

# Gemeenschappelijke Regelingen

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

## **Deel 2:**

# **Rapport van Bevindingen**

Colofon:

In opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeente Bedum

Auteur: Marijn Oldenburg  
In samenwerking met de griffie te Bedum.  
de dato Mei 2009

## Inhoudsopgave deel 2

<b>Hoofdstuk 1. Inleiding</b>	20
§ 1.1 Aanleiding van het onderzoek	
§ 1.2 Bedum en verbonden partijen	
§ 1.3 Doel onderzoek	
§ 1.4 Onderzoeksvragen	
§ 1.5 Methode van onderzoek	
<b>Hoofdstuk 2. Bestuursrechtelijke verkenning</b>	23
§ 2.1 Wet gemeenschappelijke regelingen	
§ 2.2 Sturing en controle vanuit de Wet gemeenschappelijke regelingen	
§ 2.3 Actieve informatieplicht van de vertegenwoordiging	
§ 2.4 Gemeenschappelijke regelingen in het BBV en lokale verordeningen	
§ 2.5 Samenvatting	
<b>Hoofdstuk 3: Gemeenschappelijke regelingen in Bedum</b>	29
§ 3.1 ARCG	
§ 3.2 Ability	
§ 3.3 H&OG- regeling	
§ 3.4 Regioraad Noord-Groningen	
§ 3.5 BANN/ bestuursacademie Nederland	
§ 3.6 Register gemeenschappelijke regelingen	
<b>Hoofdstuk 4. Bevindingen</b>	33
§ 4.1 Rekenkamer(commis­sie) rapporten nader bekeken	
§ 4.2 Enquête resultaten nader bekeken	
§ 4.3 Hoofdpijnen van de gesprekken en interviews	
§ 4.4 Conclusies en aanbevelingen	
<b>Hoofdstuk 5. Conclusies</b>	37
<b>Hoofdstuk 6. Aanbevelingen</b>	39
<b>Hoofdstuk 7. Beantwoording van de onderzoeksvragen</b>	41
<b>Bronvermelding &amp; Bijlagen</b>	44

# 1. Inleiding

## § 1.1 Aanleiding van het onderzoek

De gemeente Bedum participeert in een aantal gemeenschappelijke regelingen (afgekort: GR) en andere samenwerkingsverbanden. Zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk. De publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden worden gekenmerkt door verplichte en niet verplichte verbanden. Private samenwerkingsverbanden zijn doorgaans bestuurlijke en financiële deelnames in bedrijven.

De publieke samenwerkingsverbanden, in de regel gemeenschappelijke regelingen, worden bestuurd door openbare lichamen. Deze publiekrechtelijke instellingen worden onderworpen aan toezicht van het gemeentelijke bestuur. In casu: de gemeenteraad. Een van de thema's die de Rekenkamercommissie te Bedum in het jaar 2009 wil behandelen betreft dit toezicht op de gemeenschappelijke regelingen. Welke invloeden kunnen raadsleden uitoefenen op het beleid van een gemeenschappelijke regeling. Hoe wordt het beleid in de deelnemende regeling formeel voorbereid en vastgesteld en hoe vindt er terugkoppeling plaats naar de raadsleden. Een bestuurlijke verkenning met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen.

Om een nauwgezette analyse te kunnen maken over het beleid van de gemeenschappelijke regelingen moet tevens een inventarisatie gemaakt worden. Aan welke gemeenschappelijke regelingen doet Bedum mee, en wat is het bestuurlijke en financiële aandeel hierin?

De Rekenkamercommissie Bedum is tevens geïnteresseerd in de 'informele lijn'. Namelijk hoe beleven de raadsleden hun invloed? Kunnen ze hun politieke en maatschappelijke opvattingen kwijt, is dit voldoende gewaarborgd en zijn er alternatieve mogelijkheden? Het onderzoek naar deze beleving van raadsleden op het beleid van de gemeenschappelijke regelingen wordt gekarakteriseerd door gesprekken, interviews en enquêtering.

## § 1.2 Bedum en verbonden partijen

Een verbonden partij is een derde rechtspersoon waarmee de gemeente een bestuurlijke belang onderhoudt en waarin zij tevens een geldelijke betrekking heeft. Onder bestuurlijk belang wordt verstaan een zetel in het bestuur of het hebben van stemrecht. Van geldelijk belang is er sprake wanneer de gemeente financiële middelen beschikbaar heeft gesteld ten behoeve van de

rechtspersoon. Bedum heeft in 15 verbonden partijen een belang. Vijf daarvan bestaan uit een gemeenschappelijke regelingen. In de gemeenschappelijke regelingen participeert de gemeente bestuurlijk en is zij met de partners binnen de regeling financieel belast. Naast Bedum participeren er in totaal ruim 20 verschillende regionale gemeenten in de gemeenschappelijke regelingen. Later in dit rapport wordt nauwkeurig ingegaan op welke verbonden partijen en gemeenschappelijke regelingen dit precies zijn. En welk doel zij dienen.

### § 1.3 Doel onderzoek

Doel van het onderzoek is inzicht te geven in de sturings- en controlemogelijkheden (invloedsmogelijkheden) die gemeenteraadsleden hebben op gemeenschappelijke regelingen, de mate waarin daarvan gebruik wordt gemaakt en de eventuele problemen die zich daarbij voordoen. Het onderzoeksrapport moet raadsleden van de gemeente Bedum, en wellicht andere buurgemeenten, helderheid verschaffen over hun rol in democratische controle van gemeenschappelijke regelingen, en waar mogelijk aanbevelingen voor verbetering opperen.

### § 1.4 Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling van het onderzoek is:

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

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft het onderzoek zich op volgende deelvragen gericht:

1. Wat zijn gemeenschappelijke regelingen? Hoe komen ze tot stand, en welke gronden hebben ze in het bestuursrecht en/ of in het Nederlandse gemeenterecht.
2. Welke gemeenschappelijke regelingen bestaan er in de gemeente Bedum, zijn er nog andersoortige samenwerkingsverbanden?
3. Hebben gemeenteraadsleden invloed op dit beleid. Kunnen zij –na de invoering van het dualistisch bestel<sup>1</sup>- nog maatschappelijke of politieke invloed uitoefenen?

---

<sup>1</sup> De wet dualisering 2002 bracht een verregaande ontvlechting van de bevoegdheden op lokaal niveau met zich mee. Dit heeft ook effect gehad op de benoeming en bezetting van leden in het algemeen- en dagelijks bestuur in een gemeenschappelijke regeling.

4. Vind er terugkoppeling plaats richting de gemeenteraadsleden, en hoe gaan de raden hiermee om?
5. Hoe beleven de raadsleden hun invloed met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen, kunnen zij invloed uitoefenen op het beleid, en is dit naar hun idee voldoende?

### § 1.5 Methode van onderzoek

Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Allereerst is er studie verricht naar een aantal rapporten en bronnen<sup>2</sup>. Op basis hiervan kon enerzijds belangrijke feitelijke informatie in kaart worden gebracht en anderzijds de basis worden gelegd voor het gehele onderzoek. Voorts zijn in het kader van dit onderzoek een aantal gesprekken gevoerd met wethouders, raadsleden en de burgemeester om meer inzicht te krijgen in de samenwerkingsverbanden, de effectiviteit en de democratische controle. Deze gesprekken gaven een beeld van de verwachtingen en wensen ten aanzien van de verschillende vormen van samenwerkingsverbanden. Ten slotte is in het kader van dit onderzoek – en in het bijzonder naar de vraag hoe raadsleden hun invloed beleven- een enquête uitgezet onder de raadsleden van de gemeente. De raadsleden is gevraagd een aantal vragen te beantwoorden, waarmee vooral de basis is gelegd voor de beantwoording van de laatste deelvraag.

Bij het ‘deskresearch’ gedeelte ging het om het verzamelen van informatie over het wettelijke kader van gemeenschappelijke regelingen in het algemeen. Vervolgens is op basis van beschikbare documenten als beleidsnota’s, B&W- en raadsvoorstellen en de verslaglegging van de behandeling daarvan in raadscommissies en raad inzicht verworven in de feitelijke gang van zaken. Daarnaast is geïnventariseerd wat er in het recente verleden aan onderzoek is uitgevoerd naar hetzelfde onderwerp en in hoeverre die onderzoeken bruikbare informatie opleveren. Tevens heeft er een inventarisatie van (lokale) Rekenkamercommissie rapporten plaatsgevonden met betrekking tot het onderwerp gemeenschappelijke regelingen. Deze rapporten zijn in de bronvermelding te vinden.

---

<sup>2</sup> Zie bronvermelding voor volledig overzicht.

Deel 2: Nota van Bevindingen.

Bestuurlijke verkenning naar de invloed van raadsleden van de gemeente Bedum op Gemeenschappelijke Regelingen.

## 2. Bestuursrechtelijke verkenning

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het juridisch kader van gemeenschappelijke regelingen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het landelijke niveau, waarbij vooral de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van belang zijn, en het lokale niveau van gemeentelijke verordeningen, jaarverslagen en raadsbesluiten.

### § 2.1 Wet gemeenschappelijke regelingen

Een gemeenschappelijke regeling wordt in de regel getroffen ter behartiging van een of meer belangen van een aantal gemeenten. In een gemeenschappelijke regeling participeren de deelnemende gemeente bestuurlijk, en dragen ze gezamenlijk de financiële verantwoordelijkheid. De rijkswetgeving rond gemeenschappelijke regelingen is vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen, die daarmee de belangrijkste basis vormt voor intergemeentelijke coöperatie. De wet maakt samenwerking tussen gemeenten mogelijk, maar ook tussen provincies en waterschappen en combinaties van deze drie categorieën. Indien gemeenten kiezen om krachtens de Wgr samen te werken, kan uit drie combinaties worden gekozen:<sup>3</sup>

- Een openbaar lichaam<sup>4</sup> met een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter.
- Een gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid.
- Een centrumgemeente die de gemeenschappelijke taken behartigt.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om een overeenkomst af te sluiten, waarbij geen organisatorisch verband wordt opgericht maar alleen bepaalde afspraken worden vastgelegd. De zogenoemde 'lichte regeling'. In dat geval is sprake van een bestuursovereenkomst in de vorm van een gemeenschappelijke regeling<sup>5</sup>. Deze variant wordt niet expliciet genoemd in de Wgr, maar kan worden afgeleid uit de wet (artikel 1, eerste lid). Deze visie kan echter worden betwist als gekeken wordt naar artikel 8 Wgr, waar slechts de eerste drie vormen worden genoemd. Wel kunnen los van de Wgr gemeenten samenwerkingsafspraken maken die dan echter niet onder Wgr vallen. De

---

<sup>3</sup> Conform artikel 8 lid 1 en 2 Wgr.

<sup>4</sup> 'Openbaar lichaam' in de zin van artikel 134 en 135 van de Grondwet

<sup>5</sup> <http://www.platformrechtmatigheid.nl/PRPG/Vragen/Gemeenschappelijke+regelingen/>

Deel 2: Nota van Bevindingen.

Bestuurlijke verkenning naar de invloed van raadsleden van de gemeente Bedum op Gemeenschappelijke Regelingen.



vierde categorie samenwerking valt dus wellicht niet onder de Wgr, maar valt voor een deel wel onder het privaatrecht<sup>6</sup>.

De variant 'openbaar lichaam' is de enige die beschikt over rechtspersoonlijkheid en is daarmee de zwaarste vorm van een gemeenschappelijke regeling. Als enige kan het openbaar lichaam eigen personeel in dienst hebben, onroerend goed bezitten en fondsen beheren. De Wet gemeenschappelijke regelingen besteedt veel aandacht aan de variant openbaar lichaam en schrijft daarvoor een specifieke bestuursstructuur en werkwijze voor. De in het verband van dit onderzoek bestudeerde gemeenschappelijke regelingen zijn allemaal openbare lichamen. Afhankelijk van wiens bevoegdheden in het geding zijn, vereist stichting van een gemeenschappelijke regeling een besluit van de raad, B&W of de burgemeester. Voorheen gold dat de opgestelde gemeenschappelijke regeling door Gedeputeerde Staten (GS) moest worden goedgekeurd; die verplichting is met ingang van 1 januari 2006 komen te vervallen<sup>7</sup>.

## § 2.2 Sturing en controle vanuit de Wet gemeenschappelijke regelingen

Het is mogelijk voor raadsleden om het beleid van de gemeenschappelijke regeling te sturen en te controleren. Deze mogelijkheden worden 'democratische controle'<sup>8</sup> genoemd.

Binnen de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn twee niveaus van democratische controle te onderscheiden. Ten eerste wordt attentie besteed aan de verantwoording die het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling moet afleggen aan het algemeen bestuur van de regeling. Vanuit het oogpunt van de raad is dit te beschouwen als een indirecte vorm van controle. Ten tweede wordt stilgestaan bij de verantwoordingsrelatie tussen het algemeen bestuur en het gemeenschappelijke regeling bestuur als geheel (algemeen bestuur en dagelijks bestuur tezamen) enerzijds en de gemeenteraad anderzijds. Vanuit het oogpunt van de raad is dit een directe vorm van controle.

---

<sup>6</sup> De gemeente is bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten ten behoeve van gemeentelijke belangen krachtens artikel 160, lid 1, sub e Gemeentewet.

<sup>7</sup> Bij wetswijziging is artikel 36 t/m 38 Wgr per januari 2006 komen te vervallen. Dit behelst de goedkeuring van gedeputeerde staten.

<sup>8</sup> Ministerie BzK: notitie "Verbetering van democratische controle op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden." J.W. Remkes

Deel 2: Nota van Bevindingen.

Bestuurlijke verkenning naar de invloed van raadsleden van de gemeente Bedum op Gemeenschappelijke Regelingen.

Bij het indirecte controle niveau (van het dagelijks bestuur door het algemeen bestuur) heeft het algemeen bestuur twee instrumenten om controle uit te oefenen. Dit zijn de indirecte controle-instrumenten. Te weten;

- Het dagelijks bestuur moet inlichtingen leveren aan het algemeen bestuur als zij er om vraagt.
- Het algemeen bestuur kan het dagelijks bestuur ter verantwoording roepen. Bij onvoldoende vertrouwen kan het algemeen bestuur leden van het dagelijks bestuur ontslaan. Het dagelijks bestuur heeft de verplichting om actief inlichtingen te verstrekken aan het algemeen bestuur.

Bij directe controle (controle van het bestuur door de gemeenteraden) hebben de gemeenteraden vijf verschillende instrumenten om 'democratische controle' uit te oefenen op de gemeenschappelijke regelingen. Dit zijn de directe controle-instrumenten.

- Het opstellen van statuten/ andersoortige voorschriften van het doel van de regeling en toekenning van de bevoegdheden om dit doel te bereiken.
- Het opstellen van regels door de raad aangaande wijziging en opheffing van, en uittreding uit de regeling.
- Het opstellen van een bepaling door de raad van het aantal personen dat per gemeente wordt afgevaardigd naar het algemeen bestuur. Oftewel; het vaststellen van het stemgewicht dat elke vertegenwoordiger in het algemeen bestuur heeft.
- Politieke controle door informatieplicht, verantwoording en terugroeping.
- Financiële controle door de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het vaststellen van de begroting.

Deze controle-instrumenten zijn gedestilleerd uit de Wet gemeenschappelijke regelingen. In bijlage 2 zijn de relevante wetsartikelen met toelichtingen te vinden.

De eerste drie controle-instrumenten hebben een 'statisch' karakter: ze zijn door de raadsleden alleen te gebruiken bij de voorbereiding of wijziging van een gemeenschappelijke regeling. De laatste twee controle-instrumenten zijn meer dynamisch van aard. Zij spelen namelijk een rol bij de operationele controle van gemeenschappelijke regeling door de raadsleden van de deelnemende gemeenten. De mogelijkheden die deze instrumenten bieden zijn echter vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling zelf en zijn daarom niet eenvoudigweg te veranderen.

### § 2.3 Actieve informatieplicht van de vertegenwoordiging

De politieke controle door informatieplicht zoals hierboven is beschreven blijkt niet alleen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen. Ook in de Gemeentewet wordt gesproken over de verplichting van het college van B&W en van de burgemeester<sup>9</sup> om informatie te verstrekken aan de gemeenteraad die deze nodig heeft voor de uitoefening van zijn kaderstellende en controlerende taken. Deze actieve informatieplicht geldt niet alleen voor de uitvoering van de gemeente zelf, maar ook voor taken die namens de gemeente worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door een gemeenschappelijke regeling. Het is de bedoeling dat het college, vertegenwoordigers en de burgemeester zelf initiatief nemen om de raad inlichtingen te geven. Deze informatieplicht is op verschillende plekken in de Gemeentewet vastgelegd<sup>10</sup>. Dit betekent dat collegeleden die deelnemen in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling de plicht hebben de raad en haar raadsleden gevraagd –en ongevraagd- voor te lichten over de gang van zaken bij de gemeenschappelijke regeling.

### § 2.4 Gemeenschappelijke regelingen in het BBV en lokale verordeningen.

Gemeenschappelijke regelingen worden niet alleen ‘van bovenaf’ geregeld. Enkele voorschriften worden doorgaans op lokaal niveau geregeld. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) schrijft bijvoorbeeld voor dat binnen de gemeente een administratie moet bestaan betreffende de verbonden partijen waar de gemeente een ‘financieel belang’ in heeft. Tevens schrijft het BBV voor dat in de jaarbegroting van de gemeente een paragraaf ‘verbonden partijen’ moet bestaan. Hierin staat welke verbonden partijen er zijn, wat het openbare belang is van de samenwerking en hoe groot het vreemd- en eigen vermogen is van de verbonden partij. In bijlage 3 wordt de BBV nader bekeken omtrent de gemeenschappelijke regeling. In de gemeente Bedum komt het BBV tot uitdrukking in de financiële verordening<sup>11</sup>. In artikel 20 ‘Verbonden partijen’ wordt beknopt neergezet aan welke verplichtingen de gemeente moet voldoen. Volgens het BBV en de financiële verordening moet bijgevolg minstens een paragraaf ‘verbonden partijen’ bestaan in de jaarbegroting. Opmerkelijk te noemen is dat de huidige paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting 2009

---

<sup>9</sup> De burgemeester heeft als afzonderlijk bestuursorgaan eigen verplichtingen krachtens de gemeentewet om de gemeenteraad te informeren van beslissingen en dergelijke. (Artikel 81, lid 1 Gemeentewet)

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 118, artikel 169, lid 1, en artikel 180, lid 2 en 3 van de Gemeentewet

<sup>11</sup> Zie artikel 20 van de financiële verordening gemeente Bedum. Te vinden in bijlage drie.

Deel 2: Nota van Bevindingen.

Bestuurlijke verkenning naar de invloed van raadsleden van de gemeente Bedum op Gemeenschappelijke Regelingen.

van de gemeente Bedum een incomplete lijst van de gemeenschappelijke regelingen bevat waarin het bestuur participeert<sup>1213</sup>.

## § 2.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 1 en deels onderzoeksvraag 3. Welke bestuursrechtelijke grondslag hebben gemeenschappelijke regelingen, en welke invloedsmiddelen/ instrumenten hebben de gemeenteraadsleden krachtens deze wetten. In het hoofdstuk is het wettelijk kader voor gemeenschappelijke regelingen beschreven. Democratische controle stond hierbij centraal. De belangrijkste wet- en regelgeving is hiervoor vooral de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Op lokaal niveau spelen vooral de BBV (indirect) en de financiële verordening een rol.

Grote vrijheid bestaat bij de instelling van een gemeenschappelijke regeling. De mate van controle en verantwoording is aan de gemeente te bepalen hoe deze vorm wordt gegeven. De Wet gemeenschappelijke regelingen schrijft in veel gevallen voor dat een regeling bepalingen moeten bevatten. Maar de daadwerkelijke inhoud van deze bepalingen wordt overgelaten aan de opstellers van de gemeenschappelijke regeling. De Wet gemeenschappelijke regelingen schrijft tevens voor dat in de regeling bepalingen moeten worden opgenomen met betrekking tot de wijziging, opheffing, toetreding en uittreding. De samenstelling van het bestuur is wel aan stringente regels verbonden: er bestaat een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en één voorzitter voor beide besturen. De wijze waarop deze wordt samengesteld, wordt in de regeling zelf bepaald. Verder dient de regeling bepalingen te bevatten over verstrekking van inlichtingen door het bestuur (van de GR) aan de raden van de deelnemende gemeenten. In het hoofdstuk werd ook gesproken over een actieve informatieplicht van vertegenwoordigers in de gemeenschappelijke regelingen naar de gemeenteraad.

De raadsleden hebben krachtens de wet gemeenschappelijke regelingen vijf verschillende 'instrumenten' om invloed uit te oefenen op het desbetreffende beleid. Zowel indirecte als directe middelen. De meeste van deze

---

<sup>12</sup> Er wordt bijvoorbeeld geenszins gesproken over de gemeenschappelijke regeling: Bestuursacademie Noord-Nederland. Deze gemeenschappelijke regeling heeft de taak: de behartiging van het bestuursdienstonderwijs in Nederland. De gemeente Bedum participeert al sinds 1 januari 1990.

<sup>13</sup> Als voorwendsel wordt gesteld dat: "De gegeven informatie is nog niet uitputtend. Er is gekozen voor een groeimodel dat bij verdere begroting gecompleteerd zal worden" (programmabegroting 2009). Onduidelijk blijft wat er met dit 'groeimodel' wordt bedoeld.

Deel 2: Nota van Bevindingen.

Bestuurlijke verkenning naar de invloed van raadsleden van de gemeente Bedum op Gemeenschappelijke Regelingen.

instrumenten gegeven door de Wgr zijn regressief<sup>14</sup> van aard. De invloed van raadsleden op het beleid van gemeenschappelijke regelingen kan daarom, overwegende de beschikbare instrumenten, als gering beschouwd worden.

---

<sup>14</sup> Als in: controle achteraf in plaats van sturend vooraf.

Deel 2: Nota van Bevindingen.

Bestuurlijke verkenning naar de invloed van raadsleden van de gemeente Bedum op Gemeenschappelijke Regelingen.

### 3: Gemeenschappelijke regelingen in Bedum

In het kader van dit onderzoek zijn de verschillende gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente Bedum deelneemt onder de loep genomen. Zoals eerder al werd vermeld bevat de paragraaf *verbonden partijen* in het jaarverslag van de gemeente niet alle gemeenschappelijke regelingen. Om een grondiger beeld te krijgen van de gemeenschappelijke regelingen in de gemeente Bedum is voor dit rapport het archief geraadpleegd, inzage in het gemeente register gedaan en zijn gesprekken gevoerd ten behoeve van een compleet beeld van de aangegane gemeenschappelijke regelingen. In de bijlage één is tevens een overzicht te vinden van de overige verbonden partijen.

Samengevat kan worden gesteld dat er in de gemeente Bedum vijf gemeenschappelijke regelingen actief zijn. Te weten;

- ARCG (afvalverwijdering regio Centraal Groningen)
- 'Ability' (als onderdeel van werkvoorzieningschappen)
- H&-OG regeling ( Hulpverlening en Openbare Gezondheidszorg Groningen)
- Regioraad Noord-Groningen
- BANN (Bestuursacademie Noord Nederland) / bestuursacademie

In de volgende paragrafen wordt een korte toelichting gegeven op de gemeenschappelijke regelingen waarin Bedum een deelname in heeft.

#### § 3.1 ARCG

ARCG staat voor afvalbeheer Regio Centraal Groningen. Het is een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Bedum, Groningen, Grootegast, Haren, Leek, Marum, Ten Boer en Zuidhorn. Het samenwerkingsverband is in 1985 opgericht. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de inzameling van afvalstoffen. De verwijdering van afvalstoffen vindt echter gezamenlijk plaats op de afvalverwerkinglocatie in Groningen.

Het samenwerkingsverband heeft tot doel de behartiging van de belangen van preventie, en het op milieuhygiënisch verantwoorde wijze beheren van afvalstoffen afkomstig uit de regio, het bevorderen van overheidsinvloed op de sturing van afvalstoffen en mogelijk andere milieu- en reinigingstaken.

De bestuurlijke deelneming betreft per gemeente één lid in het algemeen bestuur. Namens de gemeente Bedum heeft portefeuillehouder Egbert Zwart zitting in het algemeen bestuur. De gemeenschappelijke regeling heeft een openbaar lichaam ingesteld krachten de Wgr. De wettelijke voorschriften waardoor de bevoegdheden van het samenwerkingsverband worden beheerst betreft de afvalstoffenwet. In de begroting 2009 van de gemeente Bedum wordt een financiële bijdrage van 539.354,- euro voor deze gemeenschappelijke regeling geraamd.

### § 3.2 Ability

De gemeenschappelijke regeling Ability is een –verplichte- regeling die voortvloeit uit de Wet sociale werkvoorzieningen. Het samenwerkingsverband heeft tot doelstelling, het bevorderen en instandhouden van werkgelegenheid ten behoeve van natuurlijke personen die een afstand hebben tot de reguliere arbeidsmarkt. De gemeenten dienen niet alleen te zorgen voor de werkvoorziening op zich, maar zijn ook belast met de voorlichting aan de mensen die menen in aanmerking te komen voor werken in een SW-bedrijf. De gemeentelijke sociale diensten onderhouden daartoe contacten met de andere bij dit proces betrokken instanties, waaronder het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI).

Deze gemeenschappelijke regeling is op 17 april 2003 bij raadsvergadering vastgesteld. Voorheen werd de sociale werkvoorziening beheerd door verschillende stichtingen. (WANN, Stichting Emplooi, Stichting Werk op Maat). De deelnemende gemeenten in de regeling zijn Bedum, Eemsum, De Marne en Winsum. De bestuurlijke deelname bestaat uit drie leden in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Namens het college vertegenwoordigt H. te Velde (portefeuillehouder) in de regeling, en namens de raad: J. Berghuis en J.H. Bonnema.

Vanaf 1 januari 2008 ontvangen alle gemeenten van het rijk rechtstreeks een bijdrage voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorzieningen. Deze bijdrage, geraamd op 1.385.000,- euro, wordt volledig doorbetaald aan Ability.

### § 3.3 H&OG- regeling

De gemeenschappelijke regeling H&OG is een regeling van alle 25 Groningse gemeenten, op het gebied van hulpverlening en openbare gezondheidszorg. De gemeenschappelijke regeling H&OG is op 1 juli 1997 door het algemeen bestuur vastgesteld. De regeling stelt zich ten doel met behulp van intergemeentelijke samenwerking en door een doelmatige organisatie en

coördinatie uitvoering te geven aan: brandbestrijding, hulpverlening, bescherming en bevordering van de gezondheid van de bevolking en de afstemming in de ambulancehulpverlening. De gemeenschappelijke regeling is opgedeeld in drie bestuurscommissies, te weten; Regionale brandweer, GGD en de meldkamer. De bestuurlijke deelneming bestaat uit de zitting van de burgemeester in het algemeen bestuur. De financiële bijdrage wordt in de begroting begroot per inwoner. Dit is geraamd op 23,51 euro per inwoner.

### § 3.4 Regioraad Noord-Groningen

De Regioraad Noord-Groningen is een gemeenschappelijke regeling die de gemeenschappelijke belangen behartigt van de deelnemende gemeenten op het gebied van vervoer, economische ontwikkeling, onderwijs, cultuur, recreatie, toerisme, maatschappelijke zorg, volksgezondheid, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. De deelnemende gemeenten zijn Bedum, De Marne, Winsum, Eemsum, Loppersum, Ten Boer Delfzijl en Appingedam. De regioraad kan niet zelfstandige taken op zich nemen. Deze worden overgedragen door de gemeenteraden aan het bestuur van de regeling. De bestuurlijke deelname van de gemeente Bedum is als volgt: de burgemeester (W.H. Everts) zit zowel in het algemeen als het dagelijks bestuur.

Al geruime tijd heeft er discussie plaats gevonden over het functioneren van de regioraad. Na een onderzoek van een extern bureau (BMC) heeft het bestuur van de regioraad op 4 september 2008 ingestemd met de hoofdlijnen van het rapport van BMC. Er is gekozen voor een gefaseerde afbouw van de gemeenschappelijke regeling. Zes van de acht participerende gemeenten aan de regeling stemden hiermee in. Bedum was tegen de afbouw van de regeling<sup>15</sup>. Een aantal taken en functies kunnen worden ondergebracht bij clusters van de gemeente en de VGG (vereniging Groningse gemeenten). De opheffing van het samenwerkingsverband moet in beginsel per 1 januari 2010 gestalte krijgen.

### § 3.5 BANN/ Bestuursacademie Nederland

De bestuursacademie is het kennis- en opleidingscentrum voor het openbaar bestuur. De gemeenschappelijke regeling richt zich volledig op gemeenten, provincies, waterschappen en samenwerkingsverbanden. De

---

<sup>15</sup> Aangaande het interview met de burgemeester van Bedum (W. Everts) kan worden gesteld dat Bedum tevreden was over de taken die de regioraad uitvoerde. De gemeente beschouwde de GR als een waardevolle en efficiënte toevoeging. De zes 'tegenstemmende' gemeenten menen dat de taken die de regioraad uitvoert, efficiënter kunnen worden uitgevoerd door de vereniging Groninger gemeenten (VGG).



bestuursacademie draagt bij aan de kwaliteit van het binnenlands bestuur door het organiseren van activiteiten die de professionaliteit van ambtenaren en bestuurders bevorderen. Denk hierbij aan vakopleidingen, bijscholing, training en advies.

Deze gemeenschappelijke regeling functioneert op een erg bijzondere manier. Sedert 2002 is de bestuursacademie namelijk geprivatiseerd. Hierbij zijn drie bestuursacademies omgevormd tot één.<sup>16</sup> Alle bevoegdheden zijn hierbij overgedragen naar de stichting Bestuursacademie Nederland. Alle participerende deelnemers van de regeling zijn automatisch lid geworden van deze rechtsvorm. De gemeenschappelijke regeling werd hierbij niet als zodanig opgeheven, maar functioneert nog steeds als een 'vangnetvoorziening'. Voor een nadere uitleg omtrent deze omvorming kunt u bijlage 6 raadplegen.

### § 3.6 Register gemeenschappelijke regelingen

De wet gemeenschappelijke regelingen schrijft in artikel 27 voor dat elke gemeente een register bijhoudt van de regelingen/ samenwerkingsverbanden waaraan hun gemeente deelneemt. In het register wordt in ieder geval vermeld ex. Artikel 27 lid 1 Wgr: de deelnemers, de wettelijke voorschriften waardoor de bevoegdheden van het samenwerkingsverband wordt beheerst, het adres en de plaats van vestiging en of er een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan is ingesteld<sup>17</sup>. Bij de gemeente Bedum is een dergelijk register geenszins aanwezig. Bij navraag van een medewerker van het gemeentelijk archief bleken alleen de uitdraaien van de samenwerkingsverbanden, zij het zwaar verouderd<sup>18</sup>, aanwezig te zijn. In bijlage 1 is een voorbeeld te zien van hoe een register ex. artikel 27 Wgr er uit zou kunnen zien voor de gemeente Bedum.

---

<sup>16</sup> De bestuursacademie Noord, Oost en Randstad zijn hierbij 'gefuseerd'.

<sup>17</sup> Zie bijlage 4: Wgr, gemeentelijk register ex. artikel 27.

<sup>18</sup> Er werden uitdraaien van samenwerkingsverbanden uit 1985 bijgeleverd.

Deel 2: Nota van Bevindingen.

Bestuurlijke verkenning naar de invloed van raadsleden van de gemeente Bedum op Gemeenschappelijke Regelingen.

## 4. Bevindingen

In voorgaande hoofdstukken kon u al lezen welke gemeenschappelijke regelingen er in de gemeente Bedum zijn, en welke bestuursrechtelijke grondslag zij hebben binnen de wettelijke kaders. Tevens werd er uitgebreid gesproken over de –wettelijke instrumenten- die vooral door de Wgr en de BBV worden geboden. De zogenaamde controle instrumenten.

In dit hoofdstuk worden de verschillende bevindingen van de gesprekken, interviews, enquêteresultaten, literatuuronderzoek en de resultaten van andere rekenkamer rapporten besproken. Aan het eind van dit hoofdstuk worden deze bevindingen omgezet in wellicht bruikbare aanbevelingen voor de gemeente Bedum.

### § 4.1 Rekenkamer(commissie) rapporten nader bekeken

Voor dit onderzoek is aanvankelijk een grondig literatuur onderzoek verricht. Hierbij is gebruik gemaakt van notities, vakliteratuur en rapporten van (andere) gemeenten. In het bijzonder rapporten van de Rekenkamercommissies. In de bronvermelding kunt u vinden van welke (lokale) rekenkamer onderzoeken gebruik is gemaakt. Hieronder is een puntsgewijze opsomming gemaakt van de bevindingen van die (Rekenkamercommissie) rapporten:

- Gemeenschappelijke regelingen staan op ‘grote afstand’ van de raadsleden en opereren bijna volledig onafhankelijk.
- Raadsleden hebben doorgaans te weinig tijd voor de gemeenschappelijke regelingen.
- Planning en controle van de gemeenschappelijke regelingen is zeer gering. Weinig sturing vanuit de gemeente(raad). Het verantwoordingsinstrument wordt bijna tot niet toegepast. Dit beperkt zich vaak alleen tot de jaarrekening. Toezicht laat tevens te wensen over.
- Er wordt veelvuldig gesproken over de (onwenselijkheid) van de dubbelrol van bestuurders van de gemeente enerzijds en als belangenbehartiger van de gemeenschappelijke regeling anderzijds.
- Raadsleden zijn vaak onbekend met de juridische controle-instrumenten gegeven door de Wgr en BBV
- Informatieverstrekking is onvoldoende en tevens niet transparant. De terugkoppeling van informatie v/d gemeenschappelijke regeling

wordt vaak als een 'niet tot lezen uitnodigende berg informatie' beschouwd.

- Gemeenschappelijke regelingen worden niet, tot zeer weinig geëvalueerd.
- Democratisch gehalte van kleine gemeenten binnen grotere gemeenschappelijke regelingen wordt als zeer laag ervaren.

Voor dit rapport is er voor gekozen om het wiel niet nogmaals uit te vinden. Daarom zijn de resultaten uit deze onderzoeken van andere rekenkamer(commissies) als uitgangspunt gebruikt bij het opstellen van de enquête en interviews. Bij de enquête<sup>19</sup> is bijvoorbeeld veelvuldig gebruik gemaakt van conclusies en aanbevelingen van andere rapporten. Zo kon een goed beeld worden geschetst of de raadsleden in Bedum van het 'algemene beeld' afwijken. Op deze wijze zijn er voldoende onderbouwde conclusies te trekken over controle, uitvoering en democratisch gehalte van gemeenschappelijke regelingen binnen de gemeente Bedum.

#### § 4.2 Enquête resultaten nader bekeken

Onder de raadsleden (15 leden) is voor dit onderzoek een –online- enquête uitgezet. De enquête behelsde 21 vragen omtrent hun belevingen met de gemeenschappelijke regelingen. In de bijlage 4 is een grafische weergave gemaakt van de uitkomsten van deze enquête. De respons van de enquête was gemiddeld te noemen. Acht van de vijftien raadsleden hebben de enquête ingevuld en teruggestuurd. Enkele opmerkelijke en bijzondere resultaten worden hieronder kernachtig besproken:

- De wenselijkheid van gemeenschappelijke regelingen worden binnen de fracties zelden tot soms besproken.
- De fracties hebben voornamelijk een positief beeld omtrent de bestuursvorm gemeenschappelijke regelingen.
- Zowel voor de fracties, raadscommissies en de raadsleden individueel geldt dat 'zij voldoende tijd aan het onderwerp gemeenschappelijke regelingen besteden'.
- Het overgrote deel van de raadsleden is van mening dat zij zeer weinig invloed hebben op het beleid van gemeenschappelijke regelingen.
- Maar ten opzichte van de vraag of de raadsleden meer invloed zouden *willen* wordt vooral de optie 'neutraal' gekozen.

---

<sup>19</sup> Zie bijlage 5: 'Enquête'

Deel 2: Nota van Bevindingen.

Bestuurlijke verkenning naar de invloed van raadsleden van de gemeente Bedum op Gemeenschappelijke Regelingen.

- De stelling “de negatieve kanten van een gemeenschappelijke regeling worden vooral gekenmerkt door financiële kwesties’ wordt door het overgrote deel van de raadsleden beaamt.
- Tevens worden gemeenschappelijke regelingen door een omvangrijk gedeelte van de raadsleden beschouwd als ‘een effectief middel om gemeentelijke herindeling/ fusie tegen te gaan’.

#### § 4.3 Hoofdpijnen van de gesprekken en interviews

In deze paragraaf worden de bevindingen van de gesprekken en interviews met de raadsleden, wethouder en burgemeester gepresenteerd<sup>20</sup>. In de gesprekken stond de gemeenschappelijke regeling centraal. Daarbij was bij de gesprekken met de raadsleden vooral belangrijk hoe zij hun invloed beleven en of zij eigenlijk wel behoefte hadden naar meer invloed op het beleid van de gemeenschappelijke regelingen.

Samengevat kan worden gesteld dat;

- Er heerst groot vertrouwen in de vertegenwoordigers van de gemeenschappelijke regelingen.
- Terugkoppeling van deze vertegenwoordigers wordt over het algemeen als zeer positief ervaren. Er is weinig ‘op aan te merken’ over de manier van terugkoppeling.
- De kennis omtrent de controle-instrumenten die de Wgr biedt is gering onder de raadsleden.
- De invloed op het beleid van een gemeenschappelijke regeling wordt vaak alleen gezien in vormen van financieel toezicht/ het vaststellen van jaarrekening.
- De gemeenschappelijke regelingen worden nagenoeg niet geëvalueerd. Wanneer een gemeenschappelijke regeling eenmaal een feit is is, dan wordt niet gekeken of de regeling datgene opbrengt wat is beoogd en of de regeling wel of niet moet worden voortgezet. Er zijn geen heldere prestatie afspraken voor de regeling vastgesteld.
- De belangrijkste oorzaken van beperkte sturing in de praktijk zijn: een gebrek aan kaderstelling, onbekendheid met de mogelijkheden tot invloedsuitoefening, tijdsgebrek en de wijze waarop gemeenschappelijke regelingen zijn ingericht.

---

<sup>20</sup> Er werden gesprekken en interviews gehouden met verschillende raadsleden, de burgemeester, een wethouder, vertegenwoordigers in de gemeenschappelijke regeling en de raadsgriffier van de gemeente Bedum.

- Er is weinig belangstelling voor 'meer invloed' op het beleid van gemeenschappelijke regelingen zolang het –vooral financieel- niet tegen zit.
- 'Meer invloed' wordt vaak als 'meer bestuurlijke druk' beleefd

## 5. Conclusies

Uit voorgaande overwegingen kunnen een aantal conclusies worden gesteld. In hoofdstuk 6 zullen hierop volgend een aantal aanbevelingen voor de gemeente Bedum worden gedaan.

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 werd 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 wordt hiervoor een suggestie gedaan.

De mogelijkheid tot directe en indirecte controle/ sturing werd in hoofdstuk twee al 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 ontlenen 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 vier werden 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'.<sup>21</sup>

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.

---

<sup>21</sup> Zie bijlage 7: Voorstel Groninger Griffierkring

Deel 2: Nota van Bevindingen.

Bestuurlijke verkenning naar de invloed van raadsleden van de gemeente Bedum op Gemeenschappelijke Regelingen.

## 6. Aanbevelingen

Het onderzoek naar gemeenschappelijke regelingen binnen de gemeente Bedum heeft geleid tot een aantal conclusies en aanbevelingen. In dit hoofdstuk zullen de verschillende aanbevelingen kernachtig worden besproken.

- *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.
- *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 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.

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 aangegane gemeenschappelijke regelingen.

- *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.
- *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.

## 7. 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.*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft het onderzoek zich op een aantal deelvragen gericht. Deze vragen komen hieronder aan de orde, waardoor de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord.

*Wat zijn gemeenschappelijke regelingen? Hoe komen ze tot stand, en welke gronden hebben ze in het bestuursrecht en/ of in het Nederlandse gemeenterecht?*

In hoofdstuk twee werd deze deelvraag beantwoord. De bestuursvorm gemeenschappelijke regelingen vindt zijn grondslag in de Wgr. Deze wet biedt o.a. handvesten voor de totstandkoming, inspraak en de mogelijke controle-instrumenten die de gemeenteraad heeft ten opzichte van een GR. Deze controle-instrumenten kunnen zowel direct als indirect van aard zijn. 'Sturing vooraf', een kaderstellende bevoegdheid van de gemeenteraad is echter alleen te vinden in de indirecte controle instrumenten. Dat betekent dat de gemeenteraad bij het opstellen van een gemeenschappelijke regeling goed in de gaten moet houden welke doelstelling zij beoogd, welke samenstelling van AB en DB zij preferereert en wat de 'stemkracht' van de deelnemende gemeenten is. Zoals in de samenvatting van hoofdstuk 2 kenbaar werd gemaakt: er bestaat grote vrijheid bij het opstellen van een gemeenschappelijke regeling. In dit hoofdstuk was tevens te lezen dat het BBV een belangrijk besluit is omtrent regelgeving voor de gemeenschappelijke regeling. Er wordt in dit besluit bijvoorbeeld de verplichting opgelegd dat gemeenten hun verbonden partijen moeten opnemen in hun administratie en financiële begroting.

Het opvolgende hoofdstuk beantwoordde de vraag: *Welke gemeenschappelijke regelingen bestaan er in de gemeente Bedum, zijn er nog andersoortige samenwerkingsverbanden?*

Dit zijn er respectievelijk vijf. Tevens was te lezen in hoofdstuk drie dat er veel andersoortige samenwerkingsverbanden bestaan binnen de gemeente Bedum.

Er bestaan bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden met stichtingen, private

ondernemingen en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (convenanten). In de bijlage 1 werd een overzicht van deze samenwerkingsverbanden opgesomd.

De onderzoeksvraag: *Hebben gemeenteraadsleden invloed op dit beleid. En kunnen zij maatschappelijke of politieke invloed uitoefenen?* Werd deels beantwoordt in hoofdstuk twee. Hier werden de verschillende controle instrumenten getoond die de raadsleden tot hun beschikking hebben. 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 invloedsuitoefening 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.

*Vind er terugkoppeling plaats richting de gemeenteraadsleden, en hoe gaan de collegeraden hiermee om?*

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.

*Hoe beleven de raadsleden hun invloed met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen, kunnen zij invloed uitoefenen op het beleid, en is dit naar hun idee voldoende?*

Deze deelvraag stond vrijwel centraal binnen dit onderzoek. Middels een enquête, interviews en gesprekken is gezocht naar een antwoord op deze vraag. De beleving van de raadsleden m.b.t. hun invloed op GR's is nagenoeg positief te benoemen. Binnen de gemeente Bedum heerst namelijk 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'.

## Bronvermelding & Bijlagen

### Geraadpleegde bronnen

- 'Handboek van het Nederlandse gemeenterecht'. Prof. Elzinga, prof. Dolle. Derde druk. Deventer 2004
- 'De gemeente Bestuurlijk Verkend'. K.J. Klok. Derde druk. Utrecht 2002
- Rapporten van de rekenkamer(commisies)s van de gemeenten Rotterdam, De Bilt, Houten, Nijmegen, Rheden, Leek, Zuid-Kennermerland.
- Enquête onder de raadsleden van de gemeente Bedum (gebruik gemaakt van online enquête middels [www.thesistools.com](http://www.thesistools.com))
- Gesprekken en interviews met verschillende raadsleden, de burgemeester, een wethouder, vertegenwoordigers in de gemeenschappelijke regeling en de raadsgriffier van de gemeente Bedum.
- Raadsagenda's van de gemeente Bedum 2008-2009
- Jaarprogramma Bedum 2008 en 2009
- Archiefstukken: samenwerkingsverbanden, gemeenschappelijke regelingen.
- Artikelen: "Zelfstandig maar met mate" (VSG 2007), "gemeenschappelijke regelingen zijn vooral een financieel probleem" (B&G, 2006).
- VNG publicatie: "Het huis van Thorbecke: behouden, verbouwen of slopen?" (L.M. Beernink).2006. Universiteit Twente.
- Wet gemeenschappelijk regelingen (WGR)
- Nota: "Dualisering en wet gemeenschappelijke regelingen" (Ministerie van BkZ. ) plus de schriftelijke reactie van J.W. Remkes.13 oktober 2005
- Convenant Regiovisie Groningen-Assen 2030
- Statuten van de gemeenschappelijke regelingen waarin Bedum participeert.
- Afspraken B&W 2005-2009
- Commissie verslagen Algemene bestuurszaken (ABZ) 2000-2009
- Raadsvergaderingen, notulen 2002-2009

## Bijlagen

- Bijlage 1: Samenwerkingsverbanden
- Bijlage 2: Democratische controle-instrumenten uit de Wet gemeenschappelijke regelingen nader bekeken
- Bijlage 3: Besluit begroting en verantwoording (BBV) nader bekeken
- Bijlage 4: Wet gemeenschappelijke regelingen: verplicht gemeentelijke register ex. artikel 27, eerste lid, nader bekeken
- Bijlage 5: Grafische weergave van de enquête resultaten
- Bijlage 6: Omvorming gemeenschappelijke regeling BANN
- Bijlage 7: Voorstel Groninger Griffierkring omtrent GR

## Bijlage: 1

**Samenwerkingsverbanden:** Voorbeeld Register ex artikel 27, eerste lid, van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen

Nr.	Naam	Postadres	Openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, stichting of convenant.	Plaats vestiging (gemeente)	Wettelijke voorschriften	Overgedragen bevoegdheden/taken	deelnemers	Inwerkingtreding
1.	<b>GR:</b> Regioraad Noord- Groningen	Postbus 13 9988 ZG Usquert Raadshuisstraat 3	Openbaar lichaam	Eemsmond		Behartigt de belangen van de deelnemende gemeenten en voert, in opdracht van deze gemeenten, gemeentelijke taken uit.	Appingedam, Bedum, Delfzijl, De Marne, Eemsmond, Loppersum, Ten Boer, Winsum	1-1-1990 (afbouw v/d GR begint 1 januari 2010)
2.	<b>GR:</b> Hulpverlening en Openbare gezondheidszorg Groningen	Postbus 584 9700 AN Groningen Hanzeplein 20 Groningen	Openbaar lichaam	Groningen	Wet collectieve preventie volksgezondheid, de Brandweerwet 1985. de Wet	Intergemeentelijke samenwerking uitvoering te geven aan bescherming en bevordering van de gezondheid van de bevolking,	Alle 25 Groningse gemeenten.	1-7-1997

	(H&OG)				rampen en zware ongevallen, de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen en de Politiewet.	brandweezorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding, crisisbeheersing en meldkamerfunctie.		
3.	<b>GR:</b> Afvalverwijdering Regio Centraal Groningen (ARCG)	Postbus 742 9723 AS Groningen Duinkerkenstraat 99	Openbaar lichaam	Groningen	Afvalstoffenwet	Verwijdering van afvalstoffen	Bedum, Groningen, Grootegast, Haren, Leek, Marum, Ten Boer en Zuidhorn.	1-3-1986
4.	<b>GR:</b> Ability	Postbus 18 9980 AA Uithuizen Nijverheidsweg 12	Openbaar lichaam	Uithuizen	Wet sociale werkvoorzieningen	Het bevorderen of activiteiten welke gericht zijn op het creëren, bevorderen en instandhouden van werkgelegenheid ten behoeve van natuurlijke personen die een	Bedum, Eemsmond, De Marne en Winsum	17-4-2003



Nr.	Naam	Postadres	Openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, stichting of convenant.	Plaats vestiging (gemeente)	Wettelijke voorschriften	afstand hebben tot de reguliere arbeidsmarkt. Overgedragen bevoegdheden/taken	deelnemers	Inwerkingtreding
5.	<b>GR:</b> Bestuursacademie Noord-Nederland <sup>22</sup>	Postbus 131, 8000 AC Zwolle	Openbaar lichaam	Groningen		Behartigen van het bestuursdienstonderwijs in Noord-Nederland	De gemeenten in de provincies Drenthe, Groningen en Friesland.	1-1-1990
<b>Stichtingen</b>								
6.	Stichting de Beemden	Sportlaan 22 9781 CL Bedum	Stichting (bestuurlijke deelname in)	Bedum		Exploitatie zwembad te Bedum,	Bedum	1-1-1991
7.	Stichting muziekschool	Kapelstraat 9 9781 GK Bedum	Stichting (bestuurlijke deelname in)	Bedum		Kunstzinnige vorming	Bedum, Eemsmond	

<sup>22</sup> GR: BANN is geprivatiseerd en functioneert alleen nog als een vangnetvoorziening. Bevoegdheden e.d. zijn ondergebracht in de stichting bestuursacademie. Deel 2: Nota van Bevindingen. Bestuurlijke verkenning naar de invloed van raadsleden van de gemeente Bedum op Gemeenschappelijke Regelingen.

	Hunsingo							
8	Stichting de Meenschaar en stichting Welzijn	De vlijt 1 9781 NP Bedum	Stichting	Bedum		Activiteiten voor o.a. jeugd, ouderen en gehandicapten	Bedum	
<b>Vennootschappen</b>								
9.	Essent		Financiële deelname		Privaatrechtelijke deelneming ten behoeve van inspraak en winstuitkering	Aandelen in het bedrijf (106.587 stuks). Nominale waarde aandeel: € 1,-		
10.	Bank voor Nederlandse Gemeenten		Financiële deelname		Privaatrechtelijke deelneming ten behoeve van inspraak en winstuitkering	Aandelen in het bedrijf (5.265 stuks). Nominale waarde aandeel: €2,50		

11	Waterbedrijf Groningen		Financiële deelname		Privaatrechtelijke deelneming ten behoeve van inspraak en winstuitkering	Aandelen in het bedrijf (5 stuks). Nominale waarde aandeel: €453,78		
<b>Andersoortige samenwerkingsverbanden</b>								
12.	GovUnited	Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag Postbus 84011 2508 AA Den Haag	Vrijwillige samenwerkingsvorm		Samenwerkingsverband ten behoeve van de uitvoering van de E-overheid		Bedum+ 74 andere gemeenten	
13.	Regiovisie Groningen - Assen		Convenant		Deelnemers onderschrijven de inzet op	Vrijwillige samenwerkingsvorm	Gemeenten in de provincies	29-11-2004

					integrale ontwikkeling van de Regio.		Groningen en Assen.	

## **Bijlage 2:**

### **Democratische controle-instrumenten uit de Wet gemeenschappelijke regelingen nader bekeken.**

#### Controle-instrument 1:

Hoe de raden het doel van de regeling en toekenning van de bevoegdheden om dit doel te bereiken in de gemeenschappelijke regeling moeten vastleggen wordt geregeld in artikel 10 van de wet gemeenschappelijke regelingen:

*Art 10.1: De regeling vermeldt het belang of de belangen ter behartiging waarvan zij is getroffen of gewijzigd.*

*Art 10.2: Een regeling, waarbij gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 8, eerste of tweede lid, geeft aan welke bevoegdheden de besturen van de deelnemende gemeenten aan het bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk aan het gemeenschappelijk orgaan bij het aangaan van de regeling overdragen. Een regeling als hier bedoeld kan bepalingen inhouden omtrent de wijze waarop verandering kan worden gebracht in de overgedragen bevoegdheden*

*Art 10.3: Een regeling als bedoeld in het tweede lid houdt bepalingen in omtrent de inrichting en samenstelling van het bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk de samenstelling van het gemeenschappelijk orgaan en wijst de plaats van vestiging aan.*

#### Controle-instrument 2:

Artikel 9 schrijft voor dat in de regeling bepalingen moeten worden opgenomen omtrent wijziging, opheffing, toetreding en uittreding.

*Art 9.1: De voor onbepaalde tijd getroffen regeling houdt bepalingen in omtrent wijziging, opheffing, toetreding en uittreding.*

*Art 9.2. De regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld houdt bepalingen in omtrent de vereffening van het vermogen ingeval dat openbaar lichaam wordt ontbonden.*

*Art 9.3. Het bij een regeling ingestelde openbaar lichaam blijft na zijn ontbinding voortbestaan voorzover dit tot vereffening van zijn vermogen nodig is.*

#### Controle-instrument 3:

Artikelen 12 en 13 van de Wgr zijn relevant voor de samenstelling en stemverhoudingen van het bestuur. Voorgeschreven is dat het bestuur bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam. De wijze waarop het algemeen bestuur wordt samengesteld wordt in de gemeenschappelijke regeling zelf bepaald. Leden van het algemeen bestuur worden per deelnemende gemeente door de raad en de wethouders aangewezen. Dit kan per gemeente verschillen. Er kan ook worden gekozen om bepaalde algemeen bestuursleden meervoudig stemrecht te geven. De voorzitter, die net als de dagelijks bestuursleden door en uit het algemeen bestuur wordt aangewezen, is voorzitter van de gemeenschappelijke regeling, van het algemeen bestuur, en van het dagelijks bestuur.

*Art 13.1: Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die is getroffen of mede is getroffen door gemeenteraden, bestaat uit leden, die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders worden aangewezen. Indien de regeling uitsluitend strekt tot behartiging van opleiding en vorming van ambtenaren, kan in de regeling worden bepaald, dat ook de gemeentesecretaris als lid van het algemeen bestuur kan worden aangewezen. Art 13.3: De regeling bepaalt het aantal leden van het algemeen bestuur, dat door de raad van elke deelnemende gemeente wordt aangewezen.*

*Art 13.4: De regeling kan inhouden, dat:*

*a: de aantallen leden, die door de raden van de deelnemende gemeenten worden aangewezen, onderling verschillen;*

*b: leden, aangewezen door de raden van bepaalde deelnemende gemeenten, meervoudig stemrecht hebben.*

*c: het algemeen bestuur bij gekwalificeerde meerderheid besluit ten aanzien van in de regeling aangeduide besluiten.*

*Art 13.9: De voorzitter van het openbaar lichaam wordt door en uit het algemeen bestuur aangewezen, met inachtneming van het daaromtrent in de regeling bepaalde. Art. 14.1: Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen, met inachtneming van het daaromtrent in de regeling bepaalde. De aldus aangewezen leden van het dagelijks bestuur mogen niet allen afkomstig zijn uit dezelfde gemeente.*

#### Controle-instrument 4:

De politieke controle van gemeenschappelijke regelingen speelt op zowel directe als het indirecte niveau. Zoals aangegeven is de controle van het dagelijks bestuur door het algemeen bestuur vanuit het oogpunt van de gemeenteraad te beschouwen als een indirecte vorm van controle: de raden voeren deze controle niet uit, maar bepalen volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen wel hoe het dagelijks bestuur inlichtingen verstrekt en hoe het algemeen bestuur ter verantwoording kan worden geroepen. Met betrekking tot de politieke controle verplicht de Wet gemeenschappelijke regelingen het opnemen van een informatieplicht in een bepaling van de gemeenschappelijke regeling. Bovendien moet de regeling bepalingen bevatten omtrent de vertrekking van inlichtingen door het bestuur aan de gemeenteraad, de verantwoording en over terugroeping.

*Art 16.2: De regeling houdt tevens bepalingen in omtrent de wijze, waarop het dagelijks bestuur en een of meer leden daarvan aan het algemeen bestuur de door een of meer leden daarvan gevraagde inlichtingen verstrekken, alsmede door het algemeen bestuur ter verantwoording kunnen worden geroepen*

*Art 16.1: De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een lid van het gemeenschappelijk orgaan aan de raad die dit lid heeft aangewezen, de door een of meer leden van die raad gevraagde inlichtingen dient te verstrekken.*

#### Controle-instrument 5:

De regels rond de financiële beheersing van de gemeenteraden op een gemeenschappelijke regeling zijn vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het gaat hierbij om concrete regels over het moment waarop begroting en jaarrekening naar de Gedeputeerde Staten moeten worden verzonden. Over het moment waarop de raden de ontwerpbegroting van de regeling toegezonden krijgen en over de bevoegdheden van de raden met betrekking tot commentaar en amendement van de ontwerpbegroting.

*Artikel 34 Wet gemeenschappelijke regelingen.*

- 1. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.*
- 2. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan zendt de begroting binnen twee weken na de vaststelling doch in ieder*

*geval vóór 15 juli van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.*

*3. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan stelt de jaarrekening vast in het jaar volgend op het jaar waarop deze betrekking heeft.*

*4. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan zendt de jaarrekening binnen twee weken na de vaststelling doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgend op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan gedeputeerde staten.*

*Artikel 35 Wet gemeenschappelijke regelingen.*

*1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan zendt de ontwerpbegroting zes weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, onderscheidenlijk zes weken voordat zij door het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten.*

*2. De ontwerpbegroting wordt door de zorg van de besturen van de deelnemende gemeenten voor een ieder ter inzage gelegd en, tegen betaling van kosten, algemeen verkrijgbaar gesteld. Artikel 190, tweede en derde lid, van de Gemeentewet is van overeenkomstige toepassing.*

*3. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerpbegroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.*

*4. Nadat deze is vastgesteld, zendt het algemeen bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan, zo nodig, de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen.*

*5. Het bepaalde in het eerste, derde en vierde lid is mede van toepassing op besluiten tot wijziging van de begroting. In de gemeenschappelijke regeling kan worden bepaald ten aanzien van welke categorieën begrotingswijzigingen hiervan kan worden afgeweken.*



### Bijlage 3:

#### besluit begroting en verantwoording (BBV) nader bekeken

relevante wetsartikelen in het besluit begroting en verantwoording:

*Art 9.2: De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is: (...) f. verbonden partijen.*

*Art 15: De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:*

- a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;*
- b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.*

*Art 26: Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.*

*Art 67.2: De toelichting op de productenrealisatie bestaat ten minste uit (b) een lijst van verbonden partijen*

*Art 69: In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie verstrekt over verbonden partijen:*

- a. de naam en de vestigingsplaats;*
- b. het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;*
- c. de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft;*
- d. het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;*
- e. het resultaat van de verbonden partij*

Uit de financiële verordening gemeente Bedum (d.d. 22 maart 2007)

#### Artikel 20. Verbonden partijen

1. In de paragraaf verbonden partijen wordt weergegeven het openbare belang, het eigen vermogen en het financiële belang en de zeggenschap van de gemeente.

2. In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen, de solvabiliteit, het financiële resultaat en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

### **Toelichting**

Artikel 20 regelt over welke feiten aangaande het financiële beheer van verbonden partijen de raad in elk geval in de verplichte paragraaf verbonden partijen bij de begroting en jaarstukken wordt. Het Besluit begroting en verantwoording schrijft enige feiten verplicht voor die in de paragraaf moeten worden vermeld, namelijk:

- a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

Daar de begroting, jaarstukken en nota's openbare stukken zijn, kan vermelding van bepaalde in de verordening vereiste informatie de belangen van de gemeente schaden. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld het voornemen om een financieel belang af te stoten, hetgeen in bepaalde situaties de onderhandelingspositie van de gemeente aantast. Deze gegevens neemt men vanzelfsprekend niet herkenbaar op in de begroting, jaarstukken en openbare nota's.

Ingevolge het Besluit begroting en verantwoording dient een lijst van verbonden partijen te worden bijgehouden.

## **Bijlage 4:**

### **Wet gemeenschappelijke regelingen: verplicht gemeentelijk register ex. art. 27**

#### **Artikel 27**

1. Burgemeester en wethouders houden een register bij van de regelingen waaraan hun gemeente deelneemt.
2. In de registers worden in ieder geval vermeld:
  - a. de deelnemers
  - b. de wettelijke voorschriften waardoor de bevoegdheden van het samenwerkingsverband worden beheerst
  - c. de bevoegdheden die bij de regeling dan wel, met toepassing van artikel 10, tweede lid tweede volzin, krachtens de regeling zijn overgedragen
  - d. het adres en de plaats van vestiging
  - e. of een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan is ingesteld.
3. De registers liggen voor een ieder kosteloos ter inzage. Aan een ieder worden op diens verzoek afschriften van of uittreksels uit hetgeen in de registers is ingeschreven ter beschikking gesteld.
4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden gegeven omtrent de inrichting van de registers

## Bijlage 5:

### Enquête resultaten grafisch weergegeven

Hoe lang bent u al actief binnen de gemeenteraad?		
Dit is mijn eerste periode	#5	62.5%
Dit is mijn tweede periode	#2	25%
Al drie of meer periodes	#1	12.5%

$n=8$

Heeft u in het verleden als eens deel uitgemaakt van het college?	
Ja.	#0, 0%
Nee.	#8, 100%

$n=8$

Heeft u in het verleden deel uitgemaakt van een dagelijks of algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling?	
Nee.	#8, 100%
Ja, namelijk (AB of DB van de GR..)	#0, 0%

$n=8$

Maakt u heden ten dage deel uit van een dagelijks of algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling?		
Nee.	#6	75%
Ja, namelijk (AB of DB van de GR..)	#2	25%

$n=8$

Hoe vaak is er binnen uw fractie de laatste vier jaar gesproken over de wenselijkheid van gemeenschappelijke regelingen in het algemeen?	
Nooit	#0, 0%

Zelden	#5	60%
Soms	#3	40%
Regelmatig	#0, 0%	
Vaak	#0, 0%	

n=8

**Is er vaak binnen uw fractie over een bepaalde gemeenschappelijke regeling in het bijzonder gesproken? En zo ja; Welke?**

Nee	#2	25%
Ja, namelijk...	#6	75%

n=8

**Wat vindt uw fractie in het algemeen van de bestuursvorm gemeenschappelijke regeling? Voornamelijk positief of negatief?**

Voornamelijk positief	#6	75%
Voornamelijk negatief	#0, 0%	
Geen uitgesproken mening van toepassing	#2	25%

n=8

**Bent u van mening dat er binnen uw fractie voldoende aandacht wordt besteed aan gemeenschappelijke regelingen?**

Er wordt onvoldoende aandacht aan besteed	#2	25%
Er wordt voldoende aandacht aan besteed	#6	75%
Er wordt te veel aandacht aan besteed	#0, 0%	
Anders, namelijk...	#0, 0%	

n=8

**Hoe vaak is er binnen een gemeenteraad(commis­sie) de laatste vier jaar gesproken over de wenselijkheid van gemeenschappelijke regelingen in het**

<b>algemeen?</b>		
Nooit	#2	20%
Zelden	#3	40%
Soms	#3	40%
Regelmatig	#0	0%
Vaak	#0	0%

$n=8$

**Is er vaak binnen de gemeenteraad (commissie) over een bepaalde gemeenschappelijke regeling in het bijzonder gesproken; en zo ja, welke?**

Nee	#2	25%
Ja, namelijk...	#6	75%

$n=8$

**Bent u van mening dat er door de gemeenteraad (commissie) voldoende aandacht wordt besteed aan gemeenschappelijke regelingen?**

Er wordt onvoldoende aandacht aan besteed	#3	40%
Er wordt voldoende aandacht aan besteed	#5	60%
Er wordt te veel aandacht aan besteed	#0	0%
Anders, namelijk...	#0	0%

$n=8$

**Bent u van mening dat u zelf in uw gemeenteraad (commissie) voldoende aandacht aan de gemeenschappelijke regelingen (heeft) besteed?**

Ik besteed/ besteedde er onvoldoende aanda...	#1	20%
Ik besteed/ besteedde er voldoende aanda...	#7	80%
Ik besteed/ besteedde er teveel aandacht...	#0	0%
Anders, namelijk...	#0	0%

n=8

**Als raadslid heb ik nauwelijks invloed op het beleid van een gemeenschappelijke regeling.**

Helemaal mee oneens	#0, 0%
Mee oneens	#0, 0%
Neutraal	#2 25%
Mee eens	#6 75%
Helemaal mee eens	#0, 0%

n=8

**Als raadslid zou ik graag meer invloed willen hebben op het beleid van gemeenschappelijke regelingen.**

Helemaal mee oneens	#0, 0%
Mee oneens	#0, 0%
Neutraal	#6 75%
Mee eens	#2 25%
Helemaal mee eens	#0, 0%

n=8

**Ik betreur het dat raadsleden alleen zitting mogen hebben in het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling.**

Helemaal mee oneens	#0, 0%
Mee oneens	#4 50%
Neutraal	#4 50%
Mee eens	#0, 0%
Helemaal mee eens	#0, 0%

n=8

**Bij de bestuursvorm gemeenschappelijke regeling is er vaak sprake van een gebrek aan democratisch gehalte.**

Helemaal mee oneens	#0, 0%
---------------------	--------

Mee oneens	#4	50%
Neutraal	#0, 0%	
Mee eens	#4	50%
Helemaal mee eens	#0, 0%	

n=8

**De negatieve kanten van de gemeenschappelijke regelingen worden vooral gekenmerkt door financiële kwesties.**

Helemaal mee oneens	#0, 0%	
Mee oneens	#1	25%
Neutraal	#0, 0%	
Mee eens	#6	75%
Helemaal mee eens	#0, 0%	

n=7

**De negatieve kanten van de gemeenschappelijke regelingen worden vooral gekenmerkt door bestuurlijke kwesties.**

Helemaal mee oneens	#0, 0%	
Mee oneens	#0, 0%	
Neutraal	#5	75%
Mee eens	#2	25%
Helemaal mee eens	#0, 0%	

n=7

**Voor kleine gemeenten zijn de gemeenschappelijke regelingen een goed/ effectief middel om gemeentelijke herindeling tegen te gaan.**

Helemaal mee oneens	#0, 0%	
Mee oneens	#2	25%
Neutraal	#0, 0%	
Mee eens	#5	75%
Helemaal mee eens	#0, 0%	

n=7



**Gemeenschappelijke regelingen opereren zelfstandig en staan in feite op grote afstand.**

Mee oneens	#3	50%
Mee eens	#4	50%

*n=7*

**Heeft u verder nog op- of aanmerkingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen of dit onderzoek?**

Nee	#4	67%
no answer	#2	33%

*n=6*

**Ik heb geen bezwaar om met de onderzoeker van de Rekenkamercommissie Bedum een interview/ kort gesprek te houden omtrent het onderwerp gemeenschappelijke regelingen.**

Liever niet	#0, 0%
Geen bezwaar	#6, 100%

*n=6*

## Bijlage 6:

### **Omvorming gemeenschappelijke regeling BANN**

Voor een goed verloop van het fusieproces zijn meerdere afspraken gemaakt. Sommige daarvan hebben betrekking op de organisatie van het proces. Doel ervan is in ieder geval een situatie te creëren, waarin slagvaardig gehandeld kan worden, waarin taken en verantwoordelijkheden helder zijn en waarin uiteindelijk zeer resultaatgericht gewerkt kan worden.

Uitgangspunt is dat op de kortst mogelijke termijn die stappen gezet worden, die gezet kunnen worden.

Afgesproken is dat gewerkt wordt langs twee met elkaar samenhangende, maar in de tijd wat verschillende lopende, sporen. Dit geschakelde proces bestaat uit:

- 1.) het samengaan van de Bestuursacademie Noord-Nederland met Oost-Nederland in de Bestuursacademie Oost-Noord-Nederland (BaON-N); en
- 2.) het samengaan van de Bestuursacademie Oost-Noord-Nederland met Randstad.

Kortom: een samenvoeging van drie academies tot één, in twee met elkaar samenhangende stappen. De keuze om het proces in twee stappen uit te voeren, hangt samen met de noodzaak dat eerst de deelnemers aan de Gemeenschappelijke Regelingen, die de verantwoordelijkheid dragen voor de Bestuursacademies Noord-Nederland en Randstad, expliciet de bereidheid uit spreken een bijdrage te leveren aan de nieuwe organisatie. Omdat de Gemeenschappelijke Regeling Randstad weer bestaat uit onderliggende Gemeenschappelijke Regelingen kost de besluitvorming daar meer tijd dan nodig is in Noord-Nederland. Om tempo in het fusieproces te houden wordt nu in twee stappen gefuseerd.

Aanpak voor de Bestuursacademie Noord Nederland.

Voor de Bestuursacademie Noord Nederland is de volgende drieluik aan de orde:

- Privatisering van de academie door overdracht aan de stichting Bestuursacademie Oost & Noord Nederland
- Omvorming van de Gemeenschappelijke regeling Noord Nederland tot een vangnetvoorziening voor doorlopende werkgeversverplichtingen en in het kader van de privatisering aan de stichting afgegeven garanties en zekerstellingen.
- Vernieuwing van de gewenste verankering van het bestuursdienstonderwijs met het openbaar bestuur door vorming van een steunvereniging, waarvan de deelnemers aan de GR lid kunnen worden.

Voorstellen hieromtrent zijn voorgelegd aan het Algemeen bestuur van de GR die daarover op 21 juni 2001 heeft besloten. In dat kader worden u hierna enkele besluiten voorgelegd, die behoren tot de competentie van u als besluitvormend orgaan van onze gemeente / provincie / waterschap, deelnemer zijnde in de GR.

Omvorming Gemeenschappelijke Regeling Noord-Nederland. Het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijk Regeling Bestuursacademie Noord-Nederland heeft op 21 juni 2002 besloten de GR om te vormen tot een vangnetvoorziening voor na privatisering doorlopende werkgeversverplichtingen. Daartoe is de tekst van de regeling gewijzigd. Op grond van de verplichting, voortvloeiend uit artikel 2.2 van de regeling,

Toetreding tot steunvereniging Bestuursacademie

Met de overdracht van personeel, activiteiten en exploitatie door de Gemeenschappelijke Regeling Bestuursacademie Noord-Nederland vervalt niet alleen de bestuurlijk / financiële verantwoordelijkheid van de deelnemers voor de academie, maar ook de binding van de deelnemende gemeenten, provincies en waterschappen in de regio met het bestuursdienstonderwijs. Het AB van de GR ervaart dat als een verschraling, die niet wenselijk wordt geacht. Het bestuursdienstonderwijs is gebaat bij een verankering met het openbaar bestuur als het gaat om de opleidingsbehoeften van gemeenten, provincies en

waterschappen op grond van inhoudelijke ontwikkelingen in het openbaar bestuur. Conform de destijds in Oost-Nederland gekozen aanpak heeft het Algemeen Bestuur van de GR daarom de wens uitgesproken ook voor Noord-Nederland een steunvereniging op te richten, waarvan de deelnemers lid kunnen worden. Deze steunvereniging is dus niet verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de academie meer fungeert als aangever en klankbord voor de match tussen opleidingsbehoeften van het openbaar bestuur en het opleidingsaanbod van de academie. Wij ondersteunen deze wens van harte.

Teneinde dit op een eenvoudige wijze te realiseren zal de bestaande Vereniging Bestuursacademie Oost-Nederland verbreed worden naar een Vereniging Bestuursacademie Oost & Noord-Nederland, waardoor toetreding door de deelnemers aan de GR BANN mogelijk wordt gemaakt.

\* Bronvermelding: Raadsinformatie Hoogeveen 2002

## Bijlage 7:

### Voorstel Groninger Griffiers Kring:

Aan: alle gemeenteraden en colleges van Burgemeester en Wethouders in de provincie Groningen.

Marum, 5 maart 2009

Onderwerp: gemeenteraden en gemeenschappelijke regelingen

Een gedeelte waarneming van alle Groninger griffiers is dat de behandeling in de gemeenteraad van (jaar)stukken van gemeenschappelijke regelingen doorgaans voor alle betrokkenen een

onbevredigende exercitie is. Lukt het al om stukken tijdig voorafgaand aan bestuursvergaderingen in de raad behandeld te krijgen -vaak is dat problematisch - dan rijst niet zelden de vraag: hoeveel zin heeft dit nu eigenlijk allemaal (nog)? Naast de tijdsfactor speelt daarbij veelal onduidelijkheid een rol. Deze onduidelijkheid ligt vooral in de relatie tussen de regeling en de individuele gemeenten, over die tussen de vertegenwoordiger van het gemeentebestuur in de regeling en de gemeenteraad, et cetera. De Groninger griffiers begrijpen uiteraard dat de individuele gemeente, en daarmee ook de gemeenteraad, invloed uit handen geeft bij het toetreden tot een gemeenschappelijke regeling. De raadsbehandeling van (jaar)stukken van deze regelingen zoals deze nu dikwijls plaatsheeft, vertoont echter trekken van een farce. Als Groninger griffiers willen wij graag, in navolging van onze Friese collega's, een bijdrage leveren om hierin verandering te brengen. Wij menen, met de Friese kring, die de bijgaande conceptnotitie heeft opgesteld, dat met enkele betrekkelijk eenvoudige ingrepen van vooral procedurele aard, de betrokkenheid van de raden kan worden verbeterd, met instandhouding van de regelingen zoals ze er nu uitzien.

Volgens ons kan op deze wijze een uniforme behandelprocedure worden geïntroduceerd voor de behandeling van stukken van gemeenschappelijke regelingen in de Groninger gemeenteraden. Er ontstaat in ieder geval een procedure die de problemen van timing en verwarring over rollen en posities van betrokkenen wegneemt of in elk geval fors reduceert.

Wij hebben het initiatief hiertoe genomen vanuit de overweging dat alle raden en colleges met ditzelfde probleem worstelen. Een collectieve, provinciebreed gedragen oplossing lijkt vele malen efficiënter dan een benadering per gemeente, of zelfs per regeling. Maar het zijn natuurlijk niet de griffiers die tot zo'n oplossing zouden moeten besluiten. U moet dat doen. Wij zouden daarom bijzonder graag uw mening over de conceptnotitie vernemen. Pas als wij de overtuiging hebben dat de meeste gemeenten, colleges en raden, het voorstel steunen zullen wij, via de individuele griffiers, een eindversie presenteren ter besluitvorming op lokaal niveau. Op basis van uw reacties zullen we ons concept kunnen aanpassen. Het is aan uw gemeente om bijgevoegd concept al dan niet te delen met uw "eigen" verbonden partijen. Indien de meerderheid van de gemeenten instemt met deze aanpak rond gemeenschappelijke regelingen ontvangt u via uw griffier een definitief voorstel.