

Rekenkamercommissie gemeente De Ronde Venen

Raad en college, een goed DUO(+)?

Groningen, februari 2016

Heinrich Winter
Bieuwe Geertsema

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl

Inhoud

INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET	1
1.1 INLEIDING	1
1.2 CENTRALE VRAAGSTELLING EN AFBAKENING	2
1.3 ONDERZOEKSTHEMA'S EN DEELVRAGEN	2
1.3.1 <i>Onderzoeksthema 1: Feitenreconstructie</i>	2
1.3.2 <i>Onderzoeksthema 2: Analyse</i>	3
1.3.3 <i>Onderzoeksthema 3: Leerpunten</i>	4
1.4 ONDERZOEKSAANPAK	4
1.4.1 <i>Documentstudie</i>	4
1.4.2 <i>Interviews</i>	4
1.5 LEESWIJZER	4
FEITENRECONSTRUCTIE.....	6
2.1 INLEIDING	6
2.2 HISTORISCHE CONTEXT	6
2.3 KADERS, ONDERZOEK EN VERKENNING	7
2.4 INVLOEDRIJKE GEBEURTENISSEN: ODRU EN RAADSWISSELING	9
2.5 VERVOLGOPDRACHT EN AANLOOP NAAR HET BESLISMOMENT	9
2.6 HET BESLISMOMENT.....	10
2.7 SAMENVATTING	11
DE PERCEPTIE VAN BETROKKENEN.....	12
3.1 INLEIDING	12
3.2 PERSPECTIEF VAN DE RAAD	12
3.2.1 <i>Proces</i>	12
3.2.2 <i>Informatievoorziening</i>	13
3.2.3 <i>Inhoudelijke bezwaren</i>	14
3.3 PERSPECTIEF VAN HET COLLEGE EN DE AMBTELIJKE ORGANISATIE	15
3.3.1 <i>Proces</i>	15
3.3.2 <i>Informatievoorziening</i>	16
3.3.3 <i>Inhoudelijk bezwaren</i>	16
ANALYSE	18
4.1 INLEIDING	18
4.2 CONCRETE STURING DOOR DE RAAD?	18
4.3 BESCHADIGD VERTROUWEN	19
4.4 REPRESENTATIVITEIT VAN DE CASUS.....	21
4.5 DE GEVOLGEN VAN DUO+	21
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	22
5.1 INLEIDING	22
5.2 DE FEITEN	22
5.3 ANALYSE.....	25
5.4 LEERPUNTEN EN AANBEVELINGEN	26
BIJLAGE 1: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	29
BIJLAGE 2: LIJST VAN GERAADPLEEGDE BRONNEN.....	30

Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Inleiding

Op 27 november 2014 stelt het college van De Ronde Venen aan de meningvormende raad voor om een gemeenschappelijke regeling aan te gaan gericht op samenwerking met de gemeenten Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel (de DUO-gemeenten), voorlopig startend met samenwerking op het gebied van ICT. De gemeenteraad spreekt op dat moment uit niet overtuigd te zijn van de plannen en de meningvormende raad besluit het voorstel niet ter besluitvorming te agenderen voor de besluitnemende raad. Onder de tegenstanders zijn de twee grootste coalitiepartijen, CDA en Ronde Venen Belang (RVB).

De geplande samenwerking heeft onder de werktitel DUO+ al een redelijk lange voorgeschiedenis. In het voorjaar van 2013 zijn de eerste verkennende activiteiten verricht waaronder verkennende gesprekken tussen de colleges van B&W en een onderzoek door Partners+Pröpper. Omdat de samenwerking als kansrijk wordt ingeschat is aan de raad een kaderbesluit voorgelegd dat op 10 februari 2014 wordt aangenomen. Ondertussen wordt binnen de ambtelijke organisatie hard gewerkt aan de voorbereidingen op de reorganisatie die bij het opzetten van het samenwerkingsverband zal volgen.

Kort daarna volgen de verkiezingen en een moeizame collegevorming die tot aan de zomer duurt. Tijdens die collegevorming wordt duidelijk dat het plan nog niet in kannen en kruiken is. In het coalitieakkoord wordt geen duidelijke koers ten opzichte van DUO+ bepaald. De grote inzet van het college en de ambtelijke organisatie op het dossier kan de weerstand niet wegnemen. Integendeel: de tegenstand tegen de voorgenomen samenwerking blijft bestaan en is uiteindelijk dermate groot dat het voorstel niet wordt geagendeerd voor de besluitnemende raad tijdens de vergadering van 27 november 2014.

In mei 2015 is door raadslid Stam tijdens de commissievergadering ABZ/F voorgesteld om een onderzoek uit te laten voeren naar de gang van zaken in dit dossier. Meerdere raadsleden steunden dit voorstel, hetgeen de RKC heeft doen besluiten een onderzoek naar de verhouding tussen raad en college in het DUO+ dossier te doen uitvoeren.

Pro Facto heeft dit onderzoek in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 1.2 de centrale vraagstelling geformuleerd, waarna in paragraaf 1.3 een uitsplitsing in onderzoeksthema's en deelvragen wordt gepresenteerd. De

gekozen onderzoeksanpak staat centraal in paragraaf 1.4 en in paragraaf 1.5 volgt tot slot een leeswijzer voor de rest van het rapport.

1.2 Centrale vraagstelling en afbakening

De doelstelling van het onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de verhoudingen tussen de raad en het college en leerpunten te formuleren ter verbetering van deze verhoudingen in de toekomst. De centrale onderzoeksvraag die voor dit onderzoek is opgesteld luidt:

Hoe zijn de verhoudingen tussen raad en college, wat is oorzaak daarvan en hoe kunnen deze verhoudingen worden verbeterd?

Daarbij moet worden vermeld dat ervoor gekozen is de focus op de casus DUO+ te houden. Hoewel deze casus niet volledig representatief is voor de verhoudingen tussen de raad en het college, wordt wel verondersteld dat de ontwikkelingen bij dit dossier niet op zichzelf staan. Er zijn in de casus zaken aan de orde waarvan voor de toekomst door raad en college geleerd kan worden. De analyse van de casus is daar dan ook op gericht.

1.3 Onderzoeksthema's en deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn drie onderzoeksthema's vastgesteld, met elk een aantal deelvragen. Deze zullen hieronder worden uitgewerkt.

1.3.1. Onderzoeksthema 1: Feitenreconstructie

De gang van zaken in de casus DUO+ is door middel van een uitgebreide documentstudie en interviews met de betrokkenen grondig bestudeerd. Onderzoeksthema 1 richt zich met name op de feiten uit de casus en het construeren van een tijdlijn voor de ordening van de gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden. Overige thema's die spelen tussen de raad en het college krijgen daarbij ook de aandacht, voor zover deze invloed hebben gehad op de gang van zaken bij deze casus. De volgende vragen zijn onderzocht bij dit onderzoeksthema:

1. Welke feiten hebben zich voorgedaan in de aanloop naar de collegevorming?
 - a. Welke feiten hebben zich met betrekking tot dit dossier voorgedaan in de vorige raadsperiode?
 - b. Welke standpunten hebben de politieke partijen (en dan met name de coalitiepartijen) ingenomen ten aanzien van ambtelijke samenwerking?
 - c. Welke uitspraken zijn er over het onderwerp ambtelijke samenwerking gedaan en welke afspraken zijn er gemaakt?
 - d. Hoe en op welk moment is de raad betrokken bij thema's als regionale samenwerking?
2. Welke kaders heeft de raad gesteld met betrekking tot regionale samenwerking in het algemeen en ambtelijke samenwerking en samenwerking op het gebied van ICT in het bijzonder?
3. Hoe heeft het proces van besluitvorming voor wat betreft DUO+ er uitgezien?

- a. Welke stappen zijn er door het college op bovenlokaal niveau gezet, zowel op het gebied van ambtelijke samenwerking in het algemeen als op het gebied van ICT in het bijzonder?
 - b. Welke afwegingen zijn hierbij door het college gemaakt? Hoe was de raad bij deze stappen betrokken?
 - c. Op welke manier heeft de raad tijdens dit proces sturing gegeven aan het college?
 - d. Hoe is door het college met deze sturing omgegaan?
4. Hoe heeft de bestuurlijke informatievoorziening er in de casus uitgezien?
- a. Welke informatie is op welk punt in het proces ter beschikking gesteld?
 - b. Met welk doel is deze informatie ter beschikking gesteld? Wat moest/kon de raad hiermee doen?
 - c. Op wiens initiatief is de informatie beschikbaar gekomen?

1.3.2. **Onderzoeksthema 2: Analyse**

In de analyse worden de feiten afgezet tegen de percepties van de gesprekspartners en de informatie die uit de gesprekken met de betrokken partijen naar voren zijn gekomen. Daarbij zijn de volgende deelvragen gehanteerd:

5. Welk algemeen beeld over de informatievoorziening aan de raad ontstaat uit de bevindingen en de toetsing aan het normenkader in de bestudeerde casus? Voldoet deze informatie aan algemeen geldende normen: als relevantie, proportionaliteit, juistheid, toegankelijkheid en tijdigheid?
6. Welk oordeel is te vellen over het doorlopen proces ten aanzien van de samenwerking op het gebied van ICT met de DUO+ gemeenten?
 - a. Zijn de eventueel door de raad gestelde kaders in voldoende mate in acht genomen?
 - b. Heeft de raad voldoende gelegenheid gekregen om zich op de hoogte te stellen van ontwikkelingen, en zo nodig bij te sturen?
 - c. Heeft de raad voldoende gestuurd?
 - d. Zo ja, is de sturing door de raad in voldoende mate door het college in acht genomen bij acties ten aanzien van de DUO+ samenwerking?
7. In hoeverre kunnen de bevindingen in deze casus ten aanzien van de bestuurlijke informatievoorziening als indicatief worden gezien voor de bestuurlijke informatiepositie van de raad in algemene zin?

1.3.3. **Onderzoeksthema 3: Leerpunten**

Op basis van informatie uit de gesprekken en uit de bovenstaande analyse is bij dit onderzoeksthema bekeken welke lessen zijn te trekken uit de casus DUO+ en welke leerpunten er zijn ten aanzien van de verhoudingen tussen college en raad. De volgende vragen zijn onderzocht bij dit onderzoeksthema:

8. Welke leerpunten over informatievoorziening en besluitvorming vloeien voort uit de casus DUO+?
9. Welke leerpunten over verhoudingen tussen raad en college zijn te trekken?

1.4 **Onderzoeksaanpak**

Ten behoeve van het onderzoek hebben we op twee manieren informatie verzameld. Ten eerste hebben we een documentstudie uitgevoerd waarbij relevante schriftelijke informatie is achterhaald. Deze informatie is aangevuld en verdiept in een groot aantal interviews.

1.4.1. **Documentstudie**

In de casus DUO+ is de documentstudie een belangrijke bron van informatie. Hierbij zijn allereerst diverse raadsstukken en verslagen van raads- en commissievergaderingen geraadpleegd. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van de documenten die ook de gemeenteraden van de DUO+ gemeenten ter beschikking stonden via de online informatieportal geraadpleegd.

1.4.2. **Interviews**

Ter verbreding en verdieping van de informatie uit de documenten is gesproken met direct betrokkenen bij de casus. Op die manier is inzicht verkregen in de gang van zaken, ook voor zover die niet op papier is beschreven. We hebben ervoor gekozen de volgende gesprekspartners te benaderen:

- De burgemeester en de betrokken wethouders uit het huidige college (4)
- De voormalige gemeentesecretaris
- De huidige gemeentesecretaris
- De griffier
- Alle fractievoorzitters en enkele leden van de huidige raad (9)
- Twee raadsleden uit de vorige raadsperiode

De volledige lijst van gesprekspartners is terug te vinden in Bijlage 1. Zowel met de collegeleden als met alle raadsfracties zijn aparte gesprekken gevoerd. Voor zover mogelijk hebben deze gesprekken face-to-face plaatsgevonden. Om logistieke redenen is ervoor gekozen een aantal gesprekken telefonisch te laten plaatsvinden. Bij vrijwel alle gesprekken is een lid van de rekenkamercommissie aanwezig geweest. Van de gesprekken zijn verslagen ter fiattering voorgelegd aan de gesprekspartners.

1.5 **Leeswijzer**

Het rapport is als volgt opgebouwd: In hoofdstuk 2 geven we een reconstructie van de feiten die in het dossier van belang zijn. Hoofdstuk 3 geeft vervolgens de perceptie van de

betrokkenen vanuit twee perspectieven, te weten het perspectief van de raad en dat van het college. In hoofdstuk 4 analyseren we hoe het kan dat deze twee perspectieven zo van elkaar verschillen en hoe deze verschillen zo lang hebben kunnen blijven voortleven. Hoofdstuk 5 geeft ten slotte een conclusie met antwoord op de onderzoeksvragen en een aantal aanbevelingen op basis van de onderzoeksbevindingen.

Feitenreconstructie

2.1 Inleiding

Om een goed beeld te krijgen van het dossier DUO+ is het van belang eerst de feiten op een rij te zetten. In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van deze feiten gebaseerd op informatie uit de documentstudie alsmede die feiten waarover de gesprekspartners bij de interviews het eens zijn.

2.2 Historische context

Het dossier DUO+ kent een context die al verder teruggaat in de historie van de gemeente. Een van de eerste concrete gebeurtenissen die van belang zijn betreft de afgeblazen plannen voor een brede herindeling met de gemeenten Abcoude, Breukelen en Loenen onder de werknaam Vecht en Venen. Deze herindeling staat gepland in 2010, maar gaat in een laat stadium niet door omdat de Tweede Kamer van mening is dat er onvoldoende draagvlak onder de bevolking bestaat. Dat is overigens in lijn met de zienswijze van de staatssecretaris van BZK, die zich mede baseert op raadsbesluiten over voorkeursalternatieven van de betrokken gemeenteraden.¹ Omdat vooral Abcoude te klein is om alleen door te gaan, volgt wel een herindeling met die gemeente naar een nieuwe gemeente De Ronde Venen met ongeveer 43.000 inwoners. Mede omdat deze herindeling een veel geringere opschaling tot gevolg heeft dan de oorspronkelijk geplande herindeling beseft men in de ambtelijke organisatie, het college en een meerderheid van de raad dat vervolgstappen voor verdere opschaling moeilijk uit kunnen blijven. “De noodzaak om samen te werken met andere partijen was toen al wel duidelijk,” aldus een respondent.

Er wordt dan ook gekeken naar mogelijkheden voor opschaling door middel van intergemeentelijke samenwerking. De Ronde Venen kan zich daarbij in drie richtingen oriënteren: richting het Groene Hart, richting de Stichtse regio met gemeenten in de eigen provincie Utrecht die qua karakter grote overeenkomsten kennen en richting gemeenten ‘over de Amstel’, over de provinciale grens waarmee vooral op sociaaleconomisch vlak sterke verbanden bestaan.

¹ *Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 18 november 2009, kamerstuk 31 840, nr. 7.*

In eerste instantie worden verkennende gesprekken gevoerd met gemeenten in de eigen provincie. De gemeenten Stichtse Vecht en Woerden lijken beide geschikte samenwerkingspartners op dat moment. Er is echter geen duidelijke bestuursopdracht en de gesprekken lopen uiteindelijk op niets uit. Zowel Stichtse Vecht als Woerden besluiten zich te richten op samenwerking met andere gemeenten.

Ondertussen verandert de bestuurlijke constellatie doordat vooral op Rijksniveau een koers wordt gekozen waarbij gemeentelijke opschaling wenselijk zo niet noodzakelijk wordt. In het regeerakkoord 'Bruggen Slaan' uit oktober 2012 worden grootschalige decentralisaties in het sociale domein aangekondigd die "...in principe gericht worden op 100.000+ gemeenten".² In reactie daarop neemt de raad op 8 november 2012 een motie aan waarin wordt uitgesproken dat de raad tegen herindeling is als dat van bovenaf opgelegd wordt, of wanneer die noodzakelijk is door decentralisatie van taken en bevoegdheden, of als die enkel als doel heeft een bepaald inwoneraantal te verkrijgen. In zijn brief van 19 februari 2013 spreekt de Minister van Binnenlandse Zaken uit dat de plannen niet (meer) per se inhouden dat gemeenten door herindeling moeten opschalen, maar dat samenwerking allicht een goed middel is om de bestuurskracht die nodig is voor de toekomstige taken te garanderen. Dit zorgt ervoor dat men in De Ronde Venen net als in veel andere gemeenten een druk voelt om samenwerkingspartners te zoeken. "Dat leefde in die tijd heel sterk bij de gemeentes, die plannen zijn bepalend geweest", zegt een lid van het college daarover.

2.3 Kaders, onderzoek en verkenning

Op dat moment – voorjaar 2013 – zijn de drie Noord-Hollandse gemeenten Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel al begonnen aan een verkenning van de kansen voor intensivering van de bestaande ambtelijke samenwerking in DUO-verband. Het college van De Ronde Venen gaat even later in op hun uitnodiging om middels een agendaplek te participeren in dit onderzoek.³ Daarbij wil men zich dus nog gaan oriënteren op de eigen rol in het verder opzetten van deze samenwerking. Het onderzoek zal zich toespitsen op kansen die er zijn op het gebied van de 3 K's (kostenreductie, bestrijding van kwetsbaarheid en verbetering van kwaliteit) bij intensievere samenwerking op het gebied van ICT, maar ook een aantal andere functies.⁴

Op 28 maart 2013 wordt een 'notitie Intergemeentelijke Samenwerking' door het college aan de raad voorgelegd. Daarin wordt een aantal uitgangspunten voor samenwerking voorgesteld, zoals behoud van beleidsautonomie, het opzetten van goede sturingsmogelijkheden en het over de provinciegrens heen kijken bij het zoeken van samenwerkingspartners. De notitie had een bredere insteek dan alleen samenwerking op bedrijfsvoeringstaken. Het college wordt opgedragen mogelijkheden voor samenwerking verder te onderzoeken en de ontwikkelingen op dit gebied in het najaar te bespreken met de raad. Bij motie vraagt de raad het college om naast het onderzoek naar de DUO+ samenwerking ook een onderzoek uit te voeren naar samenwerking met de gemeenten Woerden, Oudewater, Nieuwkoop en/of Stichtse Vecht. Dit overigens tegen de zin van het college, dat – zo blijkt uit de door ons gevoerde gesprekken – weinig heil zigt te zien in deze alternatieven.

² 'Bruggen Slaan', regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012, p. 40.

³ Brief van colleges van B&W aan de gemeenteraden, 2 juli 2013.

⁴ Dienstverlening, staffuncties, VTH (vergunningverlening, toezicht & handhaving), beheer van openbare ruimtes, sociale zaken en decentralisaties op het sociale domein.

Het verkennend onderzoek naar de kansen voor intensivering van ambtelijke samenwerking in DUO+ verband wordt in opdracht van de colleges uitgevoerd door Partners+Pröpper. Kort na een gezamenlijke informatiesessie voor de raadsleden van de vier gemeenten op 25 juni 2013 spreken de colleges op 2 juli 2013 op basis van de uitkomsten van deze verkenning uit dat zij deze intensivering als kansrijk beschouwen. Er wordt op dat moment door de colleges een voorkeur uitgesproken voor een aparte organisatie die op basis van gelijkwaardigheid van de vier gemeenten werkzaamheden voor hen uit zal voeren.

In oktober 2013 worden de resultaten van de verkenningen van mogelijkheden tot samenwerking met de DUO-gemeenten en alternatieve mogelijkheden bij de Utrechtse gemeenten in de raad behandeld. Dan wordt ook besproken dat door onvoldoende interesse bij zowel Woerden als Stichtse Vecht, die elk andere samenwerkingspartners prefereren, de tweede optie niet meer voor de hand ligt.⁵ De notitie Intergemeentelijke Samenwerking, die een vernieuwde versie is van het document dat in het voorjaar is voorgelegd, wordt op 17 oktober 2013 door de raad met grote meerderheid vastgesteld. Alleen de fractie Christen-Unie/SGP stemt verdeeld met als voornaamste reden dat men vreest in de invloedssfeer van Amsterdam terecht te komen. De andere fracties zijn voor.

Ondertussen levert een nadere verkenning van DUO+ door Partners+Pröpper een eerste positieve beoordeling van de samenwerking op ten aanzien van de 3 K's.⁶ Daarnaast is op basis van eerder door de colleges opgestelde uitgangspunten voor samenwerking een aantal beoordelingscriteria opgesteld op het gebied van politiek-bestuurlijke autonomie, de 'menselijke maat', positie en invloed, sturing/organisatie/werkwijze en werkgeverschap.

Op 22 oktober 2013 nemen de colleges van B&W het besluit serieuze vervolgstappen te gaan zetten.⁷ Zij "zien op basis van het vervolgonderzoek van Partners+Pröpper de kansrijkheid voor ambtelijke samenwerking in DUO+ verband bevestigd en willen de volgende stap in de uitwerking zetten." Er wordt opdracht gegeven een kaderbesluit voor de gemeenteraden voor te bereiden en de raden te vragen om een voorbereidingskrediet, terwijl de gemeentesecretarissen wordt gevraagd een strategisch implementatieplan uit te werken. Het kaderbesluit bevat onder andere een lijst met 23 beoordelingscriteria op basis van de verkenning van Partners+Pröpper, die nog uitgewerkt zijn in een aantal ontwerpcriteria.

Het kaderbesluit wordt op 10 februari 2014 behandeld. Per amendement worden twee extra beoordelingscriteria toegevoegd ten aanzien van financiële transparantie en taakafbakening. Met 21 voorstemmen en 5 tegenstemmen wordt het besluit aangenomen. Christen-Unie/SGP stemt weer verdeeld, evenals het CDA. Van de huidige coalitiepartijen is er dan nog volledige steun van RVB en PvdA/Groenlinks/Lokaal Sociaal die samen met D66 en VVD voor stemmen. Alleen Lijst 8 Kernen en SVAB (die later niet meer terugkomt in de raad) stemmen tegen.

⁵ *Commissievergadering op 3 oktober 2013.*

⁶ *Verkenning van kansen voor intensivering van ambtelijke samenwerking in DUOplus-verband, Partners+Pröpper, 7 oktober 2013.*

⁷ *Over DUO+, bericht aan de gemeenteraden, 22 oktober 2013.*

2.4 Invloedrijke gebeurtenissen: ODRU en raadswisseling

In deze periode doen zich twee gebeurtenissen voor die niet direct met het dossier DUO+ te maken hebben, maar wel degelijk van invloed zijn op de (latere) loop van gebeurtenissen. Ten eerste wordt eind 2013 duidelijk dat de Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU) met grote financiële problemen kampt. De Ronde Venen is één van de 15 deelnemers in deze gemeenschappelijke regeling en moet 10% van het tekort van ongeveer 1,5 miljoen euro bijdragen. Dit leidt tot grote ontevredenheid in de raad, waarvan een deel op initiatief van de fractie van RVB zelfs wil onderzoeken of bestuursleden van de GR persoonlijk aansprakelijk gesteld kunnen worden. Het feit dat uittreding dermate hoge kosten met zich mee brengt dat dit praktisch geen optie is leidt tot extra groot chagrijn en afkeer van gemeenschappelijke regelingen in het algemeen.

Een tweede belangrijke gebeurtenis zijn de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014 en de daarop volgende personele wisselingen in de raad. Na de verkiezingen nemen 12 mensen afscheid van de raad. Onder hen is een aantal zeer ervaren raadsleden van grote partijen, waarvan er een zitting neemt in het college. De vorming van dat college en de bijbehorende coalitie kent twee fasen. De onderhandelingen tussen CDA, Ronde Venen Belang (RVB) en D66 worden na een vrij lange periode afgebroken, waarna in korte tijd een college wordt gevormd met naast CDA en RVB de partijen PvdA/GroenLinks/Lokaal Sociaal en Christen-Unie/SGP.

Tijdens de coalitieonderhandelingen wordt het onderwerp DUO+ niet uitgebreid besproken. Er bestaat verschil van inzicht over de koers die de gemeente in dit dossier moet varen, waarbij de grootste coalitiepartners CDA en RVB met name tegen voorsorteren op een positief besluit zijn. Men richt zich in het coalitieakkoord⁸ op de dossiers waarover consensus kan worden bereikt en het DUO+ dossier is één van de onderwerpen dat aan de raad gelaten wordt. In het coalitieakkoord worden daarom slechts enkele voorzichtige regels gewijd aan het onderwerp:

“De gemeente De Ronde Venen blijft een bestuurskrachtige, zelfstandige gemeente. Wij hebben een ambtelijke organisatie waar wij trots op zijn en die compact is. Wij zijn voor passende samenwerking met omliggende gemeenten om onze dienstverlening aan onze inwoners blijvend op een kwalitatief goed en betaalbaar niveau te houden. Door samenwerking vermindert de kwetsbaarheid van onze ambtelijke organisatie. De uitkomst van het onderzoek naar ambtelijke samenwerking met de gemeenten Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel (DUO+) wordt met grote aandacht afgewacht. Voordat de ambtelijke samenwerking in het kader van DUO+ feitelijk wordt vormgegeven, is vastgesteld dat de resultaten ruimschoots gehaald kunnen worden en dat de impact op onze gemeente en organisatie aanvaardbaar is.”

2.5 Vervolgopdracht en aanloop naar het beslismoment

In maart 2014 ligt een concept van de GR⁹ klaar waarin nog geen keuze is gemaakt voor bepaalde taken. Op dat moment ligt de focus op Staf, ICT en Vergunningen, Toezicht en

⁸ *Samen werken, samen zorgen, Coalitieakkoord 2014-2018, gemeente De Ronde Venen.*

⁹ *Gemeenschappelijke regeling openbaar lichaam DUO+, conceptversie 1.0, 20 maart 2014.*

Handhaving (VTH).¹⁰ In mei 2014 vindt een raadsconferentie plaats waar wordt besproken dat zorgvuldige uitwerking van de plannen niet voor de zomer gereed kan zijn en dat dus ook de besluitvorming wordt uitgesteld.

De colleges stellen kort voor het zomerreces een bestuurlijke vervolgopdracht vast, die vierledig is:

- Er moet een ICT-investeringsbesluit worden opgesteld.
- Er moet een Gemeenschappelijke Regeling worden opgesteld.
- De DUO+ organisatie moet verder worden uitgewerkt.
- Deze uitwerking moet aan de bestuurlijke criteria die bij het kaderbesluit zijn opgenomen worden getoetst.

Daarnaast wordt een klankbordgroep met een delegatie uit elke betrokken gemeenteraad opgericht waarmee de communicatie en informatievoorziening naar raadsleden moet worden verbeterd.¹¹

Na de zomer komt een aanzienlijke informatiestroom op gang. Van meerdere kanten wordt aangegeven dat deze informatiestroom vrij overweldigend was in kwantiteit. Schriftelijke documentatie levert steeds weer nieuwe vragen op, waarna een nog grotere informatiestroom volgt, etc. Daarnaast worden – op aangeven van de klankbordgroep – ook enkele informatiesessies georganiseerd waarbij de gezamenlijke gemeenteraden zich kunnen laten voorlichten over onderwerpen als het concept GR en de ICT-ontwikkelingen die spelen in het kader van DUO+.

In oktober verschijnt een update van de stand van zaken ten aanzien van de ontwerpcriteria uit het kaderbesluit dat in februari is aangenomen door de raad.¹² Daarbij valt op dat de manier van terugkoppelen vrij beknopt is. Waar in het oorspronkelijke document beoordelingscriteria vaak zijn uitgewerkt in enkele (tot maximaal zes) ontwerpcriteria, worden deze beoordelingscriteria in de terugkoppeling in enkele regels tekstueel behandeld.

2.6 Het beslismoment

In november 2014 ligt het voorstel bij de raad ter bespreking. Deze worden eerst op 13 november in de commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken/Financiën besproken. Er worden veel kritische vragen gesteld. Opvallend is dat door een aantal fracties ook in dit stadium weer wordt gevraagd naar alternatieven voor de DUO-gemeenten als samenwerkingspartners. Daarnaast worden er vraagtekens gezet bij het feit dat de gevolgen van een eventuele uit-treding nog niet volledig in beeld zijn, terwijl dat bij de ODRU juist voor grote problemen had gezorgd. Een derde belangrijk punt van kritiek is de onderbouwing van de opbrengsten van het aangaan van de samenwerking. Deze wordt gebaseerd op aannames en bovendien pas op een later moment verwacht, waardoor de zekerheid van deze voorstelling van zaken in twijfel wordt getrokken. Een vierde punt van kritiek betreft de mate waarin de raad zelf grip heeft op uitbreiding van taken die worden ondergebracht bij de GR.

Op 20 november 2014 vindt nog een gezamenlijke bijeenkomst plaats met leden van alle gemeenteraden, die als doel heeft te onderzoeken hoe bij de latere raadsvergaderingen een

¹⁰ *Tussenrapportage DUO+, Tussenrapportage t.b.v. werkconferentie gemeenteraden 13 mei 2014.*

¹¹ *Memo Vooruitblik besluitvorming DUO+ in november, 25 september 2014.*

¹² *Voortgangstoets 23+2 criteria, vastgesteld door stuurgroep DUO+, 21 oktober 2014.*

gezamenlijke aanpak kan worden gevolgd. Een aantal partijen maakt van deze gelegenheid gebruik door amendementen op te stellen die in alle raden zullen worden ingediend.

Voorafgaand aan de meningvormende raadsvergadering op 27 november 2014 komt – geïnstigeerd door de raad – een grote informatiestroom op gang. Zo wordt op het laatste moment nog door het college geprobeerd openstaande vragen te beantwoorden en tegenstand weg te nemen. Dit levert enkele negatieve reacties op vanuit de raad (juist omdat eerder al is uitgesproken dat grote hoeveelheden informatie in de begrotingsperiode ongewenst is) en blijkt bovendien onvoldoende effect te hebben op de stellingname van de partijen.

Op de uiteindelijke vergadering is de steun voor een ICT-samenwerking in de vorm van een GR met de DUO+ gemeenten onvoldoende. D66 zet zich tijdens het debat in om tegenstanders nog om te krijgen, onder meer door een zevental amendementen voor te stellen die de plannen inhoudelijk meer in lijn met de wensen van de raad zouden krijgen. Ook coalitiepartij PvdA/GroenLinks/Lokaal Sociaal dient een amendement in en zegt niet negatief tegenover de plannen te staan. Dit leidt echter tot niets. Onder andere de grootste raads- (en coalitie-) fracties CDA en RVB geven aan nog steeds geen vertrouwen te hebben in de plannen. Dit leidt ertoe dat wordt besloten het voorstel niet te agenderen voor de besluitvormende raad.

2.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk hebben we de feitelijke gang van zaken in het dossier DUO+ op basis van documenten en bevindingen uit interviews gereconstrueerd. Dit begint met de context waarbinnen het dossier geplaatst moet worden. Zowel de historie van gewijzigde herindelingsplannen, de verkennende gesprekken in de regio en het klimaat dat werd geschapen door de decentralisatie- en opschalingsplannen van het kabinet zijn hierbij van belang. Uit deze context vloeit het voornemen van het college voort om stappen te zetten in de richting van een samenwerking in DUO+ verband.

Deze worden in de volgende fase steeds concreter. Diverse verkennende onderzoeken worden in 2013 uitgevoerd. De gemeenteraad stelt ondertussen geen visie vast op intergemeentelijke samenwerking. De uitwerking van DUO+ wordt ter hand genomen, zonder dat is besproken in welke mate DUO+ naar wens van de raad is.

Tijdens de coalitievorming wordt duidelijk dat binnen de nieuwe coalitie geen consensus bestaat ten aanzien van DUO+. In de daadwerkelijke aanloop naar het beslismoment in november 2014 beginnen problemen met betrekking tot de steun van de raad zich duidelijker af te tekenen, naarmate de plannen van de vier colleges voor een ICT-samenwerking concreter worden. Dit vormt de aanleiding voor een grote informatiestroom van college naar raad die desondanks het vertrouwen in en het draagvlak voor de plannen niet doet groeien. In november 2014 blijkt het college tijdens de commissievergadering, naar aanloop van de raadsvergadering en tijdens de meningvormende raadsvergadering op 27 november 2014 niet in staat voldoende steun voor samenwerking op ICT in DUO+ verband te verwerven.

De perceptie van betrokkenen

3.1 Inleiding

Uit de voorgaande feitenreconstructie blijkt dat tot op het laatste moment twee werkelijkheden naast elkaar hebben gestaan. Voor een groot deel van de raad was al geruime tijd duidelijk dat er weerstand bestond tegen de voorgenomen plannen en dat het een reële mogelijkheid was dat dit zou uitmonden in een afwijzing wanneer daartoe gelegenheid werd gegeven. Deze weerstand had diverse oorzaken, die we in paragraaf 3.2 behandelen. Ondertussen bestond bij het college het beeld dat de eventuele weerstand grotendeels weg te nemen was, dat de plannen uiteindelijk op de steun van de raad zouden kunnen rekenen en dat het goed was om ook in de organisatie al de nodige stappen te zetten voor het opzetten van en overgaan naar de DUO+. In paragraaf 3.3 belichten we deze kant van het verhaal.

3.2 Perspectief van de raad

Bij een groot deel van de raad is het uitblijven van steun voor de plannen niet uit de lucht komen vallen. De weerstand is gedeeltelijk al vanaf het begin van het proces in het voorjaar van 2013 ontstaan en heeft zich gedeeltelijk later ontwikkeld. We behandelen dit perspectief aan de hand van drie thema's: het gevolgde proces, de informatievoorziening en de inhoud van de plannen.

Een kanttekening bij het onderstaande is dat uiteraard niet alle fracties in de raad op exact dezelfde wijze naar het dossier DUO+ kijken. Dat neemt niet weg dat wel een rode draad is te reconstrueren en dat ook duidelijk is dat sprake is van een grote afwijking van het beeld dat bij het college bestond.

3.2.1. Proces

Zoals aangegeven is de keuze voor de DUO-gemeenten als samenwerkingspartners niet onomstreden. Voor veel partijen ligt een samenwerking met gemeenten richting het zuiden of oosten in de provincie Utrecht meer voor de hand. Weliswaar zijn bewoners van de gemeente in sociaaleconomisch opzicht veelal georiënteerd op het Noorden, maar omdat gemeenten als Stichtse Vecht en Woerden qua karakter meer op De Ronde Venen lijken, is de raad aan het begin verbaasd dat samenwerking met deze gemeenten niet van de grond komt. De verklaring voor deze keuze door het college, die erop neer komt dat deze gemeen-

ten andere keuzes hebben gemaakt, wordt in twijfel getrokken. “Eigenlijk is dat nooit heel goed onderzocht,” stelt een raadslid. Dat gaat zelfs zo ver dat enkele raadsleden op eigen houtje inlichtingen inwinnen bij collega’s en bestuurders in die gemeenten en bij afwijkende berichten de eigen burgemeester daarmee te confronteren. Dat de gehele raad de burgemeester niet op zijn woord gelooft, blijkt ook uit de op 28 maart 2013 unaniem aangenomen motie waarmee het college wordt opgeroepen de mogelijkheden naast die voor DUO+ nogmaals in beeld te brengen. Deze tweede verkenning loopt op niets uit maar een kiem voor wantrouwen is gelegd. Zelfs in november 2014 stelt een aantal raadsleden nog vragen over de keuze voor de DUO-gemeenten.

Een tweede aspect van het proces is het feit dat de DUO-gemeenten al veel meer met elkaar samen hebben gewerkt in het verleden, en daarnaast dat zij op het moment dat De Ronde Venen zich aansluit bij de verkenningen al enige tijd onderweg zijn. Dit geeft een aantal raadsleden het gevoel aan te sluiten bij een lopend proces dat bij andere raden al verder gevorderd is. “De andere raden waren even ver in het proces, maar wel al verder in het denkproces,” aldus een raadslid. Hierdoor ervaart men dat de eigen invloed beperkt wordt.

Ondertussen wordt aan de raad van De Ronde Venen nooit expliciet gevraagd zich uit te spreken over concrete kaders waarbinnen de samenwerking vormgegeven kan worden. Er is weliswaar een notitie Intergemeentelijke Samenwerking, maar deze is volgens velen te abstract om te dienen als duidelijk kader. Ook het later opgestelde kaderbesluit voldoet niet aan de behoefte van de raad om kaders te stellen: deze wordt door de ambtelijke organisaties voorbereid voor alle vier de raden, is niet toegesneden op de lokale situatie en behandelt de keuze voor DUO+ als een gegeven. Er wordt op meerdere momenten gevraagd wanneer de raad zich uit kan spreken over de te maken keuzes, maar deze gelegenheid komt in feite pas aan het eind van het proces in november 2014. Onder enkele raadsleden bestaat het idee dat het college een salami-tactiek toepast door een groot besluit in kleine stappen door de raad te laten nemen. Het beeld van een rijdende trein “die maar doordendert” wordt in enkele vergaderingen aangehaald. “De passagiers hebben niet echt een idee van waar ze heen gaan.”

Als laatste wordt ook de rol van de toenmalige gemeentesecretaris van belang geacht. Nadat de gemeente De Ronde Venen in financieel zwaar weer terechtkwam door problemen rond de grondexploitatie, is de secretaris aangesteld met het nadrukkelijke doel de gemeentelijke organisatie te hervormen. Binnen de gemeentelijke organisatie is hij de aanjager van de processen rondom DUO+. Bij een deel van de raad leeft echter het idee dat een al te ambitieuze opstelling gericht op verandering mogelijk een objectief oordeel over nut, noodzaak en scope van de veranderingen kan belemmeren. Een raadslid zegt hierover: “Hij geloofde er zo heilig in, dat hij niet te beïnvloeden was.” Een voorbeeld dat dit beeld bevestigt is dat bij de coalitieonderhandelingen meerdere keren door de gemeentesecretaris voorbereide uitspraken over DUO+ moeten worden afgezwakt. Ook het feit dat raadsleden en fracties direct door ambtenaren en de gemeentesecretaris worden benaderd om hen (deels in besloten sessies) te overtuigen de plannen te steunen roept weerstand op.

3.2.2. Informatievoorziening

Een tweede onderwerp dat weerstand heeft opgeleverd is de informatievoorziening aan de raad. Dit spitst zich met name toe op de laatste fase van het proces. Wanneer op organisatorisch gebied de voorbereidingen op een ICT-samenwerking concreet worden, neemt de behoefte aan informatie toe, maar vooral kort voor het definitieve beslistmoment komt de informatievoorziening echt goed op gang. De timing van deze piek in de informatiestroom,

tijdens een periode waarin veel raadsleden al een hoge werkdruk ervaren door de behandeling van de gemeentelijke begroting voor 2015, wekt irritatie. Tijdens de laatste raadsvergadering klinkt dan ook: “Het college heeft ons de afgelopen weken overladen met documenten, maar daar is het voor ons niet transparanter op geworden.”

Daarnaast heeft de raad ook commentaar op de inhoud van de geleverde informatie. Zo is de terugkoppeling op de ontwerpcriteria die bij het kaderbesluit van begin 2014 zijn vastgesteld niet naar tevredenheid, zelfs nadat deze is aangevuld naar aanleiding van opmerkingen tijdens de commissievergadering in november. “Het zijn twee-en-een-half A4’tje met wens teksten en nietszeggende smileys.” Overigens wordt ook door een aantal fracties aangegeven dat zelfs een perfecte terugkoppeling van deze criteria de uitkomst van het besluitvormingsproces vermoedelijk niet zou hebben veranderd.

Waar meer fracties over vallen is het feit dat de kernvraag naar concrete opbrengsten van samenwerking op het gebied van ICT niet wordt beantwoord. Meerdere fracties hebben geprobeerd hier concrete, harde informatie over te krijgen, maar dat lukt ze tot hun ongenoegen niet. Dit wordt door die raadsleden ook als reden aangevoerd waarom steeds maar weer nieuwe vragen aan het college zijn gesteld. Het feit dat deze vragen steeds maar weer niet naar tevredenheid worden beantwoord roept een zeker wantrouwen op.

3.2.3. Inhoudelijke bezwaren

Ook inhoudelijk zijn er de nodige argumenten ingebracht tegen de ICT-samenwerking in DUO+ verband. Ten eerste is niet alleen de manier waarop gekozen is voor de DUO-gemeenten bron van weerstand, maar ook die keuze op zichzelf. Veel fracties blijven minder gevoelig voor de sociaaleconomische argumenten die gehanteerd zijn en houden vast aan de oriëntatie die van oudsher meer op de Utrechtse buurgemeenten gericht is. Met name de deelname van Diemen, dat toch vooral tot het Amsterdamse domein wordt gerekend, levert weinig enthousiasme op. De zorg die door een fractielid van de ChristenUnie/SGP bij het vaststellen van de notitie Intergemeentelijke Samenwerking wordt geuit over het in de invloedssfeer van Amsterdam geraken, leeft breder. “Wij vonden andere gemeenten in de regio veel natuurlijker partners, dat zijn namelijk (ook) plattelandsgemeenten.”

Een aantal raadsleden heeft ook politieke redenen om tegen de oriëntatie op het Noorden te zijn. Zij vrezen verlies aan invloed wanneer moet worden samengewerkt met gemeenten waar hun partij slecht of (in het geval van lokale partijen) niet vertegenwoordigd zijn. Hier speelt mee dat een brede ambtelijke samenwerking als voorsorteren kan worden gezien op mogelijke toekomstige herindelingen. Als er heringedeeld moet worden, dan ligt een herindeling met de DUO-gemeenten het meest voor de hand. In een dergelijke toekomstige gemeente zou de invloed voor sommige partijen ten opzichte van de huidige situatie ceteris paribus kleiner zijn.

Ook de gekozen vorm van een GR zorgt voor weerstand. Recente ervaringen met een andere grote gemeenschappelijke regeling (ODRU) hebben ervoor gezorgd dat de raad extra alert is op deze samenwerkingsvorm. Het uiteindelijke raadsvoorstel voor DUO+ refereert niet voor niks aan “de uitdagingen van de sturing op de ODRU”. Op meer boude wijze wordt de ODRU tijdens een interview beschreven als een “zooi waar je eigenlijk geen invloed op hebt. Iedere raad werd monddood gemaakt.” Te meer omdat het college geen duidelijkheid kan geven over mogelijkheden tot eventuele uittreding en de voorwaarden die daarbij gehanteerd zullen worden, is een deel van de raad ongelukkig met deze vorm van samenwerking.

Daar hangt nauw mee samen dat deze specifieke GR een opzet kent die zeer geschikt is voor en zelfs gericht lijkt op uitbreiding van het takenpakket. Er zijn twijfels bij de raad of men nog wel grip houdt op de taken die binnen DUO+ worden uitgevoerd. “Het werd gepresenteerd onder het mom van ICT samenwerking, maar in de overeenkomst werden alle deuren opengezet.” Deze twijfels worden gevoed door signalen vanuit de ambtelijke organisatie dat er wel degelijk wordt voorgesorteerd op een uitbreiding van de taken. Een ander bezwaar tegen de voorgestelde GR is dat De Ronde Venen naar rato van het aantal inwoners moet bijdragen in de kosten van DUO+ (ongeveer 40%), terwijl de stemverhoudingen tussen de deelnemers volledig gelijkwaardig zijn (25%).

Eerder benoemden we al de ontevredenheid over de informatievoorziening met betrekking tot wat DUO+ De Ronde Venen oplevert. In de uiteindelijke documentatie worden de kosten duidelijk gecommuniceerd, maar voor wat betreft opbrengsten wordt in de documentatie gewezen op langetermijneffecten. Hoewel de burgemeester tijdens commissie- en raadsvergaderingen wel cijfers van opbrengsten geeft, blijven twijfels bestaan over de onderbouwing die hieraan ten grondslag ligt en de hardheid van gehanteerde aannames. “De raad heeft keer op keer gevraagd om meer informatie, hardere onderbouwing. Als dan zelfs in november 2014 nog wordt gezegd dat men er nog niet uit is, dat meer informatie in maart volgt, dan houdt het op een gegeven moment op.”

3.3 Perspectief van het college en de ambtelijke organisatie

Ondanks de weerstand bij een deel van de raad, heeft het college niet de verwachting gehad dat de steun voor de plannen definitief uit zou blijven. In deze paragraaf bespreken we hoe college tegen de gang van zaken aan heeft gekeken. We houden daarbij dezelfde thema's aan als in de vorige paragraaf.

3.3.1. Proces

Het college herkent de weerstand van de raad bij de keuze voor de DUO-gemeenten, in plaats van de Utrechtse buurgemeenten. De uitkomst van de verkennende gesprekken waren voor het college helder: Woerden wilde een rol als centrumgemeente oppakken in de regio en zich dus voornamelijk op kleinere gemeenten richten, Stichtse Vecht oriënteerde zich op Wijdemeren en Weesp. Dit is echter niet duidelijk genoeg gecommuniceerd. “Vanuit de raad bleef heel lang hangen dat we met Stichtse Vecht en Woerden verder konden, terwijl dat op dat moment écht een gelopen race was.”

Verder in het proces overheerst het idee dat de raad elke keer wanneer hij zich kon uitspreken over bepaalde stappen in het proces, kritisch maar positief was. Er zijn regelmatig vragen gesteld en zorgen geuit, maar steeds werd weer steun uitgesproken voor het ingaan van een volgende fase. Dit geldt zowel voor het deelnemen aan de verkennende onderzoeken, als voor het vaststellen van het kaderbesluit met bijbehorend voorbereidingskrediet. Zelfs bij de commissievergadering ABZ/F in november 2014, waar een groot aantal scherpe vragen wordt gesteld, heeft men niet het idee dat de steun twee weken later wel eens uit zou kunnen blijven. “Op basis van de commissievergadering hadden we niet de conclusie kunnen trekken dat het plan het niet zou halen.” Het onthouden van steun voor het plan tijdens de meningvormende raadsvergadering wordt dan ook daadwerkelijk als een ommezwaai beschouwd.

De raadswisseling in het voorjaar van 2014 en de bijbehorende vernieuwing van het college heeft volgens collegeleden een belangrijke rol gespeeld. Met het vertrek van een ervaren raadslid bij de grootste partij en de overstap van een zeer ervaren raadslid naar het college zijn er twee grote coalitiefracties waarbinnen volgens een aantal collegeleden minder regie is dan voorheen. “In de vorige periode functioneerde de raad stabiel, omdat er meer mensen op sleutelposities in fracties zaten die ervaring hebben in ‘het politieke spel’ en de processen die daarin spelen beter konden begeleiden. De huidige raad is op dat vlak veel minder ervaren.” Overigens zijn ook binnen het college de meningen verdeeld over de vraag of de plannen het een jaar later wel zouden hebben gehaald.

3.3.2. Informatievoorziening

Op het gebied van de informatievoorziening steekt het college de hand in eigen boezem. Lange tijd zag het college de samenwerking in kwestie als een onderwerp dat speelde in de sfeer van bedrijfsvoering. Het feit dat de burgemeester de woordvoering op het dossier doet geeft er ook blijk van dat de samenwerking niet als een politiek dossier wordt gezien. Dat bleek achteraf onterecht, zo geeft men toe. “Daarmee hebben we een inschattingfout gemaakt over hoe de raad daar tegenaan keek.”

Daarnaast wordt er een verklaring gegeven voor het feit dat de informatievoorziening steeds achter lijkt te hebben gelegen op de behoefte vanuit de raad. Dit wordt deels geweten aan de rolinvulling die de raad kiest. “De raad heeft de neiging te veel op uitvoering te zitten. Er wordt daardoor ontzettend veel gevraagd door de raad, waarna de gegeven informatie weer nieuwe vragen uitlokt. Dat legt ook een groot beslag op de organisatie.” Maar als de raad toch blijft doorvragen, dan gehoorzaamt het college. Dit is ook een verklaring die wordt gegeven voor het feit dat op een gegeven moment toch een grote informatiestroom op gang komt aan het einde van het proces: dit was op aangeven van de vragen en verzoeken uit de raad.

3.3.3. Inhoudelijk bezwaren

Zoals eerder bleek, richtten de inhoudelijke bezwaren van de raad zich op de keuze voor de DUO-gemeenten, de keuze voor de GR als vorm en de specifieke invulling daarvan, en het uitblijven van harde informatie over de te verwachten opbrengsten van de samenwerking.

Voor het college is de optie om andere samenwerkingspartners te zoeken op het moment dat het voorstel bij de raad wordt ingediend al lang een gepasseerd station. De twijfel die blijkbaar lang bij de raad is blijven leven, is aan de kant van het college al verdwenen na de eerste gesprekken die voorafgingen aan de verkenning met de DUO-gemeenten.

Hoewel het college de zorgen om de keuze voor een GR als samenwerkingsvorm wel begrijpt, ook met het ODRU-dossier in het achterhoofd, acht het college de DUO+ plannen wel wezenlijk anders. De burgemeester verduidelijkt dit in de commissievergadering: “Er zijn hier duidelijke procesafspraken. De regeling zelf en de exitstrategie biedt mogelijkheden voor maatwerk. Dat is een belangrijk verschil.” Het college interpreteert daarmee de mogelijkheden van de raad om in de hand te houden welke taken vanuit De Ronde Venen bij DUO+ worden belegd anders. Als dit niet goed beschreven zou staan in de tekst van de GR, dan stelt het college steeds bereid te zijn geweest aanpassingen door te voeren.

Het verwijt dat een duidelijke exitstrategie ontbreekt in de tekst van de GR, en dan met name de invulling van de financiële gevolgen van een eventuele uittreding, valt volgens het college goed uit te leggen. Een collegelid verklaart: “Op het moment dat het proces van afspraken maken over hoe je gaat samenwerken gaande is, dan past het gewoon niet in die

dynamiek om tegelijkertijd te gaan bespreken wat je zou doen als het fout gaat. Dat lag wel in de planning, maar niet op dat moment.” Bovendien kwamen de vragen hierover op een laat moment, waardoor de uitwerking van afspraken voor uittreding niet meer op tijd door alle gemeenteraden goedgekeurd zou kunnen worden.

Ook het niet naar tevredenheid van de raad onderbouwen van de opbrengsten van de plannen valt vanuit het oogpunt van het college te verklaren. “Het is aan de ene kant wel te begrijpen dat de raden harde cijfers wilden, aan de andere kant moeten raadsleden ook begrijpen dat wij niet een glazen bol hebben. Op het moment dat je zegt dat je alleen op basis van harde gegevens een besluit kan nemen, dan kunnen heel veel besluiten niet door de raad genomen worden. Het is ook een kwestie van vertrouwen.” De winst was wel aannemelijk te maken, maar daarvoor was veel technisch inzicht in de materie nodig, en daar ontbrak het de raad aan, wat het college ook wel begrijpt aangezien het kennis op uitvoerend niveau betreft.

Analyse

4.1 Inleiding

Op basis van de feitenreconstructie en de beschrijving van beide perspectieven in de voorgaande hoofdstukken komt een aantal vragen naar boven. Hoe kan het dat de twee werkelijkheden van een groot deel van de raad aan de ene kant en die van het college aan de andere kant zo lang naast elkaar hebben bestaan? Hoe kan het dat pas op de dag van de besluitvormende raadsvergadering doordrong dat dit plan geen steun van de raad zou krijgen? Op deze vragen zullen we antwoord geven in de analyse in dit hoofdstuk. Daarnaast bekijken we in hoeverre deze casus representatief zou kunnen zijn voor de verhouding tussen raad en college en wat de invloed van de casus is geweest op die verhouding.

4.2 Concrete sturing door de raad?

Een eerste verklaring voor de afloop van het DUO+ dossier is dat gedurende het proces er amper aandacht is geschonken aan de kaderstellende rol van de raad. Het college zag de plannen lange tijd als een onderwerp dat zich afspeelde op het uitvoerende vlak waardoor men weinig noodzaak zag om de raad uitvoerig te betrekken. Dat is naar het oordeel van de onderzoekers een onjuiste opvatting.

De plannen voor samenwerking in DUO+ verband hadden in potentie ingrijpende gevolgen voor de ambtelijke organisatie en de gemeente als geheel. Weliswaar was de samenwerking in opzet puur gericht op ICT, maar de raad had goede redenen om te verwachten dat meer functies op termijn op DUO+ niveau zouden worden gebracht. Bovendien was door de plannen van het kabinet en de recente herindeling met Abcoude (waarbij een sterke inmenging van de Tweede Kamer had gespeeld) een klimaat ontstaan, waarin zorgen over opgelegde of niet geheel vrijwillige herindelingen bestonden. Een brede ambtelijke samenwerking zou als voorsorteren op herindeling kunnen worden gezien. Alleen al om dergelijke al dan niet terrechte zorgen serieus te nemen, was het wijs geweest de samenwerking in DUO+ als een dossier te zien waar de raad volledig in betrokken moest worden.

Het is niet zo dat de raad in het geheel geen kaders heeft gesteld. Zo is er een notitie Inter gemeentelijke Samenwerking die tweemaal (in het voorjaar en najaar van 2013) is voorgelegd aan de raad. Hierin staat een aantal doelen voor samenwerking, uitgangspunten voor

samenwerking in het algemeen, en richtlijnen voor het kiezen van samenwerkingspartners en -vormen. De notitie geeft evenwel geen houvast voor de vraag welke (typen) taken men op bovenlokaal niveau zou willen beleggen, in welke samenwerkingsvorm dat zou moeten gebeuren en welke partners geschikt zouden zijn voor samenwerking bij specifieke taken en vormen. Er worden nog te veel opties opengelaten om te kunnen concluderen dat een samenwerking als DUO+ ook daadwerkelijk in lijn is met de wensen van de raad.

Het eerstvolgende moment waarop de raad daadwerkelijk een besluit neemt over DUO+ gaat het om een kaderbesluit in februari 2014. Er worden op dat moment wel kaders gesteld in de vorm van de 23+2 toetsingscriteria, maar deze zijn specifiek toegespitst op een samenwerking in DUO+ verband. Op dat moment is het proces dus eigenlijk al voorbij gegaan aan de vraag óf een samenwerking in DUO+ verband in lijn is met de wensen van de raad. Het college krijgt steun (21 voor, 5 tegen) voor een meer diepgaande verkenning, maar dus niet voor de samenwerking zelf. De vraag of die gewenst is blijft daarmee in de lucht hangen.

Dat dit wellicht niet het geval is, blijkt al heel concreet tijdens de coalitieonderhandelingen enkele maanden later, waarbij de twee grootste partijen pertinent weigeren duidelijke, expliciete uitspraken over DUO+ in het akkoord op te nemen. Op dat moment wordt de twijfel in de raad steeds concreter, maar wordt op intergemeentelijk niveau vooral nagedacht over de hoe-vragen over DUO+ en is de of-vraag amper nog relevant.

Zo kan het dus gebeuren dat de meningvormende raad pas op 27 november 2014, ruim een maand voor de beoogde start van de samenwerking, zich voor het eerst daadwerkelijk uit kan spreken over de keuze voor de Noord-Hollandse gemeenten om mee samen te werken, en over de DUO+ GR als samenwerkingsvorm.

Overigens valt deze gang van zaken niet alleen het college te verwijten. Ook de raad zelf had hier de regie kunnen nemen. Op het moment dat duidelijk werd dat er een koers werd gevaren door het college die niet in lijn was met de wensen van de raad, had men expliciet om agendering van de fundamentele discussie over de wensen aangaande samenwerkingspartners, -taken en -vormen kunnen vragen. Het is een gemiste kans van beide zijden dat dit niet is gebeurd.

4.3 Beschadigd vertrouwen

Een tweede belangrijke verklaring voor de gang van zaken in dit dossier is het beschadigde vertrouwen van de raad in het college. Ook dit vindt zijn oorsprong in het begin van het proces bij de keuze van het college om de samenwerking met de DUO-gemeenten nadrukkelijk te verkennen. Bij een aantal fracties bestaat dan al het idee dat samenwerking met gemeenten binnen de provincie Utrecht zoals Woerden en Stichtse Vecht niet voldoende is onderzocht. Het college heeft weliswaar eerst enkele gesprekken gevoerd, maar die zijn gevoerd zonder concrete bestuursopdracht.

Enkele fracties hebben in die periode dan ook op eigen houtje inlichtingen ingewonnen bij andere gemeenten door collega-raadsleden van de eigen partij in andere gemeenten te benaderen, of door zelfs direct bij bestuurders na te vragen hoe de vork in de steel steekt. Men wil blijkbaar niet volledig vertrouwen op de informatie die door het college wordt verstrekt, wat wordt geïllustreerd door het feit dat de raad tegen de zin van het college in grote meerderheid een motie aanneemt voor de uitvoering van aanvullend onderzoek.

Dit wantrouwen wordt verder gevoed door een aantal andere gebeurtenissen. Zo worden tijdens conferenties voor de vier gemeenteraden uitspraken gedaan die als 'niet handig' zijn te kwalificeren. De drie DUO-gemeenten zitten met veel minder weerstand in het voorbereidingsproces voor DUO+ en dit heeft zijn weerslag op de toon die bestuurders en ambtenaren van die gemeenten hanteren. Dit scheidt bij raadsleden van De Ronde Venen een gevoel dat er weinig meer te sturen of zelfs te stoppen valt.

Wanneer een gemeentesecretaris op een van die bijeenkomsten zich vergist en een veel te hoog aantal ambtenaren noemt dat in de DUO+ organisatie zou komen te werken, blijkt het ontzettend moeilijk om dit beeld later weg te nemen. Daar valt ook uit af te leiden dat het wantrouwen van toepassing is op de plannen in bredere zin en niet alleen is gericht op de ondermaatse onderbouwing bij de keuze voor de DUO-gemeenten. Ook het feit dat meerdere partijen in de raad persoonlijke belangen bij de toenmalige gemeentesecretaris vermoeden in de vorm van ambities binnen of buiten de DUO+ organisatie spreekt boekdelen. Als van de belangrijkste vertegenwoordiger van de gemeente op ambtelijk niveau wordt vermoed dat hij persoonlijk belang heeft bij het doorgaan van de DUO+ plannen, hoe kan men dan afgaan op de informatie die aan de raad wordt voorgelegd?

Het gebrek aan vertrouwen ligt ook ten grondslag aan de problemen rond de informatievoorziening in dit dossier. Bij het college ontstond frustratie omdat de gegeven informatie nooit genoeg leek en telkens nieuwe vragen opriep op een steeds gedetailleerder niveau. Vragen die bovendien steeds meer de grens tussen beleid en uitvoering overschreden. Bij de raad ontstond tegelijkertijd frustratie omdat de beantwoording van vragen zelden bevredigend was, zodat er weer nieuwe vragen nodig waren om echt tot de kern van de zaak te komen. Zoals eerder aangegeven was op de hamvraag naar de opbrengsten van DUO+ geen hard onderbouwd antwoord te geven. Om daar tevreden mee te zijn had de raad een zekere mate van vertrouwen in het oordeel van de ambtelijke organisatie en het college moeten hebben en dat ontbrak dus.

Dit aanhoudende en brede wantrouwen ligt ten grondslag aan het ontstaan van een dubbele werkelijkheid met een politiek proces boven water en een politiek proces onder water. Er zit licht tussen wat tijdens officiële bijeenkomsten wordt uitgesproken en de gedachten die in het informele circuit blijkbaar worden uitgewisseld binnen en tussen verschillende partijen. Zeker gezien het feit dat onder de uiteindelijke tegenstanders twee coalitiepartijen zijn die toch ook regelmatig met hun wethouders spraken, geeft het te denken dat deze onderstroom niet eerder door het college is gesignaleerd.

Feit is dat er twee werkelijkheden naast elkaar bestonden, mogelijk gemaakt door gebrekkige kaderstelling vooraan in het proces, en nooit weggenomen door een gebrek aan vertrouwen tussen raad en college.

4.4 Representativiteit van de casus

Om te kijken welke lessen uit casus DUO+ zijn te trekken, moet eerst de vraag worden beantwoord in hoeverre deze casus representatief is voor de verhoudingen tussen het college en de raad in De Ronde Venen.

Daar zijn wel enige aanwijzingen voor. Hoewel de meeste betrokkenen het dossier wel als een extreem geval zien, wordt ook vrij breed onderschreven dat er wel meer dossiers de revue zijn gepasseerd waarbij steun vanuit de coalitiepartijen voor voorstellen van het college niet vanzelfsprekend was. Zo hebben in het recente verleden de voorjaarsnota met betrekking tot een voorgenomen ozb-verhoging en de uitbesteding van de belastinginning het nodige stof doen opwaaien. Met enige regelmaat moet het college steun zoeken bij oppositiepartijen om het voorgenomen beleid door de raad te krijgen.

In bredere zin ontstaat het beeld van een raad die behoorlijk dualistisch is ingesteld. Er is wel sprake van incidenteel coalitie-overleg en ook wethouders zitten regelmatig bij de vergaderingen van de fracties van hun partij, maar de twee grootste coalitiepartijen kiezen vaker een relatief vrije rol die afwijkt van de collegelijjn. De grote wisselingen in de raad, niet zo zeer in zetelaantallen als wel in de personele invulling van die zetels, hebben ervoor gezorgd dat dit vooral in de laatste periode waarneembaar is.

4.5 De gevolgen van DUO+

De gevolgen van de gang van zaken in dit dossier zijn, binnen de context van het functioneren van raad en college, tweeledig. Als eerste kan er inhoudelijk worden waargenomen dat sinds het intrekken van de plannen door het college, er amper stappen zijn ondernomen op dit gebied. Voor het ambtelijk apparaat was er voor de tweede keer in relatief korte tijd (na het niet doorgaan van de 'grote herindeling' met Abcoude, Breukelen en Loenen) sprake van een politieke beslissing die een streep zette door intensieve voorbereidingen. Maar ook het college lijkt enigszins lamgeslagen voor wat betreft het onderwerp van ambtelijke samenwerking. Ondertussen is het plan zelf niet definitief afgestemd en blijft het daardoor nog boven de politieke markt hangen. Pas in het najaar van 2015 wordt het onderwerp voor het eerst weer voorzichtig opgepakt met een informatieavond voor de raad over samenwerking en samenwerkingsvormen. Maar nog steeds is er geen duidelijk voornemen om de eerder zo node gemiste visie op samenwerking in samenspraak met de raad alsnog op te pakken.

Ten tweede valt op te merken dat de gebeurtenissen in dit dossier aan het licht hebben gebracht dat de verhouding tussen raad en college niet optimaal is. Hoewel de wens van de raad uiteindelijk is gevolgd en het politiek bestuur wat dat betreft naar behoren heeft gefunctioneerd, kan niemand er tevreden over zijn dat er binnen de ambtelijke organisatie veel energie en geld is gestoken in een plan dat uiteindelijk niets op heeft geleverd. De casus heeft duidelijk gemaakt dat er in de samenwerking tussen raad en college duidelijke verbeterpunten zijn aan te wijzen, en geeft concreet aanleiding tot het nemen van stappen in de goede richting.

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk trekken we conclusies uit de bevindingen en de analyse die hiervoor is gepresenteerd. In paragraaf 5.2 zullen we de onderzoeksvragen 1 tot en met 4 beantwoorden. In paragraaf 5.3 komen onderzoeksvragen 5, 6 en 7 die gebruikt zijn voor de analyse aan bod. Paragraaf 5.4 behandelt de leerpunten en aanbevelingen die ter beantwoording van de onderzoeksvragen 8 en 9 zijn geformuleerd.

5.2 De feiten

1. Welke feiten hebben zich voorgedaan in de aanloop naar de collegevorming?

- a. Welke feiten hebben zich met betrekking tot dit dossier voorgedaan in de vorige raadsperiode?

In hoofdstuk 2 is een uitgebreide feitenreconstructie gegeven van het dossier DUO+.

- b. Welke standpunten hebben de politieke partijen (en dan met name de coalitiepartijen) ingenomen ten aanzien van ambtelijke samenwerking?

Vastgesteld moet worden dat de raad eigenlijk geen standpunt over de plannen zelf heeft ingenomen tot aan de raadsvergadering van 27 november 2014. Wel zijn er stemmingen geweest over een notitie Intergemeentelijke Samenwerking en een kaderbesluit, maar die betroffen meer randvoorwaarden en niet zozeer de fundamentele vraag of een samenwerking zoals voorgesteld in DUO+ steun zou krijgen.

Bij de notitie Intergemeentelijke Samenwerking in oktober 2013 stemt alleen ChristenUnie/SGP verdeeld, terwijl de andere fracties de notitie steunen. Ook de steun voor het kaderbesluit is in februari 2014 vrij groot. ChristenUnie/SGP stemt weer verdeeld, evenals CDA. Van de huidige coalitiepartijen is er dan ook nog steun van RVB en PvdA/Groenlinks/LokaalSociaal die samen met D66 en VVD voor stemmen. Alleen Lijst 8 kernen en SVAB (die later niet meer terugkomt in de raad) stemmen tegen.

- c. Welke uitspraken zijn er over het onderwerp ambtelijke samenwerking gedaan en welke afspraken zijn er gemaakt?

Over ambtelijke samenwerking zijn zowel raad als college over het algemeen steeds voorzichtig geweest. Lange tijd is er sprake geweest van verkenning en onderzoek naar mogelijkheden. Daarmee werden nog geen sterke uitspraken gedaan over de daadwerkelijke invulling van mogelijke samenwerking. Juist omdat duidelijke uitspraken van het college uitblijven wordt de raad ook niet gevraagd om zich daarover uit te laten en een standpunt in te nemen.

- d. Hoe en op welk moment is de raad betrokken bij thema's als regionale samenwerking?

De raad wordt twee keer een notitie Intergemeentelijke Samenwerking voorgelegd. Daarnaast wordt men regelmatig ingelicht over de acties die het college van De Ronde Venen en de colleges van de drie DUO gemeenten uitvoeren of voornemens zijn uit te voeren.

2. Welke kaders heeft de raad gesteld met betrekking tot regionale samenwerking in het algemeen en ambtelijke samenwerking en samenwerking op het gebied van ICT in het bijzonder?

We onderscheiden twee kaders die vanuit de raad zijn vastgesteld. De notitie Intergemeentelijke Samenwerking gaat in op samenwerking in het algemeen, het kaderbesluit is specifiek gericht op de DUO+ samenwerking. We constateren dat daartussen een kader mist waarin de eerstgenoemde notitie wordt uitgewerkt en specifiek richting wordt gegeven voor wat betreft samenwerkingspartners, -vormen en taken waarvoor samenwerking wenselijk is.

3. Hoe heeft het proces van besluitvorming voor wat betreft DUO+ er uitgezien?

- a. Welke stappen zijn er door het college op bovenlokaal niveau gezet, zowel op het gebied van ambtelijke samenwerking in het algemeen als op het gebied van ICT in het bijzonder?

Hoofdstuk 2 beschrijft de stappen die het college heeft genomen. Dit begint bij verkennende gesprekken met Utrechtse buurgemeenten die geen perspectief voor verdere samenwerking opleveren, en wordt vervolgd met steeds verdergaande verkenningen met de DUO-gemeenten, tot aan verdere voorbereidingen van de uiteindelijke plannen.

- b. Welke afwegingen zijn hierbij door het college gemaakt? Hoe was de raad bij deze stappen betrokken?

Een eerste belangrijke afweging die gemaakt wordt is de keuze om met de DUO-gemeenten een verkennend onderzoek op te starten en daarmee de focus op die gemeenten te plaatsen. De verkennende gesprekken in de eigen provincie bieden te weinig perspectief en onder invloed van landelijke ontwikkelingen met betrekking tot decentralisaties in het sociale domein wordt besloten dat niets doen geen optie is. De raad wordt hierover geïnformeerd, maar naar later blijkt is de onderbouwing van deze keuze niet voor alle partijen afdoende.

Bij verdere vervolgstappen in het proces is de raad regelmatig geïnformeerd en bij het kaderbesluit ook gevraagd om steun.

- c. Op welke manier heeft de raad tijdens dit proces sturing gegeven aan het college?

De raad heeft een notitie Intergemeentelijke Samenwerking vastgesteld waarbij nog eens is aangegeven dat een aanvullende verkenning van de mogelijkheden binnen de eigen provincie op gelijkwaardige wijze als die bij DUO+ gewenst was. Later is het kaderbesluit goedgekeurd maar zijn wel twee aanvullende criteria geformuleerd en meegegeven. Voor het overige is het beeld dat de raad wel steeds vragen heeft gesteld bij vervolgstappen, maar niet heeft bijgestuurd. Dit wordt verklaard door het feit dat het college het definitieve beslismoment pas aan het einde van het proces wilde laten plaatsvinden.

- d. Hoe is door het college met deze sturing omgegaan?

De college heeft de hierboven beschreven sturingsacties gevolgd, in zoverre dat er een extra verkenning heeft plaatsgevonden van samenwerkingsmogelijkheden binnen de provinciegrenzen en dat de aanvullende criteria mee zijn genomen in de latere informatievoorziening.

4. Hoe heeft de bestuurlijke informatievoorziening er in de casus uitgezien?

- a. Welke informatie is op welk punt in het proces ter beschikking gesteld?

Op het gebied van informatievoorziening valt op dat deze laat in het proces op gang komt. Dit hangt ook samen met het ambtelijke proces dat aan die informatie ten grondslag ligt. Er is lange tijd sprake van verkennende onderzoeken terwijl pas later de concrete voorbereidingen worden opgepakt.

De raad wordt steeds op de hoogte gehouden van de resultaten van de verkenningen en onderzoeken. Vooral in de staart van het proces wordt een grote hoeveelheid informatie ter beschikking gesteld aan de raad van een steeds meer gedetailleerde en uitvoerende aard.

- b. Met welk doel is deze informatie ter beschikking gesteld? Wat moest/kon de raad hiermee doen?

Het is het college er vooral om te doen de raad mee te nemen in het voorbereidingsproces van DUO+, zodat er op de beslismomenten (bij het kaderbesluit en bij het goedkeuren van de GR) voldoende inzicht was in alle aspecten van het plan.

- c. Op wiens initiatief is de informatie beschikbaar gekomen?

In de verkennende fase geschiedt de informatievoorziening steeds op initiatief van het college, die de raad mee wil nemen in deze activiteiten.

Wanneer de plannen concreter worden, vindt het leeuwendeel van de informatievoorziening plaats naar aanleiding van vragen uit de raad, of (vooral tegen het einde van het proces) in anticipatie op bezwaren en vragen die in de raad zouden kunnen leven.

5.3

Analyse

5. Welk algemeen beeld over de informatievoorziening aan de raad ontstaat uit de bevindingen en de toetsing aan het normenkader in de bestudeerde casus? Voldoet deze informatie aan algemeen geldende normen: als relevantie, proportionaliteit, juistheid, toegankelijkheid en tijdigheid?

Tijdens de verkennende fase en aan het begin van de voorbereidende fase is de informatievoorziening naar tevredenheid van de raad. De problemen doen zich vooral voor aan het eind van het proces, wanneer de raad concrete antwoorden op een aantal kernvragen wil hebben en het college probeert de eventuele weerstand die bij de raad wordt geproefd weg te nemen. Er komt dan een grote informatiestroom op gang die zich niet beperkt tot beleidsniveau maar ook op uitvoerende details ingaat. Die informatie is dan niet altijd relevant, proportioneel en toegankelijk. Voor een deel van de informatie geldt dat deze kort voor de laatste raadsvergadering naar de raad is gestuurd, waarmee aan de norm van tijdigheid niet is voldaan.

Inhoudelijk blijft de raad tot het eind van het proces vragen naar concrete onderbouwing van de opbrengsten van DUO+ zonder dat daar een bevredigend antwoord op komt. Daarmee wordt dan dus niet voldaan aan de proportionaliteitseis, in die zin dat de informatievoorziening op dit vlak onvoldoende is.

Het algemene beeld van de informatievoorziening is dat deze op een aantal punten dus niet volledig heeft voldaan aan de algemeen geldende normen.

6. Welk oordeel is te vellen over het doorlopen proces ten aanzien van de samenwerking op het gebied van ICT met de DUO+ gemeenten?

- a. Zijn de eventueel door de raad gestelde kaders in voldoende mate in acht genomen?

Voor zover er door de raad kaders zijn gesteld, zijn deze wel in acht genomen. De onderzoekers zijn echter van mening dat er onvoldoende aandacht is geweest voor het stellen van concrete kaders die specifiek richting geven aan taken waarop samengewerkt kan worden, samenwerkingspartners en -vormen.

- b. Heeft de raad voldoende gelegenheid gekregen om zich op de hoogte te stellen van ontwikkelingen, en zo nodig bij te sturen?

Er is onvoldoende gelegenheid geweest voor de raad om te sturen. De notitie Intergemeentelijke Samenwerking liet te veel mogelijkheden open, terwijl het kaderbesluit te zeer gericht was op de manier van invulling van DUO+. Daartussen miste een stuurmoment waarop concrete kaders konden worden vastgesteld. Ondertussen hield het college beslismomenten af tot aan het eind van het proces.

- c. Heeft de raad voldoende gestuurd?

De raad heeft niet voldoende gestuurd, om bovengenoemde redenen. Dit valt de raad overigens ook zelf te verwijten. Bij gebrek aan initiatief vanuit het college had de raad zelf het initiatief kunnen en moeten nemen om de koersbepaling op het gebied van intergemeentelijke samenwerking te agenderen. Door dit niet te doen is het college vrij gelaten

om vergaande voorbereidingen op een ingrijpend plan uit te voeren dat uiteindelijk niet in lijn bleek met de wensen van de raad.

- d. Zo ja, is de sturing door de raad in voldoende mate door het college in acht genomen bij acties ten aanzien van de DUO+ samenwerking?

Omdat er nauwelijks sprake is van concrete sturing door de raad, is deze vraag niet aan de orde.

7. In hoeverre kunnen de bevindingen in deze casus ten aanzien van de bestuurlijke informatievoorziening als indicatief worden gezien voor de bestuurlijke informatiepositie van de raad in algemene zin?

De casus DUO+ wordt door de raad als een extreem geval zien, vooral wat betreft de sterke mate waarin het college verrast is door de uiteindelijke opstelling van de raad. We hebben gezien dat de informatievoorziening door een aantal factoren sterk is beïnvloed. Ten eerste is een groot deel van de informatie afkomstig uit intergemeentelijke processen. Daarnaast is vooral de informatievoorziening aan het einde van het proces gekenmerkt door een gebrek aan vertrouwen van de raad in het college op dit dossier, het voortdurend doorvragen door de raad en door het college dat in anticipatie op mogelijk weerstand alles uit de kast haalt om de raad nog te overtuigen. Het oordeel dat wij over de informatievoorziening vellen lijkt niet erg representatief voor de algemene gang van zaken.

5.4 Leerpunten en aanbevelingen

In de onderzoeksvragen bij thema 3 hebben we in twee deelvragen aandacht voor de leerpunten en aanbevelingen.

8. Welke leerpunten over informatievoorziening en besluitvorming vloeien voort uit de casus DUO+?

Uit onze analyse van de casus blijkt dat er een aantal belangrijke factoren zijn die de onwenselijke afloop van een afgewezen plan waar veel energie in is gestoken mogelijk hebben gemaakt. Op het gebied van besluitvorming constateren we een gebrek aan tijdige kaderstelling. Dat is dan ook een belangrijk leerpunt.

In het algemeen is kaderstelling in verschillende opzichten van belang. Een gemeenteraad die kaders stelt bevordert de bezinning, sturing en controle op de maatschappelijke doelstellingen en de effectiviteit van overheidshandelen. Kaderstelling maakt het voor de gemeenteraad mogelijk politieke verantwoording af te leggen aan de samenleving over belangrijke politieke keuzes en prioriteiten. Daarnaast versterkt een goede kaderstelling ook de controlerende rol van de gemeenteraad. De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad hangen namelijk sterk met elkaar samen.

Goede kaderstelling betekent dat de opdrachten en randvoorwaarden voor het college helder zijn. Dat maakt controle en de toetsing achteraf door de gemeenteraad gemakkelijker. De gemeenteraad heeft een toetsingskader waarmee nagegaan kan worden of het college zich bij de uitwerking aan de gestelde kaders heeft gehouden. De kaderstellende rol is daarmee essentieel voor de verhouding tussen de gemeenteraad en het college. Aan de ene

kant zal een college zich onderschat voelen bij gedetailleerde opdrachten. Anderzijds loopt een college met vage gemeenteraadsopdrachten grote politieke risico's. De gemeenteraad kan het college achteraf op allerlei zaken afrekenen terwijl die niet vooraf waren aangegeven. Zonder goede kaderstelling vindt derhalve tevens geen goede controle plaats. Ten slotte is een slagvaardig bestuur gebaat bij een goede kaderstelling. Goede kaders scheppen rust en ruimte doordat het bestuur weet wat de gemeenteraad wil en binnen welke grenzen de uitvoering plaats dient te vinden.¹³

Bij complexe dossiers zoals intergemeentelijke samenwerking moet de raad te allen tijde vooraan in het proces betrokken worden bij het uitzetten van de lijnen die het college geacht wordt te volgen. Die kaders moeten passend zijn: ze dienen ruim genoeg te zijn om niet zonder gedegen onderzoek reële opties uit te sluiten, maar ook concreet genoeg om het college niet de vrijheid te geven veel energie te steken in opties waar de raad uiteindelijk geen heil in ziet.

In de specifieke context van intergemeentelijke samenwerking kunnen kaders opgesteld worden die aansluiten op de eerder vastgestelde visie, en die daarop voortborduren met meer concrete uitspraken waar het college verder mee aan de slag kan. Er zou hierin stilgestaan moeten worden bij vragen als:

- Welke taken of welk type taken worden geschikt geacht voor samenwerking?
- Welke vormen voor samenwerking hebben daarbij voorkeur, zowel qua rechtsvorm als qua omvang?
- Welke samenwerkingspartners hebben de voorkeur? Zijn er verschillende randvoorwaarden voor samenwerking met gemeenten in bepaalde regio's?
- Welke stappen wordt het college geacht te zetten bij het opzetten van een samenwerking, ook ten aanzien van het betrekken van de raad?

Het dossier laat zien dat de antwoorden op deze vragen onvoldoende duidelijk zijn vastgesteld.

In meer algemene zin valt het proces van besluitvorming door de raad en uitvoering door het college idealiter in vier fasen in te delen:

1. De eerste fase betreft een politieke discussie in de raad, die handelt over de vragen wat de wensen zijn, welke (rand)voorwaarden van toepassing zijn, hoe men de wensen wil bereiken en welke beslisriteria en -momenten aangehouden moeten worden.
2. In de tweede fase kan het college de uitkomst van deze discussie verwerken in een plan van aanpak, waarin een stappenplan opgenomen moet worden, de inzet van middelen geconcretiseerd wordt en een tijdsplanning inclusief eventuele mijlpalen wordt voorgesteld.
3. Fase drie betreft een toetsing door de raad van het voorgestelde plan van aanpak. Het is daarbij van belang om na te gaan of dit op de wensen van de raad aansluit en of men zich kan vinden in het tijdspad en de voorgestelde inzet van middelen.
4. De vierde en laatste fase gaat om de uitvoering door het college. Hierbij moet nadrukkelijk aandacht geschonken worden aan goede informatieverschaffing voor toetsing door de raad, die staat gesteld moet worden te blijven op de gevolgde koers, het tijdsplan en de beslisriteria en -momenten.

¹³ *Projectbureau vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 'Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de Raad', VNG uitgeverij, Den Haag 2004.*

Aanbeveling 1: Zorg bij complexe besluitvormingsprocessen voor tijdige en passende kaderstelling door de raad.

9. Welke leerpunten over verhoudingen tussen raad en college zijn te trekken?

Het gebrek aan vertrouwen van de raad in het college in dit dossier is een belangrijke factor gebleken. Ondanks een grote hoeveelheid informatie die vooral tegen het eind van het proces door het college ter beschikking wordt gesteld, kan dit gebrek aan vertrouwen niet worden weggenomen. In paragraaf 4.4 geven wij al aan dat hoewel er sprake is van een zeer dualistische houding van de raad, dit gebrek aan vertrouwen niet representatief is voor de algehele verstandhouding. Dat gezegd hebbende stellen we twee aanbevelingen voor die instrumenteel zijn in het verbeteren van de verhouding tussen raad en college, waarmee het opnieuw uitblijven van vertrouwen in toekomstige dossiers kan worden voorkomen.

Een deel van de informatie die aan de raad is gestuurd betrof de uitvoering en niet zo zeer de beleidsvorming. Door het college is aangegeven dat dit op verzoek van de raad zelf was. Toch is gebleken dat het vertrouwen niet werd hersteld door het alsmaar tegemoet komen aan deze wens om informatie. Dat komt omdat de raad eigenlijk niet wordt geholpen door de gevraagde informatie. De raad is gebaat bij bondige informatie die relevant en to-the-point is en die de raad ondersteunt in zijn kaderstellende en controlerende rollen. Tegelijk moet hij het college ook durven te vertrouwen in haar uitvoerende rol. Het is zaak deze rolopvatting zo helder mogelijk te krijgen voor alle betrokken partijen:

Aanbeveling 2: Investeer in een gezamenlijke bewustwording van de rollen die raad en college ten opzichte van elkaar hebben en maak afspraken hoe deze in te vullen.

De voorgaande aanbeveling leidt tot een herijking van onderlinge verhoudingen in het algemeen. Daarnaast is het goed om voor complexe besluitvormingsprocessen zoals dat van DUO+ in de toekomst afspraken te maken over hoe deze ingericht moeten worden. Welke stappen zijn nodig, op welke momenten, hoe moet de raad daarbij sturen, en over welke informatie moet hij daarvoor exact beschikken? Dat zijn vragen die aan het begin van het proces beantwoord moeten worden en waarvoor ook algemene afspraken gemaakt kunnen worden.

Aanbeveling 3: Ontwikkel procedures voor complexe processen zoals DUO+ ten aanzien van sturing door de raad en de informatievoorziening die in elke fase van dat proces nodig is.

Bijlage 1: geïnterviewde personen

Naam	Functie
Bultena, René	Raadslid (RVB)
Divendal, Maarten	Burgemeester
Goldhoorn, Anco	Wethouder
Graaf, Martin de	Griffier
Hagen, Kiki	Raadslid (D66)
Kneppers, Joris	Raadslid (Lijst 8 Kernen)
Kooijman, Piet	Voormalig raadslid (CDA)
Kroon, Rein	Raadslid (CDA)
Lugtmeijer, Frans	Raadslid (VVD)
Meijer, Alexander	Voormalig gemeentesecretaris
Melkman, John	Voormalig raadslid (SVAB)
Minnee, Leonie	Raadslid (Lijst 8 Kernen)
Moolenburgh, David	Wethouder
Rouwenhorst, Jan	Raadslid (CDA)
Schreurs, Ernst	Raadslid (PvdA/GL/LS)
Schreurs, Lilian	Gemeentesecretaris
Spil, Erika	Wethouder
Stam, Wim	Raadslid (CU-SGP)

Bijlage 2: Lijst van geraadpleegde bronnen

Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 18 november 2009, kamerstuk 31 840.

Bruggen Slaan, regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012, p. 40.

Decentralisatiebrief (of: Kamerbrief aanpak decentralisaties op terrein van ondersteuning, participatie en jeugd), Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 19 februari 2013.

Verslag gemeenteraad, 28 maart 2013.

Ter begeleiding bij de onderzoeksdocumentatie van Partners + Pröpper, brief van de colleges van B&W aan de gemeenteraden van Diemen, Uithoorn, Ouder-Amstel en De Ronde Venen, 2 juli 2013.

Verslag commissievergadering Algemeen Bestuurlijke Zaken / Financiën, 3 oktober 2013.

Verkenning van kansen voor intensivering van ambtelijke samenwerking in DUOplusverband, Partners+Pröpper, 7 oktober 2013.

Over DUO+, bericht aan de gemeenteraden van Diemen, Uithoorn, Ouder-Amstel en De Ronde Venen, 22 oktober 2013.

Notitie Intergemeentelijke Samenwerking, gemeente De Ronde Venen, oktober 2013

Verslag gemeenteraad, 10 februari 2014.

Gemeenschappelijke regeling openbaar lichaam DUO+, conceptversie 1.0, 20 maart 2014.

Tussenrapportage DUO+, Tussenrapportage t.b.v. werkconferentie gemeenteraden 13 mei 2014.

Samen werken, samen zorgen, Coalitieakkoord 2014-2018, gemeente De Ronde Venen.

Memo Vooruitblik besluitvorming DUO+ in november, 25 september 2014.

Voortgangstoets 23+2 criteria, vastgesteld door stuurgroep DUO+, 21 oktober 2014.

Verslag commissievergadering Algemeen Bestuurlijke Zaken / Financiën, 13 november 2014.

Verslag gemeenteraad, 20 november 2014.

Samenwerking ICT, raadsvoorstel 0059/2014 en bijlagen.

Naast de bovenstaande expliciet benoemde documenten hebben de onderzoekers alle documentatie die aan de DUO+ raadsleden ter beschikking is gesteld in de zogenaamde informatieportal bestudeerd.