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.

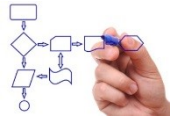
Vooruitblik 2017/2018/2019
Zodra de gemeenteraden in Noord-Holland Noord een besluit hebben genomen over het raadsvoorstel “Verbetering informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan raden” zullen de griffiers in Noord-Holland Noord aan de slag gaan met de uitvoering van deze besluiten. 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