

Gemeenschappelijke Regelingen

Een inventarisatie, bestuurlijke verkenning en onderzoek naar de invloed van raadsleden op het beleid van gemeenschappelijke regelingen binnen de gemeente Bedum.

Rekenkamercommissie gemeente Bedum

Samenstelling:

Drs. E. de Haan (voorzitter)

Drs. W. Feenstra

K. Hoekzema

T. Rietsema

J. van der Veur

Dr. A. van den Assem

Contact:

Drs. H. Reijsoo (secretaris)

Postbus 38

9780 AA Bedum

Tel. 050-3018911

Deel 1:

Nota van Conclusies en Aanbevelingen

Inhoudsopgave deel 1

1.	Voorwoord en verantwoording	5
2.	Leeswijzer	7
3.	Inleiding	8
4.	Conclusies	9
5.	Aanbevelingen	13
6.	Nazorg	15

1. Voorwoord en verantwoording

In de periode februari tot en met mei 2009 heeft de Rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar de invloed van de gemeenteraadsleden op het beleid van Gemeenschappelijke Regelingen (GR). Met dit onderzoek stelt de Rekenkamercommissie zich ten doel de gemeenteraad inzicht te bieden in mate waarin de leden invloed hebben op verbonden partijen en hoe zij deze invloed weten te waarderen.

De commissie heeft zich bij de selectie van het onderwerp laten leiden door de inbreng van de raadsfracties en het belang dat de commissie hecht aan goede en transparantie besluitvorming.

Dit onderzoek gaat niet over de gevolgen van beleid door de Gemeenschappelijke Regelingen. Het onderzoek richt zich op de vraag of de raad invloed heeft op het te voeren beleid en hoe deze invloed wordt aangewend.

Na vaststelling van de onderzoeksvraag door de Rekenkamercommissie in februari 2009, heeft de commissie de opdracht voor een onderzoek verstrekt aan een student van de Hanze Hogeschool. De opdracht is uitgevoerd in het kader van een afstudeerscriptie. Naast het onderzoek voor de gemeente Bedum zal de onderzoeker zich ook in naburige gemeenten oriënteren, zie bijlage 6 van deel 2. Gehanteerde normen zijn het wettelijk kader inzake de Gemeenschappelijke Regelingen (GR) en de richtlijnen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BVV).

De resultaten van het feitenonderzoek zijn vastgelegd in de Nota van Bevindingen (deel 2 van deze rapportage). In mei 2009 heeft de Rekenkamercommissie conclusies en aanbevelingen geformuleerd en heeft deze aan het college van B en W voorgelegd, met het verzoek te reageren richting de gemeenteraad.

De Rekenkamercommissie hoopt met deze verkenning het zicht op de mogelijkheden van invloed door de gemeenteraad van Bedum en de te hebben vergroot.

De Rekenkamercommissie dankt ieder die op constructieve wijze medewerking heeft verleend aan de totstandkoming van dit onderzoek, in het bijzonder de contactpersonen binnen de ambtelijke organisatie.

Wij hebben de samenwerking met de onderzoeker, Marijn Oldenburg als uiterst plezierig ervaren.

Namens de Rekenkamercommissie gemeente Bedum

Drs. E. de Haan, voorzitter

Bedum, juni 2009

2. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel, de Nota van Conclusies en Aanbevelingen, is het bestuurlijk rapport. Hierin zijn de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen inclusief de conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamercommissie heeft geformuleerd. In dit rapport is geen bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders weergegeven. Wij hebben hier van afgezien, omdat wij van mening zijn dat het college met de gemeenteraad in debat zou moeten gaan over de conclusies en aanbevelingen. Daarom hebben wij het college verzocht een reactie te formuleren die u in de raadsbehandeling kan laten meewegen.

Het tweede deel van het rapport bevat de Nota van Bevindingen. In deze nota zijn de resultaten van het feitenonderzoek opgenomen en toegelicht. De Nota van Bevindingen vormt de basis voor de Nota van Conclusies en Aanbevelingen.

3. Inleiding

De Rekenkamercommissie Bedum heeft in het onderzoeksplan 2009 aangegeven een onderzoek te willen doen naar de mate van invloed die de raadsleden hebben op het beleid van Gemeenschappelijke Regelingen.

De gemeente Bedum participeert in een groot aantal samenwerkingsverbanden. Zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk. Het publiekrechtelijke gedeelte van deze samenwerkingsverbanden staat centraal binnen deze rapportage. Er bestaan verscheidene deelnames in gemeenschappelijke regelingen. Een vijftal welteverstaan. In hoofdstuk drie van deel 2 wordt een opsomming gegeven van deze gemeenschappelijke regelingen. Sommige hebben nochtans meer bekendheid dan anderen. De gemeenschappelijke regeling/ stichting Bestuursacademie wordt bijvoorbeeld niet genoemd in de paragraaf verbonden partijen van het jaarverslag. De wettelijke verplichting tot het bijhouden van een gemeentelijk register omtrent de aangegane gemeenschappelijke regelingen ontbreekt tevens binnen de gemeente Bedum. In bijlage één van deel 2 wordt hiervoor een suggestie gedaan.

4. Conclusies

Uit het onderzoek, zoals verwoord in deel 2, het bevindingenrapport, kunnen een aantal conclusies worden getrokken. In hoofdstuk 5 van deel 1 zullen hierop volgend een aantal aanbevelingen voor de gemeente Bedum worden gedaan.

De mogelijkheid tot directe en indirecte controle/ sturing wordt in hoofdstuk 2 van deel 2 besproken. Vijf 'controle-instrumenten' kunnen worden afgeleid uit de Wet gemeenschappelijke regelingen. In de praktijk blijkt echter dat er weinig bekendheid is bij de raadsleden omtrent de mogelijkheid hiertoe.

Het belangrijkste gegeven dat men kan ontlenuen uit deze controle instrumenten is dat er relatief weinig controle mogelijkheden 'achteraf' zijn, als de regelingen van kracht zijn gegaan. Duidelijke regels en bepalingen omtrent (financiële/ bestuurlijke) deelname, inhoud, doelstelling en uittreding van een gemeenschappelijke regeling moeten bij de totstandkoming in de statuten worden vastgesteld.

In hoofdstuk 4 van deel 2 worden de verschillende bevindingen aangaande het onderzoek naar de gemeenschappelijke regelingen, en in het bijzonder: de invloed van raadsleden op het beleid, gepresenteerd. Concluderend kan worden gesteld dat er binnen de gemeente Bedum aanzienlijk positief tegenover gemeenschappelijke regelingen wordt gekeken. Uit interviews bleek dat er veel vertrouwen bestaat jegens de vertegenwoordiging van de gemeente in de regeling. Ook de terugkoppeling van informatie bij college- en raadsvergadering wordt als overwegend positief ervaren. Toch vinden de raadsleden dat de regelingen op 'grote' afstand functioneren, en zij hebben het gevoel hier weinig invloed op te kunnen uitvoeren. Bij de vraag of de raadsleden meer invloed zouden *willen* hebben wordt vaak negatief geantwoord. Het levert meer bestuurlijke druk op voor hun, en dus ambtelijke druk voor de gemeentelijke organisatie.

De gemeente Bedum is hierin redelijk uniek. Er bestaat bij de raadsleden omtrent de invloed op de gemeenschappelijke regelingen amper ontevredenheid. Aan de ene kant is men erg tevreden over de gang van zaken; de informatievoorziening/ terugkoppeling is goed en men heeft vertrouwen in de vertegenwoordigers in het AB en DB. Maar aan de andere kant zijn de raadsleden wel bewust van het feit dat er

weinig invloed op gemeenschappelijke regelingen mogelijk is. Er zijn nog geen spanningen tussen deze factoren. Zulke spanningen zijn vaak wel te zien bij andere gemeenten die participeren in gemeenschappelijke regelingen. Deze spanningen worden veroorzaakt door slechte vertegenwoordiging en onvoldoende (of geen) terugkoppeling. Bij veel (buur) gemeenten worden daarom ook nota's en andere initiatieven geïnitieerd om te voorzien in meer 'grip op gemeenschappelijke regelingen'.¹

Tevens bleek uit het onderzoek dat er weinig tot geen evaluatie plaats vindt betreffende –de doelstellingen van- de gemeenschappelijke regelingen. Uit rapportages en aanbevelingen van andere Rekenkamercommissies is af te leiden dat een evaluatie, zoals een nota 'verbonden partijen' om de vier jaar, aan te raden is. Een dergelijke nota behelst bijvoorbeeld een samenvatting van de aangegane samenwerkingsverbanden, haar doelstellingen, financiële weerstand, ontwikkelingen, bezetting van het algemeen en dagelijks bestuur, en ander soortgelijke vragen die zich opdoen bij het onderwerp verbonden partijen. Dit bevordert ook de bekendheid van gemeenschappelijke regelingen binnen de organisatie. De gemeenteraad zal het college daarvoor moeten aanspreken. Indien een dergelijke nota teveel ambtelijke werkdruk geeft, kan er nog voor worden gekozen om de paragraaf verbonden partijen dusdanig vorm te geven dat een helder inzicht kan worden verkregen in de doelstelling, de positie, de invulling en de financiële consequenties van de gemeenschappelijke regelingen.

4.1. Beantwoording van de onderzoeksvragen

Het doel van het verrichte onderzoek is inzicht te verschaffen in de sturings- en controlemogelijkheden (invloed) die gemeenteraden en haar leden hebben op gemeenschappelijke regelingen, de mate waarin daarvan gebruik wordt gemaakt en de mogelijke problemen die zich daarbij voordoen.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Wat is de invloed van raadsleden op het beleid van gemeenschappelijke regelingen.

¹ Zie bijlage 7: Voorstel Groninger Griffierkring

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft het onderzoek zich op een aantal deelvragen gericht. Deze vragen komen uitvoeriger in deel 2 aan de orde.

De centrale onderzoeksvraag kan hiermee als volgt wordt beantwoord.

1. Raadsleden hebben verschillende controle instrumenten tot hun beschikking. Uit de gesprekken en interviews is echter gebleken dat van deze instrumenten weinig gebruik wordt gemaakt. Er is ook vaak geen kennis van de mogelijkheden tot invloedsoefening op een regeling krachtens de juridische bevoegdheden. Maatschappelijke en politieke invloed uitoefenen op een gemeenschappelijke regeling heeft volgens enkele raadsleden geen zin. Daar zijn de gemeentelijke belangen niet gebaat bij. Het behartigen van gemeenschappelijke belangen is toch de essentie van een gemeenschappelijke regeling.
2. De terugkoppeling van de vertegenwoordigers in de gemeenschappelijke regelingen vind zowel schriftelijk als mondeling plaats. Bij het college van B&W en bij de gemeenteraad vind bijna maandelijks een terugkoppeling plaats van de vertegenwoordigers. De terugkoppeling, zo blijkt uit de interviews, wordt als prettig ervaren. Er is hierop vrijwel nooit iets op aan te merken vanuit de raad of het college van B&W. De besluiten en stukken die worden gemaakt in de gemeenschappelijke regeling zijn tevens in te zien. Hier wordt vrijwel nooit gebruik van gemaakt. De beantwoording van deze deelvraag is voornamelijk gedaan in paragraaf 4.3 en in de samenvatting van hoofdstuk 4.
3. De beleving van de raadsleden m.b.t. hun invloed op GR's is nagenoeg positief te benoemen. Binnen de gemeente Bedum heerst een overwegend positief beeld over de regelingen. De regelingen die er zijn, zijn efficiënt en leveren vaak geen (financiële) problemen op. Veel invloed op de huidige gemeenschappelijke regelingen is dus niet gewenst omdat het vrijwel altijd correct is verlopen. Ook heerst er veel vertrouwen in de daadkracht en professionaliteit van de vertegenwoordigers van de gemeente Bedum in gemeenschappelijke regelingen. Over het algemeen gesproken wordt 'meer invloed' van

raadsleden in GR's als een equivalent beschouwd van 'meer ambtelijke werkdruk'.

5. Aanbevelingen

Op basis van voorgaande conclusies en het rapport van bevindingen doen wij de volgende aanbevelingen:

1. *Kennis van controle instrumenten verhogen.*

Uit het rapport bleek dat de kennis van, en het gebruik van de gestelde 'controle instrumenten' op gemeenschappelijke regelingen door raadsleden gering is. Vooral bij het aangaan van gemeenschappelijke regelingen zijn deze wettelijke bepalingen erg belangrijk. Het aangaan van duidelijke bepalingen omtrent (financiële/ bestuurlijke) deelname, doelstellingen, stemkracht/ verhoudingen, inhoud en uittreding lijkt een goed middel te zijn om mogelijke frustraties en problemen in de toekomst tegen te gaan. In hoofdstuk 2 van dit rapport werd ingegaan welke instrumenten dit zijn en hoe hier gebruik van wordt gemaakt.

2. *Evaluatie van de doelstellingen*

Het evalueren van (de doelstellingen van) de gemeenschappelijke regelingen is een goed middel om de effectiviteit en daadkracht van dergelijke regelingen hoog te houden. Een evaluatie, zoals een nota 'verbonden partijen' om de vier jaar, is aan te raden. Een dergelijke nota behelst een samenvatting van de aangepane samenwerkingsverbanden, haar doelstellingen, financiële weerstand, ontwikkelingen, bezetting van het algemeen en dagelijks bestuur, en ander soortgelijke vragen die zich opdoen bij het onderwerp verbonden partijen.

Indien een dergelijke nota teveel ambtelijke werkdruk geeft, kan er nog voor worden gekozen om de paragraaf verbonden partijen dusdanig vorm te geven dat een helder inzicht kan worden verkregen in de doelstelling, de positie, de invulling en de financiële consequenties van de aangepane gemeenschappelijke regelingen.

3. *Register ex. artikel 27 Wgr opstellen*

Er bestaat een wettelijke verplichting om een lijst/register op te stellen met alle regelingen waaraan de gemeente deelneemt. De burgemeester en wethouders houden dit register bij. De registers

liggen voor een ieder kosteloos ter inzage. In de bijlage van het rapport is hiervoor een suggestie gedaan.

4. *Informatievoorziening op peil houden.*

De huidige informatievoorziening en terugkoppeling wordt door de raad als voldoende beschouwd (mede door adequate verantwoordingspersonen) . Om deze informatievoorziening op peil te houden kan de gemeenteraad het college verzoeken zorg te dragen voor een goede informatievoorziening over de gemeenschappelijke regelingen zoals: het verstrekken van vergaderverslagen, besluitenlijsten en jaarstukken. Tevens kunnen agenda's, voorafgaand aan vergaderingen van de gemeenschappelijke regelingen soelaas bieden.

6. Nazorg

De Rekenkamercommissie heeft het voornemen om de aanbevelingen die uw raad en het college overneemt te monitoren. Een jaar na behandeling van deze rapportage zullen wij bespreken of een quick-scan naar de mate waarin de aanbevelingen zijn opgevolgd en hoe dit mogelijk heeft uitgepakt voor de organisatie, zinvol is.