echter beperkte aandacht voor de gevolgen van het doorontwikkelen van lichte vormen in het algemeen. Dat wil zeggen er is relatief weinig aandacht voor bijvoorbeeld de sturing van de raad bij:

- samenwerkingsvormen die zich hebben doorontwikkeld naar een zwaardere vorm. Het gaat dan om bijvoorbeeld (belangrijke) privaatrechtelijke verbonden partijen (stichtingen en BV's), (belangrijke) contracten, convenanten of subsidies.
- samenwerkingsvormen waarbij ketens ontstaan. Ketens zijn samenwerkingsvormen die ook weer samenwerken voor dezelfde of aanverwante taken.

Dit beeld wordt versterkt doordat Oss weinig evaluaties kent van samenwerkingen. Ook bij graduele ontwikkelingen (organische processen) is het goed soms stil te staan bij waar de gemeente staat.

Aansluiten bij ontwikkelen betekent de raad vroeg aansluiten

Zoals gezegd is het uitgangspunt van Oss dat de samenwerking iets moet toevoegen en mee moet kunnen bewegen (organisch proces). Er kan dan goed worden ingespeeld op actuele ontwikkelingen. Een organisch proces kent aan de voorkant een beperkt aantal kaders of criteria. Hierdoor is het van belang om

de raad per onderwerp nadrukkelijk te betrekken in de besluitvorming. Anders gezegd een organisch proces betekent: de raad vaker en vroeger betrekken. Dat wil niet zeggen dat de raad altijd intensief betrokken moet worden, maar wel dat er in een vroeg stadium besproken dient te worden of en hoe de raad betrokken wil zijn. Dit proces moet nog nader vorm krijgen. Er zijn positieve ervaringen met raadswerkgroepen. Een raadswerkgroep kan bij het aangaan van de grootste samenwerkingsverbanden een passende methode zijn. Voor sommige minder belangrijke samenwerkingen volstaat een formele procedure. Daartussen zitten echter vele varianten, waarbij de rol van de raad nog verdere ontwikkeling behoeft.

Diversiteit aan samenwerkingsvormen betekenen meer diversiteit in de sturing van de raad

In het onderzoek onderscheiden we vier ambitieniveaus bij samenwerken. Kort samengevat is dat:

1. *zelf doen* (inclusief taken doen voor andere gemeenten)
2. *regisseren en verbinden* (dit zijn vooral samenwerkingen geregeld in verbonden partijen)
3. *opdrachten geven* (uitbesteden, prestatiesubsidies verstrekken, samenwerken via contracten of convenanten)
4. *faciliteren en stimuleren* (bijvoorbeeld burgerparticipatie, netwerken, triple helix)

De rol van de raad is bij deze ambitieniveaus steeds anders.

Bij niveau 1 wil de gemeente een taak zelf doen. De gemeenteraad kan dan inhoudelijk sturen. Bijvoorbeeld als de gemeente zelf de bijstand uitvoert kan de raad randvoorwaarden aangeven over bijvoorbeeld bereikbaarheid of wachttijden. En als de gemeente zelf het groenonderhoud doet dan kan de raad bepalen hoe hoog het gras maximaal mag staan, hoe verzorgd het groen eruit dient te zien enzovoorts.

Bij niveau 4 faciliteert de gemeente andere partijen iets te doen. Dat kan bijvoorbeeld als burgers, bedrijven of instellingen taken zelf doen. Het initiatief ligt dan bij die partijen. De

gemeente stimuleert en faciliteert. De raad kan dan aan de buurtverenigingen vragen of ze voldoende hebben aan de ondersteuning van de gemeente, maar het ligt niet voor de hand dat de raad dan inhoudelijke kaders bepaalt, zoals het aantal te houden evenementen.

De rol van de raad bij het eerste ambitieniveau is duidelijk. De sturing van de raad bij het tweede ambitieniveau heeft de afgelopen jaren voor gemeenschappelijke regelingen aandacht gekregen en is in ontwikkeling. Dit in samenwerking met de organisatie en met andere gemeenten. *De rol van de raad bij de andere samenwerkingen heeft nog veel minder expliciet vorm gekregen:*

- Sturing van de raad bij privaatrechtelijke verbonden partijen (ambitieniveau 2) en bij convenanten, contracten en prestatiesubsidies (ambitieniveau 3) krijgt relatief weinig aandacht. Het is aan de raad hier meer grip op te willen krijgen. Het is vervolgens aan het college en de organisatie dit te organiseren.
- De rol van de raad bij bijvoorbeeld burgerparticipatie, samenwerkingen in netwerken met bedrijven en instellingen en andere vormen waarbij de raad faciliteert en stimuleert (ambitieniveau 4) is beperkt ontwikkeld. Het is van belang dat deze rol zich ontwikkelt.

Aanbevelingen

Voor de verdere ontwikkeling van de sturing van de raad bij samenwerkingen doen we de volgende aanbevelingen.

Maak regelmatig de balans op

Oss kent weinig evaluaties van samenwerkingen. Samenwerkingen ontwikkelen zich in veel gevallen organisch. Door de vele ontwikkelingen en het tempo van ontwikkelen is het goed soms stil te staan bij de vraag waar de gemeente inmiddels staat en of dat bijstelling gewenst is.

Aanbeveling 1. (aan het college van B&W)

Maak regelmatig de balans op waar de gemeente staat/naartoe is gegroeid als het gaat om de verschillende samenwerkingen. Dit is in ieder geval bij een nieuwe raad van belang.

Sta stil bij de gevolgen van doorontwikkelingen voor de sturing van de raad

Het beleid van Oss is vooral gericht op Oss als centrumgemeente en op vormen die vallen onder stimuleren en faciliteren. In de praktijk is er een doorontwikkeling naar andere vormen. Bij het schrijven van dit onderzoek zien we een doorontwikkeling van samenwerkingen naar contracten, convenanten en privaatrechtelijke verbonden partijen (stichtingen en BV's). Ook zien we dat ketens (complex samenwerkingsvormen) ontstaan. Dat leidt tot de vraag wat Oss daarmee wil. Het leidt ook tot de vraag of alle ontwikkelingen gewenst zijn en zo ja, wat de gevolgen voor de sturing van de raad zijn. De aanbevelingen 2, 3 en 4 gaan hierover.

Aanbeveling 2. (aan het college van B&W)

Zorg ervoor dat de raad tijdig actief wordt betrokken indien samenwerkingsvormen doorontwikkelen.

Aanbeveling 3. (aan de gemeenteraad)

De raad stuurt op dit moment relatief weinig op de volgende samenwerkingsvormen:

- privaatrechtelijke rechtspersonen
- samenwerkingsvormen die vallen onder ambitieniveau 3 (contracten, convenanten, prestatiesubsidies)

Wij adviseren om meer te sturen op deze samenwerkingsvormen voor zover sprake is van bijvoorbeeld aanzienlijke maatschappelijke en/of financiële belangen en/of politieke risico's.

Aanbeveling 4. (aan het college van B&W en de gemeenteraad)

Ga met elkaar de zoektocht aan naar het antwoord op de vraag welke informatie de gemeenteraad wanneer nodig heeft. Ga bijvoorbeeld één keer per jaar als raad en college samen in gesprek over de kwaliteit van de sturingsinformatie over samenwerkingsverbanden, om deze stapsgewijs te verbeteren.

Bij deze aanbevelingen benadrukken we dat het voor een gemeenteraad vaak niet goed mogelijk is aan te geven welke informatie de leden missen. Het is in het algemeen al lastig te bepalen wat goede informatie is. Bij diverse samenwerkings-

vormen is het extra lastig, omdat de vormen vrij nieuw zijn. Binnen de raad is daarom niet altijd ervaring. Goede voorbeelden zoeken bij andere gemeenten kan ook lastig zijn, omdat zij ook bezig zijn met dezelfde zoektocht. Dit betekent onder andere dat de informatievragen en de beantwoording ervan in ontwikkeling zijn. Anders gezegd het is niet waarschijnlijk dat alles naar tevredenheid loopt na één gesprek. De vragen kunnen dus terugkomen, als de informatie toch niet of niet meer volstaat. Een gezamenlijk gesprek, zo nodig met herhaling, is daarom nodig.

Sta stil bij de gevolgen van bijvoorbeeld burgerparticipatie en netwerken voor de sturing van de raad

De rol van de raad bij bijvoorbeeld burgerparticipatie, samenwerkingen in netwerken met bedrijven en instellingen en andere vormen waarbij de raad faciliteert en stimuleert is nog maar beperkt ontwikkeld. De verdere ontwikkeling van deze rol is wel van belang. Vooral ook omdat de raad duidelijk aangeeft in te zetten op samenwerkingsvormen die vallen onder 'faciliteren en stimuleren'.

Aanbeveling 5. (aan de gemeenteraad)

Ontwikkel invullingen van de rol van de raad bij samenwerkingsvormen die vallen onder 'stimuleren en faciliteren' (zoals de burgerbegroting, right to challenge en andere burgerinitiatieven). Ook hier gaat het om een zoektocht.

We merken hierbij op dat deze rol niet per samenwerking hetzelfde hoeft te zijn. Wel is bijvoorbeeld een aandachtspuntenlijst een optie. Het gaat er om per samenwerking om met elkaar te bepalen wat de kaders zijn waarbinnen de activiteit plaatsvindt (bijvoorbeeld bij een burgerbegroting zijn er grenzen aan

wat een dorp of wijk zelf kan beslissen), welke partijen direct en indirect betrokken zijn, wat de diverse belangen zijn en wat de ondersteuning inhoudt.

Betrek de raad eerder bij het aangaan van samenwerkingen. Samenwerken in Oss gaat volgens een organisch proces. Dit betekent kort samengevat dat er per casus wordt gekeken of Oss wel of niet, met wie en hoe gaat samenwerken. Anders gezegd er zijn weinig concrete criteria voor samenwerken. Daarom is het belangrijk de raad in een vroeg stadium te betrekken. Een alternatief is een doorontwikkeling van de visie op samenwerken.

Aanbeveling 6. (aan het college van B&W en de gemeenteraad)

Ga met elkaar in een vroeg stadium van een samenwerking het gesprek aan over wanneer en hoe de raad te betrekken bij het aangaan van de samenwerking, maak daarover afspraken en blijf alert op eventuele veranderingen.

SAMENVATTING

BESTUURLIJKE RAPPORTAGE

BEVINDINGENRAPPORTAGE

BIJLAGEN

INLEIDING

BESTUURLIJKE RAPPORTAGE

BESTUURLIJKE RAPPORTAGE

1 INLEIDING

1.1 Waarom dit onderzoek?

Aanleiding

Wij hebben besloten het onderzoek 'samenwerken in en buiten Oss' uit te voeren naar aanleiding van onze kennismakingsgesprekken. Deze gesprekken hebben we begin 2016 gehouden met de fracties, de gemeentesecretaris en burgemeester. In de gesprekken met de fracties hebben we veelvuldig opmerkingen en vragen gehoord over samenwerkingsrelaties. Er zijn in de gesprekken meer onderwerpen genoemd. Voor een verdere onderbouwing van de keuze voor het onderwerp samenwerken verwijzen wij naar bijlage 1.

Wat is samenwerken?

Met samenwerken bedoelen we *alle vormen waarin Oss met andere partijen een taak verricht van belang voor Oss*. Het gaat dan om:

- gemeenschappelijke regelingen
- privaatrechtelijke verbonden partijen (zoals deelnemingen in BV's of NV's)
- instellingen die subsidies krijgen
- instellingen of bedrijven waarvan producten worden ingekocht of waar opdrachten aan worden uitbesteed
- bedrijven die samen met de gemeente een investering doen en daarna voor beheer en onderhoud zorgen (PPS)
- samenwerking met bijvoorbeeld onderwijsinstellingen en woningbouwcorporaties
- samenwerking met bedrijven
- wijk- en dorpsraden en andere bestuurscommissies

De vele mogelijkheden centraal

Het gaat dus om heel veel. De reden voor de brede insteek van dit onderzoek is dat het volgens ons juist de vele mogelijkheden van samenwerken zijn die het sturen van de raad lastig maken. Bovendien is er bij samenwerken altijd meer afstand dan als de eigen organisatie een taak uitvoert. Ook dit maakt het sturen voor de raad lastiger. Dat blijkt ook uit het feit dat er twee jaar geleden een raads werkgroep is geweest over sturing van regionale samenwerking. Deze raads werkgroep heeft enkele adviezen gegeven ter ondersteuning van de sturingsmogelijkheden van de raad. Ondanks deze stap bleek uit onze gesprekken met de fracties dat er nog steeds vrij veel vragen over de sturing op samenwerking zijn. Op deze vragen gaan we in dit onderzoek in.

1.2 Doelen onderzoek en onderzoeksvragen

Doelen onderzoek

De doelen van het onderzoek 'samenwerken in en buiten Oss' zijn:

1. Inzicht bieden in welke keuzen Oss heeft gemaakt en welke gevolgen dit heeft op de mogelijkheden voor de raad om te sturen.
2. Mogelijkheden schetsen van hoe er nog meer kan worden gestuurd bij de samenwerkingen.
3. Een overzicht geven van welke mogelijkheden er zijn. Dat wil zeggen welke samenwerkingsvormen er zijn en welke keuzemogelijkheden die vormen kennen.
4. Inzicht bieden in hoe de keuzen van Oss in de praktijk concreet uitwerken en hoe de raad en organisatie kunnen sturen.

De eerste twee doelen staan in dit document centraal. Voor het derde doel hebben we een overzicht samenwerkingsvormen gemaakt; dit [overzicht](#) is digitaal te raadplegen. Voor het vierde doel zullen we enkele cases onderzoeken. Dit zijn vervolgonderzoeken. Het eerste vervolgonderzoek is economisch beleid. Voorjaar 2017 zijn we daarmee gestart.

Vraagstelling

De rekenkamercommissie Oss doet onderzoek naar samenwerken in en buiten Oss. De centrale vraag die we ons stellen is:

Hoe kan de gemeenteraad sturen op samenwerking?

Deze onderzoeksvraag hebben we uitwerkt in de volgende vragen en deelvragen:

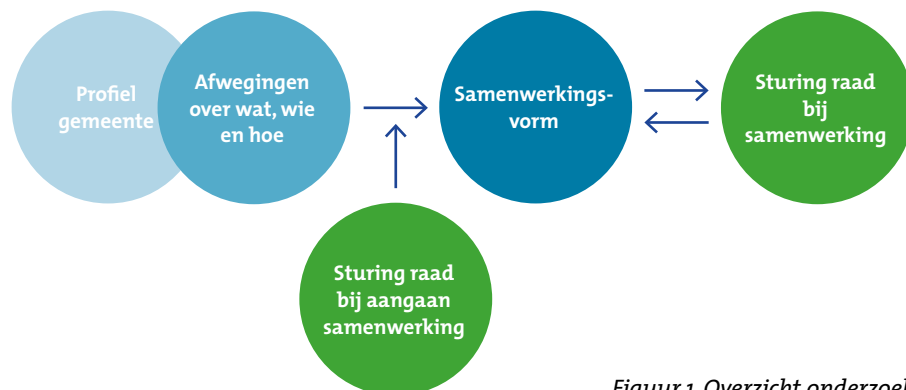
1. Voor welke vormen van samenwerking heeft Oss gekozen? En waarom?

- 1a. Wat is het profiel van de gemeente?
- 1b. Bij welke taken / opgaven wordt samengewerkt? Met welke partijen? En welke criteria zijn dan van belang?
- 1c. Voor welke samenwerkingsvormen kiest Oss dan?
- 1d. Wat is het proces bij het aangaan van samenwerkingsvormen? Wat is de sturing van de raad daarbij?

2. Wat betekenen de keuzen voor de samenwerkingsvormen voor de sturing van de raad?

- 2a. Hoe wordt er per samenwerkingsvorm gestuurd?
- 2b. Hoe zou er nog meer of anders kunnen worden gestuurd?

In figuur 1 laten we de relaties tussen deze vragen zien.



Figuur 1. Overzicht onderzoek

1.3 Onderzoeksaanpak

Onderzoeksmethode

Literatuuronderzoek

Voor het onderzoek hebben we eerst literatuuronderzoek gedaan. Vanuit de literatuur hebben we een afwegingskader gemaakt. Dit kader is neutraal, dat wil zeggen er kunnen diverse keuzen worden gemaakt die allemaal goed zijn. Het enige dat belangrijk is voor dit onderzoek, is dat er keuzen worden gemaakt en hoe de keuzen worden gemaakt. Het afwegingskader is op hoofdlijnen. Op dit niveau zouden de antwoorden helder moeten zijn om een goed beeld van de visie en het beleid van een gemeente te kunnen krijgen. De antwoorden kunnen wel in de loop van de tijd veranderen.

In het afwegingskader gaat het om de vragen: wat is het profiel van de gemeente? (bijvoorbeeld wil de gemeente veel zelf doen? Wil de gemeente een regiegemeente zijn?). Bij welke taken/ opgaven wil de gemeente wel of juist niet samenwerken? Met welke partijen? Met wie wil de gemeente samenwerken? Uit de antwoorden op deze vragen volgt een voorkeur voor een samenwerkingsvorm. Voor de sturing van de raad zijn dan twee momenten van belang: sturing bij het aangaan van samenwerking en sturing als er een samenwerking is. In figuur 1 hebben we dit aangegeven.

Antwoorden van Oss

Vervolgens hebben we dit afwegingskader ingevuld voor Oss op basis van beleidsdocumenten. Het gaat dan vooral om 'Oss en de regio' en de programmabegroting. Daarna hebben we naar de praktijk van Oss gekeken en dit vergeleken met het beleid.

Bronnen

Het onderzoek is gebaseerd op algemene literatuur over samenwerken en op beleidsdocumenten van Oss. Ook hebben we een raadssessie, enkele interviews en een ambtelijk kringgesprek gehouden (zie bijlage 4).

Rapportage

Het onderzoek heeft geleid tot een bevindingenrapportage. Deze rapportage hebben we voor een feitencheck aan de organisatie voorgelegd. Daarna hebben we het onderzoek afgerond en met hoofdstuk 2, de bestuurlijke boodschap, voor reactie aan het college voorgelegd. De reactie van het college hebben we bij de oplevering van ons onderzoeksrapport afzonderlijk meegestuurd.

Opbouw rapport

Dit rapport begint met de bestuurlijke boodschap in hoofdstuk 2. De bevindingenrapportage bestaat uit de hoofdstukken 3 tot en met 6. In hoofdstuk 3 geven we het afwegingskader (figuur 1) op basis van de literatuur. In hoofdstuk 4 en 5 gaan we in op de Osse keuzen voor samenwerkingsvormen. In hoofdstuk 4 zijn we nagegaan wat we aan visie en beleidsmatige uitgangspunten tegenkomen in met name diverse documenten. In hoofdstuk 5 kijken we vervolgens of we dat ook en in welke mate in de praktijk van Oss tegenkomen. Hiervoor hebben we geïnventariseerd welke samenwerkingsvormen we tegen zijn gekomen in Oss.

In hoofdstuk 6 gaan we in op de sturing door de raad op de verschillende soorten samenwerkingsvormen in Oss.

Achtergrond Bij dat onderzoek hoort een [overzicht](#) van samenwerkingsvormen en overwegingen.

2 BESTUURLIJKE BOODSCHAP

De centrale onderzoeksvraag was: *Hoe kan de gemeenteraad sturen op samenwerking?* Deze onderzoeksvraag hebben we uitgewerkt in een aantal vragen en deelvragen. Vraag 1 Voor welke vormen van samenwerking heeft Oss gekozen? En waarom? Beantwoorden we in paragraaf 2.1. Vraag 2 Wat betekenen deze keuzen voor de samenwerkingsvormen voor de sturing van de raad? beantwoorden we in paragraaf 2.2. In paragraaf 2.3 geven we onze aanbevelingen.

2.1 Voor welke vormen van samenwerking heeft Oss gekozen? En Waarom?

2.1.1 Wanneer met wie samenwerken?

Voor een taak wordt uitbesteed, op afstand gezet of in samenwerking met andere gemeenten wordt gedaan moeten diverse keuzes worden gemaakt.

- *hoe past het in het profiel dat de gemeente heeft of wil hebben?* Bijvoorbeeld: wil de gemeente zoveel mogelijk zelf doen en alleen samenwerken indien nodig? Of wil de gemeente bij voorkeur samenwerken? en is de rol van de gemeente het aansturen van samenwerkingsverbanden en het geven van opdrachten (een regiegemeente)? Of wil de gemeente sommige begrotingsprogramma's zelf doen en andere niet? En welke begrotingsprogramma's wil de gemeente dan zelf doen?

- als een gemeente wil samenwerken zijn er diverse afwegingen:

- Om welke *type taak of opgave* gaat het? Wat zijn de kenmerken? Is de taak bijvoorbeeld specialistisch? Is samenwerken verplicht?
- *Met wie samenwerken?* Bedrijven? Instellingen? Andere overheden? Met welke andere overheden samenwerken? Bijvoor-

beeld per taak met verschillende gemeenten? Of telkens met andere gemeenten?

- *Welke andere criteria* vindt de gemeente belangrijk? Is flexibiliteit van belang? Flexibiliteit betekent onder andere het snel kunnen laten toetreden of uittreden van partijen. Of is een ander criterium relevant? Zoals eenvoud door bijvoorbeeld een beperkt aantal samenwerkingsvormen te gebruiken en zo min mogelijk combinaties van vormen te gebruiken.



Conclusie 1

Uitgangspunten van het beleid van Oss zijn:

- het accent bij regionaal samenwerken ligt op taken die om een bepaalde schaal vragen, dat wil zeggen een schaal groter dan die van Oss.
- samenwerken met andere gemeenten vindt bij voorkeur plaats in de A50, maar het kan ook breder als bijvoorbeeld de schaal daarom vraagt
- samenwerken met andere partijen - burgers, maatschappelijke instellingen, bedrijven en onderwijsinstellingen - is gewenst; regionaal en lokaal.
- de vorm van samenwerken is bij voorkeur licht, dat wil zeggen netwerken en samenwerken op basis van bijvoorbeeld contracten of convenanten hebben de voorkeur

Dit beleid zien we in de praktijk terug. Met als kanttekening dat lichte vormen zich ook regelmatig doorontwikkelen (zie conclusie 2).

Voor de gemeente Oss geldt dat de samenwerking iets moet toevoegen en mee moet kunnen bewegen met ontwikkelingen (dit noemen we organisch proces). Een organisch proces heeft voordelen, zoals het goed kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen. Er zijn ook aandachtspunten, namelijk het tijdstip waarop de raad wordt betrokken bij het aangaan en het doorontwikkelen van de samenwerking.

Profiel Per taak of opgave kiest Oss met wie deze taak of opgave te doen. Daarbij is het een mogelijkheid een taak zelf te doen. Er is geen inhoudelijk criterium op basis waarvan een taak altijd door de gemeente wordt gedaan of juist niet. Het is de maatschappelijke opgave die de schaal en het type samenwerking bepaalt.

Taken / opgave

Beleid: Oss kan bij alle taken of opgaven samenwerken. In lijn met het profiel is regionaal samenwerken afhankelijk van de opgave (schaal) en het voorzieningengebied. *Praktijk:* meestal is er een aanleiding voor het afweten van wel of niet regionaal samenwerken bij een taak of opgave. De decentralisaties waren bijvoorbeeld een aanleiding. Ook de noodzaak tot bezuinigen leidde tot een heroverweging van hoe taken worden gedaan. Daarnaast kunnen signalen of ontwikkelingen aanleiding zijn voor de overweging om te gaan samenwerken. Zo is digitalisering een belangrijke ontwikkeling die heeft geleid tot de plannen voor samenwerking op ICT-gebied. In de praktijk zien we dat vooral bij de decentralisaties en bij economische ontwikkeling (vrijwillig) wordt samengewerkt in de regio. Bij bedrijfsvoerings gerelateerde taken wordt nog relatief weinig samengewerkt. Wel wordt een ICT-samenwerking met Bernheze, Landerd en Uden voorbereid.

Met wie samenwerken?

Beleid: Het beleid is dat met die partijen wordt samengewerkt die passen bij de situatie. Als het kan wordt regionaal en lokaal samengewerkt met een combinatie van diverse partijen, dat wil zeggen overheden, maatschappelijke instellingen, bedrijven en burgers samen. Bij samenwerking met gemeenten gaat het in eerste instantie om de A550 gemeenten: Landerd, Bernheze, Uden en Meierijstad (tot 2017 Veghel). Het kan ook breder, afhankelijk van wat er bij de taak/opgave past.

Praktijk: de samenwerking met bedrijven, maatschappelijke instellingen en burgers is divers. Dit is in overeenstemming met het beleid. De meest voorkomende groep gemeenten waarmee wordt samengewerkt is Brabant - Noord en Brabant Noordoost - Oost. Samenwerking met (alleen) Landerd, Bernheze, Uden (en Meierijstad) is nog in ontwikkeling.

Welke criteria zijn van belang?

Beleid: Een belangrijk criterium van Oss is dat lichte vormen van samenwerking een voorkeur hebben. Bij lichte vormen kan het gaan om netwerken, burgerparticipatie, allerlei vormen van samenwerken met contracten of convenanten. Ook subsidies zijn een relatief lichte vorm van samenwerken. Verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen, BV's, NV's waarin de gemeente aandelen heeft of stichtingen of verenigingen waar de gemeente in het bestuur zit) vallen niet onder lichte vormen van samenwerken.

Praktijk: in Oss zien we veel lichte vormen van samenwerken. In de praktijk zien we echter ook dat deze lichte vormen zich regelmatig doorontwikkelen naar zwaardere vormen en/of naar complexe vormen.

Het criterium van Oss, lichte vormen van samenwerking hebben een voorkeur, gaat over keuze voor bepaalde samenwerkingsvormen. Wij gaan daar hieronder, in paragraaf 2.1.2 over samenwerkingsvormen, verder op in.

Samenwerkingsbeleid en -praktijk in Oss

Als we kijken naar het beleid en de praktijk van Oss bij samenwerken dan zien we dat er regionaal wordt samengewerkt als dit iets toevoegt. In de praktijk ontwikkelen samenwerkingen zich; bij welke taak of opgaven met wie samen te werken is een 'organisch proces'. Dat wil zeggen de samenwerking vloeit voort uit ontwikkelingen. Dit in tegenstelling tot samenwerkingen die van te voren zoveel mogelijk worden gepland (blauwdruk processen). Organische processen hebben voordelen, zoals het goed kun-

nen inspelen op ontwikkelingen. Er zijn ook aandachtspunten, namelijk dat het proces bij het aangaan van de samenwerking van extra belang is voor de sturing van de raad. We komen daar in paragraaf 2.2 op terug.

2.1.2 Welke samenwerkingsvormen?

Met samenwerken bedoelen we in dit onderzoek *alle vormen* waarin Oss met andere partijen een taak verricht van belang voor Oss.

Mogelijke vormen

Voorbeelden van samenwerkingsvormen zijn: gemeenschappelijke regelingen, privaatrechtelijke verbonden partijen (zoals deelnemingen in BV's of NV's), instellingen die subsidies krijgen, instellingen of bedrijven waarvan producten worden ingekocht of waar opdrachten aan worden uitbesteed, samenwerking met bijvoorbeeld onderwijsinstellingen en woningbouwcorporaties, samenwerking met bedrijven en wijk- en dorpsraden. Welke vormen er zijn hebben we in bijlage 3 opgenomen.

Belangrijkste verschillen

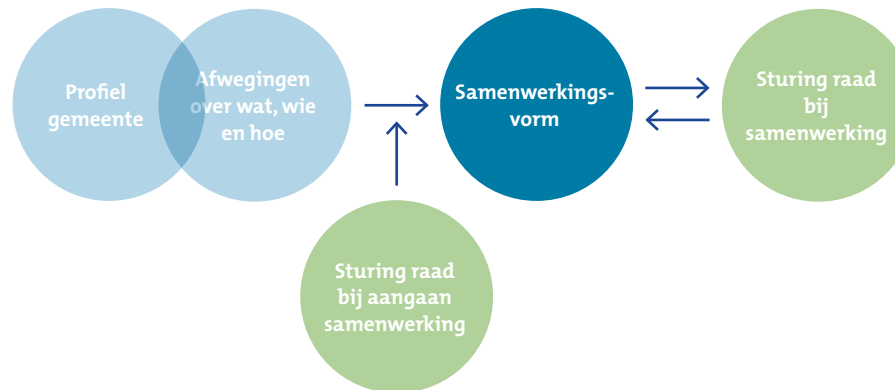
De belangrijkste verschillen tussen de vormen zijn de mate waarin de gemeente financieel en/of bestuurlijk kan sturen. Bij bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling¹ kan de gemeente bestuurlijke en financieel sturen doordat de wethouder deel uitmaakt van het algemeen bestuur en regelmatig ook van het dagelijks bestuur. De sturing is dan wel beperkt doordat de gemeente één van de deelnemende partijen is. Daarnaast kan de gemeente sturen doordat de kadernota en begroting in de raad wordt behandeld. Bij bijvoorbeeld een inkoopopdracht stuurt de gemeente financieel en op het product, maar niet bestuurlijk; de gemeente heeft geen invloed op de keuzen van het bedrijf of de instelling die de opdracht uitvoert. Bij een samenwerking met een onderwijsinstelling is de samenwerking gericht op overeenstemming via overleg; de gemeente en

¹ Hiermee bedoelen we de gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam.

de instelling moeten het eens worden. In het [overzicht samenwerkingsvormen](#) geven we per samenwerkingsvorm aan hoe de gemeente kan sturen.

De keuze voor een samenwerkingsvorm

is van belang voor de wijze waarop de gemeente kan sturen. Voor de keuze van een samenwerkingsvorm is het van belang welke sturingsambitie de raad heeft met de taak waarbij samen gewerkt gaat worden. Wil de raad er bijvoorbeeld sterk op sturen? of is het een taak die burgers willen doen en de gemeente alleen faciliteert?



Samenwerkingsvormen

Dit onderzoek gaat over samenwerken in alle mogelijk vormen. We hebben deze vormen ingedeeld in vier niveaus. Deze niveaus zijn gebaseerd op de ambitie van een gemeente. Bij niveau 1 wil de gemeente een taak zelf doen. De gemeenteraad kan dan inhoudelijk sturen. Bijvoorbeeld als de gemeente zelf de bijstand uitvoert kan de raad randvoorwaarden aangeven over bijvoorbeeld bereikbaarheid of wachttijden. Als de gemeente zelf het groenonderhoud doet dan kan de raad bepalen hoe hoog het gras maximaal mag staan, hoe verzorgd het groen eruit dient te zien enzovoorts.

Bij niveau 4 faciliteert de gemeente andere partijen iets te doen. Dat kan bijvoorbeeld als burgers, bedrijven of instellingen taken zelf doen. Het initiatief ligt dan bij die partijen. De gemeente stimuleert en faciliteert. De raad kan dan aan de buurtverenigingen vragen of ze voldoende hebben aan de ondersteuning van de gemeente, maar het ligt niet voor de hand dat de raad dan inhoudelijke kaders bepaalt, zoals het aantal te houden evenementen.

Het verschil tussen de vier niveaus zit dus met name in de mate van *inhoudelijke sturing* en de mate van *processturing*. Met inhoudelijke sturing bedoelen we sturen op bijvoorbeeld de aantallen en de kwaliteit van een product. Met processturing bedoelen we sturen op de randvoorwaarden, zoals zijn alle relevante partijen betrokken? Zijn de belangen van alle relevante partijen overwogen? Is het algemeen belang voldoende gediend?

In tabel 1. geven we een korte samenvatting van de vier niveaus van samenwerken en geven we voorbeelden van samenwerkingsvormen die erbij horen.

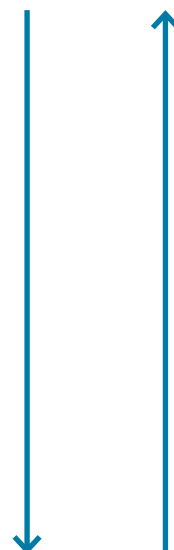
Conclusie 2

- Bij de keuze voor samenwerkingsvormen ligt het accent van Oss op:
 - o Oss als centrumgemeente
 - o het stimuleren van netwerken en lichte vormen van samenwerken.
- De accenten van het beleid zien we in de praktijk terug. We zien echter ook dat lichte vormen zich soms verder ontwikkelen tot zwaardere vormen en/of complexe vormen (ketens). Sommige van deze samenwerkingen, bijvoorbeeld Agrifood Capital, krijgen aandacht. Er is echter beperkte aandacht voor de gevolgen van het doorontwikkelen van lichte vormen in het algemeen. Dat wil zeggen er is relatief weinig aandacht voor bijvoorbeeld de sturing van de raad bij:
 - o samenwerkingsvormen die zich hebben doorontwikkeld naar een zwaardere vorm. Het gaat dan om bijvoorbeeld (belangrijke) privaatrechtelijke verbonden partijen (stichtingen en BV's), (belangrijke) contracten, convenanten of subsidies.
 - o samenwerkingsvormen waarbij ketens ontstaan. Ketens zijn samenwerkingsvormen die ook weer samenwerken voor dezelfde of aanverwante taken.

Tabel 1. Niveaus van samenwerking en samenwerkingsvormen

Ambitieniveau	Voorbeelden van samenwerkingsvormen
1) Bepalen en regelen: zelf doen - Controle is belangrijk - Schaalvergroting kan meespelen	- De eigen organisatie - Servicen van andere overheden - Gemeenschappelijke regeling waarbij de gemeente de centrumgemeente is.
2) Regisseren en verbinden: zelf willen bepalen, maar andere zijn nodig voor kennis, schaal e.d. De gemeenten hebben een sterke rol. De deelnemende partijen zijn gelijkwaardig.	- Gemeenschappelijke regeling - BV/NV - Stichting/vereniging (met deelname gemeente aan bestuur)
3) Opdrachten geven: de gemeente heeft een taak en vindt die belangrijk, maar voert de taak niet zelf uit, vanwege kennis en/of schaal die nodig is, marktgericht werken of omdat vooraf niet bekend is wat de vraag is, waardoor er een bepaalde flexibiliteit nodig is.	- Subsidie met prestatienorm - Publiekrechtelijk convenant - Privaatrechtelijk contract - Inkoopcontract met private sector - PPS (investering met private sector)
4) Stimuleren en faciliteren: andere partijen hebben een taak en/of andere partijen willen iets. De gemeente stimuleert de taak (bij geen vraag pakt de gemeente de taak niet zelf op).	- Overleggen - Subsidies zonder prestatieverplichting - Facilitering van overleg of activiteiten - Wijk- en dorpsraden - Right to challenge

Inhoudelijke sturing



Proces sturing

Meer concreet zien we de volgende ontwikkelingen:

- Oss doet relatief veel zelf, maar dit is in beweging. Oss deed taken voor andere gemeenten, zoals Lith en Geffen. Door de recente herindelingen maken deze gemeenten deel uit van Oss. Oss als centrumgemeente is daarom nog/weer in ontwikkeling. Voor de nieuwe samenwerkingen gaat het om de relatie met de A50 - gemeenten: Landerd, Bernheze, Uden en Meierijstad.
- Op stimuleren en faciliteren wordt sterk ingezet, vooral bij burgers. Het gaat dan bijvoorbeeld om de rol van wijk- en dorpsraden en right to challenge.
- Bij recente ontwikkelingen wordt regelmatig voor lichte vormen gekozen. De lichte vormen kennen echter regelmatig een bepaalde doorontwikkeling:
 - *Sommige vormen ontwikkelen zich naar het niveau 'opdrachten geven'.* Voor sommige vrijblijvendere samenwerkingen worden convenanten of contracten afgesloten om de samenwerking te formaliseren en niet langer vrijblijvend te laten zijn. Bij contracten en convenanten (opdracht geven) is er nog steeds sprake van een lichte vorm van samenwerken. Deze samenwerkingsvorm krijgt als vorm weinig aandacht voor bijvoorbeeld de betekenis ervan voor de raad. Zeker als we er rekening mee houden dat er diverse substantiële prestatiesubsidies zijn,
 - *Sommige vormen ontwikkelen zich door naar zware vormen* Sommige samenwerkingen ontwikkelen zich tot de zwaardere vorm van BV of stichting. Het aantal privaatrechtelijke verbonden partijen van Oss is daarom groter dan verwacht. Het aantal (vrijwillige) gemeenschappelijke regelingen is overigens niet groot (ten opzichte van gemeenten in het algemeen).
 - *Sommige vormen ontwikkelen door naar complexere vormen (ketens).* Het accent op netwerken in combinatie met 'doorgroei' van de samenwerkingsvorm leidt soms tot ketens. Dat zijn samenwerkingen waarbij een samenwerkingsvorm bijvoorbeeld opdrachten geeft aan een andere samenwerkingsrelatie.

Beleidskeuzen Oss

Welke keuzen voor samenwerkingsvormen heeft Oss gemaakt? In de begroting van Oss staan twee programma's: 'kracht van de samenleving' en 'regionale samenwerking en netwerken'. Deze programma's geven de prioriteiten aan. In de 'kracht van de samenleving' ligt een sterk accent op stimuleren en faciliteren (ambitieniveau 4). In het programma 'regionale samenwerking en netwerken' in combinatie met het position paper 'Oss en de regio' worden twee accenten gelegd. Oss als centrumgemeente (het gaat dan met name om ambitieniveau 1) en Oss als gemeente die netwerken ondersteunt (ambitieniveau 4). Ook is het uitgangspunt dat Oss zoveel mogelijk kiest voor lichte

vormen van samenwerken (zie ook paragraaf 2.1.1). Dat betekent dat faciliteren en stimuleren een optie is, maar ook opdrachten geven. Convenanten en contracten vallen onder opdrachten geven. Deze optie is van belang bij samenwerkingen, waarbij een taak echt moet worden uitgevoerd en/of er investeringen meespelen.

Keuzen in de praktijk

Als we kijken naar de samenwerkingsvormen in de praktijk dan zien we dat daar op hoofdlijnen dezelfde accenten worden gelegd als in het beleid; beleid wordt in Oss consistent doorgevoerd in de praktijk. Ook zien we dat ontwikkelingen doorgaan.

- Ook de combinatie van zelf willen doen met diverse losere vormen van samenwerking kan leiden tot enige verzwarend van de vorm en van ketens. Bijvoorbeeld als een samenwerking zich doorontwikkelt tot een stichting en er een wens is tot sturing dan leidt dat tot het deelnemen aan het bestuur van een stichting. Waardoor de samenwerkingsvorm die van een (privaatrechtelijke) verbonden partij krijgt.

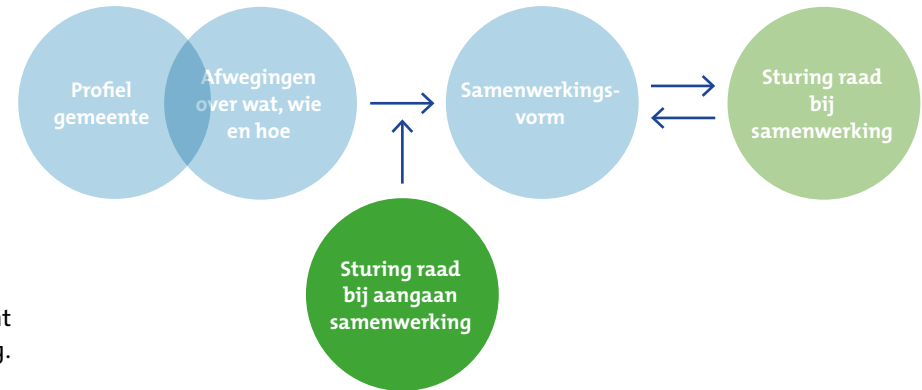
In figuur 2. vatten we de accenten in het beleid en de ontwikkelingen in de praktijk van Oss samen.

Samenwerkingsvormen Oss in beleid en -praktijk

We zien de accenten van het beleid terug in de praktijk. We zien echter ook dat lichte vormen zich soms verder ontwikkelen tot zwaardere vormen en/of complexe vormen (ketens). Dit is onder andere ook het gevolg van het inspelen op ontwikkelingen (zie paragraaf 2.1.1). We zien echter weinig aandacht voor de gevolgen van deze doorontwikkeling.

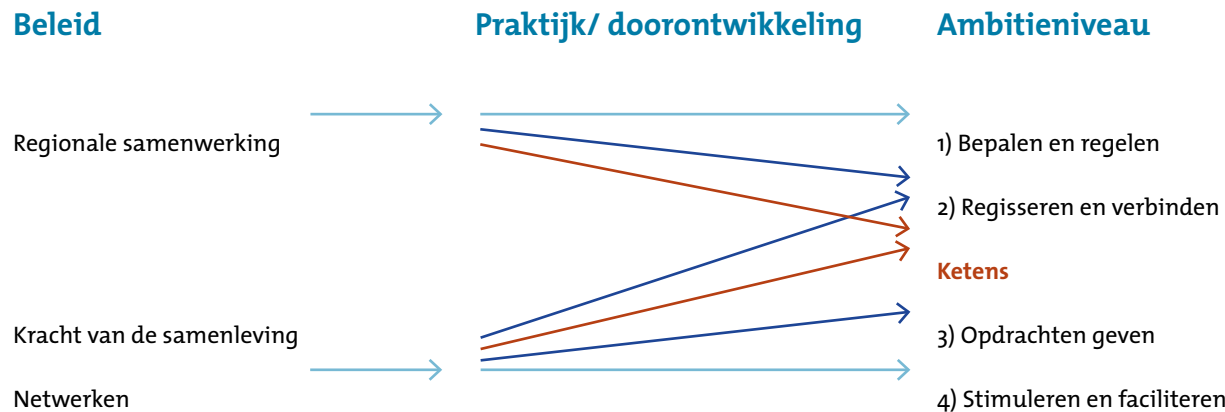
2.1.3 Sturing van de raad bij het aangaan van samenwerking

Bij een samenwerking neemt de raad diverse beslissingen, namelijk wel of niet samenwerken, welke vorm en hoe die nader vorm te geven. Hoe is het proces bij het aangaan van de samenwerking georganiseerd? Wanneer wordt de raad betrokken? En welke keuzemogelijkheden heeft de raad?



Conclusie 3

- Het beleid en de praktijk van Oss voor samenwerken is om aan te sluiten op de ontwikkelingen; de processen zijn 'organisch'. Dit maakt dat de sturing van de raad bij het aangaan van de samenwerking extra aandacht vergt.
- Het proces van sturing van de raad bij het aangaan van samenwerkingen moet nog nader vorm krijgen. Het accent lag op sturing via alleen het formele proces (betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming aan het einde van het proces). Er zijn positieve ervaringen met raads werkgroepen. Een raads werkgroep kan niet voor alle samenwerkingen; dat zou te belastend zijn. Voor sommige minder belangrijk samenwerkingen volstaat een formele procedure. Daartussen zitten echter vele varianten, waarbij de rol van de raad nog verdere ontwikkeling behoeft.



Figuur 2. Accenten beleid en praktijk Oss

Sturen bij het aangaan van samenwerkingen

Wanneer beslist de raad wat bij het aangaan van samenwerkingen? Bij een samenwerking neemt de raad diverse beslissingen, namelijk wel of niet samenwerken, welke vorm en hoe die nader vorm te geven. Vaak wordt daarover in één keer besloten. Als er een sterk ontwikkelde visie is, is dat mogelijk. Als het een taak betreft die uitvoerend is en waarvan de maatschappelijke en financiële impact beperkt is kan er ook in één keer worden besloten.

Als de visie nog in ontwikkeling is ligt een beslissingsproces van de raad in een aantal stappen meer voor de hand. Zeker als het om een maatschappelijk of financieel belangrijk onderwerp gaat. Een eerste beslissing kan dan gaan over wel of niet samenwerken bij een taak, bijvoorbeeld de huishoudelijke hulp. Een volgende beslissing gaat over welke vorm. En daarna komen praktische keuzen aan de beurt, zoals hoe het te organiseren. Daarbij is het ook van belang om aan te geven of en hoe de raad wil sturen. Gezien het belang van de beslissingen is betrokkenheid van de raad bij de verschillende stappen een optie.

Het moment waarop de raad wordt betrokken is van belang. Als de raad in een laat stadium wordt betrokken dan zijn de mogelijkheden voor discussie en invloed vaak beperkt. Wordt de raad op een vroeger moment betrokken dan is het vaak gemakkelijker de wensen van de raad over bijvoorbeeld de sturing mee te nemen in het proces van besluitvorming.

De mogelijke invloed van de raad hangt ook af van de andere samenwerkingspartijen. Vaak geldt dat hoe meer partijen meedoen hoe minder invloed de individuele gemeente heeft. Toch kan de raad ook hier invloed hebben. Bij een belangrijke samenwerking kan de raad bijvoorbeeld vooraf met andere raden overleggen over hoe de sturing van de raad vorm te geven. Op deze manier kan de invloed van de raad weer toenemen.

Beleid

Afspraken over wanneer en hoe de raad te betrekken bij de besluitvorming over samenwerkingen hebben we niet gevonden. De wettelijke procedures zijn daarom het uitgangspunt voor zwaardere vormen van samenwerken.

De visie van Oss geeft in bepaalde gevallen een antwoord op de vraag wel of niet samen te werken bij een taak, met wie en hoe. Dat is het geval als het een samenwerking betreft met een buurgemeente van Oss (uit het natuurlijke verzorgingsgebied), waarbij de buurgemeente Oss vraagt een taak ook voor die gemeente uit te voeren. Het antwoord zal dan vaak ja zijn. Oss wil immers met gemeenten uit in ieder geval de A50 samenwerken. Ook wil Oss taken zelf doen en centrumgemeente zijn. Het ligt dan voor de hand dat de samenwerking via een contract of convenant wordt geregeld, dat wil zeggen zo licht mogelijk. Op veel andere samenwerkingsvragen geeft de visie van Oss een minder direct antwoord. Dat komt door de organische werkwijze. Dat betekent dat taken / opgaven kunnen worden heroverwogen, dat het flexibel is met wie samen te werken en dat de samenwerkingsvorm bij voorkeur licht is. Burgers en bedrijven die taken willen overnemen worden daarin gestimuleerd. Bij een organische proces gaat het om het inspielen op ontwikkelingen en daarbij passende keuzen maken. Het ligt dan voor de hand de raad in een vroeg stadium en vrij intensief te betrekken; er zijn dan immers geen antwoorden die vanzelf uit de visie volgen. Ook blijkt uit de vergelijking van beleid en praktijk dat de visie grotendeels wordt uitgevoerd, maar dat er toch een paar belangrijke verschillen en/of aandachtspunten zijn. We denken dan met name aan de privaatrechtelijke rechtspersonen en de ingewikkeldheid van sommige lichte vormen van samenwerken (zie conclusie 2).

Praktijk

De besluitvormingsprocedures over samenwerkingsvormen lopen in Oss in ieder geval via de formele procedures. Ook wordt het op diverse plekken, in bijvoorbeeld de begroting, opgenomen dat er een voornemen is tot samenwerken. Zo staat in de

begroting 2017 dat er een voornemen is tot samenwerking op ICT-gebied.

In de raadsessie voor dit onderzoek werd aangegeven dat raadsleden het gevoel hebben niet altijd een keuze te hebben bij het aangaan van samenwerkingen, bijvoorbeeld omdat er iets moet, zoals bij de decentralisaties. Het kan ook zijn dat de voorbereiding door het college en ambtenaren met de samenwerkingspartners veel tijd kost. Vervolgens komt het samenwerkingsvoornemen in een uitgewerkt voorstel naar de raad. Dit is dan een kant en klaar voorstel, waarover soms onder tijdsdruk besloten moet worden. Hierdoor ontstaat bij raadsleden een gevoel dat ze op achterstand staan. Ook werd gesteld dat de raadswerkgroep Decentralisaties goed is bevallen. In deze werkgroep konden zaken eerder worden gedeeld. Raadsleden werden meegenomen in het proces. Ook konden raadsleden uit de werkgroep op tijd aandachtspunten signaleren en deze agenderen in de raadscommissies. Recent is besloten ook voor de Omgevingswet een raadswerkgroep in te richten. Vragen die bij de procedure gesteld werden in de raadsessie voor dit onderzoek zijn: In welke mate moet een voorstel af zijn voor het naar de raad kan? Welke flexibiliteit heeft de raad in zijn planning om eventueel in eerdere fasen aan te haken? Wanneer is een voorstel concreet genoeg om raadsleden te betrekken en nog open genoeg om nog bij gesteld te kunnen worden? Daarbij is het ook ingewikkeld dat er natuurlijk meer samenwerkingspartners zijn betrokken. Hierdoor kent de invloed per definitie beperkingen.

Sturen bij het aangaan van samenwerkingen in Oss: beleid en - praktijk

Kortom, Oss sluit met het aangaan van samenwerkingen aan bij de ontwikkelingen; de processen zijn 'organisch'. Het proces van sturing van de raad dat daarbij past vergt extra aandacht. Dit proces moet nog nader vorm krijgen. Er zijn positieve ervaringen met raadswerkgroepen. Een raadswerkgroep kan bij het aangaan van de grootste samenwerkingsverbanden een

passende methode zijn. Voor sommige minder belangrijke samenwerking volstaat een formele procedure. Daartussen zitten echter vele varianten, waarbij de rol van de raad nog verdere ontwikkeling behoeft.

2.2 Wat betekenen de keuzen voor de sturing van de raad?

2.2.1 Sturing van de raad bij samenwerkingen

Als er wordt samengewerkt is de volgende vraag: hoe kan de raad sturen? Welke keuzen heeft de raad daar eigenlijk bij? Het gaat dan vooral om welke informatie de raad wanneer ontvangt en wanneer de raad beslissingen neemt. Een belangrijke vraag is ook hoe er nog meer of anders kan worden gestuurd.



Conclusie 4

- Sturing van de raad bij gemeenschappelijke regelingen is in ontwikkeling. Dit is in samenwerking met de organisatie en met andere gemeenten.
- Sturing van de raad bij privaatrechtelijke verbonden partijen (ambitieniveau 2) en bij convenanten, contracten en prestatiesubsidies (ambitieniveau 3) krijgt relatief weinig aandacht. Het is aan de raad hier meer grip op te willen krijgen. Het is vervolgens aan het college en de organisatie dit te organiseren.
- De rol van de raad bij bijvoorbeeld bij burgerparticipatie, samenwerkingen in netwerken met bedrijven en instellingen en andere vormen waarbij de raad faciliteert en stimuleert (ambitieniveau 4) is beperkt ontwikkeld.

Sturingsvragen

In tabel 2 hebben we samengevat wat in het algemeen sturingsvragen van een raad bij de diverse samenwerkingsambities zijn en wat de antwoorden van Oss op deze sturingsvragen zijn.

In tabel 1 hebben we aangegeven dat de sturing van de raad bij ambitieniveau 1 vooral inhoudelijk is. Van niveau 2 naar 4 wordt de sturing steeds minder inhoudelijk. Voor processturing geldt het omgekeerde. Bij ambitieniveau 4 is de sturing vooral procesmatig, bij ambitieniveau 1 is dat minder het geval. Welke informatie, hoe en wanneer wil de raad hebben voor de verschillende manieren van sturing? Bij het eerste ambitieniveau 'zelf doen' kan de raad eigenlijk alles vragen. Sommige vragen kunnen als te uitvoerend worden gezien door het college, maar een echte begrenzing is er niet aan wat de raad kan vragen. Bij het derde niveau, bijvoorbeeld een prestatiesubsidie kan de raad ook informatie vragen, maar kan het ingewikkelder zijn voor het college om te regelen dat die informatie er ook komt. Ook zijn er meer 'natuurlijke' begrenzingen aan de vragen. Zo is het niet zo voor de hand liggend dat de raad vraagt om informatie, zoals het aantal werknemers dat een gesubsidieerde instelling heeft. Het ligt meer voor de hand te vragen naar wat de instelling heeft bereikt (zoals, zijn er meer kinderen regelmatig gaan sporten) en in welke mate het bijdraagt aan het doel (zoals verbeteren gezondheid kinderen).

Tabel 2. Sturingsvragen en Osse antwoorden bij de verschillende niveaus van samenwerken

Ambitieniveau	Sturingsvraag	Antwoorden Oss
1. Bepalen en regelen	Welke taken wil de gemeente zelf doen en hoe te organiseren dat dit kan? Wanneer heroverwegen? Bij welke taken is het de vraag of de gemeente die kan blijven uitvoeren? Wat zou de raad willen weten over deze taken?	De gemeente verricht taken die zo nu en dan worden heroverwogen. Welke taken wanneer overwegen en hoe is afhankelijk van ontwikkelingen in de taken/opgave en de omgeving. Er zijn geen expliciete criteria.
2. Regisseren en verbinden	<p>Gemeenschappelijke regelingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> bij welke taken wil de raad 'via het college' sturen en bij welke wil de raad meer 'zelf' sturen en hoe dan? waar wil de raad op sturen? Op de begroting en rekening? Of wil de raad meer inhoudelijk sturen? En welke informatie wil de raad dan? En vooral ook hoe? Is dat via documenten? of is dat via gesprek? Of nog anders? <p>BV/NV/stichting/vereniging met bestuurlijk belang: welke vindt de raad de belangrijkste? En wat wil de raad dan van deze partijen weten, wat betreft input, output en outcome?</p>	<p>Bij gemeenschappelijke regelingen is:</p> <ul style="list-style-type: none"> in de raadswerkgroep (2015) is gekozen voor sturen via het college in de begroting 2017 wordt aangegeven dat er ook wordt gewerkt aan extra bijeenkomsten voor de raad in Oss en in de regio. Het accent van de sturing van de raad ligt op de kadernota en de begroting. Daarbij wordt gezocht naar meer inhoudelijke sturing. <p>Privaatrechtelijke verbonden partijen zijn niet meegenomen in de raadswerkgroep. Per partij (bijvoorbeeld Agrifood Capital) kan informatie worden verstrekt. Bij Agrifood Capital is er een klankbordgroep van raadsleden. Er is geen extra aandacht voor sturing door de raad op deze partijen in het algemeen. Er zijn geen uitspraken over wat de raad welke partijen belangrijk zijn en wat de raad wil weten wat betreft input, output en outcome. Er is een ontwikkeling in Oss om enkele van deze partijen meer als een gemeenschappelijke regeling te behandelen.</p>
3. Opdrachten geven	Bij welke taken wil de raad sturen op het doel en bij welke volstaat het om alleen problemen te melden? Hoe wil de raad sturen? op welke doelen? en hoe kan dat zinvol worden gemonitord zonder veel bureaucratie?	Er wordt geen bijzondere aandacht besteed aan de rol van de raad bij deze vorm van sturen. Alle sturing verloopt regulier. Er zijn weinig monitors (kwantitatief of kwalitatief) voor de raad. Recent is afgesproken dat de raad actief informatie krijgt over de monitoring van de professionele instellingen die subsidie krijgen.
4. Stimuleren en faciliteren	Wat betekent stimuleren en faciliteren voor de rol van de raad? Hoe gaat de raad die rol invullen?	Er is (algemene) aandacht voor de manier van vergaderen, transparantie van besluitvorming en draagvlak. De betekenis van burgerparticipatie, wijk- en dorpsraden voor de invulling van de rol van de raad krijgt relatief weinig afzonderlijke aandacht. Wel zijn er aparte bijeenkomsten georganiseerd onder de noemer 'Expeditie Oss' met de raad over burgerparticipatie. Hieruit is geen duidelijk beeld naar voren gekomen wat de raad wil ten aanzien van de eigen rol. Veel samenwerkingen met het ambitieniveau stimuleren en faciliteren zijn lokaal. Er zijn echter ook regionale vormen. Dit geeft extra ingewikkelde sturingsvragen: ook voor de raad.

Bij ambitieniveau 4 gaat het vooral om de randvoorwaarden. Mogelijke vragen van de raad zijn dan: zijn alle relevante partijen betrokken? Zijn de belangen van alle relevante partijen overwogen?

Antwoorden Oss

In tabel 2. hebben we ook aangegeven welke antwoorden Oss geeft op deze sturingsvragen. Wat opvalt is dat er aandacht is voor de sturing op gemeenschappelijke regelingen. Dit komt door de raads werkgroep en ook de verdere doorontwikkeling na de werkgroep, zoals extra bijeenkomsten (in de begroting 2017 aangegeven).

Er is echter weinig bijzondere aandacht voor de sturing van de raad bij privaatrechtelijke verbonden partijen en samenwerkingen die vallen onder 'opdrachten geven', zoals contracten, convenanten en prestatiesubsidies verstrekken. Deze vormen komen zijn in de praktijk wel belangrijk. Ook de samenwerkingsvormen die vallen onder 'stimuleren en faciliteren' krijgen, wat betreft de sturing van de raad, relatief weinig aandacht. Dit is opvallend omdat dit een samenwerkingsvorm is waar Oss nadrukkelijk een accent oplegt. Bovendien is bij dit ambitieniveau de vraag hoe te sturen het meest ingewikkeld. Dit omdat de taken bij dit ambitieniveau het verste van de organisatie staan en inhoudelijke sturing vervangen wordt door processturing. Daar komt nog bij dat deze vorm weliswaar vaak lokaal is, maar ook regionaal kan zijn. Dit maakt de vraag hoe de raad hierop kan sturen nog complexer.

2.2.2 Evalueren

Conclusie 5

- Oss kent weinig evaluaties van samenwerkingen.
- Ook bij graduele ontwikkelingen (organische processen) is het goed soms stil te staan bij waar de gemeente staat.

Evalueren

Voor alle samenwerkingsvormen geldt dat het belangrijk is af en toe te evalueren. Dat kan bijvoorbeeld redelijk in het begin van een samenwerking. Dit om te kunnen bijsturen indien nodig. Gaat de samenwerking, zoals vooraf gedacht? Is de kwaliteit van de taak voldoende? Zijn de kosten zoals verwacht? Zijn er ontwikkelingen die aanleiding geven de samenwerking of de samenwerkingsvorm te heroverwegen? Deze vragen zijn relevant voor onder andere de wijze van sturen door de raad. Heeft de raad de informatie die hij nodig heeft?

Daarnaast is een reguliere evaluatie, bijvoorbeeld om de vier jaar, van belang. Voor specifieke samenwerkingen, maar bijvoorbeeld ook per samenwerkingsvorm. Tot slot, is het ook goed zo nu en dan stil te staan bij vragen als: welke samenwerkingen zijn erbij gekomen of zijn veranderd? Dit is van belang voor het beeld van waar de gemeente staat. Veranderingen gaan vaak geleidelijk. Daarom is het zinvol de veranderingen af en toe door te nemen en de vraag te stellen wat ze betekenen. Zijn we inmiddels heel veel met dezelfde gemeenten gaan samenwerken? En wat betekent dat? Of hebben we inmiddels niet erg veel net verschillende samenwerkingsvormen en samenwerkingspartners? En wat betekent dat? Hoe zijn de samenwerkingen veranderd? Waar staat de gemeente?

Evaluaties

Oss Er zijn evaluaties van enkele specifieke samenwerken, zoals van de samenwerking bij de inkoop van de jeugdzorg en Wmo. Daarnaast zijn er ontwikkelingen die tot een herziening van het beleid leiden, zo wordt nu het beleid voor de wijk- en dorpsraden herzien. Alles bij elkaar zien we weinig evaluaties van samenwerkingen in Oss. Een evaluatie van de werking van lichte vormen van samenwerken ontbreekt bijvoorbeeld. Een evaluatie of beeld van waar Oss inmiddels staat met de samenwerkingen ontbreekt. Er zijn vrij veel ontwikkelingen in Oss. Er wordt nadrukkelijk gestuurd op deze ontwikkelingen. Op de betekenis voor de sturing van de raad van deze ontwikkelingen wordt minder gestuurd.

2.3 Hoe kan de gemeenteraad van Oss sturen op samenwerkingen?

De conclusies 1 tot en met 5 geven een beeld van voor welke vormen van samenwerking Oss heeft gekozen en waarom. Ook geven de conclusies een beeld van de sturing van de raad op de samenwerkingen en het aangaan van samenwerkingen. Voor de centrale onderzoeksvraag: *Hoe kan de gemeenteraad sturen op samenwerking?* doen we zes aanbevelingen.

Maak regelmatig de balans op

Aanbeveling 1. (aan het college van B&W)

Maak regelmatig de balans op waar de gemeente staat/naartoe is gegroeid als het gaat om de verschillende samenwerkingen. Dit is in ieder geval bij een nieuwe raad van belang.

In *conclusie 5* gaven we aan dat Oss weinig evaluaties van samenwerkingen kent. Door de vrij geleidelijke ontwikkelingen in Oss (organisch proces) wordt veel 'vanzelfsprekend' gevonden. Door de vele ontwikkelingen en het tempo van ontwikkelen is het goed soms stil te staan bij de vraag waar de gemeente inmiddels staat en of dat bijstelling gewenst is.

Sta stil bij de gevolgen van doorontwikkelingen voor de sturing van de raad

Het beleid van Oss is vooral gericht op Oss als centrumgemeente en op vormen die vallen onder stimuleren en faciliteren. In de praktijk is er een doorontwikkeling naar andere vormen (*conclusie 2*). Dat leidt tot de vraag wat Oss daarmee wil en ook tot de vraag of alle ontwikkelingen gewenst zijn. De aanbevelingen 2, 3 en 4 gaan hierover.

Aanbeveling 2. (aan het college van B&W)

Zorg ervoor dat de raad tijdig actief wordt betrokken indien samenwerkingsvormen doorontwikkelen.

Bij nieuwe ontwikkelingen denken we bij het schrijven van dit onderzoek aan de doorontwikkeling van samenwerkingen naar contracten, convenanten en privaatrechtelijke verbonden partijen (stichtingen en BV's). Ook denken we aan de ketens die ontstaan.

Voor het college bevelen we aan om expliciet aandacht te besteden aan de complexere samenwerkingsvormen die zich hebben ontwikkeld en zich nog steeds ontwikkelen. Is het wenselijk dat ze zich ontwikkelen? Heeft het zich ontwikkeld, zoals Oss wil? Of is bijsturing nodig? Is het nog duidelijk wie er wanneer stuurt? Zijn alle complexiteiten nodig of kan het eenvoudiger? Hetzelfde geldt voor de doorontwikkeling naar privaatrechtelijke verbonden partijen. Deze krijgen individueel soms (veel) aandacht, maar niet systematisch als vorm. Er is een ontwikkeling in Oss om enkele van deze partijen meer als een gemeenschappelijke regeling te behandelen. Het is een optie om te bekijken bij welke samenwerkingen dit een oplossing is. Ook voor contracten, convenanten en prestatiesubsidies geldt dat, bijvoorbeeld na een evaluatie van de ontstane vormen, aanpassing van beleid overwogen kan worden.

Aanbeveling 3. (aan de gemeenteraad)

De raad stuurt op dit moment relatief weinig op de volgende samenwerkingsvormen:

- privaatrechtelijke rechtspersonen
- samenwerkingsvormen die vallen onder ambitieniveau 3 (contracten, convenanten, prestatiesubsidies)

Wij adviseren om meer te sturen op deze samenwerkingsvormen voor zover sprake is van bijvoorbeeld aanzienlijke maatschappelijke en/of financiële en/of politieke risico's.

Aanbeveling 3 ligt in het verlengde van aanbeveling 2. De doorontwikkeling naar de samenwerkingsvormen die vallen onder ambitieniveau 2 (de privaatrechtelijke rechtspersonen) en 3 leiden ook tot de vraag of, hoe en wanneer de raad wil sturen op deze samenwerkingsvormen. Dit wordt versterkt door conclusie 4, waarbij we constateren dat de sturing van de raad bij gemeenschappelijke regelingen wel in ontwikkeling is, maar bij andere vormen niet of veel minder.

We bevelen daarom aan om als raad te bepalen welke privaatrechtelijke rechtspersonen (BV's, NV's, stichtingen) belangrijk zijn en welke minder. Bepaal vervolgens als raad hoe de raad hierop wil sturen. Hetzelfde geldt voor samenwerkingen waarbij een opdracht wordt gegeven aan bijvoorbeeld een maatschappelijke instelling of samenwerkingsvorm. Welke zijn belangrijk voor de raad om op te sturen? en welke minder?

Aanbeveling 4. (aan het college van B&W en de gemeenteraad)

Ga met elkaar de zoektocht aan naar het antwoord op de vraag welke informatie de gemeenteraad wanneer nodig heeft.

Ga bijvoorbeeld één keer per jaar als raad en college samen in gesprek over de kwaliteit van de sturingsinformatie over samenwerkingsverbanden, om deze stapsgewijs te verbeteren.

Aanbeveling 4 is een aanvulling op aanbeveling 3. De raad bepaalt welke samenwerkingen belangrijk zijn en welke minder. De raad bepaalt dus op welke samenwerking hij meer en op welke hij minder stuurt. Vervolgens dient de informatie voor die sturing aanwezig te zijn.

Het is voor een gemeenteraad vaak niet goed mogelijk aan te geven welke informatie de leden missen. Het is in het algemeen al lastig te bepalen wat goede informatie is. Bij diverse samenwerkingsvormen is het extra lastig, omdat de vormen vrij nieuw zijn. Binnen de raad is daarom niet altijd ervaring. Goede voorbeelden zoeken bij andere gemeenten kan ook lastig zijn, omdat zij ook bezig zijn met dezelfde zoektocht. Dit betekent onder andere dat de informatievragen en de beantwoording ervan in ontwikkeling zijn. Anders gezegd het is niet waarschijnlijk dat alles naar tevredenheid loopt na één gesprek. De vragen kunnen dus terugkomen, als de informatie toch niet of niet meer volstaat.

Voor het bepalen van welke informatie voor welke samenwerkingsvormen wanneer nodig is, zijn verschillende manieren mogelijk. Daarbij is het met name van belang dat er ook een indeling is van welke samenwerkingen belangrijk zijn voor

de raad en welke minder (aanbeveling 3). Afhankelijk van de indeling kan bijvoorbeeld de informatie worden ingedeeld in: minimale informatie (alleen bij incidenten), op de hoogte worden gehouden of sturingsinformatie. Een stoplichtenmodel is hierbij ook een mogelijkheid. De provincie Noord-Brabant heeft dat bijvoorbeeld voor de verbonden partijen. Voor iedere partij geven ze met de kleuren groen (geen aandachtspunten), oranje (wel aandachtspunten, maar niet urgent), rood (grote aandachtspunten) aan of het beleid, de financiën of de governance extra aandacht nodig hebben of niet.

Als laatste merken we op dat wij als rekenkamercommissie met ons vervolgonderzoek naar het economisch beleid hier ook een bijdrage hopen te leveren aan de zoektocht naar sturingsinformatie.

Sta stil bij de gevolgen van bijvoorbeeld burgerparticipatie en netwerken voor de sturing van de raad

Aanbeveling 5. (aan de gemeenteraad)

Ontwikkel een invullingen van de rol van de raad bij samenwerkingsvormen die vallen onder 'stimuleren en faciliteren' (zoals de burgerbegroting, right to challenge en andere burgerinitiatieven). Ook hier gaat het om een zoektocht.

We merken hierbij op dat deze rol niet per samenwerking hetzelfde hoeft te zijn. Wel is bijvoorbeeld een aandachtspuntenlijst een optie. Het gaat er om per samenwerking om met elkaar te bepalen wat de kaders zijn waarbinnen de activiteit plaatsvindt (bijvoorbeeld bij een burgerbegroting zijn er grenzen aan wat een dorp of wijk zelf kan beslissen), welke partijen direct en indirect betrokken zijn, wat de diverse belangen zijn en wat de ondersteuning inhoudt.

In conclusie 4 gaven we ook aan dat de rol van de raad bij bijvoorbeeld bij burgerparticipatie, samenwerkingen in netwerken met bedrijven en instellingen en andere vormen waarbij de raad faciliteert en stimuleert beperkt is ontwikkeld, maar dat dit wel van belang is. Dit vooral ook omdat de raad duidelijk aangeeft in te zetten op samenwerkingsvormen die vallen onder 'faciliteren en stimuleren'. Daar hoort ook een bepaalde rol van de raad bij: op het proces in plaats van op de inhoud (zie tabel 1 en de toelichting erop). Dat is een verandering van rol. Bovendien is het een lastige verandering. Processturing is onvermijdelijk ongrijpbaarder dan inhoudelijke sturing. Ook sturen op outcome is vager dan sturen op input. Dit betekent dat er met enige regelmaat aandacht nodig is voor de rolinvulling van de raad. Het gaat met name om een ontwikkeling. Met andere woorden het zal niet in één keer goed gaan. Experimenteren en ervaring uitwisselen binnen de raad en met andere raden hoort er daarom bij. Zeker ook omdat de samenwerkingsvormen stimuleren en faciliteren ook regionaal voorkomen. Met rondlopen en contact houden binnen de eigen buurt kunnen raadsleden signalen oppakken. Regionaal gaat dat minder vanzelfsprekend.

Betrek de raad eerder bij het aangaan van samenwerkingen

Aanbeveling 6. (aan het college van B&W en de gemeenteraad)

Ga met elkaar in een vroeg stadium van een samenwerking het gesprek aan over wanneer en hoe de raad te betrekken bij het aangaan van de samenwerking, maak daarover afspraken en blijf alert op eventuele veranderingen.

Samenwerkingen ontstaan organisch, daarom is het voor de raad belangrijk in een vroeg stadium betrokken te zijn bij de afwegingen voor een keuze tot samenwerking. Een alternatief is de doorontwikkeling van de visie op samenwerken.

In conclusie 3 gaven we aan dat de sturing van de raad bij het aangaan van de samenwerking extra aandacht vergt, omdat samenwerken in Oss volgens een organisch proces gaat. Dit betekent dat kort samengevat dat er per casus wordt gekeken of Oss wel of niet, met wie en hoe gaat samenwerken. Anders gezegd er zijn weinig concrete criteria voor samenwerken. Daarom is het belangrijk de raad in een vroeg stadium te betrekken.

Het is positief dat de raad het initiatief heeft genomen tot een raads werkgroep bij de decentralisaties en ook bij de Omgevingswet. Het gaat daarbij om grote trajecten. Bij andere samenwerkingen kan betrokkenheid ook nodig zijn, minder intensief, maar niet pas in het formele stadium. Het gaat er dan om vroeg in het proces met elkaar in gesprek te gaan en te blijven. Het kan voorkomen dat er in de beginfase van een samenwerking of idee voor samenwerking te weinig beeld is van de betekenis van de samenwerking. Daar kan dan in een volgende fase op terug worden gekomen.

Bedenk meer vormen voor betrokkenheid van de raad bij het aangaan van samenwerkingen dan de formele (wettelijke) procedures of een raads werkgroep. Een podiumbijeenkomst is een optie, of een meer interactieve vorm, zoals tafeltjesavonden die sommige gemeenteraden kennen. Bij een tafeltjesavond is er informeel overleg gericht op uitleg en informatie. De ambtelijke organisatie, maar eventueel ook andere partijen, geven uitleg over een onderwerp en gaan erover in gesprek met raadsleden. Het gaat er dan om dat de raad inzicht verwerft. Sommige gemeenten houden ook een (jaarlijkse) brainstorm met de raad. De raadsleden agenderen thema's die dan gezamenlijk worden doorgenomen. Ook dan gaat het niet om een politieke stellingname. Het kan er dan bijvoorbeeld omgaan om tot procesafspraken te komen, zoals aan welke onderwerpen willen we meer aandacht besteden? en welke alleen als er iets belangrijks verandert?

Een mogelijkheid is overigens ook om meer samenwerkingscriteria op te nemen in de visie, zodat de raad meer vooraf kan sturen op het 'algemeen kader voor samenwerken' in plaats van per casus.

Een ander voorbeeld van meer sturen op een algemeen kader is een criterium als: de raad wil zo vroeg mogelijk betrokken zijn bij samenwerkingen met een groot maatschappelijk of financieel belang, maar de raad hoeft pas in het laatste stadium betrokken te zijn bij samenwerkingen wat betreft bedrijfsvoering.

SAMENVATTING

BESTUURLIJKE RAPPORTAGE

BEVINDINGENRAPPORTAGE

BIJLAGEN

AFWEGINGSKADER

BELEID

HET BELEID IN DE PRAKTIJK

STURING BIJ SAMENWERKING

BEVINDINGEN- RAPPORTAGE

3 HOE KAN DE RAAD STUREN BIJ SAMENWERKEN?

Afwegingskader

Dit hoofdstuk geeft een afwegingskader voor sturing van de raad bij samenwerken en bij het aangaan van samenwerkingen. Dit kader is neutraal, dat wil zeggen er kunnen diverse keuzen worden gemaakt die allemaal goed zijn. Het enige dat belangrijk is, is dat er keuzen worden gemaakt. Het afwegingskader is op hoofdlijnen. Op dit niveau zouden de antwoorden helder moeten zijn om een goed beeld van de visie en het beleid van een gemeente te kunnen krijgen. De antwoorden kunnen wel in de loop van de tijd veranderen.

Dit hoofdstuk geeft het afwegingskader voor een gemeente in het algemeen. In de volgende hoofdstukken vullen we dit afwegingskader in voor Oss. Dit hoofdstuk is als volgt ingedeeld:

- Wat is van belang bij een visie van de gemeente op samenwerken? Dit lichten we in paragraaf 3.1 toe.
- Wat zijn de afwegingen bij het aangaan van een samenwerking (of het aanpassen van een samenwerking)? En hoe is de raad daarbij betrokken? Hier gaan we in paragraaf 3.2 op in.
- Hoe stuurt de raad op de samenwerking? Hier gaan we in paragraaf 3.3 op in.

Aanvullend kunt u in de bijlagen vinden:

- een overzicht van welke redenen er zijn voor wel of niet samenwerken (bijlage 2).
- een overzicht van de basisvormen van samenwerkingen (bijlage 3).

3.1 Visie op samenwerken

3.1.1 Keuzen bij samenwerken

Voor een taak wordt uitbesteed, op afstand gezet of in samenwerking met andere gemeenten wordt gedaan moeten diverse keuzes worden gemaakt. Deze keuzes hebben we in figuur 3 opgenomen. Iedere keuze lichten we hieronder kort toe.

Het profiel van de gemeente

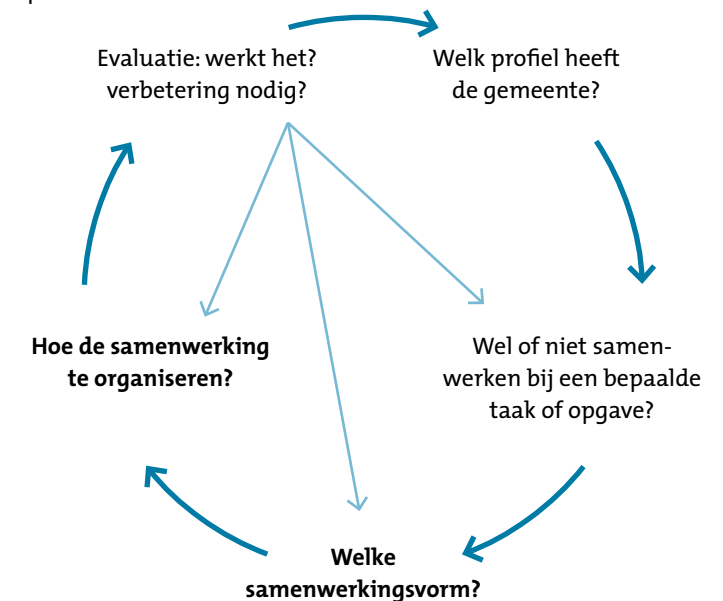
Een vraag die vooraf gaat aan samenwerken is de vraag welk profiel de gemeente heeft of wil hebben. Wil de gemeente zoveel mogelijk zelf doen en alleen samenwerken indien nodig? Of wil de gemeente bij voorkeur samenwerken? en is de rol van de gemeente het aansturen van samenwerkingsverbanden en het geven van opdrachten (een regiegemeente)? Of wil de gemeente sommige begrotingsprogramma's zelf doen en andere niet? En welke begrotingsprogramma's wil de gemeente dan zelf doen?

Samenwerken of niet?

Meestal is er een aanleiding voor het afwegen van wel of niet samenwerken bij een taak of opgave. De decentralisaties waren bijvoorbeeld een aanleiding. Ook de noodzaak tot bezuinigen leidt vaak tot een heroverweging van hoe taken worden gedaan: is samenwerken bij bijvoorbeeld burgerzaken of ICT met andere gemeenten voordeliger of niet? Het profiel van de gemeente kan richting geven aan de afweging (zie verder onder 3.1.2).

Welke samenwerkingsvorm?

Als er wordt gekozen voor samenwerken bij bijvoorbeeld het ophalen van afval of de uitvoering van de bijstand dan is de volgende vraag: welke samenwerkingsvorm is dan het meest passend?



Figuur 3. Van profiel op de rol van de gemeente tot evaluatie

Hoe deze samenwerkingsvorm te organiseren?

Als er voor een bepaalde samenwerkingsvorm is gekozen moeten vervolgens diverse vragen worden beantwoord over hoe de samenwerking verder vorm te geven. Daar hoort ook de vraag bij hoe de sturing door de raad wordt vormgegeven.

Evaluatie keuze

Als er wordt samengewerkt voor een bepaalde opgave kan deze samenwerking na bijvoorbeeld een paar jaar worden geëvalueerd. Gaat het zoals gedacht? Heeft het op afstand plaatsen het financiële voordeel opgeleverd dat werd verwacht? of zijn de kosten juist gestegen? Zijn er nieuwe ontwikkelingen die invloed hebben? zoals ontwikkelingen in techniek? Zijn er economische ontwikkelingen of bezuinigingen? Deze heroverweging is niet alleen van belang bij samenwerking, maar ook voor de taken die de gemeente zelf doet. De heroverweging kan dan weer leiden tot bijstelling van een van de andere stappen.

Focus: sturing van de raad

In figuur 3 geven we de verschillende keuzen weer van het profiel van de gemeente tot de evaluatie. Dit onderzoek gaat met name over de keuzen: welke samenwerkingsvorm? hoe de samenwerking te organiseren? Onze focus daarbij is de sturing van de raad. De andere keuzen nemen we alleen daar mee waar we denken dat een toegevoegde waarde heeft voor dit onderzoek.

3.1.2 Het belang van een visie op samenwerken*Antwoorden vanuit een visie*

Een visie geeft delen van de antwoorden op de vragen uit figuur 3. Sommige gemeenten hebben bijvoorbeeld vanuit hun visie gekozen voor een hechte samenwerking in een regio en een deel van hun taken beled in die regio. Een voorbeeld hiervan is het samenwerkingsverband de Drechtsteden. Als er dan nieuwe ontwikkelingen zijn, zoals de decentralisaties, dan ligt het voor de hand dat deze taken door dat samenwerkingsverband worden uitgevoerd.

Een andere mogelijkheid is dat een gemeente een visie heeft op bijvoorbeeld het eigen profiel (wij zijn een regiegemeente). Als bij een taak de vraag speelt wel of niet samenwerken dan is het antwoord veelal 'ja'. Op de vraag welke samenwerkingsvorm dan de voorkeur heeft hoeft geen visie te zijn; dat is dan iedere keer weer een afweging.

Visie in ontwikkeling

Veel gemeenten hebben wel delen van een visie, maar niet een dusdanige sterke visie dat alle antwoorden vooraf al duidelijk zijn. Hoe sterker ontwikkeld de visie is hoe eenvoudiger de afwegingen als een samenwerkingsvraagstuk speelt. Hoe meer de visie in ontwikkeling is hoe meer afwegingen er per samenwerking moeten worden gemaakt.

Samenwerkingspartners

Bij samenwerken is de visie van de andere gemeente(n) of andere samenwerkingspartijen ook van belang. De eigen visie is dan niet altijd doorslaggevend. Zeker bij een samenwerking met veel gemeenten speelt dat er vermoedelijk het nodige water bij de wijn gedaan moet worden.

3.2 Afwegingen bij de keuze voor een samenwerkingsvorm

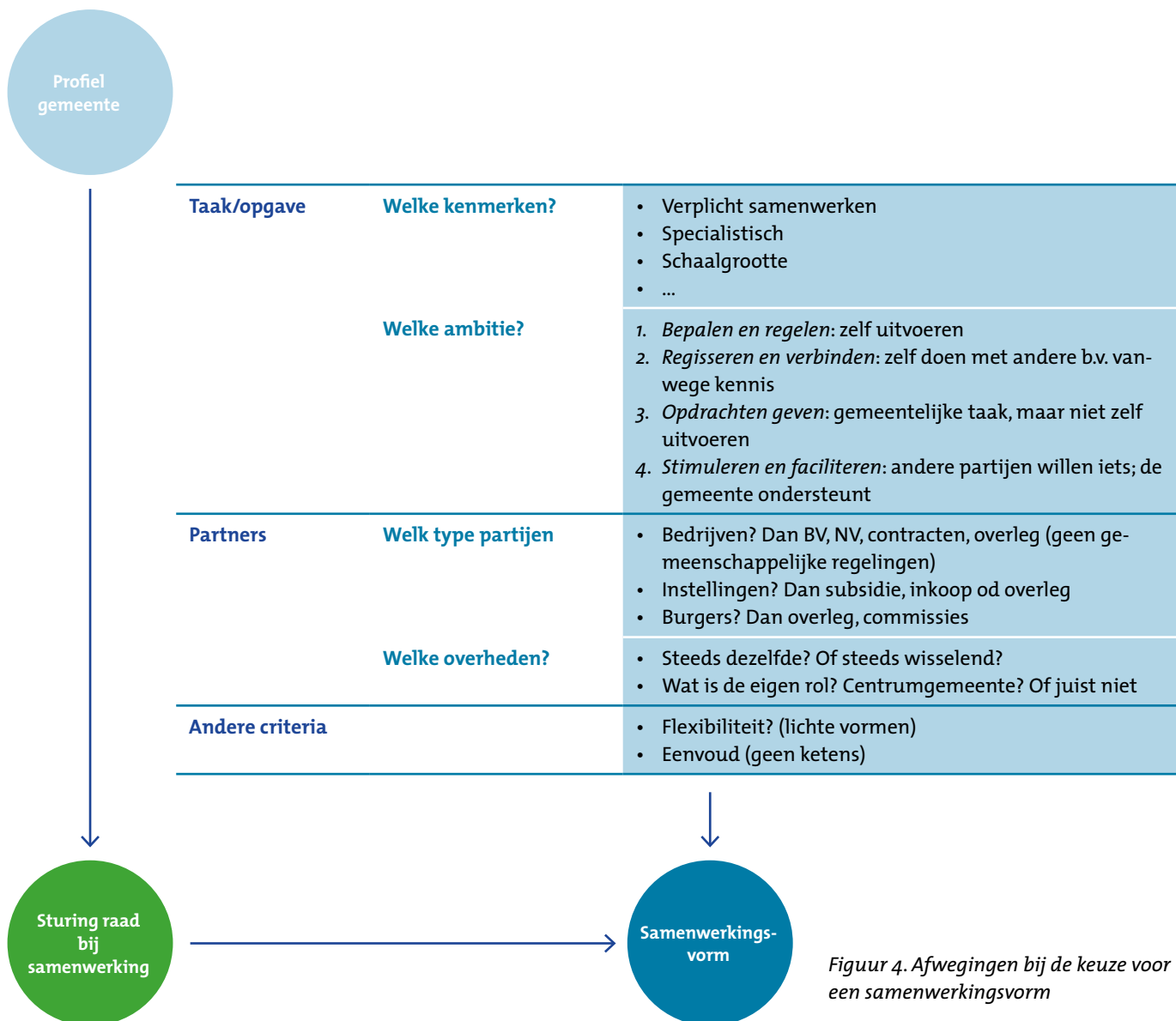
Nadat er is gekozen voor samenwerken bij een bepaalde taak of opgave volgt de keuze voor een samenwerkingsvorm (zie bijlage 3 voor een overzicht van de mogelijke vormen). Op deze keuze gaan we in 3.2.1 in. Daarbij is ook het proces van belang. Dat wil zeggen wanneer en hoe wordt de raad betrokken bij de keuze? Hier gaan we in 3.2.2 op in.

3.2.1 Afwegingen

Het antwoord op de vraag: 'welke vorm kan en is wenselijk?' hangt af van de volgende keuzen:

- 1 om welk *type taak of opgave* gaat het?
 - Wat zijn de kenmerken? Is de taak bijvoorbeeld specialistisch? Is samenwerken verplicht?
 - Welke sturingsambitie heeft de raad met deze taak? Wil de raad er bijvoorbeeld sterk op sturen? of is het een taak die burgers willen doen en de gemeente alleen faciliteert?
- 2 *met wie samenwerken?*
 - Gaat het om bedrijven? Instellingen? Andere overheden? Dit maakt uit voor welke vormen mogelijk zijn. Zo zijn er bij gemeenschappelijke regelingen in principe geen bedrijven betrokken, maar bij een NV of BV juist wel.
 - Met welke overheden samenwerken? Per taak verschillende gemeenten? Of juist dezelfde? Welke rol speelt de gemeente? Die van centrumgemeente of juist niet?
- 3 welke *andere criteria* vindt de gemeente belangrijk? Is flexibiliteit van belang? Flexibiliteit betekent onder andere het snel kunnen laten toetreden of uittreden van partijen. Of is een ander criterium relevant? Zoals eenvoudig door bijvoorbeeld een beperkt aantal samenwerkingsvormen te gebruiken en zo min mogelijk combinaties van vormen te gebruiken.

Al deze keuzen hebben invloed op welke vorm meer of minder voor de hand ligt. In figuur 4 hebben we de vragen samengevat (zie de website PM voor meer uitleg).



Figuur 4. Afwegingen bij de keuze voor een samenwerkingsvorm

3.2.2 Sturing van de raad bij het aangaan van samenwerking

In één keer beslissen

Wanneer beslist de raad wat? Bij een samenwerking neemt de raad diverse beslissingen, namelijk wel of niet samenwerken, welke vorm en hoe die nader vorm te geven. Vaak wordt daarover in één keer besloten. Als er een sterk ontwikkelde visie is, is dat mogelijk. Als het een taak betreft die uitvoerend is en waarvan de maatschappelijke en financiële impact beperkt is kan er ook in één keer worden besloten.

In meer stappen beslissen

Als de visie nog in ontwikkeling is ligt een beslissingsproces van de raad in een aantal stappen meer voor de hand. Zeker als het om een maatschappelijk of financieel belangrijk onderwerp gaat. Een eerste beslissing gaat dan over wel of niet samenwerken bij een taak, bijvoorbeeld de huishoudelijke hulp. Een volgende beslissing gaat over welke vorm. En daarna komen praktische keuzen aan de beurt, zoals hoe het te organiseren. Daarbij is het ook van belang om aan te geven of en hoe de raad wil sturen. Gezien het belang van de beslissingen is betrokkenheid van de raad bij de verschillende stappen een optie.

Moment van betrokkenheid

Het moment waarop de raad wordt betrokken is ook van belang. Als de raad in een laat stadium wordt betrokken dan zijn de mogelijkheden voor discussie en invloed vaak beperkt. Wordt de raad op een vroeger moment betrokken dan is het vaak gemakkelijker de wensen van de raad over bijvoorbeeld de sturing mee te nemen in het proces van besluitvorming.

De mogelijke invloed van de raad hangt ook af van de andere samenwerkingspartijen. Vaak geldt dat hoe meer partijen meedoen hoe minder invloed de individuele gemeente heeft. Toch kan de raad ook hier invloed hebben. Bij een belangrijke samenwerking kan de raad bijvoorbeeld vooraf met andere raden overleggen over hoe de sturing van de raad vorm te geven. Op deze manier kan de invloed van de raad weer toenemen.

Wat duidelijkheid kan geven is dat het college en de raad afspraken maken over wanneer het college wat aan de raad voorlegt bij nieuwe of veranderende samenwerkingen. Deze afspraken kunnen in het algemeen - voor alle samenwerkingen - worden gemaakt, maar ook per voornemen.

Wettelijke verplichtingen

Volledigheidshalve merken we op dat voor een aantal samenwerkingsvormen wettelijke verplichtingen zijn voor de betrokkenheid van de raad bij de besluitvorming. Dit is vooral bij zwaardere vormen van samenwerking het geval. Zo moet de raad toestemming geven voor bepaalde gemeenschappelijke regelingen. De raad mag dat overigens alleen weigeren wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Het voldoen aan deze wettelijke verplichtingen is belangrijk, maar hoeft niet voldoende te zijn voor de raad om goed te kunnen sturen.

3.3 Sturingsvragen bij de samenwerkingsvormen

Als er wordt samengewerkt is de volgende vraag: hoe kan de raad sturen? Welke keuzen heeft de raad daar eigenlijk bij? Het gaat dan vooral om welke informatie de raad wanneer ontvangt en wanneer de raad beslissingen neemt.

We gaan kort in op de belangrijkste sturingsvragen aan de hand van de vier ambitieniveaus van samenwerken:

1. bepalen en regelen
2. regisseren en verbinden
3. opdrachten geven
4. stimuleren en faciliteren

In tabel 3 vatten we de vier niveaus samen en geven aan welke vormen erbij horen. Voor een verdere uitleg zie de website PM).

1. Bepalen en regelen (zelf doen)

Bij bepalen en regelen doet de gemeente de taken zelf. Bij zelf doen heeft de raad de meest direct invloed; er is sprake van 'klassieke sturing', dat wil zeggen de raad stelt kaders, het college voert uit, legt verantwoording af en de raad controleert. Welke informatie de raad wanneer ontvangt en wanneer beslissingen te nemen is aan de raad en het college. We nemen het ambitieniveau bepalen en regelen mee, omdat het ook mogelijk is dat de gemeente taken voor een andere gemeenten doet. Een voorbeeld hiervan is een gemeente die het afval ophaalt of de bijstand uitvoert voor een buurgemeente. Het kan ook ingrijpender. Zo hebben de gemeenten Woerden en Oudewater besloten dat alle medewerkers van Oudewater vanaf januari 2015 in dienst zijn bij de gemeente Woerden. Vanuit Woerden worden de diensten voor beide gemeenten geleverd. De diensten worden geleverd door middel van dienstverleningsovereenkomst en uitvoeringsovereenkomsten. Deze vorm van samenwerken speelt als de gemeente een taak

of taken zo belangrijk vindt dat ze die zelf wil blijven doen. Als bijvoorbeeld de kosten relatief hoog zijn, vanwege de schaal van de gemeente kan worden besloten om de taak voor een andere gemeente te doen. Er is dan een spanning tussen zelf willen doen en de schaal en/of kosten. Daarbij kan regelmatig worden gekeken of zelf doen nog het gewenste resultaat oplevert. Bij zelf doen in combinatie met taken voor anderen doen gaat het erom: doen we het nog goed genoeg? Wat is nodig om het goed te doen? De sturingsvraag is daarom: *Bij welke taken is het de vraag of de gemeente die kan blijven uitvoeren? Wat zou de raad willen weten over deze taken? Wil de raad dan bijvoorbeeld een vergelijking met andere gemeenten? En wat wil de raad dan vergeleken hebben?*

2. Regisseren en verbinden.

Bij het ambitieniveau regisseren en verbinden wordt vaak voor samenwerking via verbonden partijen gekozen. Verbonden partijen kunnen publiekrechtelijk (gemeenschappelijke regelingen²) of privaatrechtelijk (BV/NV of stichting of vereniging met de gemeente in het bestuur) zijn (zie de website PM voor meer uitleg).

Bij gemeenschappelijke regelingen was het gebruikelijk dat de raad stuurt via het college, zoals via het geven van een zienswijze op de begroting. Er zijn in de loop van de jaren alternatieven voor deze vorm van sturing ontwikkeld. In de kern gaat het er dan om dat raden sturen met de gemeenteraden en raadsleden van de andere regiogemeenten (ook wel dynamisch of direct sturen genoemd). Dat kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld:

- Gezamenlijke regionale raadsbijeenkomsten waaraan alle raadsleden deelnemen. Voorbeelden hiervan zijn de Drechtsteden en de Twenteraad.
- De gemeenteraad kiest enkele raadsleden die aan een inter-regionale commissie of regionaal deelnemen.
- Lichtere vormen, bijvoorbeeld door voor sommige samen-

² Het gaat dan in ieder geval om een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie. De andere vormen van gemeenschappelijke regelingen vallen meestal niet onder de verbonden partijen.

werkingen ambassadeurs vanuit de raad aan te wijzen. Kortom, er zijn meerdere manieren van sturing mogelijk door de raad. Daarbij is het ook mogelijk voor sommige taken te kiezen voor sturing via het college, maar voor andere taken voor meer directe sturing. Als een taak bijvoorbeeld een groot maatschappelijk belang heeft en/of veel beleidsvrijheid heeft kan de raad kiezen voor een vorm van meer directe sturing. Een belangrijke vraag is daarom: *bij welke taken wil de raad 'via het college' sturen en bij welke taken wil de raad meer 'zelf' sturen en hoe dan?*

Ongeacht het antwoord op deze vraag is het van belang te bepalen waarop de raad wil sturen. Bij gemeenschappelijke regelingen is er een voorgeschreven begrotings- en rekening-cyclus. Dit heeft voordelen: de basisinformatie is er normaal gesproken. Het is echter de vraag of dit voldoende is. *De vraag is: waar wil de raad op sturen? Op de begroting en rekening? Of wil de raad meer inhoudelijk sturen? En welke informatie wil de raad dan? En vooral ook hoe? Is dat via documenten? of is dat via gesprek? Of nog anders?*

Bij privaatrechtelijke partijen is het lastiger de vraag te beantwoorden hoe de raad kan sturen. De partijen die deelnemen aan een stichting, vereniging, BV of NV zijn meestal divers, dat wil zeggen overheden en niet-overheden. Die diversiteit is vaak de reden te kiezen voor een dergelijke vorm. Een overleg van raden is dan minder voor de hand liggend. Dit betekent dat de sturing van de raad bij een privaatrechtelijke verbonden partij veelal via het college loopt. De vraag is dan hoe kan de raad zijn inzicht in de verbonden partij vergroten? Een valkuil is dan dat de sturing wordt beperkt tot sturen op input: hoeveel dragen wij bij? Dit terwijl het ook gaat om output en outcome: wat hebben ze gedaan? en in hoeverre draagt dit bij aan onze doelstellingen? Bijvoorbeeld als het groenbeheer door een BV wordt gedaan waar diverse gemeenten de eigenaar van zijn, dan is een input vraag: hoeveel kost het ons? of hoeveel kost het de burgers en bedrijven? Een output vraag is: hoe vaak halen ze het afval op? Een outcome vraag is: hoeveel dragen ze bij

aan ons doel 'een schone, veilige gemeente'? is het zwerfafval afgenomen?

De belangrijkste sturingsvraag van de raad bij privaatrechtelijke verbonden partijen is: *Welke samenwerkingen vinden we het belangrijkste? En wat willen we dan van deze partijen weten, wat betreft input, output en outcome?*

3. Opdrachten geven

Bij het ambitieniveau opdrachten geven gaat het om taken die andere partijen in opdracht van de gemeente uitvoeren via een aanbesteding, subsidies of contracten/convenanten. De raad stuurt per taak op de inhoud (wat willen we bereiken?) en financieel (wat mag het kosten?). De raad kan bijvoorbeeld sturen op het onderhoudsniveau van groen, de aanwezigheid van culturele instellingen, het aanbod van dagactiviteiten voor ouderen en mensen met een handicap. Hoe de taak wordt georganiseerd is aan het college. Daarbij heeft de raad een controlerende taak. Het college en de raad kunnen afspraken maken om regelmatig (bijvoorbeeld jaarlijks) te monitoren, zodat de raad kan zien wat inhoudelijk is gedaan en voor welke kosten. Het college heeft dan de taak deze informatie te leveren. Dit hoeven niet per se hele specifieke en meetbare afspraken te zijn. Het kunnen ook afspraken zijn als verbetering van het veiligheidsgevoel van burgers. Het is dan wel goed na te denken wat daarbij wordt verwacht en hoe het concreet te maken (bijvoorbeeld een enquête onder burgers of vermindering van het aantal klachten). Het is hierbij van belang dat vooraf wordt afgesproken waar achteraf op wordt gemonitord. De vraag is dus: *bij welke taken wil de raad sturen op het doel en bij welke volstaat het om alleen problemen te melden? Hoe wil de raad sturen? op welk doel? en hoe kan dat zinvol worden gemonitord zonder veel bureaucratie?*

4. Stimuleren en faciliteren

Kenmerkend voor het vierde ambitieniveau is dat burgers, bedrijven of instellingen taken doen of zelfs overnemen van de gemeente. Het initiatief ligt bij de burgers, bedrijven of in-

stellingen. De gemeente stimuleert en faciliteert. Het gaat dan vaak om nieuwe vormen van samenwerken met burgers en/of met bedrijven en maatschappelijke instellingen.

Het is bij stimuleren en faciliteren de vraag hoe de raad kan sturen. Inhoudelijk sturen is niet meer aan de orde. Het zijn immers de burgers, bedrijven of instellingen die (grotendeels) bepalen wat ze doen en niet. Dit betekent dat er alleen sprake kan zijn van processturing. Het gaat er dan om of bijvoorbeeld burgers goed worden ondersteund. Of alle wijk- of dorpsraden worden gehoord door de organisatie en het college. Of het algemeen belang voldoende wordt gediend. En is er een goede afweging van wat dat algemeen belang is? Worden daar alle relevante partijen bij betrokken? Dus bijvoorbeeld niet alleen de eigen straat of buurt, maar ook de straten of buurten in de omgeving als die mogelijk ook gevolgen ondervinden? Kortom is het proces goed?

Iets vergelijkbaars geldt als het gaat om overleggen, met bijvoorbeeld (jeugd)zorgverleners, scholen en woningbouwverenigingen.

Als er geld is betrokken bij de taken dan hoort daar wel enige vorm van verantwoording bij, maar ook deze verantwoording is procesmatig - laten zien dat het geld goed is besteed. Daarbij is het algemeen belang relevant, maar niet bijvoorbeeld prestatie-indicatoren.

Kort samengevat bij stimuleren en faciliteren heeft de raad een andere rol dan bij de andere vormen van samenwerking. Het is van belang deze rol expliciet vorm te geven: *Wat betekent stimuleren en faciliteren voor de rol van de raad? Hoe gaat de raad die rol invullen?*

In tabel 3 is de belangrijkste sturingsvraag per ambitieniveau opgenomen.

Tabel 3. Sturingsvragen bij samenwerking per ambitieniveau

Ambitieniveau	Voorbeelden van samenwerkingsvormen	Sturingsvraag
1. Bepalen en regelen: zelf doen <ul style="list-style-type: none"> • Controle is belangrijk • Schaalvergroting kan meespelen 	<ul style="list-style-type: none"> • De eigen organisatie • Servicen van andere overheden • Gemeenschappelijke regeling waarbij de gemeente de centrumgemeente is. 	Welke taken wil de gemeente zelf doen en hoe te organiseren dat dit kan? Wanneer heroverwegen? Bij welke taken is het de vraag of de gemeente die kan blijven uitvoeren? Voor de gemeente zelf en voor andere gemeenten? Wat zou de raad willen weten over deze taken? Wil de raad dan bijvoorbeeld een vergelijking met andere gemeenten?
2. Regisseren en verbinden: zelf willen bepalen, maar andere zijn nodig voor kennis, schaal e.d. De gemeenten hebben een sterke rol. De deelnemende partijen zijn gelijkwaardig.	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschappelijke regeling • BV/NV • Stichting/vereniging (met deelname gemeente aan bestuur) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenschappelijke regelingen: <ul style="list-style-type: none"> • bij welke taken wil de raad 'via het college' sturen en bij welke wil de raad meer 'zelf' sturen en hoe dan? • waar wil de raad op sturen? Op de begroting en rekening? Of wil de raad meer inhoudelijk sturen? En welke informatie wil de raad dan? En vooral ook hoe? Is dat via documenten? of is dat via gesprek? Of nog anders? • BV/NV/stichting/vereniging met bestuurlijk belang: welke vindt de raad de belangrijkste? En wat wil de raad dan van deze partijen weten, wat betreft input, output en outcome?
3. Opdrachten geven: de gemeente heeft een taak en vindt die belangrijk, maar voert de taak niet zelf uit, vanwege kennis en/of schaal die nodig is, marktgericht werken of omdat vooraf niet bekend is wat de vraag is, waardoor er een bepaalde flexibiliteit nodig is.	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidie met prestatienorm • Publiekrechtelijk convenant • Privaatrechtelijk contract • Inkoopcontract met private sector • PPS (investering met private sector) 	Bij welke taken wil de raad sturen op het doel en bij welke volstaat het om alleen problemen te melden? Hoe wil de raad sturen? op welke doelen? en hoe kan dat zinvol worden gemonitord zonder veel bureaucratie?
4. Stimuleren en faciliteren: andere partijen hebben een taak en/of andere partijen willen iets. De gemeente stimuleert de taak (bij geen vraag pakt de gemeente de taak niet zelf op)	<ul style="list-style-type: none"> - Overleggen - Subsidies zonder prestatieverplichting - Facilitering van overleg of activiteiten - Wijk- en dorpsraden - Right to challenge 	Wat betekent stimuleren en faciliteren voor de rol van de raad? Hoe gaat de raad die rol invullen?
Evalueren: alle niveaus	<i>Gaat de samenwerking, zoals vooraf gedacht? Is de kwaliteit van de taak voldoende? Zijn de kosten zoals verwacht? Zijn er ontwikkelingen die aanleiding geven de samenwerking of de samenwerkingsvorm te heroverwegen? Hoe zijn de samenwerkingen veranderd? Waar staat de gemeente?</i>	

Evaluatie

Voor alle samenwerkingsvormen geldt dat het belangrijk is af en toe te evalueren. Dat kan bijvoorbeeld redelijk in het begin van een samenwerking. Dit om te kunnen bijsturen indien nodig. Dat geldt zeker ook voor de wijze van sturen door de raad. Welke informatie de raad wil en dergelijke. Daarnaast is een reguliere evaluatie, bijvoorbeeld om de vier jaar, van belang. Voor specifieke samenwerkingen, maar bijvoorbeeld ook per type samenwerking. Tot slot, is het ook goed zo nu en dan stil te staan bij vragen als: welke samenwerkingen zijn erbij gekomen of zijn veranderd? Dit is van belang voor het beeld van waar de gemeente staat. Veranderingen gaan vaak geleidelijk. Daarom is het zinvol de veranderingen af en toe door te nemen en de vraag te stellen wat ze betekenen. Zijn we inmiddels heel veel met dezelfde gemeenten gaan samenwerken? En wat betekent dat? Of hebben we inmiddels niet erg veel net verschillende samenwerkingsvormen en samenwerkingspartners? En wat betekent dat?

Kortom na het aangaan van de samenwerking gaat het om vragen als: *gaat de samenwerking, zoals vooraf gedacht? Is de kwaliteit van de taak voldoende? Zijn de kosten zoals verwacht? Zijn er ontwikkelingen die invloed die aanleiding geven de samenwerking of de samenwerkingsvorm te heroverwegen? Hoe zijn de samenwerkingen veranderd? Waar staat de gemeente?* Deze vragen hebben we in tabel 3 opgenomen.

4 OSSE KEUZEN VOOR SAMENWERKINGSVORMEN

Beleid

In dit hoofdstuk geven we de antwoorden van Oss op de vragen uit het afwegingskader van hoofdstuk 3 (figuur 4). De antwoorden zijn op basis van het beleid van Oss. In hoofdstuk 5 kijken we naar welke samenwerkingsvormen er daadwerkelijk zijn. Dit hoofdstuk is als volgt ingedeeld:

- Voor welk profiel heeft Oss gekozen? In paragraaf 4.1 geven we hiervan een schets op basis van het document 'Oss en de regio'.
- Daarna (paragraaf 4.2) kijken we naar de antwoorden van Oss op de vragen: bij welke taken willen we samenwerken? Welke ambities zijn er? Met welke partijen en gemeenten wil Oss samenwerken? Vervolgens vullen we figuur 4 in voor Oss.
- Vanuit de figuur beantwoorden we de vraag welke samenwerkingsvormen we verwachten in Oss (paragraaf 4.3).
- Tot slot, gaan we erop in wat de antwoorden betekenen voor de sturing van de raad bij het aangaan van samenwerkingen (paragraaf 4.4).

Voor dit hoofdstuk zijn vooral het document: 'Oss en de regio 2015 - 2020; samenwerken in perspectief' (verder 'Oss en de regio' genoemd) en de programmabegroting van belang. Deze informatie is aangevuld met antwoorden op vragen die we in gesprekken hebben gesteld (zie bijlage 4 voor de bronnen en interviews).

4.1 Wat is de visie van Oss op het profiel van de gemeente?

Profiel Oss:
de maatschappelijke opgave bepaalt de schaal en het type samenwerking

De programmabegroting en het document 'Oss en de regio' geven het belang van samenwerken voor Oss aan. In het programma 'kracht van de samenleving' ligt het accent op ruimte geven voor en het stimuleren van maatschappelijke initiatieven. In het programma '(regionale) samenwerking en netwerken' ligt het accent op regionale samenwerking. Het gaat dan vooral om de rol die Oss voor zichzelf ziet en een schets van de verschillende netwerken (Agrifood, As 50).

De begroting geeft aan wat de gemeente zelf blijft doen "We kiezen steeds voor een omvang die past bij onze taken en maatschappelijke opgaven. We gaan regelmatig na of onze organisatie voldoende bestuurlijke veerkracht heeft en we zorgen dat we anticiperen op relevante wijzigingen in het krachtenveld om ons heen." (begroting 2017, p. 20).

Dit sluit aan bij 'Oss in de regio' "Bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden toetsen wij in hoeverre de samenwerking op strategisch niveau meerwaarde heeft. Meerwaarde kan bestaan in termen van lagere kosten, hogere kwaliteit, mindere kwetsbaarheid, kennis, innovatie, specialisatie, efficiency, slagkracht etc." (Oss in de regio, p. 8). En op pagina 9 staat "Ook het type samenwerking verschilt per maatschappelijke opgave. Wij vinden: de aard en omvang van maatschappelijke opgaven bepaalt de schaal en het type samenwerking dat we daarbij aangaan."

Het antwoord op de vraag: wat is het profiel van Oss? vatten we als volgt samen. Per taak of opgave kiest Oss met wie wat te doen. Daarbij is het een mogelijkheid een taak zelf te doen. Er is geen inhoudelijk criterium op basis waarvan een taak altijd door de gemeente word gedaan of juist niet. Kortom: de maatschappelijke opgave bepaalt de schaal en het type samenwerking.

4.2 Wat zijn de antwoorden van Oss op de vragen uit het afwegingskader?

Voor de keuze van een samenwerkingsvorm hebben we in figuur 4 drie hoofdvragen gesteld: Bij welke type taken/opgaven wil Oss samenwerken? Met wie? En wat zijn aanvullende criteria?

4.2.1 Bij welke taken samenwerken?

Voor beantwoording van de vraag bij welke taken Oss wil samenwerken kijken we naar de programma's in de begroting.

Kenmerken taken/opgaven

De kenmerken van taken / opgaven die voor Oss belangrijk zijn bij de overweging om samen te werken of niet zijn:

- Omvang opgave
- Verzorgingsgebied

In de begroting 2017 staat *“We willen in de regionale samenwerking een duidelijke positie en strategie bepalen en uitdragen. We zetten in op meer focus in samenwerking, een goed doordachte strategie en passen deze aan als de ontwikkelingen dit vragen. Dat helpt bij het prioriteren, maakt ons doelgericht en biedt meer kans op goede resultaten. De focus verschilt per domein of programma.”* (begroting 2017, p. 20). Een duiding van hoe het verschilt staat niet in het programma (regionale) samenwerking en netwerking.

Per inhoudelijk programma worden in de begroting de belangrijkste samenwerkingsverbanden genoemd. Zo wordt Agri-food Capital regelmatig genoemd. De enige samenwerkingen die systematisch worden genoemd zijn gemeenschappelijke regelingen. Deze worden aan de programma's in de begroting toegeedeeld. Dit is overigens verplicht.

Zoals in paragraaf 4.1 aangegeven speelt de omvang van een opgave een belangrijke rol. Dat blijkt uit een zin als *“We kiezen steeds voor een omvang die past bij onze taken en maatschappelijke opgaven”*. Daarnaast gaat Oss uit van een *natuurlijk verzorgingsgebied* *“We blijven het Maasland als ons natuurlijke verzorgingsgebied zien”*. (Oss in de regio, p. 1).

Het antwoord op de vraag: welke kenmerken van taken zijn voor Oss van belang bij de afweging wel of niet samenwerken is: de omvang van de opgave (schaal) en het voorzieningengebied.

Ambities

De ambities voor samenwerken zijn door Oss als volgt ingevuld:

1. **bepalen en regelen: niets per se zelf. Samenwerken dan centrumgemeente als dat kan**
2. **regisseren en verbinden: bij voorkeur geen zware regelingen**
3. **opdrachten geven volgt uit andere beslissingen**
4. **stimuleren en faciliteren: zoveel mogelijk**

Als we naar de documenten 'Oss en de regio' en de begroting kijken dan zien we daar twee accenten:

- Oss wil een krachtige centrumgemeente zijn
- Oss wil veel ruimte geven aan wijk- en dorpsgericht werken

In figuur 4 hebben we vier ambities onderscheiden. Deze hebben we zelf zo geformuleerd vanuit de literatuur. Oss gebruikt deze ambities niet. We hebben daarom de ambities van Oss vertaald naar de ambities in figuur 4.

Krachtige centrumgemeente

Uit het document 'Oss en de regio' blijkt dat Oss zelf taken doet. Indien er redenen zijn voor heroverweging, zoals kosten, kwaliteit, mindere kwetsbaarheid, kennis, innovatie, specialisatie, efficiency, slagkracht en dergelijke dan wordt samenwerken overwogen. Er is geen inhoudelijke afbakening wat Oss per se zelf wil doen. Indien inwoners een taak willen overnemen of als iets (inmiddels) toch meer bij de regio past dan kan een taak worden overgedragen aan inwoners of de regio. Als een taak naar de regio gaat dan speelt de ambitie van centrumgemeente; Oss blijft dan de taak zoveel mogelijk zelf doen en doet de taak ook voor andere gemeenten. Dit laatste alleen als het de goede regio betreft (het natuurlijke verzorgingsgebied). We concluderen daarom dat ambitieniveau 1 het uitgangspunt is, maar dat dit (na weging) vervangen kan door een ander ambitieniveau. Daarbij wordt de rol van centrumgemeente nadrukkelijk meegewogen. Er is geen taak die Oss per se zelf wil blijven doen.

Samenwerken in de regio

Als Oss samenwerkt in de regio dan is de vraag of dat in de vorm gaat van een verbonden partij (ambitieniveau 2: regisseren en verbinden) of een lichtere vorm (ambitieniveau 3: opdrachten geven) of nog lichter (ambitieniveau 4: stimuleren en faciliteren). Als we alvast vooruit lopen op de vraag 'welke andere criteria vindt Oss belangrijk?' (zie onder 4.2.3) dan zien we dat daar het antwoord is dat Oss een voorkeur heeft voor lichte vormen van samenwerken. Bij deze vormen kan het gaan om ambitieniveau 4 (stimuleren en faciliteren), maar ook om ambitieniveau 3 (opdrachten geven).

Ruimte aan maatschappelijke initiatieven en wijk- en dorpsgericht werk

De ambitie om ruimte te geven aan maatschappelijke initiatieven en het wijk- en dorpsgericht werken is duidelijk een ambitie op het terrein van ambitieniveau 4 (stimuleren en faciliteren). Ook de doelstellingen in het programma 'kracht van de samen-

leving' zijn hier duidelijk op gericht. Het gaat dan om: inwoners en initiatiefnemers ervaren een meedenkende overheid en sterke wijken en dorpen.

Contracten, convenanten en andere vormen van opdrachten geven

Als we deze ambities op een rij zetten dan volgt daaruit dat ambitieniveau 1 (zelf doen) en ambitieniveau 4 (stimuleren en faciliteren) beleidsmatig een voorkeur hebben. Waarbij zelf doen ook kan betekenen iets voor andere gemeenten doen (Oss als centrumgemeente). Ambitieniveau 2 (regisseren en verbinden) heeft de het minste de voorkeur. Ambitieniveau 3 (opdrachten geven) is niet zozeer een doel als wel meer een gevolg. Dit ambitieniveau is relevant bij inkoop en subsidies en ook bij samenwerken met andere gemeenten en partijen via contracten of convenanten. Omdat lichte vormen de voorkeur hebben boven zwaardere vormen kunnen contracten en convenanten een regelmatig gekozen optie zijn. Tenzij stimuleren en faciliteren volstaat. Ook relevant voor ambitieniveau 3 is dat Oss een inkoop- en subsidiebeleid heeft, maar daar zijn geen expliciete ambities aan heeft gekoppeld (zoals bij Oss als centrumgemeente of regionale samenwerking en netwerken). We concluderen daarom dat Oss vooral om pragmatische redenen voor ambitieniveau 3 kiest en niet zozeer vanwege een principiële keuze voor dit ambitieniveau.

Het *antwoord* op de vraag: welke ambities heeft Oss bij de diverse taken is: de inhoudelijke focus van de ambities ligt op Oss als centrumgemeente (ambitieniveau 1) en Oss als gemeente die netwerken ondersteunt (ambitieniveau 4). Praktisch gevolg is dat ook op opdrachten geven (ambitieniveau 3) een accent komt te liggen, omdat zware vormen geen voorkeur hebben.

4.2.2 Met wie wil Oss samenwerken?

Een algemeen antwoord op de vraag: met wie wil Oss samenwerken? is: dat beoordeelt Oss per taak /per opgave. Oss kijkt naar het krachtenveld en werkt dan samen. Dat geldt zowel

voor met welke andere overheden als met welke andere partijen. Deze lijn is uit 'Oss en de regio' te halen. Hieronder gaan we in op de vraag: met welk type partijen en met welke gemeenten wil Oss samenwerken?

Welk type partijen?

Oss wil samenwerken met de volgende partijen:

Afhankelijk van het krachtenveld. Zoveel mogelijk in combinatie met maatschappelijke voorzettingen, burgers, maatschappelijke instellingen, bedrijven.

In de begroting 2017 staat dat Oss vindt dat maatschappelijke opgaven het beste kunnen worden aangepakt met inwoners, bedrijfsleven en maatschappelijke partners. Regionaal gaat de voorkeur uit naar triple helix (bedrijfsleven en maatschappelijke partners). Hieruit blijkt dat Oss zo breed mogelijk wil samenwerken.

Welke gemeenten?

Oss wil samenwerken met de volgende gemeenten:

Afhankelijk van het voorzieningengebied. In ieder geval zijn het Maasland, Landerd en Bernheze, maar ook Uden en Veghel (Meierijstad) belangrijke partners.

De vraag: met welke gemeenten wil Oss samenwerken? kent als antwoord: *"We kijken naar bestaande patronen, bijvoorbeeld waar mensen winkelen, onderwijs volgen en werken. Een bestuurlijke samenwerking die aansluit bij die patronen, is niet alleen voor gemeenten, maar ook voor bedrijven en instellingen*

effectiever en efficiënter." (Oss en de regio, p. 2).

Als we dan kijken naar welke gemeenten onder de bestaande patronen vallen, dan zien we dat als mogelijkheden worden gegeven: *"We blijven het Maasland als ons natuurlijke verzorgingsgebied zien."* En *"Kernen die zich op Oss oriënteren zijn welkom bij de gemeente Oss. De positie van Oss in de regio is ook die van verbindingstad tussen 's-Hertogenbosch en Nijmegen. Naast de sterke banden die inwoners van de gemeenten Oss, Landerd en Bernheze hebben, blijken daar ook Uden en Veghel bij te horen. Deze vijf gemeenten vormen een echte streek."* (advies B&W bij de actualisatie van Oss in de regio, p. 1).

We merken hierbij op dat Veghel vanaf 2017 onderdeel uitmaakt van de gemeente Meierijstad. Of dit gevolgen heeft en welke is op het moment van het onderzoek nog niet duidelijk.

Het *antwoord* op de vraag: met wie wil Oss samenwerken? is: met wat bij de situatie past en in ieder geval, als het kan in combinatie met diverse partijen; overheden, maatschappelijke instellingen, bedrijven en burgers samen. En als het over andere gemeenten gaat dan gaat het in eerste instantie om Landerd, Bernheze, Uden en Veghel (Meierijstad), maar het kan ook breder, afhankelijk van wat er bij de taak/opgave past.

4.2.3 Andere criteria

Oss gebruikt het volgende criterium:

Zo licht mogelijke vormen (flexibiliteit), bijvoorbeeld overeenkomsten en netwerksamenwerking

In 'Oss en de regio' geeft Oss nadrukkelijk aan als criterium lichte vormen van samenwerking te hanteren: *"Oss kiest voor een zo licht mogelijke vorm van samenwerking, passend bij de maatschappelijke opgaven. Als netwerksamenwerking mogelijk is, heeft dit de voorkeur, omdat het een lichte vorm van samen-*

werking is, waaraan relatief weinig verplichtingen zijn verbonden. Deze samenwerking gebeurt vanuit gezamenlijke belangen. De partijen hebben gezamenlijk prioriteiten gesteld en ze voelen zich allemaal betrokken bij het doel van de samenwerking. De samenwerking kan zich ook aanpassen aan verschillende niveaus en diverse partijen. Dat betekent dat we proberen nieuwe partijen, zoals kleine bedrijven of burgers, actief bij samenwerking te betrekken. We willen niet alleen in bestaande netwerken denken.” (Oss in de regio, p. 8).

Het antwoord op de vraag welke andere criteria Oss hanteert bij samenwerken is dat lichte vormen de voorkeur hebben. Dat interpreteren we als volgt:

- Nieuwe netwerkachtige vormen van samenwerken, zoals burgerparticipatie hebben de voorkeur. Ook triple helix past daarin. Het gaat dan dus met name om het ambitieniveau: en stimuleren en faciliteren.
- Lichte vormen in combinatie met Oss als centrumgemeente betekent dat er bij voorkeur via een contract of convenant wordt samengewerkt. Het gaan om het ambitieniveau opdrachten geven. Dit kan ook inhouden dat Oss taken voor andere gemeenten doet via een contract of convenant.

4.3 Verwachte samenwerkingsvormen Oss

De laatste vraag bij het aangaan van samenwerkingen in Oss is: welke samenwerkingsvormen hebben de voorkeur? Het antwoord hierop is:

Vorm:

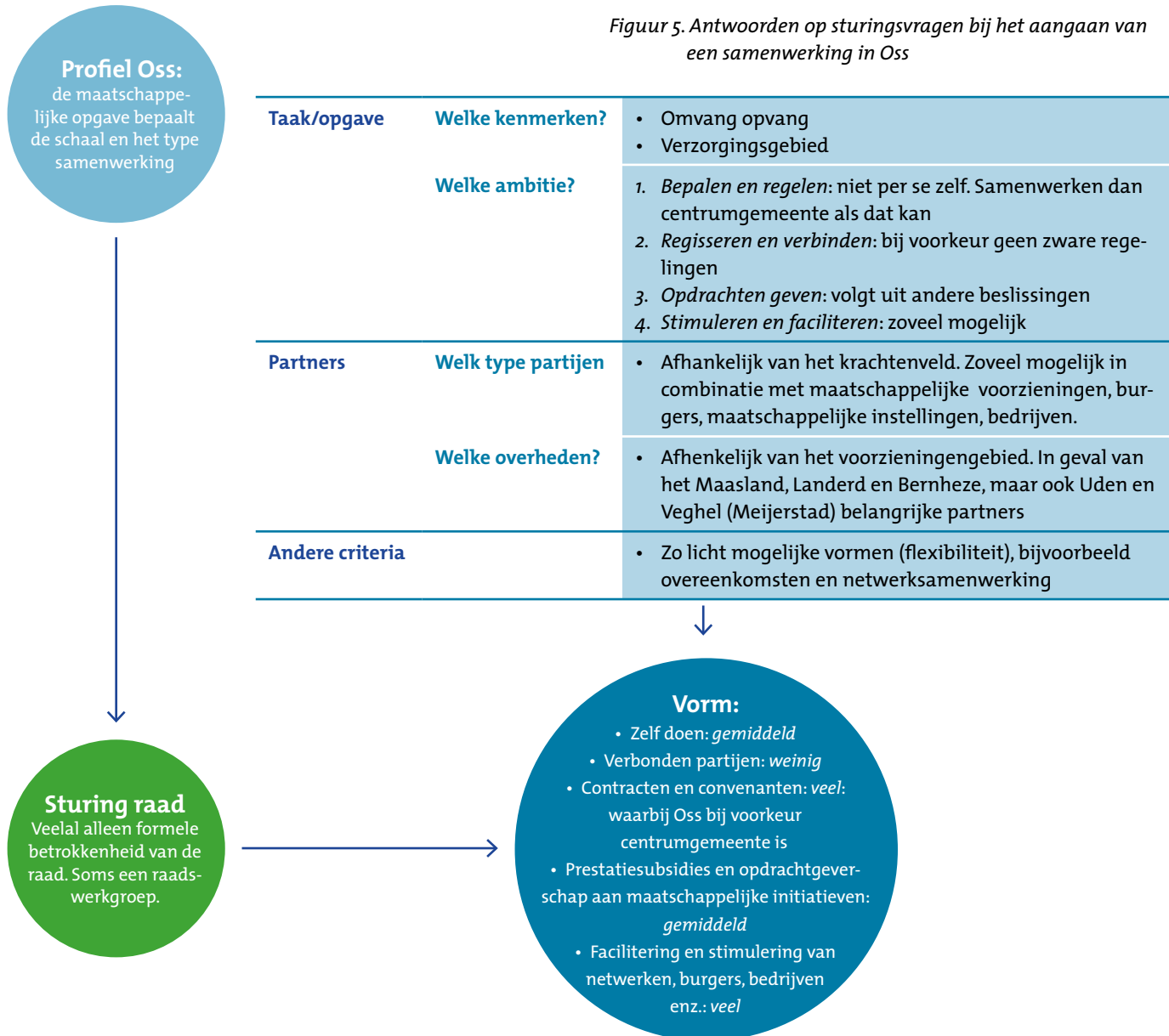
- Zelf doen: *gemiddeld*
- Verbonden partijen: *weinig*
- Contracten en convenanten: *veel*: waarbij Oss bij voorkeur centrumgemeente is
- Prestatiesubsidies en opdrachtgeverschap aan maatschappelijke initiatieven: *gemiddeld*
- Facilitering en stimulering van netwerken, burgers, bedrijven enz.: *veel*

Dit antwoord hebben we afgeleid uit de antwoorden op het afwegingskader die we voor Oss hebben gevonden. Samenvattend is de argumentatie als volgt:

- Over de mate waarin de gemeente taken zelf wil doen zien we enerzijds dat het uitgangspunt is dat Oss taken zelf doet en anderzijds dat alles heroverwogen kan worden als daar een reden voor is. We gaat er daarom vanuit dat het aantal taken/ opgaven dat Oss zelf doet gemiddeld is.
- Verbonden partijen (zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk) hebben niet de eerste voorkeur. Dit omdat er een voorkeur is voor lichte vormen. De ambitie om centrumgemeente te zijn kan ook via bijvoorbeeld een convenant worden geregeld (bijvoorbeeld een regeling zonder meer volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen).
- Er is een voorkeur voor lichte vormen en flexibiliteit. Dat leidt tot een focus op contracten en convenanten, maar ook op nog lichtere vormen, zoals stimuleren en faciliteren van initiatieven.
- Bij opdrachten geven (zoals prestatiesubsidies en opdrachten aan maatschappelijke instellingen) hebben we geconcludeerd dat de ambities hierbij met name pragmatisch en niet principieel zijn. Ook hier nemen we daarom aan dat het ambitieniveau gemiddeld is.
- Tot slot, ligt er een sterk accent op stimuleren en faciliteren in bijvoorbeeld het programma ‘de kracht van Oss’.

In figuur 5 vatten we de antwoorden op de sturingsvragen bij het aangaan van samenwerking in Oss samen.

Figuur 5. Antwoorden op sturingsvragen bij het aangaan van een samenwerking in Oss



4.4 Sturing van de raad bij het aangaan van samenwerkingen



Procesafspraken over wanneer en hoe de raad te betrekken hebben we niet gevonden. De wettelijke procedures zijn daarom het uitgangspunt voor zwaardere vormen van samenwerken.

De visie van Oss geeft in bepaalde gevallen een antwoord op de vraag wel of niet samen te werken bij een taak, met wie en hoe. Dat is het geval als het een samenwerking betreft met een buurgemeente van Oss (uit het natuurlijke verzorgingsgebied), waarbij de buurgemeente Oss vraagt een taak ook voor die gemeente uit te voeren. Het antwoord zal dan vaak ja zijn. Oss wil immers met gemeenten uit in ieder geval de A50 samenwerken. Ook wil Oss taken zelf doen en centrumgemeente zijn. Het ligt dan voor de hand dat de samenwerking via een contract of convenant wordt geregeld, dat wil zeggen zo licht mogelijk.

Op veel andere samenwerkingsvragen geeft de visie van Oss een minder direct antwoord. Dat komt door de organische werkwijze. Dat betekent dat taken / opgaven kunnen worden heroverwogen, dat het flexibel is met wie samen te werken en dat de samenwerkingsvorm bij voorkeur licht is. Burgers en bedrijven die taken willen overnemen worden daarin gestimuleerd. Bij een organische proces gaat het om het inspelen op ontwikkelingen en daarbij passende keuzen maken. Het ligt dan voor de hand de raad in een vroeg stadium en vrij intensief te betrekken; er zijn dan immers geen antwoorden die vanzelf uit de visie volgen.

Als we het wat technischer formuleren dan volgt Oss een 'organisch proces', dat wil zeggen Oss speelt in op ontwikkelingen en maakt bij de ontwikkelingen passende keuzen. Dit in tegenstelling tot processen die van te voren zoveel mogelijk worden gepland (blauwdruk processen). Ook bij een 'organisch proces' kan overigens worden gepland en afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld voor de betrokkenheid van de raad. Het gaat dan om een planning / afspraken meer gericht op fasen, bijvoorbeeld door op meerdere momenten na te gaan of en hoe de raad mee wil denken.

5 OSSE KEUZEN VOOR SAMENWERKINGSVORMEN

Het beleid in de praktijk

In dit hoofdstuk staat de praktijk van Oss voorop. Welke samenwerkingsvormen komen voor in de praktijk? En hoe verhoudt zich dat met het beleid? Dit hoofdstuk is als volgt ingedeeld:

- Welk profiel heeft Oss in de praktijk? Hier gaan we paragraaf 5.1 op in.
- In paragraaf 5.2 zetten we op een rij welke samenwerkingsvormen we in Oss tegenkomen. Ook gaan we in op de vraag bij welke taken en met wie Oss samenwerkt in de praktijk.
- In paragraaf 5.3 vergelijken we de antwoorden die we hebben gevonden in hoofdstuk 4 (beleid) met de praktijk.
- In de laatste paragraaf (5.4) gaan we in op de sturing van de raad bij het aangaan van samenwerkingen.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de programmabegroting 2016 en 2017, het document: 'Oss en de regio', de stukken van de raads werkgroep 'invloed gemeenteraad op regionale samenwerkingsverbanden' en enkele andere aanvullende stukken. Aan de hand van de raadssessie van 23 november 2016 en de ambtelijke klankbordgroep, eind februari 2017 hebben we een verdere invulling kunnen geven aan dit hoofdstuk. Hetzelfde geldt voor enkele interviews die we hebben gehouden met ambtenaren (zie bijlage 4).

5.1 Het profiel van Oss in de praktijk

Oss heeft als profiel van de gemeente: de maatschappelijke opgave bepaalt de schaal en de type samenwerking. In de begroting is aangegeven dat de gemeente regelmatig nagaat of zelf doen nog steeds het beste is.

Het is de vraag wat 'regelmatig nagaan' inhoudt. In het ambtelijk kringgesprek is aangegeven dat de bezuinigingen een belangrijk moment voor heroverweging was. Ook bij nieuwe taken, zoals de decentralisaties, wordt gewogen wat het beste is. Verder wordt gereageerd op signalen en ontwikkelingen. Zo is digitalisering een belangrijke ontwikkeling die heeft geleid tot plannen voor samenwerken op ICT-gebied.

Tot slot, is belangrijk dat er recent herindelingen zijn geweest. Oss deed taken voor Geffen en Lith. Doordat Geffen en Lith bij Oss zijn gekomen doet Oss minder voor andere gemeenten.

5.2 De samenwerkingsvormen van Oss in de praktijk

In tabel 4 hebben we de door Oss gekozen samenwerkingsvormen opgenomen voor zover die uit de begroting en enkele aanvullende documenten en websites zijn af te leiden. Deze tabel gebruiken we om af te leiden bij welke taken, met wie en hoe Oss samenwerkt.

Tabel 4a Publiekrechtelijke verbonden partijen

Gemeenschappelijke regelingen (openbaar lichaam)	Aantal gemeenten	Regioduiding
Regionale Ambulancevoorziening	44	Brabant - Noord, Midden en West
GGD	27	Brabant - Noord en Regio Tilburg
Omgevingsdienst Brabant Noord	19	Brabant - Noord
Veiligheidsregio	19	Brabant - Noord
Brabants Historisch Informatiecentrum	17	Brabant - Noordoost
Kleinschalig collectief vervoer	12	Brabant - Noordoost - Oost
Regionaal bureau Leerplicht en voortijdig schoolverlaten	12	Brabant - Noordoost - Oost
Werkvoorzieningsschap	11	Brabant-Noordoost-oost
Openbaar Basisonderwijs	7	-
Belastingssamenwerking Oost-Brabant	5	Oost - Brabant
Heesch - West (bedrijvenpark)	3	-
Milieustraat	2	-
Afvalinzameling in Landerd	2	-

Tabel 4b Privaatrechtelijke verbonden partijen

**Privaatrechtelijk rechtspersonen
(BV/NV/stichting & vereniging met gemeente in bestuur)**

Stichting Regionaal Veiligheidshuis Maas en Leijgraaf*	Stichting met bestuurlijk belang
Stichting AgriFood Capital**	Stichting met bestuurlijk belang
Kracht van Oss***	Stichting met bestuurlijk belang
Talentencampus Oss+	Vereniging met bestuurlijk belang
Oss Life Sciences Park Vastgoed BV++	BV
Bank Nederlands Gemeenten	BV
NV Brabant Water	NV
Coöperatieve Vereniging Midwaste	Coöperatieve vereniging

* het Openbaar Ministerie, de politie, Novadic- Kentron, de Raad voor de Kinderbescherming, Reclassering Nederland, Slachtofferhulp, Stichting maatschappelijk werk, Halt, GGZ, Bureau Jeugdzorg

** bedrijfsleven, onderwijs en overheid (via regiegroep Convenant Brabant-Noordoost); 5 gemeenten in het bestuur

*** Rabobank, TIBO (ondernemersvereniging Oss), OIK (Osse industriële bedrijven) en de gemeente Oss. Het stimuleringsfonds van de Kracht van Oss is er om vernieuwende initiatieven uit Oss te ondersteunen. De wethouder is bestuurslid namens de gemeente Oss.

+ bedrijfsleven Oss, gemeente Oss (burgemeester voorzitter). Het programmabureau is de uitvoerende organisatie van TCO. Het bureau wordt aangestuurd door de directeur. De directeur wordt ondersteund door een flexibel team van medewerkers en op projectbasis door een projectteam dat voor die klus is samengesteld. Hij legt rechtstreeks verantwoording af aan het bestuur van de vereniging.

++ gemeente Oss en de provincie Noord - Brabant

Tabel 4c) Convenanten, contracten, overeenkomsten

Convenanten e.d.	Aantal gemeenten	Regiouiding
Convenant Brabant - Noordoost	19	Brabant - Noordoost
Samenwerking As50	5	As50
Bestuurlijke regiegroep Maashorst	4*	Maashorst
Centrumregeling inkoop Wmo (dagbegeleiding)**	11	Brabant - Noordoost - Oost
Centrumregeling inkoop Jeugdhulp**	19	Brabant - Noordoost

* plus waterschap en staatsbosbeheer

** deze samenwerkingen hebben de vorm van een centrumgemeente volgens de Wet gemeenschappelijke regeling. Deze vorm kan ook worden gebruikt om zelf taken voor een andere gemeente uit te voeren, omdat het hier gaat om taken die door een (maatschappelijke) instelling wordt uitgevoerd en niet door de gemeente zelf. Hierdoor zijn deze samenwerkingen (juridisch) vergelijkbaar met een contract of convenant. Bij de Wmo (dagbegeleiding) koopt Oss in voor de regio. Bij jeugdhulp koopt Den Bosch in voor de regio.

Tabel 4d) Subsidies

Op basis van de jaarrekening 2015 heeft Oss voor € 20.593.388 aan subsidies verstrekt. Het gaat daarbij om 411 subsidies. Indien we als grens voor het onderscheid prestatiesubsidie of niet € 100.000 aanhouden. Dan zien we:

- 25 subsidies die groter zijn dan € 100.000. Het gaat om € 18.204.528 dat is 88,4 procent van het totale subsidiebedrag.
- Er zijn 386 subsidies kleiner dan € 100.000. De kleinste subsidie is € 60. Deze 386 subsidies bedragen € 2.388.860; dat is 11,6% van het totale subsidiebedrag.

Indien we de grens bij € 900.000 of meer leggen dan zijn er 10 subsidies. Deze zijn samen € 14.161.798; dat is 68,8 procent.

Tabel 4e) Voorbeelden van overleg / informele samenwerkingen

Voorbeelden van overleg / informele samenwerkingen

Overlegtafel cultuur (overleg van bestuurders van professionele cultuurinstellingen (5 in Oss: Muzelink, Groene Engel, Lievekamp, bieb, Jan Cunen museum) Ambtenaren zitten erbij, maar terughoudende rol)

Watersamenwerking As50+ gemeenschappelijke visie wordt opgesteld voor de ontwikkeling van de waterketen (riolering en zuivering).

Diverse soorten bijeenkomsten met ondernemers in het stadshart

De Innovatieve Maakstad: Op initiatief van een aantal bedrijven op de bedrijventerreinen Elzenburg - De Geer is een nieuw platform opgericht: Oss, de Innovatieve Maakstad.

Wonen in Oss is een initiatief van de gemeente Oss. Partners in het project zijn Bouwend Nederland regio Oss, Bouwfonds Property Development, Rabobank Oss Bernheze, Woningcorporaties BrabantWonen en Mooiland en de NVM-makelaars in de regio Oss. Deze verschillende partijen werken samen om u op een overzichtelijke manier te laten zien wat Oss en de Osse woningmarkt te bieden heeft.

Op overeenstemming gericht overleg onderwijs.*

Logistiek Platform Oss: Zeventien logistieke dienstverleners, verladers en de gemeente Oss werken sinds 2009 samen in het Logistiek Platform Oss.

Dit platform bereidt de inbreng vanuit Oss voor, voor de samenwerking 'vijfsterren logistiek' dat is een samenwerking van logistieke bedrijven in Oss, 's-Hertogenbosch, Meierijkstad en het Land van Cuijk, onderwijs en de gemeenten. De samenwerking is gericht op nieuwe bedrijvigheid in de logistiek en een sterke verbinding tussen onderwijs en het bedrijfsleven.

Het Inkoopplatform Noord - Oost Brabant (INO) is een samenwerkingsverband waarin inkoopadviseurs van 10 regiogemeenten en soms - daar waar dat zinvol of wenselijk ook andere entiteiten (andere gemeenten, overheden, brandweer, enzovoorts) maandelijks bij elkaar komen om (de voortgang van) gezamenlijke inkoopprojecten te initiëren, te bespreken en kennis te delen.

Samenwerking As50/Maashorstgemeenten op P&O-gebied: gericht op het uitwisselen van personeel, overbrengen van kennis.

- Gezamenlijke externe inkoop, zoals raamcontract opleidingen, aanbesteding inhuur,
- Gezamenlijke systemen, zoals www.werkeninnooordoostbrabant.nl; een marktplaats voor vacatures, loopbaan en inhuuropdrachten is vanaf 1 januari 2015 operationeel.
- Onderlinge detacheringen: in 2015/2016 zijn interne klussen naar elkaar uitgezet en zijn 24 medewerkers binnen de As50 uitgewisseld i.v.m. tijdelijke vervanging, re-integratie en gezamenlijke projecten.

** dit is een voor gemeenten verplichte overlegvorm vanuit de Wet passend onderwijs.*

Tabel 4f) Wijk- en dorpsraden en andere vormen van betrokkenheid burgers

Wijk- en dorpsraden

In Oss zijn vijf wijkraden en zes dorpsraden. Hun taken en bevoegdheden zijn geregeld in de verordening Binnengemeentelijke Democratie 2011. De wijk- en dorpsraden zijn commissies van advies aan het college van burgemeester en wethouders. Het doel van het werk van wijk- en dorpsraden is het bewaken, in stand houden en zo nodig verbeteren van de kwaliteit van het woon- en leefklimaat in de wijk of het dorp. Daartoe:

- geven ze gevraagd en ongevraagd van advies over de zaken die het territoriale gebied specifiek aangaan. Het advies is niet bindend.
- worden ze in ieder geval betrokken bij de eerste planvorming rondom de zaken, zoals hier genoemd.
- houden de raden zich actief bezig met alle zaken die het eigen territoriale gebied specifiek aangaan.
- hebben ze een intermediaire rol (tussen het bestuursorgaan en de wijk/het dorp) en een verwijzende functie (voor bewoners/belanghebbenden in zijn werkgebied).
- kunnen ze besluiten nemen binnen de door het college in het uitvoeringsplan (artikel 8 van de verordening), gegeven randvoorwaarden en budgetten.

Het college kan met elke wijkraad/dorpsraad afzonderlijk specifieke taken en bevoegdheden overeenkomen.

Andere initiatieven

Andere vormen van betrokkenheid van burgers (en bedrijven) bij de uitvoering van gemeentelijke taken zijn:

- burgerbegroting Geffen: de gemeente legt de begroting voor aan de inwoners en gaat met hen in gesprek. De bewoners van Geffen bepalen op welke onderwerpen ze inzoomen en welke ze agenderen.
- voorzieningenkaart: met de raden en alle andere partijen in een dorp of wijk wordt de voorzieningenkaart voor het dorp of de wijk gemaakt.
- zelfbeheer van buitensportaccommodaties in Lith.
- De ontwikkeling van een zorgcoöperatie in Herpen. Dit was een initiatief vanuit een aantal mensen, met ook een stimulerende rol van de dorpsraad (mensen bijeen brengen, gesprekken faciliteren).

5.2.1 Bij welke taken wordt samengewerkt?

Kenmerken taken/opgave

Uit tabel 4 leiden we af dat Oss vooral vrijwillig samenwerkt bij de economische ontwikkeling en de decentralisaties. Bij bedrijfsvoerings gerelateerde taken wordt relatief weinig samengewerkt. Zo valt op dat er van de vier privaatrechtelijke verbonden partijen er vier over economische ontwikkeling gaan (tabel 4b). Ook de convenanten en overeenkomsten gaan ook over economische ontwikkeling of hebben betrekking op de decentralisaties.

Daarnaast zijn er prestatiesubsidies. Die zijn naast maatschappelijke opvang vooral gericht op welzijn. Daarnaast zijn er diverse substantiële subsidies voor cultuur en sport.

Ambities

Bepalen en regelen (zelf doen)

Oss doet nog relatief veel taken zelf. Dit leiden we uit tabel 4 af. Taken die Oss bijvoorbeeld zelf doet en die regelmatig door gemeenten in samenwerking worden gedaan zijn: het verstrekken van de bijstand, de bedrijfsvoering, burgerzaken en diverse taken in het fysieke domein. Met de voorgenomen samenwerking bij ICT verandert dat. Zeker als het om samenwerking van de bedrijfsvoering, breder dan ICT, zou gaan.

Op dit moment is Oss geen centrumgemeente in de zin dat andere gemeenten worden geserved. De enige uitzondering hierop is het ophalen van afval voor de gemeente Landerd. Dat Oss niet veel taken voor andere gemeenten doet komt door de herindelingen. Gemeenten waar Oss taken voor deed maken nu onderdeel uit van Oss. Oss doet wel lichtere vormen van dienstverlening voor andere gemeenten, zoals het uitlenen van projectleiders aan andere gemeenten.

Regisseren en verbinden (verbonden partijen)

In tabel 4a zijn de publiekrechtelijke verbonden partijen opgenomen. Deze tabel laat zien dat er met name verplichte of

deels verplichte gemeenschappelijke regelingen zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om de GGD, het werkvoorzieningsschap en de veiligheidsregio. De belastingsamenwerking, Heesch-west, de milieustraat en de afvalinzameling zijn de meest 'zelf - gekozen' gemeenschappelijke regelingen. Daar komt overigens nog bij dat er een ICT-samenwerking wordt voorbereid die ook onder de gemeenschappelijke regelingen zou kunnen vallen. Het aantal taken dat Oss heeft georganiseerd in gemeenschappelijke regelingen is niet hoog. Veel gemeenten hebben ook gemeenschappelijke regelingen voor de Wmo, Bijstand, bedrijfsvoering en soms ook voor burgerzaken. In het ambtelijk kringgesprek werd bevestigd dat in de praktijk eerst wordt gekeken naar lichte vormen en als dat niet kan of te risicovol zwaardere vormen worden overwogen.

Bij de privaatrechtelijk verbonden partijen zijn wel enkele opvallende samenwerkingen (zie tabel 4b). Het gaat dan om Stichting Agrifood Capital, Kracht van Oss, Talentencampus Oss en Oss Life Sciences Park Vastgoed (OLSP Vastgoed B.V). De laatste heeft een specifiek doel. OLSP Vastgoed B.V. is de eigenaar van de gebouwen van Pivot Park, het terrein waar MSD zat. Het opvallende van de andere drie BV's is dat ze opereren in een netwerk omgeving en gericht zijn op lichte vormen van samenwerking (subsidiefonds en dergelijke). Voor de partijen zelf is gekozen voor een zwaardere vorm van een verbonden partij. We merken hier op dat de Talentencampus en Kracht van Oss niet zijn opgenomen in de paragraaf verbonden partijen. Bij beide neemt een lid van het college deel aan het bestuur, waardoor de samenwerking per definitie een verbonden partij is.

Opdrachten geven (convenanten, contracten en subsidies)

Van de overeenkomsten, convenanten en andere opdrachtverstrekkingen hebben we geen totaalbeeld gemaakt. Dit kan niet direct uit de stukken worden gehaald die er liggen. In tabel 4c hebben we de contracten en convenanten opgenomen die we hebben gevonden. Wat opvalt is dat de nieuwe decentralisaties (Wmo en Jeugd) via een centrumgemeente (op basis van de

Wet gemeenschappelijke regelingen) is geregeld. Dit is een lichte vorm (juridisch) vergelijkbaar met een contract of convenant. Dit past bij de visie op een voorkeur voor lichte samenwerkingsvormen. Nog lichter regelen is niet voor de hand liggend, omdat het om wettelijke taken gaat.

Als we kijken naar die taken waarbij Oss de centrumgemeente is dan is dat bij de Wmo - taken. Bij jeugd is Den Bosch de centrumgemeente. Dit komt omdat jeugd een groter verzorgingsgebied kent. Bij de as50 is Oss ook, maar minder formeel, de centrumgemeente. Via de As50 vervult Oss dan weer een rol bij het convenant Brabant - Noordoost en Agrifood Capital. Oss is ook centrumgemeente voor maatschappelijke opvang. Dit is overigens geen keuze, maar een wettelijk bepaalde rol. Maatschappelijke opvang regelt Oss met een subsidie aan de stichting maatschappelijke opvang Verdihuis.

Subsidies kunnen worden onderverdeeld in prestatiesubsidies en subsidies die gericht zijn op faciliteren en stimuleren. In tabel 4d hebben we grofweg dat onderscheid gemaakt. We zien circa 25 subsidies van € 100.000 of meer en 10 van € 900.000 of meer (jaarrekening 2015). Er zijn dus enkele substantiële subsidies waarvan het in de rede ligt dat het om prestatiesubsidies gaat.

Stimuleren en faciliteren (ondersteuningssubsidies, overleggen, wijk- en dorpsraden)

Stimuleren en faciliteren is niet goed uit een begroting te halen. Overzichten hiervan zijn er logischerwijs niet. We kunnen wel diverse voorbeelden van relaties met wijk- en dorpsraden en andere manieren van burgerparticipatie zien in de begroting en andere documenten. We zien bijvoorbeeld:

- dat er vrij veel kleine subsidies zijn (zie tabel 4d). Afhankelijk van waar de grens te leggen gaat het om circa 400 subsidies. Er is dus een actief beleid tot kleine (faciliterende) subsidies.
- De wijk- en dorpsraden zijn in Oss sinds 15 jaar formeel geregeld. Deze raden zijn over het algemeen actief en in ontwik-

keling (zie tabel 4f).

- Ook zijn er nog diverse andere vormen van participatie (zie tabel 4f).

Bij dit overzicht hoort de opmerkingen dat stimuleren en faciliteren nog in ontwikkeling is. Dat wil zeggen er kunnen nog veel stappen gemaakt, maar het is ook duidelijk dat Oss die stappen aan het maken is.

In de begroting zijn ook diverse voorbeelden van overleggen te vinden (zie tabel 4e). Dit hebben we aangevuld met overleggen die genoemd zijn in het ambtelijk kringgesprek. De overleggen betreffen diverse soorten taken. In het ambtelijk kringgesprek is aangegeven dat er vaak licht wordt begonnen. Soms is dat te vrijblijvend. Als dat het geval is wordt er bijvoorbeeld alsnog een convenant getekend. Het gaat dan vaak om samenwerkingen met andere gemeenten.

5.2.2 Met wie wordt samengewerkt?

Gemeenten

Oss werkt bij formelere samenwerkingen in de praktijk veel samen in de regio Brabant - Noord of Brabant Noordoost - Oost. Dit is dus een groter gebied dan de vier buurgemeenten die als belangrijkste zijn genoemd. Samenwerkingen met specifiek die vier gemeenten zijn tot nu toe alleen de As50 en de bestuurlijke regiegroep Maashorst (zonder Veghel).

Overige

Oss werkt veel samen met bedrijven, instellingen en burgers in verschillende samenstellingen. Samenwerkingen als de Kracht van Oss, Talentencampus en Agrifood Capital zijn daar voorbeelden van. Evenals de diverse initiatieven voor burgerparticipatie. De samenwerkingen met partners als bedrijven en instellingen is zowel lokaal als regionaal.

5.2.3 Welke andere criteria worden gehanteerd?

Lichte vormen Gezien de behoefte aan flexibiliteit hebben lichte organisatievormen de voorkeur. Deze voorkeur zien we terug in nieuwe convenanten. Daarnaast zijn er echter ook twee andere ontwikkelingen.

Soms doorgroei van organisatievorm

In de eerste plaats is dat, zoals eerder aangegeven (paragraaf 5.2.1), dat enkele samenwerkingsvormen doorgroeien naar zwaardere vormen. Zo zijn enkele samenwerkingen via privaatrechtelijke verbonden partijen geregeld; dit zijn 'zware' organisatievormen. Dit kan komen doordat samenwerkingen soms licht beginnen, maar er toch meer behoefte bestaat aan duidelijke afspraken en soms ook aan een bepaalde organisatievorm.

Samenwerken in ketens

In de tweede plaats zijn dat 'samenwerkingen in ketens', dat wil zeggen een samenwerkingsvorm die vervolgens ook weer gaat samenwerken. Soms gaat het om een eenvoudige en onvermijdelijke keten: in de regio wordt samengewerkt om overeenkomsten te sluiten met maatschappelijke instellingen vervolgens koopt Oss zelf in bij die instellingen. De hiervoor al genoemde privaatrechtelijke verbonden partijen, 'Kracht van Oss' en Talentencampus, zijn ook voorbeelden van ketens, zo verstrekt de Kracht van Oss subsidies. Er zijn echter ook samenwerkingen die netwerkachtig zijn opgezet (in overeenstemming met de visie van Oss), maar die in de praktijk ook zwaardere vormen kennen en/of complex zijn georganiseerd. De regiegroep Maashorst en alle bijbehorende samenwerkingsvormen is daar een voorbeeld van. Het convenant Brabant Noord - Oost en de Stichting Agrifood Capital zijn daar ook een voorbeeld van. Agrifood Capital kent bovendien diverse samenwerkingsvormen. Zo is de stichting een verbonden partij. Het convenant is een vorm van opdracht geven. Ook zijn er diverse netwerkactiviteiten.

5.3 Vergelijking beleid en praktijk samenwerkingsvormen

In deze paragraaf vergelijken we beleid en praktijk. Eerst voor de samenwerkingsvormen en daarna voor de onderliggende vragen: bij welke taken met wie en hoe werk Oss samen? We merken hier op dat beleid toekomst gericht is; dus een streven. Een verschil tussen beleid en praktijk is daarom logisch. Het is vooral belangrijk dat de richting dezelfde is.

Vergelijking samenwerkingsvormen

Een vergelijking van het beleid van Oss voor de keuzen van de samenwerkingsvormen (figuur 5) met de samenwerkingsvormen in de praktijk levert het volgende beeld op:

- Oss doet relatief veel zelf, maar dit is in beweging. Dit is in overeenstemming met het beleid.
- Het aantal (vrijwillige) gemeenschappelijke regelingen (en de taken daarin belegd) is niet groot. Dit is in overeenstemming met het beleid.
- Het aantal privaatrechtelijke verbonden partijen is groter dan verwacht.
- Bij recente ontwikkelingen wordt regelmatig voor lichte vormen gekozen.
- Oss als centrumgemeente is niet heel zichtbaar. Dat komt door recente herindelingen. De rol als centrumgemeente is daarom in ontwikkeling.
- Er zijn diverse substantiële prestatiesubsidies.
- Op de ontwikkeling van stimuleren en faciliteren wordt sterk ingezet, vooral bij burgers.

Vergelijking bij welke taken, met wie en hoe wordt samengewerkt

Een vergelijking van het beleid van Oss (figuur 5) voor de keuzen: 'op welke taken samenwerken, met wie en hoe (lichte vormen) samen te werken' levert het volgende beeld op:

- *taken*: vooral bij de decentralisaties en bij economische ontwikkeling wordt (vrijwillig) samengewerkt in de regio.

Bij bedrijfsvoerings gerelateerde taken wordt relatief weinig samengewerkt.

- *gemeenten*: de meest voorkomende groep gemeenten waarmee wordt samengewerkt is Brabant - Noord en Brabant Noordoost - Oost. Samenwerking met (alleen) Landerd, Bernheze, Uden (en Veghel) is nog in ontwikkeling.
- *partners*: de samenwerking met bedrijven, maatschappelijke instellingen en burgers is divers. Dit is in overeenstemming met het beleid.
- *lichte vormen*: bij recente ontwikkelingen wordt regelmatig voor lichte vormen gekozen. De lichte vormen kennen echter regelmatig een bepaalde ontwikkeling:
 - o *Sommige vormen ontwikkelen zich naar het niveau 'opdrachten geven'*. Voor sommige vrijblijvendere samenwerkingen worden convenanten of contracten afgesloten om de samenwerking te formaliseren en niet langer vrijblijvend te laten zijn. Bij contracten en convenanten (opdracht geven) is er nog steeds sprake van een lichte vorm van samenwerken.
 - o *Sommige vormen ontwikkelen zich naar zwaardere vormen*. Sommige samenwerkingen ontwikkelen zich tot een zwaardere vorm van BV of stichting.
 - o *Sommige vormen ontwikkelen door naar complexere vormen (ketens)*. Het accent op netwerken in combinatie met 'doorgroei' van de samenwerkingsvorm leidt soms tot ketens. Dat zijn samenwerkingen waarbij een samenwerkingsvorm bijvoorbeeld opdrachten geeft aan een andere samenwerkingsrelatie. Ook de combinatie van zelf willen doen met diverse lossere vormen van samenwerking kan leiden tot enige verzwaring van de vorm en van ketens. Bijvoorbeeld als een samenwerking zich doorontwikkelt tot een stichting en er ook een wens is om te sturen dan kan ervoor worden gekozen deel te nemen aan het bestuur van een stichting.

5.4 De sturing van de raad bij het aangaan van samenwerkingen in de praktijk

Visie in de praktijk

In paragraaf 4.4 hebben we opgemerkt dat we geen procesafspraken hebben gevonden over wanneer de raad te betrekken bij samenwerkingen. De visie van Oss kent enkele uitgangspunten, maar kent ook diverse flexibele onderdelen. Vanuit deze flexibele onderdelen ligt het voor de hand de raad in een vroeg stadium en vrij intensief te betrekken; er zijn immers geen antwoorden die vanzelf uit de visie volgen. Uit de vergelijking in paragraaf 3.3 blijkt dat de visie grotendeels wordt uitgevoerd. Toch zijn er een paar belangrijke verschillen en/of aandachtspunten. We denken dan met name aan de privaatrechtelijke rechtspersonen en de ingewikkeldheid van sommige lichte vormen van samenwerken.

Praktijk

De besluitvormingsprocedures over samenwerkingsvormen lopen in Oss in ieder geval via de formele procedures. Ook wordt het op diverse plekken, in bijvoorbeeld de begroting, opgenomen dat er een voornemen is tot samenwerken. Zo staat in de begroting 2017 dat er een voornemen is tot samenwerking op ICT-gebied.

In de raadssessie voor dit onderzoek werd aangegeven dat raadsleden het gevoel hebben niet altijd een keuze te hebben, bijvoorbeeld omdat er iets moet, zoals bij de decentralisaties. Het kan ook zijn dat de voorbereiding door college en ambtenaren met de samenwerkingspartners veel tijd kost. Vervolgens

komt het samenwerkingsvoornemen in een uitgewerkt voorstel naar de raad. Dit is dan een kant en klare voorstel waarover soms nog onder tijdsdruk besloten moet worden. Hierdoor ontstaat bij raadsleden een gevoel dat ze op achterstand staan. Ook werd gesteld dat de raads werkgroep decentralisaties goed is bevallen. In deze werkgroep konden zaken eerder worden gedeeld. Raadsleden werden meegenomen in het proces. Ook konden raadsleden uit de werkgroep op tijd aandachtspunten signaleren en deze agenderen in de raadscommissies. Recent is besloten ook voor de Omgevingswet een raads werkgroep in te richten.

Betrokkenheid

Vragen die bij de procedure gesteld werden in de raadssessie voor dit onderzoek zijn: in welke mate moet een voorstel af zijn voor het naar de raad kan? Welke flexibiliteit heeft de raad in zijn planning om eventueel in eerdere fasen aan te haken? Wanneer is een voorstel concreet genoeg om raadsleden te betrekken en nog open genoeg om nog bij gesteld te kunnen worden? Daarbij is het ook ingewikkeld dat er natuurlijk meer samenwerkingspartners zijn betrokken. Hierdoor kent de invloed per definitie beperkingen.

6 STURING TIJDENS DE SAMENWERKING IN OSS

In dit hoofdstuk schetsen we de antwoorden van Oss op de sturingsvragen bij de samenwerkingen in Oss. Voor deze vragen maken we zover mogelijk een vergelijking van het beleid en de praktijk. Het accent in dit hoofdstuk ligt op het beleid en de praktijk op hoofdlijnen. Voor een goed beeld van de praktijk is een onderzoek nodig op het niveau van cases. Dit is onderdeel van vervolgonderzoek.

Het hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van tabel 3 uit hoofdstuk 3:

- we bespreken de vier ambitieniveaus van samenwerken in paragraaf 6.1
- we gaan in op het evalueren van samenwerkingen in paragraaf 6.2

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de begroting, andere openbare documenten en de toelichtende gesprekken die we hebben gehad (zie bijlage 4).

6.1 Sturing van de raad bij verschillende ambitieniveaus

In tabel 5 hebben we de antwoorden van Oss op de sturingsvragen bij samenwerking samengevat. Bij de verschillende niveaus lichten we deze tabel toe.

Tabel 5. Antwoorden op sturingsvragen bij samenwerking in Oss

Ambitieniveau	Antwoorden Oss op sturingsvragen
1. Bepalen en regelen	De gemeente verricht taken die zo nu en dan worden heroverwogen. Welke taken wanneer overwogen en hoe is afhankelijk van ontwikkelingen in de taken/opgave en de omgeving. Er zijn geen expliciete criteria.
2. Regisseren en verbinden	<ul style="list-style-type: none"> - Bij gemeenschappelijke regelingen: <ul style="list-style-type: none"> • is in de raads werkgroep (2015) gekozen voor sturen via het college • wordt in de begroting 2017 aangegeven dat er ook wordt gewerkt aan extra bijeenkomsten voor de raad in Oss en in de regio. • ligt het accent van de sturing van de raad op de kadernota en de begroting. Daarbij wordt gezocht naar meer inhoudelijke sturing. - Privaatrechtelijke verbonden partijen zijn niet meegenomen in de raads werkgroep. Per partij (bijvoorbeeld Agrifood Capital) kan informatie worden verstrekt. Bij Agrifood Capital is er een klankbordgroep van raadsleden. Er is geen extra aandacht voor sturing door de raad op deze partijen in het algemeen. Er zijn geen uitspraken over wat de raad welke partijen belangrijk zijn en wat de raad wil weten wat betreft input, output en outcome. Er is een ontwikkeling in Oss om enkele van deze partijen meer als een gemeenschappelijke regeling te behandelen.
3. Opdrachten geven	Er wordt geen bijzondere aandacht besteed aan de rol van de raad bij deze vorm van sturen. Alle sturing verloopt regulier. Er zijn weinig monitors (kwantitatief of kwalitatief) voor de raad. Recent is afgesproken dat de raad actief informatie krijgt over de monitoring van de professionele instellingen die subsidie krijgen.
4. Stimuleren en faciliteren	Er is (algemene) aandacht voor de manier van vergaderen, transparantie van besluitvorming en draagvlak. De betekenis van burgerparticipatie, wijk- en dorpsraden voor de invulling van de rol van de raad krijgt relatief weinig afzonderlijke aandacht. Wel zijn er aparte bijeenkomsten georganiseerd onder de noemer 'Expeditie Oss' met de raad over burgerparticipatie. Hieruit is geen duidelijk beeld naar voren gekomen wat de raad wil ten aanzien van de eigen rol.
Evalueren	<i>Er zijn weinig evaluaties. Een evaluatie van de werking van lichte vormen van samenwerken ontbreekt bijvoorbeeld. Er zijn wel ontwikkelingen die een herijking van beleid inhouden.</i>

6.1.1 Sturing van de raad bij bepalen en regelen

Huidige situatie Oss doet nog relatief veel zelf. Oss wil daarbij centrumgemeente zijn. Daar spreekt een ambitie uit dat Oss ook taken voor andere gemeenten wil doen. Op dit moment gebeurt dat niet heel veel. Dat komt met name door de recente herindelingen. Oss deed taken voor andere gemeenten, maar die horen nu bij Oss.

Heroverweging

Voor de afweging of Oss wel of niet een taak zelf blijft doen is er het globale criterium van schaal en de opgave. Wanneer heroverwegen gaat langs een aantal lijnen:

- Bij een aanleiding voor heroverweging, zoals bezuinigingen.
- Als er nieuwe taken overkomen vanuit het rijk (bijvoorbeeld de decentralisaties).
- Er kunnen bedrijfsvoeringsafwegingen zijn om taken af te stoten of juist voor meer gemeenten uit te voeren (kunnen we bepaalde grotere taken beter samen in plaats van alleen doen?)
- Heroverwegingen vanuit de rolopvatting van de overheid. Een voorbeeld hiervan is de right to challenge, dat bijvoorbeeld vorm krijgt bij de Kermis in Berghem en zelfbeheer in de openbare ruimte. Het gaat dan om taken die niet groot zijn in omvang. Het belang ervan zit in de grotere beweging die Oss wil maken, zoals beschreven in het programma 'kracht van de samenleving' in de begroting.

Bij grote ontwikkelingen, zoals de bezuinigingen, is de raad betrokken. Het kan ook gaan om kleinere ontwikkelingen, bijvoorbeeld een buurgemeente die vraagt of Oss een taak kan overnemen. Indien dit uitvoerend is en past bij de visie van Oss - het gaat er dan vooral om dat het een gemeente uit het natuurlijke verzorgingsgebied is - dan kan het zijn dat de raad hier niet expliciet bij wordt betrokken.

Beleid en praktijk

Er zijn geen op zichzelf staande vergelijkingen van Oss met andere gemeenten waarmee wordt gewogen of Oss nog de goede

schaal heeft voor bepaalde taken. Wel is er een bestuurskrachtmeting door de provincie.

Met andere woorden het beleid krijgt op een pragmatische wijze invulling en de raad wordt betrokken bij grotere of belangrijke veranderingen.

6.1.2 Sturing van de raad bij regisseren en verbinden

Prioritering

Voor gemeenschappelijke regelingen is eind 2013 een raads-werkgroep regionale samenwerking gestart. De toenmalige problemen bij de belastingsamenwerking vormden de aanleiding voor de raads-werkgroep. In samenspraak met de raad is toen een opdracht geformuleerd: *"hoe kunnen we vanuit de raad beter sturen op het belang van Oss in de gemeenschappelijke regelingen waar we aan deelnemen?"*

Een aanbeveling van deze werkgroep was om samenwerkingsverbanden te prioriteren (op basis van drie criteria: beleidsruimte, grote financiële omvang en risico's), zodat aandacht uit kan gaan naar de regelingen die, die de aandacht het meest verdienen. Dit wordt nu ingevuld door jaarlijks gemeenschappelijke regelingen te prioriteren.

Via college sturen of met andere raden?

De (vorige) raad richtte zich vooral op het eigen bestuur en heeft er expliciet voor gekozen voor het Osse belang te gaan en niet voor samenwerken met bijvoorbeeld andere raden. De relatie met andere gemeenteraden heeft dus geen plek gekregen in de adviezen van de raads-werkgroep.

Inmiddels wordt er wel op diverse manieren gewerkt aan meer gezamenlijkheid in de informatie-uitwisseling en het innemen van standpunten. Dit gebeurt in de eerste plaats door een meer gezamenlijke ambtelijke voorbereiding in plaats van een voorbereiding per gemeente. In deze voorbereiding wordt onder andere de informatiebehoefte afgestemd (wie krijgt welke documenten wanneer) en wordt er gewerkt met groepjes ambtenaren die vanuit de eigenaarsrol de stukken van de gemeenschappelijke regelingen toetsen voor alle gemeenten samen.

Wat betreft de rol van de raad worden er extra bijeenkomsten gehouden met de raad om input te kunnen leveren voor de beleidskaders van de gemeenschappelijke regelingen. Ook is het voornemen dat er jaarlijks een regionale bijeenkomst wordt gehouden met omliggende raden. Dit om meer gezamenlijkheid te creëren (begroting 2017, p. 22).

Waarop wil de raad sturen?

In de raads-werkgroep regionale sturing is ook aandacht besteed aan de vraag waarop te sturen. Zo is een van de aanbevelingen: "beleidsruimte en keuzemogelijkheden zichtbaar maken" (Opinionota 7 oktober 2014). In die aanbeveling gaat het over direct contact tussen de raad en het samenwerkingsverband. Door dit contact zou de raad meer zicht krijgen op welke 'knoppen' er zijn om aan te draaien. De hiervoor genoemde ambtelijke voorbereiding en de bijeenkomsten van de raad hebben onder andere het doel om het inzicht van de raad voor de mogelijkheden voor inhoudelijke sturing te vergroten. Daarnaast worden alle gemeenschappelijke regelingen uitgenodigd om zich in een podiumbijeenkomst te presenteren (in een periode van vier jaar).

Wij zien dat in de uitwerking van de aanbevelingen de ambtelijke voorbereiding en de sessie met de raad het accent sterk ligt op de begroting. Wij concluderen hieruit dat het accent van de sturing van de raad op de begroting ligt. Er zijn wel stappen gezet richting meer inhoudelijke sturing. Zo wordt nu afgestemd welke informatie gemeenten in de kadernota van de gemeenschappelijke regelingen wensen.

Wat wil de raad weten van privaatrechtelijke verbonden partijen?

De privaatrechtelijke verbonden partijen zijn niet meegenomen in de raads-werkgroep. Er is soms wel extra aandacht voor deze partijen. Zo is Agrifood Capital op een podiumbijeenkomst geweest en is er een klankbordgroep van raadsleden. Daarnaast krijgt de raad ook informatie over de Stichting Regionaal Veiligheidshuis.

De vraag wat de rol van de raad is ten aanzien van privaatrech-

telijke verbonden partijen lijkt niet te zijn gesteld. Er is een pragmatische manier van omgaan met de privaatrechtelijke verbonden partijen. Er zijn geen uitspraken over welke partijen de raad het belangrijkste vindt en wat de raad dan zou wil weten wat betreft input, output en outcome. Ook zijn er geen hulpmiddelen in bijvoorbeeld de begroting, zoals het stoplichtenmodel verbonden partijen van de provincie Noord - Brabant in de begroting van de provincie.

Beleid en praktijk

Er is beleid in ontwikkeling voor gemeenschappelijke regelingen. Binnen Oss zelf en ook in de regio. Dit beleid wordt ontwikkeld samen met de raden; praktijk en beleid lopen gelijk op. Voor privaatrechtelijke verbonden partijen is er geen beleid, met die uitzonderingen dat sommige privaatrechtelijke verbonden partijen meer als een gemeenschappelijke regeling worden behandeld of gaan worden. We merken hier op dat beleid ook kan inhouden dat informatie over bepaalde partijen niet nodig is. Bijvoorbeeld door te besluiten dat informeren bij calamiteiten en bijzonderheden voldoende is. Van belang is vooral dat de raad inspraak kan hebben op welke partijen hij belangrijk vindt en wat en wanneer hij dan wil hebben om te kunnen sturen.

6.1.3 Sturing van de raad bij opdrachten geven

Overeenkomsten

Oss besteedt geen bijzondere aandacht aan de rol van de raad bij convenanten, overeenkomsten of andere vormen van opdrachten. Alle sturing verloopt regulier. Er zijn geen prioriteiten aangegeven. Er is soms wel sprake van monitoring, bijvoorbeeld bij de Wmo wordt een monitor ontwikkeld. Dit gaat dan om de beleidsinhoud en daarmee indirect over de manier van werken. Dit is bij deze vorm van samenwerken in principe voldoende. Daar staat tegenover dat raadsleden aangeven dat ze het gevoel hebben weinig inzicht te hebben op bepaalde grotere uitgaven.

Subsidies

Wat betreft subsidies en met name budgetsubsidies loopt een systematisch proces van begroten en verantwoorden. Waarbij de relatie wordt gelegd met de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Dat is een systematisch monitorsysteem voor 14 professionele instellingen. De verslagen van deze gesprekken met deze instellingen zijn voor de raad beschikbaar dat wil zeggen opvraagbaar. In een recente raadspresentatie is afgesproken de verslagen actief beschikbaar te maken. Daarnaast wordt er extra aandacht besteed aan instellingen als er veranderingen zijn. De culturele instellingen hebben enige tijd geleden gezamenlijk een plan gemaakt. De raad heeft daar veel aandacht aan besteed. Tot slot, is er informatie in de kadernota en de begroting.

Beleid en praktijk

Er is informatie voor de raad, met name via de kadernota en begroting. Daarnaast is er ambtelijke informatie. Over subsidies zal meer informatie actief worden gedeeld.

6.1.4 Sturing van de raad bij stimuleren en faciliteren

Algemene rolinvulling

Er is (algemene) aandacht voor de manier van vergaderen, transparantie van besluitvorming en draagvlak. In de begroting is bijvoorbeeld opgenomen: *“De gemeenteraad wil zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol goed invullen. We zijn kritisch op de manier waarop we vergaderen. Het moet duidelijk zijn hoe besluiten tot stand komen en de besluiten moeten kunnen rekenen op voldoende draagvlak in de samenleving. We streven naar een goede dialoog en scherp debat in de vergaderingen van de gemeenteraad en de raadscommissies. We staan open voor nieuwe combinaties van representatieve en participatieve democratie.”* (begroting 2017, p. 104). De activiteiten voor deze doelstelling (doelstelling 1 van programma 9) zijn onder andere doorgaan met podiumbijeenkomsten, werkbezoeken en bedrijfsbezoeken en meedoen met nieuwe vormen van besturen zoals de burgerbegroting Geffen en Right to challenge.

Rol van de raad

bij stimuleren en faciliteren De betekenis van burgerparticipatie, wijk- en dorpsraden voor de invulling van de rol van de raad krijgt in de stukken geen afzonderlijke aandacht. Bij burgerparticipatie of participatie van andere partijen verandert de rol van de gemeente en daarmee van de raad. Als andere partijen taken oppakken betekent het dat de gemeente minder inhoudelijk stuurt. De rol wordt meer stimuleren en faciliteren en is daarmee vooral procesmatig. Dat geldt dan ook voor de raad. Bij afzonderlijke trajecten, zoals right to challenge en de burgerbegroting wordt de rol wel afgestemd met de raad. Voor wat betreft de burgerbegroting is de raad voor, tijdens en na het proces bijgepraat. Ook bij de voorzieningenkaarten is met de raad gepraat over het proces en de aanpak van de voorzieningenkaarten. Maar zodra er keuzen gemaakt moeten worden is dit soms moeilijk te verenigen met de procesrol van de raad. Daarnaast zijn er aparte bijeenkomsten georganiseerd onder de noemer ‘Expeditie Oss’ door de raad. Dit ging over burgerparticipatie in het algemeen en over de burgerbegroting en de voorzieningenkaarten als voorbeelden. Hieruit is geen duidelijk beeld gekomen wat de raad wil ten aanzien van de eigen rol. Daarnaast speelt ook mee dat stimuleren en faciliteren niet alleen lokaal is, maar ook regionaal. Lokaal is het lastig de rol van de raad in te vullen, maar zijn de contacten met burgers, lokale bedrijven en wijk- en dorpsraden relatief gemakkelijk te leggen. Regionaal is het invullen van een meer procesmatige rol nog ingewikkelder. Een dergelijke rol betekent dat de raad proactief erop uittrekt en actief verbindingen zoekt.

Beleid en praktijk

Oss heeft stimuleren en faciliteren hoog op de agenda staan. Er is ook aandacht voor het invullen van een meer procesmatige rol in bijvoorbeeld de begroting, maar de aandacht gaat in de begroting vooral uit te gaan naar veranderingen in de organisatie en minder naar die van de raad.

6.2 Sturing van de raad bij evalueren

Formele evaluaties

Er zijn evaluaties van enkele specifieke samenwerken, zoals van de samenwerking bij de inkoop van de jeugdzorg en Wmo. Ook zijn er tussentijdse evaluaties van bepaalde samenwerkingen, zoals van Agrifood Capital. Verder zijn we weinig evaluaties tegengekomen van samenwerken of van taken wel of niet zelf doen.

Ontwikkelingen

Er zijn wel regelmatig signalen die leiden tot onderzoek / analyse en aanpassingen van beleid. Voorbeelden hiervan zijn 'Oss en de regio', de raads werkgroep over regionale samenwerking en het nieuw te ontwikkelen beleid voor de wijk- en dorpsraden.

Ruimte voor evaluatie

Alles bij elkaar zien we weinig evaluaties van samenwerkingen in Oss. Een evaluatie kan soms op zijn plaats zijn. Als we bijvoorbeeld kijken naar de visie van Oss en de inzet om zoveel mogelijk te kiezen voor lichte samenwerkingen dan is het een optie om te kijken of deze vorm van samenwerken werkt zoals gedacht. Licht organiseren kan ook lastig zijn, bijvoorbeeld als er met detachingsconstructies vanuit de deelnemers wordt gewerkt, zoals bijvoorbeeld bij het covenant Brabant - Noord-oost. Dat kan kwetsbaar zijn, omdat medewerkers dan meerdere belangen hebben. Bovendien zijn diverse vormen die als licht zijn ingezet niet (juridisch) niet licht meer en organisatorisch erg ingewikkeld (zie paragraaf 5.2).

Ook een evaluatie of beeldopname van waar Oss inmiddels staat met de samenwerkingen ontbreekt. Er zijn vrij veel ontwikkelingen in Oss. Er wordt nadrukkelijk gestuurd op deze ontwikkelingen. Op de betekenis voor de sturing van de raad van deze ontwikkelingen wordt minder gestuurd.

SAMENVATTING

BESTUURLIJKE RAPPORTAGE

BEVINDINGENRAPPORTAGE

BIJLAGEN

1. ONDERBOUWING

2. WAAROM SAMENWERKEN?

3. SAMENWERKINGSVORMEN

4. BRONNEN EN INTERVIEWS

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 ONDERBOUWING KEUZE ONDERWERP EN INVULLING

De rekenkamercommissie Oss heeft maart 2016 haar onderzoeksprogramma voor 2016 naar de gemeenteraad gestuurd. Dit programma was gebaseerd op onderwerpen die waren genoemd in onze kennismakingsgesprekken met de fracties, gemeentesecretaris en burgemeester. Deze onderwerpen zijn naast onze selectiecriteria gehouden en vervolgens geselecteerd. Hieronder geven we kort de selectiecriteria van de rekenkamercommissie Oss en de selectie weer. In het onderzoeksprogramma 2016 kunt u de genoemde onderwerpen en een verdere toelichting vinden.

Selectiecriteria

De rekenkamercommissie is verantwoordelijk voor het doen van onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur van Oss gevoerde beleid.

Bij de selectie van onderzoeken hanteert de rekenkamercommissie de volgende *algemene criteria*³:

- a. Het onderwerp heeft een substantieel financieel, organisatorisch, bestuurlijk of maatschappelijk belang.
- b. Het heeft toegevoegde waarde als de rekenkamercommissie het onderwerp onderzoekt. Toegevoegde waarde wil zeggen, het onderwerp:
 - is nog niet of niet volledig onderzocht;
 - vergt onafhankelijk onderzoek en/of vergt onderzoek waarvoor de (extra) bevoegdheden van de rekenkamercommissie relevant zijn;
 - is politiek relevant voor de raad.
- c. Het onderzoek is bruikbaar. Dat wil zeggen het onderzoek is wat betreft onderwerp en type aanbevelingen gericht op de

raad, is goed getimed ten opzichte van het beleidsproces en het onderzoek is gericht op leereffecten.

Een *aanvullend criterium voor 2016* is dat we een breed onderwerp (dat is een onderwerp dat veel taken raakt) willen onderzoeken, zodat we een zo goed mogelijk beeld krijgen van de gemeente. Dit alle leden van de rekenkamercommissie nieuw zijn en de gemeente willen leren kennen.

Selectie onderwerpen

Er waren diverse onderwerpen die grotendeels aan de algemene criteria voldeden. Het grootste verschil zit in de criteria *timing* (een onderdeel van criterium c) en in het aanvullend criterium dat we voor 2016 hebben gebruikt: *een gemeentebreed onderwerp*. Er waren twee onderwerpen die hieraan voldeden: 'herindelingen en de voorzieningen in de kernen en de stad' en 'samenwerken'. We hebben gekozen voor 'samenwerken', omdat dit onderzoek de sturingsmogelijkheden van de raad betreft en daarmee belangrijk is voor het functioneren van de raad. Omdat de raad vrij veel nieuwe leden kent en pas per januari 2015 is gestart is het volgens ons van belang dat dit onderzoek als eerste gebeurt. Ook geeft het onderwerp ruimte om op een aantal specifieke casussen in te zoomen. Hierdoor kan aan sommige specifiekere vragen van fracties worden voldaan. Het onderwerp 'herindelingen en de voorzieningen in de kernen en de stad' hebben wij op de voorraadagenda gezet.

Tot slot, voor diverse onderwerpen is gezegd dat een onderzoek in 2016 nog te vroeg is. Van 'bezuinigingen' en 'sociaal domein' is dat met enige regelmaat gezegd. Deze twee belangrijke onderwerpen hebben we daarom niet geselecteerd voor 2016, maar hebben we op onze *voorraadagenda* gezet voor de

komende jaren. Ook het onderwerp duurzame gemeente is een onderwerp dat nu nog te vroeg is om te selecteren. Het onderwerp bevindt zich nog in een startfase.

³ Deze criteria staan in het reglement van orde.

BIJLAGE 2 WAAROM WEL OF NIET SAMENWERKEN?

De meest - directe sturing van een gemeenteraad vindt plaats als een gemeente een taak zelf doet. De raad stuurt dan op hoofdlijnen en controleert; het college voert uit en legt verantwoording af. Bij steeds meer taken wordt samengewerkt. Daar zijn goede redenen voor, maar het brengt ook nadelen of op zijn minst dilemma's mee. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) zegt bijvoorbeeld het volgende: *"Samenwerking betekent dat je een deel van je zeggenschap opgeeft voor een gezamenlijk doel dat via samenwerking wordt bereikt. Dit kan spanning opleveren met de wens van gemeenteraden om sturing te houden op wat er op afstand gebeurt."* (ROB, 2015, p. 13).

Een belangrijke vraag is daarom: waarom samenwerken in plaats van zelf doen? Hieronder geven we in een tabel 6 een samenvatting van redenen voor wel of niet samenwerken. Zie het [overzicht samenwerkingsvormen](#) voor een verdere uitwerking.

Tabel 6. redenen voor wel of niet samenwerken

Waarom wel samenwerken?

Het is verplicht om samen te werken (bijvoorbeeld de veiligheidsregio).

Het is een bovenlokaal probleem of taak (bijvoorbeeld een natuurgebied)

De taken zijn vervlochten met andere organisaties (bijvoorbeeld bij onderwijs).

De taken zijn complex; er is zoveel kennis nodig dat een bepaalde schaal nodig is (bijvoorbeeld archeologie).

Verzakelijking: er is behoefte aan doelmatigheid, flexibiliteit en verbetering van de onderhandelingspositie (bijvoorbeeld bij ICT-taken).

Verzakelijking: er is behoefte aan professionalisering, vermindering van aansprakelijkheden, spreiding van risico enzovoorts (bijvoorbeeld groenonderhoud).

Het betreft taken met een welzijns- of markt karakter (bijvoorbeeld activiteiten voor jongeren of ouderen; energiebedrijven).

Waarom niet samenwerken?

Samenwerken maakt de afstand tussen uitvoering en de gemeentelijke organisatie groter en daarmee de afstand uitvoering en de raad (bijvoorbeeld bij een gemeenschappelijke regeling heeft een wethouder minder invloed dan als de taak door de eigen organisatie wordt gedaan).

Belangenverschillen tussen de samenwerkende partijen (bij stimulering van de economie zal iedere gemeente ook een belang hebben om de werkgelegenheid vooral voor de eigen inwoners te vergroten).

Er zijn onder andere bestuurlijke en financiële risico's verbonden aan samenwerken (sociale werkplaatsen zijn in het verleden soms failliet gegaan, investeringen in infrastructuur kosten regelmatig meer dan geraamd).

Schaalvergroting kan ook schaalnadelen hebben, zoals te weinig maatwerk leveren en verkokering (het groenonderhoud wordt x maal per jaar gedaan los van het weer of de behoefte; de riolering wordt vervangen net nadat het wegdek is vernieuwd).

Verzakelijking kan ook nadelen hebben. Het gaat om publieke taken. Die taken zijn soms beperkt efficiënt, bijvoorbeeld omdat er veel met vrijwilligers wordt gewerkt, waardoor taken door veel verschillende mensen worden gedaan. Bovendien is er steeds meer sprake van 'geleide vrijwilligers' (vrijwilligers die integreren in regulier werk, of mensen die een taakstraf uitvoeren door te werken als vrijwilliger). Hierdoor zijn er andere doelen aan deze taak dan alleen efficiënt werken.

Het betreft taken die een gemeente zo belangrijk vindt dat ze die zelf wil doen, (bijvoorbeeld om kennis voor de organisatie te behouden).

meer weten?
klik hier voor
achtergrondinformatie
bij de tabel

BIJLAGE 3 SAMENWERKINGSVORMEN

Er zijn veel soorten vormen van samenwerking en net zoveel soorten indelingen. In tabel 7 hebben we kort alle juridische vormen opgenomen om aan te geven wat de basisvormen zijn. Zie het [overzicht samenwerkingsvormen](#) voor een verdere uitwerking.

Tabel 7. Samenwerkingsvormen

- a) Samenwerken op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling. Deze wet kent vijf vormen:
- regeling zonder meer (convenant)
 - centrumgemeente
 - gemeenschappelijk orgaan
 - bedrijfsvoeringsorganisatie*
 - openbaar lichaam*
-
- b) De Gemeentewet; deze wet maakt bestuurscommissies mogelijk
-
- c) Het burgerlijk wetboek. De belangrijkste vormen die deze wet mogelijk maakt zijn:
- BV/NV*
 - Verenigingen (en coöperaties)**
 - Stichting**
-
- d) Daarnaast maakt het burgerlijk wetboek privaatrechtelijke overeenkomsten mogelijk. Voorbeelden hiervan zijn: uitbesteding van taken en publiek private samenwerking (bij investeringen). De Gemeentewet maakt vervolgens weer mogelijk dat overheden deze overeenkomsten ook mogen aangaan.
-
- e) De Algemene wet bestuursrecht. Deze wet biedt de basis voor subsidies. Subsidies kunnen met prestatieverplichting zijn en zonder.
-
- f) Allerlei vormen van (structureel) overleg zijn mogelijk; daar is geen wettelijke basis voor nodig. Soms zijn ze verplicht (b.v. het op overeenstemming gericht overleg bij onderwijs)

** De vormen met een * zijn verbonden partijen. De vormen met ** zijn alleen verbonden partijen als de gemeente deelneemt in het bestuur.*

Nieuwe vormen

Er wordt vaak gesproken over nieuwe vormen van samenwerking. Het gaat dan bijvoorbeeld om samenwerking met bedrijven (zoals de Kracht van Oss) en met burgers (zoals the right to challenge). De juridische vorm bij 'nieuwe vormen' is niet nieuw; deze vormen van samenwerking kunnen de vorm hebben van subsidies of fonds, een stichting (de Kracht van Oss) of bestuurscommissies (wijk- en dorpsraden).

Nieuw aan de vormen is vooral de manier waarop wordt samengewerkt. Het gaat bij deze vormen van samenwerken om *gelijkwaardigheid* tussen de partijen bij het maken van het plan, product of uitvoering van een taak. Het is niet meer de gemeente die vooraf zelf het plan maakt en vervolgens tracht dit plan uit te voeren al dan niet met andere partijen samen. Deze gelijkwaardigheid betekent vaak ook dat *middelen* worden verstrekt waarbij niet meer op de klassieke manier van te voren een plan wordt ingediend, dit wordt gemonitord en waar aan het einde de gesubsidieerde partij verantwoording aflegt. Bij de nieuwe vormen is er sprake van een algemeen doel (stimuleren werkgelegenheid), zijn middelen beschikbaar (subsidies, fondsen) en kunnen bedrijven, instellingen of burgers ermee aan de slag waarbij er relatief veel ruimte is. Uiteraard zullen de bedrijven, instellingen, burgers soms moeten laten zien wat ze doen en wat hun bijdrage aan het algemene doel is, maar hierbij worden geen prestatienormen gebruikt.

Diversiteit samenwerkingsvormen

Tot slot merken we hier op dat de praktijk een grote diversiteit laat zien aan samenwerkingsvormen. Er zijn allerlei mengvormen en combinaties van vormen. Een Oss voorbeeld van een combinatie is het convenant Brabant - Noordoost in combinatie met Agrifood Capital, Stichting Agrifood Capital en de diverse samenwerking waarin Agrifood Capital vervolgens aan deelneemt (zoals Brainport 2020, vijfsterren logistiek).

meer weten?
klik hier voor
achtergrondinformatie
bij de tabel

BIJLAGE 4 BRONNEN EN INTERVIEWS

Documenten

- Oss en de regio 2015 - 2020; Samenwerken in perspectief, november 2015
- Programmabegroting 2016-2019
- Programmabegroting 2017-2020
- Subsidie overzicht Oss

Interviews

- Dhr Noten
- Dhr Broere
- Mw Van Vliet

Raadssessie:

Raads- of burgerleden:

- Dhr. Prinssen (VDG)
- Mw. Janssen - Van Amstel (SP)
- Mw. Smits (CDA)
- Dhr. Wijnstekers (VVD)
- Mw. Renders (D66)
- Dhr. Warris (GL)
- Dhr. Rutten (CDA)
- Dhr. Molenkamp (D66)
- Mw. Van Poessé (GL)
- Mw. Bos (GL)

Griffe:

- Dhr. Van den Akker
- mw. Hazelzet

Ambtelijke organisatie:

- dhr. Broere
- dhr. Berendsen
- dhr. Saras
- mw. van Oorsouw

Gastpreker:

- dhr. Prof. Dr. Boogers (Universiteit Twente / BMC)

Ambtelijk kringgesprek:

- dhr. Van den Akker
- dhr. Broere
- dhr. Berendsen
- dhr. Noten
- dhr. Saras
- mw. Van Schaijk

Meer informatie bijlage 3

Klik of tik op een cel in de tabel voor de onderliggende tekst

Tabel 7. Samenwerkingsvormen

- a) Samenwerken op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling. Deze wet kent vijf vormen:
- regeling zonder meer (convenant)
 - centrumgemeente
 - gemeenschappelijk orgaan
 - bedrijfsvoeringsorganisatie*
 - openbaar lichaam*
-
- b) De Gemeentewet; deze wet maakt bestuurscommissies mogelijk
-
- c) Het burgerlijk wetboek. De belangrijkste vormen die deze wet mogelijk maakt zijn:
- BV/NV*
 - Verenigingen (en coöperaties)**
 - Stichting**
-
- d) Daarnaast maakt het burgerlijk wetboek privaatrechtelijke overeenkomsten mogelijk. Voorbeelden hiervan zijn: uitbesteding van taken en publiek private samenwerking (bij investeringen). De Gemeentewet maakt vervolgens weer mogelijk dat overheden deze overeenkomsten ook mogen aangaan.
-
- e) De Algemene wet bestuursrecht. Deze wet biedt de basis voor subsidies. Subsidies kunnen met prestatieverplichting zijn en zonder.
-
- f) Allerlei vormen van (structureel) overleg zijn mogelijk; daar is geen wettelijke basis voor nodig. Soms zijn ze verplicht (b.v. het op overeenstemming gericht overleg bij onderwijs)

* De vormen met een * zijn verbonden partijen. De vormen met ** zijn alleen verbonden partijen als de gemeente deelneemt in het bestuur.

a) Samenwerken op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling. Deze wet kent vijf vormen:

- *regeling zonder meer (convenant)*
De 'Regeling zonder meer' is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten, waar delegeren en mandateren niet aan de orde is, zoals bij convenanten, intentieovereenkomsten en bestuursafspraken. Daarin wordt geregeld de intentie tot samenwerking evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden. Deze vorm hebben we ingedeeld onder 3) *opdrachten geven*. Voor meer informatie zie [overzicht samenwerkingsvormen](#).
- *centrumgemeente*
De deelnemende gemeenten brengen taken onder bij een centrumgemeente. De centrumgemeente voert de taken in opdracht van de andere gemeenten uit. Daartoe verlenen de deelnemende gemeenten mandaat aan de centrumgemeente. De deelnemende gemeenten blijven volledig verantwoordelijk voor namens hen te nemen beslissingen. Bij mandaat kan een gemeente een beslissing opnieuw nemen als ze het er niet mee eens is. En een gemeente kan het mandaat intrekken. Deze vorm hebben we ingedeeld onder 3) *opdrachten geven*. Voor meer informatie zie [overzicht samenwerkingsvormen](#).
- *gemeenschappelijk orgaan*
Een Gemeenschappelijk orgaan is een lichte vorm van samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen; de rechtsvorm heeft een beperkte rechtspersoonlijkheid. Personeel moet daardoor altijd in dienst zijn van één of meer van de deelnemers. Een Gemeenschappelijk orgaan heeft alleen een Dagelijks Bestuur (DB), zodat sterkere sturing vanuit de afzonderlijke gemeenten vereist is. Aan een gemeenschappelijk orgaan kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd en het kan geen eigen personeel in dienst nemen. Wel kunnen deelnemende gemeenten beschikkingsbevoegdheden overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan, echter niet de bevoegdheid om belastingen te heffen of algemeen verbindende voorschriften te geven. Deze vorm komt relatief weinig voor.
- *bedrijfsvoeringsorganisatie* (nieuw sinds 2015)*
De bedrijfsvoeringsorganisatie is een nieuwe lichte samenwerkingsvorm in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Kenmerkend is dat deze vorm wel rechtspersoonlijkheid heeft, waardoor er bijvoorbeeld personeel in dienst kan worden genomen. Het bestuur is enkelvoudig, dat vergeleken met het 'gelede' bestuur van een openbaar lichaam. Met deze vorm tussen een gemeenschappelijk orgaan en openbaar lichaam in wil het rijk voorkomen dat een vlucht naar privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden worden voorkomen. Bij een bedrijfsvoeringsorganisatie kan alleen sprake zijn van uitvoerende taken. Deze vorm hebben we ingedeeld onder 2) *regisseren en verbinden*. Voor meer informatie zie [overzicht samenwerkingsvormen](#).
- *openbaar lichaam**
Een openbaar lichaam is de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer. Een openbaar lichaam kan contracten en convenanten aangaan, eigen personeel in dienst nemen, fondsen beheren en zelfs een publiek of privaat samenwerkingsverband oprichten. Personeel dat overgaat van een gemeente naar een openbaar lichaam behoudt de ambtenarenstatus. Een openbaar lichaam heeft een Algemeen Bestuur (AB) én een Dagelijks Bestuur (DB). Deze vorm hebben we ingedeeld onder 2) *regisseren en verbinden*. Voor meer informatie zie [overzicht samenwerkingsvormen](#).

Colofon

‘Samenwerken in en buiten Oss’ is een uitgave van de rekenkamercommissie Oss, april 2017

De rekenkamercommissie Oss is een onafhankelijke commissie binnen de gemeente. Zij bestaat uit drie externe leden. Doel van de rekenkamercommissie Oss is om de rol van de gemeenteraad te versterken en een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het lokaal bestuur. Dit doet de rekenkamercommissie door onderzoek te doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid.

Leden

Astrid van de Klift (voorzitter)
Elma van de Mortel
Mathijs van den Heuvel

Contact

Postbus 5
5340 BA Oss
rekenkamer@oss.nl
www.oss.nl/rekenkamer

Astrid van de Klift (06 51 59 16 19)
Elma van de Mortel (06 28 08 34 58)
Mathijs van den Heuvel (06 44 00 78 08)

Ontwerp

Studio Mensinga/Bruns