

Eindrapport Werkgroep
Grip op gemeenschappelijke regelingen



Werkgroepleden:

Maria van den Broek
Jeanne van Eert
Matt Kanters
Ferenc Koolen

Ondersteuning griffie:

Joyce le Comte

Gemeente Boekel, december 2023

1. Inleiding

Veel gemeenteraadsleden in het land hebben moeite met het kunnen uitoefenen van hun kaderstellende taak, budgetrecht en controlerecht als het gaat om de diverse samenwerkingsverbanden¹ waarin gemeenten deelnemen (hierna “GR-en” genoemd).

Ook landelijk is aandacht voor de democratische legitimatie van de GR-en. Met het wetsvoorstel “Versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen” is een stap gezet om de positie van de raden bij besluitvorming door gemeenschappelijke regelingen te versterken. Een ander doel van de wet is de controlerende rol van de gemeenteraad te verbeteren. Dit gebeurt deels door bestaande bevoegdheden aan te passen. De wet biedt ook nieuwe instrumenten aan voor de raden. Denk aan de mogelijkheid een adviescommissie in te stellen.

GR-en waarin Gemeente Boekel deelneemt hebben de eigen regeling inmiddels aangepast aan de nieuwe wetgeving en dit ter besluitvorming aan de betrokken gemeenteraden voorgelegd.

1.1. Aanleiding instellen Werkgroep Grip op GR-en

Gemeenschappelijke regelingen kunnen worden gezien als verlengd lokaal bestuur, met als doel het beleid en beheer op de betreffende terreinen voor de gemeente uit te voeren. In het algemeen geldt dat voor een gemeenschappelijke regeling wordt gekozen als de gemeente dit beleid en beheer niet alleen of niet doeltreffend of doelmatig kan uitvoeren. Een voorbeeld daarvan is de Veiligheidsregio Brabant Noord, waarbinnen wordt samengewerkt op het terrein van veiligheid (rampenbestrijding) en de brandweer.

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

De gemeenteraadsleden ervaren dat ze niet voldoende grip hebben op GR-en en samenwerkingsverbanden om hun kaderstellende, controlerende en budgetrol naar tevredenheid in te vullen. Daarnaast ontvangen raadsleden als gevolg van de P&C cyclus van (alle) Gr-en/ samenwerkingsverbanden gelijktijdig een veelheid aan informatie wat leidt tot tijdsdruk wat vraagt om een meer doelmatig en efficiënte aanpak.

¹ Gemeenten kunnen op verschillende manieren samenwerken. Voorbeelden hiervan zijn onder andere:

- Gemeenschappelijke regelingen: Dit zijn samenwerkingsverbanden tussen verschillende gemeenten, provincies of waterschappen om bepaalde taken gezamenlijk uit te voeren. Denk aan regionale milieudiensten, veiligheidsregio's of samenwerking op het gebied van openbaar vervoer.
- NV's en BV's: Dit zijn rechtspersonen met een winstoogmerk waarin de overheid (direct of indirect) aandeelhouder is. Bijvoorbeeld een gemeentelijke energiemaatschappij.
- Stichtingen en verenigingen: Soms heeft een overheidsorganisatie een bestuurlijk of financieel belang in een stichting of vereniging. Denk aan culturele instellingen, sportverenigingen of welzijnsorganisaties.
- Samenwerkingsverbanden met private partijen: Dit zijn bijvoorbeeld publiek-private samenwerkingen (PPS) waarbij de overheid samenwerkt met bedrijven of maatschappelijke organisaties om bepaalde doelen te bereiken. Bijvoorbeeld infrastructuurprojecten of gebiedsontwikkeling.

Het doel van deze zogenaamde verbonden partijen is om gezamenlijk beleid uit te voeren en maatschappelijke doelen te realiseren. Ze kunnen verschillende juridische vormen aannemen, maar hebben altijd een relatie met de overheid.

Meermalen is er in en door de gemeenteraad van Boekel gesproken over de voorbereiding van de stukken vanuit de diverse GR-en (o.a. in de commissie Bestuur en Samenleving van 6 juni 2023). In het presidium is op 20 juni 2023 afgesproken dat een werkgroep uit de raad zich hierover zou buigen. De vier fracties hebben ieder een vertegenwoordiger uit hun midden naar voren geschoven.

1.2. Onderzoeksopdracht

De werkgroep heeft de volgende opdracht geformuleerd:

Leg een voorstel voor aan de gemeenteraad waarin verschillende werkvormen zijn uitgewerkt, o.a. adoptie raadsleden en/of raadsrapporteurs en een zienswijze markt, e.d. met als doel te komen tot een efficiëntere en doelmatige behandeling van de voorstellen waarbij de gemeenteraad zijn kaderstellende-, controlerende – budgetrecht rol kan invullen; ofwel Grip krijgt op de Gr-en . Betrek hierbij de effectiviteit van de invulling van het agendapunt in de commissie “terugkoppeling en vooruitblik regio”,

Scope van de opdracht:

Waar de nieuwe wet zich met name richt op de relatie tussen gemeenten en besturen van GR-en, richt de werkgroep haar aanbevelingen dus vooral op de interne relatie tussen het eigen bestuur en de gemeenteraad en de werkwijze van de gemeenteraad zelf en op mogelijke werkvormen om de regio stukken voor te bereiden en te behandelen.

De hierna genoemde aspecten speelden daarbij een belangrijke rol:

- Planningsproblematiek
- Benodigde specialistische kennis en vaardigheden (raadsrapporteurs)
- Afstemming met andere gemeenteraden
- Aan de voorkant de invloed van de raad op de vertegenwoordiger in de GR/Samenwerkingsverbanden
- Terugkoppeling door portefeuillehouders

1.3. Overzicht Gemeenschappelijke regelingen

De gemeente Boekel heeft met verschillende partners afspraken gemaakt die in het teken staan van samenwerking. Samenwerking kan worden vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen of door het nemen van aandelen (bv of nv).

In de Begroting 2024 worden de onderstaande GR-en genoemd.

Overzicht verbonden partijen

	Gemeenschappelijke regeling	Financieel belang (geraamd voor 2024)
1	Kleinschalig Collectief Vervoer Brabant Noordoost	€ 205.000
2	GGD Hart voor Brabant	€ 475.359
3	Werkvoorzieningsschap Noordoost Brabant	€ 3.013.000
4	Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN)	€ 586.593
5	Brabant Historisch Informatiecentrum	€ 41.800
6	Veiligheidsregio Brabant Noord (Brandweer en GHOR)	€ 802.600
7	Regionale Ambulance Voorziening (RAV)	Sinds 2012 geen bijdrage € 0
8	Leerplicht en Regionale Meld- en Coördinatiefunctie	€ 27.379
9	Centrumregeling Jeugdhulp Noordoost Brabant 2015	Wmo Rijksbudget
10	Centrumregeling Wmo Brabant Noordoost-oost 2015	Rijksbudget Wmo
11	Belastingssamenwerking Oost-Brabant (BSOB)	€ 196.193
12	Openbaar Onderwijs Oost Brabant	Allen gezamenlijk
13	Afvalinzameling Land van Cuijk en Gemeente Boekel	€ 1.694.341

1.4. Werkwijze regio raadsstukken

Elke regionale regeling kent één of meer adoptieambtenaren. Dit zijn één of meer aangewezen beleidsambtenaren van aan de regeling deelnemende gemeenten. De stukken komen rechtstreeks van de GR. Gemeente Meijerijstad heeft de regiefunctie en zorgt voor het regisseren van de stukkenstroom. Zij staan aan de lat voor de procedures waar het gaat om de aanlevertermijnen en om de samenhang te bewaken in procedures van alle GR-en in de regio.

Adoptiepanel

Het adoptieadvies dat de adoptieambtenaar/panel opstelt, heeft een gemeentelijke signatuur. Het is aan de beleidsambtenaar van de eigen gemeente om dit adoptieadvies wel of niet over te nemen/aan te passen.

Als het om de inhoud van een voorstel gaat dan wordt er door de adoptieambtenaar een college- en raadsvoorstel voorbereid. Dat kunnen, wanneer het om een groot onderwerp gaat, ook ambtenaren zijn uit meerdere gemeenten (een adoptiepanel).

Als een stuk door het DB is vastgesteld, wordt het intern in de eigen gemeente in procedure gebracht. Gemeente Boekel zit niet in alle DB's. Als één van onze wethouders wel in het DB

zit dan krijgt hij advies van onze adoptieambtenaar. Nadat het DB akkoord is gaat het stuk naar het AB en als het AB akkoord is, dan gaat het stuk naar de adoptieambtenaren. Een ambtenaar die naar het stuk kijkt namens een DB lid kijkt er met andere ogen naar dan een adoptieambtenaar die er met ogen van de gemeente naar kijkt.

Positie wethouder in het DB

De wethouder is binnen het DB een bestuurlijk vertegenwoordiger namens meerdere gemeenten. Dit kan op gespannen voet staan met de wensen/ belangen vanuit de gemeente Boekel. Dat kan een spagaat opleveren. Kijkend naar de politieke kant van het verhaal, spreek je als raadslid het college aan v.w.b. zienswijze op gemeentelijk niveau, terwijl een collegelid (een wethouder) ook op die andere stoel zit van DB-lid en de belangen vertegenwoordigt van meerdere gemeenten. Het is van belang dat de gemeenteraad zich hiervan bewust is.

Adoptiepanel

Een adoptie panel bestaat meestal uit mensen met een financiële en inhoudelijke achtergrond samengesteld vanuit verschillende gemeente De beleidsambtenaren hebben op regelmatige basis contact met elkaar. Dat gebeurt in het Regionaal Strategisch Panel (RSP). Voorbeeld: In december is de kadernota van ODBN klaar, dan wordt deze nota in februari besproken in het RSP en dan gaat het naar het DB. Pas daarna wordt de nota vrijgegeven. Het adoptie advies dat de Gemeente Boekelse ambtenaar opstelt heeft echt een eigen gemeentelijke signatuur. Vervolgens komt het in het college van gemeente Boekel en vandaaruit wordt het geagendeerd voor commissie en raad.

Tot het aanbieden van de stukken aan de raad is het een bestuurlijke aangelegenheid, pas als het aan de raden wordt aangeboden begint de politieke discussie. In een DB of AB gaat het over regionale belangen en de belangen van de desbetreffende GR, niet over de belangen van afzonderlijke gemeenten en bijbehorende politieke afwegingen.

Griffierskring

De regio griffierskring komt vier keer per jaar bij elkaar. In de kring worden o.a. de stand van zaken rond GR-en en samenwerkingsverbanden besproken en regionale raadsledenbijeenkomsten georganiseerd. Er is een GRIP budget waaruit deze bijeenkomsten worden bekostigd.

2. Mogelijke manieren van invloed (aanbevelingen)

De werkgroep heeft bij de formulering van mogelijke manieren van invloed de Handreiking Grip en controle op regionale samenwerking van de Vereniging van Raadsleden als leidraad gebruikt.

2.1. Visie op samenwerking

Een eerste vraag die je je als gemeente zou moeten stellen is waarom je wil samenwerken. Gemeente Boekel heeft in haar Strategische visie haar visie op samenwerking in de regio verwoord.

- Bij de herijking van de strategische visie dient ook de visie op samenwerken een onderdeel van de evaluatie te zijn.

2.2. Positie van de raad in het speelveld van de samenwerking

Een positie verwerven op het speelveld van de GR-en begint met kennis over deze vormen van samenwerking. De kennis van raads- en commissieleden over gemeenschappelijke regelingen in het algemeen is zeker voor verbetering vatbaar (o.a. positie raad in de GR en andere samenwerkingsvormen). Het wordt vaak ervaren als een ver van mijn bed show.

Kennisvermeerdering kan helpen de invloed van de raads- en commissieleden op GR-en te vergroten.

- a. Zorg voor training c.q. informatieavond voor (nieuw) raadsleden aan het begin van de raadsperiode. Heb ook aandacht voor het tussentijds meenemen van de raad wanneer hiertoe aanleiding is.
- b. Stel een informatiemap samen over samenwerkingsverbanden en wat ze behelzen, waarop je zienswijzen kunt indienen en welke raadsinstrumenten er zijn om invloed uit te oefenen als raad (landelijke wetgeving en in regeling zelf).
- c. Maak de informatiemap een dynamisch document dat tussentijds kan worden aangepast.
- d. Wijs raads- en commissieleden op de door de regio griffierskring georganiseerde regionale raadsleden bijeenkomsten en stimuleer deelname.

2.3. Sturen op de uitvoering van de GR

Om grip te hebben op een GR moet er in elk geval sprake zijn van het kunnen sturen. Te vaak nog hoor je raadsleden zeggen dat ze alleen maar kunnen tekenen bij het kruisje. Alle sturing en grip begint met de juiste informatie op het juiste moment.

Regionale informatie komt op verschillende manieren naar de raad. Twee keer per jaar staan de stukken op de agenda van de raad. Het betreft doorgaans zeer lijvige stukken.

Tussentijds zijn er nieuwsbrieven. Verder wordt er twee keer per jaar een regionale raadsledenbijeenkomst georganiseerd door de regio griffiers.

Sommige gemeenten gebruiken een raadsinformatiebrief over de GR-en waarin het college de raad informeert over actuele zaken rondom een GR. Zoals dit nu in gemeente Boekel gaat in de commissievergadering wordt wisselend beoordeeld. Soms neemt het onevenredig veel tijd in de beslag en soms wordt informatie gedeeld die door de raad als minder relevant wordt beoordeeld.

- a. Regionale terugkoppeling en vooruitblik wordt door de betreffende portefeuillehouder op schrift gesteld en voorafgaand aan de commissie in iBabs geplaatst. Wanneer raads- of commissieleden vragen hebben over de informatie kunnen ze dit bij dit agendapunt vragen. In de commissie worden dan in de openbaarheid de vragen beantwoord.
- b. Onderhoud als raad(-sfracties) regionale contacten met andere gemeenteraden, bijvoorbeeld door het proactief rondsturen van zienswijzen en moties.
- c. Vraag of de regio griffierskring wil onderzoeken of een dashboard o.i.d. tot de mogelijkheden behoort. Bijvoorbeeld via iBabs alle informatie over samenwerkingsverbanden beschikbaar stellen (vergaderdata, moties en zienswijzen e.d.). Hiervoor zou je budget beschikbaar moeten stellen, want het betekent wel dat er iemand van de een van de griffies uit de regio hiermee bezig is om dit te beheren en actueel te houden.
- d. De eigen griffier koppelt actief terug wat er besproken is in de regio griffierskring. De griffier maakt daarvoor een evenement aan in iBabs over de regio griffierskring (agenda, verslag e.d.) dat raads- en commissieleden kunnen raadplegen.
- e. Het verzoek neerleggen bij de Regio Griffierskring om bij de planning van de regionale raadsledenbijeenkomsten rekening te houden met de P&C cyclus van de kadernota's en begrotingen van de GR-en. Op die manier ontstaan er natuurlijke momenten waarop raadsleden amendementen en moties met elkaar kunnen afstemmen.
- f. Vergaderingen en vergaderstukken worden gepubliceerd op de websites van de GR-en. Deze overleggen zijn bekend en zouden in iBabs kunnen worden gemeld zodat raadsleden tijdig via de website de stukken kunnen raadplegen.
- g. Tijdens Regionale raadsledenbijeenkomsten als thema opnemen hoe de raadsleden van de verschillende gemeenten zelf proberen grip te krijgen en houden op de GR en dit met elkaar afstemmen.
- h. Groepjes vanuit de raad volgen het gehele proces van hun GR en houden bij of navolging wordt gegeven aan moties, zienswijzen van alle gemeenten. En volgen het proces van GR-en op de website van de betreffende GR.

2.4. Toetsing en controle

Een aanbeveling om richting te geven aan sturing is het expliciet aangeven waar je als raad invloed op wilt hebben. Dit kan je bewerkstelligen door voor onze gemeente relevante KPI's te formuleren.

- a. Formuleer als raad kritische prestatie indicatoren (KPI's) waarover je door het college extra wilt worden geïnformeerd of waar je extra aandacht voor vraagt en waarover je gerapporteerd wilt krijgen.
- b. Beleg één keer per jaar een avond voor de raad om samen met betrokken Boekelse ambtenaren de KPI's uit te werken/actualiseren.
- c. Vraag vanuit iedere fractie 1 raads- en/of burgerlid met interesse in een bepaalde GR om gezamenlijk (focusgroep) op te treden als adoptieraadslid of raadsrapporteur. Deze focusgroep vragen om voor betreffende GR KPI's te formuleren en daarop het raadsadoptieadvies richting de raad te baseren. Begin bij een beperkt aantal GR-en zoals ODBN, Veiligheidsregio, GGD en de RNOB.
- d. De RNOB is een samenwerkingsverband dat een klankbordgroep van raadsleden kent. Gemeente Boekel mag hiervoor twee raadsleden aanwijzen. Momenteel is er een vacature. Om de afvaardiging vanuit gemeente Boekel weer op sterkte te brengen, dient een raadslid te worden aangewezen.
- e. Vraag de focusgroep een raadsadoptie-advies als oplegger op te stellen bij een raadsvoorstel waarin voor de betreffende GR aandacht is voor de bevindingen m.b.t. de KPI's. De doelmatigheid en efficiënte wordt verhoogd als deze focusgroepen, ter voorbereiding op de besluitvorming, technische vragen formuleren zodat ze de antwoorden kunnen betrekken bij het raads-adoptieadvies.
- f. Wijs de eigen rekenkamer op mogelijke onderwerpen die een gezamenlijk onderzoek naar een GR rechtvaardigen. Ook hier kunnen de KPI's richtinggevend zijn.
- g. Het kan goed zijn dat ergens in het land het vraagstuk van de GR op een goede manier wordt opgelost in de toekomst. Daarom verdient het aanbeveling om met name vanuit de griffie deze ontwikkelingen te blijven volgen vanuit VNG verband en terug te rapporteren aan de gemeenten.

3. Verantwoording werkgroep Grip op GR-en

De werkgroep heeft een plan van aanpak opgesteld waarin zij heeft aangegeven hoe zij de opdracht gaat uitvoeren.

De werkgroep heeft zich vooral gericht op:

- werkwijzen die passend zijn voor de gemeente Boekel;
- concrete vervolgstappen die kunnen worden ondernomen.

Bij haar werkzaamheden heeft de werkgroep de diverse structuren en de huidige context waarmee we te maken hebben betrokken zoals de al bestaande werkwijze die de ambtelijke organisatie en de regio griffiers hanteren.

Het streven was een tussenrapportage met mogelijke werkvormen in december 2023 aan te kunnen bieden. Een tussenrapportage is in de vorm van een verslag met mogelijke manieren van invloed voorgelegd aan de fracties en tevens ter informatie aan de burgemeester en de gemeentesecretaris. De fracties hebben hun input meegegeven aan hun vertegenwoordiger in de werkgroep. De inbreng is verwerkt in dit eindrapport.

De werkgroep is vijf keer fysiek bij elkaar geweest. De werkgroepleden hebben individueel de aangereikte documentatie en onderzoeken tot zich genomen (desk research).

De griffier heeft in de Regio Griffierskring melding gemaakt van de werkzaamheden van de werkgroep en heeft om achtergrondinformatie gevraagd over de lopende werkprocessen van de griffierskring. Verder heeft een gesprek plaatsgevonden met de gemeentesecretaris en een adoptieambtenaar.

Voor het onderzoek is geen budget nodig geweest. Enkel uren inzet van de werkgroep en de griffie.

Het eindrapport van de werkgroep wordt indien gewenst gepresenteerd in een themabijeenkomst of commissievergadering.

Bijlagen

- Plan van aanpak; Werkgroep Grip op GR-en
- Handreiking Grip en controle op regionale samenwerking; Vereniging van Raadsleden
- Master Thesis; Regionale samenwerking in Brabant; niet laten vallen maar anders vasthouden
- Grip op samenwerking in de praktijk
- Memo Griffiers inzake Wijzigingen Wet Gemeenschappelijke Regelingen