Quick scan “De raad en de gemeenschappelijke regeling: een tandeloze tijger?”

Onderzoeksopzet



Datum: april 2023

Onderzoekers: Greet Seinen, Rom Afman
Namens de rekenkamercommissie Heerenveen

Inhoud

Inleiding

1.1 Aanleiding

Raadsfracties hebben het onderwerp “De rol van de raad bij gemeenschappelijke regelingen” aangedragen om op te nemen in het onderzoeksprogramma 2023. De rekenkamercommissie Heerenveen neemt graag het onderwerp gemeenschappelijke regeling als onderzoeksthema over en maakt het wat specifieker door ook aandacht te besteden aan de consequenties van de per 1 juli 2022 gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) waarbij de democratische legitimatie voor gemeenteraden is versterkt.

1.2 Vormen van intergemeentelijk samenwerking

Door de Wgr kunnen gemeenten, provincies en waterschappen samenwerken in publiekrechtelijke constructies. De Wgr kent vijf vormen van intergemeentelijke samenwerking. Dat zijn:

- de regeling zonder meer
  De “regeling zonder meer” (art. 1 Wgr) is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten, waar delegeren en mandateren niet aan de orde is. Voorbeelden hierbij zijn convenanten, intentieovereenkomsten, bestuursafspraken e.d. Daarin wordt geregeld de intentie tot samenwerking evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden;

- de centrumgemeente
  De constructie van centrumgemeente (art. 1 Wgr) is eveneens gebaseerd op de Wgr. De deelnemers komen overeen dat bevoegdheden van de ene gemeente worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van een andere gemeente (wettelijke grondslag art. 10.4 Algemene wet bestuursrecht). Het ene gemeentebestuur mandateert dus bestuursbevoegdheden aan het andere

- een gemeenschappelijk orgaan
  Een gemeenschappelijk orgaan (art. 8, lid 2 Wgr)) is een lichtere vorm van samenwerking op basis van de Wgr, met een beperkte rechtspersoonlijkheid. Personeel moet daarom altijd in dienst zijn van één of meer deelnemers. Een gemeenschappelijk orgaan heeft alleen een Dagelijks Bestuur (DB), zodat sterke sturing vanuit de afzonderlijke gemeenten vereist is.

- de bedrijfvoeringsorganisatie
  De bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 8, lid 3 Wgr) is een (nieuwe) lichte samenwerkingsvorm in de Wgr. De belangrijkste verandering is de introductie van een enkelvoudig bestuur in plaats van een geleed bestuur. Op die manier wordt de bestuurlijke drukte deels voorkomen, en wordt de aansturing van de bedrijfsorganisatie eenvoudiger. Daarmee kan een vlucht naar privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden worden voorkomen, nu deze qua sturing en verantwoording suboptimaal zijn.

- een openbaar lichaam
  Een openbaar lichaam (art. 8, lid 1 Wgr) is de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wgr en is ook de meest uitgebreide vorm van samenwerking. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer. Gemeenten die deelnemen aan een openbaar lichaam kunnen taken en bevoegdheden delegeren aan het openbaar lichaam. Het openbaar lichaam heeft een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB).

1.3 Aanleiding en doel van het onderzoek

In de context van de bestuurlijke inrichting van Nederland is deelname aan samenwerkingsverbanden een vanzelfsprekendheid. Door de toename van de complexiteit en het aantal taken die door lagere overheden moeten worden uitgevoerd, is het aantal samenwerkingsverbanden in korte tijd eveneens toegenomen. In 2017 werkten gemeenten in gemiddeld 27 verbanden samen, drie jaar later is dat aantal gestegen naar gemiddeld 33[1]. Dit beeld staat in contrast met het ooit zo overzichtelijke huis van Thorbecke met daarin herkenbare bestuurslagen gemeenten, provincies en rijk.
Vanwege de grote hoeveelheid en verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden wordt er dan ook wel gesproken over het binnenlands bestuur als “lappendeken” of “bestuurlijke spaghetti”. Dit maakt het ook voor volksvertegenwoordigers steeds lastiger een weg te vinden in een versnipperd veld van taken, organisaties en bestuurlijke besluitvormingsprocessen.

Doel van het onderzoek is dan ook om vanuit het perspectief van de raad inzicht te verkrijgen hoe het staat met de grip op gemeenschappelijke regelingen en na te gaan of en hoe deze kan worden versterkt, ook gelet op de (extra) instrumenten die de nieuwe wet biedt.

Het onderzoek wordt uitgevoerd in de vorm van een QuickScan. Dat betekent dat het onderzoek in een kort tijdsbestek wordt uitgevoerd, met een beperkte scope en diepgang.

2 Onderzoeksvragen

2.1 Hoofd -en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is:

Welke mogelijkheden heeft de gemeenteraad om zijn grip op gemeenschappelijke regelingen te versterken en hoe geeft de gemeenteraad in het verlengde daarvan invulling aan de sturings- en controlemogelijkheden die er zijn?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in meerdere deelvragen:

1. Heeft de gemeente Heerenveen een visie op de samenwerking met andere gemeenten c.a. in gemeenschappelijke regelingen?
2. Hoe geeft de gemeente Heerenveen sturing en verantwoording van gemeenschappelijke regelingen vorm?

[1] Tweede Kamer, 2019-2020, 35 513, nr. 3, p. 2.

3. In hoeveel gemeenschappelijke regelingen neemt de gemeente Heerenveen deel en in welke vorm?
4. Is er bij de onder 3 geïnventariseerde gemeenschappelijke regelingen een duidelijke koppeling tussen beleidsdoelen van de gemeente Heerenveen enerzijds en de doelen van de gemeenschappelijke regeling anderzijds?[2]
5. Welke "toolbox" biedt de onlangs gewijzigde Wgr aan de raad om zijn kaderstellende en controlerende taak te verstevigen?
6. Geef een beeld van de betrokkenheid van de raad op de onderdelen sturen en controleren door bij twee nog nader te bepalen gemeenschappelijke regelingen o.a. te toetsen welke werkwijze het openbaar lichaam daarbij hanteert en welke 'spelregels' daarbij gelden?

3 Normenkader

De uitkomsten van de onderzoeksvragen worden getoetst aan een nog vast te stellen normenkader. De rekenkamercommissie stelt het normenkader vast op basis van deskresearch en beleidsanalyse.

4 Werkwijze bij uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek wordt in drie fasen uitgevoerd:

1. Deskresearch en beleidsanalyse:
   - Bestuderen wettelijk kader en ontwikkelingen;
   - Bestuderen gemeentelijke visie m.b.t. Wgr;
   - Inventariseren aantal gemeenschappelijke regelingen waarin wordt deelgenomen de vorm waarin;
   - Toetsen beleidsdoelstellingen gemeente aan beleidsdoelstellingen gemeenschappelijke regeling;
   - Financiële consequenties gemeenschappelijke regeling 2021 en 2022
   - Bestuderen relevante openbare bronnen.

2. Interviews:
   - Met ambtelijke betrokkenen, zoals ambtenaar gemeenschappelijke regelingen, directielid, vakinhoudelijke ambtenaar bij de nog te selecteren gemeenschappelijke regelingen die worden doorgelicht en concerncontroller (5)
   - Betrokken portefeuillehouders geselecteerde gemeenschappelijke regelingen (2);
   - Directeuren openbaar lichaam geselecteerde gemeenschappelijke regelingen (2)
   - Raadsdelegatie (1)

3. Praktijktoets
   - Twee nog nader te bepalen gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam worden uitgediept op de betrokkenheid van de raad op de onderdelen sturen en controleren (o.a. nagaan welke werkwijze hanteert het openbaar lichaam m.b.t. betrokkenheid raad, welke "spelregels" gelden daarbij)

[2] Afhankelijk van het aantal gemeenschappelijke regelingen kan hieruit ook een steekproef plaatsvinden.

5 Tijdpad

	mei	augustus-september	oktober	november	december
startbijeenkomst	x				
deskresearch		xx			
beleidsanalyse		xx			
interviews			xx		
concept t.b.v. ambtelijke verificatie				xx	
eindrapport t.b.v. bestuurlijk wederhoor					xx

6 Kosten en randvoorwaarden

Activiteit	**Onderzoeker Tarief € 60,-**	**Secretariaat**	**Kosten**
Uitwerking onderzoeksplan	**8**		
Startbijeenkomst	**6**		
Deskresearch/data-analyse	**8**		
Beleidsanalyse	**15**		
Opstellen normenkader	**6**		
Opstellen tussenrapportage	**6**		
Interview- **9 individuele interviews** **(incl. voorbereiding, verslaglegging)**	**54**	**PM**	
Groepsinterviews 1	**8**	**PM**	
		PM	
Rapportage	**40**		
Verwerking ambtelijk/bestuurlijk wederhoor	**10**		
Projectmanagement/ afstemming	**15**		

Onvoorzien	**10**		
Totaal uren/kosten	**186**	**PM**	**€ 11.160**

De veronderstelling is dat de inzet van de griffie binnen de bestaande /beschikbare uren kan worden opgevangen. De kosten zijn exclusief btw en de reis- en verblijfkosten en bureaukosten.