

Achterliggende informatie bij de presentatie van de RTA-werkgroep grip op
gemeenschappelijke regelingen

Wouter Hoge
Tom Erkens
Hanneke Mijnhart

Mei 2020

1. Probleemstelling en onderzoeksvraag

1.1 Onderzoeksvraag

In het door de raad vastgestelde Plan van Aanpak (december 2018) is de onderzoeksvraag als volgt geformuleerd: “Welke mogelijkheden heeft de gemeenteraad om meer grip te krijgen op de gemeenschappelijke regeling waaraan de gemeente deelneemt met als doel dat een beter invulling kan worden gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende rol hierin.” Na afronding van haar werkzaamheden zou er zicht moeten zijn

- op de verschillende varianten om de probleemstelling aan te vliegen;
- werkwijzen die passend zijn voor de gemeente Renkum;
- mogelijke vervolgstappen die kunnen worden ondernomen;
- indicatoren ofwel een toetsingskader dat we kunnen hanteren bij het stellen van kaders of controleren van Gemeenschappelijke regelingen.

1.2 Achtergrond

De gemeente heeft met verschillende partners afspraken gemaakt die in het teken staan van samenwerking. Samenwerking kan worden vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen of door het nemen van aandelen (bv of nv). Door de decentralisaties in het sociale domein neemt het aantal samenwerkingsverbanden verder toe. Voor gemeenteraden is het vaak lastig om grip te krijgen (en te houden) op de financiële en bestuurlijke risico's bij dergelijke verbonden partijen. Juist nu de gemeente steeds meer als eerste overheid voor de burger gaat functioneren zijn kaderstelling en controle door de gekozen volksvertegenwoordigers van groot belang.

In de jaarrekening 2019 worden de onderstaande verbonden partijen genoemd

Overzicht verbonden partijen

	Verbonden partij	financiële bijdrage
1	Vervoersorganisatie Regio Arnhem Nijmegen (BVO DRAN)	€ 824.365,--
2	BVO De Connectie (Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie)	€ 4.110.000,--
3	Euregio Rijn-Waal	€ 8.050,--
4	Gelders Archief	€ 168.081,--
5	Gemeenschappelijk Regeling Onderwijszaken (GRO)	?
6	Sociaal domein centraal Gelderland (MGR)	€ 120.600,--
7	Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA)	€ 1.389.000,-
8	Regio Arnhem Nijmegen (GO Arnhem Nijmegen City Region)	€ 58.865,--
9	Veiligheids-en Gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM)	€ 2.666.000,--
10	Coöperatie WeHelpen UA	€ 11.000,--
11	Afvalcombinatie De Vallei (ACV)	€ 3.053.000,-
12	BNG Bank	+€ 119.968,--
13	Leisurelands	
14	The Economic Board	
15	Veilig Thuis Gelderland Midden	
16	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	
17	Raad van toezicht PPO De Link	
18	RBT Kan	
18	WSP werkgeversservicepunt	
20	Foodvalley	

In de meest gevallen wordt de samenwerking met een verbonden partij geregeld in een zgn. gemeenschappelijke regeling.

Gemeenschappelijke regelingen kunnen worden gezien als verlengd lokaal bestuur, met als doel het beleid en beheer op de betrokken terreinen voor de gemeente uit te voeren. In het algemeen geldt dat voor een gemeenschappelijke regeling wordt gekozen als de gemeente dit beleid en beheer niet alleen of niet doeltreffend of doelmatig kan uitvoeren. Een voorbeeld daarvan is de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM), waarbinnen wordt samengewerkt op het terrein van volksgezondheid, veiligheid (rampenbestrijding) en de brandweer. Een andere vorm van samenwerking is die in de vorm van een vennootschap, zoals de ACV (afvalinzameling).

De formele instrumenten die de raad kan toepassen hebben betrekking op informatie, verantwoording en sturing. In de praktijk ervaart de raad dat de formele instrumenten te kort schieten en hij te weinig grip heeft op de gemeenschappelijke regelingen.

1 De frequentie waarmee de raad informatie ontvangt is laag. Van sommige gemeenschappelijke regelingen wordt slechts enkele keren per jaar relevante informatie ontvangen. Het komt regelmatig voor dat informatie zoals de jaarstukken op een laat tijdstip wordt aangeleverd. Wettelijk is vastgelegd dat de voor de raad relevante informatie voor 15 april moet zijn ontvangen maar het verschilt nogal eens wanneer de stukken komen.

Ook intern lopen we tegen de aanlevertermijnen aan. Daar wordt flexibel mee omgegaan, maar nog knelt het. Ook omdat het gewone werk gewoon doorgaat. Het proces dat bij het voorbereiden van de jaarstukken doorlopen wordt is arbeidsintensief:

- Bespreken in overleg met collega's en VGGM ambtenaren;
- Intern financieel consulent geeft advies over financiële paragraaf;
- Interne juridisch consulent geeft advies over juridische paragraaf;
- Bespreken met wethouder;
- Stukken in procedure; (bijv. 8 april jl. inleveren)
- om op 29 mei a.s. in de raad te behandelen.

2 Als de informatie niet tot een oordeel leidt dat alles goed is gegaan (ook niet na eventuele nadere informatie-inwinning) heeft de raad als enig instrument nog de mogelijkheid de verantwoordelijke portefeuillehouder (veelal ook bestuurder van de GR) daarop aan te spreken. Die bestuurders hebben na verloop van tijd de neiging om zich te vereenzelvigen met de organisatie die ze besturen. Daardoor zal t de door de raad verlangde tegenspraak geleidelijk aan minder worden. De portefeuillehouder/bestuurder komt terug naar de eigen gemeente met het verhaal dat het toch wel heel moeilijk wordt om te bezuinigen, ook al omdat hun eigen belang meer een klein deel is van het grote belang. En zienswijze die er op neer komen 'dat het allemaal goedkoper moet' lijken vooral voor de Bühne te zijn. Een van de doelen van de gemeenschappelijke regelingen "zorg dat het goedkoper en efficiënter gaat' komt daardoor in de knel.

3 Sturen. Als de verantwoording niet tot een bevredigend gevoel leidt bij de raad, kan hij besluiten te gaan ingrijpen; dan moet er gestuurd worden. Dit kan lastig zijn omdat de

belangen van de raad en het college uiteen kunnen lopen. Ook kunnen de belangen van de deelnemende gemeenten tegengesteld zijn. Hierdoor wordt het lastig meerdere gemeenteraden te mobiliseren voor een bepaalde vorm van sturing.

2. Verloop van het onderzoek

De eerste bijeenkomst van deze RTA was op 17 december 2018 en de laatste op 20 mei 2020. Totaal is de RTA 9 keer bij elkaar gekomen en heeft op 10 april 2019 en op 4 december 2019 in de commissie verslag gedaan over de voortgang. De RTA heeft antwoorden gezocht op de vraag hoe meer grip te krijgen door het lezen van achtergrondartikelen over de Gemeenschappelijke regelingen en het vragen van meningen van financiële experts van de Provincie en experts in onze organisatie. De financiële experts van de provincie vinden dat de RTA volgens hen op de goede weg zit. De kwaliteitsindicatoren van het prototype dashboard van de RTA zouden goed in het dashboard van de Provincie toegevoegd kunnen worden en een mooie aanvulling kunnen zijn. De experts in onze organisatie wezen ons op de vele wettelijke verplichtingen wat betreft de rapportage van gemeenschappelijke regelingen en dat we daar aan vast zitten. Ook hebben we tijdens twee commissies gedebatteerd met collega commissie-/raadsleden en de vragen en adviezen die hieruit voortkwamen ter harte genomen. Dat geldt ook voor de suggestie wat betreft het benoemen van raadsrapporteurs zoals die in sommige gemeenten acteren. De commissie is van mening dat het benoemen van raadadviseurs niet leidt tot meer grip op de gemeenschappelijke regelingen.

Eén belangrijke wens uit de commissie was het interactief maken van het dashboard, zodat er informatie uitgewisseld en contact gezocht kan worden met raadsleden in de regio en met de gemeenschappelijke regeling zelf. De RTA is ondersteund door de griffie medewerkers: Joyce Le Comte, Sjoerd van der Meer en Renate Muller.

3. Aanbevelingen en concrete vervolgstappen

Veel gemeenteraadsleden in het land hebben moeite met het kunnen uitoefenen van hun budgetrecht en controlerecht als het gaat om gemeenschappelijke regelingen (hierna ook wel "GR" genoemd). Er is de afgelopen jaren met vele modellen geëxperimenteerd in het land, maar nergens is een ideaal model ontwikkeld. Elk model heeft zijn voor- en nadelen en veel modellen zijn nog in een experimenteel stadium.

Een modellen met een tussenlaag vanuit de raad bijvoorbeeld in de vorm van een "raadsrapporteur" of een "raadsledencommissie" met regionale raadsleden lijken niet aan te bevelen. De betrokken raadsleden kunnen in een politiek moeilijke positie terecht komen door hun "tussenrol" en het potentiële filter van informatie naar de andere raadsleden.

Daarnaast is ook onduidelijk wat de relatie is tot de collegeleden die vaak ook in een toezichtfunctie verkeren bij de gemeenschappelijke regeling (rolverwarring kan dan gemakkelijk optreden). Als laatste is voor de organisatie van de gemeenschappelijke regeling zelf onduidelijk wat het mandaat is van de raadsleden in de tussenlaag, omdat zij politiek niet gedekt zijn: wat moeten zij dan met hun instructies doen?

De belangrijkste aanbeveling is om te kijken naar de mogelijkheden om het functioneren rondom gemeenschappelijke regelingen te optimaliseren ten opzichte van de huidige situatie. Hieronder volgen de aanbevelingen vanuit de RTA commissie:

3.1 Aanbeveling 1: beperk de communicatie tot de belangrijkste zaken

Minder papier toesturen vanuit de GR aan de gemeenteraad, maar spreek op regionaal niveau een beperkt aantal “kritische succesfactoren” af met elke gemeenschappelijke regeling en rapporteer deze naast de minimale informatie die op grond van wet- en regelgeving nodig is aan de gemeenteraad. Evalueer periodiek of de afgesproken kritische succesfactoren nog de juiste zijn. Je krijgt vaak wat je meet.

Een concrete actie zou kunnen zijn: Laat het college samen met andere bestuurders uit de regio kritische succesfactoren onderhandelen en voorleggen aan de raden.

3.2 Aanbeveling 2: zorg dat de informatie bij elkaar staat

Breng de informatie bij elkaar op een centrale plek, bijvoorbeeld een website. Daarop dient dan de informatie te staan van de organisatie van de GR, de agenda (om ook proactief te kunnen zijn), belangrijke documenten zoals : het auditrapport van de provincie over de financiële situatie en de rapportage over de kritische succesfactoren.

Mogelijk is de provincie bereid om deze informatie te publiceren op haar openbare dashboard dat binnenkort beschikbaar komt en waarop reeds de financiële situatie van de Gemeenschappelijke regelingen van Gelderland in beeld komt. Wanneer met elke GR “kritische succesfactoren” zijn afgesproken, dan kan de GR die rapportage meesturen met de standaard cyclusproducten die ze sowieso naar de provincie al moeten sturen. Het is ook in het belang van de provincie dat de GR goed functioneert en democratische legitimiteit heeft. De provincie kan dan de redactie en publicatie doen van de informatie.

Een concrete actie zou kunnen zijn: Laat het college in overleg gaan met de provincie om een pilot te starten voor de GR's waaraan Renkum deelneemt en leg dit voor in de algemene besturen en de dagelijkse besturen van de GR's.

3.3 Aanbeveling 3: neem als kritische succesfactor ook het functioneren van directie op

Veel financiële informatie geeft een blik op het verleden en het is maar de vraag of een begroting realistisch is. Een belangrijke indicator voor het goed functioneren van de GR op termijn is of medewerkers van de organisatie vertrouwen hebben in de leiding van de organisatie. Er is landelijk veel misgegaan door disfunctionerende leidinggevenden van Gemeenschappelijke regelingen waarbij te laat pas werd ingegrepen.

Het verdient dus de aanbeveling om in ieder geval jaarlijks deze tevredenheid te meten en op te nemen als kritische succesfactor.

3.4 Blijf de ontwikkelingen volgen

Het kan goed zijn dat ergens in het land het vraagstuk van de GR op een goede manier wordt opgelost in de toekomst. Daarom verdient het aanbeveling om deze ontwikkelingen te blijven volgen vanuit VNG verband en terug te rapporteren aan de gemeenten. Betrek de griffie en de griffierskringen en de rekeningcommissie om hierin mede actief te zijn.

Een concrete actie zou kunnen zijn: Laat de griffie elk jaar een korte samenvatting sturen van de belangrijkste ontwikkelingen op dit gebied elders in het land.

3.5 Pas de vergaderagenda aan

Op dit moment is de vergaderagenda zodanig dat op verschillende momenten er te weinig tijd is voor de gemeentelijke organisatie om de stukken tijdig te kunnen rapporteren aan de raad zodat er nog voldoende tijd is voor een goede (eventueel regionaal afgestemde) besluitvorming. Door de vergaderingen rondom de periode dat elk jaar de aanleveringen van GR stukken zijn net anders te plannen, loopt dit waarschijnlijk een stuk soepeler.

Een concrete actie zou kunnen zijn: Laat de belangrijkste beleidsadviseurs in gesprek gaan met de agenda commissie om de raadsagenda voor 2021 hierop aan te passen.

4. Bronnenlijst en verantwoording

Geraadpleegde websites:

- Provincie Gelderland: geldersefinanciën.nl
- VNG: vng.nl

Gespreksverslagen :

- Verslag gesprek op 11 november 2019 met Carl Sanders en Arjan Koopmans, van de Provincie
- Gesprek griffierkring Gelderland Centraal met vertegenwoordigers Gemeenschappelijke regelingen op (zie bijlage)
- Reactie van MGR sociaal domein centraal Gelderland op brief gezamenlijke griffies over het betrekken van de raden bij Gemeenschappelijke regelingen.(zie bijlage)
- Reactie van controller Ati van Ommeren op prototype Dashboard van RTA (zie bijlage)
- Reactie van Joan de Graaff, expert MGR, VGGM, BVO DRAN, op prototype Dashboard van RTA (zie bijlage)
- Verslagen raadscommissie 10 april 2019 en 4 december 2019