



Agendanr.: 11
Voorstelnr.: RB2020076
Onderwerp: Rekenkamerrapport "Grip op verbonden partijen"
Programma: --
Wethouder(s): --
Portefeuille: --

Reden van agendering: ter besluitvorming

Aan de Raad,

Heerhugowaard, 10 november 2020

Voorstel / besluit:

De aanbevelingen vanuit de rekenkamer uit het rapport "Grip op verbonden partijen" d.d. 8 april 2020 samen te vatten tot de oproep:

1. aan het college, om de raad actiever te informeren over en te betrekken bij politieke beslissingen die bij een gemeenschappelijke regeling aan de orde zijn
2. aan de raad, om meer aandacht te ontwikkelen voor de bestuurlijke en financiële belangen die bij een gemeenschappelijke regeling spelen.
3. de uitvoeringsvoorstellen van de auditcommissie, zoals in het voorstel genoemd, op een pragmatische wijze over te nemen, waarbij:
het college ná elke vergadering van het DB of AB van een GR de raad hierover in een commissievergadering actief over relevante zaken zal informeren. Daarvoor worden de raadsinformatiebrieven, de agenda en de besluitenlijst van de vergadering van de betreffende GR-en in deze periode zijn ontvangen, via het Nieuws van de Dag aan de raad toegezonden.

Inleiding

De Wet gemeenschappelijke regelingen kent veel mogelijkheden om democratische invloed uit te oefenen op het bestuur van GR-en. Het is de kunst om goede manieren te vinden om daar gebruik van te maken. Dit is echter wel een kwestie van willen en kunnen.

We zien dat er door de verantwoordelijk wethouders weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om de raad actief te informeren over wat er speelt in een gemeenschappelijke regeling (GR). Ook zien we dat er vanuit de raad weinig gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om informatie aan de betreffende wethouder te vragen. Dat kan beter, zonder dat zowel de gemeenteraad als het college zich daarbij oncomfortabel voelen.

Het ontbreekt gemeenteraden aan expertise, ondersteuning, tijd en prioriteit om voldoende aandacht aan GR-en te besteden. Hoe de gemeenteraad meer expertise kan ontwikkelen en meer ondersteuning kan krijgen, heeft de rekenkamer uitgewerkt in aanbevelingen.

Maar eerst nog even bepalen waar we het over hebben. Wat is een 'verbonden partij'?

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk (= zeggenschap) en een financieel belang (= waarvoor aansprakelijkheid bestaat) heeft. Een verbonden partij wordt veelal ingezet voor de uitvoering van een bepaalde gemeentelijke uitvoerende taak, maar de gemeente blijft daarbij maatschappelijk en politiek aanspreekbaar.

In Heerhugowaard kennen we verbonden partijen vooral als gemeenschappelijke regeling (GR). Feitelijk moet een GR vergeleken worden met een afdeling van de ambtelijke organisatie en is de directe verantwoordelijkheid in handen van het college.

Onze ambtelijke organisatie op zich is overigens sinds dit jaar ook een GR. De raad moet een zelfde aandacht als hij voor de ambtelijke organisatie heeft ook hebben voor een GR.

Samenwerken in een GR betekent altijd verlies van directe sturing omdat de zeggenschap wordt gedeeld met partners. Daarom kent de GR heldere afspraken over te realiseren doelen en de bijdrage per deelnemer in de kosten van de GR.

Zie daar het belang van de raad om goed geïnformeerd te worden door het college en goed, lees beter, gebruik te maken van zijn controlerende taak.

De door de rekenkamer voorgestelde aanbevelingen c.q. verbeterpunten

De rekenkamer heeft onderzoek verricht naar mogelijkheden voor de raad tot verbetering van sturing op verbonden partijen. Sturing die gericht moet zijn op het behalen van de doelen en het bereiken van de met de samenwerking beoogde belangen en maatschappelijke effecten.

De uitgangspunten van het onderzoek waren:

- De raad inzicht bieden in hoe sturing van en toezicht op verbonden partijen plaatsvindt;
- De raad handvatten bieden voor verbetering van de sturing van en het toezicht op verbonden partijen.

In de rekenkamerbrief is zichtbaar gemaakt hoe en welke informatie de raad ontvangt om tijdig te kunnen sturen. Daarbij gaat het om informatie die vanuit de verbonden partij wordt verzonden, de informatie die door het college wordt verstrekt en ook hoe de raad gebruik maakt van de beschikbare sturingsinstrumenten. Deze inventarisatie is afgezet tegen de praktijk van de 'communicatie' van en met de raad met als voorbeelden de GGD en HalteWerk. Dat laat knelpunten en wensen zien, maar ook kansen voor sturing en toezicht.

Beoogd effect

De centrale boodschap die de rekenkamer aan de gemeenteraad mee geeft is verwoord in conclusies en aanbevelingen.

Samengevat luiden de conclusies:

1. De informatievoorziening is sinds 2016 verbeterd door het project 'verbetering informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan raden' en de Kadernota Verbonden Partijen.
2. Veel aandacht voor informatievoorziening over GR-en bij alle betrokkenen.
3. De kwantiteit en kwaliteit van informatie over GR-en verschilt (te) veel per GR.
4. De risico-inventarisatie en bijbehorende toezichtarrangementen per GR wordt niet gebruikt door de ambtelijke organisatie.
5. De zienswijzen van de raad worden opgesteld door het college en vervolgens aan de raad voorgelegd.

Samengevat luiden de aanbevelingen:

voor het college:

1. Maak werk van de wijze waarop het toezichtarrangement voor GR-en tot stand komt.

voor de raad:

2. Maak afspraken over het gebruik van het toezichtarrangement voor GR-en.
3. Communiceer concrete wensen voor de informatievoorziening richting GR-en.
4. Breng in beeld welke instrumenten de Wet gemeenschappelijke regelingen biedt, die aansluiten bij de wensen van de raad.
5. Neem als raad een grotere rol bij het indienen van zienswijzen op de verantwoordingsstukken.

Argumenten

De gemeenteraad heeft het belang van de onderzoeksopzet van de grip van de gemeenteraad op verbonden partijen door de rekenkamer onderschreven. De conclusies, leermomenten en

aanbevelingen zijn helder. Het is nu aan de raad om zich uit te spreken wat of de aanbevelingen een vervolg krijgen met als ultiem beoogd effect grip op verbonden partijen.

Kanttekeningen bij de aanbevelingen

Ten opzichte van het college:

- Ad 1. - *Maak werk van de wijze waarop het toezichtarrangement voor GR-en tot stand komt.*
Een van de aanbevelingen richt zich tot het college om de door de gemeenteraad vastgestelde werkwijze (= Kadernota) ten aanzien van risico-inventarisaties en toezicht te volgen (= toezichtarrangement) of toe te lichten waarom deze systematiek niet wordt gevolgd.
Het college heeft in een brief aan de rekenkamer toegelicht dat er vanuit de huidige praktijk al voldoende gedaan wordt. Hoe het werken met toezichtarrangementen er uit ziet is niet duidelijk omdat de samenwerkende gemeenten dat niet hebben uitgewerkt. Het alleen als Heerhugowaard hanteren van een toezichtarrangement is niet effectief. Bovendien wordt verwacht dat de daarvoor door de ambtelijke organisatie te leveren extra inspanningen niet opwegen tegen de opbrengsten.
- Ad 2. - *Maak afspraken over het gebruik van het toezichtarrangement voor GR-en*
Daar waar er geen sprake is van toezichtarrangementen, kan de raad zich daar ook niet op richten, hoogstens er bij het college op aandringen dat toezichts-arrangementen worden ontwikkeld. De aandacht daarvoor wordt bij de colleges niet als hoog ingeschat.
- Ad 3. - *Communiceer concrete wensen voor de informatievoorziening richting GR-en*
Feitelijk roept deze aanbeveling op tot meer aandacht van de raad voor de GR-en. De vraag is of de gemeenteraad dat onderschrijft of dat hij de huidige informatievoorziening voldoende vindt. Concrete wensen voor informatie kunnen ook geformuleerd worden zodra daar aanleiding voor gezien wordt.
- Ad 4. - *Breng in beeld welke instrumenten de Wet gemeenschappelijke regelingen biedt, die aansluiten bij de wensen van de raad*
Een compleet overzicht van instrumenten is te vinden in de Kadernota op de bladzijden 19, 20 en 21. Zodra er concrete wensen voor informatie geformuleerd zijn kunnen daarvoor de op dat moment meest geëigende instrumenten worden ingezet.
- Ad 5. - *Neem als raad een grotere rol bij het indienen van zienswijzen op de verantwoordingsstukken*
- a. Het college geeft in haar reactie op de concept-rekenkamerbrief aan dat zij het ongewenst vindt om een ambtenaar ondersteuning te laten bieden bij het opstellen van zienswijzen door raadsleden. Dit omdat het niet aan een ambtenaar is om de conclusie van een politieke discussie op te schrijven. Het is het college dat een voorstel aan de raad doet hoe de zienswijze van de raad zou kunnen luiden. De raad is vervolgens vrij deze te amenderen.
 - b. Vanuit de griffie gezien: verwacht het college niet juist van haar ambtenaren dat zij de conclusie van een politieke discussie opschrijven? Een meer passende motivering voor het niet willen inzetten van een ambtenaar voor dit doel is, dat zij de veelal in één persoon te vinden specialist-ambtenaar niet in een loyaliteitsspagaat wil brengen.

Ten opzichte van de Kadernota:

- a. Geconstateerd mag worden dat het college geen uitwerking heeft gegeven aan de navolgende afspraak in de kadernota:
Het college acht het in het kader van een goede informatievoorziening en ter ondersteuning van de dialoog nodig dat ten minste 1 keer per jaar een fundamentele bespreking in de betreffende Raadscommissie wordt gehouden per verbonden partij, in aanwezigheid van de betreffende wethouder en de directie van de verbonden partij.

Geconstateerd mag ook worden dat de gemeenteraad heeft nagelaten het college aan die afspraak te herinneren.

- b. *De leden van het AB van een GR verantwoorden zich richting het bestuursorgaan namens wie zij zitting nemen. De in het AB zitting hebbende wethouder legt dus primair verantwoording af aan het college van de eigen gemeente. De wethouder verantwoordt zich daarbij over het eigen handelen ook richting gemeenteraad.*

Door de verantwoordelijk wethouders wordt zeer weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de raad actief te informeren over wat er speelt in een GR. Maar ook wordt er vanuit de raad weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om informatie aan de betreffende wethouder te vragen.

Voor zowel de gemeenteraad als het college kan het onderwerp informatievoorziening daarom uitgewerkt worden in een verbeterpunt waarbij zowel de gemeenteraad als het college zich comfortabel voelen.

Het navolgende advies van de auditcommissie sluit hier op aan met praktische voorstellen voor de dagelijkse praktijk.

Advies van de Auditcommissie

Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat grip hebben én houden op de verbonden partijen valt en staat met een goede informatievoorziening van de raad. Om het onderzoek van de rekenkamer recht te doen en te zorgen dat de uitkomsten niet vergeten raken zal dit verankert moeten zijn binnen de werkwijze van Raad en College.

De auditcommissie adviseert:

- a. De raad, om beter geïnformeerd te zijn over de gemeenschappelijke regelingen, het college te verzoeken hier pragmatisch mee om te gaan;
- b. Het college, om ná elke vergadering van het DB of AB van een GR de raad hierover in een commissievergadering actief te informeren. Hiervoor worden de raadsinformatiebrieven, de agenda en de besluitenlijst van de vergadering van de betreffende GR-en in deze periode zijn ontvangen, aan de agenda van de commissievergadering toegevoegd.
De griffie ondersteunt de commissievoorzitter bij de voorbereiding van dit agendapunt.

De griffie heeft overigens de website zo ingericht dat de jaarstukken van de GR-en daar zijn terug te vinden.

De Raad van State:

De Raad van State (RvSt) heeft onlangs een advies uitgebracht aan de Minister van Binnenlandse Zaken over het wetsontwerp "Wet versterking legitimiteit gemeenschappelijke regelingen. Bevestigd wordt dat het uitgangspunt is dat kaderstelling en controle primair behoort bij de eigen gemeentelijke bestuurlijke kring. Daarin wordt de conclusie getrokken dat betrokken actoren zelf moeten bijdragen aan een betere werkwijze.

Maar, een effectief gebruik van bijvoorbeeld het zienswijze-instrument staat of valt met de capaciteit van de gemeenteraden om die voor te bereiden. De politieke wil en mogelijkheden van de gemeenteraden om samen te werken vormen daarbij een belangrijke randvoorwaarde om een instrument als de zienswijze effectief te kunnen inzetten. Gemeenteraadsleden zijn nu al zwaar belast. De RvSt vraagt zich af of de gemeenteraad in de praktijk gebruik zal maken van nog weer nieuwe wettelijke instrumenten.

Politieke fragmentatie van gemeenteraden maakt het proces voor de gemeenteraden om regionaal tot overeenstemming te komen ingewikkeld. Als het de raden van de deelnemende gemeenten niet lukt om tot een eensgezinde zienswijze te komen, bestaat het risico dat het algemeen bestuur van de GR de afwijkende wensen van een raad gemakkelijk op zij schuift. Het AB functioneert immers met een meerderheidssysteem. Dit kan ook een reden zijn dat gemeenteraden op voorhand afzien van een dergelijke tijdsinvestering.

De Kadernota uit 2015:

De informatieplicht van het college is vermeld in artikel 169 van de Gemeentewet.

Passieve informatie is Informatie die op verzoek wordt gegeven:

- een gemeenteraadslid stelt direct een vraag aan een collegelid;
- het stellen van vragen in de gemeenteraad naar aanleiding van voorstellen met betrekking tot verbonden partijen;
- vragen stellen op grond van artikel 55 RvO;
- het ter inzage leggen van stukken.

Actieve informatie is het uit eigen beweging informatie geven door het college als lid van het AB c.q. DB van de GR.:

- als mededeling in de commissievergadering;
- het stellen van vragen in de commissies;
- de portefeuillehouder kan verzoeken om agendering in de commissievergadering;
- bij majeure onderwerpen, vóór besluitvorming van het algemeen bestuur van de verbonden partij verzoekt de vertegenwoordiger om overleg met de raadscommissie;
- ter inzage leggen van vergaderstukken van het bestuursorgaan van de regeling, alsmede het collegebesluit, van de verbonden partij aan de gemeenteraad;
- als daar aanleiding toe is: toezenden van een informatiememorandum over verbonden partij aan de gemeenteraad;
- periodiek uitnodigen van de directeur van de verbonden partij in de commissievergadering;
- paragraaf Verbonden partijen gemeentelijke begroting en jaarstukken;
- als de gemeenteraad aanvullend op de informatie uit de paragraaf verbonden partijen of een andere verantwoording uitgebreidere informatie wenst van de betreffende verbonden partij kan zij het college vragen hierover een notitie of rapport uit te brengen.

Daarnaast kan de gemeenteraad zelf een actieve rol vervullen door bijvoorbeeld het bevragen van collegeleden en het zelfstandig agenderen van onderwerpen.

Financiële gevolgen

Geen.

Preventief toezicht

- Ja
 Nee

Communicatie

n.v.t.

UitvoeringAdvies vanuit de griffie

De griffie kan zich vinden in de reactie van het college en de auditcommissie op het rekenkamerrapport. Veel meer van belang is dat de raad zelf meer boven op de afspraken zit die in de kadernota staan. Daar waar nodig kan de raad altijd een beroep doen op ambtelijke ondersteuning.

Van de (informatie)positie van de gemeenteraad kan beter gebruik worden gemaakt. De wethouder kan de raad meer vroegtijdig meenemen in belangrijke door het DB en AB te nemen besluiten. Een eerdere betrokkenheid ondersteunt de raad in zijn verantwoordelijkheid en houdt de raad aan het hoofd van de gemeente.

We hebben een kadernota en we kennen de communicatie-instrumenten en raad en college zijn door middel van de rekenkamerbrief herinnerd aan hun verantwoordelijkheden. Maar er wordt op dit moment geen behoefte ervaren om daarvoor aanbevelingen 1 tot en met 5 onverkort over te nemen.

De aanbevelingen van de rekenkamer kunnen voor wat de griffie betreft samengevat worden tot een oproep aan het college om de raad actiever te informeren over en te betrekken bij politieke beslissingen die bij de GR aan de orde zijn en een oproep aan de raad om meer aandacht te ontwikkelen voor de bestuurlijke en financiële belangen die bij een GR spelen. Een hulpmiddel daarbij kunnen de uitvoeringssuggesties van de auditcommissie zijn.

Monitoring/Evaluatie

n.v.t.

Bijlagenr.	Titel/Onderwerp
Bij2006623	Rekenkamerrapport "Grip op verbonden partijen"
Bij15-676	Kadernota verbonden partijen

de griffier,

de voorzitter,

Advies commissie Mens en Samenleving d.d. 8 december 2020
RB2020076 Rekenkamerrapport "Grip op verbonden partijen" :

Bespreektuk



Nr.: RB2020076

Voor	Allen
Tegen	---

de Raad van de gemeente Heerhugowaard;

gelezen het voorstel van de griffier en de voorzitter d.d. 10 november 2020
inzake de conclusies en aanbevelingen vanuit het rekenkamerrapport "Grip op verbonden
partijen";

gelet op het advies van de commissie Mens en Samenleving d.d. 8 december 2020;

gelet op artikel 108 van de Gemeentewet:

b e s l u i t :

met in achtneming van het unaniem aangenomen mondelinge amendement tijdens de
vergadering:

de aanbevelingen vanuit de rekenkamer uit het rapport "Grip op verbonden partijen"
d.d. 8 april 2020 samen te vatten tot de oproep:

1. aan het college, om de raad actiever te informeren over en te betrekken bij politieke beslissingen die bij een gemeenschappelijke regeling aan de orde zijn
2. aan de raad, om meer aandacht te ontwikkelen voor de bestuurlijke en financiële belangen die bij een gemeenschappelijke regeling spelen.
3. de uitvoeringsvoorstellen van de auditcommissie, zoals in het voorstel genoemd, op een pragmatische wijze over te nemen, waarbij:
het college ná elke vergadering van het AB van een GR de raad hierover in een commissievergadering actief over relevante zaken zal informeren. Daarvoor worden de raadsinformatiebrieven, de agenda en de besluitenlijst van de vergadering van de betreffende GR-en in deze periode zijn ontvangen, via het Nieuws van de Dag aan de raad toegezonden.

Heerhugowaard, 15 december 2020

De Raad voornoemd,

de griffier,
G.J. de Graaf

de voorzitter,
A.B. Blase