

Onderzoek Verbonden Partijen

Gemeente Halderberge

Eindrapportage

29 augustus 2007

Postbus 5000
4700 KA ROOSEDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

Inleiding	5
1 Onderzoeksopzet	7
1.1 Doelstelling en vraagstelling	7
1.2 Onderzoeksaanpak	8
1.3 Leeswijzer	8
2 Verbonden Partijen	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Rollenconflict	10
2.3 Wettelijke kaders	10
2.4 Risico's	11
2.5 Processtappen voor raad en college	11
3 Algemeen beleid gemeente Halderberge	13
3.1 Algemeen beleidskader	14
3.2 Paragraaf Verbonden Partijen	15
3.3 Lijst Verbonden Partijen	18
3.4 Enquête	19
3.5 Resumé	20
4 Specifiek kader Gemeenschappelijke regeling openbare gezondheidszorg (GROGZ)	22
5 Specifiek kader Werkvoorzieningschap (WVS)	31
6 Conclusies en aanbevelingen	38
7 Bestuurlijke reactie	42
8 Nawoord rekenkamer	45

Bijlage 1 - Onderzoeksopzet	48
Bijlage 2 - Normen	52
Bijlage 3 - Digitale enquête	57

Inleiding

Voor u ligt het rapport van de Rekenkamer West-Brabant van het onderzoek naar Verbonden partijen in de gemeente Halderberge. In dit rapport doet de Rekenkamer verslag van haar bevindingen.

In haar onderzoek heeft de Rekenkamer West-Brabant een beschrijving gemaakt van het vigerende algemene beleidskader voor Verbonden partijen in de gemeente. Op basis van een normenkader is dit beleidskader getoetst. Van twee Verbonden partijen is ook het specifieke beleidskader (het bestuurlijk arrangement) in kaart gebracht en beoordeeld aan de hand van het normenkader. Met name de informatievoorziening richting de raad heeft hierbij centraal gestaan. Dit om te kunnen beoordelen of de gemeenteraad waarborgen heeft gecreëerd om inzicht te kunnen hebben in de prestaties van de partijen waarmee ze is verbonden.

Het veldwerk van het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamer West-Brabant uitgevoerd door De Lokale Rekenkamer bv. Vanuit de Rekenkamer is het onderzoek begeleid en aangestuurd door drs. M. van Schadewijk en drs. L.A.R. Sturm. De Rekenkamer West-Brabant heeft ook in de gemeenten Moerdijk, Bergen op Zoom, Roosendaal en Oosterhout een onderzoek naar Verbonden partijen uitgevoerd.

De Rekenkamer West Brabant wil alle betrokkenen danken voor de inzet bij en voor dit onderzoek, de aanlevering van gevraagde informatie en de tijd die allen hebben besteed aan de totstandkoming van dit onderzoek.

DoeMee-onderzoek

Jaarlijks programmeert De Lokale Rekenkamer een aantal onderzoeksonderwerpen die veel rekenkamers hoog op hun onderzoeksagenda hebben staan. Naar deze onderwerpen wordt een onderzoek verricht dat de mogelijkheid biedt tot onderlinge vergelijking én tevens de aandacht richt op de verscheidenheid aan mogelijkheden die rekenkameronderzoek biedt. Dit DoeMee-onderzoek heeft als thema Verbonden partijen.

Gemeenten hebben uiteenlopende redenen om delen van de uitvoering van beleid bij een Verbonden partij onder te brengen. Dit kan bijvoorbeeld zijn vanuit het oogpunt van efficiëntie, of omdat er een mogelijke kwaliteitsverbetering wordt verondersteld, maar het kan ook zijn dat een gemeente bepaalde risico's probeert af te dekken. Of deelname aan een Verbonden Partij deze verwachtingen ook waarmaakt, blijkt voor veel gemeenteraden een onbeantwoorde vraag. Reden voor De Lokale Rekenkamer om dit DoeMee-onderzoek uit te voeren.

In het kader van dit onderzoek zijn er in iedere gemeente één of twee Verbonden Partijen geselecteerd voor een beknopte casestudy. De Rekenkamer West-Brabant heeft hiervoor de GROGZ en het WVS geselecteerd. Elke rekenkamer ontvangt na deelname aan het DoeMee-onderzoek een individuele rapportage met de bevindingen uit haar eigen gemeente. Daarnaast verschijnt er een overkoepelende notitie met conclusies die we trekken op basis van alle onderzoeken.

1. Onderzoeksopzet

1.1 Doelstelling en vraagstelling

Het is van belang dat gemeenteraden op de hoogte zijn of de verwachtingen waar worden gemaakt, binnen de door hen gestelde kaders. Omdat de uitvoering van veel gemeentelijke taken bij Verbonden Partijen is komen te liggen, is het belangrijk dat de gemeenteraad zich verzekerd heeft van een goede informatievoorziening over de betreffende Verbonden Partij. Een goed algemeen beleidskader kan hieraan bijdragen.

Doelstelling

Het onderzoek moet inzicht bieden in de wijze waarop de gemeenteraad zich verzekert van toegang tot de juiste informatie om periodiek te kunnen bepalen in hoeverre de beoogde resultaten van deelname aan een Verbonden Partij worden gerealiseerd.

Centrale vraagstelling

Heeft de gemeenteraad zich verzekerd van voldoende inzicht in de mate waarin deelname aan een Verbonden Partij leidt tot de beoogde resultaten?

Het onderzoek heeft zich in eerste instantie gericht op de kwaliteit van het vigerende algemeen beleidskader. Het algemeen beleidskader is onder andere getoetst aan de wettelijke eisen die het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de Gemeentewet daaraan stellen. Daarnaast is een casestudy verricht naar de GR Openbare Gezondheidszorg (GROGZ) en het Werkvoorzieningschap (WVS). Dit zijn twee van de Verbonden Partijen waarin de gemeente Halderberge participeert.

In de bijlagen is het normenkader opgenomen dat gehanteerd is in dit onderzoek. De betreffende normen hebben betrekking op het voldoen aan wet- en regelgeving op het punt van informatievoorziening, de afweging die een gemeente maakt om deel te nemen aan de Verbonden Partij, de diverse manieren waarop sturing, verantwoording en toezicht verankerd zijn in het beleid en de verdeling van rollen tussen raad en college.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is opgedeeld in een aantal fasen. Gestart is met een beoordeling van de beleidskaders. Zowel het algemene beleidskader van de gemeente ten aanzien van Verbonden Partijen, als een deel van het specifieke kader (ten aanzien van de Verbonden Partijen uit de casestudy), zijn bestudeerd en getoetst aan het normenkader. Deze fase bestond grotendeels uit een bestudering van dossiers.

Vervolgens is er voor een verdiepingsslag gekeken naar de GROGZ en het WVS. Van deze Partijen is op basis van een beperkte dossierstudie, een interview met een ambtelijk sleutelfiguur (contactambtenaar) en een digitale enquête onder gemeenteraadsleden, een analyse gemaakt van de verwachtingen. Er is geïnventariseerd welke de verwachtingen bij de gemeenteraad waren op het moment dat tot deelname werd besloten, in hoeverre die verwachtingen waar zijn gemaakt en op welke wijze de raad hierover is geïnformeerd.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt eerst kort ingegaan op het begrip 'Verbonden Partijen'. Aan de orde komen de vragen: "Wat is een Verbonden Partij?" en "Welke risico's kleven er aan een Verbonden Partij?". In hoofdstuk 3 wordt het algemeen beleidskader van de gemeente Halderberge beoordeeld. Vervolgens staan we in hoofdstuk 4 en 5 stil bij de verrichte casestudy's. De conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 6.

In de bijlagen zijn opgenomen: een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksofzet, een toelichting op het gehanteerde normenkader en een afschrift van de digitale enquête.

2. Verbonden Partijen

2.1 Inleiding

Gemeentelijke taken kunnen in hoofdzaak op drie manieren worden uitgevoerd. Eén manier om de uitvoering van gemeentelijk beleid vorm te geven, is door als gemeente deel te nemen aan een Verbonden Partij. Andere manieren zijn de uitvoering in eigen beheer te houden (bijvoorbeeld door een gemeentelijke dienst) of de uitvoering uit te besteden aan een andere organisatie die verder geheel los staat van de gemeente (bijvoorbeeld door subsidie te geven of een inkoopcontract te sluiten).

Maar wat is een Verbonden Partij nu eigenlijk? Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) geeft de volgende omschrijving van een Verbonden Partij (artikel 1, lid b).

"Een Verbonden Partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft".

Wanneer is er sprake van een *financieel belang*? Als de gemeente de kosten op zich dient te nemen als de Partij failliet gaat, of als de gemeente aansprakelijk is als de Partij haar verplichtingen niet nakomt, dan is er sprake van een financieel belang. Er is ook sprake van een financieel belang als de gemeente risico draagt over ingelegd kapitaal, zoals bij het bezit van aandelen. Bij het verlenen van subsidies is geen sprake van een financieel belang zoals bedoeld in het BBV.

Wanneer is er sprake van een *bestuurlijk belang*? Er is sprake van een bestuurlijk belang als bijvoorbeeld een burgemeester, een wethouder of een raadslid van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de Verbonden Partij plaatsneemt en/of namens de gemeente stemt. Indien de gemeente alleen een bestuurlijk *of* alleen een financieel belang heeft, is er geen sprake van een Verbonden Partij.

Verbonden Partijen kennen verschillende juridische verschijningsvormen. Het belangrijkste onderscheid is dat tussen *publiekrechtelijke* en *privaatrechtelijke* Verbonden Partijen. Bij publiekrechtelijke Verbonden Partijen gaat het vaak om gemeenschappelijke regelingen. Bij privaatrechtelijke participaties gaat het veelal om vennootschappen, verenigingen en stichtingen.

2.2 Rollenconflict

Er zijn verschillende uitvoeringswijzen. Hierbij horen verschillende opdrachtgever-opdrachtnemer relaties. Bij uitvoering door de eigen gemeentelijke dienst, is de gemeente zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Bij uitvoering door een externe organisatie zijn de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer juist strikt gescheiden. Bij deelneming aan een Verbonden Partij is de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie meer complex. De gemeente vervult hier namelijk de rol van opdrachtgever, maar heeft tevens een (gedeeld) bestuurlijk belang in de Verbonden Partij. De bestuurlijke invloed wordt dan bijvoorbeeld gedeeld met buurgemeenten of met particuliere organisaties.

Tabel 1: Overzicht rollen bij verschillende uitvoeringswijzen gemeentelijk beleid

	Bestuurder / eigenaar	Klant / opdrachtgever
Uitvoering in eigen beheer	Gemeente	Gemeente
Verbonden Partij	Verbonden Partij (deels gemeente)	(deels) gemeente
Uitbesteden	Externe organisatie	Gemeente

2.3 Wettelijke kaders

De voor dit onderzoek relevante wettelijke voorschriften zijn te vinden in de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen, het BBV en de Financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet) van Halderberge zelf. In deze documenten zijn regels vastgelegd over de informatievoorziening aan de raad, die het voor de raad mogelijk maken adequaat kaders te stellen en controle uit te oefenen. Dit zijn bijvoorbeeld voorschriften over de informatie die minimaal in de paragraaf Verbonden Partijen in de programmabegroting opgenomen dient te zijn.

2.4 Risico's

Deelnemen aan een Verbonden Partij levert voordelen op, maar is niet zonder risico. Deelname brengt risico's van financiële aard met zich mee, maar herbergt ook bestuurlijke en beleidsinhoudelijke risico's.

Financiële risico's: Een Verbonden Partij behelst financiële risico's voor de gemeente. Als de gemeente deelneemt in een vennootschap en die vennootschap gaat failliet, dan is de gemeente in elk geval haar kapitaal in aandelen kwijt. Hoe groot die risico's zijn, is afhankelijk van onder meer de vorm van de Verbonden Partij.

Bestuurlijk-organisatorische risico's: Een bestuurlijk-organisatorisch risico ligt in de dubbele rollen die de gemeente heeft bij een Verbonden Partij. De gemeente is zowel (mede-) eigenaar van de Verbonden Partij, als haar opdrachtgever. Als eigenaar moet zij de doelen en de belangen van de Verbonden Partij behartigen. Als opdrachtgever neemt ze producten of diensten af van de Verbonden Partij en dan staat het belang van de gemeente voorop. Als de belangen van de eigenaar en de opdrachtgever niet parallel lopen dan kan dat problemen opleveren.

Beleidsinhoudelijk risico: De afstand tussen een Verbonden Partij en de gemeente betekent ten slotte een beleidsinhoudelijk risico. Als de Verbonden Partij de doelen van de gemeente niet realiseert, heeft de gemeente een probleem: een (belangrijke) gemeentelijke taak wordt niet, of niet naar behoren, uitgevoerd. De gemeente blijft echter wel verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de taak.

2.5 Processtappen voor raad en college

Het bovenstaande in overweging nemende zijn er vier processtappen te onderscheiden voor raad en college in de aansturing van Verbonden Partijen.

Stap 1 – Kaderstelling

De raad stelt kaders ten aanzien van Verbonden Partijen door vaststelling van een nota Verbonden Partijen en/of een paragraaf Verbonden Partijen in de programmabegroting. Hieronder valt eveneens de afweging die wordt gemaakt om wel of niet deel te nemen aan een Verbonden Partij.

Stap 2 – Inrichting bestuurlijk arrangement (specifiek kader)

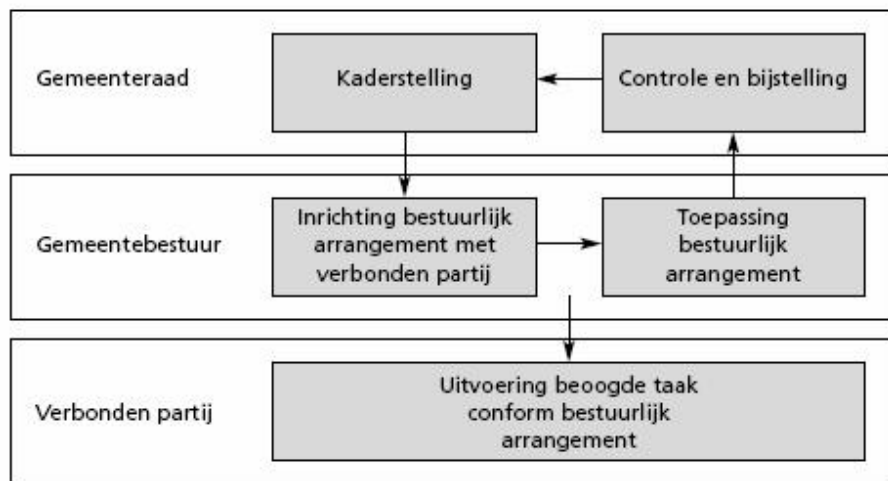
Het college richt een specifiek kader in per Verbonden Partij. Het specifieke kader is een schriftelijk vastgelegde set afspraken ten aanzien van verantwoording, sturing en de toezichtsfunctie van de gemeente. Deze afspraken moeten passen binnen de door de raad gestelde kaders.

Stap 3 – Toepassing bestuurlijk arrangement (specifiek kader)

Het college past het specifieke kader toe in het verkeer met de Verbonden Partij.

Stap 4 – Controle en bijstelling

De raad controleert op basis van verantwoordingsinformatie van het college of de toepassing van het instrument Verbonden Partij goed verloopt en geschiedt conform de gestelde kaders.



Figuur 2: overzicht van vier processtappen in aansturing van Verbonden Partijen

3 Algemeen beleid gemeente Halderberge

3.1 Algemeen beleidskader

Zoals eerder gesteld, wordt het algemeen beleidskader in dit onderzoek getoetst aan de eisen gesteld in de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en de bepalingen die de raad van Halderberge heeft vastgesteld in de Financiële verordening (vastgesteld d.d. 11 december 2003).

Ten aanzien van Verbonden Partijen heeft de raad enkele bepalingen opgenomen in de Financiële verordening, in het bijzonder in artikel 20. In dit artikel geeft de gemeenteraad aan welke informatie hij minimaal opgenomen wil hebben in de paragraaf Verbonden Partijen van de begroting en jaarstukken, aanvullend op de informatie die het BBV verplicht heeft gesteld (zie paragraaf 3.2).

Verbonden Partijen

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 en eventuele problemen bij bestaande Verbonden Partijen.

Bron: Financiële verordening Halderberge, artikel 20

Er worden in deze verordening geen aanvullende eisen gesteld ten aanzien van de inhoud van de *lijst* van Verbonden Partijen. Ook bevat de verordening geen verplichting om periodiek een *nota* Verbonden Partijen vast te stellen. Een dergelijke nota zou richting kunnen geven aan de manier waarop de gemeente Halderberge in het algemeen omgaat met Verbonden Partijen. Het *basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden* gaat hier wel op in en zou kunnen worden gezien als een nota Verbonden Partijen (zie volgende paragraaf).

3.2 Basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden

De ontwikkeling van het basismodel gemeentelijke samenwerking komt voort uit een bestuursopdracht van het samenwerkingsverband Regio Netwerk West-Brabant. Dit samenwerkingsverband werkt volgens het cafetariamodel op een groot aantal terreinen samen in de regio West Brabant. De regiegroep planning en control heeft zich over de uitwerking gebogen. Voorheen functioneerden er onder deze projectgroep vijf klantenpanels. De panels hadden onder andere de taak om de gemeenten te adviseren over de planning en control documenten (begroting, jaarrekening en bestuursrapportages) van de regelingen en het maken van diverse afspraken op het gebied van planning en control (opzet beleidscyclus, financieel technische afspraken, inkoopmodel etc.).

Het doel van het basismodel is het opstellen van richtlijnen zodat gemeenten de regiefunctie richting samenwerkingsverbanden beter kunnen oppakken. Daarnaast kan het basismodel een bijdrage leveren aan het zakelijker en transparanter maken van de relaties tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden.

In het basismodel komen de volgende aspecten uitvoerig aan bod:

- de scheiding van klantrol en eigenaarrol;
- het inkoopmodel;
- de beleidscyclus;
- het financieel-technisch instrumentarium en
- de rapportagevereisten.

Voor de scheiding van klantrol en eigenaarrol wordt gesteld dat de scheiding niet per definitie inhoudt dat er daadwerkelijk een fysieke scheiding dient te bestaan. Dit heeft wel de voorkeur, maar het minimaal vereiste is een mentale scheiding. Vanuit de klantrol wil de gemeente met het inkopen van producten en diensten een bepaald doel bereiken. In de notitie wordt benadrukt dat dit betekent dat de gemeente over voldoende kennis en inkoopdeskundigheid dient te beschikken. Wanneer dit niet het geval is, dient de gemeente te investeren in de kennis en capaciteit van de ambtelijke organisatie. De beleidscyclus wordt opgesplitst in de cyclus voor de gemeentelijke eigenaar en de cyclus voor de gemeentelijke klant. Per maand is schematisch weergegeven welke acties er ondernomen dienen te worden en wie daarbij betrokken is. Ten aanzien van de omgang met een aantal belangrijke financieel-technische instrumenten wordt een positie ingenomen en worden er richtlijnen geformuleerd voor de rapportagevereisten.

Het basismodel bevat hiermee een aantal algemene beleidsuitgangspunten voor de omgang met het instrument Verbonden Partijen en gaat uitvoerig in op de aansturing van en afstemming met een Verbonden Partij. Ook is er in zekere mate aandacht voor de rolverdeling tussen raad en college. Het basismodel bevat geen afwegingskader dat, voorafgaand aan een besluit tot deelname, gehanteerd kan worden.

Het college van Burgemeester en Wethouders van Halderberge is in haar vergadering van 3 januari 2006 akkoord gegaan met het Basismodel. Uit het begeleidend schrijven blijkt dat het college van mening is dat het model de belangrijkste onderdelen bevat die van belang zijn bij een goede, transparante en zakelijke relatie tussen de gemeente Halderberge en het betreffende samenwerkingsverband. Het is echter nog een theoretisch ideaalmodel, aldus het college. In de praktijk kan het nog stuiten op bezwaren en knelpunten. Invoering kan dus niet zonder meer plaatsvinden. Het college neemt de aanbeveling van de regiogroep over om het model middels een pilot te testen. Op dit moment wordt het basismodel als pilot gehanteerd bij de Regionale Milieudienst (RMD).

De status van het basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden is nog enigszins onduidelijk. De raad heeft geen rol heeft gespeeld in de totstandkoming van het model. Als na de pilot bij de RMD het basismodel een meer definitieve vorm krijgt, zal het Basismodel ook ter besluitvorming worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

3.2 Paragraaf Verbonden Partijen

Eisen in het BBV

In het BBV worden twee eisen gesteld aan de inhoud van de paragraaf Verbonden Partijen. Dit is een verplichte paragraaf in de programmabegroting en in de jaarrekening. Deze eisen staan verwoord in artikel 15 van het besluit:

Artikel 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.

Bron: BBV

Het BBV geeft hiermee aan dat de paragraaf niet in de eerste plaats een overzicht dient te geven van alle Verbonden Partijen waarin de gemeente participeert. Er wordt in eerste instantie gevraagd om een visie uiteen te zetten en beleidsvoornemens te benoemen. De raad dient hier immers kaders voor te kunnen stellen.

Deze visie op Verbonden Partijen kan eventueel nader worden uitgewerkt in een nota Verbonden Partijen. De raad van Halderberge heeft hier in de Financiële verordening niet expliciet om gevraagd. Mocht er op termijn toch een nota Verbonden Partijen door de raad worden vastgesteld, dan kan het college in de paragraaf Verbonden Partijen van de begroting volstaan met de hoofdlijnen hiervan.

De beleidsvoornemens kunnen in theorie op twee niveaus worden beschreven. In de eerste plaats op het niveau van de Verbonden Partijen zelf. In dat geval wordt beschreven welke de beleidsvoornemens zijn ten aanzien van elke Verbonden Partij afzonderlijk. De tweede mogelijkheid is dat de beleidsvoornemens op een niveau hoger worden beschreven. In dat geval gaat het bijvoorbeeld om voornemens als: "Bij alle Verbonden Partijen de eigenaarsrol en de klantrol nadrukkelijk scheiden". of: "De bestuurlijke invloed in de gemeenschappelijke regelingen versterken".

Aanvullend op het BBV heeft de raad van Halderberge in de Financiële verordening bepaald dat in de begroting en de jaarstukken in de paragraaf Verbonden Partijen in elk geval ingegaan wordt op *nieuwe* Verbonden Partijen, het *beëindigen* van bestaande Verbonden Partijen, het *wijzigen* van bestaande Verbonden Partijen en eventuele *problemen* bij bestaande Verbonden Partijen.

Paragraaf Verbonden Partijen

De paragrafen Verbonden Partijen uit de programmabegrotingen 2005, 2006 en 2007 kennen alle drie dezelfde opbouw. In een korte inleiding wordt het belang dat de gemeente in zijn algemeenheid heeft in Verbonden Partijen weergegeven.

" De gemeente Halderberge heeft een bestuurlijk en financieel belang in 19 Verbonden Partijen. Deze partijen voeren beleid uit voor de gemeente. De gemeente mandateert als het ware de Verbonden Partijen. Uiteraard blijft Halderberge beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheden houden ten aanzien van deze partijen."

Bron: programmabegroting 2007

Vervolgens volgt er een overzicht van alle Verbonden Partijen waarin de gemeente participeert. Per Partij is er aan de hand van een vast format aandacht voor de volgende zaken:

- Naam
- Vestigingsplaats
- Belang dat wordt gediend
- Veranderingen in belang gemeente
- Bestuur
- Financieel belang
- Eigen vermogen begin en einde jaar
- Vreemd vermogen begin en einde jaar
- Resultaat boekjaar

De wijze waarop een aantal aspecten wordt geïnterpreteerd verschilt per Verbonden Partij. Bijvoorbeeld bij het invulling geven aan 'het financieel belang'. Dit wordt in de meeste gevallen toegelicht door in te gaan op de grondslag voor de gemeentelijke bijdrage, bijvoorbeeld "kosten ingesteld regiobureau worden naar rato aantal inwoners verdeeld over deelnemende gemeenten", of "gemeenten betalen een bedrag per werknemer uit de gemeente, daarnaast dragen de gemeenten bij in een eventueel nadelig saldo". Een enkele keer wordt ook de hoogte van het financieel belang genoemd "Deelname in maatschappelijk kapitaal € 9.075,-", of wordt er ingegaan op de wijze waarop de gemeente betrokken is bij de vaststelling van de begroting "Gemeente wordt gehoord ten behoeve van vaststelling begroting (op basis van artikel 13.1 Wgr)".

Het valt op dat de bedragen genoemd bij het eigen vermogen en het vreemd vermogen niet consistent worden ingevuld. Deze gegevens worden enerzijds niet voor alle Verbonden Partijen gegeven, maar het blijkt dat ook de jaren 2004 en 2005 niet altijd goed op elkaar aansluiten. Uit de programmabegroting 2006 blijkt bijvoorbeeld dat de Gemeenschappelijke Regeling Sociaal economische samenwerking het kalenderjaar 2004 is geëindigd met een eigen vermogen van € 203.906,-. In de programmabegroting 2007 is echter opgenomen dat deze gemeenschappelijke regeling begin 2005 een eigen vermogen had van € 130.368,-

Uit de inleiding van de paragraaf in de begroting van 2007 blijkt dat de gemeente Halderberge deelneemt aan 19 Verbonden Partijen. In het overzicht zijn echter slechts de gegevens van 18 Verbonden Partijen opgenomen. Uit een vergelijking met het overzicht uit de begroting van 2006 blijkt dat de gegevens van het Regionaal Indicatie Orgaan niet meer zijn opgenomen. Per 1 januari 2007 zijn de RIO's namelijk opgeheven en de taken zijn overgedragen aan het Centrum voor

Indicatiestelling Zorg (CIZ). Deze veranderingen worden niet in de tekst toegelicht.

Op grond van het BBV en op grond van de Financiële verordening zou er in de paragraaf Verbonden Partijen in ieder geval aandacht moeten zijn voor visie, beleid en wijzigingen in het aantal Verbonden Partijen. De paragraaf voldoet op geen van deze aspecten aan de voorschriften. De paragraaf bevat wel veel andere informatie over de Partijen waarmee de gemeente verbonden is. Veel van deze informatie is door het BBV voorgeschreven voor de *lijst* van Verbonden Partijen.

3.3 Lijst Verbonden Partijen

Artikel 69 van het BBV stelt eisen aan de inhoud van de lijst van Verbonden Partijen, die dient te zijn opgenomen in de (bijlage van de) productenrealisatie.

Artikel 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.

De raad kan in de Financiële verordening eventueel aanvullende eisen stellen aan de inhoud en indeling van de lijst Verbonden Partijen. De raad van de gemeente Halderberge heeft dit niet gedaan. Het BBV biedt daarmee het kader om de lijst Verbonden Partijen te beoordelen. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de productenrealisatie over 2005.

De productenrealisatie 2005 bevat geen lijst van Verbonden Partijen. De informatiecomponenten die het BBV voor deze lijst voorschrijft, zijn opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen.

Het hebben en bijhouden van een uitgebreide lijst van Verbonden Partijen is van groot belang, zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het BBV:

“Gezien de stijging van het aantal Verbonden Partijen is er soms gebrek aan inzicht in welke relaties de provincie of gemeente heeft met welke Verbonden Partij. In de paragraaf Verbonden Partijen wordt aan de informatiebehoefte van gedeputeerde staten respectievelijk het college tegemoet gekomen. In de toelichting bij de productenrealisatie wordt een volledig overzicht van Verbonden Partijen op zijn plaats geacht”.

3.4 Enquête

De raadsleden van Halderberge zijn in een digitale enquête een aantal vragen gesteld over Verbonden Partijen. Slechts negen raadsleden hebben de vragenlijst ingevuld, dit is ruim 40% van het totaal aantal benaderde raadsleden (21).

Uit de enquête onder de raadsleden blijkt dat het bij een groot deel van de respondenten niet bekend is dat het college het basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden in voorbereiding heeft. Op de vraag wat de aanleiding is voor het opstellen van een nota Verbonden Partijen antwoorden vijf van de negen respondenten de aanleiding niet te kennen. De overige vier menen dat dit voortkomt uit een wettelijke verplichting.

De raadsleden zijn tevens gevraagd naar het gebruik van de paragraaf Verbonden Partijen. Deze vraag is door acht respondenten beantwoord. Vijf van de respondenten geeft aan de paragraaf vooral te gebruiken voor het overzicht van Verbonden Partijen dat het bevat. Slechts één raadslid geeft aan de paragraaf te gebruiken voor het inzien van het beleid dat de gemeente voorstaat ten aanzien van Verbonden Partijen. Drie van acht raadsleden zien de paragraaf Verbonden Partijen als een verplichting waar je als raadslid verder weinig mee kan.

3.5 Resumé

Nota Verbonden Partijen	Paragraaf Verbonden Partijen (in de begroting en de jaarrekening)	Lijst Verbonden Partijen (bijlage bij de productenrealisatie)
<ul style="list-style-type: none"> - Financiële verordening bevat geen verplichting voor het opstellen van een nota Verbonden Partijen. - De gemeenteraad heeft geen nota Verbonden Partijen vastgesteld. - De gemeente Halderberge participeert in de uitwerking van het basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden. - Basismodel is "ideaaltypisch" en bevindt zich in pilotfase. - Model bevat veel richtlijnen voor aansturing en omgang met Verbonden Partij - Model bevat geen richtlijnen of afwegingskader om tot deelname of evaluatie over te gaan. 	<ul style="list-style-type: none"> - De programmabegroting bevat een paragraaf Verbonden Partijen. - Het format voor de paragraaf wordt meerjarig gehanteerd. - Begrippen worden niet eenduidig geïnterpreteerd. - De paragraaf bevat geen beleidsvoornemens of visie. - De paragraaf gaat niet in op de beëindiging of het aangaan van nieuwe participaties. - Paragraaf voldoet daarmee niet aan de eisen uit het BBV en de financiële verordening. - Paragraaf bevat veel uitvoeringsinformatie. 	<ul style="list-style-type: none"> - De productenrealisatie 2005 bevat geen lijst van Verbonden Partijen. - Er wordt in strikte zin niet voldaan aan de eisen uit het BBV. ¹ - De informatie die is voorgeschreven voor de lijst is wel opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen.

¹ Noot bij het overzicht op de voorgaande pagina: In 2006 heeft de Rekenkamer West Brabant de paragrafen in de programmabegroting beoordeeld op vormvereisten. De paragraaf Verbonden Partijen is toen ook vanuit het perspectief van de vormvereisten getoetst. Bij het nu voorliggende onderzoek is de focus daarentegen gericht op het beleid dat de gemeente ten aanzien van Verbonden Partijen voert. Los van een beoordeling of de vorm van de paragraaf nu voldoet aan de eisen uit het BBV, heeft er nu primair een inhoudelijke beoordeling plaatsgevonden. Dit verklaart het verschil in beoordeling tussen de verschillende onderzoeken van de Rekenkamer West Brabant.

4 Specifiek kader Gemeenschappelijke regeling openbare gezondheidszorg (GROGZ)

4.1 Achtergrondinformatie

De GROGZ is een gemeenschappelijke regeling van achttien Brabantse gemeenten die is opgericht ten behoeve van de openbare gezondheidszorg. Het is een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam, gevestigd te Breda. De GGD is het uitvoeringsorgaan van de gemeenschappelijke regeling.

Doel

De GROGZ heeft tot doel bij te dragen aan de voorbereiding van en uitvoering te geven aan het beleid van de deelnemende gemeenten op het terrein van de openbare gezondheidszorg in het algemeen en de collectieve preventie alsmede aan de uitvoering van de geneeskundige hulpverlening bij rampen als onderdelen daarvan in het bijzonder.

Bron: gemeenschappelijke regeling, na 3e wijziging

De GGD is, met inachtneming van het bepaalde in de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid en andere relevante wetgeving op het terrein van de openbare gezondheidszorg, belast met: het adviseren van de gemeenten bij de voorbereiding van een lokaal volksgezondheidsbeleid; het uitvoeren van de gemeentelijke volksgezondheidstaken, overeenkomstig een vast te stellen bedrijfsplan; het afsluiten van contracten, die de dienstverlening met andere instanties op het terrein van de volksgezondheid regelen.

De GGD beschikt over een formatie (peildatum ultimo 2005) van ongeveer 200 fte. De achttien gemeenten gezamenlijk dragen in 2007 ruim tien miljoen euro bij aan de GGD.

De huidige GGD West Brabant komt voort uit een fusie van twee GGD's. Een belangrijke reden om vijf jaar geleden tot de fusie over te gaan was het feit dat de gemeenten op deze wijze makkelijker aan de 24-uurs garantie kunnen voldoen. De schaalvergroting zou bovendien voor meer efficiëntie zorgen. Omdat er op andere terreinen al samenwerking in deze regio bestaat is ook voor deze regeling besloten in dit verband samenwerking aan te gaan.

Belangrijke wijzigingen

De afgelopen twee jaar is er bij de GROGZ veel veranderd. Zo zijn per 1 januari 2005 de activiteiten van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) overgenomen door het Provinciaal Bureau Jeugdzorg. De GGD verleent nog wel enkele ondersteunende diensten aan het Bureau Jeugdzorg. Tot voor kort was de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) Midden en West - Brabant onderdeel van de GROGZ. Vanaf 1 januari 2005 maakt de GHOR echter deel uit van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Midden en West - Brabant. De Regionale Ambulancevoorziening (RAV) maakte tot medio 2005 eveneens deel uit van de GROGZ, maar is nu een afzonderlijke gemeenschappelijke regeling geworden.

4.2. Beleidskader GROGZ

Binnen de GROGZ worden twee bestuursorganen onderscheiden:

- Het Algemeen Bestuur (AB)
- Het Dagelijks Bestuur (DB)

Algemeen Bestuur

In de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat de raad van elke deelnemende gemeente een lid voor het AB aanwijst. Het AB geeft de raden, colleges van B&W en burgemeesters van de deelnemende gemeenten desgewenst alle inlichtingen, mits dit niet in strijd is met het openbaar belang. Het AB is verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraden en colleges van B&W. Ieder AB-lid afzonderlijk is verantwoording verschuldigd aan het orgaan dat hem heeft afgevaardigd.

In het AB hebben niet alle leden een gelijk stemgewicht. De grotere gemeenten hebben namelijk een zwaarder stemgewicht in het AB (gewogen stemverhouding).

Het AB ziet toe op de uitvoering door het DB en stelt onder andere de begroting en jaarrekening vast. Verder heeft het AB enkele beheersmatige verordeningen vastgesteld (organisatieverordening, financiële verordening en controleverordening). Daarnaast heeft het AB besloten de accountant op te dragen vanaf de controle van de jaarrekening 2005 de rechtmatigheidscontrole al toe te passen.

Dagelijks Bestuur

Het DB bestaat uit de voorzitter en twee door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen leden. Sinds de 4e wijziging van de GROGZ (AB-vergadering 25-1-2007) heeft de wethouder van Halderberge ook zitting in het DB. Verder zitten er twee onafhankelijke leden in het DB. Deze zijn geen lid van het AB of het bestuur van de deelnemende gemeenten. Deze leden worden aangewezen op grond van hun bijzondere deskundigheid op het terrein van de openbare gezondheidszorg en/of deskundigheid op het terrein van de financiën en bedrijfsvoering. Met de aanstelling van deze onafhankelijke leden wordt beoogd te voorzien in de noodzakelijk geachte deskundigheid en bestuurlijke continuïteit.

Aan het DB behoren in het kader van de regeling alle bevoegdheden, met uitzondering van de specifieke bevoegdheden van het algemeen bestuur, toe. Het DB is onder meer belast met het jaarlijks vaststellen van de algemene begrotingsrichtlijnen, het doen uitvoeren van de controle op het geldelijk beheer en de financiële administratie alsmede het doen instellen van een onderzoek naar de deugdelijkheid van de jaarrekening door de accountant.

Het DB kan bevoegdheden mandateren aan de directie van de GGD door dit vast te leggen in het directiestatuut. Dat is ook gebeurd.

Het DB geeft de raden, colleges van B&W en burgemeesters van de deelnemende gemeenten desgewenst alle inlichtingen, mits dit niet in strijd is met het openbaar belang. De leden van het DB zijn aan het AB verantwoording schuldig.

Bedrijfsplan

In de regeling is vastgelegd dat met ingang van 1 januari 2005 eens in de vier jaar een bedrijfsplan wordt opgesteld. Dit bedrijfsplan beschrijft het meerjarig takenpakket van de GGD. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen twee taken.

- *basistaken* zijn taken die de gemeenten wettelijk verplicht zijn af te nemen of die de gezamenlijke gemeenten collectief wensen af te nemen.
- *aanvullende en/of intekentaken* zijn taken die deelnemende gemeenten aanvullend kunnen afnemen op grond van bilaterale afspraken tussen een gemeente en de GGD (maatwerk).

Het bedrijfsplan staat bij de gemeenten bekend als de productencatalogus 2005 - 2008. De basistaken liggen in deze catalogus voor vier jaar vast. Wijziging van

deze taken (nieuwe taken of uitvoeringsniveau bestaande taken) is in principe pas mogelijk bij de vaststelling van een volgende productencatalogus. De aanvullende taken worden in het bedrijfsplan zodanig beschreven dat de deelnemende gemeenten in staat zijn op basis van deze "offerte" te besluiten tot afname op contractbasis. De looptijd van een contract inzake afname van aanvullende taken is een kalenderjaar en wordt telkens stilzwijgend verlengd. De opzegtermijn voor een contract is een jaar.

Evaluatiefunctie

Het DB kan, teneinde de omvang en kwaliteit van de dienstverlening van de GGD te inventariseren, klantenpanels instellen. Deze geven advies over de omvang en kwaliteit van de dienstverlening aan de directie van de GGD. Voorgeschreven is dat in ieder geval een klantenpanel wordt ingesteld ten behoeve van de dienstverlening aan de deelnemende gemeenten. Dit klantenpanel is samengesteld uit portefeuillehouders volksgezondheid van de deelnemende gemeenten. Het klantenpanel van de GGD heeft onlangs haar eerste vergadering gehad.

Uittreding uit de regeling is mogelijk als de bestuursorganen van een deelnemende gemeente dat wensen. Hiervoor geldt een opzegtermijn van één kalenderjaar. De drie jaren die daar op volgen is de uittredende gemeente nog steeds een bijdrage verschuldigd aan de GROGZ. In het eerste jaar bedraagt die bijdrage 100% van de jaarlijkse bijdrage, in het tweede jaar 66% van de bijdrage en in het derde jaar 33%.

Er is geen evaluatiemoment opgenomen in de gemeenschappelijke regeling.

Vierde wijziging GROGZ

Momenteel heeft het DB de vierde wijziging van de regeling in voorbereiding. Er zijn drie redenen waarom het dagelijks bestuur het nodig acht de regeling te wijzigen.

1. Wijziging samenstelling en besluitvorming van het dagelijks bestuur.
2. Opname in de regeling van de wijze van besluitvorming en gewogen stemverhouding overeenkomstig de gemeenschappelijke regeling van de veiligheidsregio.
3. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindbevoegdheden per 8 maart 2006 is het karakter van de GROGZ als collegeregeling gewijzigd.

Met name het derde punt is in het kader van dit onderzoek relevant. Door de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindbevoegdheden per 8 maart 2006 is de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid namelijk gewijzigd. Daarbij is in artikel 5 bepaald dat ter uitvoering van deze wet het college van B&W de zorgplicht heeft een GGD in te stellen en in stand te houden. In de dualiseringswetgeving is tevens bepaald dat bestaande regelingen ter instelling en instandhouding van een (gezamenlijke) GGD op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, geacht worden te zijn aangegaan door de colleges.

Het DB concludeert dat het niet nodig is dat bestaande regelingen door middel van besluitvorming door alle samenwerkende bestuursorganen dienen te worden omgezet naar een gemeenschappelijke regeling tussen de colleges van B&W. "Wel dienen specifieke bepalingen, die nog uitgaan van de situatie van voor genoemde dualiseringsslag, tekstueel aan de nieuwe situatie te worden aangepast". Hierbij gaat het om aanpassing van de artikelen betreffende de benoeming van de leden in het AB. Dat is niet langer de bevoegdheid van de gemeenteraad, maar van het college van B&W. Daarnaast dienen artikelen inzake het afleggen van verantwoording te worden aangepast; de leden van het AB dienen voortaan verantwoording af te leggen aan de colleges van B&W en niet aan de gemeenteraad, althans niet rechtstreeks.

Tot slot is het DB ook voornemens het artikel betreffende de wijziging van de regeling aan te passen. Een wijziging wordt in het vervolg niet meer door de gemeenteraad bekrachtigd, maar door het college van B&W.

4.3. Informatievoorziening Verbonden Partij

De contactambtenaar bij de gemeente Halderberge krijgt de agendastukken van de vergaderingen van het AB naar eigen zeggen vaak op het laatste moment. Nadat hij deze stukken heeft doorgenomen worden ze besproken in het contactambtenarenoverleg. Na dit overleg licht hij de portefeuillehouder in. Deze heeft in veel gevallen geen tijd meer om aan zijn collega's binnen het college te vragen wat hun standpunt is ten aanzien van de punten die op de agenda staan. Dat maakt het voor de portefeuillehouder vaak moeilijk om vóóraf gedragen beslissingen te nemen. In het AB worden de beslissingen doorgaans met meerderheid van stemmen genomen. Over het algemeen staan de gemeenten niet vaak tegenover elkaar in hun standpunten

De raad krijgt de meeste documenten (concernrapportage, notulen AB en DB) ter kennisname aangeboden. Deze rapportages van de GGD zijn niet naar gemeenten onderverdeeld. Tot 2005 werden de begroting en de jaarrekening van de GGD als voorstel naar de raad gestuurd. Sinds 2006 is er gekozen voor een andere systematiek. Uit de toelichtende brief van het college aan de gemeenteraad blijkt dat 'Omdat de begroting 2007 past binnen de budgettaire kaders wordt er geen raadsvoorstel meer aangeboden aan de raad'. Wel worden de stukken ter kennisneming aan de raad gestuurd. Het initiatief om iets met deze informatie te doen, ligt bij de gemeenteraad. Er is een korte notitie bijgevoegd met de hoofdpunten uit de begroting en de jaarrekening. Vragen en een gemotiveerde zienswijze kunnen via de griffie kenbaar worden gemaakt.

Ambtelijk bestaat de indruk dat de aangeleverde documenten door de raadsleden redelijk goed in de gaten worden gehouden. Met name de afspraken vastgelegd in het verbeterplan (2000) worden gemonitord.

Indien ontwikkelingen (met financiële consequenties) zich voordoen bij de Verbonden Partijen wordt dit bij de voortgang van de programma's toegelicht aan de raad, zodat de raad altijd geïnformeerd wordt, aldus de ambtenaren.

GGD West-Brabant op koers

De GGD West Brabant stond er enkele jaren geleden slecht voor. Naar aanleiding van een extern onderzoek is er toen een Verbeterplan ingezet 'GGD West-Brabant op koers'.(oktober 2003). Dit plan heeft als ondertitel: 'van hoop op naar vertrouwen in'. Centraal in dit verbeterplan staat: herstel van leiderschap, organisatie in control, organisatie in ontwikkeling, fasering en prioritering. Uitgangspunt is dat niet alles tegelijkertijd kan.

4.4 Sturing door de raad

De gemeenten hebben een wettelijke verplichting om een GGD in stand te houden. Dit kan voor de eigen gemeente of in een samenwerkingsverband. De overwegingen om destijds samen te werken bij de instandhouding van een GGD zijn in de kern gebaseerd op de kosten die het uitvoeren van GGD-taken in eigen beheer met zich zou meebrengen. Die verwachting was dat de kosten waarschijnlijk een stuk hoger zouden liggen dan nu het geval is. Samenwerking lag ook voor de hand omdat de diensten die een gemeente afneemt van de GGD onderling niet veel verschillen van andere omliggende gemeenten.

Alle deelnemende gemeenten nemen deels dezelfde diensten af van de GGD. Dat is het zogenaamde basispakket. De samenstelling van het basispakket is in het contactambtenarenoverleg uitvoerig aan de orde geweest. Ook het bepalen van de kwaliteitsnorm is hierin onderwerp van discussie geweest. Veel taken zijn verplicht, in de wijze waarop de taak wordt uitgevoerd bestaat echter wel enige bandbreedte. Daarnaast wordt er door de GGD ook maatwerk geleverd. Dat is echter maar een klein deel van het te besteden budget. Afspraken over eventuele extra diensten worden gemaakt tijdens het jaarlijkse budgetoverleg tussen vertegenwoordigers van de GGD, de portefeuillehouder en de contactambtenaar.

Sinds de komst van de eerste Nota Volksgezondheid is er bij de raadsleden meer aandacht voor volksgezondheid. In die nota geeft de raad zijn visie, doelstellingen en prioriteiten aan voor het lokale volksgezondheidsbeleid. Tevens fungeert deze nota ook als kader waarbinnen de afspraken voor extra maatwerk worden gemaakt. Omdat veel onderdelen van het beleid ter bevordering van de volksgezondheid gezien worden als iets wat de gemeente 'gewoon voor elkaar moet hebben', is er in de raad nog niet erg veel discussie over geweest. Ambtelijk bestaat de indruk dat de raad zich er steeds bewuster van wordt dat hij met de nota bepaalde richtingen op kan sturen.

Ook bij het bepalen van het budgettaire kader voor 2005 is er door de gemeenteraad actief gestuurd, dit keer op de middelen. Het voorstel van de GROGZ om de bijdrage per inwoner met 4% te indexeren is niet geaccepteerd. De gemeente(n) was (waren) het hier niet mee eens en wilde(n) dat de GROGZ de nullijn zou volgen, ongeacht de financiële problemen. Uiteindelijk is de lijn van de gemeente(n) hierin gevolgd.

4.5 Enquête

Vijf van de negen respondenten geven aan de naam van de GROGZ te kennen, maar niet goed te weten wat deze Verbonden Partij precies doet. Één respondent kent zelfs de naam niet. De huidige raadsleden geven aan dat 'verbetering van het product' en 'iets realiseren dat we zelfstandig niet kunnen' redenen zijn geweest om op het terrein van de GGD samen te werken en deel te nemen aan de GROGZ. Geen van de respondenten is van mening dat het genereren van een kostenbesparing de belangrijkste overweging is geweest.

Uit de enquête blijkt dat de raadsleden de informatie over de GROGZ vooral halen uit de stukken van de regeling zelf. Ook de wethouder wordt wel eens in raads- en commissievergaderingen bevraagd. De begroting en jaarrekening van de gemeente Halderberge zelf worden slechts door één respondent als bron genoemd om te kunnen bepalen of de GROGZ de doelen realiseert. Over de vraag of de totaal beschikbare informatie voldoende is om een oordeel te kunnen vellen over de GROGZ zijn de meningen verdeeld. Op de vraag of de doelen van de GROGZ worden gerealiseerd antwoordde zes van de negen respondenten daar geen oordeel over te kunnen vellen. Tot slot is een groot deel van de respondenten het er over eens dat de informatie niet tijdig beschikbaar is.

De begroting en de jaarstukken van de gemeenschappelijke regelingen worden volgens drie van de negen respondenten op de lijst van ingekomen stukken geplaatst en pas behandeld als een raadslid daarom verzoekt. Twee van de negen respondenten menen dat die stukken altijd worden behandeld in een commissievergadering. Volgens geen van de respondenten wordt de raad op regelmatige basis geïnformeerd over de ontwikkelingen bij de GROGZ door de gemeentelijke afgevaardigden in het AB en het DB. Ook ontvangt de raad geen voortgangsrapportages van de GROGZ. Wel wordt de raad volgens vijf van de negen respondenten actief geïnformeerd als er bijzondere ontwikkelingen of omstandigheden zijn.

4.6. Resumé

Beleidskader	Informatievoorziening	Sturing door de raad
<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente wordt door een wethouder vertegenwoordigd in het AB en het DB. - In de regeling zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van de informatievoorziening en verantwoording richting de raad. - Er is geen expliciete evaluatiebepaling, maar er zijn wel enkele onderzoeken met zijdelingse aandacht voor een specifiek kader geweest. - Kwaliteit van het DB is in opzet gewaarborgd door de toevoeging van twee 'professionals'. - De gemeenten zijn als 'klant' georganiseerd in het zogenaamde klantenpanel. - DB heeft de vierde wijziging van de regeling in voorbereiding: de rol van het college wordt groter. 	<ul style="list-style-type: none"> - Raad ontvangt vierjarig bedrijfsplan (ter kennisname) en jaarlijks de begroting en jaarrekening. Sinds 2006 wordt er geen separaat raadsvoorstel gemaakt, initiatief om gevoelens kenbaar te maken ligt bij de raad. - Raad krijgt notulen van AB- en DB-vergaderingen ter kennisname toegestuurd. - Documenten van de GROGZ komen vaak te laat, vóóraf gedragen beslissingen nemen is lastig. - De raad ervaart de informatievoorziening als onvoldoende om te kunnen beoordelen of doelen worden gerealiseerd. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mogelijkheden om te sturen ten aanzien van het basispakket zijn beperkt. - Ruimte voor aanvullende dienstverlening middels maatwerkcontracten, hierbij is meer sturing mogelijk. - Nota volksgezondheid biedt een beleidsinhoudelijk kader. - (gezamenlijke) Sturing door de gemeenten ten aanzien van de jaarlijks indexering heeft succesvol plaatsgevonden.

5 Specifiek kader Werkvoorzieningschap (WVS)

5.1 Achtergrondinformatie

De gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningschap is in zijn huidige vorm in werking getreden op 1 maart 1989. De WVS-groep heeft tot doel de gemeenschappelijke regeling van de deelnemende gemeenten te behartigen op het gebied van de sociale werkvoorziening. Dit houdt in dat de WVS-groep als maatschappelijke organisatie mensen in staat wil stellen om zichzelf door middel van arbeid te ontwikkelen. Dit om uiteindelijk regulier werk, of werk in een (meer) beschutte omgeving te vinden. De WVS geeft uitvoering aan de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en zonodig richt het schap werkverbanden op, exploiteert ze werkverbanden en houdt ze deze in stand.

Bij de WVS-groep werken ongeveer 2500 fte. Een deel van deze groep werkt bij het werkvoorzieningschap zelf en een deel werkt via het werkvoorzieningschap bij andere bedrijven en instellingen. De bijdrage van de gemeente Halderberge aan de WVS-groep wordt voor een groot deel bepaald aan de hand van het aantal door de WVS-groep geplaatste mensen, zijnde inwoners van Halderberge. De bijdrage per geplaatste inwoner was in 2006 € 467,-. De gemeente Halderberge heeft in 2006 ongeveer 260-285 WSW-deelnemers.

Landelijk werken veel WVS-bedrijven met verlies. In samenwerking met de gemeenten wordt elk jaar getracht het verlies zo klein mogelijk te houden. Wanneer er een tekort ontstaat vangen de betrokken gemeenten dit verlies op.

De redenen om destijds te gaan samenwerken ligt in de omvang van de gemeente Halderberge. Voor een kleine gemeente is het onmogelijk om de WSW-taken allemaal zelf uit te voeren. Zo is het voor een kleine gemeente zeer lastig om bijvoorbeeld de infrastructuur te ontwikkelen voor 250 sociale werkplekken. De kosten voor zulke projecten zijn erg hoog. De raadsleden die de enquête hebben ingevuld bevestigen dit beeld. Een grote meerderheid van de respondenten geeft aan dat 'door samenwerking iets realiseren dat we alleen niet zouden kunnen' de belangrijkste reden tot samenwerking is.

Momenteel nemen de volgende negen gemeenten deel aan deze gemeenschappelijke regeling: Bergen op Zoom, Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Woensdrecht en Zundert.

5.2 Beleidskader WVS

Het specifieke beleidskader van de WVS is vastgelegd in de 'Gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningschap West Noord-Brabant'.

Binnen de WVS-groep worden drie bestuursorganen onderscheiden: een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter. Het DB bestaat uit drie leden, de voorzitter van het AB is tevens lid en voorzitter van het DB. Het DB vergadert jaarlijks tenminste twaalf maal, en bestuurt de WVS-groep voor wat betreft de dagelijkse gang van zaken, de bedrijfsvoering uitgezonderd.

Het AB bestaat uit zoveel leden als er deelnemende gemeenten zijn. De regelmaat van bijeenkomsten van het AB is niet vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. In het Reglement van orde voor de vergaderingen van het AB staat wel: 'Het algemeen bestuur vergadert jaarlijks ten minste twee maal en voorts zo dikwijls de voorzitter of het dagelijks bestuur dit nodig oordeelt, of ten minste een vijfde van het aantal leden dit, onder opgaaf van redenen, schriftelijk verzoekt'.

Vanuit de gemeente Halderberge heeft de wethouder Welzijn zitting in het algemeen bestuur. In het DB zitten vaak de wethouders uit de grotere plaatsen (Bergen op Zoom, Roosendaal etc.). Het AB besluit over de begroting, jaarstukken en beleidsplannen.

De jaarlijkse bijdrage wordt bepaald op basis van het aantal geplaatste inwoners uit de eigen gemeente. Per inwoner is er een vast bedrag vastgesteld. Bij een eventueel negatief resultaat dat buiten de opgestelde bandbreedte valt, dienen de gemeenten bij te dragen om tekorten te dekken. Bandbreedte wil hier zeggen dat de gemeente een financiële onder- en bovengrens heeft vastgesteld die zij nog aanvaardbaar vindt.

Door de gemeenten wordt een ambtelijk overleg ingevoerd. Dit overleg vindt in beginsel drie maal per jaar plaats.

Informatievoorziening en verantwoording

De leden van het DB zijn verantwoording verschuldigd aan het AB voor het door hen gevoerde beleid. Het DB voorziet het AB van voldoende informatie om het gevoerde bestuur te kunnen beoordelen. Als het AB aan het DB om inlichtingen verzoekt, dan dienen deze te worden verstrekt.

Het bestuur (algemeen en dagelijks) verstrekt de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten gevraagd en ongevraagd alle informatie die nodig is om

te komen tot een juiste inzicht. De leden van het algemeen bestuur zijn individueel verantwoordelijk verschuldigd aan de raad die hen heeft aangewezen.

Jaarverslag en beleidsplan

Het DB brengt het ontwerp van een jaarverslag binnen vier maanden na afloop van het kalenderjaar ter kennis van de deelnemende gemeenten. Het AB stelt binnen acht maanden na afloop van een kalenderjaar dit jaarverslag vast over het door het schap gevoerde bestuur.

Het AB stelt jaarlijks voor 1 juli een beleidsplan vast over het in het komend jaar te voeren beleid. Het DB brengt een ontwerp van dit beleidsplan voor 1 mei ter kennis van de raden van de deelnemende gemeenten. Deze raden kunnen voor 15 juni hun mening over dit beleidsplan aan het dagelijks bestuur kenbaar maken.

Financiën

In artikel 23 van de gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat het DB de jaarrekening 6 weken voor aanbieding aan het algemeen bestuur aan de raden van de deelnemende gemeenten zendt. De gemeenteraad kan bij het dagelijks bestuur zijn gevoelens kenbaar maken. Dit kan commentaar zijn op de jaarrekening of een voorstel tot wijziging. De jaarrekening wordt uiterlijk 1 juli (volgend op het jaar waarop deze betrekking heeft) door het AB vastgesteld.

Voor wat betreft de begrotingsprocedure wordt in de toelichting op de gemeenschappelijke regeling verwezen naar artikel 35 Wgr (Wet gemeenschappelijke regelingen). Dit betekent dat ook de ontwerpbegroting 6 weken voor aanbieding aan het algemeen bestuur aan de raden van de deelnemende gemeenten wordt gezonden. De raad kan bij het DB zijn gevoelens kenbaar maken.

Elke gemeente behoudt het recht van uittreding met ingang van een kalenderjaar, mits deze uittreding minstens 6 maanden van tevoren en met een aangetekend schrijven ter kennis van het AB is gebracht. Het AB stelt in overleg met de uittredende gemeente tenminste 3 maanden vóór het tijdstip van uittreding, een regeling op van alle gevolgen daarvan voor de uittredende gemeente. Deze regeling behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten.

Dualisering

De tekst van de regeling is sinds de invoering van de dualisering nog niet geactualiseerd. Volgens de letter van de regeling mag bijvoorbeeld de gemeenteraad, uit zijn midden, een vertegenwoordiger benoemen in het AB. In de praktijk is dit een wethouder, die sinds de dualisering geen deel meer uitmaakt van de gemeenteraad.

5.3 Informatievoorziening Verbonden Partij

Elke maand vindt er een vergadering van het AB plaats. Deze vergadering wordt door de contactambtenaar voorbereid die daarvoor de relevante stukken doorneemt. De vergadering wordt vervolgens in het contactambtenarenoverleg voor besproken. Het is dan aan de contactambtenaar om de portefeuillehouders (vaak mondeling) in te lichten. De agendastukken worden gestuurd naar de leden van het algemeen bestuur. De raden en de colleges van B&W krijgen eveneens een set ter kennisname.

De raad krijgt de periodieken, zoals de begroting en jaarrekening toegezonden, maar daar wordt eigenlijk nooit commentaar op gegeven, behalve wanneer het werkvoorzieningschap in de rode cijfers dreigt te komen. Dan laten de raadsleden wel horen dat er maatregelen moeten worden genomen, zo blijkt uit de interviews. Zo kwam het werkvoorzieningschap bijvoorbeeld zes jaar geleden in de rode cijfers waarna er met behulp van de raad bandbreedtes zijn ontwikkeld waarbinnen het voorzieningschap moet blijven. Verder komen er aan de wethouder nauwelijks vragen vanuit de raad. In het college worden er wel aan de betreffende wethouder vragen gesteld over zaken die de gemeenschappelijke regeling aangaan.

Uit de dossiers blijkt dat de begroting van de WVS-groep aan de raad wordt aangeboden, zij het niet als separaat raadsvoorstel. De begroting van de WVS-groep is ingedeeld conform de eisen die het BBV daar aan stelt. In de begeleidende brief bij deze begroting, van het college aan de raad, wordt melding gemaakt van de opmerkingen die de wethouder zal gaan plaatsen in de AB-vergadering. Het werkvoorzieningschap wordt vervolgens op de hoogte gesteld van de behandeling in de raad, in dit geval van het feit dat er geen vragen waren van raadsleden. De jaarstukken van de WVS-groep gaan gepaard met een accountantsverklaring.

Structureel komen de stukken voor de AB-vergadering (die de contactambtenaar voor de portefeuillehouder moet voorbereiden) te laat binnen, aldus de contactambtenaar. Daardoor heeft de ambtenaar alleen de mogelijkheid om ze

door te nemen, te bespreken in het contactambtenarenoverleg en om dan vervolgens het advies aan de portefeuillehouder mondeling over te brengen. Ook voor de raad komen de agendastukken te laat om nog in de raadsvergadering te kunnen bespreken. Daardoor is bijvoorbeeld de begroting de laatste keren alleen in de commissievergaderingen besproken.

Als de begroting eenmaal in de gemeentelijke organisatie is, wordt deze ook bekeken door de financiële afdeling.

De contactambtenaar geeft aan dat op dit moment veel is gebaseerd op het vertrouwen van de raad dat het allemaal goed draait en dat wanneer er problemen ontstaan hij daarover onmiddellijk wordt ingelicht. Zo af en toe worden raadsleden actiever betrokken bij het WVS, bijvoorbeeld wanneer ze worden uitgenodigd eens te komen kijken op de werkplaatsen.

Indien ontwikkelingen (met financiële consequenties) zich voordoen bij de Verbonden Partijen wordt dit bij de voortgang van de programma's toegelicht aan de raad, zodat de raad altijd geïnformeerd wordt, aldus de ambtenaren.

5.3 Sturing door de raad

Op dit moment komt er op de achtergrond een discussie los over de toekomst van de gemeenschappelijke regeling. Dat heeft te maken met de nieuwe Wet sociale werkvoorziening. De discussie hierover vindt nog hoofdzakelijk plaats in het ambtelijk circuit, maar mogelijk dat ook de raad zich over de vraag zal buigen of alle nieuwe taken moeten worden ondergebracht bij de gemeenschappelijke regeling. In principe kan de gemeente overwegen bepaalde zaken uit te besteden aan commerciële Partijen. Dit brengt echter wel hoge desintegratiekosten met zich mee.

Elk jaar stelt de WVS een zelf opgesteld beleidsprogramma op. Er vindt vanuit de gemeenteraad weinig sturing op dit programma plaats. In het contactambtenarenoverleg wordt er wel getracht een aantal zaken te ontwikkelen, bijvoorbeeld om invloed uit te kunnen oefenen op de inhoud van het beleidsprogramma.

Op dit moment nemen de gemeenten veelal hetzelfde pakket diensten af. Wanneer men als gemeente extra diensten wil afnemen, dan loopt dat via een aparte stichting. Wanneer een gemeente extra diensten inkoopt dan wordt daarvoor een aparte overeenkomst gesloten.

Er bestaat op gemeentelijk niveau geen nota Sociaal Werk. De invloed die de gemeente heeft op de gemeenschappelijke regeling loopt via het bestuur van de regeling. Gemeenten hebben op dit terrein ook weinig beleidsvrijheid: Dat betekent ook dat de gemeente geen eigen beleid hoeft te ontwikkelen.

5.4 Enquête

Uit de enquête die is uitgezet onder raadsleden blijkt dat het werkvoorzieningschap goed bekend is. Zes respondenten geven aan de naam te kennen en redelijk bekend te zijn met de gemeenschappelijke regeling. Drie van de negen respondenten geven aan er zelfs goed bekend mee te zijn. Iets realiseren dat de gemeente Halderberge alleen niet zou kunnen is volgens zes van de respondenten de voornaamste reden geweest om op dit terrein samenwerking te zoeken.

Met name de stukken die het werkvoorzieningschap zelf aan de raad stuurt, bieden de raadsleden informatie om te kunnen beoordelen in hoeverre gemeentelijke doelen worden gerealiseerd. De documenten van de gemeente zelf bieden minder aangrijpingspunten. Een ruime meerderheid (zes van de negen) van de respondenten geeft aan dit niet voldoende informatie te vinden om een oordeel te kunnen vellen. De overige drie vinden het voldoende om een oordeel op hoofdlijnen te kunnen vellen. Ten aanzien van de tijdigheid van de informatie zijn de meningen zeer verdeeld. De reacties lopen uiteen van 'altijd tijdig' tot 'altijd te laat'.

Volgens twee van de respondenten worden de stukken die de Verbonden Partij aanlevert op de lijst van ingekomen stukken geplaatst en alleen behandeld als de raad daarom verzoekt. Volgens drie van de negen respondenten worden de stukken altijd behandeld in de commissie. Er zijn ook twee respondenten die menen dat de stukken nooit worden behandeld. Zes respondenten geven aan dat de raad los van deze periodieke informatie ook wordt geïnformeerd als er bijzondere omstandigheden zijn of als de raad zelf om informatie verzoekt.

5.5. Resumé

Beleidskader	Informatievoorziening	Sturing door de raad
<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente wordt door een wethouder vertegenwoordigd in het AB. - In de regeling zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van de informatievoorziening en verantwoording aan de raad. - Naast P & C stukken ontvangt de raad ook een beleidsplan. - Kader bevat geen expliciete evaluatiebepaling. 	<ul style="list-style-type: none"> - Raad ontvangt begroting en jaarrekening. - Begroting gaat niet gepaard met een raadsvoorstel, initiatief ligt bij de raad. - Alleen in het geval van 'rode cijfers' is de raad actief. - Raad wordt actief geïnformeerd over de standpunten die de wethouder in het AB inneemt. - Raad ervaart de informatie als onvoldoende om te kunnen beoordelen of doelstellingen worden gerealiseerd. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vanuit de raad wordt geen sturing waargenomen. Uitvoering Wsw wordt als verplicht nummer ervaren. - Verwachting is dat de gewijzigde wetgeving hier verandering in gaat brengen.

6 Conclusies en aanbevelingen

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Heeft de gemeenteraad zich verzekerd van voldoende inzicht in de mate waarin deelname aan een Verbonden Partij leidt tot de beoogde resultaten?

Op basis van het verrichte onderzoek naar het algemeen beleidskader (hoofdstuk 3), naar de GROGZ (hoofdstuk 4) en naar de WVS (hoofdstuk 5) trekt de Rekenkamer West-Brabant de volgende conclusies.

Algemene conclusie

De raad heeft zich onvoldoende verzekerd van informatie over Verbonden Partijen om adequaat invulling te kunnen geven aan haar kaderstellende en controlerende taken. De raad heeft geen algemeen beleid vastgesteld ten aanzien van Verbonden Partijen, de specifieke kaders bevatten geen evaluatiebepalingen en veel relevante stukken van de Verbonden Partijen worden door de raad niet tijdig en niet actief behandeld in een raads- of commissievergadering.

Toelichting

Er zijn in de gemeente Halderberge geen algemene beleidskaders door de gemeenteraad vastgesteld. Er is door de raad geen nota Verbonden Partijen behandeld en de paragraaf Verbonden Partijen bevat geen beleidregels noch een visie op het instrument. Het college van Burgemeester en Wethouders heeft wel een basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden in ontwikkeling dat eventueel als basis, dan wel substituut, voor een nota dienst kan doen. Deze regionale aanpak bevindt zich momenteel echter nog in de pilotfase en is nog niet geïmplementeerd. Het college voorziet bij de implementatie bovendien nog wel enkele zaken die tot complicaties kunnen leiden.

Meer uitvoeringsgerichte informatie is opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen. De eisen die het BBV stelt aan de inhoud van de lijst van Verbonden Partijen, worden in Halderberge als format gehanteerd voor de paragraaf Verbonden Partijen. Deze informatie biedt de gemeenteraad onder andere inzicht in het doel en het belang dat de gemeente in een Verbonden Partij heeft. Er wordt nog niet op een eenduidige wijze invulling gegeven aan de gevraagde informatie. Soms is de informatie niet compleet of correspondeert zij niet met informatie uit voorgaande jaren. De eisen die het BBV stelt aan de inhoud van de paragraaf Verbonden Partijen worden niet nageleefd.

Bij beide casestudies vinden de raadsleden die de vragenlijst hebben ingevuld, in meerderheid dat ze onvoldoende informatie hebben om te kunnen beoordelen of doelstellingen worden gerealiseerd. De informatie komt vaak niet tijdig, er bestaat onduidelijkheid over de wijze van behandeling in commissie of raad en de bestuurlijk vertegenwoordigers koppelen in de vergadering nauwelijks zaken terug. De waarborgen die de raad in de regeling heeft vastgelegd, bieden in de praktijk onvoldoende zekerheden voor een adequate informatievoorziening. Deels komt dit door het niet naleven van bepaalde bepalingen, deels komt dit omdat de raad zelf mogelijkheden voor adequate informatievoorziening onbenut laat.

Deelconclusies

Algemeen beleid /besliskader

In Halderberge is geen nota Verbonden Partijen vastgesteld en heeft de raad geen algemene beleidsuitgangspunten opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen in de programmabegroting. De raad kan zijn grip op Verbonden Partijen vergroten door een nota Verbonden Partijen vast te stellen. Het basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden biedt hiervoor een goede basis. Wel dient het basismodel dat zich primair richt op de omgang met bestaande verbintenissen, aangevuld te worden met enkele bepalingen omtrent het aangaan van nieuwe participaties.

Tevens kan worden overwogen om de bepaling in de Financiële verordening aan te passen. Door bijvoorbeeld vast te leggen dat het college ten minste eens per vier jaar een nota Verbonden Partijen aanbiedt, kan worden voorkomen dat een nota van Verbonden Partijen zeer onregelmatig, of zelfs helemaal niet verschijnt.

In het onderzoek is gebleken dat de lijst en de paragraaf Verbonden Partijen niet voldoen aan de inhoudelijke eisen die het BBV daaraan stelt. Dit betekent dat de raad niet alle informatie krijgt waar hij recht op heeft. Door de lijst en de paragraaf in te richten (minimaal) conform de eisen van het BBV, wordt de raad beter in staat gesteld om te sturen ten aanzien van Verbonden Partijen. Hij krijgt dan meer informatie die inzicht biedt in de prestaties van de Verbonden Partij, de financiële positie en eventueel de relevante ontwikkelingen. Met name het ontbreken van een *visie* op Verbonden Partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting en het ontbreken van *beleidsvoornemens* omtrent Verbonden Partijen, vindt de Rekenkamer een lacune.

Aanbevelingen:

- 1. Stel in een aparte nota een visie en beleidsuitgangspunten vast omtrent Verbonden Partijen, hanteer het basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden hiervoor als basis.*
- 2. Besteedt in ieder geval aandacht aan een stappenplan dat leidt tot een afgewogen beslissing voor het aangaan van nieuwe participaties.*
- 3. Dring er bij het college op aan de hoofdlijnen van de notitie op te nemen in de paragraaf Verbonden Partijen en er voor te zorgen dat de paragraaf Verbonden Partijen en de lijst Verbonden Partijen met ingang van het begrotingsjaar 2008 voldoen aan het BBV. De informatie die het BBV voorschrijft is het minimaal noodzakelijke voor het verkrijgen van inzicht.*
- 4. Dring er bij het college op aan zorg te dragen voor de implementatie van het basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Vraag in een stappenplan te laten zien op welke wijze en op welke termijn het college tot implementatie over zal gaan. Zie ten slotte zelf voortaan jaarlijks actief op een en ander toe.*

Specifiek kader

De Rekenkamer is van mening dat de rol van de raad bij de periodieke evaluatie van het specifieke kader per Verbonden Partij sterker aangezet mag worden. De gemeenteraad heeft in het verleden de initiële beslissing tot deelname aan een Verbonden Partij genomen, maar heroverweegt nauwelijks of deelname aan de Verbonden Partij nog een bijdrage levert aan gemeentelijke doelstelling. Versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad is gebaat bij actieve deelname van de raad aan periodieke evaluaties van concrete verbintenissen van de gemeente met Verbonden Partijen. Schenk bij een evaluatie ook aandacht aan het maatschappelijk belang dat met deelname aan de specifieke Verbonden Partij wordt gediend en naar de maatschappelijke meerwaarde van de deelname. Een evaluatie kan tevens een aangrijpingspunt vormen om de tekst van regelingen aan de dualiseringswetgeving aan te passen.

Bij beide casestudies vinden de raadsleden die de vragenlijst hebben ingevuld, in meerderheid dat ze onvoldoende informatie hebben om te kunnen beoordelen of doelstellingen worden gerealiseerd.

Aanbevelingen:

5. Heroverweeg periodiek de deelname aan een Verbonden Partij en leg dit moment van heroverweging vast in de specifieke regeling.

6. Verricht, in samenwerking met andere gemeenten die het aangaat, periodiek een deskundige audit, bij voorkeur onafhankelijk, naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verrichtingen van de Verbonden Partij.

Betrokkenheid van de gemeenteraad

De mogelijkheden om als raad invloed uit te oefenen op Verbonden Partijen zijn beperkter dan bij eigen gemeentelijke diensten. Gemeentelijk beleid uit laten voeren door een Verbonden Partij betekent sturen op afstand. Één van de momenten waarop de raad zijn 'gevoelen kan doen laten blijken' is het moment dat de begroting van de Verbonden Partij wordt besproken. De Rekenkamer vindt dit moment te belangrijk om dit zonder bespreking voorbij te laten gaan. Een andere mogelijkheid voor de raad om invloed uit te oefenen loopt via de bestuurlijk vertegenwoordigers. Leden van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk regeling moeten de raad voorzien van voldoende informatie, spreek de bestuurders hier dan ook op aan.

Aanbevelingen:

7. Agendeer begrotingen van Verbonden Partijen altijd als bespreekstuk in een commissievergadering of raadsvergadering. Het ter kennisname aanbieden van deze stukken nodigt niet uit tot het stellen van vragen.

8. Overweeg de mogelijkheid om de terugkoppeling van bestuurders in Verbonden Partijen als standaardpunt aan de agenda van commissievergaderingen toe te voegen.

Tot slot

Bij deze aanbevelingen dient steeds voor ogen gehouden te worden dat de Verbonden Partijen er zijn vanwege een publiek belang. Het feit dat het hier om een *publiek* belang gaat, maakt dat de gemeenteraad van Halderberge zich bewust en actiever met Verbonden Partijen bezig moet houden.

7 Bestuurlijke reactie

De Rekenkamer heeft in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor van het College van Burgemeester en Wethouders de onderstaande reactie ontvangen.

“Wij danken u voor de mogelijkheid die u ons biedt om in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor een reactie te geven.

Algemeen beleidskader

In de rapportage is aangegeven dat de productenrealisatie geen lijst bevat van Verbonden Partijen. Deze lijst is echter wel opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen in de programmabegroting. Hierbij wordt door de Rekenkamer opgemerkt dat hierdoor niet voldaan wordt aan het BBV. Wij willen hier enige nuancering aan geven. Het betreft enkel de plaats waarop informatie vermeld staat. De raad en het college krijgen wel degelijk de informatie die volgens het BBV benodigd is.

Met het opnemen van een visie op Verbonden Partijen en van beleidsvoornemens in de paragraaf Verbonden Partijen zal op voorstel van het college met ingang van de programmabegroting 2008 een eerste start worden gemaakt. Afhankelijk van de opdracht van de raad kan dit voor het begrotingsjaar 2009 verder worden uitgewerkt.

Het basismodel “Gemeentelijke samenwerkingsverbanden” vloeit voort uit de regionale bestuursopdracht Regionale Planning & Control. Het basismodel is een set afspraken en spelregels tussen de samenwerkende gemeenten en een Verbonden Partij. Op dit moment wordt het basismodel op zijn praktische bruikbaarheid getoetst binnen de pilot RMD. In 2008 zal er een evaluatie plaatsvinden naar de werking van het basismodel. Vervolgens kan de definitieve vaststelling en implementatie plaatsvinden. Het basismodel is dan ook een groeimodel.

Het college acht het vanzelfsprekend dat bij het aangaan van nieuwe participaties nut en noodzaak nadrukkelijk wordt afgewogen.

Specifiek kader

De suggestie wordt gewekt dat de deelname aan Verbonden Partijen vrijblijvend is en zonder meer kan worden gestaakt. Dat is een theoretisch standpunt, wat weinig realiteitswaarde heeft. Een eigen gemeentelijke GGD of een gemeentelijk werkvoorzieningschap opzetten is een niet haalbare optie.

In de regio in de zijn afgelopen 2 jaar controlpanels in gesteld om de Verbonden Partijen te volgen en het bestuur te informeren en adviseren.

Dit heeft tot verbeteringen geleid bij onder andere het RIO en de stichting RON. Nu is het panel bezig met de controle van de jeugdgezondheidszorg, waar de GGD (uitvoerder van de GROGZ) een deel van uitmaakt.

Verder is de portefeuillehouder en AB/DB lid van de onderzochte Partijen niet geïnterviewd door de onderzoekers. Hierdoor wordt informatie vanuit deze verantwoordelijkheid in de rapportage gemist.

Betrokkenheid gemeenteraad

Wat betreft de jaarlijkse begrotingscyclus van de GGD West Brabant worden frequent voorstellen aan de gemeenteraad gedaan. Op deze momenten wordt de gemeenteraad van Halderberge, evenals van de 17 andere betrokken gemeenten de mogelijkheid geboden te sturen.

Verder is door de verantwoordelijke portefeuillehouders bij de Verbonden Partijen aangedrongen naar alle raden dezelfde informatie te verstrekken. Om raadsleden te voorzien van informatie maken de Verbonden Partijen daarnaast ook gebruik van informatiebijeenkomsten op locatie voor raadsleden.

De jaarstukken en begrotingen worden, voorzien van een commentaar en een toelichting voor de raadsleden ter inzage. De raad wordt daarbij in de gelegenheid gesteld haar zienswijze kenbaar te maken. Het komt ook voor dat raadsleden per brief worden geïnformeerd.

Wij hopen u hierbij voldoende te hebben geïnformeerd en gaan ervan uit dat onze reactie integraal wordt opgenomen in het eindrapport.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van de gemeente Halderberge,

de secretaris,

de burgemeester,

A.M.T. Naterop

A.F.W. Osterloh”

8 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met interesse kennis genomen van de reactie van het College. Uit de reactie blijkt dat het College onderschrijft dat nadere aandacht nodig is m.b.t. de sturing door en verantwoording aan de raad over Verbonden Partijen, en dat daarvoor ook al acties zijn en worden ondernomen.

Binnen dat bredere kader worden ook enkele opmerkingen geplaatst die aanleiding geven tot een slotreactie.

Algemeen kader

lijst Verbonden Partijen

Door het College wordt opgemerkt dat in de rapportage is aangegeven "dat de producten-realisatie geen lijst bevat van Verbonden Partijen. Deze lijst is echter wel opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen in de programmabegroting. Hierbij wordt door de Rekenkamer opgemerkt dat hierdoor niet voldaan wordt aan het BBV. Wij willen hier enige nuancering aan geven. Het betreft enkel de plaats waarop informatie vermeld staat. De raad en het college krijgen wel degelijk de informatie die volgens het BBV benodigd is".

Door de gemeente is dit ook aangegeven bij het ambtelijk hoor en wederhoor. Bij de analyse daarvan is inderdaad vastgesteld dat deze informatie wel in de aangegeven paragraaf opgenomen is, en dat dit voor de beoordeling ook relevant is. De tekst in de tabel op pagina 15 is daarop zodanig aangepast dat daar nu vermeld wordt dat:

- de productenrealisatie 2005 geen lijst bevat van Verbonden Partijen.
- er in strikte zin niet wordt voldaan aan de eisen uit het BBV.
- de informatie die is voorgeschreven voor de lijst is wel opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen.

Met deze toegevoegde nuancering blijft de bevinding als zodanig wel gelden. In het kader van het rekenkameronderzoek wordt getoetst of de uitvoeringspraktijk aansluit op de in de wet neergelegde normen. Daarin is voorgeschreven dat deze informatie in de verslaglegging zelf dient te zijn opgenomen. Dit is inhoudelijk gezien ook begrijpelijk: het is gewenst dat de informatie die relevant is voor de beoordeling van het verslag ook in datzelfde verslag wordt opgenomen.

Specifiek kader

evaluatie en uittreding

Bij de reactie op het specifiek kader wordt aangegeven dat "de suggestie wordt gewekt dat de deelname aan Verbonden Partijen vrijblijvend is en zonder meer kan worden gestaakt. Dat is een theoretisch standpunt, wat weinig realiteitswaarde heeft".

In het rapport wordt niet gesteld dat deelname vrijblijvend is of zonder meer kan worden gestaakt. Waar dat aan de orde is (zie bijvoorbeeld de opmerking daarover op pagina 19 t.a.v. de GHORZ) is aangegeven onder welke condities uittreding mogelijk zou zijn. Zo'n uittreding is uiteraard alleen praktisch toepasbaar indien er een alternatief beschikbaar is.

Het doel van een periodieke evaluatie en heroverweging is echter niet zozeer gericht op het uittreden, dan wel op een herbezinning op de vraag of de oorspronkelijke motieven tot deelname aan de Verbonden Partij nog steeds valide zijn, en of in de praktische uitvoering er ook daadwerkelijk een meerwaarde schuilt die recht doet aan de destijds geformuleerde argumenten tot deelname.

Dat kan in bijzondere gevallen mogelijk zelfs inderdaad leiden tot uittreding; soms leiden maatschappelijke ontwikkelingen er toe dat er alternatieve uitvoeringsvormen ontstaan die op het moment van oprichting van de Verbonden Partij nog niet mogelijk dan wel realiseerbaar waren.

Veelal zal de evaluatie er echter vooral toe leiden dat tot een kritische bezinning wordt gekomen op het functioneren van de Verbonden Partij, en indien nodig tot verbeteringen in kwaliteit en/of efficiency.

gesprek portefeuillehouder

In de reactie van het College wordt opgemerkt dat "de portefeuillehouder en AB/DB lid van de onderzochte Partijen niet is geïnterviewd door de onderzoekers. Hierdoor wordt informatie vanuit deze verantwoordelijkheid in de rapportage gemist".

Het is bij elk onderzoek een terugkerende vraag welke functionarissen en/of leden van het bestuur wel dan niet bij de interviews worden betrokken. Bij wijze van evaluatie kan de Rekenkamer zich echter herkennen in de bevinding van het College dat een interview met de portefeuillehouder toch een meerwaarde aan het onderzoek had kunnen toevoegen.

We zullen dit betrekken bij de voorbereiding van volgende onderzoeken. Waar het doel van de Rekenkamer is om door onderzoek bij te dragen aan de "lerende organisatie" binnen de gemeenten, is de Rekenkamer immers ook zelf een lerende organisatie.

Methodisch gezien zijn de fasen van ambtelijk respectievelijk bestuurlijk hoor en wederhoor er overigens voor bedoeld om eventuele tekorten in informatie alsnog te signaleren. We gaan er van uit dat de informatie die in het interview met de portefeuillehouder aan de orde zou zijn gekomen nu is vervat in de – integraal in deze rapportage opgenomen - reactie van het College.

Bijlage 1 – Onderzoeksopzet

Gemeenten hebben bepaalde verwachtingen van hun deelname aan een Verbonden Partij. Een gemeente wil door samenwerken of door te privatiseren iets bereiken wat ze zelfstandig niet, of niet tegen aanvaardbare kosten, lukt. Het is een taak van de gemeenteraad om kaders te stellen ten aanzien van deelname aan Verbonden Partijen. In algemene zin kan de raad kaders stellen in een nota Verbonden Partijen, in de paragraaf Verbonden Partijen en in de Financiële verordening. De raad kan hierin bijvoorbeeld vastleggen op welke wijze hij geïnformeerd wil worden over de voortgang. In specifieke gevallen stelt de raad kaders door bij een besluit tot deelname zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken, alvorens het college tot deelname besluit¹. De dagelijkse aansturing van een Verbonden Partij wordt sinds de dualisering in veel gemeenten als een aangelegenheid van het college gezien.

Het is van belang dat gemeenteraden op de hoogte zijn of de verwachtingen waar worden gemaakt, binnen de door hen gestelde kaders. Omdat de uitvoering van gemeentelijke taken (in meer of in mindere mate) bij de Verbonden Partijen komt te liggen, is het belangrijk dat de gemeenteraad zich verzekert van een goede sturings- en verantwoordingsrelatie met de betreffende Verbonden Partij. Een goed algemeen beleidskader kan hieraan bijdragen.

Doelstelling

Het onderzoek moet inzicht bieden in de wijze waarop de gemeenteraad zich verzekert van toegang tot de juiste informatie om periodiek te kunnen bepalen in hoeverre de beoogde resultaten van deelname aan een verbonden partij worden gerealiseerd.

Centrale vraagstelling

Heeft de gemeenteraad zich verzekerd van voldoende inzicht in de mate waarin deelname aan een verbonden partij leidt tot de beoogde resultaten?

¹ Gemeentewet art. 160 lid 2.

Voorbeeld

Stel, uw gemeente heeft besloten om bij de uitvoering van de milieutaken samen te werken met een buurgemeente. Gezamenlijk is er een gemeenschappelijke regeling opgericht. De voornaamste reden om samenwerking te zoeken was een te verwachten efficiencyvoordeel door het vergroten van de schaal. Heeft de gemeenteraad van uw gemeente toegang tot informatie waarmee hij kan beoordelen of samenwerking ook daadwerkelijk tot een efficiëntere uitvoering heeft geleid?

Algemeen beleidskader

Het onderzoek heeft zich in eerste instantie gericht op de kwaliteit van het vigerende algemeen beleidskader. Het algemeen beleidskader is onder andere getoetst aan de wettelijke eisen die het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de Gemeentewet daaraan stelt.

Casestudy

Daarnaast is een casestudy verricht naar de GROGZ en het WVS dit zijn twee van de Verbonden Partijen waarin de gemeente participeert. Er is geïnventariseerd welke de verwachtingen bij de gemeenteraad waren op het moment dat tot deelname werd besloten (om welke redenen werd/wordt samenwerking wenselijk geacht?), in hoeverre die verwachtingen waar zijn gemaakt en op welke wijze de raad hierover is geïnformeerd.

Afbakening

Het onderzoek is in de tijd afgebakend. Bij de bestudering van dossiers is niet verder terug gegaan dan het jaar 2004. Het meest recente afgesloten jaar dat is onderzocht is 2005 (ook jaarverslag aanwezig). Tot slot is ook naar de meeste recente stukken gekeken (o.a. programmabegroting 2007).

Verder zijn alleen de verwachtingen van de gemeenteraad in kaart gebracht en richtte het onderzoek zich op de mate waarin de gemeenteraad is geïnformeerd over de voortgang. De wijze waarop het college stuurt en toezicht houdt, viel buiten het bereik van dit onderzoek. De Lokale Rekenkamer heeft het toetsingskader vastgesteld dat bij dit onderzoek als uitgangspunt dient. Omwille

van het doel de onderzoeken ook onderling te kunnen vergelijken, is een generiek toetsingskader gehanteerd.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek was opgedeeld in een aantal fasen. Één van de stappen bestond uit de beoordeling van het algemeen beleidskader. Zowel het algemene beleidskader van de gemeente als een deel van het specifieke kader ten aanzien van Verbonden Partijen zijn bestudeerd en getoetst aan het normenkader. Deze fase van het onderzoek bestond grotendeels uit een bestudering van de dossiers.

Vervolgens zijn er twee Verbonden Partijen geselecteerd voor een verdiepingsslag. Van deze Partijen is op basis van een beperkte dossierstudie (raadsvoorstel, gemeenschappelijke regeling, statuten) een interview met een ambtelijke sleutelfiguur van de geselecteerde Verbonden Partij en een digitale enquête onder gemeenteraadsleden een analyse gemaakt van de verwachtingen.

Op basis van de beoordeling van de beleidskaders is een eindrapportage opgemaakt. In deze rapportage is het onderzochte beleidskader gespiegeld aan het normenkader en is verslag gedaan van de casestudy's. Ook wordt een handreiking ter beschikking gesteld met daarin goede voorbeelden uit de deelnemende gemeenten. De eindrapportage is voor ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor voorgelegd aan de gemeente.

Bijlage 2 – Normen

Wettelijke kaders

Wet gemeenschappelijke regelingen

Artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) luidt:

- 1) De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten kunnen afzonderlijk of tezamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten.
- 2) De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
- 3) Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.

e

t doel van deze wet is om regionale samenwerking tussen overheden te faciliteren. In de wet zijn ook enkele bepalingen opgenomen ten aanzien van de verantwoording en informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) behoort een gemeente in de programmabegroting de paragraaf 'Verbonden Partijen' op te nemen (artikel 15). In deze paragraaf worden de visie op en beleidsvoornemens rond Verbonden Partijen weergegeven. Deze paragraaf dient tevens terug te komen in het jaarverslag. Het is voor het inzicht van raden van belang dat de relatie tussen Verbonden Partijen en het publiek belang, zoals geconcretiseerd in de programma's, op hoofdlijnen wordt aangegeven. De memorie van toelichting bij het BBV maakt duidelijk dat het in de paragraaf dient te gaan om hoofdlijnen. Een uitgebreide lijst van Verbonden Partijen maakt

onderdeel uit van de productenrealisatie (artikelen 67 en 69 BBV). Deze lijst voorziet in informatie over de locatie, het openbaar belang, het resultaat van de Verbonden Partij en de veranderingen tijdens het begrotingsjaar zowel van beleid als van vermogen van de Verbonden Partij. Het betreft uitvoeringsinformatie van het college die voor zowel raad als derden relevant kan zijn.

Financiële verordening

Artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt dat van de raad wordt verwacht dat hij in een verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de regels voor de inrichting van de financiële organisatie vastlegt. In deze verordening kan nadere regelgeving over Verbonden Partijen worden opgenomen. De raad kan bijvoorbeeld ook het college opdragen een nota Verbonden Partijen op te stellen. De raad creëert hier als het ware de mogelijkheden om te kunnen sturen en te beschikken over de informatie om te kunnen controleren. De raad van Halderberge heeft in de financiële verordening ten aanzien van Verbonden Partijen enige bepalingen opgenomen in artikel 21 (zie paragraaf 3.1).

Procesverloop

Afweging tot deelname

Van het gemeentebestuur mag worden verwacht dat het de risico's ten aanzien van Verbonden Partijen zo goed mogelijk beheerst. Dit betekent in eerste instantie dat er een goede afweging wordt gemaakt om voor uitvoering van beleid door deelneming aan Verbonden Partijen te kiezen. Gezien de risico's die Verbonden Partijen met zich brengen dienen de voordelen substantieel te zijn. De optie van deelneming aan een Verbonden Partij moet hierbij worden afgewogen tegen de opties uitvoering in eigen beheer en uitbesteding.

De overweging die hierbij centraal dient te staan is of door deelname aan een Verbonden Partij de gemeentelijke doelen het best gerealiseerd worden en of dit op de meest efficiënte manier zal gebeuren. Het publieke belang moet gediend worden met de gemeentelijke deelname aan een Verbonden Partij. Het is van belang dat het bestuur van de gemeente bij de afweging tot deelname helder voor ogen heeft wat het wil bereiken met de deelname. Dit beoogde doel moet een centrale plaats krijgen in de gemeenschappelijke regeling.

Verankering van sturing

Indien op basis van deze afweging wordt gekozen voor deelname aan een Verbonden Partij, moeten taken en bevoegdheden tussen Verbonden Partij en gemeente goed worden vastgelegd. Hoe verder op afstand de gemeentelijke taken zijn gezet, hoe beter de sturing geregeld moet zijn. Het algemene doel dat de Verbonden Partij kent, kan door de verschillende Partijen op verschillende manieren worden uitgelegd of zelfs door de Verbonden Partij naast zich neer worden gelegd. Om te garanderen dat de regeling voldoet en zal blijven voldoen aan de eisen van de deelnemende gemeente, dienen ook hoofd- en subdoelen helder te worden vastgelegd.

Het is van belang dat de gemeenteraad algemene uitgangspunten op dit gebied vastlegt. Zeker voor een gemeente die voor een aanzienlijk deel is aangewezen op samenwerking, is dat van essentieel belang. De raad kan bijvoorbeeld in een nota (zichzelf) kaders opleggen rond het aangaan van een relatie met een Verbonden Partij en opnemen welke toezichthoudende en bestuurlijke verantwoordelijkheden de gemeente heeft. Op deze wijze verplicht de gemeenteraad zich tot een heldere rol- en doelomschrijving, wat ook een beter inzicht geeft in de sturingsmogelijkheden voor de raad.

Verankering van verantwoording

De volgende stap is om als gemeente voorwaarden te scheppen waarmee de sturing wordt beheerst. Een gemeente verkrijgt grip als ze inzicht heeft in het behalen van de doelen en in de besteding van het geld. Voor een beheerste sturing is het van belang dat inzichtelijk is wat er van de Verbonden Partijen verwacht kan worden en wat daar de financiële consequenties van zijn. Afspraken rond het omgaan met risico's horen erbij. Indien de gemeenteraad zijn doelen wil wijzigen, is het zowel voor de Partij als voor de raad van belang inzichtelijk te hebben wat de financiële implicaties hiervan zijn. Een Verbonden Partij krijgt zo reële kaders of doelstellingen aangereikt en de gemeenteraad zal niet met onvoorziene financiële risico's worden geconfronteerd.

Het is van belang dat het gemeentelijk apparaat tijdig stukken krijgt aangereikt van de Verbonden Partij zodat de organisatie de tijd heeft om een advies voor de bestuurlijk vertegenwoordiger op te stellen. Met de juiste informatie verbetert ook de kwaliteit van sturing door deze persoon binnen het bestuur.

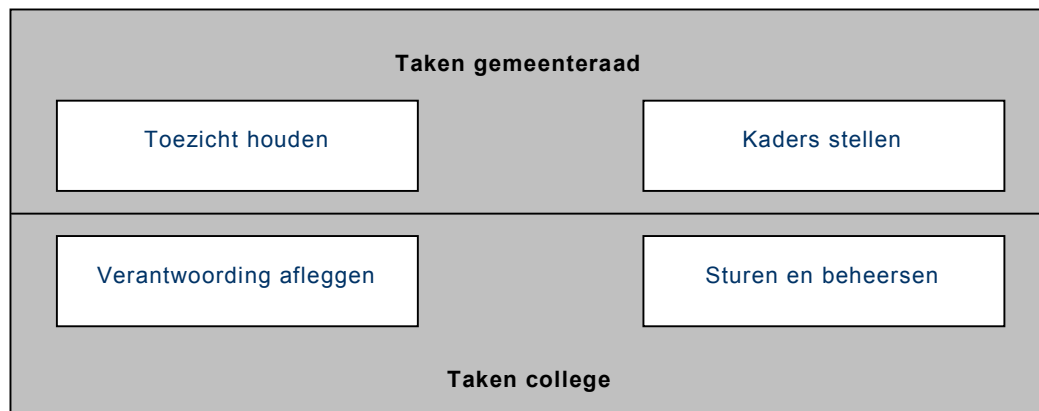
Verankering van toezicht

Het bewaken van het doelmatig functioneren van een Verbonden Partij, wordt niet alleen bereikt door het opleggen van verplichtingen aan de regeling. De gemeente dient actief toezicht te houden en de Verbonden Partij te controleren. Dit wordt mogelijk gemaakt door een georganiseerde informatieoverdracht vanuit de ambtelijke organisatie naar de vertegenwoordiger van de gemeente in het bestuur. Kwalitatief toezicht wordt gewaarborgd door zowel beleidsinhoudelijke, als financiële medewerkers naar de informatiestukken te laten kijken om te bezien of er afwijkingen zijn. Het is essentieel dat de gemeente genoeg kennis bezit om als opdrachtgever goed te kunnen sturen en toezicht te houden.

Rolverdeling

College - Het doel van deelname aan een Verbonden Partij is het uitvoering geven aan gemeentelijk beleid. In het duale stelsel is het de taak van het college om te beslissen hoe, binnen de door de raad gestelde kaders, uitvoering wordt gegeven aan het gemeentelijk beleid. In principe ligt de beslissing tot deelname aan een privaatrechtelijke Verbonden Partij bij het college. Ten aanzien van deelname aan publiekrechtelijke Verbonden Partijen (meestal gemeenschappelijke regelingen) dient in de meeste gevallen de raad een besluit te nemen of instemming te verlenen.

Als de Verbonden Partij eenmaal functioneert, is het de taak van het college toezicht te houden op de uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. Dit wordt ook beter mogelijk naarmate de bestuurder inzicht krijgt in de Verbonden Partij. De afgevaardigde bestuurder dient de raad actief te informeren over de activiteiten en prestaties van de Verbonden Partij en hij dient aan de Verbonden Partij de kaders van de raad te communiceren.



Figuur 3-1 Rolverdeling tussen raad en college bij Verbonden Partijen

Gemeenteraad - Het is meestal het college dat voorstelt deel te nemen aan een Verbonden Partij, maar het is de taak van de raad aan te geven welke de kaders zijn en welke de publieke taak is die de Verbonden Partij gaat uitvoeren. Deze kaders blijken uit algemene sturingsdocumenten, zoals de programmabegroting en beleidsnota's. Hier stelt de raad vast welke doelen er gerealiseerd moeten worden. Zijn deze doelen niet vastgelegd, dan is een Verbonden Partij in feite een lege huls. Wil een raad dus kunnen sturen op een regeling, dan dient hij vooraf het doel te hebben bepaald².

Als het doel is bepaald, is het aan de raad om toe te zien op de realisatie van de doelen. In het BBV is bepaald welke informatie de raad in ieder geval dient te ontvangen, bijvoorbeeld via de paragraaf Verbonden Partijen in de begroting en jaarstukken. De wet maakt het verder mogelijk voor de raad om eisen in de financiële verordening op te nemen ten aanzien van de informatie die hij verder wenst te ontvangen bijvoorbeeld rond de beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeenschappelijke regeling.

Ook kan de raad door middel van een standaard format voor de paragraaf Verbonden Partijen vastleggen hoe hij wenst dat de informatie gepresenteerd wordt. Daarnaast kan de raad aangeven of hij tussentijdse rapportages wenst te ontvangen en met welke frequentie. Standaardeisen rond het voorleggen van de

² Gemeenschappelijke regelingen die het gevolg zijn van een verplichte samenwerking nemen hierbij een bijzondere plaats in. De raad of het gemeentebestuur heeft hierin niet altijd volledige keuzevrijheid, omdat de verplichte samenwerking immers van bovenaf wordt opgelegd. Bij de verplichte samenwerking heeft het gemeentebestuur echter wel de mogelijkheid om invloed uit te oefenen.

begroting en wijzigingen van de regeling dienen te zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling zelf (of de statuten), zoals het aanbieden van de conceptbegroting aan de raad zodat zij hierop zienswijzen kunnen indienen. Specifieke kaders kunnen door de raad per Verbonden Partij worden gesteld.

Daarnaast heeft de raad een controlerende rol. De raad zal willen controleren of de Verbonden Partij de gemeentelijke taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit bewaakt en, zo nodig, bijstuurt. De gemeentelijke begroting en het jaarverslag vormen de natuurlijke aangrijpingspunten voor deze controle.

Bijlage 3 - Digitale enquête

De leden van de gemeenteraad van Halderberge zijn in februari per e-mail verzocht onderstaande vragenlijst in te vullen. De raadsleden hadden twee weken de tijd om te reageren, leden die na één week nog niet hadden gereageerd hebben een herinneringsmail gekregen. Van de aangeschreven raadsleden hebben negen ofwel 42,6% de vragenlijst ingevuld (hetgeen als een relatief lage response moet worden aangemerkt).

1. Sinds wanneer bent u raadslid?

▪ <i>Ik ben raadslid sinds de huidige raadsperiode.</i>	5	56 %
▪ <i>Ik ben raadslid sinds de vorige raadsperiode.</i>	3	33 %
▪ <i>Ik was al raadslid voor de vorige raadsperiode.</i>	1	11 %

2. Op welke manier bent u betrokken bij een gemeenschappelijke regeling of ander type Verbonden Partij?

▪ <i>Ik ben lid van het AB of DB van het WVS.</i>	0	0 %
▪ <i>Ik ben lid van het AB of DB van de GROGZ.</i>	0	0 %
▪ <i>Ik ben lid van het AB of DB van een andere GR.</i>	0	0 %
▪ <i>Ik ben bestuurslid van een ander type Verbonden Partij.</i>	0	0 %
▪ <i>Ik ben géén lid van het bestuur van een Verbonden Partij.</i>	9	100%

3. Waarvoor gebruikt u de paragraaf Verbonden Partijen?

▪ <i>De paragraaf geeft mij een overzicht van welke Verbonden Partijen er zijn voor mijn gemeente.</i>	5	55%
▪ <i>In de paragraaf staat het beleid dat onze gemeente voorstaat ten aanzien van Verbonden Partijen.</i>	1	11 %
▪ <i>In de paragraaf Verbonden Partijen bepaalt onze raad de resultaten die worden verwacht van de samenwerking in Verbonden Partijen.</i>	0	0 %
▪ <i>De paragraaf is een verplichte paragraaf, maar ik kan er niets mee.</i>	3	33 %
▪ <i>Ik gebruik of lees de paragraaf niet of nooit.</i>	1	11 %
▪ <i>Anders, nl.</i>	0	0 %

4. Wat was in uw gemeente de aanleiding voor het opstellen van een nota Verbonden Partijen?

▪ <i>Onze raad heeft daar in de Financiële verordening om gevraagd.</i>	0	0%
▪ <i>Onze raad heeft het college erom gevraagd zonder het in de Financiële verordening op te nemen.</i>	0	0 %
▪ <i>Het college heeft de nota op eigen initiatief aan de raad aangeboden.</i>	0	0 %

▪ <i>Dat is een wettelijke verplichting.</i>	4	44 %
▪ <i>Weet niet / NvT</i>	5	55 %
▪ <i>Anders, nl.</i>	0	0 %

5. In hoeverre bent u bekend met het Werkvoorzieningschap West Noord Brabant (WVS)?

▪ <i>Deze komt mij niet bekend voor.</i>	0	0 %
▪ <i>Ik ken de naam, maar weet niet precies wat deze Partij doet.</i>	0	0 %
▪ <i>Ik ken de naam en ben redelijk bekend met wat deze Verbonden Partij doet.</i>	6	67%
▪ <i>Ik ben goed bekend met deze Verbonden Partij.</i>	3	33%

6. Weet u ook waarom de gemeente deelneemt in het Werkvoorzieningschap West Noord Brabant (WVS)?

▪ <i>Deze samenwerking levert kostenbesparing op.</i>	1	11%
▪ <i>Samenwerking verbetert de dienstverlening / het product.</i>	2	22%
▪ <i>Door samenwerking kunnen we iets realiseren dat we alleen niet zouden kunnen.</i>	6	67%
▪ <i>Anders, nl.</i>	2	22%

Anders, nl:

Mensen met een beperking aan het werk te krijgen
Het uitvoeren van de Wet Sociale Werkvoorziening

7. Hoe komt u aan uw informatie om te beoordelen of het doel van de samenwerking in het Werkvoorzieningschap West Noord Brabant (WVS) wordt gerealiseerd?

▪ <i>Die haal ik uit de begroting en jaarstukken van mijn gemeente.</i>	3	33 %
▪ <i>Die haal ik uit stukken die het WVS aan de raad stuurt.</i>	7	77 %
▪ <i>Ik stel daarover vragen aan de wethouder.</i>	1	11 %
▪ <i>Ik bevraag in een raads- of commissievergadering onze vertegenwoordiger in het AB of DB</i>	2	22%
▪ <i>Deze informatie krijg/heb ik niet</i>	2	2 %
▪ <i>Anders, nl.</i>	0	0 %

8. Heeft u aan deze informatie voldoende om een oordeel te kunnen vormen over de realisatie van het doel van de samenwerking in het Werkvoorzieningschap West Noord Brabant (WVS)?

▪ <i>Ja, ik heb daar voldoende aan om een afgewogen oordeel te vormen.</i>	0	0 %
▪ <i>Ja, ik kan daarmee in grote lijnen een oordeel vellen.</i>	3	33 %
▪ <i>Nee, ik krijg net te weinig informatie om een oordeel te vormen.</i>	4	44%
▪ <i>Nee, ik kan er geen oordeel mee vellen.</i>	2	22 %
▪ <i>Ik heb geen idee, ik let daar niet zo op.</i>	0	0%

9. Krijgt u de informatie van het Werkvoorzieningschap West Noord Brabant (WVS) voldoende tijdig om hier als raad op te kunnen reageren?

- | | | |
|---|---|------|
| ▪ <i>Ja, we kunnen vrijwel altijd op tijd reageren.</i> | 1 | 11% |
| ▪ <i>Ja, maar het kost het college en/of de raad te veel tijd om op tijd met een reactie te komen.</i> | 2 | 22 % |
| ▪ <i>Nee, er is altijd te weinig tijd tussen het ontvangen van de informatie en het tijdstip waarop de reactie moet zijn gegeven.</i> | 3 | 33% |
| ▪ <i>Wij reageren nooit op informatie van het WVS.</i> | 1 | 11 % |
| ▪ <i>Ik heb geen idee, ik let daar niet zo op.</i> | 2 | 22% |

10. Heeft uw raad bij het aangaan van de samenwerking in het Werkvoorzieningschap West Noord Brabant (WVS) eisen gesteld ten aanzien van de informatievoorziening?

- | | | |
|--|---|-------|
| ▪ <i>Nee, de raad heeft geen eisen gesteld.</i> | 0 | 0 % |
| ▪ <i>Nee, er is wel over gesproken, maar de raad heeft geen eisen gesteld.</i> | 0 | 0 % |
| ▪ <i>Ja, de raad heeft wel eisen gesteld, maar ze zijn niet ingewilligd.</i> | 1 | 11 % |
| ▪ <i>Ja, de raad heeft eisen gesteld en ze zijn ingewilligd.</i> | 2 | 22, % |
| ▪ <i>Weet niet / NvT</i> | 6 | 66 % |

11. Wordt volgens u het doel van de samenwerking in het Werkvoorzieningschap West Noord Brabant (WVS)?

- | | | |
|--|---|------|
| ▪ <i>Ja, volledig.</i> | 1 | 11% |
| ▪ <i>Ja, ten dele.</i> | 3 | 33% |
| ▪ <i>Nee, slechts beperkt.</i> | 1 | 11% |
| ▪ <i>Nee, helemaal niet.</i> | 1 | 11 % |
| ▪ <i>Ik heb geen idee, ik heb me daar niet in verdiept.</i> | 1 | 11% |
| ▪ <i>Ik heb geen idee, ik heb daarover te weinig informatie.</i> | 2 | 22 % |

12. Hoe behandelt uw raad doorgaans de begroting en jaarstukken van het Werkvoorzieningschap West Noord Brabant (WVS)?

- | | | |
|---|---|------|
| ▪ <i>Die staan op de lijst van ingekomen stukken en worden alleen besproken als iemand daarom vraagt.</i> | 2 | 22 % |
| ▪ <i>Die worden altijd besproken in een raadscommissie.</i> | 3 | 33 % |
| ▪ <i>Die worden altijd besproken in een raadsvergadering.</i> | 0 | 0 % |
| ▪ <i>Die worden altijd besproken in een raadscommissie vergadering én een raadsvergadering.</i> | 1 | 11% |
| ▪ <i>Die stukken worden nooit behandeld.</i> | 2 | 22% |
| ▪ <i>Weet niet / NvT</i> | 1 | 11 % |

13. Wordt uw raad wel eens op een andere manier dan via een begroting of jaarrekening geïnformeerd over ontwikkelingen bij het Werkvoorzieningschap West Noord Brabant (WVS)?

▪ <i>Onze vertegenwoordiger(s) in het AB of DB informeren de raad regelmatig over lopende zaken.</i>	1	11 %
▪ <i>De raad ontvangt regelmatig voortgangsrapportages.</i>	1	11 %
▪ <i>De raad wordt geïnformeerd bij bijzondere omstandigheden of bijzondere ontwikkelingen.</i>	4	44%
▪ <i>De raad wordt geïnformeerd als hij daarom vraagt.</i>	2	22%
▪ <i>De raad wordt verder niet geïnformeerd over ontwikkelingen bij het WVS.</i>	1	11%
▪ <i>Anders, nl.</i>	1	11 %

Anders, nl: Excursie werkvoorzieningschap

14. In hoeverre bent u bekend met de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ)?

▪ <i>Deze komt mij niet bekend voor.</i>	1	11%
▪ <i>Ik ken de naam, maar weet niet precies wat deze Partij doet.</i>	5	56%
▪ <i>Ik ken de naam en ben redelijk bekend met wat deze Verbonden Partij doet.</i>	2	22%
▪ <i>Ik ben goed bekend met deze Verbonden Partij.</i>	1	11%

15. Weet u ook waarom de gemeente deelneemt in de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ)?

▪ <i>Deze samenwerking levert kostenbesparing op.</i>	0	0%
▪ <i>Samenwerking verbetert de dienstverlening / het product.</i>	5	63%
▪ <i>Door samenwerking kunnen we iets realiseren dat we alleen niet zouden kunnen.</i>	6	75%
▪ <i>Anders, nl.</i>	0	0 %

16. Hoe komt u aan uw informatie om te beoordelen of het doel van de samenwerking in de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ) wordt gerealiseerd?

▪ <i>Die haal ik uit de begroting en jaarstukken van mijn gemeente.</i>	1	11%
▪ <i>Die haal ik uit stukken die de GROGZ aan de raad stuurt.</i>	3	33%
▪ <i>Ik stel daarover vragen aan de wethouder.</i>	1	1 %
▪ <i>Ik bevraag in een raads- of commissievergadering onze bestuurlijk vertegenwoordiger in het AB of DB van de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ).</i>	2	22%
▪ <i>Deze informatie krijg/heb ik niet</i>	4	44%
▪ <i>Anders, nl.</i>	0	0%

17. Heeft u aan deze informatie voldoende om een oordeel te kunnen vormen over de realisatie van het doel van de samenwerking in de GROGZ?

- | | | |
|--|---|-----|
| ▪ <i>Ja, ik heb daar voldoende aan om een afgewogen oordeel te vormen.</i> | 0 | 0% |
| ▪ <i>Ja, ik kan daarmee in grote lijnen een oordeel vellen.</i> | 4 | 44% |
| ▪ <i>Nee, ik krijg net te weinig informatie om een oordeel te vormen.</i> | 1 | 11% |
| ▪ <i>Nee, ik kan er geen oordeel mee vellen.</i> | 4 | 44% |
| ▪ <i>Ik heb geen idee, ik let daar niet zo op.</i> | 0 | 0% |

18. Krijgt u de informatie van de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ) voldoende tijd om hier als raad op te kunnen reageren?

- | | | |
|---|---|-----|
| ▪ <i>Ja, we kunnen vrijwel altijd op tijd reageren.</i> | 1 | 11% |
| ▪ <i>Ja, maar het kost het college en/of de raad te veel tijd om op tijd met een reactie te komen.</i> | 0 | 0% |
| ▪ <i>Nee, er is altijd te weinig tijd tussen het ontvangen van de informatie en het tijdstip waarop de reactie moet zijn gegeven.</i> | 6 | 67% |
| ▪ <i>Wij reageren nooit op informatie van de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ).</i> | 0 | 0% |
| ▪ <i>Ik heb geen idee, ik let daar niet zo op.</i> | 2 | 22% |

19. Heeft uw raad bij het aangaan van de samenwerking in de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ) eisen gesteld ten aanzien van de informatievoorziening?

- | | | |
|--|---|-----|
| ▪ <i>Nee, de raad heeft geen eisen gesteld.</i> | 1 | 11% |
| ▪ <i>Nee, er is wel over gesproken, maar de raad heeft geen eisen gesteld.</i> | 2 | 22% |
| ▪ <i>Ja, de raad heeft wel eisen gesteld, maar ze zijn niet ingewilligd.</i> | 0 | 0% |
| ▪ <i>Ja, de raad heeft eisen gesteld en ze zijn ingewilligd.</i> | 1 | 11% |
| ▪ <i>Weet niet / NvT</i> | 5 | 56% |

20. Wordt volgens u het doel van de samenwerking in de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ) gerealiseerd?

- | | | |
|--|---|-----|
| ▪ <i>Ja, volledig.</i> | 0 | 0% |
| ▪ <i>Ja, ten dele.</i> | 2 | 22% |
| ▪ <i>Nee, slechts beperkt.</i> | 0 | 0% |
| ▪ <i>Nee, helemaal niet.</i> | 1 | 11% |
| ▪ <i>Ik heb geen idee, ik heb me daar niet in verdiept.</i> | 0 | 0% |
| ▪ <i>Ik heb geen idee, ik heb daarover te weinig informatie.</i> | 6 | 67% |

21. Hoe behandelt uw raad doorgaans de begroting en jaarstukken van de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ)?

- | | | |
|---|---|-----|
| ▪ <i>Die staan op de lijst van ingekomen stukken en worden alleen besproken als iemand daarom vraagt.</i> | 3 | 33% |
| ▪ <i>Die worden altijd besproken in een raadscommissie.</i> | 2 | 22% |
| ▪ <i>Die worden altijd besproken in een raadsvergadering.</i> | 0 | 0% |
| ▪ <i>Die worden altijd besproken in een raadscommissievergadering</i> | | |

▪	<i>én een raadsvergadering.</i>	1	11%
▪	<i>Die stukken worden nooit behandeld.</i>	1	11%
▪	<i>Weet niet / NvT</i>	2	22%

22. Wordt uw raad wel eens op een andere manier dan via een begroting of jaarrekening geïnformeerd over ontwikkelingen bij de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ)?

▪	<i>Onze vertegenwoordiger(s) in het AB of DB informeren de raad regelmatig over lopende zaken.</i>	0	0%
▪	<i>De raad ontvangt regelmatig voortgangsrapportages.</i>	0	0%
▪	<i>De raad wordt geïnformeerd bij bijzondere omstandigheden of bijzondere ontwikkelingen.</i>	5	63%
▪	<i>De raad wordt geïnformeerd als hij daarom vraagt.</i>	2	25%
▪	<i>De raad wordt verder niet geïnformeerd over ontwikkelingen bij de GROGZ.</i>	2	25%
▪	<i>Anders, nl.</i>	0	0%

23. Zijn er wat u betreft nog bijzonderheden in uw gemeente ten aanzien van Verbonden Partijen?

Verbonden Partijen wordt gezien als een algemeen verhaal. Raad is zich te weinig bewust van haar bevoegdheden. Kennis bij raadsleden ontbreekt veelal en men volgt college en ambtelijk apparaat, in plaats van te handelen als hoogste bestuursorgaan binnen gemeente. Weinig kritisch, het ambtelijk apparaat zal het wel goed hebben. Is misschien in de nieuwe periode vanaf maart 2006 nog niet aan de orde geweest. Kan nog komen.

