Memo

Onderwerp
Informatievoorziening Gemeenschappelijke Regelingen

Datum
20 december 2017

Aan
Gemeenteraad

Van
College

Doel
Adviseren

In het presidium van 14 november is besloten dat het raadsvoorstel informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen eerst wordt voorzien van een advies van het college voordat het in de raad van 25 januari 2018 wordt behandeld. Deze memo betreft dit advies.

Vooraf
Het raadsvoorstel informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen (GR-en) is op Noord-Holland Noord niveau voorbereid door een vertegenwoordiging van de griffiers. Op 19 oktober is door de griffier van Schagen een presentatie gegeven in de RRN.

Op welke manier de GR-en bij het opstellen van het raadsvoorstel zijn betrokken en hoe zij hier tegen aan kijken is niet duidelijk, wel is duidelijk dat ze dit eindproduct niet hebben gezien. Daarnaast is het opmerkelijk dat de colleges en ambtelijke organisaties niet zijn betrokken bij het opstellen van het voorstel. Het college is primair verantwoordelijk voor de taakuitvoering van gemeenschappelijke regelingen en kan indien nodig bijsturen. Ook zij kan beoordelen of het voorgestelde haalbaar is in de praktijk.
Ook de provincie is buiten beschouwing gelaten, terwijl zij wel ook belangen heeft en bijvoorbeeld in de RUD deelneemt.
De uitgangspunten die de raden in 2012 in NHN voor de GR-en hebben vastgesteld worden op dit moment geëvalueerd. Niet duidelijk is waarom deze evaluatie niet is afgewacht voordat nu dit nieuwe voorstel aan de gemeenteraden wordt aangeboden.

Aanleiding
Een regelmatig gehoord signaal vanuit de gemeenteraad is dat de informatievoorziening vanuit de GR-en niet goed aansluit op de informatiebehoefte van de gemeenteraad. In het voorstel wordt gevraagd een besluit te nemen om de informatievoorziening te verbeteren met als doel de raad meer grip te geven op de GR-en, aldus verwoord in de samenvatting bij het raadsvoorstel.

Memo

Om dit te bewerkstelligen wordt een aantal voorstellen gedaan:

1. een procedurevoorstel zienswijze kadernota;
2. een handreiking voor een (uniforme) bestuursrapportage;
3. uitgangspunten voor publicatie van agenda's van de AB-vergaderingen;
4. uitgangspunten voor werkbezoeken;
5. onderzoeksvoorstel voor evaluaties;
6. een handreiking voor majeure beleidsprocessen en
7. voorstel hoe aandacht GR-en te verdelen.

Het raadsvoorstel gaat uit van de veronderstelling dat als deze voorstellen worden overgenomen dat de GR-en betere informatie leveren, die is toegesneden op de rol van de gemeenteraden.

Rol colleges en raden bij GR-en

Afhankelijk van of een GR een college of raadsregeling is, is de gemeenteraad meer of minder betrokken. Bij collegeregelingen zijn de taken van GR-en gericht op uitvoering van beleid. Bij raadsregelingen wordt ook (nieuw) beleid gemaakt.

Gemeenten zijn voor GR-en opdrachtgever, maar ook eigenaar.

Vanuit de opdrachtgeversrol wil de gemeente dat de kwaliteit van de dienstverlening en dat de hoogte van de tarieven voor de burgers op peil blijft.

Als eigenaar heeft de gemeente belang bij de continuïteit van de organisatie en het niet lijden van structureel verlies.

Deze verschillen maken dat een bestuurder zich altijd bewust moet zijn van zijn rol.

Beoordeling van de voorstellen

De aangeboden voorstellen garanderen naar onze mening niet dat de informatievoorziening verbetert. Ze zorgen wel voor extra procedures waarvan het de vraag is of deze haalbaar zijn in de praktijk. Wij betwijfelen dan ook of dit de manier is waarop de grip op de GR-en wordt vergroot.

Wij willen u graag de volgende denkrichting meegeven over de manier waarop de grip op de regelingen vergroot kan worden:

1. Laat gemeenten meer hun krachten bundelen. Zorg dat je in de regio zoveel mogelijk uniform en in collectief verband adviseert en besluit, maar kom ook tot gezamenlijke maatschappelijke effecten zodat GR-en kunnen komen tot doelstellingen. Een gezamenlijk geluid is altijd krachtiger. De essentie van een GR betekent per definitie loslaten en vertrouwen (geven).

Memo

2. Een kadernota is niet de oplossing om als raad te kunnen toetsen of dat, wat er binnen de GR aan de orde is, past binnen de eigen visie en missie van de gemeente. Meer informatie en procedures zijn niet zaligmakend; kijk vooral waar je over gaat en welke informatie je nodig hebt als raad (en college) om die rol te kunnen pakken.
3. Met een kadernota in het voorjaar van de GR-en, wordt het onmogelijk om als gemeente een integrale afweging bij de eigen kadernota in de zomer te maken. Dit komt de integraliteit niet ten goede. Daarnaast is er op 1 januari qua indexatie weinig concrete informatie beschikbaar terwijl die informatie wel essentieel is voor het opstellen van de kaders.
4. De nu voorgestelde planning voor de kadernota is in de praktijk niet haalbaar. Er wordt uitgegaan van 1 januari tot 1 maart om als gemeente een zienswijze op de ontwerp kadernota te geven. Op dit moment hebben we als gemeenten 3 maanden de tijd om te reageren op de jaarstukken en begroting (15 april tot 15 juli). In de praktijk is deze planning al heel krap.
   Voor een regionale voorbereiding en afstemming is twee maanden onvoldoende gelet op aanlevertermijnen voor de RRN en griffies en het kerstreces.

In de nota 'Hollands Kroon en Verbonden partijen' die begin 2013 door de raad van Hollands Kroon is vastgesteld, zijn de bestuurlijke rollen en verantwoordelijkheden beschreven.
Deelname aan een verbonden partij is een manier, een instrument, om een gemeentelijk doel te bereiken. Dat betekent in het duale stelsel dat de beslissing tot deelname aan een verbonden partij, en ook de aansturing van de verbonden partij, primair tot de taken van het college behoren (artikel 160 van de Gemeentewet).
In een duaal stelsel voert het college uit; de raad stelt kaders en controleert. Dat geldt ook voor verbonden partijen zoals GR-en. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de aanloopfase en de uitvoeringsfase. In de aanloopfase toetst de raad en stelt kaders. In de uitvoeringsfase bewaakt het college de uitvoering en stuurt bij. De raad controleert het college. Voor de GR-en op NHN niveau geldt dat ze allen in de uitvoeringsfase zitten.

Advies
In het aangeboden raadsvoorstel lijkt de focus te liggen op sturing en bewaking van de uitvoering door de raden. Dat past niet in het duale bestel en staat haaks op de uitgangspunten die uw raad in 2013 heeft vastgesteld.
Voorgesteld wordt daarom niet in te stemmen met het op NHN niveau opgestelde raadsvoorstel.
Geadviseerd wordt:

1. als gemeenten de krachten te bundelen en ervoor te zorgen in de regio zoveel mogelijk uniform en in

Memo

collectief verband op AB-niveau te adviseren en te besluiten;

2. raden op NHN niveau gezamenlijke maatschappelijke effecten te laten formuleren zodat GR-en op basis daarvan hun doelstellingen kunnen formuleren. Op die manier kunnen raden bepalen wat belangrijk is en kunnen GR-en binnen het effect zelfstandig handelen;
3. de financiële agenda vanuit de raden niet leidend te laten zijn, maar de inhoud voorop te zetten en de GR-en vertrouwen te geven;
4. de secretarissen op NHN niveau de opdracht te geven om samen met griffiers tot werkbare voorstellen te komen met respect voor ieders verantwoordelijkheid en rol binnen de wettelijke kaders.

Bijlagen:

1. *Behandelvoorstel infovoorstel GR-en*
2. *Samenvatting informatievoorziening GR-en*
3. *Raadsvoorstel project informatievoorziening*
4. *Bijlage bij raadsvoorstel project informatievoorziening GR-en*
5. *Infographic project informatievoorziening GR-en*
6. *Hollands Kroon en Verbonden Partijen*

Memo

Onderwerp
Informatievoorzieining GR

Datum
8 november 2017

Aan
Presidium

Van
A. Verburg

Doel

Kenmerk

Behandeling in

Geachte leden van het Presidium,

U heeft eerder opdracht gegeven aan een aantal griffiers om producten te ontwikkelen om de informatievoorziening vanuit de gemeenschappelijke regelingen te verbeteren. In de RRN d.d. 19 oktober zijn de producten aan u gepresenteerd door de griffier van Schagen, mevrouw Zwagerman.

Aan u wordt verzocht om het voorstel in uw raad te behandelen. Daarmee geeft u het college dan opdracht om hier uitvoering aan te geven. Er is afgesproken dat u de stukken in de raad bespreekt uiterlijk in februari 2018.

Gezien de impact van de producten op de organisatie kunt u er ook voor kiezen om het college om een reactie te vragen en deze reactie bij de bespreking van dit voorstel door de raad te betrekken.

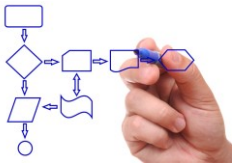
Voorstel:

1. Het college verzoeken een reactie te geven om het voorstel van de griffiers.
2. Het voorstel met reactie van het college agenderen voor de raad van januari 2018.

Samenvatting raadsvoorstel verbetering informatievoorziening GR

Een veel gehoord signaal vanuit de gemeenteraad is dat de informatievoorziening vanuit de Gemeenschappelijke Regelingen (GR-en) niet goed aansluit op de informatiebehoefte van de gemeenteraad. In het voorliggende raadsvoorstel wordt u gevraagd een besluit te nemen over een aantal instrumenten, handreikingen en afspraken om de **informatievoorziening** vanuit de GR-en aan de gemeenteraad te verbeteren. Dit alles met het doel om u als gemeenteraad meer grip te geven op de gemeenschappelijke regelingen.

Procedurevoorstel zienswijze kadernota



Allereerst wordt een procedure voorgesteld waarin de GR-en jaarlijks voor 1 januari een kadernota met financiële- en beleidskaders aanbieden aan de raden. De raden krijgen vervolgens de gelegenheid om uiterlijk 1 maart een zienswijze te geven over de uitgangspunten in de kadernota. Met de zienswijze kan de raad de richting van de nog op te stellen begroting beïnvloeden. Het Algemeen Bestuur (AB) van de GR besluit over de kadernota en bepaalt daarbij of de zienswijzen van de raden aanleiding geven tot bijstelling daarvan. Een zienswijzeprocedure voor de kadernota is wettelijk niet verplicht, maar sluit wel aan bij uw behoefte om tijdig in positie te zijn en daarmee de mogelijkheid om te kunnen sturen (vanuit uw kaderstellende rol). Wij vragen het college, met dit voorstel ook om bij de eerstvolgende wijziging van een gemeenschappelijke regeling deze in overeenstemming te brengen met de voorgestelde procedure.

Handreiking bestuursrapportage



Veel GR-en maken rapportages. De frequentie, doelgroep en inhoud van deze rapportages verschilt sterk en is niet altijd toegesneden op de rol van de raad. In de handreiking bestuursrapportage (bestemd voor de GR-en) wordt aangegeven welke informatie voor gemeenteraden (vanuit de eigenaarsrol) belangrijk is. Zo wil de gemeenteraad informatie over het financieel perspectief/weerstandsvermogen, de besluitvorming in de vergaderingen van het AB en een overzicht met kengetallen. De handreiking zorgt voor uniformiteit en dat alle GR-en weten welke informatie voor raadsleden relevant is.

Uitgangspunten voor publicatie van agenda's



Een derde voorstel om de informatievoorziening aan de gemeenteraden te verbeteren is om de GR-en te vragen om (vanaf 1 maart 2018) uitvoering te geven aan de onderstaande uitgangspunten:

- minimaal 3 weken voor een AB-vergadering zendt de GR de link van haar site waarop de AB-stukken staan naar de griffies van de deelnemende gemeenten;
- jaarlijks zendt de GR een vergaderschema voor de AB-vergaderingen voor het komende jaar naar de griffies van de deelnemende gemeenten. Daarbij wordt – voor zover bekend – aangegeven welke onderwerpen voor deze vergaderingen worden geagendeerd.

Het actief beschikbaar stellen van AB-stukken draagt er aan bij dat de gemeenteraad tijdig de rol kan spelen die zij wenst te spelen waar het gaat om GR-en. Deze uitgangspunten faciliteren dat gemeenteraden voorafgaand aan de vergadering suggesties kunnen meegeven aan het college of AB-lid van de gemeente.

Uitgangspunten voor werkbezoeken



Om ervoor te zorgen dat alle GR-en "in beeld" zijn bij raadsleden, zijn er ook afspraken gemaakt over de uitgangspunten voor werkbezoeken. Het gaat onder andere over de frequentie van werkbezoeken, de samenstelling van het programma en de uitnodiging. In de notitie zijn de uitgangspunten voor werkbezoeken geformuleerd.

Onderzoeksvoorstel voor evaluaties



Het is belangrijk dat de aan de GR deelnemende gemeenten kunnen vaststellen of de GR de beoogde meerwaarde heeft gebracht die was bedoeld, of er verbeteringen nodig zijn en of de raadsleden informatie wordt verschaft voor hun rol in de democratische kaderstelling en controle van GR. In het onderzoeksvoorstel voor evaluaties is een centrale

hoofdvraag en een aantal deelvragen geformuleerd. Deze vragen vormen de leidraad voor de evaluatie van de GR-en. De grootste GR-en worden eenmaal per raadsperiode geëvalueerd. Gemeenten kunnen het onderzoeksvoorstel ook gebruiken voor kleinere GR-en.

Handreiking majeure beleidsprocessen



Voor de GR-en die een majeur beleidstraject organiseren is een handreiking gemaakt waarmee zij de gemeenteraden tijdig kunnen betrekken bij de beleidsontwikkeling. In de handreiking worden drie fasen beschreven (initiatief, beleidsontwikkeling en evaluatie). Per fase is aangegeven hoe de gemeenteraad kan worden betrokken.

Voorstel 'hoe aandacht GR-en verdelen'

Tot slot wordt voorgesteld om de griffier te vragen voorstellen te doen over hoe de raad lokaal en/of regionaal de aandacht voor GR-en kan verdelen. Daarbij wordt rekening gehouden met de profielen van de gemeenschappelijke regelingen.

Als u bovenstaande voorstellen overneemt, zetten wij samen met de gemeenschappelijke regelingen een belangrijke stap: GR-en leveren betere informatie, die toegesneden is op de rol van de gemeenteraden. Raden, college en leden van het Algemeen Bestuur zijn aan zet om de informatie in kwalitatief goede besluiten te vertalen, ieder vanuit de eigen rol.

De raad van de gemeente …….

Gelezen het bijbehorend voorstel van het presidium d.d. …….

Overwegende dat:

het presidium in zijn vergadering d.d. …… heeft ingestemd met het project informatievoorziening dat als doel heeft om de gemeenteraden te ondersteunen bij zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol waar het gaat om gemeenschappelijke regelingen;

het voorstel van het presidium bijdraagt aan een verbetering van de informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan gemeenteraden;

gemeenschappelijke regelingen instemmen met dit voorstel, behoudens de zienswijzeprocedure die wordt voorgesteld met betrekking tot de zgn. kadernota;

de raad kennis heeft genomen van de kanttekeningen van de gemeenschappelijke regelingen met betrekking tot dit onderdeel van het voorstel alsmede van de reactie hierop;

b e s l u i t :

de notitie “informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen” vast te stellen, wat betekent dat de raad:

1. gemeenschappelijke regelingen waarvoor een openbaar lichaam is ingesteld verzoekt om vanaf 1 januari 2019 jaarlijks uiterlijk 1 januari een kadernota met financiële en beleidskaders met de onderwerpen als beschreven in bijlage 1 aan te bieden aan de raden, waarvoor de raden uiterlijk 1 maart een zienswijze kunnen afgeven;
2. de notitie “bestuursrapportages” (bijlage 2) vaststelt en als handreiking aanbiedt aan gemeenschappelijke regelingen;
3. gemeenschappelijke regelingen verzoekt om vanaf 1 maart 2018 uitvoering te geven aan de uitgangspunten voor publicatie van agenda’s en bijbehorende stukken voor vergaderingen van het algemeen bestuur (bijlage 3);
4. de uitgangspunten voor werkbezoeken vaststelt (bijlage 4);
5. het onderzoeksvoorstel voor evaluaties van gemeenschappelijke regelingen vaststelt (bijlage 5);
6. de uitgangspunten voor majeure beleidsprocessen van gemeenschappelijke regelingen vaststelt en als handreiking aanbiedt aan gemeenschappelijke regelingen (bijlage 6);
7. het college verzoekt om bij de eerstvolgende wijziging van een gemeenschappelijke regeling de gemeenschappelijke regeling in overeenstemming te brengen met de notitie “informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen”;
8. de griffier verzoekt om voorstellen te doen over hoe de raad lokaal en/of regionaal de aandacht voor gemeenschappelijke regelingen kan verdelen, rekening houdend met de profielen van de gemeenschappelijke regelingen;
9. ….*het college opdracht te geven om dit besluit te betrekken bij het raadsvoorstel dat wordt ontwikkeld ter uitwerking van de notitie “Toezicht houden op verbonden partijen” (inrichting governance) die in de raad van 9 maart 2017 is vastgesteld.* ….

Ter besluitvorming

Onderwerp
Verbetering informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan raden.

Aanleiding
<voor de WF-gemeenten: De raad heeft in zijn vergadering d.d. …. de notitie "De Raden aan zet – Regionale Samenwerking in een Westfries Perspectief" vastgesteld. Eén van de aanbevelingen van deze notitie is "Het treffen van maatregelen die leiden tot het bieden van informatie op maat daar waar het de regionale samenwerking betreft>
De presidia van alle gemeenten in Noord-Holland Noord hebben medio 2016 ingestemd met het project informatievoorziening. Dit project heeft als doel om gemeenteraden te ondersteunen bij hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol waar het gaat om gemeenschappelijke regelingen. Er is voor een project op NHN-schaal gekozen, omdat alle gemeenten in NHN deelnemen aan drie gemeenschappelijke regelingen op deze schaal: de Veiligheidsregio, de GGD en de RUD. Daarnaast nemen de NHN-gemeenten deel aan een aantal gemeenschappelijke regelingen op een kleiner schaalniveau.

Voorstel
de notitie "informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen" vast te stellen, wat betekent dat de raad:

1. gemeenschappelijke regelingen waarvoor een openbaar lichaam is ingesteld verzoekt om vanaf 1 januari 2019 jaarlijks uiterlijk 1 januari een kadernota met financiële en beleidskaders met de onderwerpen als beschreven in bijlage 1 aan te bieden aan de raden, waarvoor de raden uiterlijk 1 maart een zienswijze kunnen afgeven.
   Toelichting:
   Sinds 2015 zijn gemeenschappelijke regelingen verplicht om financiële en beleidskaders naar gemeenteraden te sturen. Voorgesteld wordt om het voor raden mogelijk te maken om een zienswijze te geven op deze kaders. Deze zienswijzeprocedure beoogt om de raad niet alleen te *informeren* over de financiële en beleidskaders voor de op te stellen begroting, maar om de raad in positie te brengen om een *besluit te nemen*. Dit sluit aan bij de wens van de raad om meer grip te krijgen op gemeenschappelijke regelingen, waarbij raden sturen aan de voorkant. Dit kan ertoe leiden dat de huidige procedure voor de zienswijze op de begroting vereenvoudigd kan worden: deze kan zich beperken tot het controleren of de kaders op een juiste manier zijn vertaald in de begroting. Aldus wordt bereikt dat de raad tijdig invloed kan hebben op de begroting van een gemeenschappelijke regeling; met de huidige zienswijzeprocedure is deze invloed beperkt.
2. de notitie "bestuursrapportages" (bijlage 2) vaststelt en als handreiking aanbiedt aan gemeenschappelijke regelingen;
3. de gemeenschappelijke regelingen verzoekt om vanaf 1 maart 2018 uitvoering te geven aan de uitgangspunten voor publicatie van agenda's en bijbehorende stukken voor vergaderingen van het algemeen bestuur (bijlage 3);
4. de uitgangspunten voor werkbezoeken vaststelt (bijlage 4);
5. het onderzoeksvoorstel voor evaluaties van gemeenschappelijke regelingen vaststelt (bijlage 5);
6. de uitgangspunten voor majeure beleidsprocessen van gemeenschappelijke regelingen vaststelt en als handreiking aanbiedt aan gemeenschappelijke regelingen (bijlage 6);
7. het college verzoekt om bij de eerstvolgende wijziging van een gemeenschappelijke regeling de gemeenschappelijke regeling in overeenstemming te brengen met de notitie "informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen";
8. de griffier verzoekt om voorstellen te doen over hoe de raad lokaal en/of regionaal de aandacht voor gemeenschappelijke regelingen kan verdelen, rekening houdend met de profielen van de gemeenschappelijke regelingen;
9. *….het college opdracht te geven om dit besluit te betrekken bij het raadsvoorstel dat wordt ontwikkeld ter uitwerking van de notitie "Toezicht houden op verbonden partijen" (inrichting governance) die in de raad van 9 maart 2017 is vastgesteld. ….*

Beoogd resultaat
De informatievoorziening aan raden inzake gemeenschappelijke regelingen zodanig organiseren dat de raden:

1. niet alleen (gelijk)tijdig geïnformeerd worden, maar ook tijdig in positie worden gebracht om ten aanzien hiervan besluiten te nemen die passen bij de rol van de raad;
2. effectief worden geïnformeerd, d.w.z. passend bij de rol van de raad.

Argumenten
1. volgens de huidige werkwijze, nemen raden eenmaal per jaar[1] een besluit over gemeenschappelijke regelingen, nl. bij de zienswijzeprocedure voor de begroting en jaarrekening (jaarlijks omstreeks juni). Door raden "aan de voorkant" de gelegenheid te geven om zich uit te spreken over de uitgangspunten voor de begroting (naar aanleiding van de financiële en beleidskaders die de gemeenschappelijke regelingen moeten leveren volgens de Wet) verbetert de mogelijkheid voor de raden om materieel invloed uit te oefenen op een gemeenschappelijke regeling.
2. in de notitie worden niet alleen voorstellen gedaan die betrekking hebben op schriftelijke informatievoorziening, procedureafspraken en formele besluitvorming (zienswijzeprocedure kadernota, toegankelijk maken stukken algemeen bestuursvergaderingen). Ook worden andere voorstellen gedaan: voorstellen om de betrokkenheid van de raadsleden bij gemeenschappelijke regelingen te faciliteren (werkbezoeken) en procesvoorstellen die gemeenschappelijke regelingen kunnen helpen om in hun werkprocessen zo goed mogelijk aan te sluiten op de rol van de raad (handreikingen voor bestuursrapportages, uitgangspunten voor majeure beleidsprocessen). Ten slotte worden voorstellen gedaan om gemeenschappelijke regelingen te evalueren op het niveau van samenwerkingsdoelstellingen.

Deze voorstellen, gecombineerd met de verplichting van de colleges om de gemeenteraden actief te informeren over gemeenschappelijke regelingen, maken het voor gemeenteraden mogelijk dat zij beter inhoudelijk betrokken worden bij het werk van de gemeenschappelijke regelingen.

Kanttekeningen
1. om raden kwalitatief goede besluiten te kunnen laten nemen over gemeenschappelijke regelingen, is niet alleen vereist dat gemeenteraden tijdig van goede informatie worden voorzien over de GR-en. Dit stelt ook kwantitatieve en kwalitatieve eisen aan de gemeenten. Belangrijk hiervoor is dat de raden en colleges (incl. de rollen die collegeleden spelen in de besturen van gemeenschappelijke regelingen) de informatie die gemeenschappelijke regelingen leveren vertalen en gebruiken op een manier, die past bij de rollen die raden en colleges hebben;
2. uitgangspunt was om uniforme voorstellen voor alle NHN-gemeenten te ontwikkelen, zodat gemeenschappelijke regelingen uniforme verzoeken vanuit de deelnemende gemeenten krijgen. Gemeenschappelijke regelingen verschillen echter sterk in aard en omvang. Dit kan ertoe leiden dat het pakket aan voorstellen voor sommige gemeenschappelijke regelingen als disproportioneel wordt ervaren. De uniformiteit maakt dat ook de wellicht wat minder (politiek) relevante regelingen bij de raden in beeld zijn op gelijke wijze als de "zware" gemeenschappelijke regelingen. Op lokaal niveau bepalen gemeenteraden hoe actief en intensief zij de aangereikte informatie willen gebruiken om hun kaderstellende en controlerende rol te spelen;
3. doel van het project was om de raden niet van meer informatie te voorzien, maar van betere informatie. Het project leidt echter niet tot minder informatie: de (omvangrijke) begrotingen en jaarstukken blijven beschikbaar en de AB-stukken worden toegankelijker. Het (verplicht) aanbieden van de financiële en beleidskaders kan de raad echter helpen met het aanbrengen van focus die past bij de rol van de raad: kaders stellen;
4. de directies onderschrijven de doelstelling om een betere verbinding te maken tussen gemeenschappelijke regelingen en de gemeenteraden. Ook is er overeenstemming over dat dit vereist dat raden van informatie voorzien worden die past bij de rol die de raden hebben. De directies van de gemeenschappelijke regelingen ondersteunen alle voorstellen, met uitzondering van het voorstel inzake de zienswijzeprocedure voor de kadernota. In bijlage 1A worden reacties gegeven op de kanttekeningen die de directies maken. Deze kanttekeningen zijn afgewogen tegen het belang van de raad om effectief te kunnen sturen, zowel in koersbevestigende zin (de kadernota heeft immers als basis de komende jaarschijf uit de meerjarenbegroting) als in bijsturende zin (zodat vanuit het politiek bestuur nieuwe elementen kunnen worden toegevoegd). Gezien het belang voor de raad om zijn kaderstellende rol goed in

[1] afgezien van evt. beleidstrajecten en in een enkel geval een voortgangsrapportage

te kunnen vullen, is het voorstel om een zienswijzeprocedure te laten gelden voor de kadernota gehandhaafd.

Financiën
Er komt een extra zienswijzeprocedure (voor de kadernota). Dit vereist ambtelijke inzet. Echter, omdat het gaat om een accentverschuiving (van een formele zienswijzeprocedure voor begroting en rekening naar een materiële zienswijzeprocedure voor de kadernota) zijn de effecten beperkt.

Uitvoering
Voor de uitvoering van het besluit is nodig dat griffiers in NHN uitvoeringsafspraken met de gemeenschappelijke regelingen maken. De griffiers zullen daarbij regionaal samenwerken.

Communicatie
--

Bijlagen
- de notitie "informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen" met als bijlagen:
  - bijlage 1: Inhoud kadernota & procedure kadernota, begroting en jaarrekening
  - bijlage 1A: Reactienota op kanttekeningen gemeenschappelijke regelingen
  - bijlage 2: Bestuursrapportages
  - bijlage 3: Vergaderingen Algemeen Bestuur
  - bijlage 4: Uitgangspunten werkbezoeken
  - bijlage 5: Onderzoeksvoorstel voor evaluaties gemeenschappelijke regelingen
  - bijlage 6: Uitgangspunten majeure beleidsprocessen gemeenschappelijke regelingen
  - bijlage 7: Verantwoordings- en inlichtingenplicht & wettelijke bepalingen
  - bijlage 8: Overzicht was/wordt
- *Stukken ter inzage bij de griffie:*
  - *Beschrijving project Informatievoorziening*
  - *Verslagen van de bijeenkomsten met de directies van gemeenschappelijke regelingen*
  - *Advies ROB 'wisselwerking' december 2015*
  - *Uitgangspunten Gemeenschappelijke Regelingen 2012*
  - *Uitnodiging + impressie bijeenkomst 30 november 2016 inz. bovengemeentelijke samenwerking*

NOTITIE Informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen (GR-en)

0. Vooraf

Deze notitie dient als bijlage bij het raadsvoorstel “Verbetering informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan raden”.

Centraal in deze notitie staat hoe u als gemeenteraad beter in positie kunt worden gebracht om uw kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol in te vullen waar het gaat om gemeenschappelijke regelingen (GR-en). In dit document wordt beschreven:

1. de gemeenschappelijke regelingen waar de gemeenten in Noord-Holland Noord aan deelnemen
2. uw opdracht
3. het proces
4. het resultaat; de voorgestelde wijzigingen
5. zienswijze GR-en
6. beslispunten

Omdat de notitie gaat over informatievoorziening die past bij de rol van de raad, is het goed om stil te staan bij deze rol. Hoe ziet deze rol van de raad er uit bij samenwerkingsverbanden? En hoe verhoudt deze rol zich tot andere rollen (het college, het bestuur van de GR, de rol van de bestuurder die de gemeente vertegenwoordigt in het algemeen bestuur van de GR)? Het is immers van belang dat alle partijen hun eigen rol invullen en niet in het domein van andere partijen gaan opereren.

Allereerst is het belangrijk om te constateren dat de raad het orgaan is dat zorgt voor de democratische legitimatie van de uitoefening van publieke taken van de eigen gemeente, ook als deze taken worden uitgevoerd door een samenwerkingsverband. Dat betekent dus dat de raad zijn formele rollen van kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger onverkort heeft voor taken die bij een GR zijn ondergebracht.
Echter, voor deze samenwerkingsverbanden (GR-en) geldt wel dat de formele democratische legitimatie niet langer alleen afkomstig is van de raad zelf, maar dat deze afkomstig is van alle deelnemers aan de samenwerking. Daarbij gelden spelregels en rolverdelingen, die mede afhangen van het soort samenwerking waar een gemeende aan deelneemt.
Relevant daarbij is, dat er grofweg 2 soorten GR-en zijn:

- collegeregelingen (uitvoeringsgericht, aangegaan door de colleges, niet door de raden)
- raadsregelingen of gemengde regelingen waaraan (ook) een raad deelneemt (veelal omdat beleidstaken zijn overgedragen aan de regeling).

Voor collegeregelingen heeft de raad een rol die door de formele regels meer op afstand staat. De rol van de raad richt zich primair op het college en niet op de GR. Voor raadsregelingen en gemengde regelingen is de rol van de raad formeel sterker, al is de praktijk zo dat ook voor deze regelingen de raad meer op afstand staat. Voor de raad betekent dit dat de raad zich richt tot zijn lid in het bestuur van de GR (het lid van het algemeen bestuur), al dan niet via het college. In de praktijk is dit vaak geen vreemde positie voor de raad; zeker bij uitvoerende taken past die positie van controle op afstand goed. Echter, wanneer de raad dit wenst, kan de raad een andere positie kiezen en een meer actieve rol spelen. De raad heeft diverse formele bevoegdheden en instrumenten om invloed mogelijk te maken. Bovendien is er naast een juridische realiteit ook een politieke realiteit. Dit vereist echter wel dat de raad geïnformeerd is over de taken die de GR-en voor de gemeenten uitvoeren. Dat staat centraal in deze notitie.

Zoals aangegeven: bij samenwerking is de raad niet langer alleen aan zet. Net zo goed als dat de taken gemeenschappelijk worden uitgevoerd, is het zinvol om ook als raden samen te werken: coalities met andere raden zijn nodig om daadwerkelijk invloed te hebben. Anders zal de raad bijna altijd aan het kortste eind trekken in de sturingslijnen naar een samenwerkingsverband.

Buiten de reikwijdte van deze notitie valt:

- de rol van de colleges bij de informatievoorziening. Daarbij gaat het o.a. om de wijze waarop de colleges de raden actief informeren. Dit wordt lokaal ingevuld.

- de wijze waarop informatie van GR-en lokaal danwel regionaal wordt aangeboden danwel wordt geagendeerd. Hierover kunnen lokaal en/of regionaal verdere afspraken worden gemaakt.
- de wijze waarop de raad/raden werkverdelingsafspraken kunnen maken om ervoor te zorgen dat raden en raadsleden de aandacht goed verdeeld wordt en gericht is op GR-en waarvan de politiek vindt dat de maatschappelijke belangen het grootst zijn. Wel wordt een aanbeveling over dit onderwerp gedaan.

1. De gemeenschappelijke regelingen waar de gemeenten in Noord-Holland Noord aan deelnemen

De gemeenten in Noord-Holland Noord nemen deel aan de volgende GR-en: [1]

1. Veiligheidsregio Noord-Holland Noord (VR NH) (collegeregeling, openbaar lichaam)
   De Veiligheidsregio staat voor het verkleinen van risico's en het beperken van leed en (gezondheids)schade bij incidenten. Dit doen ze door het bieden van adequate hulp en intensief samen te werken met andere partijen die betrokken zijn bij veiligheid en hulpverlening. Daarbij stimuleren ze burgers en bedrijven tot zelfredzaamheid en het nemen van eigen verantwoordelijkheid.
2. GGD Noord-Holland Noord (gemengde regeling, openbaar lichaam)
   GGD Hollands Noorden is de gezondheidsdienst in Noord-Holland Noord. Voor de gemeenten bewaken, beschermen en bevorderen zij de gezondheid en veiligheid van alle inwoners in dit gebied. Dit doen ze door gezondheidsrisico's en onveiligheid te signaleren en de inzichten hierover actief te verspreiden. Ze beschermen tegen natuurlijke of opzettelijke bedreigingen van de volksgezondheid met preventie, bestrijding en voorlichting. Ze bevorderen individueel en collectief gezond gedrag en preventief beleid van gemeenten en andere spelers in de gezondheidszorg.
3. Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) (collegeregeling, openbaar lichaam)
   De RUD richt zich op het professioneel, efficiënt en kwalitatief goed uitvoeren van de haar opgedragen (milieu)taken, de vergunningverlening, handhaving en toezicht.
4. Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW)(gemengde regeling, centrumgemeenteconstructie)
   Met deze regeling heeft Hoorn de taak op zich genomen om periodiek bestuurlijk overleg op een aantal werkterreinen in de vorm van portefeuillehoudersoverleggen te organiseren, te faciliteren en te coördineren. Daarnaast voert Hoorn een aantal daarvan afgeleide taken uit.
5. Werksaam West-Friesland (gemengde regeling, openbaar lichaam)
   WerkSaam Westfriesland is de arbeidsbemiddelaar van Westfriesland. WerkSaam is een samenvoeging van de zeven West-Friese gemeenten (Sociale Zaken) en leer-werkbedrijf Op/maat en voert per 1 januari 2015 de Participatiewet uit. Zij begeleiden en bemiddelen werkzoekenden naar werk. Regulier waar het kan en beschut waar het moet. Inwoners die echt niet aan het werk kunnen, worden (tijdelijk) voorzien in levensonderhoud met een uitkering.
6. West-Fries Archief (WFA)(gemengde regeling, openbaar lichaam)
   Het Westfries Archief is het historische informatiecentrum voor Westfriesland. De collectie omvat archieven, beeld- en geluidsmateriaal en een grote bibliotheek.
7. Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)(gemengde regeling, openbaar lichaam)
   Deze regeling heeft als taak het vaststellen en (doen) uitvoeren van het beleid ten aanzien van huishoudelijke en andere afvalstoffen. HVC Inzameling is belast met de uitvoering van de taak.
8. Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG)
   Archeologie Westfriesland beheert de Archeologische Waardenkaarten en Archeologische Beleidskaarten van de gemeenten Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Stede Broec. Aan een update van diverse kaarten wordt op dit moment hard gewerkt. Tevens heeft Archeologie West-Friesland het doel om een onderzoeksagenda voor de deelnemende gemeenten op te stellen. Het streven is om de kwaliteit van het

[1] Zie p. 36 e.v. voor een overzicht van GR-en waar de afzonderlijke gemeenten aan deelnemen

archeologisch beleid en de implementatie van archeologie in ruimtelijke ordeningsvraagstukken te verbeteren. Archeologie Westfriesland heeft tot doel het ondersteunen en adviseren van de aangesloten gemeenten op het gebied van archeologie in de ruimste zin. De medewerkers brengen hun archeologische deskundigheid in bij bestemmingsplannen, bouwplannen, ontwikkelingsplannen, herinrichtingsplannen en andere plannen voor bodemingrepen.

9. De Som (collegeregeling, openbaar lichaam)
Het Shared Service Center DeSom is de ICT-leverancier voor de West-Friese gemeenten en WerkSaam Westfriesland.

10. Recreatieschap Westfriesland (gemengde regeling, openbaar lichaam)
Het Recreatieschap ontwikkelt recreatiemogelijkheden dicht bij huis voor de West-Friese gemeenten en hun inwoners, zorgt voor een toeristisch-recreatief aantrekkelijke regio voor dagjesmensen en verblijfsrecreanten en brengt de recreatiemogelijkheden bij een breed publiek onder de aandacht. Het Recreatieschap beheert en onderhoudt recreatiegebieden en stimuleert de ontwikkeling van fiets-, vaar- en wandelnetwerken en andere recreatieve voorzieningen.

11. *Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)*
Het RHCA is een regionaal kennis- en informatiecentrum op het gebied van de lokale en regionale geschiedenis, door het opbouwen en beheren van een zo breed mogelijke collectie historische bronnen materiaal en deze op een zo actief mogelijke wijze dienstbaar maken voor een breed publiek.

12. *Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar (VVI)*
Het Openbaar Lichaam Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar en omstreken (VVI) is een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten in de regio Noord-Kennemerland. De VVI is aandeelhouder van de NV Huisvuilcentrale (HVC). Van de in totaal 2.914 uitgezette aandelen zijn er 509 stuks in bezit bij de VVI gemeenten (17%). De HVC is daarmee in eigendom van 48 gemeenten en 6 waterschappen.

13. *Recreatieschap Geestmerambacht*
Het recreatieschap heeft als hoofddoel: het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van de openluchtrecreatie en het tot stand brengen en bewaren van een evenwichtig natuurlijk milieu en landschap. Het recreatiegebied ligt tussen Bergen, Alkmaar, Langedijk, Heerhugowaard en Schagen in.

14. *HalteWerk*
Halte Werk is verantwoordelijk voor de uitvoering van de participatiewet en aanverwante regelingen op het gebied van inkomensondersteuning en arbeid gerelateerde participatie (IOAW, IOAZ, BBZ, Schuldhulpverlening, Minimabeleid) voor de deelnemende gemeenten. In 2017 is begonnen met de ontwikkeling van een geïntegreerde toegang waarbij Halte Werk een nadrukkelijke rol heeft. Dit betekent dat de dienstverlening naar de burgers meer aansluiting krijgt bij de leefwereld van die burger. Tot slot zal Halte Werk veel nauwer in de uitvoering van de Participatiewet gaat samenwerken met het WNK. Hierdoor moeten er nog meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt deel kunnen gaan nemen aan die arbeidsmarkt.

15. *Consensus*
Consensus verzorgt voor de deelnemende gemeenten de heffing en invordering van de gemeentelijke belastingen, heffingen en rechten. De uitvoering van kwijtschelding en de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken.

16. *Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland (WNK)*
WNK Personeelsdiensten, uitvoerder van de Wet sociale werkvoorziening, is een zelfstandige organisatie, met als hoofdtaken: uitvoering bestaande SW en dienstverlener van Personeelsdiensten. De werkzaamheden worden uitgevoerd in opdracht van de deelnemende gemeenten. De afdelingen Sociale zaken en Halte Werk zijn opdrachtgevers als het gaat om het uitvoeren van re-integratie activiteiten. Regionaal is afgesproken
dat een deel van het participatie budget ingezet wordt bij WNK en dat zij daarvoor diensten en producten leveren.

17. *Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM)*
Het recreatiegebied Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM) is een natuur- en watersportgebied in het westen van de regio Laag Holland. De provincie Noord-Holland en de gemeenten Alkmaar, Beverwijk, Castricum, Heemskerk, Heiloo, Uitgeest en Zaanstad

dragen gezamenlijk zorg voor het beheer en ontwikkeling van dit gebied, door middel van een gemeenschappelijke regeling.

18. *Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland (GR GA)*
De GR GA behartigt een goede uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening en Participatiewet voor de gemeenten: Schagen, Hollands Kroon en Den Helder.

NB: voor enkele GR-en geldt dat – naast gemeenten – ook de provincie deelnemer is. Dit wordt in het vervolg van deze notitie buiten beschouwing gelaten.

2. Uw opdracht

Medio 2016 is door de gemeenteraden in Noord-Holland Noord – via de presidia – ingestemd met het project informatievoorziening. Daarmee werd opdracht gegeven aan de griffiers om een set aan voorstellen te ontwikkelen in samenwerking met de GR-en. Deze voorstellen richten zich op informatievoorziening en zijn ervoor bedoeld om gemeenteraden in positie te brengen om – indien ze daarvoor kiezen – een meer actieve rol te spelen richting GR-en. De bedoeling is dat de NHN-gemeenten zoveel mogelijk gelijkluidende besluiten nemen over de voorstellen, zodat GR-en gelijkluidende informatie-opdrachten krijgen van hun deelnemende gemeenten.
Voor de uitvoering van de opdracht is de werkgroep informatievoorziening ingesteld.

Aanleiding voor uw opdracht
Gemeenschappelijke regelingen (GR-en) voeren gemeentelijke taken uit. Gemeenten en GR-en hebben beide groot belang bij het goed organiseren van de samenwerking tussen GR-en en gemeenten waarbij alle betrokkenen hun eigen rol goed kunnen spelen. Om het mogelijk te maken dat de raden hun rol goed kunnen spelen, is vereist dat zij tijdig beschikken over de gewenste en noodzakelijke informatie. Gemeenteraden in de regio NHN hebben aangegeven dat zij een meer actieve rol willen spelen richting GR-en. Zonder daarbij op de stoel van andere spelers (college, bestuur GR-en) te gaan zitten. Dat begint met een goede informatievoorziening.

U als gemeenteraad, zo blijkt uit onderzoek onder raadsleden (*raadslid.nu, 13 januari 2014*), voelt zich vaak niet betrokken bij beslissingen die in GR-en worden genomen. De bestaande informatievoorziening en de zienswijzeprocedures worden als niet toereikend ervaren. De informatievoorziening sluit niet voldoende aan op de rol van de raad en zienswijzen hebben maar beperkt invloed op de besluiten bij GR-en. Informatie op maat is noodzakelijk om uw rol als kadersteller (opdrachtgever) en controleur (toezichthouder) te kunnen spelen.

Dit probleem is pas echt manifest geworden toen de grote decentralisaties hun beslag kregen, niet alleen in Noord-Holland Noord maak ook elders in het land. Deze veranderde werkelijkheid na de decentralisaties en het complexer worden van de GR-en, maakt veranderingen noodzakelijk.

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft in december 2015[2] advies gegeven over nieuwe vormen van informatievoorziening en samenwerking tussen gemeenten en GR-en. Dit advies maakte duidelijk dat actie nodig is om de informatievoorziening richting u als raadsleden en raden te verbeteren. De belangrijkste oplossing zit in het advies van de Rob dat het betrekken van gemeenteraden en een veel intensievere samenwerking de eerste opgave is. Dit was het vertrekpunt voor uw opdracht.

Onderstaand treft u enkele citaten aan uit het rapport van de Rob:

> *'Eén van de grootste grieven die uit onderzoek onder gemeenteraadsleden naar voren komt, is dat het besluitvormingsproces en de verantwoordingsstructuur van gemeentelijke taken die op regionaal niveau worden uitgevoerd ondoorzichtig zijn. Colleges van B&W kunnen hier iets aan doen, namelijk door gemeenteraden tegelijk te laten beschikken over dezelfde informatie wat betreft de prestaties van regionale samenwerkingsverbanden. En niet te schromen een raadsdebat uit te lokken over onderwerpen, die hen in het samenwerkingsverband sterk bezig houden.'*

> *`Veel gemeenteraadsleden hebben het gevoel de greep te verliezen op de taken die samen met andere gemeenten worden uitgeoefend. Ze missen vaak het overzicht van wat er op*

[2] http://www.rob-rfv.nl/rob/publicaties_rob/publicatie_rob/210/Wisselwerking

dat bovengemeentelijke niveau gebeurt. Weliswaar is de gang van zaken meestal formeel wel in orde, de gemeentelijke bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling wordt wel vastgesteld, maar van een wezenlijke inhoudelijke betrokkenheid van gemeenteraadsleden bij het werk van de gemeenschappelijke regeling is vaak onvoldoende sprake.`

Onder verwijzing naar de constatering in het Rob-rapport dat de wisselwerking tussen gemeenteraden en gemeenschappelijke regelingen voor verbetering vatbaar is, dat verbetering nodig is en dat verbetering ook mogelijk is heeft de Commissaris van de Koning in Noord-Holland op 30 november 2016 een bijeenkomst georganiseerd over samenwerkingsverbanden en democratische legitimiteit in Noord-Holland Noord. De Commissaris geeft aan dat deze verbetering van alle betrokkenen een extra inspanning vraagt en wijst erop dat de Rob een aantal aanbevelingen doet. Bij de uitwerking van uw opdracht is gebruik gemaakt van het Rob-rapport.

Huidige werkwijze
De huidige werkwijze wordt bepaald door juridische kaders, die zijn vastgelegd in:

- de wettelijke kaders van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR);
- de bepalingen van de betreffende gemeenschappelijke regeling c.a.;
- de uitgangspunten die door de raden van de gemeenten in Noord-Holland Noord zijn vastgesteld. Deze uitgangspunten worden op dit moment geëvalueerd;
- de gemeenschappelijke regelingen zelf.

Deze juridische regels bevatten voorschriften over het leveren van en de procedures voor informatie: de ontwerp-begroting, de jaarrekening en de financiële en beleidskaders alsmede de stukken voor vergaderingen van het algemeen bestuur. In de gemeenschappelijke regelingen zelf kunnen nadere bepalingen staan.

Per GR wordt een verschillende werkwijze gehanteerd waar het gaat om het leveren van niet-verplichte informatie: tussentijdse rapportages, het verspreiden van nieuwsbrieven, het organiseren van werkbezoeken, beleidsdocumenten.

Overigens alleen verschilt niet alleen per GR de werkwijze; ook per gemeente wordt een verschillende werkwijze gehanteerd wat betreft de actieve informatievoorziening door het college aan de raad waar het gaat om GR-en alsmede de wijze waarop besluiten worden voorbereid. Deze notitie richt zich echter uitsluitend op het informatieaanbod door de GR-en.

3. Het proces

Terugblik 2016/2017
In 2016 en 2017 zijn de volgende stappen gezet, ter uitvoering van de opdracht.

1. Formeren werkgroep informatievoorziening (medio 2016)
   Vertrekpunt voor de werkgroep bij de uitvoering van de opdracht was: gemeenteraden willen zich intensiever en actiever gaan bemoeien met de GR-en. Dit vereist een goede informatievoorziening door GR-en. De werkgroep onderkent dat er op dit punt niet alleen een opgave voor GR-en en gemeenteraden ligt, maar ook voor colleges en de vertegenwoordigers in de besturen van de GR-en. Een samenspel tussen deze spelers is vereist om het doel – betere samenwerking tussen gemeenten en GR-en – te kunnen realiseren. Anders gezegd: de governance behoeft aandacht. De opdracht van de werkgroep beperkt zich echter tot het doen van voorstellen ten behoeve van een betere informatievoorziening aan de gemeenteraden betreffende GR-en.

   De werkgroep heeft zo zorgvuldig mogelijk gekeken naar mogelijkheden om de werkwijze in de regio te uniformeren, zowel qua inhoud als qua proces. Wel is van belang om te onderkennen dat er grote verschillen zijn in de aard en omvang van GR-en. De zgn. risicoprofielen van GR-en kunnen gemeenteraden aanleiding geven om specifiekere afspraken te maken voor een GR (meer/minder intensief aandacht).

   De visie van de werkgroep is dat de voorstellen met betrekking tot de informatievoorziening zich moeten richten op:
   - informatievoorziening, gericht op de politieke hoofdlijnen, toegesneden op de rol van de raad,
   - processen, waarbij voldoende tijd is zorgvuldige besluitvorming,
   - waarbij er ruimte is voor periodieke interactieve contactmomenten, zoals werkbezoeken en regionale raden,

   die in goed overleg met de GR-en tot stand dienen te komen.
2. Ontwikkelen producten (medio 2016-medio 2017)
3. Bijeenkomsten met directies GR-en (kwartaal 3 2016 en kwartaal 2 2017)
   Er hebben drie bijeenkomsten met directies van GR-en plaatsgevonden:
   - om hen te informeren over het doel van het project
   - om de voorlopige producten te bespreken
4. Vertaling van de producten naar raadsvoorstel (kwartaal 3 2017)

Na een (intensief) traject heeft de werkgroep deze notitie + bijlagen en het bijbehorende raadsvoorstel aangeboden aan de griffierskring NHN.
De werkgroep heeft bij de ontwikkeling deze producten o.a. via de voortgangsberichten gecommuniceerd met:
- de opdrachtgever (de presidia);
- de directies van GR-en (een drietal bijeenkomsten);
- met de proces- en regiegroep NHN. In deze groep worden projecten aangaande regionale samenwerking afgestemd. In deze groep zijn o.a. vertegenwoordigd: gemeentesecretarissen, griffiers en directies van GR-en;
- de griffierskring NHN.

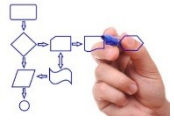
Vooruitblik 2017/2018/2019
Zodra de gemeenteraden in Noord-Holland Noord een besluit hebben genomen over het raadsvoorstel “Verbetering informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan raden” zullen de griffiers in Noord-Holland Noord aan de slag gaan met de uitvoering van deze besluiten. Daarvoor zullen uitvoeringsafspraken met de GR-en en de colleges worden gemaakt. De griffiers zullen daarbij regionaal samenwerken.

4. Het resultaat; de voorgestelde wijzigingen

Concreet leiden de voorstellen tot de volgende (belangrijkste) veranderingen:
- door de GR-en wordt jaarlijks uiterlijk 1 januari een zgn. kadernota naar de gemeenteraden gestuurd voor het geven van zienswijzen. In deze nota staan de belangrijkste financiële en

beleidskaders, die uitgangspunten voor de begroting inhouden. Deze uitgangspunten sluiten aan op de meerjarenbeleidsplannen van de GR-en. Raadsleden kunnen in de regionale raadsledenbijeenkomsten hierover onderling contact hebben;
- het zwaartepunt van de behandeling van de hoofdlijnen van beleid komt eerder te liggen, op de politieke hoofdlijnen: in februari van een jaar kunnen de gemeenteraden een zienswijze geven op de kadernota;
- de (ontwerp-)begroting wordt gebaseerd op de kadernota. In juni gaan gemeenteraden na of de GR-en de kadernota overeenkomstig hebben vertaald in de begroting;
- de GR-en die een werkproces voor een omvangrijk beleidstraject willen optuigen, hebben inzicht in de wijze waarop zij de gemeenteraden hierbij kunnen betrekken;
- informatie over vergaderingen van het algemeen bestuur van GR-en wordt eenvoudig en tijdig toegankelijk gemaakt; lokaal kan worden afgesproken op welke wijze de raad communiceert met zijn AB-leden;
- er wordt meer gedaan aan het betrekken van de lokale politiek door het organiseren van periodieke werkbezoeken, in beginsel in regioverband;
- de drie NHN-GR-en (Veiligheidsregio, GGD en RUD) worden periodiek geëvalueerd, in beginsel door de 17 NHN-gemeenten. Voor overige GR-en kunnen de gemeenten afspraken maken over de schaal en frequentie van eventuele evaluaties die zij wensen.

De producten
De werkgroep heeft een pakket aan maatregelen en afspraken (producten) ontwikkeld, waarmee een belangrijke stap wordt gezet om de informatievoorziening aan de gemeenteraad te verbeteren.
Dit pakket ziet er als volgt uit:

	product	toelichting	voorstel
1	Format en procedure kadernota 	In de kadernota geven de GR-en financiële en beleidsmatige kaders weer. Alle GR-en zijn op grond van de WGR verplicht om deze kaders aan de raden te zenden. In de format is aangegeven welke onderwerpen in elk geval relevant zijn voor de raad. De voorgestelde zienswijzeprocedure is niet wettelijk verplicht, maar biedt de raad wel de mogelijkheid om te sturen op de uitgangspunten voor de begroting. De zienswijzeprocedure voor de begroting kan in verband hiermee vereenvoudigd worden. *	Gemeenschappelijke regelingen waarvoor een openbaar lichaam is ingesteld verzoeken om vanaf 1 januari 2019 jaarlijks uiterlijk 1 januari een kadernota met financiële en beleidskaders met de onderwerpen als beschreven in bijlage 1 aan te bieden aan de raden, waarvoor de raden uiterlijk 1 maart een zienswijze kunnen afgeven.
2	Format bestuursrap-portage 	Dit product is bedoeld als handreiking voor de GR-en die tussentijds willen rapporteren aan raden. Dit is facultatief omdat GR-en sterk verschillen qua aard, omvang en risico's. Bovendien kennen zij vaak verschillende P&C-cycli (evenals gemeenten) en eigen regels voor de verantwoording. Raden die dat wensen, kunnen besluiten om specifiekere afspraken te maken.	De notitie "bestuursrapportages" (bijlage 2) vaststelt en als handreiking aanbieden aan gemeenschappelijke regelingen.
3	AB-vergade-ringen 	Alle GR-en zijn verplicht om hun AB-stukken openbaar te maken. Indien GR-en deze stukken tijdig openbaar maken, krijgt de raad informatie die hem in positie brengt om de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol te spelen. Lokaal kan bepaald worden hoe raad en college over deze stukken communiceren. De jaarkalender biedt een overzicht van de AB-vergaderingen voor GR-en.	Gemeenschappelijke regelingen verzoeken om vanaf 1 maart 2018 uitvoering te geven aan de uitgangspunten voor publicatie van agenda's en bijbehorende stukken voor vergaderingen van het algemeen bestuur (bijlage 3).
4	Werkbezoe-kenkalender 	Er zijn uitgangspunten voor de werkbezoeken ontwikkeld. Leidend bij deze uitgangspunten is dat bevorderd wordt dat er structurele aandacht is van raden voor GR-en, passend bij de rol van de raad.	De uitgangspunten voor werkbezoeken vaststellen (bijlage 4).
5	Format voor evaluatie	Er is een beschrijving ontwikkeld, waarin wordt aangegeven op welke wijze (en in welke frequentie)	Het onderzoeksvoorstel voor evaluaties van gemeenschap-

		evaluaties van GR-en kunnen plaatsvinden. Het voorstel is om voor de drie NHN-GR-en: de Veiligheids-regio, de GGD en de RUD minimaal 1x per raadsperiode een evaluatie te houden, door de deelnemers gezamenlijk uit te voeren. Verwacht wordt dat het aantal onderzoeken hierdoor zal afnemen maar dat de informatiewaarde toeneemt. Voor overige GR-en kunnen lokaal danwel regionaal afspraken worden gemaakt. Opmerking: een optie is om Rekenkamers te benaderen voor de onderzoeken.	pelijke regelingen vaststellen (bijlage 5);
6	Verantwoor-dings- en inlichtingen-plicht	In kaart is gebracht welke wettelijke bepalingen er zijn voor de verantwoordings- en inlichtingenplicht aan-gaande GR-en (bijlage 7). Daarin wordt weergegeven welke instrumenten raden en raadsleden hebben. Dit overzicht wordt ter kennisname aange-boden. Indien raden/raadsleden gebruik wensen te maken van de instrumenten, kunnen zij de griffies inzetten.	--
7	Werkproces-sen majeure beleidsin-houdelijke trajecten 	GR-en kunnen omvangrijke beleidstrajecten organiseren. Hiervoor is een werkproces op hoofdlijnen ontwikkeld, waarmee beoogd wordt de raden tijdig te betrekken bij dergelijke trajecten. Deze trajecten zijn voor raden zeer relevant, omdat het hierbij gaat om de opdracht aan GR-en. Met “majeure trajecten” worden trajecten bedoeld die: - een grote impact kunnen hebben op de bewoners of de maatschappij; - en/of een grote financiële impact kunnen hebben op de gemeentelijke begroting; - kunnen leiden tot ingrijpende wijziging van eerder door de gemeente vastgestelde kaders.	De uitgangspunten voor majeure beleidsprocessen van gemeenschappelijke regelingen vaststellen en als handreiking aanbieden aan GR-en (bijlage 6)
8	Wijziging werkafspra-ken en werkwijzen	Nadat besluitvorming in uw raden heeft plaats-gevonden, worden uitvoeringsafspraken gemaakt met GR-en waarbij - indien nodig - bestaande werkafspraken en werkwijzen gewijzigd worden.	
9	Verankering afspraken	Nadat besluitvorming in uw raden heeft plaatsgevonden, is het belangrijk om de afspraken te formaliseren.	Het college verzoeken om bij de eerstvolgende wijziging van een gemeenschappelijke regeling de gemeenschappelijke regeling in overeenstemming te brengen met de notitie “informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen”

***Nadere uitwerking van product 1: Format en procedure kadernota**
Omdat dit product de meest vergaande consequenties heeft, wordt bij dit product hieronder een uitgebreidere toelichting gegeven.

Doel van product 1: Format en procedure kadernota
GR-en zijn verplicht jaarlijks voor 15 april financiële en beleidskaders (kadernota) naar de raad te zenden. Deze kaders dienen als uitgangspunten voor de begroting van de GR voor het jaar erop volgend. In de format en procedurebeschrijving is beschreven wat er in de kadernota zou moeten staan en op welke wijze de raad hierbij wordt betrokken. De format richt zich op hoofdlijnen die passen bij de rol van de raad.
In de procedurebeschrijving wordt voorgesteld de raad in de gelegenheid te stellen om jaarlijks voor 1 maart een zienswijze af te geven ten aanzien van de kadernota. Dat betekent dat de raad *niet alleen wordt geïnformeerd* maar dat de raad *de mogelijkheid heeft om een besluit (een zienswijze afgeven) te nemen*. Daarmee wordt bereikt dat de raad vooraf kan sturen op hoofdlijnen, die vertaald worden in de begroting. De huidige zienswijzeprocedure op de begroting en jaarstukken, kan hierdoor in een bescheidener vorm plaatsvinden. Deze beperkt zich dan voor de begroting tot de vraag: heeft de GR de uitgangspunten vanuit de kadernota goed verwerkt in de begroting?

Deze werkwijze betekent echter wel dat – in afwijking van de WGR - GR-en niet op 15 april maar reeds op 1 januari de kadernota dienen te leveren om het voor raden mogelijk te maken om een zienswijze te leveren en om daarover met collegaraden contact te hebben.

Voordelen kadernota
De werkgroep ziet de volgende voordelen in een zienswijzeprocedure voor de kadernota:
- de raad zit "aan de voorkant" waar het gaat om de begroting van de GR. Met een zienswijze op de beleidskaders en financiële kaders worden uitgangspunten voor de begroting gegeven en wordt de huidige werkwijze met krappe deadlines voor een zienswijze op de begroting in juni minder knellend;
- het accent verschuift: aandacht gaat uit naar de politieke hoofdlijnen en niet naar randzaken, wettelijk verplichte taken, 'going concern', of bedrijfsvoeringsaangelegenheden die geen relevantie hebben voor de politiek;
- de raad krijgt compacte, gerichte informatie op basis waarvan hij een richtinggevend besluit kan nemen;
- voor de raden ligt er een kans voor regionale afstemming van de zienswijzen. Dit komt de kwaliteit van het politiek-inhoudelijke debat ten goede en draagt bij aan de sturende (kaderstellende) rol van de raden;
- de GR-en krijgen tijdig sturingsinformatie van hun deelnemers, waardoor zij – beter dan in het verleden – beter kunnen aansluiten bij de wensen en behoeften van hun deelnemers. Bij het presenteren van de begroting kan gemotiveerd door de GR-en worden wat er met zienswijzen op de kadernota is gebeurd. Dit is een verbetering ten opzichte van de huidige werkwijze.

GR-en hebben aangegeven dat het belangrijk is om een verbinding te leggen tussen de kadernota en de meerjarenbeleidsplannen en –begroting.

Wat levert de nieuwe werkwijze op?
In de huidige werkwijze ligt de nadruk voor de raad op het (jaarlijks) geven van zienswijzen op de jaarstukken en de (ontwerp)begroting. Deze documenten moeten voldoen aan de BBV-eisen. Raden krijgen deze documenten integraal en krijgen aldus niet alleen alle werkzaamheden te zien, maar ook veel bedrijfsmatige en financieel-technische informatie, die niet gefilterd is op relevantie voor de raad. De omvang van deze documenten, gekoppeld aan de krappe deadlines voor het afgeven van een zienswijze maken het voor de raad lastig om tijdig met andere gemeenteraden reacties te synchroniseren, of om nadere informatie te vergaren, bv. via werkbezoeken. Bovendien is het voor GR-en nauwelijks haalbaar om – mocht het Algemeen Bestuur de zienswijze willen overnemen – de GR-begroting aan te passen binnen de termijn waarop de GR de begroting moet aanleveren bij Gedeputeerde Staten. In de praktijk komt het zelden voor dat zienswijzen nog leiden tot een aanpassing van de begroting, wat de vraag oproept wat de materiële betekenis is van de zienswijze. Ten slotte wordt niet in alle gevallen kenbaar gemaakt naar de gemeenteraden op welke wijze de zienswijzen een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming.
Door:
- de raden "*aan de voorkant*" om een zienswijze te vragen over de uitgangspunten van de begroting,
- die zijn beschreven in een compact document *op hoofdlijnen*;
- en bij het presenteren van de begroting aan te geven *op welke wijze de zienswijzen zijn vertaald* in de begroting

wordt bereikt dat de raden – meer dan nu – materiële invloed kunnen hebben op de begroting van een GR.

Daarnaast worden structureel, werkbezoeken georganiseerd en evaluaties gehouden. Voorts worden AB-vergaderstukken tijdig verspreid, zodat communicatie hierover tussen AB-leden en gemeenteraden mogelijk is. Ten slotte liggen er op hoofdlijnen afspraken over majeure beleidstrajecten, waarin de gemeenten hun opdracht richting GR-en bepalen.

Belangrijk is om te constateren dat niet alleen GR-en en gemeenteraden met deze veranderingen te maken krijgen. Ook de colleges, AB-leden en gemeentelijke organisaties spelen een belangrijke rol: de colleges leveren bijvoorbeeld de raadsvoorstellen met betrekking tot de zienswijzen; raden kunnen lokaal afspraken maken over consultatie voorafgaande aan AB-vergaderingen met AB-leden, actieve informatie van AB-leden over de uitkomsten van vergaderingen, etc.. Dergelijke onderwerpen dienen in de zgn. "governance" aandacht te krijgen. Nieuwe afspraken moeten leiden tot een nieuwe cultuur van werken die meer gericht is op het zoeken en vinden van elkaar, waar ieder zijn rol kan en moet spelen,

waarbij zij rekening houden met andere spelers in het veld. De raad voor het openbaar bestuur (Rob) legt daarbij bij zowel de gemeenteraden en colleges als de GR-en de verantwoordelijkheid om hierin actief te zijn. Nietsdoen, zegt de ROB, leidt vroeger of later tot een “democratisch tekort”.

In bijlage 8 wordt inzicht gegeven in de verschillen tussen de huidige situatie en de voorgestelde situatie (overzicht was/wordt).

5. Zienswijze GR-en

Directies van GR-en hebben de doelstelling onderschreven om een betere verbinding te maken met de lokale volksvertegenwoordiging. Ook is er overeenstemming dat het hierbij moet gaan om informatie die de raden nodig hebben om hun taak naar behoren te kunnen vervullen.
De directies van de GR-en ondersteunen alle voorstellen, met uitzondering van het voorstel met betrekking tot de zienswijzeprocedure voor de kadernota.
Zij plaatsen de volgende kanttekeningen (de reacties zijn van de werkgroep):

- een kadernota is een extra (lijvig) document.
  Reactie: het is verplicht kaders aan te bieden. Er ligt een format met wat minimaal in de kadernota zou moeten staan. Dit is (zeer) beperkt.
- een zienswijzeprocedure geeft bestuurlijke en ambtelijke drukte en komt bovenop de zienswijzeprocedure die voor de begroting en jaarrekening geldt.
  Reactie: in een zienswijzeprocedure voor de kadernota besluit de raad “aan de voorkant”, op hoofdlijnen, in de kaderstellende rol. De zienswijzeprocedure voor de begroting kan beperkt worden tot een controle of de kaders goed verwerkt zijn.
- het de vraag is of een zienswijzeprocedure wel de oplossing voor het probleem is. Een zienswijzeprocedure is een vlucht in een procedure, het gaat om inhoud.
  Reactie: het is een belangrijke stap om de raad beter en tijdig in zijn rol als kadersteller (inhoudelijk) te krijgen.
- het voor GR-en lastig/onmogelijk is om een reële kadernota te leveren op 1 januari
  Reactie: veelal zullen er meerjarenbeleidsplannen en een meerjarenbegroting liggen, waarop de kadernota kan worden gebaseerd. Informatie die na het uitbrengen van de kadernota (in januari) nog beschikbaar komt, kan verwerkt worden in de begroting die medio april aangeboden wordt door de GR-en aan de gemeenten.
- het beter zou zijn om een Regionale Raadscommissie als aanspreekpunt voor de GR-en in het leven te roepen
  Reactie: dit valt buiten de opdracht.

6. Beslispunten

De werkgroep informatievoorziening en de griffiers hopen u met deze samenhangende set van producten voldoende handvatten te hebben geboden om de afspraken over informatievoorziening te herzien en zo een begin te maken met intensievere samenwerking tussen raden en GR-en in de regio, waarbij alle actoren (raden, besturen GR-en, AB-leden en colleges) beter in positie worden gebracht om hun rollen te spelen.

Voorts beveelt de werkgroep aan dat het noodzakelijk is dat raden hun aandacht goed verdelen, anders is de informatie niet goed te behappen. Binnen een raad of tussen raden kunnen werkverdelingsafspraken worden gemaakt, waarbij rekening kan worden gehouden met het profiel van een GR. Hiervoor zijn verschillende opties denkbaar, bv.:

- er wordt gewerkt met rapporteurs, waarbij enkele raadsleden rapporteren aan de raad over een GR, bijvoorbeeld ter voorbereiding van een zienswijzebesluit;
- een gemeenteraad “adopteert” een GR en rapporteert over deze GR aan gemeenteraden.

Deze aanbeveling is vertaald in het raadsvoorstel.

De werkgroep adviseert u om de volgende besluiten te nemen:

de notitie “informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen” vast te stellen, wat betekent dat de raad:

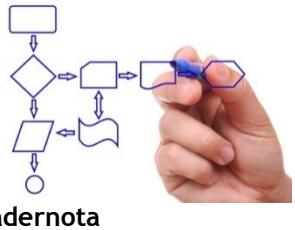
1. gemeenschappelijke regelingen waarvoor een openbaar lichaam is ingesteld verzoekt om vanaf 1 januari 2019 jaarlijks uiterlijk 1 januari een kadernota met financiële en beleidskaders met de onderwerpen als beschreven in bijlage 1 aan te bieden aan de raden, waarvoor de raden uiterlijk 1 maart een zienswijze kunnen afgeven;

2. de notitie “bestuursrapportages” (bijlage 2) vaststelt en als handreiking aanbiedt aan gemeenschappelijke regelingen;
3. de gemeenschappelijke regelingen verzoekt om vanaf 1 maart 2018 uitvoering te geven aan de uitgangspunten voor publicatie van agenda’s en bijbehorende stukken voor vergaderingen van het algemeen bestuur (bijlage 3);
4. de uitgangspunten voor werkbezoeken vaststelt (bijlage 4);
5. het onderzoeksvoorstel voor evaluaties van gemeenschappelijke regelingen vaststelt (bijlage 5);
6. de uitgangspunten voor majeure beleidsprocessen van gemeenschappelijke regelingen vaststelt en als handreiking aanbiedt aan gemeenschappelijke regelingen (bijlage 6);
7. het college verzoekt om bij de eerstvolgende wijziging van een gemeenschappelijke regeling de gemeenschappelijke regeling in overeenstemming te brengen met de notitie “informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen”;
8. de griffier verzoekt om voorstellen te doen over hoe de raad lokaal en/of regionaal de aandacht voor gemeenschappelijke regelingen kan verdelen, rekening houdend met de profielen van de gemeenschappelijke regelingen;
9. *….het college opdracht te geven om dit besluit te betrekken bij het raadsvoorstel dat wordt ontwikkeld ter uitwerking van de notitie “Toezicht houden op verbonden partijen” (inrichting governance) die in de raad van 9 maart 2017 is vastgesteld. ….*

Bijlagen

- bijlage 1: Inhoud kadernota & procedure kadernota, begroting en jaarrekening
- bijlage 1A: Reactienota op kanttekeningen gemeenschappelijke regelingen
- bijlage 2: Bestuursrapportages
- bijlage 3: Vergaderingen Algemeen Bestuur
- bijlage 4: Uitgangspunten werkbezoeken
- bijlage 5: Onderzoeksvoorstel voor evaluaties gemeenschappelijke regelingen
- bijlage 6: Uitgangspunten majeure beleidsprocessen gemeenschappelijke regelingen
- bijlage 7: Verantwoordings- en inlichtingenplicht & wettelijke bepalingen
- bijlage 8: Overzicht was/wordt

BIJLAGE 1: Inhoud kadernota & procedure kadernota, begroting en jaarrekening



Inhoud kadernota

Doel kadernota:
Hoofdpunten van beleid en schetsen van financiële kaders
Basis voor opstellen begroting en meerjarenperspectief (begrotingskader).
Met kaderstelling worden de spelregels, randvoorwaarden en uitgangspunten ten aanzien van inhoud (wat willen we bereiken?) (wat gaan we daarvoor doen?), financiën (wat mag het kosten?) en procedure (wat gaan we binnen welke planning doen?) bepaald.

1. Aanbieding/ Bestuurlijke samenvatting
   In deze paragraaf wordt de kadernota aangeboden door het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur en de raden van de deelnemende gemeenten. Onderdeel van deze paragraaf is de ontwikkeling van het meerjarenperspectief en een samenvatting van belangrijke ontwikkelingen welke de komende jaren van invloed zijn op de taken en middelen van de gemeenschappelijke regeling. Dit kunnen ontwikkelingen zijn als gevolg van wijzigingen in wet- en regelgeving, rijksbeleid, maar ook gevolgen van eerdere besluitvorming door het Algemeen Bestuur of voortkomen uit de visie (zie hierna onder 2). Tevens wordt hierin opgenomen een opsomming van c.q. een duidelijke verwijzing naar de beslispunten die in de kadernota zijn opgenomen.

2. Visie en ontwikkeling
   In deze paragraaf wordt de visie van de gemeenschappelijke regeling opgenomen. Tevens wordt ingegaan op het taak/ beleidsveld van de gemeenschappelijke regeling. Dit kunnen ontwikkelingen zijn die van rijkswege op gemeenschappelijke regelingen afkomen, maar ook kan worden ingegaan op ontwikkelingen die worden gesignaleerd bij gemeenten of voortkomen uit de visie (interne en externe ontwikkelingen). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen datgene wat moet, waarover al besloten is, wat vanuit de deelnemende gemeenten komt en wat voorstellen zijn van de regeling.
   Daar waar relevant kan worden ingegaan op maatregelen/ besluitvorming die in de voorliggende periode zijn genomen.

3. Actualisering financieel perspectief
   In de paragraaf actualisering financieel perspectief wordt het verloop van het meerjarenperspectief geschetst. Startpunt is het perspectief zoals opgenomen in de begroting van t. De actualisering van het financieel perspectief is niet bedoeld als tussentijdse bijstelling van de lopende jaarschijf t en gaat derhalve in op de jaren t+1 tot en met t + 4.

   a. Autonome ontwikkelingen
      Hier worden alleen die ontwikkelingen opgenomen waarover besluitvorming al eerder heeft plaatsgevonden c.q. de (neven) effecten van ontwikkelingen die niet of nauwelijks zijn te sturen (van rijkswege).

   b. Nieuw beleid/ ambitie en gewenste ontwikkelingen
      In deze paragraaf worden opgenomen de gevolgen van nieuw beleid dan wel de gevolgen van de uit de ambitie voortkomende doelstellingen. Van nieuw beleid is sprake als er nieuwe ontwikkelingen of nieuwe (wettelijke) regelgeving worden uitgewerkt of wanneer er sprake is van intensivering/ extensivering van bestaand beleid, ook als bij deze laatste sprake is van verschuivingen binnen een programma. De invulling van nieuw beleid moet passen binnen de doelstellingen van de gemeenschappelijke regeling (en dus de doelstellingen van de deelnemende

gemeenten). Voorstellen voor nieuw beleid worden geïnitieerd door het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling of vanuit de deelnemende gemeenten.

Nieuwe ontwikkelingen of werkzaamheden die op verzoek van een of meer gemeenten/ deelnemers worden uitgevoerd en waarvoor extra middelen worden ontvangen, hoeven niet te worden opgenomen/ verantwoord. Hiervoor worden specifieke afspraken tussen de betreffende gemeenten gemaakt. Hiervoor worden, voor zover dit niet in de regeling zelf is geborgd, kaderstellende afspraken tussen de betreffende gemeente en de regeling gemaakt. Het verdient wel de voorkeur deze aan het Algemeen Bestuur te melden.

Binnen nieuw beleid/ ambitie/ gewenste ontwikkelingen wordt een onderscheid gemaakt tussen:

i. Wettelijk (NB. De financiële vertaling van wet- en regelgeving is opgenomen onder ontwikkelingen. Hier wordt bedoeld de keuzes die zich binnen wettelijke ontwikkelingen kunnen voordoen benoemd)
ii. Bestuurlijke keuze (incl. nieuwe investeringen)
iii. Onvoorzien

c. Dekkingsmogelijkheden

d. (Onderbouwing) bezuinigingsvoorstellen
Eind april heeft de Provincie Noord Holland een brief gestuurd die ingaat op ontwikkelingen die zich gaan voordoen op het terrein van toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen en die van belang zijn voor het opstellen van de (meerjaren) begroting 2016 – 2019. Daarmee is dit schrijven ook van toepassing voor de kadernota. Ten behoeve van de beoordeling van de financiële positie zullen alle opgenomen bezuinigingsmaatregelen c.q. taakstellingen op hardheid en haalbaarheid worden beoordeeld met als doel de realiteit van de ramingen te beoordelen (en de realiteit van de begrotingssaldi). Belangrijk is ook dat de raden hier inzicht in krijgen, danwel het proces dat gaat worden gevolgd om de vereiste hardheid/ haalbaarheid voor de begroting te realiseren.
Ook kunnen hier voorstellen voor bezuinigingen worden opgenomen.

e. Gevolgen voor gemeentelijke bijdrage
In deze paragraaf wordt ingegaan op de gevolgen van de gemeentelijke bijdrage als gevolg van de onder 3.a tot en met 3.d opgenomen voorstellen.

4. Weerstandsvermogen
Inmiddels heeft een wijziging van het BBV plaatsgevonden. Op grond hiervan wordt verplicht om een set financiële kengetallen in de begroting op te nemen. In de kadernota kunnen streefwaarden worden opgenomen voor deze kengetallen c.q. worden ingegaan op ontwikkelingen die deze streefwaarden beïnvloeden.

5. Uitgangspunten
Betreft een opsomming van c.q. toelichting op
   a. Indexatie (loon- en prijs)
   b. (Rente% kapitaalgoederen)
   c. % overhead (t.b.v. kaderstelling, indien aanwezig branchespecifiek, anders algemene definitie uit document adviesgroep gemeenschappelijke regelingen)
   d. Flexibele schil/ inhuur
   e. Risicomanagement/ weerstandsvermogen (2,5%)

Door het opnemen van de uitgangspunten in de kadernota zijn de deelnemende gemeenten in staat om hierover kaderstellende uitspraken te doen.

Procedure kadernota, begroting en jaarrekening

Welke werkwijze geldt nu?
In de zgn. Uitgangspunten gemeenschappelijke regelingen (UPGR) die zijn vastgesteld door de raden van de NHN-gemeenten is het volgende opgenomen:
"8.1 De uitgangspunten voor de begroting worden uiterlijk 15 januari door het Dagelijks Bestuur aangeboden en uiterlijk 1 maart door het algemeen bestuur vastgesteld;
8.2 De gemeenschappelijke regelingen bieden uiterlijk 15 april voorafgaand aan het begrotingsjaar de begroting t+1 en de jaarstukken t-1 aan, aan de raden van de deelnemende gemeenten;
8.3 De gemeenteraden geven uiterlijk binnen 10 weken na 15 april hun zienswijze over de begroting t+1 en jaarstukken t-1 aan het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling.".

Wat regelt de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR)?
In de Wet Gemeenschappelijke Regelingen van 1 januari 2015 worden bepalingen gegeven met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten (voor gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten en provincie gelden m.m. dezelfde bepalingen). Afdeling 3 van dit hoofdstuk regelt de bevoegdheden; paragraaf 7 van deze afdeling geeft bepalingen waarin de relatie tussen een gemeenschappelijke regeling en de gemeenteraden wordt geregeld, waar het gaat om:

- de kaders voor de begroting
  Art. 34b WGR
  Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten.
- de begroting
  Art. 34 eerste lid WGR
  Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.
  Art. 35 eerste lid WGR
  Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt de ontwerpbegroting acht weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden toe aan de raden van de deelnemende gemeenten.
  Art. 35 derde lid WGR
  De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerp-begroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.
  Art. 35 vierde lid WGR
  Nadat deze is vastgesteld, zendt het algemeen bestuur van het openbaar lichaam de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen.
  Art. 34, tweede lid WGR
  Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt de begroting binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 1 augustus van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.
- de jaarrekening.
  Art. 34 derde lid WGR
  Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam stelt de jaarrekening vast in het jaar volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft.
  Art. 34b WGR
  Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten.
  Art. 34 vierde lid WGR

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt de jaarrekening binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan gedeputeerde staten.

Welke werkwijze wordt voorgesteld?
De Wet Gemeenschappelijke Regelingen geeft minimumvoorschriften. Om de lijn van de Uitgangspunten zo goed mogelijk vast te houden en aan te laten sluiten op de tekst van de (naderhand) gewijzigde Wet en om de gemeenteraden tijdig in positie te brengen om hun kaderstellende en controlerende taak uit te voeren, wordt het volgende procedurevoorstel voor de kaders voor de begroting (hierna te noemen kadernota), de begroting en de jaarstukken gedaan:

- **Kadernota**
  1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt uiterlijk 1 januari van het jaar voorgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders (hierna ontwerp-kadernota) aan de raden van de deelnemende gemeenten (8.1 UPGR + 34b WGR)
  2. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen vóór 1 maart van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de ontwerp-kadernota dient, bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam hun zienswijze over de ontwerp-kadernota naar voren brengen.
  3. Het algemeen bestuur stelt de kadernota vóór 15 maart vast.
  4. Het algemeen bestuur geeft in het besluit aan wat de overwegingen zijn geweest met betrekking tot de zienswijzen.
  5. Het dagelijks bestuur zendt het besluit en de kadernota aan de raden van de deelnemende gemeenten binnen twee weken na de vaststelling.
- **Ontwerp-begroting**
  1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient de ontwerp-begroting toe aan de raden van de deelnemende gemeenten. (8.2 UPGR + 35.1 WGR)
  2. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen vóór 1 juli bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de zienswijzen bij de ontwerp-begroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. Bij het voorstel van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur voegt het dagelijks bestuur een reactienota, waarin gemotiveerd wordt aangegeven op welke wijze de zienswijze wel of niet is verwerkt in dit voorstel (8.3 UPGR+ 35.3 WGR)
  3. Het algemeen bestuur geeft in het besluit aan wat de overwegingen zijn geweest met betrekking tot de zienswijzen.
  4. Het dagelijks bestuur zendt het besluit en de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen (35.4 WGR)
  5. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt de begroting binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 1 augustus van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten (34.2).
- **Jaarstukken**
  1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt vóór 15 april de voorlopige jaarrekening en het accountantsverslag aan de raden van de deelnemende gemeenten (8.2 UPGR + 34b WGR)
  2. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen vóór 25 juni bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam hun zienswijze over de voorlopige jaarrekening naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de voorlopige jaarrekening, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. (8.3 UPGR)
  3. Het algemeen bestuur geeft in het besluit aan wat de overwegingen zijn geweest met betrekking tot de zienswijzen.
  4. Het dagelijks bestuur zendt het besluit en de jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten binnen twee weken na de vaststelling.
  5. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt de jaarrekening vóór 15 juli van het jaar volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan gedeputeerde staten (34.4 WGR).

Opmerking: het dagelijks bestuur draagt zorg voor tijdige publicatie van de AB-stukken.

Wat verandert er?
De belangrijkste verandering is dat gemeenschappelijke regelingen (GR-en_ een zgn. kadernota moeten gaan leveren op grond van art. 34b WGR. Daarbij wordt niet de wettelijke termijn van 15 april aangehouden maar 1 januari, zodat raden de gelegenheid krijgen om een zienswijze te geven.
De kadernota gaat uitsluitend over de financiële en beleidsmatige uitgangspunten van het samenwerkingsverband als geheel, niet over de uitgangspunten van de individuele gemeenten. Het bestuur van de GR informeert de gemeenteraden over deze uitgangspunten. Indien gewenst kunnen gemeenten of regio's de GR uitnodigen om de kadernota te presenteren aan raadsleden.
Nadat het bestuur van de GR de kadernota heeft aangeboden, is het college aan zet om de raad een voorstel te doen met betrekking tot een evt. in te dienen zienswijze. Met deze zienswijze kan de raad de richting van de op te stellen begroting beïnvloeden. Raadsleden kunnen daarbij initiatieven nemen zodat raden gelijke standpunten innemen met betrekking tot de in te dienen zienswijzen.
Het algemeen bestuur van de GR besluit over de kadernota en bepaalt daarbij of de zienswijzen aanleiding geven tot bijstelling daarvan. Een zienswijzeprocedure m.b.t. de kadernota is wettelijk niet verplicht maar sluit aan bij de behoefte van de gemeenteraden om tijdig in positie te worden gebracht om te kunnen sturen (kaderstellende rol).
Een soortgelijk traject geldt voor de (ontwerp-)begroting en de (voorlopige) jaarrekening, met dien verstande dat voor de ontwerp-begroting wel een verplichte zienswijzeprocedure geldt. Voor de begroting en de jaarrekening verdient het aanbeveling om GR-en in de gelegenheid te stellen om deze documenten z.s.m. na 15 april in regionaal verband te presenteren.
Voor de zienswijzeprocedures voor de kadernota, de ontwerp-begroting en de voorlopige jaarrekening is een termijn opgenomen. Deze termijn is belangrijk voor het plannen van de raads- en AB-vergaderingen en voor het plannen van regionale bijeenkomsten.
De zienswijze op de jaarrekening kan zich richten op de programmaverantwoording (mate waarin de realisatie van de doelstellingen is toegelicht en de wijze waarop beoogd is de maatschappelijke effecten te bereiken) alsmede de paragrafen. Daarnaast kan de zienswijze ingaan op het voorstel voor resultaatbestemming. De cijfers uit de jaarrekening (balans en overzicht baten en lasten) zijn onderdeel van de accountantscontrole en daarmee geen object van zienswijze.

Logistiek is het beeld als volgt:

- oktober – november	voorbereiding ontwerp-kadernota door GR
- december – 1 januari	bestuurlijke vaststelling ontwerp-kadernota door GR
- < 1 januari	verzending ontwerp-kadernota door dagelijks bestuur aan raden deelnemers
- 1 – 15 januari	* voorstel colleges aan de raden * indien gewenst: toelichting door GR
- 15 januari – 28 februari	behandeling in commissies en raad
- < 1 maart	verzending evt. zienswijze naar DB GR
- < 15 maart	besluitvorming in algemeen bestuur over de kadernota
- 2e helft maart	verzending kadernota naar raden deelnemende gemeenten (incl. besluit met overwegingen)
- maart – 14 april	voorbereiding ontwerpbegroting door GR
- < 15 april	verzending ontwerp-begroting + voorlopige jaarstukken naar raden deelnemers
- 15 – 30 april	* toelichting regionale raden * voorstel colleges aan de raden
- mei – 24 juni	behandeling in commissies en raad
- < 1 juli	verzending evt. zienswijzen naar DB
- 1 juli – 14 juli	vaststelling begroting en jaarstukken met overwegingen ten aanzien van zienswijzen door algemeen bestuur GR
- < 15 juli	verzending jaarrekening naar gedeputeerde staten en raden deelnemende gemeenten (incl. besluit met overwegingen)
- 14 juli – 31 juli	verzending begroting aan gedeputeerde staten en raden deelnemende gemeenten (incl. besluit met overwegingen)
- > 31 juli	gemeenten kunnen hun zienswijze ten aanzien van de begroting bij gedeputeerde staten naar voren brengen

NB: met GR wordt uitsluitend bedoeld de GR die de vorm van een openbaar lichaam heeft.

BIJLAGE 1A: Reactienota op kanttekeningen gemeenschappelijke regelingen

Bij de presentatie van de voorstellen van de werkgroep informatievoorziening aan de directies van gemeenschappelijke regelingen werden kanttekeningen geplaatst bij de voorgestelde zienswijzeprocedure ten aanzien van de zgn. kadernota (de financiële en beleidskaders die de uitgangspunten vormen voor de begroting). De zienswijzen zijn voorzien van een reactie.

1. een kadernota is een extra (lijvig) document. Draagt dat bij aan het doel van het project informatievoorziening?
   Reactie: het is verplicht kaders aan te bieden. Er ligt een format met wat minimaal in de kadernota zou moeten staan. Dit is (zeer) beperkt.
2. een zienswijzeprocedure geeft bestuurlijke en ambtelijke drukte en komt bovenop de zienswijzeprocedure voor de begroting en jaarrekening. Is dat gewenst?
   Reactie: in een zienswijzeprocedure voor de kadernota besluit de raad “aan de voorkant”, op hoofdlijnen, in de kaderstellende rol. De zienswijzeprocedure voor de begroting kan beperkt worden tot een controle of de kaders goed verwerkt zijn. Het (politiek-bestuurlijke) zwaartepunt voor de raad van de (omvangrijke) begroting verschuift naar de (beknopte) kadernota.
3. Het is de vraag of een zienswijzeprocedure wel de oplossing voor het probleem is. Een zienswijzeprocedure is een vlucht in een procedure, het gaat om inhoud.
   Reactie: de zienswijzeprocedure is een belangrijke stap om de raad beter en tijdig in zijn rol als kadersteller (inhoudelijk) te krijgen.
4. Het is voor GR-en lastig/onmogelijk om een reële kadernota te leveren op 1 januari
   Reactie: veelal zullen er meerjarenbeleidsplannen en een meerjarenbegroting liggen. Evt. mutaties die tussen januari en april aan de orde zijn, kunnen verwerkt worden in de begroting die medio april aangeboden wordt door de gemeenschappelijke regelingen aan de gemeenten. Voor het begrotingsjaar 2018 hebben diverse gemeenschappelijke regelingen reeds eind 2016 een kadernota geleverd.

BIJLAGE 2: Bestuursrapportages



***Doel van bestuursrapportage*:**
Het geven van een toelichting op de voortgang van de realisatie van de doelstellingen en een toelichting op de afwijkingen op de daarvoor beschikbaar gestelde budgetten. De basis voor het opstellen van de bestuursrapportage is de (programma)begroting van het boekjaar.
De bestuursrapportage is primair voor het algemeen bestuur. In het kader van de informatieplicht wordt deze beschikbaar gesteld aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Deze kunnen hun invloed vervolgens uitoefenen met één van de raadsinstrumenten die hen ter beschikking staan.
De frequentie waarmee en het tijdvak waarover de bestuursrapportage wordt opgesteld wordt vastgelegd in de tekst van de gemeenschappelijke regeling die door het algemeen bestuur wordt vastgesteld. De gemeenteraden moeten daarvoor toestemming verlenen.
Het toezichtsarrangement van een verbonden partij wordt bepaald aan de hand van de uitkomst van een risicoanalyse van de verbonden partij.
Het moment waarop de bestuursrapportage(s) word(t)(en) aangeboden dien(t)(en) zoveel als mogelijk aan te sluiten bij de P&C cyclus van de gemeenten. Hierdoor is het mogelijk om verantwoordingsinformatie daar waar mogelijk in de gemeentelijke documenten te integreren.
Belangrijk is dat kansen en bedreigingen bij verbonden partijen tijdig worden gesignaleerd.
Ook is belangrijk is om te realiseren dat de invloed van gemeenteraad groter is bij gemeenschappelijke regelingen op basis op publiekrechtelijke grondslag dan bij privaatrechtelijke. Dit heeft te maken met de positie van de gemeenteraad bij de besluitvorming om tot samenwerking te komen enerzijds en de positie van de individuele aandeelhouder op het moment dat de organisatievorm is aangegaan anderzijds.
De invloed op het format van de bestuursrapportage is het grootst bij gemeenschappelijke regelingen op publiekrechtelijke grondslag.

Inhoud bestuursrapportage
Bij gemeenschappelijke regelingen is er sprake van een tweetal relaties:

- Eigenaar;
- Opdrachtgever (gemeente) – opdrachtnemer (gemeenschappelijke regeling).

De rol van de gemeenteraad focust zich vooral op die van de eigenaar. De rol van het college focust zich vooral op die van de opdrachtgever.
Het college draagt zorg voor de realisatie van de in de gemeentelijke begroting opgenomen doelstellingen. In die rol verstrekt zij opdrachten aan gemeenschappelijke regelingen ten behoeve van de realisatie van gemeentelijke doelstellingen.
De verantwoording over de voortgang van deze gemeentelijke doelstellingen vindt plaats in de gemeentelijke P&C documenten. Voor de stand van zaken over de uitvoering is het college daarbij afhankelijk van de informatie die de gemeente van de verbonden partij krijgt.

Zoals eerder gezegd focust de gemeenteraad focust zich op die van eigenaar van de gemeenschappelijke regeling.
Weliswaar is het voor de gemeenteraad belangrijk om de stand van zaken met betrekking tot de realisatie van de doelstellingen van de gemeentelijke begroting te kennen, maar hierover wordt (zoveel als mogelijk) gerapporteerd in de gemeentelijke P&C documenten.

De bestuursrapportage dient aan te sluiten bij de relatie van de eigenaar en kort, overzichtelijk en duidelijk te zijn.
Digitale informatie heeft daarbij de voorkeur. Daar waar mogelijk worden benchmarkgegevens opgenomen in verband met de sturing door het algemeen bestuur en de toezichthoudende rol van de gemeenteraden.

Inhoudsopgave bestuursrapportage
Voor gemeenteraden en algemeen bestuur
Bestuurlijke samenvatting
In deze paragraaf wordt de bestuursrapportage aangeboden door het algemeen bestuur aan de raden van de deelnemende gemeenten.
Onderdeel van deze paragraaf is een samenvatting op hoofdlijnen van de belangrijkste ontwikkelingen die zich tijdens het begrotingsjaar hebben voorgedaan. Tevens wordt hierin opgenomen een opsomming van de beslispunten uit de bestuursrapportage (voor zover van toepassing).

Rapportage op nieuwe ontwikkelingen
In deze paragraaf wordt ingegaan op nieuwe ontwikkelingen die zich in het begrotingsjaar hebben voorgedaan en niet zijn opgenomen in de begroting van het openbaar lichaam. Hierbij moet worden gedacht aan:

- zowel wettelijk als niet wettelijk ontwikkelingen met impact op taken;
- wijzigingen in de taken;
- wijzigingen in wet en regelgeving;
- ontwikkelingen in de afzetmarkt van de gemeenschappelijke regeling;
- ontwikkelingen met gevolgen voor het weerstandsvermogen, de gemeentelijke bijdrage en/ of het risicoprofiel.

Voor gemeenteraden
Actualisering financieel perspectief/ weerstandsvermogen
In de paragraaf wordt op hoofdlijnen ingegaan op de prognose van het rekeningresultaat van de gemeenschappelijke regelingen. Daarbij wordt ingegaan op de belangrijkste redenen van de afwijkingen ten opzichte van het perspectief zoals geschetst in kadernota/ begroting. Rapportagegrens te bepalen per gemeenschappelijke regeling.
Daarbij wordt een voorstel van het algemeen bestuur opgenomen hoe om te gaan met het saldo van de mutaties in het financieel perspectief (wijziging gemeentelijke bijdrage, begrotingsresultaat, ombuigingen etc).

Actualisering risicoprofiel/ weerstandsvermogen
In deze paragraaf wordt ingegaan op ontwikkelingen die invloed hebben op het weerstandsvermogen dat door de gemeenten voor gemeenschappelijke regelingen moet worden aangehouden. De ontwikkelingen worden gekwantificeerd.

Besluitvorming vergaderingen algemeen bestuur
In deze paragraaf wordt een korte samenvatting opgenomen van de voor de gemeenteraden relevante besluitvorming door het algemeen bestuur.
Ook worden hieronder opgenomen de relevante bevindingen van de accountant

Overzicht kengetallen
In deze paragraaf wordt de actuele stand van zaken ten opzichte van de door het algemeen bestuur vastgestelde norm gegeven met betrekking tot de (verplichte) kengetallen die voor de gemeenschappelijke regeling zijn vastgesteld.
Daar waar mogelijk worden ook benchmarkgegevens of andere referentiecijfers opgenomen.

Voor algemeen bestuur - deze onderdelen integreren in de regulier P&C cyclus van de deelnemende gemeenten
Rapportage op voortgang van de doelstellingen uit de begroting van het openbaar lichaam
In de begroting van het openbaar lichaam zijn doelstellingen opgenomen. Ter realisatie van deze doelstellingen zijn in de begroting zijn activiteiten voor het begrotingsjaar benoemd (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen?). In de bestuursrapportage wordt inzicht gegeven in de voortgang van de realisatie van de in de programmabegroting van het openbaar lichaam opgenomen doelstellingen..

Financiële rapportage (op afwijkingen)
In de financiële paragraaf van de bestuursrapportage wordt per programma een toelichting gegeven op de afwijkingen van de budgetten van het begrotingsjaar.
De rapportagegrens die voor een verbonden partij geldt is vastgelegd in de financiële verordening van het openbaar lichaam.
Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele afwijkingen.

Indien er sprake is van een structurele afwijking wordt in de bestuursrapportage een voorstel opgenomen hoe hiermee verder om te gaan (dekking uit andere budgetten, budgetten van derden/ verhoging bijdrage deelnemers, aanpassing kwaliteitsniveau/ frequentie van uitvoering, taakaanpassing). De nadere uitwerking van en besluitvorming over dit voorstel vindt verder plaats in de kadernota.

Apart onderdeel van de financiële rapportage is een voortgangsrapportage bezuinigingen.
Hierin wordt ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de realisatie van de door het algemeen bestuur opgelegde bezuinigingsopdracht aan verbonden partijen.

Rapportage op bedrijfsvoering
In deze paragraaf van de bestuursrapportage wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Werkelijke formatie versus beschikbare formatie;
- Ontwikkeling ziekteverzuimpercentage (toelichting werkgerelateerd/ niet werkgerelateerd, op hoofdlijnen als mede maatregelen die zijn getroffen);

Ten slotte
Nog enkele tips om de leesbaarheid van bestuusrapportages voor raadsleden te bevorderen:

- Kunst van het weglaten toepassen
- Gebruik maken van stoplichten/smiley's/grafische weergaven/powerpoint/website
- Niet opnieuw een boekje ontwerpen
- Streef naar herkenbaarheid
- Communicatie mee laten kijken

BIJLAGE 3: Vergaderingen Algemeen Bestuur



Doel van deze notitie
Vergaderingen van het algemeen bestuur (AB) van een gemeenschappelijke regeling (GR) zijn openbaar volgens de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Ook zijn GR-en wettelijk verplicht om de oproep voor een vergadering alsmede de agenda en bijbehorende voorstellen tegelijk met de oproeping ter kennis te leggen. Raadsleden kunnen dus - net als iedereen – eenvoudig kennisnemen van stukken voor vergaderingen van het AB van een GR.
Los daarvan is het een verantwoordelijkheid van de colleges om gemeenteraden actief te informeren over aangelegenheden van een gemeenschappelijke regeling (GR).
In deze notitie wordt aangegeven hoe de huidige informatievoorziening aan raden is, waar het gaat om vergaderingen aan het AB en wat de voorstellen zijn om de informatievoorziening beter aan te laten sluiten op de rol van de gemeenteraden.

Huidige situatie
Een inventarisatie begin 2017 wees uit dat:
- niet alle GR-en hun AB-stukken publiceren;
- er zeer verschillende termijnen worden gehanteerd voor het tijdstip waarop AB-stukken gepubliceerd worden;
- niet alle GR-en zich ervan bewust zijn dat AB-vergaderingen openbaar zijn.

Dit is een verantwoordelijkheid van de GR-en zelf.
Ook is duidelijk geworden dat GR-en over het algemeen geen vergaderschema's voor het komende jaar (met daarbij evt. vermeld wat de te behandelen onderwerpen zijn) beschikbaar stellen.

Gewenste situatie
Rolopvattingen van raden verschillen, ook waar het gaat om GR-en. Dat kan variëren van een rol als toezichthouder op afstand tot een rol waarin de raad actief betrokken wil worden bij het bestuur van een GR, waarbij de raad niet alleen toezicht houdt maar ook actief kaders stelt en zijn volksvertegenwoordigende rol speelt.
Voor gemeenteraden kan het actief beschikbaarstellen van AB-stukken eraan bijdragen dat zij tijdig de rol kunnen spelen die zij wensen te spelen waar het gaat om GR-en. Deze rol kunnen zij spelen als AB-stukken tijdig aan hen beschikbaar worden gesteld en als deze gelijktijdig voor alle gemeenteraden beschikbaar komen. Dat maakt het mogelijk dat gemeenteraden suggesties kunnen meegeven aan het college of aan het AB-lid van de gemeente.
Uiteraard ontslaat het beschikbaar stellen van AB-informatie door de GR aan raadsleden het college niet van de verplichting om de raad actief te informeren over zaken die voor de raad relevant zijn. Het verdient dan ook aanbeveling dat over actieve informatie over GR-en op lokaal niveau goede afspraken worden gemaakt tussen de raad en het college.

Tegen deze achtergrond kunnen de volgende uitgangspunten voor GR-en worden geformuleerd:
1. minimaal 3 weken voor een AB-vergadering zendt de GR de link van haar site waarop de AB-stukken staan naar de griffies van de deelnemers;
2. jaarlijks zendt de GR een vergaderschema voor de AB-vergaderingen voor het komende jaar naar de griffies van de deelnemers. Daarbij wordt – voor zover bekend – aangegeven welke onderwerpen voor deze vergaderingen worden geagendeerd.

BIJLAGE 4: Uitgangspunten werkbezoeken



Inleiding
Gemeenteraden hebben de wens om meer betrokken te worden bij aangelegenheden van gemeenschappelijke regelingen die de kaderstellende en controlerende taak van de raad betreffen. Deze betrokkenheid wordt niet alleen vormgegeven door de papieren informatievoorziening goed te organiseren, maar ook door aandacht te hebben voor werkbezoeken van raadsleden aan gemeenschappelijke regelingen. Enkele gemeenschappelijke regelingen organiseren al werkbezoeken, al dan niet met een vaste regelmaat. Om ervoor te zorgen dat alle gemeenschappelijke regelingen “in beeld” kunnen zijn bij raadsleden, is het wenselijk dat er met gemeenschappelijke regelingen afspraken worden gemaakt over de uitgangspunten voor deze werkbezoeken.
Deze uitgangspunten worden in deze notitie geformuleerd.

Uitgangspunten werkbezoeken gemeenschappelijke regelingen NHN
1. de gemeenteraden brengen minimaal 1x per raadsperiode[3] een werkbezoek aan een gemeenschappelijke regeling. Ook commissieleden kunnen deelnemen aan de werkbezoeken.
2. raadsleden van alle deelnemende gemeenten worden voor het werkbezoek uitgenodigd door de gemeenschappelijke regeling, via de griffiers. Voor de (drie) gemeenschappelijke regelingen op NHN-schaal worden de werkbezoeken in beginsel op subregionale schaal georganiseerd (Kop, West-Friesland, Regio Alkmaar).
3. het programma voor het werkbezoek wordt voorbereid door de gemeenschappelijke regeling. De gemeenschappelijke regelingen stemmen dit programma af met de griffiers zodat geborgd wordt dat het werkbezoek aansluit bij de rol van de raad.
4. De datum en tijd voor het werkbezoek worden in overleg met de griffiers van de deelnemende gemeenten bepaald. De griffiers letten daarbij op een evenwichtige verdeling van de werkbezoeken.
5. een gemeenteraad kan daarnaast zelf het initiatief nemen om een werkbezoek te brengen aan een gemeenschappelijke regeling. In dat geval organiseert de griffie van deze gemeente in overleg met de gemeenschappelijke regeling het werkbezoek i.o.m. de betreffende GR.

(NB: na de verkiezingen ligt het initiatief bij de griffiers om in het inwerkprogramma aandacht te besteden aan de gemeenschappelijke regelingen)

[3] als een gemeenschappelijke regeling wil afwijken van de minimale frequentie van 1x per raadsperiode, maakt zij dat kenbaar bij de betreffende griffiekring(en).
Ter bespreking: welke gemeenschappelijke regelingen willen structureel afwijken?

BIJLAGE 5: Onderzoeksvoorstel voor evaluaties gemeenschappelijke regelingen



Inhoudsopgave

1. Inleiding 30
2. Aanleiding 30
3. Doel 30
4. Afbakening 31
5. Onderzoeksfrequentie en schaal 31
6. Onderzoeksvraag 31
   1. De centrale vraag voor een (evaluatie)onderzoek luidt: 31
   2. Deelvragen 31
7. Uitvoering onderzoek 32

Bijlage 1 Overzicht GR en Deelnemers 33

Bijlage 2 Overzicht GR per Gemeente 36

1. Inleiding

Gemeenten, maar ook andere openbare lichamen, laten in toenemende mate taken uitvoeren door verbonden partijen. Dit zijn private of publieke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk of een financieel belang heeft. Gemeenten participeren op deze wijze in meerdere verbonden partijen, zoals Gemeenschappelijke regelingen en andersoortige regelingen.

Het is van belang dat de deelnemers (gemeenten, provincie enz) kunnen controleren of de opgedragen of overgedragen taken worden gerealiseerd binnen de door hen gestelde kaders. Omdat de uitvoering van veel gemeentelijke taken bij de verbonden partijen is komen te liggen, is het belangrijk dat de deelnemers kunnen beschikken over de juiste informatie.

In dit onderzoeksvoorstel gaat het om Gemeenschappelijke regelingen (GR) zoals genoemd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)
Bij GR gaat het om samenwerking voor de uitvoering van onderwerpen, zoals specifieke (wettelijke) taken, dienstverlening of regionale beleidscoördinatie. Aan enkele GR'n zijn ook beleidstaken overgedragen. De redenen van de samenwerking kunnen verschillen per GR. Aspecten die hierbij vaak een rol spelen zijn het doelmatiger en doeltreffender uitvoeren van taken, afdekken van specifieke risico's of verwachte kwaliteitsverbeteringen.

2. Aanleiding

Nederland is ingedeeld in een aantal regio's. De regio Noord-Holland Noord (NHN) omvat 17 gemeenten. De 17 gemeenten zijn onderverdeeld in drie subregio's: Alkmaar, de Noordkop en West-Friesland. Vanuit verschillende gemeenteraden is het signaal afgegeven dat de informatievoorziening vanuit de GR niet altijd aansluit op de informatiebehoefte van raden, die een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol hebben.
De presidia van deze 17 gemeenten hebben om die reden ingestemd met een project dat als doel heeft om producten te leveren die tot verbeteringen leiden in de informatievoorziening. Bij het ontwikkelen van deze producten werken gemeenten (griffies, financiële medewerkers) samen met gemeenschappelijke regelingen.
De projectgroep heeft producten benoemd die dienen te worden opgeleverd om het doel te behalen. Eén van deze producten is om uitgangspunten te leveren voor een periodieke evaluatie van GR'n die in Noord-Holland Noord actief zijn.

3. Doel

In bijna alle paragrafen Verbonden Partijen in de begroting van de deelnemers is een evaluatie van de GR benoemd. Een goed uitgevoerde evaluatie levert waardevolle informatie op voor zowel de deelnemers aan deze GR'n als de GR zelf

De evaluatie van een GR heeft onder meer, doch niet uitsluitend, tot doel om na te gaan:

- of de gemeenteraden over voldoende sturingsinformatie beschikken, zodat zij hun kaderstellende rol kunnen uitoefenen. Deze kan zowel generiek als gemeente specifiek zijn;
- of, en zo ja in welke mate de in de gemeenschappelijke regeling geformuleerde doelstellingen en resultaten zijn behaald binnen de daarvoor gestelde kaders;
- of, en zo ja de bij de oprichting van een GR geformuleerde doelstellingen nog legitiem zijn of dat deze aangepast moeten worden aan de actuele behoeften;
- of de gemeenteraden kunnen controleren of de lokale beleidsdoelstellingen per gemeente gerealiseerd worden door deelname aan een GR;

Kortom, het doel van de evaluatie van een GR is vast te stellen of de GR de beoogde meerwaarde heeft gebracht die was bedoeld, of er verbeteringen nodig zijn en of de raadsleden informatie wordt verschaft voor hun rol in de democratische kaderstelling en controle van GR.

4. Afbakening

In dit onderzoeksvoorstel gaat het over GR'n waarin gemeenten in NHN participeren. Dit betreft zeventien gemeenten en zestien GR. Niet alle gemeenten participeren in alle GR'n. Het aantal participerende gemeenten per GR varieert. De Provincie Noord-Holland participeert in drie van deze GR'n. In de GR RAUM participeren ook vier gemeenten, die niet tot Noord-Holland Noord behoren. In dit onderzoeksvoorstel wordt gesproken over Gemeenschappelijke regelingen (GR'n), dat zijn samenwerkingsverbanden tussen decentrale overheden, zoals gemeenten, provincies of waterschappen; dus publieke organisaties. Deze samenwerking komt tot stand op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Andere verbonden partijen, zoals andersoortige regelingen of samenwerkingsverbanden worden niet expliciet benoemd in dit onderzoeksvoorstel.
Uiteraard kan het onderzoekvoorstel ook gebruikt worden voor deze regelingen.

5. Onderzoeksfrequentie en schaal

De meeste gemeenten hebben te maken met nogal wat verschillend ingedeelde samenwerkingsverbanden (zie ook bijlage 1 en 2). Alleen bij de Veiligheidregio (VR), de GGD en de Regionale uitvoeringsdienst (RUD) zijn alle gemeenten in NHN aangesloten. Een gezamenlijk evaluatie-onderzoek van alle 17 gemeenten heeft hier de voorkeur. Een dergelijk onderzoek op de schaal van NHN heeft een groot aantal voordelen. Niet alleen voor de deelnemers (efficiënt, kostenbesparend, publiciteit enz) maar ook voor de GR. Zij hebben aangegeven graag mee te willen werken aan een dergelijk onderzoek. De praktijk is nu dat ze regelmatig voor een rekenkameronderzoek van een individuele gemeente gegevens moeten aanleveren. Een gemeenschappelijk onderzoek van alle deelnemers levert hun enorm veel tijdwinst op.

De onderzoeksfrequentie voor de VR, GGD en RUD is tenminste 1 x in een raadsperiode. In de volgende raadsperiode kan dan volstaan worden met een onderzoek naar de opvolging van de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek.
In alle andere gevallen zullen de deelnemers onderling moeten bepalen op welke schaal een evaluatie plaats vindt en met welke frequentie.

6. Onderzoeksvraag

1. De centrale vraag voor een (evaluatie)onderzoek luidt:

Is de verstrekte informatie voldoende voor de deelnemers om hun kaderstellende en controlerende taak te kunnen uitoefenen?

2. Deelvragen

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. In hoeverre sluit de informatie van GR aan op de behoefte van de deelnemers?
2. In hoeverre voldoet de verstrekte informatie in de P&C-cyclus aan de BBV en aan de afspraken die op NHN-niveau gemaakt zijn?
3. In hoeverre is inzichtelijk gemaakt welke (financiële) risico's de deelnemers lopen en welke maatregelen getroffen zijn om deze risico's te beheersen?
4. Hebben de deelnemers voldoende en adequate taakstellende en controlerende kaders gesteld voor GR, zoals op het gebied van democratische controle, (financiële) risico's en bestaande beleidskaders?
5. Hebben de gemaakte beleidskeuzes, inclusief de tussentijdse bijstellingen van het beleid, van de GR het beoogde resultaat opgeleverd?

6. Sluiten de doelstellingen nog aan op een veranderende samenleving of is herijken van de doelstellingen noodzakelijk?

7. Uitvoering onderzoek

Ten behoeve van de uitvoering van de evaluatie wordt bepaald op welke wijze deze zal plaatsvinden. Dit betekent dat wordt gekeken naar benodigde specifieke kennis. In de praktijk kan dit betekenen dat hiervoor inhuur van externen noodzakelijk is.

Het evaluatieonderzoek moet in ieder geval onafhankelijk worden uitgevoerd. Als methoden om de onafhankelijkheid van deze evaluatie te vergroten valt te denken aan het werken met onafhankelijke begeleidingscommissies of onafhankelijke comités van toezicht in te stellen per evaluatie.

Bijlage 1 Overzicht GR en Deelnemers

NR	GR	Deelnemers	Bijzonderheden
1	Veiligheidsregio Noord Holland Noord	1. Alkmaar 2. Bergen 3. Castricum 4. Den Helder 5. Drechterland 6. Enkhuizen 7. Heerhugowaard 8. Heiloo 9. Hollands Kroon 10. Hoorn 11. Koggenland 12. Langedijk 13. Medemblik 14. Opmeer 15. Schagen 16. Stede Broec 17. Texel	
2	GGD Noord-Holland-Noord	1. Alkmaar 2. Bergen 3. Castricum 4. Den Helder 5. Drechterland 6. Enkhuizen 7. Heerhugowaard 8. Heiloo 9. Hollands Kroon 10. Hoorn 11. Koggenland 12. Langedijk 13. Medemblik 14. Opmeer 15. Schagen 16. Stede Broec 17. Texel	
3	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)	1. Alkmaar 2. Bergen 3. Castricum 4. Den Helder 5. Drechterland 6. Enkhuizen 7. Heerhugowaard 8. Heiloo 9. Hollands Kroon 10. Hoorn 11. Koggenland 12. Langedijk 13. Medemblik 14. Opmeer 15. Provincie NH 16. Schagen 17. Stede Broec 18. Texel	
4	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RCH)	1. Alkmaar 2. Bergen 3. Castricum 4. Den Helder 5. Heerhugowaard	

		6. Heiloo 7. Hollands Kroon 8. Langedijk 9. Schagen 10. Texel	
5	Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar (VVI)	1. Alkmaar 2. Bergen 3. Castricum 4. Heerhugowaard 5. Heiloo 6. Langedijk	
6	Recreatieschap Geestmerambacht	1. Alkmaar 2. Bergen 3. Heerhugowaard 4. Heiloo 5. Langedijk 6. Provincie N.H. 7. Schagen	Schagen en Provincie N.H. treden uit per 01-01-2017
7	Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW)	1. Drechterland 2. Enkhuizen 3. Hoorn 4. Koggenland 5. Medemblik 6. Opmeer 7. Stede Broec	
8	WerkSaam West-Friesland	1. Drechterland 2. Enkhuizen 3. Hoorn 4. Koggenland 5. Medemblik 6. Opmeer 7. Stede Broec	
9	Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)	1. Drechterland 2. Enkhuizen 3. Hoorn 4. Koggenland 5. Medemblik 6. Opmeer 7. Stede Broec	
10	Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG)	1. Drechterland 2. Enkhuizen 3. Hoorn 4. Koggenland 5. Medemblik 6. Opmeer 7. Stede Broec	
11	De Som	1. Koggenland 2. Medemblik 3. Opmeer 4. Drechterland 5. Stede Broec 6. Enkhuizen	
12	Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland (GR GA)	1. Den Helder 2. Hollands Kroon 3. Schagen	
13	HalteWerk	1. Alkmaar 2. Heerhugowaard 3. Langedijk	
14	Consensus	1. Alkmaar 2. Bergen 3. Den Helder 4. Heerhugowaard 5. Langedijk	

15	Werkvoorziening Noord Kennemerland (WNK)	1. Alkmaar 2. Bergen 3. Castricum 4. Heerhugowaard 5. Heiloo 6. Langedijk
16	Recreatieschap Alkmaar- en Uitgeestermeer	1. Alkmaar 2. Castricum 3. Heiloo 4. Provincie Noord-Holland 5. Heemskerk* 6. Uitgeest* 7. Zaanstad* 8. Beverwijk*
17	Recreatieschap Westfriesland	1. Drechterland 2. Enkhuizen 3. Hoorn 4. Koggenland 5. Medemblik 6. Opmeer 7. Stede Broec
18	Westfriese Archiefdienst	1. Drechterland 2. Enkhuizen 3. Hoorn 4. Koggenland 5. Medemblik 6. Opmeer 7. Stede Broec

Bijlage 2 Overzicht GR per Gemeente

Gemeente		Gemeenschappelijke Regeling
Alkmaar	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)
	5.	Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar (VVI)
	6.	Recreatieschap Geestmerambacht
	7.	HalteWerk
	8.	Consensus
	9.	Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland (WNK)
	10.	Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM)
Bergen	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)
	5.	Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar (VVI)
	6.	Recreatieschap Geestmerambacht
	7.	Consensus
	8.	Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland (WNK)
Castricum	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)
	5.	Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar (VVI)
	6.	Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland (WNK)
	7.	Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM)
Den Helder	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)
	5.	Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland (GR GA)
	6.	Consensus
Drechterland	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW)
	5.	Werksaam West-Friesland
	6.	Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)
	7.	Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG)
	8.	Recreatieschap Westfriesland
	9.	Westfriese Archiefdienst
	10.	De Som
Enkhuizen	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW)
	5.	Werksaam West-Friesland
	6.	Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)
	7.	Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG)
	8.	Recreatieschap Westfriesland
	9.	Westfriese Archiefdienst
	10.	De Som
Heerhugowaard	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)
	5.	Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar (VVI)

	6.	Recreatieschap Geestmerambacht
	7.	HalteWerk
	8.	Consensus
	9.	Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland (WNK)
Heiloo	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)
	5.	Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar (VVI)
	6.	Recreatieschap Geestmerambacht
	7.	Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland (WNK)
	8.	Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM)
Hollands Kroon	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)
	5.	Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland (GR GA)
Hoorn	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW)
	5.	Werksaam West-Friesland
	6.	Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)
	7.	Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG)
	8.	Recreatieschap Westfriesland
	9.	Westfriese Archiefdienst
Koggenland	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW)
	5.	Werksaam West-Friesland
	6.	Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)
	7.	Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG)
	8.	Recreatieschap Westfriesland
	9.	Westfriese Archiefdienst
	10.	De Som
Langedijk	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)
	5.	Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar (VVI)
	6.	HalteWerk
	7.	Consensus
	8.	Werkvoorzieningsschap Noord Kennemerland (WNK)
Medemblik	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW)
	5.	Werksaam West-Friesland
	6.	Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)
	7.	Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG)
	8.	Recreatieschap Westfriesland
	9.	Westfriese Archiefdienst
	10.	De Som
Opmeer	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW)

	5.	Werksaam West-Friesland
	6.	Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)
	7.	Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG)
	8.	De Som
	9.	Recreatieschap Westfriesland
	10.	Westfriese Archiefdienst
Provincie NH	1.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	2.	Recreatieschap Geestmerambacht (tot 1/1/2017)
	3.	Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer (RAUM)
Schagen	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)
	5.	Recreatieschap Geestmerambacht (tot 1/1/2017)
	6.	Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland (GR GA)
Stede Broec	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Ondersteuning Bestuurlijke Samenwerking West-Friesland (OBSW)
	5.	Werksaam West-Friesland
	6.	Centraal Afvalverwijderingsbedrijf West-Friesland (CAW)
	7.	Archeologie West-Friese Gemeenten (AWG)
	8.	Recreatieschap Westfriesland
	9.	Westfriese Archiefdienst
	10.	De Som
Texel	1.	Veiligheidsregio Noord Holland Noord (VR NH)
	2.	GGD Noord Holland Noord
	3.	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)
	4.	Regionaal Historisch Centrum Alkmaar (RHCA)

BIJLAGE 6: Uitgangspunten majeure beleidsprocessen gemeenschappelijke regelingen



Inleiding
Gemeenteraden hebben de wens om meer betrokken te worden bij aangelegenheden van gemeenschappelijke regelingen. Daarbij gaat het niet alleen om de controlerende taak, maar ook om de volksvertegenwoordigende en kaderstellende taak van de raad. Deze betrokkenheid van gemeentraden is cruciaal voor de democratische legitimiteit van samenwerking. Met name voor gemeenschappelijke regelingen waaraan beleidstaken zijn overgedragen, is het van belang om deze betrokkenheid te borgen om democratische uitholling te voorkomen. Bij deze borging gaat het erom dat de gemeenteraad zijn invloed kan uitoefenen.

Voor gemeenschappelijke regelingen is het eveneens van belang om in verbinding te blijven met de raden van deelnemende gemeenten. Bij gemeenschappelijke regelingen wordt waargenomen dat zij bij initiatieven om beleid te ontwikkelen voor de taken die zij voor gemeenten uitvoeren op zoek zijn naar de wijze waarop zij gemeenteraden kunnen betrekken bij deze beleidsontwikkeling.

Dit document is bedoeld om gemeenschappelijke regelingen die een majeur beleidstraject willen organiseren een handreiking te bieden, waardoor gemeenschappelijke regelingen tijdig gemeenteraden kunnen betrekken bij de beleidsontwikkeling. Uitgangspunt daarbij is dat een betekenisvolle dialoog tussen de politieke besturen (gemeenten) en de samenwerkingsverbanden bijdraagt aan de formulering en uitvoering van de maatschappelijke opgave waarvoor gemeenten samenwerken.

Stappenplan bij majeure beleidstrajecten
Bij een “majeur beleidstraject” gaat het met name om beleidsontwikkelingstrajecten van een gemeenschappelijke regeling die:
- een grote impact kunnen hebben op de bewoners of de maatschappij;
- en/of een grote financiële impact kunnen hebben op de gemeentelijke begroting;
- kunnen leiden tot ingrijpende wijziging van eerder door de gemeente vastgestelde kaders.

Grofweg zijn er 3 fasen te onderscheiden bij dergelijke trajecten:
1. de initiatieffase;
2. de beleidsontwikkelingsfase;
3. de evaluatiefase.

Hieronder wordt per fase aangegeven hoe de raad bij deze verschillende fasen kan worden betrokken.

1. *initiatieffase*
   Als een gemeenschappelijke regeling een majeur beleidstraject wil starten, is het belangrijk om de raden van de deelnemende gemeenten te informeren over het initiatief.
   Bij de informatie wordt in elk geval aangegeven:
   - waarom een beleidstraject wordt gestart;
   - wat de fasering is;
   - op welke wijze en wanneer de raad in dit traject wordt betrokken. Hierbij zijn variaties mogelijk, afhankelijk van de aard van het beleid (zie onder 2). Gemeenschappelijke regelingen kunnen daarvoor griffies raadplegen.

2. *beleidsontwikkelingsfase*

2.1 *verkenning; dialoog met raden (deze fase is facultatief)*
   De aard van het te ontwikkelen beleid kan een grote politieke, maatschappelijke of financiële impact hebben, die vraagt om kaders vooraf van de raden van de gemeenten (een kaderstellend raadsbesluit). De gemeenschappelijke regeling is aan zet om voorstellen hiervoor te ontwikkelen. Op basis van deze kaders wordt een definitief raadsvoorstel met betrekking tot het beleid geleverd.

Het is belangrijk om bij de ontwikkeling van een kaderstellend voorstel een dialoog aan te gaan met de raden. Om een zinvolle dialoog te kunnen voeren, is informatie noodzakelijk. Deze informatie richt zich bijvoorbeeld op de mogelijke rol van de gemeente, ambitieniveau, financiën, participatie, etc.. De resultaten van de dialoog worden vertaald in een kaderstellend raadsvoorstel waarover de raden een besluit nemen.
De stappen voor een kaderstellend raadsvoorstel zijn:
- presenteren informatie
- organiseren dialoog
- formuleren kaderstellend raadsvoorstel
- besluitvorming kaderstellend raadsvoorstel

Om dit proces goed te kunnen organiseren, kunnen gemeenschappelijke regelingen de griffies raadplegen.

2.2 *presenteren beleidsnotitie*

Zodra een eerste ontwerp voor het beleid gereed is, wordt dit gepresenteerd aan de raden van de deelnemende gemeenten. In beginsel vindt dat regionaal (en voor de NHN-gemeenschappelijke regelingen subregionaal) plaats. Daarbij wordt in elk geval aangegeven:
- wat de doelstellingen van het nieuwe beleid zijn;
- wat de veranderingen zijn;
- welke ruimte de raden hebben om keuzes te maken;
- wat de lokale gevolgen zijn;
- welke financiële consequenties het nieuwe beleid heeft.

Vervolgens worden raadsleden in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen over het eerste ontwerp en om te reageren op dit ontwerp.
Afhankelijk van de aard van het beleid, zijn verschillende werkwijzen mogelijk, bijvoorbeeld:
- presenteren, vragen en reageren niet tijdens één bijeenkomst (bij complexe beleidsvoorstellen);
- dilemma's voorleggen bij de presentatie.

Gemeenschappelijke regelingen kunnen griffies raadplegen voor een passende werkwijze en werkvorm.

2.3 *formuleren en formaliseren (besluitvorming)*

De gemeenschappelijke regeling formuleert een definitief ontwerp-beleidsplan. Daarin wordt een paragraaf opgenomen waarin weergegeven wordt of en op welke wijze de inbreng die in fase 2.2 is geleverd is vertaald in het beleidsvoorstel.

Afhankelijk van de bepalingen hierover in de gemeenschappelijke regeling, wordt het beleid vastgesteld door de gemeenschappelijke regeling of de gemeente.
- als het beleid wordt vastgesteld door het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling kan het AB de keuze maken om gemeenteraden vooraf om een zienswijze vragen, zodat het AB deze zienswijzen kan betrekken bij het besluit. Als er geen zienswijzeprocedure geldt, kunnen gemeenteraden hun colleges/AB-leden suggesties meegeven voor de besluitvorming in het AB. Het AB(-lid) informeert de raad over het besluit.
- als het beleid wordt vastgesteld door de gemeenteraden, gelden de lokale werkwijzen. Daarbij kunnen gemeenschappelijke regelingen worden uitgenodigd om een toelichting te geven. De gemeenten informeren de gemeenschappelijke regelingen over het besluit.

3. *evaluatiefase*

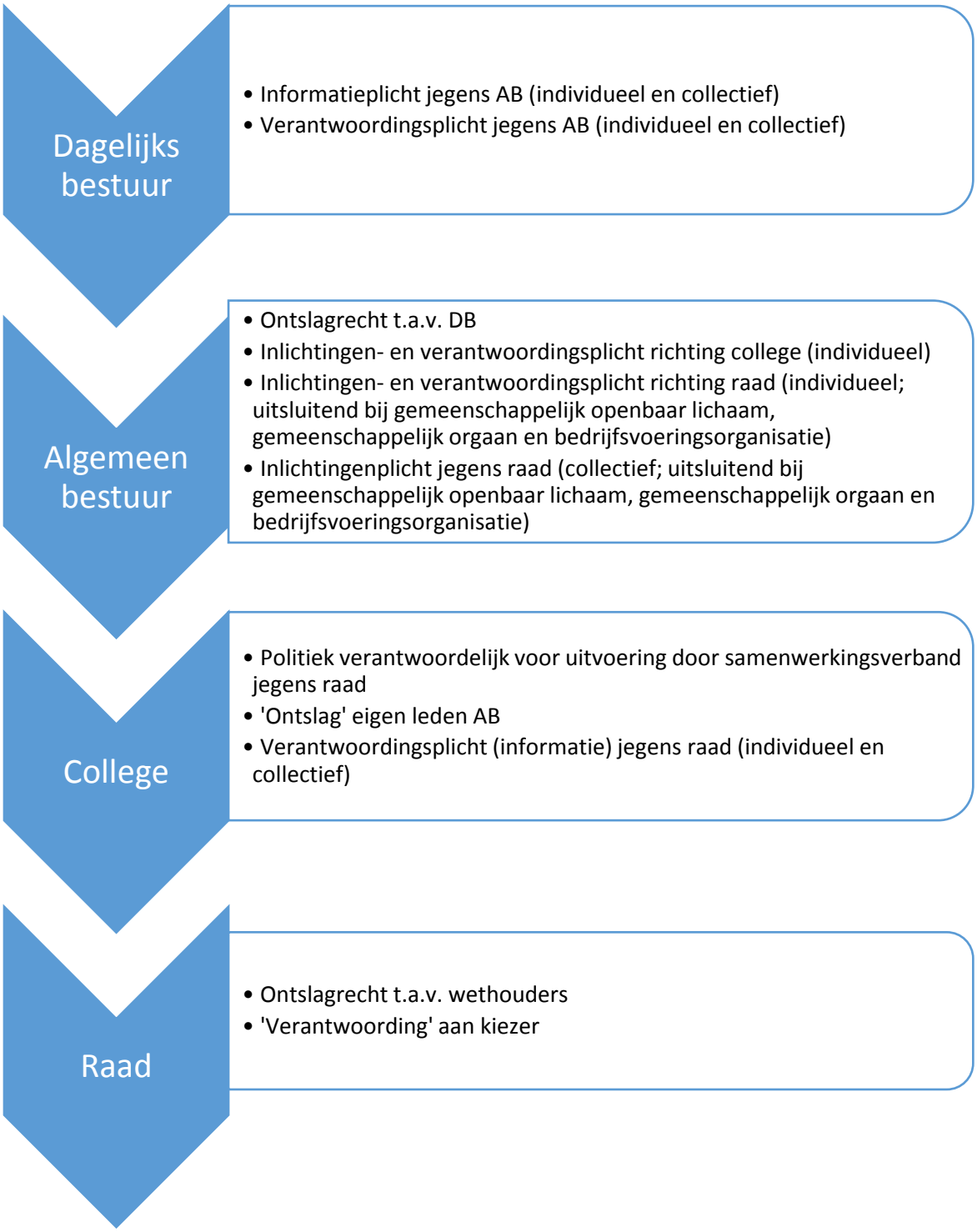
Het is aan te bevelen om bij de besluitvorming over beleidsvaststelling vast te leggen of en wanneer evaluatie van het beleid plaatsvindt. De evaluatieresultaten kunnen aan de raden gepresenteerd worden op een wijze die in grote lijnen overeenkomt met de hierboven beschreven punten 2.2 en 2.3..

BIJLAGE 7: Verantwoordings- en inlichtingenplicht & wettelijke bepalingen

Deze bijlage bevat:

- een schematisch overzicht m.b.t. de verantwoordings- en inlichtingenplicht
- een overzicht met wettelijke bepalingen over de rol van de raad, waar het gaat om:
  - informatie van gemeenschappelijke regelingen
  - verantwoordingsplicht
  - bijsturing

Schematisch overzicht (globaal verantwoordings- en inlichtingenplicht)[4]



[4] De Greef en Stolk, Grip op regionale samenwerking, blz. 38.

Wettelijke bepalingen

	Informatie		
1.	Kadernota samenwerkingsverband & Voorlopig jaarverslag samenwerkings-verband	Art. 34b Wgr	• **vóór 15 april van het jaar** voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, dient het dagelijks bestuur de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten.
2.	Ontwerp-begroting samenwerkings-verband	Art. 35 Wgr	• Acht weken voor vaststelling toegestuurd naar de raad. • Zienswijze indienen als gemeenteraad is mogelijk. • De zienswijzen worden toegevoegd aan de ontwerpbegroting.
3.	Jaarverslag samenwerkings-verband	Art. 34, lid 3 Wgr	• Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan stelt de jaarrekening vast in het jaar volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft.
4.	Informatierecht t.a.v. eigen lid AB & Informatierecht t.a.v. lid gemeenschap-pelijk orgaan	Art. 16 lid 2 Wgr Art. 18 Wgr	• De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een lid van het gemeenschappelijk orgaan aan de raad die dit lid heeft aangewezen, de door een of meer leden van die raad gevraagde inlichtingen dient te verstrekken.
5.	Informatierecht t.a.v. lid bestuur bedrijfvoerings-organisatie	Art. 19 Wgr	• Ingeval de regeling uitsluitend is getroffen door colleges van burgemeester en wethouders is artikel 16, eerste, tweede, derde en vijfde lid, van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de gemeenteraden respectievelijk een of meer leden van die raden. • Ingeval de regeling uitsluitend is getroffen door burgemeesters is artikel 16, eerste, tweede en vijfde lid van overeenkomstige toepassing ten aanzien van gemeenteraden respectievelijk een of meer leden van die raden. • Ingeval de regeling uitsluitend is getroffen door colleges van burgemeester en wethouders en burgemeesters gezamenlijk, is artikel 16, eerste, tweede, derde en vijfde lid, van overeenkomstige toepassing ten aanzien van raden respectievelijk een of meer leden van de raden.
6.	Informatierecht t.a.v. AB, DB of voorzitter openbaar lichaam; gemeenschap-pelijk orgaan of bedrijfvoerings-organisatie	Art. 17 Wgr	• De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop door het bestuur van het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie of door het gemeenschappelijk orgaan aan de raden van de deelnemende gemeenten de door een of meer leden van die raden gevraagde inlichtingen worden verstrekt.
7.	Rekenkamer-functie	Art. 184 Gemeente wet	• Rekenkamer(commissie)s kunnen onderzoek doen naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het door een gemeenschappelijke regeling gevoerde bestuur.
8.	Onderzoekscom missie	Art. 155a Gemeente wet	• Er kan een raadsenquête worden ingesteld waar onderzoek wordt gedaan naar een door een gemeenschappelijke regeling gevoerd bestuur.
	Verantwoording		

9.	Verantwoording (leden) college	Art. 169 Gemeentewet	• Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur. • Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. • Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
10.	Verantwoording lid AB & Verantwoording lid gemeenschap-pelijk orgaan	Art. 16, lid 1 Wgr Art. 18 Wgr	• De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een lid van het gemeenschappelijk orgaan door de raad die dit lid heeft aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur onderscheidenlijk dat orgaan gevoerde beleid.
11.	Verantwoording lid bestuur bedrijfvoerings-organisatie	Art. 19 Wgr	• Zie informatierecht (nr. 5).
	Bijsturing		
12.	Zienswijzepro-cedure (t.a.v. begroting)	Art. 35 Wgr	• Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt de ontwerpbegroting acht weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, onderscheidenlijk acht weken voordat zij door het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten. • De ontwerpbegroting wordt door de zorg van de besturen van de deelnemende gemeenten voor een ieder ter inzage gelegd en, tegen betaling van de kosten, algemeen verkrijgbaar gesteld. • De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerpbegroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. • Nadat deze is vastgesteld, zendt het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan, zo nodig, de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen.
13.	Gemeentelijke begroting (paragraaf verbonden partijen)	Art. 189 Gemeentewet en BBV	• Wettelijke bepalingen over aan welke voorwaarden een gemeentebegroting moet voldoen. • Paragraaf Verbonden Partijen een verplichting, tenzij de raad een kadernota Verbonden Partijen heeft vastgesteld.
14.	Moties	RvO raad	• De raad kan via moties bijsturen. Elke raad kan de wijze van behandeling van moties op een andere manier hebben geregeld in hun reglementen van orde.
	Bijsturing		

15.	Verordenende bevoegdheid	Art. 147 en 149 Gemeente wet	• Gemeentelijke verordeningen worden door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend. • De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.
16.	Beleidsregels	Art. 4:81 en Art. 10:16 Awb	• Een bestuursorgaan kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. In andere gevallen kan een bestuursorgaan slechts beleidsregels vaststellen, voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald. • Het bestuursorgaan kan ter zake van de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid uitsluitend beleidsregels geven. Degene aan wie de bevoegdheid is gedelegeerd, verschaft het bestuursorgaan op diens verzoek inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid.
17.	Ontslag lid AB & Ontslag lid gemeenschap-pelijk orgaan & Ontslag lid bestuur bedrijfvoerings-organisatie	Art. 16, lid 4 Wgr Art. 18 Wgr	• De regeling houdt bepalingen in omtrent de bevoegdheid van de raad, een door hem aangewezen lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een door hem aangewezen lid van het gemeenschappelijk orgaan, ontslag te verlenen, indien dit lid het vertrouwen van de raad niet meer bezit.
18.	Wijziging of uittreding	Art. 1 en 9, lid 1 Wgr	• Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling. • De voor onbepaalde tijd getroffen regeling houdt bepalingen in omtrent wijziging, opheffing, toetreding en de gevolgen van uittreding, met inachtneming van artikel 1. De regeling waarbij een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie wordt ingesteld houdt bepalingen in omtrent de vereffening van het vermogen ingeval dat openbaar lichaam wordt ontbonden. • Het bij een regeling ingestelde openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie blijft na zijn ontbinding voortbestaan voorzover dit tot vereffening van zijn vermogen nodig is.

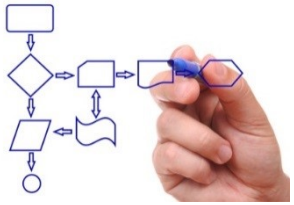
Bijlage 8 Verschillen huidige situatie/voorgestelde situatie

Onderstaand overzicht maakt de verschillen tussen de huidige werkwijzen een de voorgestelde aanpassingen ten aanzien van informatievoorziening door GR-en aan gemeenteraden inzichtelijk.

	Huidige situatie	Voorgestelde situatie
Beleidskaders en financiële Kaders	- niet alle GR-en leveren deze aan bij de raad, hoewel dat verplicht is op grond van de Wet; - GR-en die wel leveren, doen dat op verschillende momenten, hier liggen soms maanden tussen - soms vragen GR-en wel zienswijzen of standpunten, soms niet	- alle GR-en leveren de kaders aan; - alle GR-en doen dat uiterlijk 1 januari voorafgaande aan het jaar van de begroting, waarop de kaders betrekking hebben; - gemeenteraden hebben uiterlijk tot 1 maart gelegenheid om een zienswijze in te dienen
Zienswijze jaarrekening en begroting	- raden kunnen ten aanzien van de ontwerp-jaarrekening en ontwerp-begroting tussen 15 april en ca. 1 juli een zienswijze afgeven	- geen wijzigingen. (NB: de nieuwe zienswijzeprocedure t.a.v. de beleidskaders en financiële kaders kan ertoe leiden dat termijnen versoepeld worden en dat de procedure vereenvoudigd wordt)
Bestuurs-rapportages	- niet alle GR-en leveren tussentijdse rapportages aan de raad; - aangeboden rapportages kunnen leiden tot raadsbesluiten, actieve informatie aan de raad, verwerking in de P&C-informatie van de gemeente. Dit verschilt per GR en per gemeente.	- AB-leden zijn verantwoordelijk voor informatie aan de raad m.b.t. het bestuur van de GR; - het college is verantwoordelijk voor actieve informatie over de uitvoering van de taken door de GR; - het document “bestuursrapportages” wordt als handreiking wordt aangeboden aan de GR
AB-vergaderingen	- AB-stukken worden niet door alle GR-en openbaar gemaakt, hoewel dat verplicht is op grond van de Wet; - AB-stukken zijn niet eenvoudig toegankelijk voor de raad; - er worden verschillende termijnen gehanteerd voor het aanbieden van AB-stukken; - het jaarvergaderschema wordt niet aanboden aan de raad	- AB-stukken worden openbaar gemaakt door de GR; - AB-stukken worden in beginsel 3 weken voor de vergaderdatum via een link aan de griffies van de deelnemers en aan de beheerders van de regionale sites verstrekt; lokaal wordt bepaald hoe AB-leden en raden hierover met elkaar communiceren; - in december bieden de GR-en een overzicht van vergaderdata van het AB in het opvolgende jaar aan, zo mogelijk met vermelding van te agenderen onderwerpen
Werkbezoeken	- incidenteel worden werkbezoeken georganiseerd door de GR-en voor gemeenteraden	- minimaal 1x per raadsperiode wordt een werkbezoek georganiseerd bij alle GR-en waaraan een gemeente deelneemt; - deze werkbezoeken worden regionaal georganiseerd (d.w.z. voor alle raden van deelnemers) behalve voor de NHN-GR-en; deze worden op het niveau van Kop, West-Friesland, Regio Alkmaar georganiseerd; - vooraf overleggen GR-en met de griffies over het programma voor het werkbezoek;

Evaluaties	- incidenteel worden GR-en geëvalueerd	- de NHN-GR'n worden minimaal 1x in een raadsperiode geëvalueerd door de NHN-gemeenten; in de daaropvolgende raadsperiode wordt volstaan met een onderzoek naar de conclusies en aanbevelingen - voor overige GR-en bepalen de deelnemers of en wanneer evaluatie plaatsvindt;
Verantwoordings- en inlichtingen-plicht	- het AB-leden en het bestuur hebben een inlichtingenplicht naar de raad/raadsleden als deze inlichtingen wensen; - daarnaast gelden de gebruikelijke eisen voor actieve informatie van het college aan de raad	- indien de raad/raadsleden gebruik wensen te maken van hun recht op inlichtingen, nemen zij contact op met de griffier
Werkproces majeure beleidstrajecten	- GR-en die een majeur beleidstraject (willen) doorlopen, ontwerpen hiervoor zelf het proces	- er wordt een handreiking gegeven aan GR-en die kan bijdragen aan het ontwikkelen van een werkproces waarbij GR-en raden willen betrekken
Algemene informatie van GR-en	- GR-en gaan verschillend om met het evt. aanbieden van nieuwsbrieven e.d.	- geen wijzigingen. - voorkeur voor digitale informatieverstrekking. - sites van GR-en bieden meer gedetailleerde informatie

GEMEENTERADEN



Effectieve zienswijze



Werkbezoek



AB-vergaderingen



Periodieke evaluatie



2 Handreikingen:
- bestuursrapportages
- majeure beleidsontwikkeling

Veiligheidsregio Noord-Holland Noord Samen hulpvaardig

rud Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord

GGD Hollands Noorden

Werk Saam westfriesland

DeSom Shared Service Centrum West-Friesland

westfries | archief

RECREATIESCHAP WESTFRIESLAND

CENTRAAL AFVALVERWIJDERINGSBEDRIJF WESTFRIESLAND

Verbetering informatievoorziening GR-en

Hollands Kroon en Verbonden Partijen

Afd OSP
24 januari 2013

Inhoudsopgave

		Blz.
1.	Inleiding	3
2.	Wat zijn Verbonden Partijen	4
3.	Beleid Hollands Kroon	5
4.	Bestuurlijke rollen en verantwoordelijkheden	7
5.	Grip	10
6.	Risico/Risicomanagement	14

Bijlagen

I	Soorten Verbonden Partijen	15
II	Wettelijk Kader	20
III	Toelichting besliskader	23
V	Verantwoording binnen College	25
VI	Uitgangspunten gemeenschappelijke regelingen	26
V	Paragraaf Verbonden Partijen uit Programmabegroting 2013	29
VI	Nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen	32

1 Inleiding

Aanleiding voor de beleidsnota Verbonden Partijen

Inhoudelijk

De gemeente Hollands Kroon is, als rechtsopvolger van de voormalige fusiegemeenten aangesloten bij een aantal Verbonden Partijen. Er dient nu door Hollands Kroon, met verwijzing naar eigen uitgangspunten gewogen te worden of de destijds gemaakte bestuurlijke keuzes ten aanzien van de participaties worden gedeeld of dat een andere weg moet worden ingeslagen.

Gemeenten opereren steeds meer in een netwerkverband. Zo ook Hollands Kroon. Dat wil zeggen dat de gemeente steeds bewuster omgaat met het gebruik maken van haar netwerkpartners om haar beleidsdoeleinden te realiseren. De gemeente focust op de kerntaken en maakt gebruik van haar posities in de ketens waar zij deel van uitmaakt. De transitie van de gemeente als uitvoerend orgaan naar regie-voerend orgaan is duidelijk zichtbaar. In de strategische visie Hollands Kroon is al nadrukkelijk aangegeven dat invulling van de regierol gestalte moet krijgen.

Het opereren in een netwerkverband brengt ook dilemma's met zich mee;
Aan de ene kant geldt de wens om integraal te werken in de eigen organisatie maar ook daarbuiten, met het doel om maatschappelijke effecten te realiseren. Aan de andere kant moet bij het geboden voorzieningenpakket sprake zijn van goed bestuur. Dat betekent dat belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen en dat op een zorgvuldige en bewuste wijze moet worden omgegaan met risico's, zonder dat dit moet leiden tot risicomijdend gedrag.
Het functioneren in een netwerk betekent daarom dat de gemeente inzicht moet hebben in haar netwerk en dat de gemeente beleid moet ontwikkelen wat is gelinkt aan haar positie in het netwerk. Het betekent ook dat er sprake moet zijn van een goed werkklimaat, waarin voldoende aandacht is voor het signaleren en in kaart brengen van risico's maar waarin tegelijkertijd wordt gezorgd voor voldoende slagkracht om beleidsdoelen te realiseren.

Juridisch

Artikel 16 van de Financiële beheers verordening verplicht de gemeente tot het opstellen van een Nota Verbonden Partijen.

Politiek-bestuurlijk

In de raadsvergadering van februari 2012 heeft de raad aan het college gevraagd om een nota verbonden partijen aan de raad voor te leggen. Deze nota geeft invulling aan die toezegging.
Daarnaast wordt invulling gegeven aan de aanbeveling van de Rekenkamercommissie (RKC) Wieringermeer, als resultaat van de destijds door deze RKC uitgevoerde quicksan.

2. Wat zijn Verbonden Partijen?

Deze nota gaat over Verbonden Partijen. Verbonden partijen zijn rechtspersonen waar de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang in heeft;

- Onder bestuurlijk belang wordt verstaan: Een zetel in het bestuur van de verbonden partij of het hebben van stemrecht.
- Onder financieel belang wordt verstaan: De gemeente heeft middelen ter beschikking gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement van de verbonden partij en/of financiële problemen bij de verbonden partij kunnen worden verhaald op de gemeente.

Verbonden Partijen bestaan uit deelnemingen door de gemeente in publiekrechtelijke samenwerkingsorganisaties (gemeenschappelijke regelingen), privaatrechtelijke samenwerkingsorganisaties, BV's, stichtingen, verenigingen en publiek-private samenwerkingsverbanden De Gemeentewet stelt een aantal voorwaarden aan de mogelijkheid om deel te nemen aan een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon, aan de wijze waarop deel kan worden genomen en over de manier waarop de controle en het toezicht op een deelneming moet worden ingericht. De keuze voor de juridische vorm van de deelneming is afhankelijk van een groot aantal factoren, waaronder het te bereiken doel. Hier wordt verwezen naar bijlage I, waarin nader wordt ingegaan op de soorten verbonden partijen.

2.1 Het belang van verbonden partijen

1. Verbonden partijen voeren vaak beleid uit dat de gemeente ook zelf kan (blijven) doen. De gemeente kiest er om bepaalde redenen voor om de uitvoering van dat beleid over te laten aan de verbonden partij maar blijft uiteindelijk wel verantwoordelijk voor het realiseren van de beoogde doelstellingen.
2. De gemeente moet inzicht hebben in de kosten en de financiële risico's die de gemeente met de verbonden partijen kan lopen en de daaruit voortvloeiende budgettaire gevolgen.
3. De gemeente kan ook bestuurlijk risico's lopen als problemen voordoen de verbonden partij of bij de realisatie van de doelstellingen.

Het is vanuit bestuurlijk, beleidsmatig en financieel oogpunt van belang dat in de begroting en de jaarstukken aandacht wordt besteed aan verbonden partijen.

2.2 Relevantie voor de raad

Deelname aan een verbonden partij is een manier om een gemeentelijk doel te bereiken. Dat betekent in het duale stelsel dat de beslissing tot deelname aan een verbonden partij en ook de aansturing van de verbonden partij primair tot de taken van het college behoren. Deze primaire uitgangspunten zijn geregeld in artikel 160 van de Gemeentewet.
Omdat verbonden partijen over het algemeen beleid uitvoeren dat de gemeente ook zelf kan (blijven) doen maar de gemeente uiteindelijk zelf eindverantwoordelijk blijft voor het realiseren van de beoogde doelstellingen, is de raad nog steeds verantwoordelijk voor de kaderstellende en controlerende taak op die doelstellingen.
Kernvragen zijn dan bijvoorbeeld of de doelstellingen van de verbonden partij (nog steeds) corresponderen met die van de gemeente, of de doelstellingen van de gemeente via die verbonden partijen gerealiseerd zijn, dan wel of de omstandigheden die aanleiding waren tot de deelname al zodanig zijn gewijzigd dat dit tot herbezinning op de deelname moet leiden.

2.3 Wettelijk kader

Het wettelijk kader rond verbonden partijen is belegd in de gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen, het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de Wet financiering decentrale overheden**.** Daarnaast geeft de code tabaksblad nadere handvatten voor de bestuurlijke participatie. Een en ander is beschreven in bijlage II.

3. Beleid Hollands Kroon

3.1 Samenwerking publiekrechtelijk versus privaatrechtelijk

De gemeente is vrij te bepalen welke weg, de publiekrechtelijke- of de privaatrechtelijke, zij wil volgen bij het realiseren van haar beleid. De Gemeentewet bevat de criteria voor de privaatrechtelijke weg. Het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden is alleen toegestaan indien daarmee niet de onderliggende publiekrechtelijke regeling op onaanvaardbare wijze wordt doorkruist. Daarbij zijn, de achtergrond van geschreven en ongeschreven regels van publiekrecht, belang: inhoud en strekking van de publiekrechtelijke regeling en de wijze waarop en de mate waarin daarin de belangen van burgers worden beschermd. Verder is van belang of de overheid een vergelijkbaar resultaat kan bereiken door de publiekrechtelijke regeling te gebruiken. Indien dat namelijk het geval is, dan is dat een belangrijke aanwijzing dat voor de publiekrechtelijke weg gekozen moet worden.
Deze weg dient dan gekozen te worden omdat deze meer waarborgen biedt voor de democratische controle en verantwoording, waardoor het overheidshandelen een grotere mate van transparantie kent. Feitelijk gaat het dan om de vraag binnen welke vorm het gespecificeerde publieke belang het meest wordt geborgd. De keuze tussen publiek en privaat is zo uiteindelijk een afgeleide van de vraag waar borging het meest adequaat kan geschieden.

3.2 Uitgangspunten voor het beleid van de gemeente Hollands Kroon

Op basis van het formele kader, de nadere toelichting op de verschillende soorten partijen (bijlage) en de voorgaande verdieping van de mogelijke afweging tussen privaatrechtelijk en publiekrechtelijk, gelden voor Hollands Kroon de volgende aandachtspunten bij het aangaan van deelnemingen.
A. de definitie en waardering van de publieke belangen;
B. de doelmatigheid en rechtmatigheid;
C. een aantal overige aspecten.

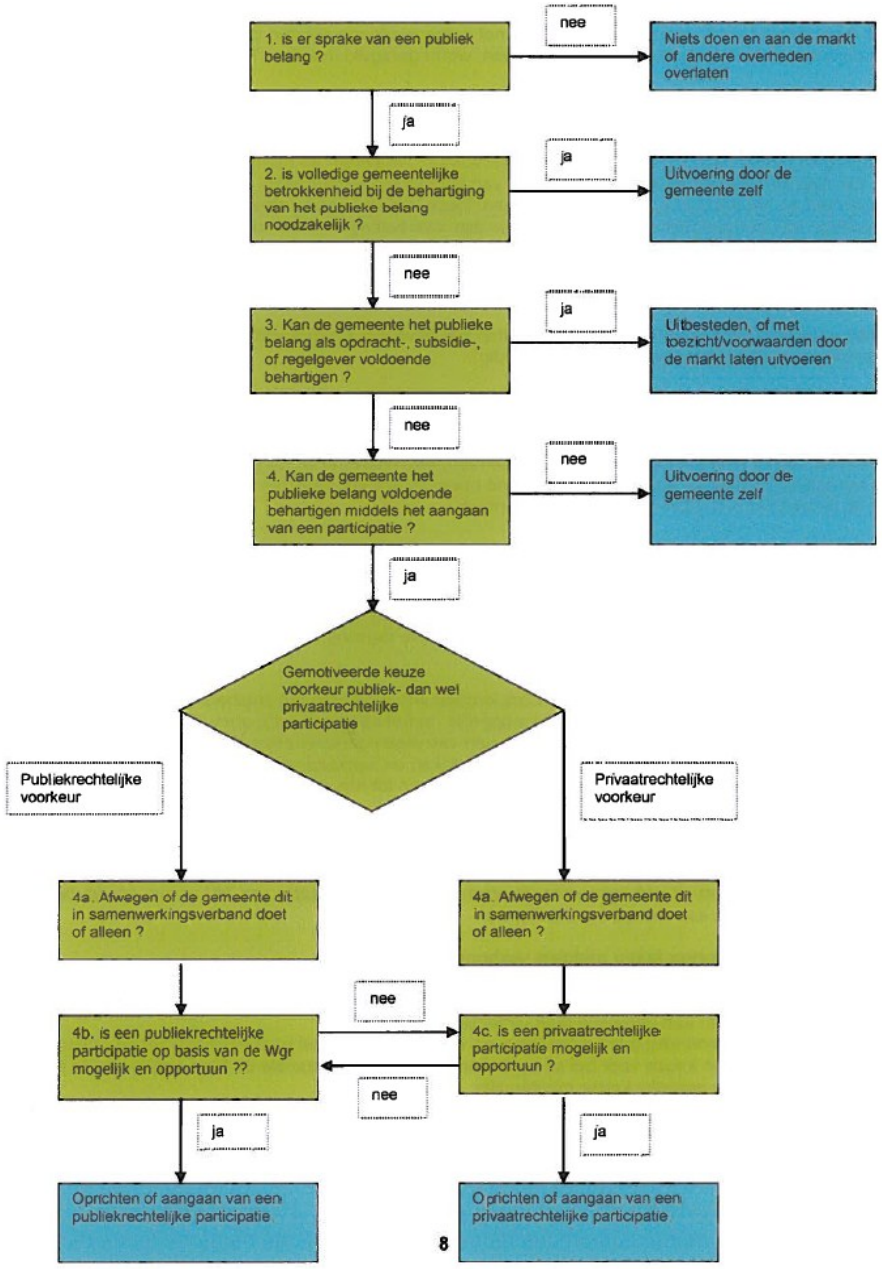
Ad a. de definitie en waardering van de publieke belangen
Het belangrijkste criterium betreft de definitie en waardering van de publieke belangen waarvoor de gemeentelijke overheid moet (blijven) staan. Bescherming van zogenaamde gebonden klanten, toezicht op de kwaliteit, beschikbaarheid en betaalbaarheid van de voorzieningen en zorg voor voldoende marktwerking zijn invullingen van dat publieke belang. Het besluit om te bepalen wat een publieke taak is wordt in beginsel overgelaten aan de gemeenteraad zelf.

Ad b. de doelmatigheid en rechtmatigheid
Hierbij wordt de vraag gesteld of de behartiging van genoemde publieke belangen via het aandeelhouderschap en/of commissariaten kan worden waargemaakt of dat andere samenwerkingsvormen effectiever of efficiënter zijn om de gemeentelijke doelen te realiseren. Tevens moet aan de orde komen of de publieke belangen ook al via wet- en regelgeving zijn veiliggesteld. Bij de rechtmatigheidstoets gaat het om de beoordeling of voldaan is aan de eisen die door wet- en regelgeving worden gesteld.

Ad c. een aantal overige aspecten
Tot slot zal een aantal overige aspecten moeten worden beoordeeld. Hierbij gaat het om onder meer de vrijheid van keuze van de uitvoerder, het noodzakelijke risicomanagement en de gemeentelijke investeringsstrategie.

3.3 . Besliskader verbonden partijen

De hiervoor genoemde algemene aandachtspunten zijn verder uitgewerkt in het besliskader verbonden partijen dat de verplichte procedure vormt voor Hollands Kroon bij het aangaan van (nieuwe) deelnemingen. Het kader biedt een aantal algemeen toepasbare handvatten waarmee actuele en toekomstige ontwikkelingen kunnen worden afgewogen, maar schrijft niet dwingend de te hanteren rechtsvorm voor. De keuze voor het aangaan van een nieuwe financiële én bestuurlijke relatie zal in bijna lle gevallen een politieke zijn. (voor de toelichting wordt verwezen naar bijlage III)



Aanbeveling: Het besliskader zoals hiervoor aangegeven is, leidend te laten zijn bij de keuzebepaling betreffende het al dan niet aangaan van deelnemingen.

4. BESTUURLIJKE ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

4.1. De rolverdeling tussen raad en college bij verbonden partijen

Deelname aan een verbonden partij is een manier, een instrument, om een gemeentelijk doel te bereiken. Dat betekent in het duale stelsel dat de beslissing tot deelname aan een verbonden partij, en ook de aansturing van de verbonden partij, primair tot de taken van het college behoren. Dit wordt geregeld in artikel 160 Gemeentewet.

Aanloopfase en uitvoeringsfase

In een duaal stelsel voert het college uit; de raad stelt kaders en controleert. Dat geldt ook als het om verbonden partijen gaan. Daarbij helpt het om onderscheid te maken tussen de aanloopfase en de uitvoeringsfase. De aanloopfase is de fase waarin de gemeente toewerkt naar een besluit tot deelname aan een verbonden partij. De uitvoeringsfase is de fase waarin de deelname aan de verbonden partij een feit is: de verbonden partij voert bepaalde taken voor de gemeente uit. De deelname kan worden gewijzigd of worden beëindigd.

4.2 Rolverdeling in de aanloopfase

Het college van Burgemeester en wethouders beslist

Deelneming als verbonden partij is een manier, een instrument om een gemeentelijk doel te bereiken. Dat betekent dat in een duaal stelsel de beslissing tot deelname aan een verbonden partij, en ook de aansturing van de verbonden partij, primair tot de taken van het college behoren. Om die reden schrijft de wetgever voor dat het college beslist.

De raad toetst en kan kaders stellen

Het college maakt de afweging of de participatie in een verbonden partij een publiek belang dient en middels welke rechtsvorm de participatie het beste vorm kan worden gegeven. De raad toetst of de activiteiten die de verbonden partij zal gaan uitvoeren wel tot het domein van het publiek belang behoren. De wetgever schrijft voor dat het college niet beslist over deelname dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt. Daarnaast kan de raad kaders stellen, zowel algemene kaders in deze nota Verbonden partijen, als specifieke kaders bij een concreet besluit tot deelname. In de nota Verbonden partijen wordt aandacht besteed aan algemene uitgangspunten voor het inzetten van verbonden partijen om gemeentelijke doelen te bereiken, en aan de wijze waarop de raad in de aanloopfase en de uitvoeringsfase betrokken wil worden, afhankelijk van het politieke belang van de deelname. Bij specifieke kaders bij een concreet besluit tot deelname aan een verbonden partij kan worden gedacht aan het meerjarig vaststellen van de gemeentelijke doelen die de verbonden partij moet realiseren, de prestaties (= producten en diensten) die zij voor de gemeente zal leveren, de kosten voor de gemeente en de beheersing van de financiële risico's voor de gemeente.

4.3 Rolverdeling in de uitvoeringsfase

Het college bewaakt de uitvoering en stuurt bij

Verbonden partijen voeren gemeentelijke taken uit. Het is primair de taak van het college om zicht te houden op de taakuitvoering (doelbereiking, prestaties, kosten, risicobeheersing) bij de verbonden partijen, en zo nodig hierop bij te sturen.

De raad controleert het college

De raad controleert 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.
De raad kan niet rechtstreeks ingrijpen bij de verbonden partij. Het college vertegenwoordigt de gemeente, en dan nog zijn de mogelijkheden sterk afhankelijk van de vorm van de verbonden partij, het aantal deelnemers, en van de afspraken die in de statuten van de verbonden partij (bij een vennootschap of stichting) of in de regeling (bij een gemeenschappelijke regeling) zijn vastgelegd.
Uitgangspunt voor Hollands Kroon is dat de vertegenwoordiging in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regelingen in handen ligt van het college. De vertegenwoordiging in persoon ligt bij de portefeuillehouder, die bij raadsbesluit wordt aangewezen.
Op deze wijze wordt de scheiding tussen uitvoering door het college en de controlerende taak van de raad tegen de achtergrond van het dualistisch systeem, gewaarborgd.

Aanbeveling : -de vertegenwoordiging in het algemeen bestuur van gemeenschappelijk regeling is de verantwoordelijkheid van het college, onder aanwijzing door de gemeenteraad.
-in te stemmen met de bestuurlijke rolverdeling als hiervoor bedoeld.

4.4 Verhouding tussen gemeente en verbonden partij

De verhouding tussen de gemeente en de verbonden partij hangt samen met de gekozen vorm.
In geval van een publiekrechtelijke participatie, worden de verhoudingen door publiekrechtelijke kaders bepaald zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of specifiek bijzondere wetten.
In geval van een privaatrechtelijke participatie worden de onderlinge verhouding tussen de gemeente en verbonden partij bepaald door de wet, statuten en redelijkheid. De verbonden partij als rechtspersoon kent binnen het private verkeer een eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid.

Privaatrechtelijke vorm

De onderlinge verhouding tussen de gemeente en verbonden partij worden bepaald door de wet, statuten en redelijkheid. Op basis van bezit van de eigen rechtspersoonlijkheid zien de algemene vergadering en de (raad van) commissarissen toe op naleving van de doelstellingen van de betreffende rechtspersoon.
Als algeheel uitgangspunt geldt dat het bestuur (directie) van de rechtspersoon zelfstandig is in het nemen van besluiten bij de uitoefening van haar bestuurstaak en de aan haar toegekende bevoegdheden. De directie / het bestuur is bij het vervullen van haar taak en uitoefenen van haar bevoegdheden gebonden aan bepaalde grenzen. Bij de vervulling van de taak moet men zich richten naar het belang van de rechtspersoon.
Het college heeft als zodanig geen directe sturingsmogelijkheden op de bedrijfsvoering van de verbonden rechtspersoon, omdat het college anders op de stoel van het bestuur van de zelfstandige rechtspersoon gaat zitten. Het bestuur vertegenwoordigt de vennootschap. Deze vertegenwoordiging is in beginsel onbeperkt en onvoorwaardelijk, voor zover uit de wet niet anders voortvloeit. De achterliggende redenen zijn evident, het bestuur dient haar eigen afwegingen te kunnen maken en andere organen dienen niet op de stoel van de bestuurder te gaan zitten. Verder kan in de statuten worden geregeld dat bepaalde belangrijke besluiten (voorafgaande) goedkeuring behoeven, dan wel zijn voorbehouden aan de algemene vergadering van aandeelhouders, of prioriteitsaandeelhouders (hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan besluiten met betrekking tot samenwerking met andere rechtspersonen, overgang van de onderneming, beëindiging van activiteiten, uitgifte van aandelen etc.) Te weten de rol van eigenaar/ kapitaalverschaffer.
Als eigenaar van aandelen wordt toegezien op een goede waardeontwikkeling van het aandelenpakket. Het gaat dan om de continuïteit van de onderneming, de algehele ontwikkeling van de onderneming en het nemen van strategische beslissingen. Het onderscheid in rol en functie is bepalend voor de wijze waarop het beheer van de deelnemingen door het college vorm kan worden gegeven.
Ook bij stichtingen en verenigingen kunnen via de statuten sturingsmogelijkheden worden geregeld, maar ook hier geldt het hier bovengenoemde uitgangspunt dat het college niet zelf besluiten kan nemen voor de vereniging of stichting. Het risico is immers aanwezig dat anders ten volle aansprakelijkheid ontstaat voor het handelen van de betreffende rechtspersoon.

Bij sturingsmogelijkheden in geval van stichtingen en verenigingen kan worden gedacht aan het benoemingsrecht van bestuurders en de statutaire doelomschrijving.

Publiekrechtelijke vorm

Bij de publiekrechtelijke vorm hangt de rolverdeling tussen gemeente en verbonden partij af van de inhoud van de regeling en de omschrijving van belangen en bevoegdheden.
Sturing op inhoud gebeurt onder meer door een heldere en eenduidige opdrachtverstrekking, toezicht op de naleving van de doelstelling, verantwoording- en inlichtingenplicht en financiële kaderstelling. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling is uitvoerend. De gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van de GR behartigt naast het belang van de gemeenschappelijke regeling, ook het belang van de gemeente. Het college is en blijft verantwoordelijk voor het realiseren van de gemeentelijke doelen en output.

5. GRIP

Bestuurlijk relevant is de vraag op welke wijze de grip op de verbonden partij kan worden gewaarborgd. Het is immers wel de bedoeling dat verbonden partijen blijven handelen in de lijn van het beleid van de gemeente Mocht dit onverhoopt niet het geval zijn, dan moet er bijgestuurd kunnen worden.

1.Regie

Verbonden partijen hebben wat de uitvoering van de publieke taak betreft allemaal eigen doelstellingen en uitgangspunten. Het is dan ook onvermijdelijk dat ze op onderdelen een andere visie op de invulling van hun activiteiten hebben dan de gemeente. Dit is niet erg voor zover de verbonden partij de afgesproken resultaten blijft behalen binnen de door de gemeente gestelde kaders.
De gemeente moet vanuit haar verantwoordelijkheid voor het totale resultaat van het hele netwerk als publieke regisseur de onderlinge relatie met partijen zo inrichten, dat elke partij een optimale bijdrage levert aan het eindresultaat. Soms is een gemeente geneigd om dit allemaal 'dicht te regelen' om zo volledig zelf aan het stuur te blijven. In het belang van de verantwoordelijkheden en de verdeling hiervan tussen gemeente en de verbonden partij dient een adequaat bestuurlijk instrumentarium ingezet te worden. Dit betekent onder meer heldere afspraken maken met verbonden partijen over te realiseren doelen. Daarnaast moeten er voldoende bevoegdheden zijn om te kunnen corrigeren als de verbonden partij zich niet aan de afspraken houdt. Het kan namelijk zijn dat bijsturing nodig is vanwege aanpassing van gemeentelijk beleid of van de beleidsinstrumenten.

Een belangrijke factor bij de inrichting van de regiefunctie is de organisatorische scheiding van de gemeentelijke rollen, te weten de rol van eigenaar versus die van opdrachtgever.

Vanuit de opdrachtgeversrol wil de gemeente namelijk dat de kwaliteit van de dienstverlening en de hoogte van de tarieven voor de burgers op peil blijven. Dit zijn beleidsmatige aspecten. Ze raken de effectiviteit van de uitvoering van de op afstand gezette taak. De gemeente heeft er als eigenaar belang bij dat de continuïteit van de organisatie stabiel is en dat deze dus geen structureel verlies lijdt. Hiervoor zijn goede bedrijfsvoering, voldoende omzet, kostenbeheersing, marketing en innovatie nodig. Dit zijn allemaal beheersmatige aspecten die de efficiency van de op afstand gezette taak raken.

2. Hollands Kroon als eigenaar

Als mede-eigenaar van een GR is er de verantwoordelijkheid het eigendom goed neer te zetten en te beheren en er uit dien hoofde op toe te zien. Dat doet zij door de inrichting van de governance , ofwel de besturing. Vaak zien we dat overheden activiteiten uitplaatsen zonder de eigendomsrol goed inhoud te geven.

Hollands Kroon draagt als eigenaar draagt zorg voor;

a) de governance en dan gaat het om de spelregels bij de besturing, beleid, uitvoering en verantwoording van het eigendom , waaronder de benoemingsregels voor bestuurders en management van de organisatie/dienst,
b) de rechtsvorm van het eigendom. Dat is in principe een structuurvraagstuk. Tevens bepaald de rechtsvorm de grenzen van de mogelijkheden bevoegdheden te kunnen mandateren (zie hierover een aparte notitie).
c) de bepaling van de taak van de organisatie, de strategische ruimte en zodoende de ruimte die de organisatie krijgt die verder te ontwikkelen. Die ruimte heeft inhoudelijke kanten, maar ook betrekking op investeringsruimte en doelmatigheidseisen.
d) een zodanige voorziening van middelen van de organisatie (het eigendom) dat zij goed kan functioneren. Die voorziening van middelen heeft betrekking op alle PIOFHA middelen. Hier valt het werkgeverschap ook onder.
e) het systeem en de systeemgrenzen waarbinnen eigenaren, opdrachtgevers en de organisatie (als eigendom en opdrachtnemer) kunnen functioneren en daarmee kwaliteit genereren. Het systeem heeft betrekking op werkwijzen tussen eigenaren en organisatie. Dat heeft dan weer betrekking op begroting en verantwoording en

daarmee de planning en control cyclus. Het heeft ook betrekking op de manier waarop kwaliteit van de bedrijfsvoering geborgd wordt. Bovendien heeft het systeem betrekking op de eisen die aan het risicomanagement vanuit eigenaarsperspectief gesteld worden.
f) de bepaling van de vrije ruimte voor de interne organisatieprincipes.
g) de kaders voor uitbesteding naar b.v. specialistische diensten.

3. Hollands Kroon als opdrachtgever

Hollands Kroon wil een aantal effecten verwezenlijken, zoals geformuleerd in het beleid. Om dit te kunnen bewerkstelligen, moeten producten of diensten worden geleverd. In het geval van een verbonden partij wordt de dienstverlening opgedragen aan een derde, waarbij de gemeente optreedt als opdrachtgever/klant.
De invulling van dit opdrachtgeverschap is van essentieel belang om aan de voorkant te waarborgen dat door de verbonden partij een eindproduct/voorziening wordt geboden wat ook daadwerkelijk wordt beoogd.

In de opdrachtgeversrol opereert Hollands Kroon als volgt:

-Beleid formuleren.
Hollands Kroon is ten aanzien van alle taakvelden verantwoordelijk voor de formulering van de beoogde effecten en te realiseren producten.

- Contracten opstellen.
Hollands Kroon zal aan de verbonden partij de levering van gewenste producten of diensten samen met aanvullende randvoorwaarden, zoals klachtenregeling en responstijden opgedragen met gebruikmaking van een contract c.q. een dienstverleningsovereenkomst. Onderdeel hiervan zijn afspraken betreffende subsidie, begrotingsbijdrage of verkoop.
Voor de uitwerking van het contract wordt gebruik gemaakt van het model zoals opgenomen in bijlage VI

- Bewaking van levering.
Hollands Kroon, in de rol van opdrachtgever/ klant, bewaakt in welke mate afgesproken prestaties in de praktijk worden gerealiseerd. Afhankelijk van de soort prestaties vindt bewaking van de levering plaats aan de hand van eigen metingen of verantwoordingrapportages vanuit de verbonden partij.

- Prijsbeoordeling.
Hollands Kroon heeft een kritische instelling wat betreft de prijs voor de dienstverlening. Beoordeling van de prijsstelling vindt plaats aan de hand van begrotingen en jaarrekeningen of vergelijkingen met marktprijzen, inclusief de marktconforme toets.

- Beoordeling positie verzelfstandigde eenheid.
Hollands Kroon gaat periodiek evalueren, in welke mate positionering en invulling van de regiefunctie tegemoet komt aan de gestelde doelen. De uitkomst kan aanleiding geven tot herpositionering – verdergaande privatisering – of een wijziging in de regiefunctie. Deze evaluatie wordt gekoppeld aan een beleidscyclus van 4 jaar.

Aanbeveling: instemmen met de basis- elementen van de eigenaars en opdrachtgeversrol

4.Noodzakelijke competenties binnen organisatie

Hollands Kroon waakt ervoor dat, ondanks het feit dat taken niet langer binnen de eigen organisatie worden uitgevoerd, de noodzakelijke expertise binnen de eigen gelederen behouden blijft. Die expertise is namelijk nodig om adequaat te kunnen sturen. In veel gemeenten blijkt bij het uitbesteden van taken de expertise te zijn meeverhuisd richting verbonden partij. Het optreden als eigenaar en opdrachtgever wordt in een dergelijk geval bemoeilijkt. Binnen de gemeente ontbreekt op dat moment immers elementaire kennis van uitvoeringsaspecten. Per beleidsveld binnen Hollands zal worden beoordeeld of sprake is van voldoende expertise om te regie c.q. opdrachtgeversrol adequaat in te vullen.

5. Stemverhouding in balans met financiële participatie

Voor Holland Kroon is het van belang dat de bestuurlijke invloed zo goed mogelijk vorm krijgt en in overeenstemming is met de door de verbonden partij overeengekomen output. Dit is dan ook het leidend principe voor wat betreft de stemverhouding en zal vooral aan de orde zijn ten aanzien van de publiekrechtelijke gemeenschappelijke regelingen.

Aanbeveling: de bestuurlijke invloed van Hollands Kroon binnen de gemeenschappelijke regeling dient in overeenstemming te zijn met de met deze partij overeengekomen output.

6. Beheer en Toezicht op Verbonden Partijen

Het realiseren van beleidsdoelstellingen en de verantwoording daarover vereist samenhang in sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. De gemeente stelt de kaders en laat de uitvoering over aan andere organisaties. Deze andere organisaties leggen verantwoording af over de uitvoering en verzorgen informatie die van belang is voor het evalueren van beleidsdoelstellingen. De activiteiten op het gebied van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden dienen onderling in balans te zijn en aan te sluiten bij de doelstellingen van een programma in de programmabegroting, dan wel programmaverantwoording.

6.1 Controlerende taak van de Raad

De raad controleert 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. Hiertoe wordt een paragraaf verbonden partijen opgenomen in de gemeentelijke begroting en jaarstukken. De paragraaf verbonden partijen en de hierin opgenomen informatie wordt jaarlijks geactualiseerd in de jaarrekening en begroting.
In aanvulling hierop heeft de gemeenteraad van Hollands Kroon eind april 2012 nadere uitgangspunten ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen bekrachtigd, wat nadere handvatten biedt voor de invulling van zowel de controlerende taak van de raad als de verantwoording door het college betreffende de taakuitvoering en beheer van verbonden partijen . Deze uitgangspunten zijn nadrukkelijk van belang voor het de grip op deze verbonden partijen. Voor de volledigheid zijn deze uitgangspunten toegevoegd in bijlage IV.

6.2 Verantwoording aan de Raad

De raad wordt langs verschillende lijnen ten aanzien van verbonden partijen geïnformeerd.

Een eerste lijn is de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening (en voor zover noodzakelijk in de relevante programma's)

Het is vanuit bestuurlijk, beleidsmatig en financieel oogpunt van belang dat in de gemeentelijke begroting en de jaarstukken aandacht wordt besteed aan derde rechtspersonen waarmee de gemeente een bestuurlijke en financiële band heeft. De gemeente blijft uiteindelijk verantwoordelijk voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van de programma's. Een tweede belang dat de gemeente bij inzicht heeft betreft de kosten (het budgettaire beslag) en de financiële risico's de gemeente met de verbonden partijen kan lopen en de daaruit voortvloeiende budgettaire gevolgen.
De paragraaf Verbonden Partijen, zoals opgenomen in de begroting 2013 van Hollands Kroon is nagenoeg overeenkomstig ingericht (zie ook bijlage VI)

Een tweede lijn is de informatie middels de aanbieding van (ontwerp)begrotingen en –voorlopig- vastgestelde jaarrekeningen van de verbonden partijen aan de raad.

Ten aanzien van de publiekrechtelijke verbonden partijen geldt dat de raad in de gelegenheid moet worden gesteld om een zienswijze hierop in te dienen, zodat dit kan worden meegewogen in het finale besluit door

het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Om een adequate weging tussen eigen begroting en jaarrekening en die van de diverse gemeenschappelijk regelingen mogelijk te maken is het noodzakelijk om de planning & control cycli van gemeente en de gr's zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Het is de verantwoordelijkheid van het college om hierop actie te nemen.

In de opmaat naar de begroting van de gemeente is het wenselijk om als raad meer dan tot nu toe geïnformeerd te worden over de overeenkomstige documenten van de gemeenschappelijke regelingen. Het gaat dan vooral om een de toelichting op de ramingen in beleid en uitvoeringsaspecten, uiteraard toegespitst op de mutaties ten opzichte van het vorige begrotingsjaar.

Een derde lijn is de ad hoc informatievoorziening rechtstreeks door de verbonden partij, of door de verantwoordelijk portefeuillehouder.

6.3 Verantwoording in het college

Binnen het college van burgemeester en wethouders dient op diverse momenten verantwoording afgelegd te worden over de taakuitvoering en het beheer van verbonden partijen. Naast de reguliere verantwoording in de diverse documenten op basis van de gemeentelijke planning en control-cyclus dient er binnen het college op diverse momenten vanuit de diverse rollen van portefeuillehouders ten aanzien van verbonden partijen, verantwoording afgelegd te worden betreffende deze verbonden partijen.
Voor de toelichting hierop wordt verwezen naar bijlage IV..

6. Risico's en risicomanagement

Er bestaan risico's binnen het netwerk van verbonden partijen. Deze zijn onder meer afhankelijk van de risicoprofielen die de hoofdvormen van verbonden partijen kenmerken. Maar, draagvlak creëren, vertrouwen opbouwen en afspraken rond risico's in kaart brengen, moeten borg staan voor een goede samenwerking .

6.1 Opbouwen van vertrouwen

Bij een succesvol samenwerkingsverband gaat het allereerst om het vinden van een gemeenschappelijk belang en vertrouwen tussen de partijen, ofwel de samenwerking moet voor alle partijen een zichtbare meerwaarde heeft. Het gaat dus om het meetbaar formuleren van gezamenlijke doelstellingen. Bij de vormgeving van samenwerking gaat het om vier elementen:

- Het SMART – Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch, Tijdgebonden – formuleren van het gemeenschappelijke doel.
- Het kiezen van de juiste samenwerkingsvorm, inclusief een heldere afweging tussen publiekrechtelijk of privaatrechtelijke vormen of een combinatie daarvan.
- Het opbouwen van wederzijds vertrouwen.
- Duidelijke afspraken over een optimale taak- en risicoverdeling. De risico's worden vooraf in kaart gebracht.

Het opbouwen van wederzijds vertrouwen vindt plaats op basis van een open discussie. De thema's zijn gemeenschappelijke en eigen belangen en het creëren van een onafhankelijke uitvoeringsorganisatie. Alle deelnemers moeten ervan overtuigd zijn dat de uitvoeringsorganisatie de gezamenlijke belangen behartigt en niet als verlengstuk opereert van één van de partijen.
Ook moeten afspraken worden gemaakt over de continuïteit van de samenwerkingspartners. Dit betekent het gezamenlijk in kaart brengen van de risico's, die realisatie van de gemeenschappelijke doelstelling in gevaar kunnen brengen. Dit alles wordt voorzien van scenarioafspraken: wat doen we als één van de risico's zich voordoet?
Risicomanagement is daarbij een middel om tot – vertrouwen en zekerheid – te komen.
In de inmiddels door de raad vastgestelde Uitgangspunten gemeenschappelijke regelingen is ten aanzien van risico's het volgende opgenomen:
"De gemeenschappelijke regeling brengt de risico's in beeld. Bij voorkeur en waar mogelijk worden de risico's gekwantificeerd en/of ingedeeld naar hoog/middel/laag risico"

6.2 Risico's en risicoanalyse

Naast de eerder genoemde zijn er ook relatief abstracte risico's. Die staan verder af van het project. Denk aan ontwikkelingen in wet- en regelgeving en de risico's die de samenwerking met zich mee brengt. Hierbij gaat het om het gegeven dat er wordt samengewerkt en om de kwaliteit van de organisatie waarmee wordt samengewerkt. Met andere woorden: het gaat om omgevingsrisico's, samenwerkingsrisico's en verbonden partijrisico's.

Bijlage I	**Soorten Verbonden Partijen**

Algemeen

Uit de definitie van een verbonden partij valt af te leiden dat er relaties met partijen kunnen zijn die niet onder de verbonden partijen vallen:
Er is wel sprake van een financiële betrokkenheid maar niet van een financieel belang;
Er is sprake van uitsluitend een financieel belang;
Er is sprake van uitsluitend een bestuurlijk belang;
Er is sprake van een financieel belang en van een bestuursfunctie op persoonlijke titel.

Er is uiteraard ook nog een tussenvorm, bijvoorbeeld als een wethouder lid is van een bestuur en de gemeente verstrekt subsidie aan die organisatie. In de betekenis van de definitie is dat geen financieel belang, omdat de gemeente bij een faillissement aansprakelijk is voor de schulden van de organisatie. Het vorenstaande houdt in dat er een groot aantal gelieerde organisaties is, waarvan de zuivere verbonden partijen slechts een deel van uitmaken. Ook de andere gelieerde organisaties zijn uiteraard van belang voor het realiseren van beleidsdoelstellingen van de gemeente. Omdat voor de verbonden partijen die onder de daarvoor geldende definitie vallen specifieke wettelijke eisen en ook specifieke risico's gelden, wordt daaraan in deze nota aparte aandacht besteed. Aan de overige gelieerde organisaties wordt op een andere wijze en in een ander verband aandacht besteed, overigens wel in samenhang met deze nota.
Indien er sprake is van een financieel belang en van een bestuursfunctie op persoonlijke titel kan dat aanleiding zijn om een functiescheiding aan te brengen in het college

Publiekrechtelijke Verbonden Partijen

Bij publiekrechtelijke participaties gaat het om de deelname van de gemeente aan gemeenschappelijke regelingen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr is in essentie het wettelijk kader voor de -vrijwillige- samenwerking tussen gemeenten voor de uitvoering van lokale taken. De Wgr maakt dus samenwerking tussen gemeenten mogelijk, maar ook tussen provincies en waterschappen en combinaties van deze categorieën. In de praktijk wordt de Wgr vooral gebruikt voor de samenwerking van gemeenten. Private rechtspersonen kunnen alleen participeren als zij daartoe bij Koninklijk besluit zijn gemachtigd.
Indien gemeenten kiezen om krachtens de Wgr samen te werken kan in principe uit vier varianten worden gekozen

1. Een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam is de zwaarste vorm van een gemeenschappelijke regeling. Het openbaar lichaam heeft de status van rechtspersoon. Het bestuur van een dergelijke gemeenschappelijke regeling kan zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer en bijvoorbeeld overeenkomsten sluiten en personeel in dienst nemen. Gemeenten kunnen vrijwel al hun taken en bevoegdheden overdragen aan een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam.
2. Een gemeenschappelijke regeling met een gemeenschappelijk orgaan is een lichtere vorm van een gemeenschappelijke regeling. Zo heeft een gemeenschappelijk orgaan geen rechtspersoonlijkheid, waardoor het geen personeel in dienst kan hebben. Een gemeenschappelijk orgaan is vooral geschikt als overlegorgaan tussen gemeenten.
3. Bij een gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeente-constructie dragen gemeenten taken en bevoegdheden over aan een andere gemeente (de centrumgemeente). De centrumgemeente-constructie is een juridische vorm om uitbesteding van taken en bevoegdheden te regelen en is wat dat betreft vergelijkbaar met een samenwerkingsovereenkomst. Bij een gemeenschappelijke regeling met een centrumgemeente-constructie wordt de uitoefening van bepaalde bevoegdheden opgedragen aan een bestuursorgaan of ambtenaar van een van de deelnemende gemeenten (de centrumgemeente).
4. Een samenwerkingsovereenkomst die wordt aangegaan op grond van artikel 1 van de Wgr, waarbij geen bestuursorgaan in het leven wordt geroepen of bevoegdheden worden overgedragen. Er

worden in de Wgr geen eisen gesteld ten aanzien van de totstandkoming en inrichting van regelingen zonder meer. Een regeling zonder meer is wat dat betreft te vergelijken met een convenant.

Met betrekking tot het treffen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling bepaalt artikel 1, eerste en tweede lid van de Wgr:

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.

Afhankelijk van de aard van de samenwerking kan wel of geen rechtspersoon worden gecreëerd. Wordt er geen rechtspersoon gecreëerd dan bestaat de samenwerking vooral uit overleg. Wordt er wel een rechtspersoon in het leven geroepen, dan is er sprake van verlengd lokaal bestuur. Met het begrip lokaal bestuur" wordt tot uitdrukking gebracht dat samenwerkingsverbanden beleidsmatig en institutioneel zijn geworteld in de gemeenten en daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimatie ontlenen.
Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden moeten beschouwd worden als een functionele hulpstructuur met een van de gemeenten afgeleid karakter en uitdrukkelijk niet als een zelfstandige bestuurseenheid of bestuurslaag.

De Wgr stelt aan het bestuur van een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam enige eisen: zo moeten er in elk geval een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter zijn. Indien de gemeenschappelijke regeling is getroffen door de gemeenteraden of door de colleges van burgemeester en wethouders, dan moet het algemeen bestuur, op grond van artikel 13 Wgr, samengesteld worden uit leden die per deelnemende gemeente door de gemeenteraad uit hun midden of het college worden aangewezen. Deze algemeen bestuursleden hebben een informatieplicht en een verantwoordingsplicht aan de gemeenteraad die hen heeft aangewezen. De gemeenteraad kan hen ook ontslaan (art. 16). Wordt er een gemeenschappelijk orgaan ingesteld, dan moeten de leden daarvan ook door de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten worden aangewezen.

Samenvatttend gaat het bij publiekrechtelijke participaties om de deelname van de gemeente aan gemeenschappelijke regelingen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In feite zijn gemeenschappelijke regelingen te karakteriseren als het volgens door de wet gestelde regels en waarborgen aangaan van publiekrechtelijke bevoegdhedenovereenkomsten tussen overheden. Afhankelijk van de aard van de samenwerking kan wel of geen rechtspersoon worden gecreëerd. Wordt er geen rechtspersoon gecreëerd dan bestaat de samenwerking vooral uit overleg. Wordt er wel een rechtspersoon in het leven geroepen, dan is er sprake van verlengd lokaal bestuur. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden moeten beschouwd worden als een functionele hulpstructuur met een van de gemeenten afgeleid karakter en uitdrukkelijk niet als een zelfstandige bestuurseenheid of bestuurslaag.

Privaatrechtelijke Verbonden Partij

Bij privaatrechtelijke verbonden partijen gaat het om de deelname van de gemeente in private rechtspersonen zoals vennootschappen , stichtingen en verenigingen. Vooral door afstoting c.q. privatisering van nutsbedrijven is deelname van de overheid in privaatrechtelijke organisaties actueel geworden. Gemeentelijke vertegenwoordigers kunnen binnen deze rechtspersonen bestuurlijke of andere bevoegdheden uitoefenen, bijvoorbeeld als commissaris. Aan deze bevoegdheidsuitoefening door gemeentelijke vertegenwoordigers zijn, mogelijk als gevolg van onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden, risico's verbonden zoals functievermenging.

Stichtingen, verenigingen, onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze vennootschappen (NV's) en besloten vennootschappen (BV's) zijn privaatrechtelijke rechtspersonen. Boek 2 BW regelt het rechtspersonenrecht, maar geeft geen definitie van een rechtspersoon. Wel wordt bepaald dat een rechtspersoon zelfstandig drager is van rechten en plichten en een afgescheiden vermogen heeft - los van privé vermogens van hen die betrokken zijn bij de rechtspersoon.
Bij het aangaan van een deelneming wordt ervoor gekozen met behulp van het privaatrecht en daarmee dus niet alleen via de publiekrechtelijke bevoegdheden van de gemeente, de vastgestelde beleidsdoelstellingen te realiseren. Het is een participatie met risicodragend vermogen, waarbij gelden en bevoegdheden aan de vennootschap worden overgedragen. Aan de deelname zijn beperkingen en risico's verbonden, namelijk:

- Beleidsmatig: overdracht van uitvoeringsbevoegdheden en verlies aan beleidsruimte;
- Financieel : verlies van het risicodragend vermogen faillissement, waardevermindering van de onderneming of noodzakelijk geachte kapitaalstortingen;
- Imagoschade voor de gemeente en haar bestuurders bij uitvoeringsproblemen zonder het hebben van directe invloed op daadwerkelijke uitvoering.

De redenen voor de gemeente om een deelneming aan te gaan, kunnen sterk verschillen. Dit heeft tot gevolg dat de vorm en de mate van verantwoordelijkheid en zeggenschap voor elke deelneming maatwerk is.
Hieronder is een aantal redenen opgenomen die ten grondslag kunnen liggen aan de keuze voor het al dan niet aangaan van een deelneming:

- Uitvoering van beleid. Het behartigen van een publiek belang dat met behulp van wet- en regelgeving/ overeenkomsten niet goed kan worden uitgevoerd; Externe verzelfstandiging met als doel privatisering;
- Het initiëren van activiteiten in nauwe samenwerking met andere privaat- of publiekrechtelijke rechtspersonen die zonder deelneming niet of moeilijk van de grond komen.

Een belangrijk uitgangspunt bij de keuze voor een deelneming in een vennootschap (NV of BV) is dat de gemeente als aandeelhouder en dus binnen het privaatrecht optreedt. De gemeente is daardoor voor het recht (grotendeels) gelijkwaardig aan privaatrechtelijke partijen maar daarbij gebonden zowel aan de regels zoals die gelden in het privaatrecht als, in meer of mindere mate, aan regels zoals die gelden in het publiekrecht.

Samenvattend: Bij privaatrechtelijke participaties gaat het om de deelname van de gemeente in privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals vennootschappen (NV's en BV's), verenigingen en stichtingen. Bij het aangaan van een deelneming wordt ervoor gekozen met behulp van het privaatrecht, en dus niet alleen via de publiekrechtelijke bevoegdheden van de gemeente, de vastgestelde beleidsdoelstellingen te realiseren. Een belangrijk aandachtspunt de keuze voor een deelneming in een vennootschap (NV of BV) is dat de gemeente als aandeelhouder en dus binnen het privaatrecht optreedt. De gemeente is daardoor voor het recht (grotendeels) gelijkwaardig aan privaatrechtelijke partijen maar ook gebonden zowel aan de regels zoals die gelden in het privaatrecht in meer of mindere mate, aan regels zoals die gelden het publiekrecht.

PPS-constructies/ Hybride organisaties

Een Publiek-private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.
Het resultaat van een dergelijke samenwerking zou moeten betekenen een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. Er ontstaat voordeel voor beide partijen. Voor het bedrijfsleven ontstaan niet alleen nieuwe kansen op de markt, ook kan het zelf bijdragen aan een vanuit commercieel perspectief aantrekkelijk project.

De overheid creëert perspectief op een hogere kwaliteit en een verlaging van de projectkosten.

In het huidige economisch klimaat met de ook op de middellange termijn mager perspectieven verdient het aanbeveling om als ontwikkelende gemeente Hollands Kroon meer toepassing aan deze constructie te geven.

In hybride organisaties worden tegelijkertijd publieke en private activiteiten verricht. Bij bijvoorbeeld de ontwikkeling en verspreiding van kennis kan dit voordelen hebben, maar er zijn ook nadelen in de vorm van concurrentievervalsing aan verbonden.

De Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid ziet hybride organisaties als organisaties die langs twee wegen worden gefinancierd tw:

- In de hoedanigheid van taakorganisatie waaraan binnen het publieke domein taken zijn toebedeeld;
- In de hoedanigheid van marktorganisatie die binnen het private domein concurreert met andere marktpartijen.

Hybride organisaties zijn dus een mengvorm van markt en overheid. Zij ontstonden vooral in de jaren '80 en begin jaren '90 als gevolg van verzelfstandiging en overheid'.

De laatste jaren wordt de vermenging van publieke en private activiteiten tegengegaan, omdat er nadelen aan zijn verbonden:

- Publiek geld kan gebruikt worden voor concurrentie met private marktpartijen die een vergelijkbaar product of een vergelijkbare dienst aanbieden, waardoor concurrentievervalsing ontstaat;
- Publiek geld kan weggesluisd worden naar private (onderdelen van) organisaties.

Om de nadelen van vermenging van publieke en private activiteiten te beëindigen wordt soms overgegaan tot privatisering van (onderdelen van) overheidsorganisaties. Voor bijvoorbeeld publieke kennisinstellingen kan het ook (maatschappelijk) nuttig zijn om zich mede door marktprikkels te laten sturen.

Het doel van PPS is het realiseren van meerwaarde en efficiëntiewinst. Dit ligt binnen bereik als gemeente en bedrijfsleven ieder datgene doen waar ze het best in zijn. Een PPS-project moet aan een aantal criteria voldoen:

- Gemeente en bedrijfsleven werken samen op basis van duidelijke, contractueel vastgelegde afspraken;
- Er is contractueel vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's draagt; Het gaat om het realiseren van zowel maatschappelijke als commerciële doelen;
- Beide partijen verwachten dankzij de samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid een beter resultaat tegen dezelfde of lagere kosten te realiseren;

Elke partij behoudt zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid. Per project zal de gemeente vooraf moeten nagaan of publiek-private samenwerking meerwaarde kan opleveren en of PPS een reële optie is. Wil PPS een reële optie zijn dan moet ten minste aan een aantal basisvoorwaarden worden voldaan:

De gemeente moet duidelijk voor ogen staan wat het doel is van de samenwerking met private partijen
Op basis van een evaluatie vooraf moet er een indicatie zijn dat samenwerking met private partijen toegevoegde waarde kan opleveren ten opzichte van alternatieve uitvoeringswijzen;
Er moet sprake zijn van heldere en gemeenschappelijke doelstellingen van zowel overheid als private partijen bij het project; Door de samenwerking moeten de risico's van het project beter beheerst kunnen worden (door overdracht van die risico's aan private partijen die zij beter kunnen beheersen) en/of de risico's kunnen worden gedeeld;
De contouren van het project moeten voldoende duidelijk zijn voordat een samenwerking met private partijen kan worden aangegaan, maar het project moet niet al volledig zijn, omdat er anders geen ruimte is voor een efficiënte inbreng van private partijen;

Indien er wordt besloten tot het aanstellen van een gemeentelijke vertegenwoordiging in een PPS constructie, is er sprake van een financieel én een bestuurlijk belang en wordt de constructie gezien als verbonden partij. De gemeente kan besluiten tot gemeentelijke vertegenwoordiging omdat zij van mening is dat vanwege de schaalgrootte van het publieke (deel van het) project en de omvang van de financiële risico's zij (gedeeltelijk) bestuurlijke verantwoordelijkheid moet nemen.

Samenvattend.
PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Indien er wordt besloten tot het aanstellen van een gemeentelijke vertegenwoordiging in een PPS constructie, is er sprake van een financieel én een bestuurlijk en wordt de constructie gezien als verbonden partij.

Bijlage II Wettelijk Kader

- ***De gemeentewet***

Ingevolge artikel 160, lid 2 van de Gemeentewet besluit het college slechts tot oprichting van en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen en coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit tot deelname is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.
Op grond van artikel 160, derde lid moet een besluit tot deelname worden goedgekeurd door gedeputeerde staten van de provincie. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

- ***Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)***

Dit besluit geeft aan dat de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting ten minste dient te bevatten:
- De visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen In de begroting;
- De beleidsvoornemens betreffende verbonden partijen;
Daarnaast dient in de lijst van verbonden partijen tenminste de volgende informatie wordt verstrekt:
- De vestigingsplaats;
- Het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
- De veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het in het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft;
- Het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- Het resultaat van de verbonden partij.

- ***De Wet financiering decentrale overheden***

Artikel 2, van de Wet Financiering decentrale overheden geeft aan dat openbare lichamen (zoals gemeenten) leningen aangaan, middelen uitzetten of garanties verlenen, uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak.

- ***De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)***

Samenwerking tussen gemeenten wordt gezien als een nuttig instrument voor de uitvoering van lokale taken. Een belangrijk juridisch kader voor deze samenwerking vormt de Wet gemeenschappelijke regelingen(Wgr). Artikel 1 Wgr bepaalt dat 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. 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.
Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.

Code Tabaksblat

De Code Tabaksblat is van kracht per 2004 en bevat zowel principes als concrete bepalingen die de bij een vennootschap betrokken personen (onder andere bestuurders en commissarissen) en partijen (onder andere institutionele beleggers) tegenover elkaar in acht zouden moeten nemen. De principes kunnen worden opgevat als de moderne en inmiddels breed gedragen, algemene opvattingen over goede corporate governance.
Corporate governance gaat over besturen en beheersen, over verantwoordelijkheid en zeggenschap en over verantwoording en toezicht. Integriteit en transparantie spelen hierbij een grote rol.

De code gaat uit van het in Nederland gehanteerde uitgangspunt dat de vennootschap een lange termijn samenwerkingsverband is van diverse bij de vennootschap betrokken partijen. De belanghebbenden zijn de groepen en individuen, die direct of indirect het bereiken van de doelstellingen van de vennootschap beïnvloeden of erdoor worden beïnvloed: werknemers, aandeelhouders en andere kapitaalverschaffers, toeleveranciers, afnemers maar ook de overheid en maatschappelijke groeperingen. De Code Tabaksblat geldt voor alle beursgenoteerde ondernemingen met een statutaire zetel in Nederland en is in werking getreden vanaf boekjaren beginnend op of na 1 januari 2004.
Als de gemeente Hollands Kroon kiest voor vertegenwoordiging in de vorm van een bestuurder of een commissaris in een vennootschap, dan vormen de principes en bepalingen uit de Code Tabaksblat dus belangrijke uitgangspunten.

Principes die in het bijzonder van belang zijn voor bestuurders en commissarissen.
Het bestuur en de raad van commissarissen zijn verantwoordelijk voor de corporate governance structuur van de vennootschap en de naleving van deze code. Zij leggen hierover verantwoording af aan de algemene vergadering van aandeelhouders. Aandeelhouders nemen zorgvuldig kennis en maken een grondige beoordeling van de redengeving van eventuele afwijkingen van de best practice bepalingen van deze code door de vennootschap. Zij vermijden een in de beoordeling van de corporate governance structuur van de vennootschap.
Het bestuur is belast met het besturen van de vennootschap, hetgeen onder meer inhoudt dat het verantwoordelijk is voor de realisatie van de doelstellingen van de vennootschap, de strategie en het beleid en de daaruit voortvloeiende resultatenontwikkeling. Het bestuur hierover verantwoording af aan de raad van commissarissen en aan de algemene vergadering van aandeelhouders. Het bestuur richt zich bij de vervulling van zijn taak naar het belang van de vennootschap en de met onderneming en weegt daartoe in aanmerking komende belangen van bij de vennootschap betrokkenen af. Het bestuur verschaft de raad van commissarissen tijdig alle informatie die nodig is voor de uitoefening van de taak van de raad van commissarissen. Het bestuur is verantwoordelijk voor de naleving van alle relevante wet- en regelgeving, het beheersen van de risico's verbonden aan de ondernemingsactiviteiten en voor de financiering van de vennootschap. Het bestuur rapporteert hierover aan en bespreekt de interne risicobeheersings- en controlesystemen met de raad van commissarissen en zijn auditcommissie.

Elke vorm en schijn van belangenverstrengeling tussen vennootschap en bestuurders wordt vermeden. Besluiten tot het aangaan van transacties waarbij tegenstrijdige belangen van bestuurders spelen, die van materiële betekenis zijn voor de vennootschap en/of voor de betreffende bestuurders, behoeven de goedkeuring van de raad van commissarissen.
De raad van commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en staat het bestuur met raad ter zijde. De raad van commissarissen richt zich bij de vervulling van zijn taak naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van de bij de vennootschap betrokkenen af. De raad van commissarissen is verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn eigen functioneren.

De raad van commissarissen is zodanig samengesteld dat de leden ten opzichte van elkaar, het bestuur en welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch kunnen

Elke commissaris dient geschikt te zijn om de hoofdlijnen van het totale beleid te beoordelen. Elke commissaris beschikt over de specifieke deskundigheid die noodzakelijk is voor de vervulling van zijn taak, binnen zijn rol in het kader van de profielschets van de raad. De raad van commissarissen dient zodanig te zijn samengesteld dat hij zijn taak naar behoren kan vervullen. Een herbenoeming van een commissaris vindt slechts plaats na zorgvuldige overweging.
Elke vorm en schijn van belangenverstrengeling tussen vennootschap en commissarissen wordt vermeden. Besluiten tot het aangaan van transacties waarbij tegenstrijdige belangen van commissarissen spelen, die van materiële betekenis zijn voor de vennootschap en/of voor de betreffende commissarissen, behoeven de goedkeuring van de raad van commissarissen. De raad van commissarissen is

verantwoordelijk voor de besluitvorming over de omgang met tegenstrijdige belangen bij bestuurders, commissarissen, grootaandeelhouders en de externe accountant in relatie tot de vennootschap

De samenstelling en het functioneren van het bestuur waarvan zowel bestuurders deel uitmaken die zijn belast met de dagelijkse gang van zaken als bestuurders die daar niet mee zijn belast, moeten zodanig zijn dat een behoorlijk en onafhankelijk toezicht door laatstgenoemden is gewaarborgd.

Bijlage III Toelichting besliskader

Ad 1. Is er sprake van publiek belang?

Uitgangspunt is dat de gemeente alleen participeert in een derde partij (verbonden partij) indien daarmee een publiek belang wordt gediend. Wanneer het gemeentebestuur van oordeel is dat er géén sprake is van een publiek belang of van een publiek belang dat niet door de gemeente behartigd kan worden, zal de gemeente niets doen en het initiatief aan de markt of andere overheden overlaten. Als de gemeente wel een rol heeft, volgt afweging 2.

Ad 2. Is volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk?

Volledige gemeentelijke betrokkenheid kan bijvoorbeeld voortkomen uit:
- Een wettelijke verplichting een taak intern door de gemeente uit te voeren.
- Het uitvoeren van een bepaalde taak wordt als te strategisch voor de gemeente gezien om extern uit te voeren.
- Door de hoge risico's en onzekerheden met betrekking tot de uit te voeren taak is het uitbesteden van een dergelijke taak niet mogelijk of alleen tegen hoge kosten.

Bij volledige gemeentelijke betrokkenheid zal de activiteit binnen de gemeente moeten worden ondergebracht en intern worden uitgevoerd. Is er geen reden voor 100% betrokkenheid, dan volgt afweging 3

Ad 3. Kan de gemeente als opdracht-, subsidie-, of regelgever optreden?

Uitgangspunt is dat de publieke taak bij voorkeur door de gemeente zelf in haar hoedanigheid van publiekrechtelijke rechtspersoon behartigd moet worden, maar niet per se intern uitgevoerd hoeft te worden. Daarbij bestaan drie opties:
-Uitvoering door derden met subsidies op basis van gemeentelijke subsidievoorwaarden;
-De inzet van de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente als regelgever door middel van voorschriften betreffende de uitvoering van een publieke taak en de handhaving van deze voorschriften door middel van toezicht, of het verlenen van bepaalde concessies;
-Uitvoering in te kopen bij externe uitvoerders op basis van privaatrechtelijke overeenkomst.

Van belang is dat de gemeente voldoende invloed heeft om de door haar gewenste publieke taak op de door haar gewenst condities (prijs, kwaliteit) uitgevoerd te krijgen en langs deze weg controle uit te oefenen. Mocht deze invloed op de behartiging van het publieke belang geheel of gedeeltelijk ontbreken dan volgt afweging 4

Ad 4. Kan de gemeente het publieke belang voldoende behartigen door het aangaan van een participatie?

Als het publieke belang niet noodzakelijkerwijs volledig door de gemeente zelf behartigd hoeft te worden, maar het door het optreden als opdrachtgever, subsidiegever, dan wel regelgever het publieke belang onvoldoende behartigd kan worden, volgt de afweging of de gemeente het publieke belang voldoende kan behartigen door het aangaan van een participatie en of het aangaan van een participatie mogelijk en opportuun is. Als een participatie niet mogelijk en/of opportuun is dan dient de gemeente te besluiten om de activiteit binnen de gemeente onder te brengen en intern uit te voeren. Als een participatie wel mogelijk en/of opportuun is dient een gemotiveerde keuze gemaakt te worden met betrekking tot een voorkeur voor een publiekrechtelijke, dan wel een privaatrechtelijke participatie.

Ad 4a. Is samenwerking met een of meerdere buurgemeenten, in regionaal verband of bovenregionaal een optie?

Door op diverse gebieden samen te werken zijn efficiency voordelen te behalen. Daarnaast is het mogelijk schaalvoordelen te realiseren (denk daarbij bijvoorbeeld aan gezamenlijke inkoop).
Samenwerking kan ook verder gaan en bijvoorbeeld leiden tot integratie van bedrijfsprocessen. Te denken valt hierbij aan samenvoeging van bijvoorbeeld personeel en organisatie, ICT en belastinginning en heffing. Het grote voordeel van samenvoeging is het borgen/versterken van continuïteit en toename van kwaliteit, tegen lagere bedrijfsvoering kosten. Daarnaast zullen kostenbesparingen mogelijk zijn, doordat bijvoorbeeld minder hardware, licenties e.d. nodig zijn, maar ook efficiëntere inzet van medewerkers mogelijk is. Het spreekt voor zich dat deze voordelen sterk afhankelijk zijn van de wijze van samenwerking.

Ad 4b. Is een publiekrechtelijke participatie op basis van de Wgr mogelijk en opportuun?

De Wgr maakt samenwerking tussen gemeenten mogelijk, maar ook tussen provincies en waterschappen en combinaties van deze drie categorieën. Daarnaast biedt de Wgr een aantal waarborgen met betrekking tot verantwoording en politieke controle, die bij de privaatrechtelijke varianten niet vanzelfsprekend in zich dragen.
Artikel 8 van de Wgr bepaalt dat er bij de regeling een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan kan worden ingesteld. Dit zijn rechtspersonen met een bestuur waaraan bevoegdheden kunnen worden overgedragen.

Ad 4c. Is een privaatrechtelijke participatie mogelijk en opportuun?

Op basis van bijvoorbeeld de gewenste slagvaardigheid, of de wens om een specifieke private partij te betrekken in een samenwerking kan er voorkeur bestaan voor een privaatrechtelijke participatie. Vervolgens wordt beoordeeld welke privaatrechtelijke rechtsvorm of combinatie van rechtsvormen de voorkeur geniet. De keuze voor een specifieke rechtsvorm kan samenhangen met het te bereiken doel. Indien een privaatrechtelijke participatie mogelijk en opportuun is, dan dient er nog een afweging plaats te vinden in hoeverre de gemeente van mening is dat zij (gedeeltelijk) bestuurlijke verantwoordelijkheid moet nemen. Indien dit laatste het geval is stelt de gemeente een gemeentelijke vertegenwoordiger aan en wordt de privaatrechtelijke participatie gezien als verbonden partij. Als de privaatrechtelijke participatie een aandelenbelang betreft is er sprake van stemrecht op deze aandelen en daarmee altijd van een verbonden partij.
Zoals eerder aangegeven komt ook een PPS in feite neer op een privaatrechtelijke samenwerking, echter in de praktijk wordt deze vorm van samenwerking vaak apart gepresenteerd. Indien er sprake is van een project waarbij een samenwerkingsverband tussen de gemeente en het bedrijfsleven c.q. een PPS constructie een mogelijkheid is en er zijn bijzondere redenen op het vlak van meerwaarde en/of efficiëntiewinst, dan kan een PPS constructie de voorkeur genieten.

Bijlage IV Verantwoording binnen College

Verantwoording op basis van vertegenwoordiging als aandeelhouder in een NV of BV
De inhoudelijk verantwoordelijk portefeuillehouder vertegenwoordigt de gemeente als aandeelhouder in NV 'en BV's en is gemachtigd namens het college van B&W besluiten te nemen in de aandeelhoudersvergaderingen (AvA).

De portefeuillehouder draagt zorg voor een goede behartiging van de belangen van de gemeente en legt in principe achteraf verantwoording af aan het college, op basis van de in de AvA genomen voor de gemeente relevante besluiten. Indien er in de aandeelhoudersvergadering van een NV, of BV besluiten genomen dienen te worden die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, dienen deze besluiten en het standpunt van de gemeente vooraf te worden voorgelegd aan het college en indien nodig de raad.

Verantwoording op basis van vertegenwoordiging als lid in de ledenvergadering van een (coöperatieve) vereniging
De inhoudelijk verantwoordelijk portefeuillehouder vertegenwoordigt de gemeente als lid in (coöperatieve) verenigingen en is gemachtigd namens het college van B&W besluiten te nemen in de ledenvergadering van de betreffende vereniging.
De portefeuillehouder draagt zorg voor een goede behartiging van de belangen van de gemeente en legt in principe achteraf verantwoording af aan het college, op basis van de in de ledenvergadering genomen voor de gemeente relevante besluiten. Indien er in de ledenvergadering van een vereniging besluiten genomen dienen te worden die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, dienen deze besluiten en het standpunt van de gemeente vooraf te worden voorgelegd aan het college en indien nodig de raad.

Verantwoording op basis van vertegenwoordiging als bestuurslid in een gemeenschappelijke regeling:
De inhoudelijk verantwoordelijk portefeuillehouder vertegenwoordigt de gemeente als lid van het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling en is gemachtigd besluiten te nemen in de bestuursvergadering van de betreffende gemeenschappelijke regeling. De portefeuillehouder draagt zorg voor een goede behartiging van de belangen van de gemeente en legt in principe achteraf verantwoording af aan het college, op basis van de in de bestuursvergadering genomen voor de gemeente relevante besluiten. Indien er in de bestuursvergadering van een gemeenschappelijke regeling besluiten genomen dienen te worden die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, dienen deze besluiten en het standpunt van de gemeente vooraf te worden voorgelegd aan het college en indien nodig de raad.

Verantwoording over de verbonden partij:
Inkoopcontracten met, of opdrachten aan verbonden partijen worden op basis van een collegebesluit aangegaan, waarbij de burgemeester de inhoudelijk verantwoordelijk portefeuillehouder machtigt om het contract te tekenen. Bij gemeenschappelijke regelingen dient hierbij het uitgangspunt van een gezamenlijk beleid met de andere deelnemende partijen, dat de basis vormt voor de opdracht verstrekking aan de gemeenschappelijke regeling, in acht te worden genomen.

De inhoudelijk portefeuillehouder is verantwoordelijk voor de verantwoording over de uitvoering en realisatie van inkoopcontracten en opdrachten binnen de gestelde kaders en budgetten en is verantwoordelijk voor het beheer van verbonden partijen. Dit beheer is vooral gericht op de waarde van het financieel belang, de continuïteit van de verbonden partij, de financiële risico's met betrekking tot de verbonden partij en de naleving van formele voorwaarden door de verbonden partij.
De portefeuillehouder verantwoordt zich aan het college betreffende het beheer van verbonden partijen, middels het aanbieden van begrotingen, jaarrekeningen en tussentijdse financiële rapportages van de verbonden partij. Tevens informeert de portefeuillehouder in dit kader, op ad-hoc basis, het college indien er zich voor de gemeente relevante ontwikkelingen ten aanzien van de waarde van het financieel belang, de continuïteit van de verbonden partij, de financiële risico's en de naleving van formele voorwaarden door de verbonden partij voordoen.

Bijlage V Uitgangspunten Gemeenschappelijke Regelingen

Uitgangspunten Gemeenschappelijke Regelingen

1. Indexering loon en prijs
   1.1. Voor de loonontwikkeling wordt uitgegaan van de CAO gemeenten (CAR-UWO). Zolang er geen CAO ontwikkeling bekend is, wordt uitgegaan van de prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers (CPB). Voor de prijsontwikkeling wordt uitgegaan van de prijsontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (CPB).
   1.2. De verhouding loon-/prijsontwikkeling wordt met ingang van 2013 voor een periode van 4 jaar vastgelegd.
   1.3. Bij afwijkingen in het lopende begrotingsjaar, wordt de gemeentelijke bijdrage niet aangepast. Bij afwijkingen van meer dan 0,5% van het afgesproken percentage loonontwikkeling zowel positief als negatief wordt de gemeentelijke bijdrage over het lopende jaar, na afloop van het jaar vastgesteld en verrekend met de deelnemende gemeenten;
   1.4. Bij het opstellen van de begroting van het jaar erop wordt alleen rekening gehouden met de werkelijke CAO gemeenten (CAR-UWO) en de werkelijke premie voor sociale lasten (ABP). De werkelijke prijsontwikkeling heeft geen doorwerking in het jaar erop.
   1.5. Bij uitzonderingen kunnen de uitgangspunten na vaststelling worden aangepast.
   1.6. De centrumgemeente meldt uiterlijk 15 december de voorlopige uitgangspunten (vooraankondiging) aan de controllers van de gemeenschappelijke regelingen en het college van B&W van de centrumgemeente meldt uiterlijk 1 januari voorafgaand aan het begrotingsjaar de uitgangspunten voor loon- en prijsontwikkeling aan het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling. De meest recente publicatie van het CPB op 1 december van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de begroting wordt opgesteld, wordt gevolgd.
   1.7. Gemeenten informeren de gemeenschappelijke regelingen over een eventuele bezuinigingsopgave apart van de berichtgeving over de indexering van de gemeentelijke bijdrage (zie artikel 2).

2. Bezuinigingsopdracht
   2.1. Gemeenten kunnen opdracht geven tot algemene ombuiging en bezuinigingen (korting) van een bepaalde omvang.
   2.2. De gemeenschappelijke regelingen worden in dat geval afzonderlijk geïnformeerd over de hoogte van de bezuinigingsopdracht.

3. Weerstandsvermogen c.q. Algemene reserve
   3.1. De gemeenschappelijke regeling brengt de risico's in beeld. Bij voorkeur en waar mogelijk worden de risico's gekwantificeerd en/of ingedeeld naar hoog/middel/laag risico.
   3.2. De weerstandscapaciteit is aanwezig bij de deelnemende gemeenten en beperkt bij de gemeenschappelijke regeling.
   3.3. Een kleine Algemene reserve is toegestaan om voor- en nadelen in de bedrijfsvoering af te dekken. Per regeling wordt een maximum afgesproken die voor een periode van maximaal 4 jaar geldt.
   3.4 Als richtlijn geldt maximaal 2,5% van de lasten. De minimale Algemene Reserve is € 0,-. Bij zwaarwegende argumenten is afwijking van de richtlijn van 2,5% mogelijk.
   3.4. Het bedrag boven het vastgestelde maximum van de Algemene reserve, vloeit terug naar de deelnemende gemeenten.
   3.5. Het Dagelijks Bestuur biedt (frequenties in te vullen per gemeenschappelijke regeling)

tussentijdse rapportages aan, aan het Algemeen Bestuur en de deelnemende gemeenten.

4. Jaarrekening resultaat
   4.1. Het resultaat van de jaarrekening wordt aan de Algemene reserve toegevoegd (positief resultaat) of onttrokken (negatief resultaat) met inachtneming van datgene gesteld in artikel 3.
   4.2. Mocht het resultaat niet aan de Algemene reserve worden toegevoegd, dan legt het Dagelijks Bestuur dit punt expliciet voor aan het Algemeen Bestuur via een voorstel tot resultaatbestemming (zienswijze mogelijk).

5. Aanvullende informatie in jaarrekening en begrotingsdocumenten
   5.1. Opnemen van een overzicht van inwoners per gemeente (per 1 januari).
   5.2. Opnemen van een overzicht opbouw loon- en prijsontwikkeling.

6. Nieuw beleid
   6.1. Van nieuw beleid is sprake als er nieuwe ontwikkelingen of nieuwe (wettelijke) regelgeving wordt uitgewerkt en wanneer er sprake is van intensivering van bestaand beleid.
   6.2. De invulling van nieuw beleid moet passen binnen de doelstellingen van de gemeenschappelijke regeling (en dus de doelstellingen van de deelnemende gemeente).
   6.3. Onderwerpen die in ieder geval voor een zienswijze worden voorgelegd aan de deelnemende gemeenten, zijn:
      6.3.1. als er sprake is van nieuwe wetgeving (met aanvullende middelen);
      6.3.2. bij een structurele verhoging van de gemeentelijke bijdrage van meer dan de toegestane indexering;
      6.3.3. als er sprake is van uitvoering van nieuwe taken die een heroverweging van visie/missie van de gemeenschappelijke regeling tot gevolg hebben.
   6.4. Onderwerpen die in ieder geval in het Algemeen Bestuur (en hiermee de colleges van B&W) worden voorgelegd, zijn:
      6.4.1. als er sprake is van nieuwe taken die in het verlengde van de visie/missie van de gemeenschappelijke regeling liggen;
      6.4.2. wanneer er voor nieuwe ontwikkelingen middelen beschikbaar zijn binnen de huidige begroting en hierdoor bepaalde zaken niet meer of minder worden gedaan (nieuw voor oud);
      6.4.3. het instellen van een bestemmingsreserve.
   6.5. Voor intensivering van bestaand beleid geldt in principe dat, wanneer dit binnen de bestaande doelstellingen en middelen kan worden opgevangen, dit door het Dagelijks Bestuur wordt besloten. Zodra er zaken niet meer of minder worden gedaan of in geval het gevolgen heeft voor de gemeentelijke bijdrage, wordt dit voorgelegd aan respectievelijk het Algemeen Bestuur en de deelnemende gemeenten.
   6.6. Voorstellen voor nieuw beleid worden gedaan in de Kadernota of Begroting.

7. Begrotingswijzigingen / budgetafwijkingen
   7.1. De wet op de gemeenschappelijke regelingen en wat er is geregeld in de gemeenschappelijke regeling zelf is van toepassing.
   7.2. Begrotingswijziging als gevolg van afwijkingen in loon- en prijsontwikkeling:
      7.2.1. bij afwijkingen in de prijsontwikkeling wordt de gemeentelijke bijdrage in het lopende jaar niet aangepast. De verantwoordelijkheid ligt bij Dagelijks Bestuur van de gemeenschappelijke regeling om binnen de begroting te blijven;
      7.2.2. bij afwijkingen in de loonontwikkeling wordt de gemeentelijke bijdrage in het lopende jaar niet aangepast. Afwijkingen van meer dan 0,5% van % loonontwikkeling zowel positief als negatief worden over het lopende jaar, na afloop van het jaar vastgesteld en verrekend met de deelnemende gemeenten;
   7.3. Begrotingswijziging als gevolg van nieuw beleid:

7.3.1. voorstellen voor nieuw beleid worden gedaan in kadernota of begroting. Bij uitzondering kan op een ander moment een apart voorstel voor nieuw beleid worden voorgelegd. Gelijktijdig met het voorstel worden de effecten van het voorstel vertaald in een begrotingswijziging. Het voorstel voor nieuw beleid (incl. begrotingswijziging wordt vastgesteld door het Algemeen Bestuur;

7.3.2. voorstellen die al eerder door het algemeen bestuur zijn besloten, maar waarvan de uitkomst nog niet in een begrotingswijziging was vertaald, worden vastgesteld door het Dagelijks Bestuur en gaan ter kennisname naar het Algemeen Bestuur.

8. Bestuurlijke behandeling
   - 8.1. De uitgangspunten voor de begroting worden uiterlijk 15 januari door het Dagelijks Bestuur aangeboden en uiterlijk 1 maart door het algemeen bestuur vastgesteld;
   - 8.2. De gemeenschappelijke regelingen bieden uiterlijk 15 april voorafgaand aan het begrotingsjaar de begroting t+1 en jaarstukken t-1 aan, aan de raden van de deelnemende gemeenten;
   - 8.3. De gemeenteraden geven uiterlijk binnen 10 weken na 15 april hun zienswijze over de begroting t+1 en jaarstukken t-1 aan het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling.
9. De wijze van advisering aan en door betrokken gemeenten
   - 9.1. De adviesgroep GR NHN, bestaande uit vertegenwoordigers uit gemeenten in het gebied Noord Holland Noord en vertegenwoordigers uit de gemeenschappelijke regelingen, neemt het initiatief in de gemeenschappelijke regelingen op de schaal van Noord Holland Noord.
   - 9.2. De adviesgroep GR NHN is een ambtelijke voorbereidingsgroep zonder beslissingsbevoegdheid die alleen adviseert over het proces. Deze adviesgroep heeft een coördinerende taak voor het informeren en toepassen van de uitgangspunten bij de gemeenschappelijke regelingen. Hiertoe is een lijst van behandelend ambtenaren samengesteld, met als doel dat men elkaar makkelijk kan opzoeken en standpunten kan uitwisselen.
   - 9.3. Voor wat betreft het jaarlijks vaststellen van de indexering, doet de adviesgroep GR NHN een voorstel voor de regio Noord-Holland Noord aan het H2A overleg. Het voorstel wordt besproken met de directie van de gemeenschappelijke regelingen op schaal Noord-Holland Noord.
   - 9.4. In geval van uitzonderingen (bijv. aanpassing loon-/prijsindex of opdracht tot bezuiniging) stelt de adviesgroep GR NHN een advies op, op de schaal van Noord-Holland Noord. Samen optrekken geeft meer kans op het bereiken van ons doel.
   - 9.5. Om te komen tot 1 advies trekken gemeenten en gemeenschappelijke regelingen in de ambtelijke voorbereiding gezamenlijk op, maar wel zodanig dat bestuurlijke vrijheid is gewaarborgd. Door deze ambtelijke voorbereidingsgroep wordt binnen de gestelde termijnen een advies uitgebracht. Bij een zienswijze wordt dit advies uitgebracht aan de gemeenteraden.

Bijlage VI. Paragraaf Verbonden Partijen uit programmabegroting 2013

Paragraaf 7. Verbonden partijen

Definitie verbonden partij

Een verbonden partij is een derde rechtspersoon waar de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.
Een bestuurlijk belang heeft een gemeente wanneer ze een zetel heeft in het bestuur van een derde rechtspersoon of als ze stemrecht heeft. Hieronder wordt verstaan dat namens de gemeente een burgemeester, wethouder, raadslid of ambtenaar de volgende functie(s) vervult bij een derde rechtspersoon:
- lid van het Algemeen Bestuur
- lid van het Dagelijks Bestuur
- voorzitter
- secretaris
- penningmeester

Een financieel belang heeft een gemeente indien de middelen die deze ter beschikking stelt verloren gaan in geval van faillissement van de verbonden partij (een derde rechtspersoon) en/of als financiële problemen bij de verbonden partij verhaald kunnen worden op de gemeente.
Verbonden partijen voeren vaak beleid uit dat de gemeente in principe ook zelf kan doen. Als een taak uitgevoerd wordt door een verbonden partij, dan blijft de gemeente uiteindelijk wel verantwoordelijk voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van de programma's.

Beleidskaders

Op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de verordening artikel 212 van de Gemeentewet worden beheersmatige aspecten in paragrafen behandeld. Onderdeel hiervan is de paragraaf Verbonden Partijen.
De huidige verordening ex. artikel 212 bevat geen bepalingen betreffende de verbonden partijen.
Op basis van de in de vorige paragraaf aangehaalde beleidsnotitie zal worden beoordeeld welke toevoegingen aan de verordening in relatie tot verbonden partijen wenselijk c.q. noodzakelijk zijn.

Het bestuurlijke en financiële risico van verbonden partijen

De risico's die kleven aan een verbonden partij zijn onder te verdelen in bestuurlijke en financiële risico's.
Het bestuurlijke risico bestaat uit het verder op afstand staan van de gemeente door de overdracht van de taken
aan de verbonden partij en de dubbele petten rol van de gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van een verbonden partij.
Door het op afstand staan van de gemeente zijn de informatievoorziening en de beïnvloedings-mogelijkheden voor het gemeentebestuur minder vanzelfsprekend dan bij de eigen gemeentelijke dienst; de gemeente moet dus meer moeite doen om zijn rol als klant/opdrachtgever waar te maken.
Tegelijkertijd is zij als bestuurder/eigenaar wel medeverantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de verbonden partij. Een gemeenschappelijke regeling waarbij de gemeente alleen in het algemeen bestuur is vertegenwoordigd maar niet in het dagelijks bestuur zet de gemeenschappelijke regeling dus meer op afstand. Dat geldt echter ook voor een gemeenschappelijke regeling waar wij als gemeente slechts één van de vaak vele
deelnemers zijn. De directe bestuurlijke invloed verwatert. De oplossing lijkt dus maximale participatie aan het bestuur van zo'n verbonden partij.

Die bestuurlijke bemoeienis heeft echter ook een keerzijde. Dat is het
dubbele petten risico en doet zich vooral voor indien de belangen van de verbonden partij niet stroken met de belangen van de gemeente. Het bestuurslid wordt geacht zowel de belangen van de verbonden partij als de belangen van de gemeente die hij vertegenwoordigt te behartigen. Dat kan de bestuurder in een moeilijke situatie brengen

Voorwaardelijk in deze situatie zijn integriteit en transparantie binnen de bestuurlijke rollen en verantwoordelijkheden. Het financiële risico heeft meerdere verschijningsvormen. De gemeente stelt financiële middelen ter beschikking aan verbonden partijen in ruil waarvoor de verbonden partij de overeengekomen maatschappelijke taak voor de deelnemers uitvoert.
Als die taak niet of niet naar behoren wordt uitgevoerd dan heeft de gemeente (een deel van) haar middelen voor niets uitgegeven. De gemeente staat daarenboven in het geval van deelname aan een verbonden partij in de vorm van een openbaar lichaam (GR) samen met de andere deelnemers garant voor de eventuele tekorten. De gemeente draagt bij vennootschappelijke verbonden partijen het risico over het geïnvesteerde kapitaal en het mislopen van eventuele dividendopbrengsten indien de verbonden partij minder functioneert. Een deelneming die op houdt te bestaan resulteert in een eenmalige afboeking van de restant boekwaarde van die
deelneming ten laste van de algemene reserve. Omdat de gemeente haar deelnemingen op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) dient te waarderen tegen verkrijgingsprijs is de boekwaarde van bijvoorbeeld de aandelen vaak lager dan de actuele waarde. Het echte risico zit hem dan ook niet zo zeer in de eenmalige afwaardering van de boekwaarde maar veel meer in het mislopen van de dividend-opbrengsten. Zeker indien met deze dividendopbrengsten structureel rekening wordt gehouden in de exploitatie van de
begroting. Een structureel lagere of zelfs weg vallende dividendopbrengst resulteert dan in een structureel tekort in de begroting.

Stuur- en beheerinstrumentarium

Om de raad omtrent verbonden partijen in positie te brengen de kaderstellende en controlerende rol beter uit te oefenen, bieden wij u nog in 2012 ter vaststelling een aparte nota verbonden partijen aan. Deze nota is in voorbereiding en omvat de kaders over de wijze waarop we als bestuur grip houden op onze verbonden partijen en wordt daarmee een noodzakelijk onderdeel van het stuur- en beheerinstrumentarium van de gemeente. In deze nota komt onder meer aan de orde:
- het besliskader
- de rolverdeling raad/college
- beheer en toezicht
- risicos'en risicomanagement

Overigens geldt voor het begrotingsjaar 2013 dat de "uitgangspunten gemeenschappelijke regelingen" van kracht worden, wat een aanscherping betekent van het bestaande beheers-instrumentarium. Deze uitgangspunten zijn door de raad bekrachtigd in de vergadering van 1 mei 2012. Op grond van deze uitgangspunten worden GR's onder meer verplicht om de risico's te definiëren en waar mogelijk te kwantificeren, opdat deze worden door vertaald naar de gemeente.
De nota verbonden partijen bevat ook een aanbeveling ten aanzien van de inrichting van de paragraaf Verbonden Partijen zoals jaarlijks in de programmabegroting en het jaarverslag wordt opgenomen.
Voor het begrotingsjaar 2013 beperkt deze paragraaf zich ten aanzien van de publiekrechtelijke deelnemingen
(Gemeenschappelijke Regelingen) tot een beknopt overzicht waarin opgenomen:
- het bestuurlijk belang
- het financieel belang
- de doelstelling
- beleidsvoornemens

Financiële bijdrage aan de verbonden partijen

Onderstaand een overzicht van de belangrijkste financiële bijdragen aan de verschillende verbonden partijen. In totaal verstrekt de gemeente Hollands Kroon 2013 circa € 21,4 miljoen euro aan haar verbonden partijen. Hiervan gaat het overgrote deel naar de ISD, de GGD en de Gesubsidieerde Arbeid c.q. het Werkvoorzieningsschap Noorderkwartier NV en betreft wettelijke doorbetalingen in de vorm van uitkeringen en ondersteuning WMO.
De specifieke doelstellingen en activiteiten worden toegelicht bij de onderscheidenlijke programma's binnen de begroting.

GR ISD Kop van Noord-Holland	13.970.000
GR Gesubsidieerde Arbeid	3.660.000
GR Veiligheidsregio Hollands Noorden	537.000
GR GGD Hollands Noorden	1.871.000
GR Regionaal Historisch Centrum Alkmaar	175.000
GR Milieu en Afval	1.272.000
GR CAW Westfriesland	1.436.000
GR Vuilverbranding Alkmaar e.o.	746.000
Totaal	21.385.000

Bijlage VII Nieuwe wet gemeenschappelijke regelingen

Er ligt sinds begin 2012 een ontwerp voor de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen. Er is nog geen zicht op de invoeringsdatum hiervan. Hieronder een korte toelichting op datgene wat voor de raad van belang is.

Gemeenschappelijke regelingen blijven monistisch

Sinds het dualisme in de lagere overheden is doorgevoerd, wordt er al gediscussieerd over de vraag of ook gemeenschappelijke regelingen dualistisch zouden moeten worden opgezet. Dus: met dagelijks bestuursleden die niet tegelijk algemeen bestuurslid kunnen zijn. Hiervoor is niet gekozen. Merkwaardig genoeg ontbreekt in de Memorie van Toelichting een inhoudelijke motivering van dit besluit.
Sinds de dualisering is de bevoegdheidstoedeling aan de bestuursorganen van een gemeenschappelijke regeling niet helemaal duidelijk. In de Wgr is in verband daarmee een soort vangnetartikel opgenomen (artikel 33 Wgr). Dit artikel leverde nogal eens onduidelijkheid op. Daarvoor in de plaats komen enkele artikelen waarin de bevoegdheidsverdeling tussen het algemeen en het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling helder worden neergezet. Verder zijn er nieuwe regelingen voor schorsing/vernietiging van besluiten van de gemeenschappelijke regeling, voor taakverwaarlozing en bestuurlijk toezicht. Kortom, een aantal zaken dat nu via artikel 33 in de Gemeentewet is geregeld, wordt in de Wgr zelf geregeld.

De toestemming van de raad blijft nodig

Artikel 1 van de Wgr blijft gelijk. De gemeenteraden moeten toestemming geven voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling, voor het wijzigen of opheffen daarvan en voor toetreding en uittreding. Dit geldt voor alle bestuursorganen (de raad zelf, het college en de burgemeester).

Verder zijn er enkele verbeteringen in de positie van de gemeenteraden te signaleren;

Tijdig de financiële en beleidsmatige hoofdlijnen overleggen

Om te beginnen schrijft de voorgenomen wetgeving voor dat de gemeenschappelijke regeling vóór 1 april van ieder jaar ‘de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende jaar en de voorlopige jaarrekening’ aan de raden moet sturen. Dit komt tegemoet aan de wens van veel raden en hun griffiers om op een vroeger moment over deze gegevens te kunnen beschikken. Dit maakt het ook mogelijk dat er een betere afstemming plaatsvindt met de voorbereiding van de jaarstukken van de deelnemende gemeenten.

Iets langere termijn voor het geven van de zienswijze op de begroting

Een tweede wens van veel raden en griffiers die in vervulling gaat is verlenging van de termijn waarbinnen door de raad een zienswijze kan worden ingediend op de begroting van het volgende jaar. Veel is het niet (acht weken in plaats van zes weken), maar het geeft wat extra lucht, vooral voor gemeenten waarvan de raad niet wekelijks of tweewekelijks vergadert. Het is echter maar de vraag of die periode voldoende tijd biedt om in voorkomende gevallen af te stemmen met andere deelnemende gemeenten, teneinde gezamenlijk een reële invloed op de begroting uit te kunnen oefenen.
Want het financiële principe van nu blijft recht overeind:
de raden kunnen weliswaar een zienswijze indienen, maar het (Algemeen) Bestuur van de gemeenschappelijke regeling hoeft zich daar in principe niets aan gelegen te laten liggen. Als de begroting van de gemeenschappelijke regeling eenmaal door een meerderheid van het bestuur is vastgesteld, dan is

de individuele gemeentelijke bijdrage een verplichte uitgaaf. Zelfs als er onvoldoende geld op de begroting staat of als de gemeente eigenlijk op de gemeenschappelijke regeling had willen bezuinigen.

Deelnemen van de GR in privaatrechtelijke rechtspersonen

Een openbaar lichaam bezit in de bestaande Wgr al rechtspersoonlijkheid. In de voorgenomen wetgeving wordt het ook mogelijk om een gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid in te stellen. Deze rechtspersonen kunnen vrijelijk deelnemen aan het maatschappelijk verkeer, en dus ook deelnemen in stichtingen, vennootschappen, coöperaties en dergelijke. Daardoor kan het overgedragen gemeentelijke beleid op nog grotere afstand komen te staan.
Die mogelijkheid wordt echter in de voorgenomen wet ingeperkt. Oprichten van of deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen mag alleen als daarin in de regeling is voorzien. Ook moet ieder voornemen daartoe tevoren aan de deelnemende raden worden voorgelegd in een soort voorhangprocedure, analoog aan wat een college moet doen als het in privaatrechtelijke rechtspersonen wil deelnemen (artikel 160 lid 2 Gemeentewet).

Doordelegeren aan bestuurscommissies

Zoals een gemeente bestuurscommissies kan instellen waaraan bevoegdheden kunnen worden overgedragen (artikel 83 Gemeentewet), is dit ook bij gemeenschappelijke regelingen mogelijk. Dit mag echter alleen als de regeling daarin voorziet. Bovendien moet een voornemen tot instelling van een bestuurscommissie aan de deelnemende raden worden voorgelegd. De raden hebben echter niet veel marge, want de goedkeuring mag alleen worden geweigerd wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Veranderingen in overgedragen bevoegdheden

In de huidige Wgr staat in artikel 10 lid 2 een mogelijkheid om als bestuur van een gemeenschappelijke regeling wijzigingen aan te brengen in de bevoegdheden die door de gemeenten zijn overgedragen. De consequentie hiervan is, dat het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling, waar alle deelnemende gemeenten in zijn vertegenwoordigd, in meerderheid kan besluiten tot overdracht van bevoegdheden, zonder dat de bestuursorganen die deze bevoegdheid bezitten daartoe hebben besloten! Ondanks dat de deelnemende raden hiermee instemden door het aangaan van de gemeenschappelijke regeling, gaat dit de wetgever bij nader inzien kennelijk toch te ver. In het voorstel wordt de betreffende mogelijkheid geschrapt, behalve als het gaat om ondergeschikte punten (zoals bij wijziging van de wetgeving waarop de overgedragen bevoegdheid is gebaseerd).