Toelichting Agenderingsverzoek WGR

Opmerking vooraf

Aan de raad worden binnenkort een groot aantal wijzigingen aangeboden van reeds bestaande Gemeenschappelijke Regelingen. Daarbij wordt invulling gegeven aan eis dat deze regeling moeten voldoen aan de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen.
Op deze voorgestelde wijzigingen kan op dit moment met name worden gereageerd door het formuleren van wensen en bedenkingen. Dat betekent dat we bij deze behandeling wel die wensen kunnen uiten maar er geen zekerheid bestaat dat die ook worden meegenomen. Dat hangt mede af van de partnergemeenten in de gemeenschappelijke regeling.

De bedoeling van de hieronder gestelde vragen is om te komen tot een afweging van de gewenste kaderstellende invloed van de raad op de regeling. Dat kan en mag in onze visie per regeling verschillen. Deze notitie probeert een aanzet tot een eigen afwegingskader te bieden. Realisering daarvan voor bestaande regelingen vraagt zoals gezegd de medewerking van andere partijen. Voor nieuwe regelingen biedt het wel een afwegingskader.

Achtergrond

(bron: VNG Handreiking)

Op 1 juli 2022 is een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in werking getreden. Deze wijziging heeft als voornaamste doelstelling de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Dit geschiedt via een versterking van de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen. Daartoe worden enkele wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen opgenomen. De belangrijkste worden hier opgesomd:

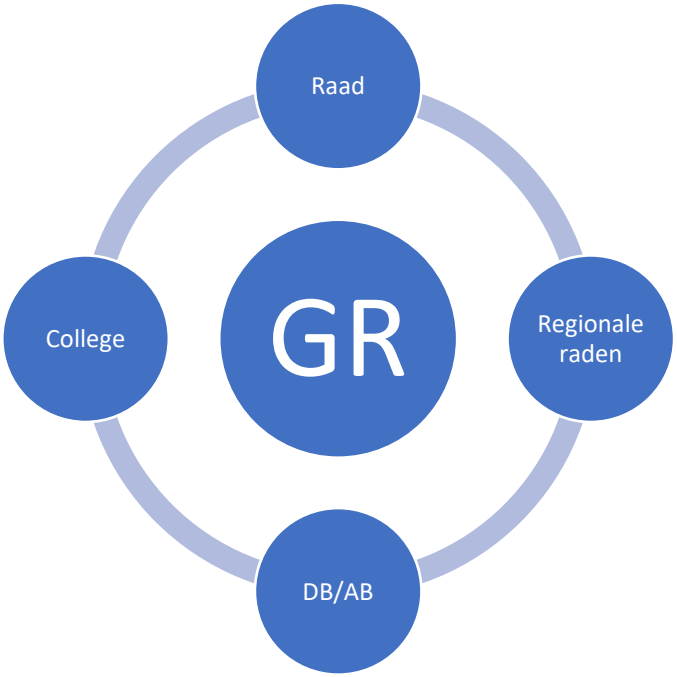
- Meer betrokkenheid gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen
- Zienswijzen bij treffen/wijzigen college- en/of burgemeestersregeling
- Reactie op zienswijzen ontwerpbegroting
- Zienswijzen op andere besluiten dan ontwerpbegroting
- Actieve informatieplicht bestuur samenwerkingsverband
- Regionale raadsadviescommissie
- Langere termijnen P&C-cyclus
- Regionaal enquêterecht
- Versterking positie rekenkamer(functie)
- Betrokkenheid ingezetenen bij voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid

- Verplichte afspraken rond evaluatie
- Verplichte opneming van een uitgebreidere uittredingsregeling

Naast het implementeren van deze door de wetswijziging ingegeven veranderingen, speelt ook de wens van de raad om meer grip op de GR-en te krijgen.

Belanghebbenden

Belangrijk daarbij is dat de raad relaties heeft met drie belanghebbenden:



De relatie Raad-College is daar het gemakkelijkst te beïnvloeden vanuit onze eigen raad.

GESPREKSPUNT 1: Willen we primair sturen via onze college-vertegenwoordiging binnen de GR of ook via de regionale raden of het DB/AB?

De verschillende spelers rondom een GR leiden tot diverse opties voor het te kiezen bestuursmodel:

- Reactief via de portefeuillehouder
  Dit is eigenlijk het huidige model. De raad wordt pas in stelling gebracht wanneer het bestuur van de GR het beleid (ondernemingsplan, begroting etc.) heeft opgesteld. De raad kan via een zienswijze (zeer beperkt) bijsturen
- Actief via de portefeuillehouder
  Hierbij spreekt de raad met de portefeuillehouder voorafgaand aan het opstellen van het beleid van de GR. Zo kan de raad kaders meegeven over de vorming van beleid voorafgaande aan de opstelling daarvan. Uiteraard zijn er in een GR meerdere Raden aan zet, maar door vroeg in het proces de kaders mee te geven is er meer invloed
- Door regionale samenwerking tussen de Raden
  Zoals de raad een kaderstellende rol heeft richting het college, zouden de Raden uit de regio een gemeenschappelijke kaderstellende rol richting het bestuur van de GR kunnen organiseren. Dit kan vele vormen hebben, zoals een regionale raad of een adviescommissie.

Afstemming van (verschillende) belangen van de deelnemende Raden, vindt daarbij plaats voorafgaand aan het kaderstellende besluit dat aan de GR wordt meegegeven.

- Directe sturing binnen de GR
  Het is ook mogelijk om (afgevaardigden van) de Raden een directe rol in de GR te geven en zo te kunnen sturen op de kaderstelling. Dit kan bijvoorbeeld door deelname in het DB of AB

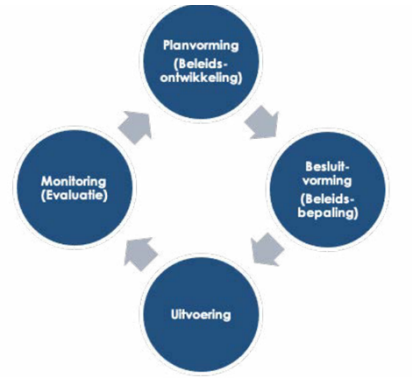
GESPREKSPUNT 2: welk van de 4 sturingsmodellen willen we vooral op inzetten?

Kaderstellende rol vanuit beleidscyclus

(uit VNG-handreiking:)

Gemeenteraden proberen in de praktijk nog weleens vooral te sturen op de financiële of bedrijfsmatige kant. Sturing op de beleidscyclus is echter veel belangrijker. Daar raakt de samenwerking aan raadsverantwoordelijkheden. Veel gemeenschappelijke regelingen mogen dan wel uitvoerend van aard zijn, dat betekent niet dat het pakket zich louter beperkt tot bedrijfsvoerings- of uitvoeringstaken. Het samenwerkingsverband bereidt immers vaak verschillende beleidsafwegingen voor en die moeten inzichtelijk worden gemaakt voor college én gemeenteraad. Deze beleidscyclus leidt uiteindelijk vaak tot een formeel raadsbesluit (zeker bij uitvoeringsregelingen of gemeenschappelijke regelingen die met mandaat werken), te weten het vaststellen of wijzigen van een verordening, de gemeentelijke begroting of een kaderstellend plan (zoals bijvoorbeeld het bestemmingsplan/ omgevingsplan). Het is in deze beleidscyclus dan ook van groot belang dat de gemeenteraden vroegtijdig betrokken zijn om zo hun kaderstellende rol te kunnen pakken (en daarbij eventueel ook ruimte te laten voor burgerparticipatie). Het zijn immers de gemeenteraden die de politieke beleidskeuzes zouden moeten maken, en vanuit het oogpunt van democratische controleerbaarheid dit ook in openbare vergaderingen moeten bediscussiëren. Zo kunnen goede inhoudelijke, maar ook politieke afwegingen worden gemaakt.

De samenwerking is immers vaak niet bedoeld om de gemeentelijke beleidsvrijheid in te perken. De gemeenteraden moeten niet gehinderd worden bij het verwezenlijken van hun eigen lokale doelen. Vroegtijdige sturing moet vooral in de fase van planvorming en in de overloop naar besluitvorming plaatsvinden, daarna staat het beleid immers vast. In de fase van planvorming liggen alle opties nog open en zodoende kan er dan nog flink gestuurd worden, terwijl bij de formele besluitvorming veel inhoudelijke keuzes feitelijk al gemaakt zijn. De raad kan in de fase van uitvoering en monitoring zich juist wat meer op afstand en vooral controlerend opstellen. Pas wanneer uit de uitvoering en monitoring blijkt dat bijsturing (bijv. beleidsveranderingen) nodig of wenselijk is, dan begint de beleidscyclus opnieuw en is de raad weer actiever betrokken.



GESPREKSPUNT 2: Op welk moment willen we sturen?

(a) In en vanuit de eigen gemeentelijke P&C cyclus

(b) voorafgaand aan de P&C cyclus van de GR, tijdens de beleidsontwikkeling of

(c) tijdens de P&C cyclus van de GR (tijdens de besluitvorming/beleidsbepaling, wanneer er een ontwerp-plan of -begroting is).

Sturingsinstrumenten

Er zijn verschillende vormen van sturing (bron: Nota Verbonden Partijen, Krimpenerwaard 2018):

a) sturing bij de oprichting van of de toetreding tot een verbonden partij;
Juist door de scope goed te definiëren stuur je op die gebieden waar de nadruk op samenwerking in de regio ligt en waar die op het lokale beleidsproces ligt. Uiteraard zijn er ook tussenvormen denkbaar, waarbij je weliswaar de GR opdracht geeft om taken uit te voeren, maar waar de nadruk ligt op de eigen gemeentelijke beleidskeuzen (die dus van gemeente tot gemeente verschillend kunnen zijn): een cafetariamodel. De 4 schillen die RDOG MH (nu HECHT) gebruikt zijn daar een voorbeeld van: (1) wettelijke gestandaardiseerde taken, (2) niet-wettelijke taken, maar wel gestandaardiseerd voor alle deelnemers, (3) optionele, maar wel gestandaardiseerde taken en (4) specifieke taken voor één deelnemer.

b) sturing bij de benoeming van gedelegeerden;
De raad bepaalt op voordracht van het college wie in het Algemeen Bestuur dan wel Dagelijks Bestuur zitting neemt namens de gemeente.

c) sturing (en controle) via reguliere sturingsmomenten van de GR (begroting, jaarrekening);
Dit is de huidige wijze. Het is echter ook mogelijk om niet via zienswijze aan het eind van het proces te sturen, maar middels een kaderstellend document voorafgaande aan de P&C cyclus van de GR te sturen.

d) sturing (en controle) via eigen begroting en jaarrekening (paragraaf verbonden partijen);
In de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening wordt per verbonden partij onder andere ingegaan op ontwikkelingen en risico's. De paragraaf biedt uiteraard geen rechtstreekse sturingsmogelijkheid op de verbonden partijen, maar op basis van deze informatie kunnen raadsleden en bestuursleden om extra informatie vragen of ter verantwoording roepen.

e) sturing (en controle) door en via gedelegeerden;
De gemeentelijke deelnemers in een verbonden partij zien toe op de belangen van de verbonden partij als geheel, maar natuurlijk zullen zij de specifieke belangen en wensen van de individuele gemeente inbrengen ten behoeve van de integrale afweging in het Algemeen Bestuur en/of Dagelijks Bestuur van de verbonden partij. Zij hebben echter niet in alle gevallen zicht op de wensen van raad en/of college. Omgekeerd hebben raadsleden ook vaak weinig zicht op wat er speelt binnen de verbonden partijen en informeren zij daar ook niet naar.

f) sturing via periodiek raadsbijeenkomst;
Het staat de raad volledig vrij om verbonden partijen aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Dat kan op verschillende manieren. De raad kan bijvoorbeeld tweejaarlijks het beleid van elke verbonden partij op voorhand en na afloop van het begrotingsjaar expliciet met het college bespreken. Een optie is dit te koppelen aan de behandeling van de

begrotingen en jaarrekeningen van de verbonden partijen. Hiermee wordt een extra vergadermoment voorkomen en kan goed worden ingegaan op specifieke ontwikkelingen, risico's e.d. voor de betreffende verbonden partijen. Op deze raadsbijeenkomsten kan er dan specifiek aandacht zijn voor de regionale opgaven en belangen. Voor sommige GR-en zou dit jaarlijks kunnen plaatsvinden, voor anderen is eens in de 2 of 4 jaar voldoende.

g) overige sturingsmomenten.
Voor specifieke onderwerpen organiseren de verbonden partijen soms zelf één of meerdere bijeenkomsten voor raadsleden. Deze bijeenkomsten zijn bedoeld om raadsleden te informeren of om uitgangspunten te verzamelen. Het is ook mogelijk dat op initiatief van een wethouder of naar aanleiding van vragen van raadsleden binnen de gemeente een bijeenkomst wordt georganiseerd waarbij bijvoorbeeld een directeur van een verbonden partij tekst en uitleg geeft over de verbonden partij.

Aan de instrumenten van de Nota Verbonden partijen kan het nieuwe evaluatie-instrument uit de nieuwe WGR worden toegevoegd (bron: VNG Handreiking)

h) Evaluatie.

Veel gemeenschappelijke regelingen hebben al een bepaling omtrent een periodieke evaluatie, maar er zijn er zeker ook veel die dat nog niet hebben. Om die reden schrijft deze bepaling voor dat er afspraken gemaakt moeten worden. Die afspraak kan overigens ook zijn dat er niet geëvalueerd wordt, maar dat moet dan wel expliciet opgeschreven worden.

Een periodieke evaluatie van de gemeenschappelijke regeling ligt echter voor de hand. Dat kan dan een beperkte evaluatie van de regeling zelf zijn, maar natuurlijk ook een meer omvattende evaluatie naar het functioneren van de samenwerking en het samenwerkingsverband. Zijn doelstellingen wel bereikt, en waar zitten nog verbeterpunten? Een mooi moment van zo'n evaluatie is in het laatste jaar van een raadsperiode. De evaluatie kan dan nog worden uitgevoerd met de colleges en raden die kennis over de gang van zaken bezitten, terwijl het uiteindelijke rapport en advies dan direct aan het begin van de nieuwe raads- en collegeperiode betrok- ken kunnen worden bij eventuele nieuwe beleidskeuzes. Dat maakt sturing makke- lijker. Risico is wel dat wanneer alle gemeenschappelijke regelingen dit doen, dat de gemeenteraad in zijn eerste jaar overspoeld wordt met evaluatierapporten en daardoor door de bomen het bos niet meer ziet. Het is dan ook verstandig de peri- odes voor evaluatie van de verschillende gemeenschappelijke regelingen enigszins op elkaar af te stemmen.

GESPREKSPUNT 3: welke van deze stuurinstrumenten willen we vooral inzetten?

GESPREKSPUNT 4: voor welke GR-en willen we een cafetariamodel ontwikkelen om zo ruimte voor lokaal beleid binnen de GR te creëren?

Waar sturen en controleren we op

Er zijn verschillende niveaus waarop we als raad een GR kunnen sturen. Gemeenschappelijk daarin is dat je vooraf (kaderstellend) doelen stelt en achteraf (controlerend) evalueert of de doelen zijn behaald.

De methode Theory of Change kent een aantal beschouwingsniveaus waarop je dit kunt doen:

1. Impact: welke maatschappelijke opgave wil je invullen (b.v. minder CO2-uitstoot)
2. Outcome: welke maatschappelijke verandering wil je creëren (b.v. meer huizen met zonnepanelen)
3. Output: wat levert je eigen organisatie zelf op (b.v. subsidie voor zonnepanelen)
4. Activiteiten: wat doet de eigen organisatie (b.v. subsidie-aanvragen behandelen)
5. Input: wat heeft de eigen organisatie daarvoor nodig (b.v. geld)

GESPREKSPUNT 5: Waar sturen en controleren we op?