

Wensen en bedenkingen bij regionaal raadsvoorstel informatievoorziening

NB: het raadsvoorstel is nog niet in Heerhugowaards format gegoten. Dat betekent dat er ook nog specifieke Westfriese beslispunten (naar aanleiding van een motie die daar is aangenomen) in het aangeboden raadsvoorstel zijn opgenomen.

Samenvatting

Een regelmatig gehoord signaal vanuit de gemeenteraad is dat de informatievoorziening vanuit de gemeenschappelijke regelingen (GR-en) niet goed aansluit op de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Sprekend voorbeeld daarvan is de uitkomst van een onderzoek onder raadsleden in Binnenlands Bestuur d.d. 14 december waarin zij aangeven te weinig invloed te hebben. In voorliggend voorstel wordt gevraagd een besluit te nemen over een zestal voorstellen met als doel de informatievoorziening te verbeteren en de raad meer grip te geven op de GR-en.

Het raadsvoorstel gaat ervan uit dat als deze voorstellen worden overgenomen de GR-en betere informatie leveren, die is toegesneden op de rol van de gemeenteraden.

Wij vinden het belangrijk dat de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol kan uitvoeren. Aanbevelingen om deze rol te versterken ondersteunen wij dan ook.

Bij het raadsvoorstel heeft het college een aantal wensen en bedenkingen die zij in het vervolg van dit memo heeft opgenomen. Voordat wij hierop ingaan plaatsen wij twee algemene opmerkingen die wel een relatie hebben met het hebben van grip op verbonden in het algemeen en de wijze van tot stand komen van deze voorstellen in het bijzonder.

Samengevat onderschrijven wij de voorstellen die in het raadsvoorstel zijn opgenomen. Wel vragen wij aandacht voor de borging van en het capaciteitsbeslag dat met deze voorstellen wordt gevraagd.

1. Afstemming met gemeenschappelijke regelingen, colleges, ambtelijke organisaties en Provincie

De colleges en ambtelijke organisaties zijn vooraf niet betrokken, anders dan door terugkoppeling in de regionale proces- en regiegroep, bij het opstellen van het voorstel. Heerhugowaard is als lid van de proces- en regiegroep tussentijds geïnformeerd over de voortgang en de resultaten van het project.

Of deze terugkoppeling vervolgens ook alle andere colleges en ambtelijke organisaties heeft bereikt is onbekend. Gelet op de reacties vanuit de gemeenten lijkt dit niet altijd het geval.

Gelet op het feit dat het college is primair verantwoordelijk is voor de taakuitvoering van gemeenschappelijke regelingen en indien nodig kan bijsturen zou dat wel wenselijk zijn geweest. Het feit dat dat niet in alle gevallen is gebeurd lijkt meer het gevolg te zijn van de verbinding tussen de griffiers en de gemeentesecretarissen/ colleges dan dat dit de proces- en regiegroep valt te verwijten. Door de griffiers die dit project hebben getrokken heeft periodiek afstemming plaatsgevonden over de voortgang van het project in de kring van griffiers. Ook heeft zij voortgangsrapportages opgesteld.

De provincie is echter buiten beschouwing gelaten, terwijl zij in de RUD deelneemt.

Bekend is dat de gemeenschappelijke regelingen tussentijds in bijeenkomsten zijn geïnformeerd over de activiteiten uit de werkgroep. Ook zijn zij in de gelegenheid gesteld om een reactie te geven op de voorstellen. Met uitzondering van de zienswijzeprocedure bij de kadernota ondersteunen de GR-en de voorstellen.

2. Relatie met kadernota verbonden partijen d.d. februari 2016

Afhankelijk van of een GR een college- of gemengde regeling is, is de gemeenteraad meer of minder betrokken. Bij collegeregelingen zijn de taken van GR-en gericht op uitvoering van beleid. Bij gemengde regelingen wordt ook (nieuw) beleid gemaakt.

In de kadernota verbonden partijen d.d. februari 2016 zijn de rollen en verantwoordelijkheden die college en raad in deze naar elkaar hebben vastgelegd. Geconstateerd is dat aan de uitvoering van deze kadernota nog niet volledig invulling is gegeven, terwijl dat ook het gevoel van grip bij de raadsleden zou kunnen verbeteren. Daarin heeft de raad zelf ook een aandeel te nemen.

De voorstellen zoals die nu voorliggen zijn van instrumentele aard en bieden geen garantie dat de informatievoorziening zal verbeteren. Dit is afhankelijk van de mate waarin van deze instrumenten gebruik zal worden gemaakt. De vraag is of met het vaststellen van dit voorstel de gewenste grip op de GR-en wordt vergroot.

Hoe de grip vanuit de gemeenteraad kan worden vergroot is vastgelegd in onze kadernota verbonden partijen d.d. februari 2016. Daarin is expliciet ook een rol voor uw raad vastgelegd. In lijn met de kadernota geven wij in het algemeen het volgende advies:

- a) Bundel de krachten. Een gezamenlijk geluid is per definitie krachtiger.
- b) Laat de financiële agenda niet leidend zijn, maar geef sturing vanuit de inhoud. De financiën zijn volgend daarin.

De instrumenten die in het voorstel worden aangedragen kunnen bijdragen aan de opvolging van bovenstaande adviezen.

Wie nu precies uitvoering gaat geven aan de voorstellen die zijn opgenomen is niet in alle gevallen helder. Worden deze zaken vanuit de griffies en/ of gemeenschappelijke regelingen opgepakt en aangestuurd of legt zij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan neer bij het college/ de ambtelijke organisatie.

Dit kan leiden tot ambtelijke druk voor zover het zaken betreft die niet nu al binnen de taken en verantwoordelijkheden van een accounthouder liggen. In het geval dit niet eenduidig is dienen hierover nadere afspraken te worden gemaakt.

3. Wensen en bedenkingen per voorstel

De voorstellen uit het raadsvoorstel informatievoorziening zijn:

- a) format en procedurevoorstel zienswijze kadernota;
- b) handreiking voor een (uniforme) bestuursrapportage;
- c) uitgangspunten voor publicatie van agenda's van de AB-vergaderingen;
- d) uitgangspunten voor werkbezoeken;
- e) onderzoeksvoorstel voor evaluaties;
- f) een handreiking voor majeure beleidsprocessen; en
- g) verantwoordings- en inlichtingenplicht en wettelijke bepalingen.

Daarnaast wordt in het raadsvoorstel het college verzocht om de gemeenschappelijke regelingen bij de eerstvolgende wijziging ervan na besluitvorming over dit voorstel op die onderdelen waar relevant in lijn te brengen met het raadsvoorstel informatievoorziening en wordt de griffier verzocht om voorstellen te doen over hoe de raad lokaal en/of regionaal de aandacht voor gemeenschappelijke regelingen kan verdelen, rekening houdend met de profielen van de gemeenschappelijke regelingen. Deze beide beslispunten geven geen aanleiding tot wensen en bedenkingen.

Ad. a Procedurevoorstel zienswijze kadernota

Met de wijziging van de WGR per 1 januari 2015 is in artikel 34b opgenomen dat de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan de algemene en financiële beleidskaders voor het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient stuurt aan haar deelnemers. Sinds de wettelijke introductie van deze kaderbrief gebeurt hier in de praktijk weinig tot niets mee. De reden hiervan ligt in het feit dat de kaderbrief tegelijkertijd met de begroting van de gemeenschappelijke regeling aangeboden dient te worden aan de deelnemers en de kaderbrief daarmee in de verdrinking komt met de begroting. Het doel waarmee dit artikel in de WGR is opgenomen, het vergroten van de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de

begroting van de GR, niet bereikt. In de wet is geen zienswijze procedure voor de gemeenteraden opgenomen.

Het voorstel dat voorligt beoogt de mogelijkheid om grip te vergroten op twee manieren:

1. door het vervroegen van het aanbieden van de kaderbrief aan de deelnemers uiterlijk per 1 januari voorafgaand aan het jaar waarvoor de begroting zal worden opgesteld.
2. door het opnemen van een zienswijze procedure.

Met dit voorstel wordt beoogd dat het zwaartepunt van de behandeling van de hoofdlijnen van beleid van een GR eerder in het jaar komt te liggen waarna de begroting vervolgens gebaseerd wordt op de opkomsten van de bestuurlijke discussie rondom de kaderbrief (vergelijkbaar met het gemeentelijk proces Voorjaarsnota/ begroting).

Dit heeft als voordeel dat:

- de raden eerder in het proces aan het stuur komen te zitten en sturing kunnen geven aan de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de uitwerking van de doelstellingen in plaats van dat deze al in een begroting zijn opgenomen (politieke hoofdlijnen worden meer compact aangeboden);
- beleidsintensivering (met een financiële impact) die volgen uit de kadernota van een GR in de gemeentelijke kadernota (Voorjaarsnota) kunnen worden opgenomen;
- de zienswijze procedure bij de begroting van een GR eenvoudiger en sneller kan. Immers de begroting is niet meer en minder dan (het toetsen van) de juiste uitwerking van de besluitvorming met betrekking tot de kadernota.

Door de gemeenschappelijke regelingen is als volgt gereageerd op het voorstel kadernota/ zienswijze (onder de reactie van de GR-en is de reactie van ons college hierop opgenomen).

- een kadernota een extra (lijvig) document is.

Of het lijvig is hangt af van de wijze waarop de GR aan de wettelijke verplichting invulling geeft. In het format zijn de minimale eisen waaraan een kadernota van een GR, kijkend naar de rol van de raad en college, zou moeten voldoen.

- een zienswijze procedure geeft bestuurlijke en ambtelijke drukte en komt bovenop de zienswijze procedure die voor de begroting geldt.

Zie onder de hiervoor benoemde voordelen. Sturing aan de voorkant waardoor de zienswijze procedure bij de begroting kan worden beperkt/ verkort.

- het de vraag is of een zienswijze procedure wel de oplossing voor het probleem is. Een zienswijze procedure is een vlucht in een procedure, het gaat om inhoud.

Het klopt dat de een zienswijze procedure een procedure is. Het succes ervan valt en staat met de (actieve) rol die de deelnemers hierin pakken. Dat geldt even zo goed voor de zienswijze procedure rondom de begroting.

- het voor GR-en lastig/onmogelijk is om een reële kadernota te leveren op 1 januari. Veelal zullen er meerjarenbeleidsplannen en een meerjarenbegroting liggen, waarop de kadernota kan worden gebaseerd. Voor zover financiële gevolgen van ontwikkelingen/ beleidsintensivering nog niet (volledig) uitgekristalliseerd kunnen worden kan er wel sprake zijn van richtinggevende financiële bandbreedtes waarmee de impact van de ontwikkelingen/ voorstellen kan worden beoordeeld.

- het beter zou zijn om een Regionale Raadscommissie als aanspreekpunt voor de GR-en in het leven te roepen

Het is aan de raad om aan te geven in hoeverre zij dit wenselijk vindt.

Vroegtijdige sturing vanuit de raden op een kadernota met inhoudelijke beleidsdoelen is verstandig. Dit leidt tot meer betrokkenheid en begrip van raden. Vraag is wel of dit voor elke gemeenschappelijke regelingen geldt. Er zijn gemeenschappelijke regelingen waarbij het verstandig is om als raad aan de voorkant meer te sturen. Er zijn ook regelingen die zich meer richten op uitvoering. De zienswijze procedure op de kadernota is niet wettelijk verplicht. Bekijk

voor welke gemeenschappelijke regelingen dit wel wenselijk is en bij welke het niet noodzakelijk is.

Ad. b Handreiking voor een (uniforme) bestuursrapportage

Deze handreiking is opgesteld vanuit het perspectief dat de bestuursrapportages die door gemeenschappelijke regelingen worden opgesteld zeer divers van aard zijn en niet altijd de functie van bestuursrapportage hebben, maar eerder van managementinformatie. Beoogd wordt om een goed evenwicht te vinden tussen relevante informatie en capaciteitsbeslag (zowel vanuit de GR als de gemeente).

Het aangeleverde product is bedoeld als handreiking voor de GR-en die tussentijds willen rapporteren aan raden en geeft in het format die informatie die vanuit de eigenaarsrol relevant zijn om over de informeren.

Het product is facultatief, omdat GR-en sterk verschillen qua aard, omvang en risico's. Bovendien kennen zij vaak verschillende P&C-cycli (evenals gemeenten) en eigen regels voor de verantwoording. Raden en colleges die dat wensen, kunnen besluiten om op basis van deze handreiking specifiekere afspraken over de gewenste tussentijdse informatievoorziening te maken. Aansluiting bij de gemeentelijke P&C cyclus is een pré als dat zou lukken.

In de handreiking zijn die onderwerpen opgenomen die de raad, maar ook het algemeen bestuur kunnen helpen in het uitoefenen van hun taak. Een bredere toepassing van deze handreiking kan bijdragen door de wijze van opbouw aan herkenbaarheid van de rapportages.

Ad. c Uitgangspunten voor publicatie van agenda's van de AB-vergaderingen

Vergaderingen van het algemeen bestuur (AB) van een gemeenschappelijke regeling (GR) zijn openbaar volgens de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Ook zijn GR-en wettelijk verplicht om de oproep voor een vergadering alsmede de agenda en bijbehorende voorstellen tegelijk met de oproeping ter kennis te leggen. Iedereen zou dus eenvoudig kennis kunnen nemen van stukken voor vergaderingen van het AB van een GR.

Een inventarisatie begin 2017 heeft uitgewezen dat:

- niet alle GR-en hun AB-stukken publiceren;
- er zeer verschillende termijnen worden gehanteerd voor het tijdstip waarop AB-stukken gepubliceerd worden;
- niet alle GR-en zich ervan bewust zijn dat AB-vergaderingen openbaar zijn.

Dit is een verantwoordelijkheid van de GR-en zelf. Ook is duidelijk geworden dat GR-en over het algemeen geen vergaderschema's voor het komende jaar (met daarbij eventueel vermeld wat de te behandelen onderwerpen zijn) beschikbaar stellen.

Dat de GR-en met het bekrachtigen van dit voorstel opdracht wordt gegeven om dit aspect van hun taken beter te organiseren vindt het college een positieve ontwikkeling. Ook vanuit het perspectief tijdige voorbereiding van het collegestandpunt ten behoeve van AB vergaderingen.

Ad. d Uitgangspunten voor werkbezoeken

Dit is aan de raad.

Ad. e Onderzoeksvoorstel voor evaluaties

Er is een beschrijving ontwikkeld, waarin wordt aangegeven op welke wijze (en in welke frequentie) evaluaties van GR-en kunnen plaatsvinden. Het voorstel is om voor de drie NHN-GR-en: de Veiligheidsregio, de GGD en de RUD minimaal 1x per raadsperiode een evaluatie te houden, door de deelnemers gezamenlijk uit te voeren. Voor overige GR-en kunnen lokaal danwel regionaal afspraken worden gemaakt. Een optie daarbij is om rekenkamers te benaderen voor de onderzoeken.

Doel van evaluatie is:

- of, en zo ja in welke mate de in de gemeenschappelijke regeling geformuleerde doelstellingen en resultaten zijn behaald binnen de daarvoor gestelde kaders.
- of, en zo ja de bij de oprichting van een GR geformuleerde doelstellingen nog legitiem zijn of dat deze aangepast moeten worden aan de actuele behoeften.

- of de lokale beleidsdoelstellingen per gemeente gerealiseerd worden door deelname aan een GR.

Het college staat positief tegen periodieke evaluatie van een gemeenschappelijke regeling. In de kadernota verbonden partijen d.d. februari 2016 is de evaluatie van een gemeenschappelijke regeling (of de opvolging van de aanbevelingen naar aanleiding van een eerdere evaluatie) vastgelegd. Wel wenst de college vooraf heldere afspraken over de partij(en) die de evaluatie namens de deelnemers uitvoert (eigen capaciteit of extern) en de dekking van de kosten.

Ad. f Handreiking voor majeure beleidsprocessen

Dit voorstel is bedoeld om gemeenschappelijke regelingen die een majeur beleidstraject willen organiseren een handreiking voor een werkproces te bieden, waardoor gemeenschappelijke regelingen tijdig gemeenteraden kunnen betrekken bij de beleidsontwikkeling.

Opmerking van het college bij dit voorstel is dat het hier alleen om die regelingen moet gaan daar waar er sprake is van formuleren van beleid (i.c. gemengde regeling of raadsregeling).

Daar waar het een collegeregeling betreft of een bedrijfsvoeringsorganisatie ligt de primaire verantwoordelijk bij het college. Qua aard van de organisatie zijn deze twee op uitvoering van taken gericht.

Voor deze regelingen gelden alleen de bepalingen die in artikel 35 WGR zijn opgenomen inzake de begroting en de begrotingswijzigingen en het budgetrecht van de raad in deze.

Ad. g Verantwoordings- en inlichtingenplicht en wettelijke bepalingen

Dit betreft een opsomming van de wettelijke mogelijkheden over de rol van de raad als het gaat om informatieplicht van gemeenschappelijke regelingen, verantwoordingsplicht en bijsturing.

Altijd handig om in één oogopslag bij elkaar te hebben. Een dergelijk overzicht is ook onderdeel van onze kadernota verbonden partijen.