

De Gemeenteraad van Hollands Kroon

Verzenddatum
15 december 2017

Ons kenmerk

Uw kenmerk

Uw brief van

onderwerp

Rapport Rekenkamercommissie Den Helder GRGA

Pagina

1/1

Contact

Joke van der Plas

T (088) 32 15 000

Geachte leden van de raad,

De auditcommissie heeft in haar vergadering van 13 december 2017 gesproken over het Rapport Rekenkamercommissie Den Helder Gemeenschappelijke Regeling Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland..

De auditcommissie stuurt dit rapport aan de raad toe ter informatie en beveelt aan kennis te nemen van de conclusies en aanbevelingen. Opvallend is de duale rol van de portefeuillehouder die zowel opdrachtgever als aandeelhouder is en in die laatste rol indirect toezicht op het bestuur uitoefent. Scheiding van machten is op die wijze in het geding.

Voorts wijst de auditcommissie er op dat de informatiepositie aan de Raad betreffende gemeenschappelijke regelingen verbeterd zou kunnen worden door per regeling te werken met raadsrapporteurs, reeds ingevoerd bij de gemeente Schagen. De auditcommissie adviseert om de (in maart 2018 te kiezen) raad in overweging te geven om voor iedere gemeenschappelijke regeling twee raadsleden aan te wijzen als raadsrapporteur.

Met vriendelijke groet,

Drs R.T.B. Visser

Voorzitter auditcommissie

Bezoekadres

De Verwachting 1
1761 VM Anna Paulowna

Correspondentieadres

Postbus 8
1760 AA Anna Paulowna

Contact

T (088) 32 15 000
F (088) 32 15 999
www.hollandskroon.nl

Overige gegevens

BNG Algemeen NL82 BNGH 028.51.52.785
BIC: BNGHNL2G

Kopie aan: college van b & w, commissieleden, ambtelijk contactpersoon rekenkamercommissie

t.a.v. de gemeenteraad van Den Helder
Postbus 36
1780 AA Den Helder

verzendinggegevens

datum : 23 oktober 2017
kenmerk : AU17.09792

behandeld door

dhr. M. Versteeg
telefoon (0223) 67 8106

uw gegevens

brief van :
kenmerk :

onderwerp

Onderzoek naar de Gemeenschappelijke Regeling Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland

Geachte leden van de gemeenteraad,

De Rekenkamercommissie Den Helder heeft de afgelopen maanden onderzoek gedaan naar de Gemeenschappelijke Regeling Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland (GrGA). Met veel genoegen bieden wij u hierbij ons onderzoeksrapport aan.

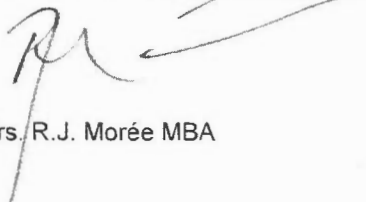
De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

"Hoe effectief stuurt de raad en houdt toezicht (is in control) op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van gemeentelijke taken die via de GrGa worden uitgevoerd?"

Het rapport zal worden geagendeerd voor bespreking in de raadscommissie Maatschappelijke ontwikkeling op 6 november a.s. Normaliter wordt de behandeling van een rapport van de rekenkamercommissie voorafgegaan door een presentatie. Wij stellen echter voor daar ditmaal van af te zien vanwege de drukbezochte interactieve sessie met een brede vertegenwoordiging van uw gemeenteraad op 19 september jl. Het uiteindelijke rapport is volledig in lijn met hetgeen in die sessie is gepresenteerd en besproken.

Mocht u naar aanleiding van deze brief nadere informatie wensen over het onderzoek, dan kunt u contact opnemen via onze secretaris de heer M. Versteeg.

Hoogachtend,
de voorzitter van de Rekenkamercommissie Den Helder



drs. R.J. Morée MBA



De Gemeenschappelijke Regeling Gesubsidieerde Arbeid Kop van N-H

Rekenkamercommissie Den Helder



Colofon

Rekenkamercommissie Den Helder

drs. R.J. Morée MBA, voorzitter

drs. ing. G.J. Braas

drs. S. Bremer-Dijkhuis

M. Versteeg, ambtelijk secretaris

m.versteeg@denhelder.nl

Den Helder, 23 oktober 2017

Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamercommissie Den Helder heeft de afgelopen maanden onderzoek laten uitvoeren naar de Gemeenschappelijke Regeling Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland .

De door de rekenkamercommissie geformuleerde onderzoeksvraag luidt als volgt:

“Hoe effectief stuurt de raad en houdt toezicht (is in control) op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van gemeentelijke taken die via de GrGa worden uitgevoerd?”

Het onderzoek heeft geleid tot de navolgende conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

1. De governancestructuur van de GrGa is ingewikkeld en lastig te doorgronden

Voor het samenwerken voor gesubsidieerde arbeid met Schagen en Hollands Kroon is naast een gemeenschappelijke regeling, in de vorm van een collegeregeling, ook een naamloze vennootschap (N.V.) opgericht. De GrGa bestaat uit een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur met een eigen begroting. Maar ook de N.V. heeft een eigen begroting en een aandeelhoudersvergadering en raad van commissarissen. Hiermee voldoet de GrGa/N.V. aan de wetgeving – en kan de governance ook niet heel anders binnen het gekozen construct – maar zijn voor een relatieve buitenstaander de structuur en de onderlinge verhoudingen tussen de GR, de N.V. en de andere gemeenten lastig te doorgronden.

2. De portefeuillehouder sociaal domein is opdrachtgever en heeft ook de functie van aandeelhouder

De portefeuillehouder sociaal domein van de gemeente Den Helder zit in het algemeen bestuur van de GrGa en is afgevaardigd in het dagelijks bestuur waarvan hij ook voorzitter is. In die hoedanigheid moet hij de belangen van Den Helder en die van de GrGa dienen. Daartoe heeft hij als opdrachtgever overleg met de bestuurder van Noorderkwartier over het te voeren beleid. Dezelfde portefeuillehouder is daarnaast de aandeelhouder van Noorderkwartier vanuit de gemeente Den Helder en wijst de Raad van Commissarissen aan die de bedrijfsvoering van Noorderkwartier controleert en de bestuurder aanstelt. De portefeuillehouder vertegenwoordigt Den Helder als opdrachtgever en vervult tegelijkertijd het financiële toezicht. Dit kan met elkaar in tegenspraak geraken. Scheiding van machten ontbreekt op deze wijze.

3. De informatie over de GrGa aan de raad geeft weinig houvast en is elk jaar te laat beschikbaar

In de statuten van de GrGa wordt de raad elk jaar voor 15 april een ontwerpbegroting, een voorlopig jaarverslag, een kaderbrief en een meerjarenbegroting toegezegd. Uit het onderzoek blijkt dat in de onderzochte jaren, 2014 - 2016, dit niet één keer tijdig is gebeurd. Verslagen van vergaderingen van het algemeen bestuur zijn niet toegezonden aan de raad. Het toezicht dat de raad op de portefeuillehouder uitoefent is hierdoor bemoeilijkt. In de statuten, de begrotingen en de verantwoording zijn voor de GrGa onvoldoende meetbare en tijdgebonden doelen opgenomen waarover verantwoording kan worden afgelegd.

4. De gemeenteraad is reactief richting de GrGa en sturing en toezicht zijn deels effectief

De rol van de raad bij een collegeregeling is door de constructie automatisch meer op afstand. De raad heeft een beperktere toezichthoudende rol. Voor die rol heeft de wet een aantal instrumenten, zoals de zienswijzeprocedure ten aanzien van de begroting, de paragraaf verbonden partijen voor financiële kaders en moties om druk op het college uit te oefenen. En die instrumenten gebruikt de raad beperkt. Uit het onderzoek blijkt dat raadsleden weinig initiatief hebben genomen rond de GrGa; over de begroting en jaarrekening is geen debat gevoerd, moties of amendementen noch zienswijzen zijn door raadsleden aangedragen en de wettelijke termijn van 15 april die jaarlijks wordt overschreden is door de raad niet eenmaal ter sprake gebracht. Ook stelde de raad geen vragen aan het college.

AANBEVELINGEN

A. Draag het college op de voorschriften stipt uit te voeren en de raad volledig en tijdig te informeren

Zoals aangegeven is de rol van de raad bij een collegeregeling automatisch meer op afstand. Het is daarom van belang actief te informeren en dit goed in te regelen. De begroting en jaarrekening moeten ieder jaar voor 15 april bij de raadsleden liggen. De paragraaf verbonden partijen moet voldoen aan de wettelijke voorschriften. In de begroting dient expliciet te staan hoe de verbonden partij bijdraagt aan de beleidsdoelen en in de verantwoording dient te staan wat er is bereikt. Ook verdient het aanbeveling de raad formeel te informeren over de beraadslagingen en besluiten in het AB. Om dit voor zowel raad als college op maat af te stemmen en zo heldere verwachtingen te scheppen, kan hiervoor binnen de nota Verbonden Partijen die momenteel wordt opgesteld een structuur worden ingericht. Gedacht kan worden aan een checklist (blauwdruk) waarin per verbonden partij is opgenomen waarover het college de raad op welk moment moet informeren.

B. Draag het college op de rol van portefeuillehouder sociaal domein en aandeelhouder te scheiden

Door de functie van aandeelhouder bij de portefeuillehouder Financiën neer te leggen en de beleidsinhoud bij een andere portefeuillehouder, bereikt de gemeente functiescheiding/scheiding van de machten. Hierdoor zijn het toezicht op en de aansturing van de GrGa/Noorderkwartier over twee personen verdeeld.

C. Wees als raad even actief betrokken bij een verbonden partij als bij het overige beleid

Wanneer de informatie van het college aan alle voorschriften voldoet, is het aan de raad om actief de informatie te gebruiken om kaders te stellen en toezicht te houden op de uitvoering daarvan. Gebruik naast de gebruikelijke debatten en vragen voor gemeenschappelijke regelingen ook zienswijzen die kunnen worden ingediend bij de voorlopige begroting van de gemeenschappelijke regeling.

Bestuurlijke reactie
college van burgemeester & wethouders



Rekenkamercommissie Den Helder
T.a.v. de heer drs. R.J. Morée MBA, voorzitter
Postbus 36
1780 AA DEN HELDER

verzendinggegevens

datum :
kenmerk : AU17.09185
bijlagen :

onderwerp

Bestuurlijk wederhoor Onderzoeksrapport Gemeenschappelijke Regeling
Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland

behandeld door

Sociaal Domein
mw. drs. A.M.M. Torringa
telefoon (0223) 67 1244

uw gegevens

brief van : 25 september 2017
kenmerk : AU17.08787

Geachte heer Morée

Onlangs ontvingen wij het rapport van het Onderzoek naar de Gemeenschappelijk Regeling Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland (GrGa) voor bestuurlijk wederhoor. Wij danken u hartelijk voor het toesturen van dit onderzoeksrapport met de conclusies en aanbevelingen en dat u ons in de gelegenheid stelt onze zienswijze in te brengen.

Wij zijn van mening dat de onderzoekers een degelijk rapport hebben afgeleverd met conclusies en aanbevelingen en dat het rapport ons voldoende handvatten geeft om de raad nog beter in positie te brengen voor een effectieve sturing en een adequate uitoefening van het toezicht op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de taken die via de GrGa worden uitgevoerd. Ook voor de GrGa geeft het rapport diverse aanbevelingen voor verbeteringen. Daarom achten wij het zinvol dat het rapport ook wordt besproken in het bestuur van de GrGa.

Scheiding rol portefeuillehouder Sociaal Domein en aandeelhouder

Binnen het construct van de GrGa en Noorderkwartier NV vervult de portefeuillehouder Sociaal Domein verschillende rollen. Aan de ene kant vervult hij de rol van opdrachtgever en aan de andere kant oefent hij ook het financieel toezicht uit. Ook bij de andere twee deelnemende gemeenten aan de GrGa, Schagen en Hollands Kroon, vervult dezelfde persoon zowel de rol van opdrachtgever als die van financieel toezichthouder.

In de praktijk hebben zich met betrekking tot deze dubbelrol tot op heden geen vervelende situaties voorgedaan. Daarnaast is de GrGa een beleidsarme regeling, die alleen uitvoerende taken verricht, zodat het risico op rolvermenging gering is. Wij staan dan ook niet achter de aanbeveling de rol van opdrachtgever en toezichthouder te scheiden.

Informatievoorziening aan de raad

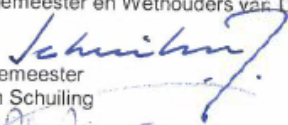
Een adequate informatievoorziening aan de raad achten wij van groot belang. Wij doen er dan ook alles aan om de raad de juiste informatie te verstrekken, zodat hij zijn kaderstellende en controlerende rol kan uitvoeren. Hierbij is het ook van belang dat wordt voldaan aan de wettelijke eisen van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Bij de informatievoorziening over de GrGa aan de raad zijn wij mede afhankelijk van de informatie die wij van de GrGa zelf ontvangen. Het gaat dan niet alleen om een tijdige aanlevering, maar ook om de toegankelijkheid en de leesbaarheid van de stukken, zoals de begroting en de jaarrekening, en doelformulering. Wij gaan dan ook met de GrGa in gesprek over het opnemen van meetbare en tijdgebonden doelstellingen waarover verantwoording afgelegd dient te worden.

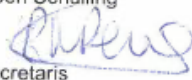
Een andere mogelijkheid om de informatiepositie van de raad te verbeteren, naast de mogelijkheid die de onderzoekers reeds in hun aanbevelingen noemen, is door te werken met raadsrapporteurs, conform de wijze waarop de gemeente Schagen dat doet.

Ten slotte maken wij nog een opmerking over bevinding 15 met betrekking tot de Re-integratieverordening Participatiewet. Gedurende het onderzoek van de Rekenkamercommissie heeft de raad de Re-integratieverordening aangepast op het punt beschut werk. Hiermee voldoet de verordening aan de wettelijke vereisten van de Participatiewet.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben en wensen u een vruchtbare discussie toe in de raad over dit onderzoeksrapport.

Hoogachtend,
Burgemeester en Wethouders van Den Helder,


burgemeester
Koen Schuiling


secretaris
Robert Reus

Nawoord

De Rekenkamercommissie Den Helder is het college van burgemeester en wethouders zeer erkentelijk voor de ambtelijke en bestuurlijke reactie op het onderzoek.

De rekenkamercommissie is verheugd over de wijze waarop het college de conclusies onderschrijft en in de aanbevelingen in het rapport goede handvatten voor verbetering ziet.

Dat deze verbetering noodzakelijk is, blijkt uit het feit dat het college van burgemeester en wethouders in 2017 de raad niet alleen niet tijdig, maar in het geheel niet heeft gevraagd een zienswijze op de begroting van de Gemeenschappelijke Regeling Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland in te dienen.

Nota van bevindingen

Rapport van het

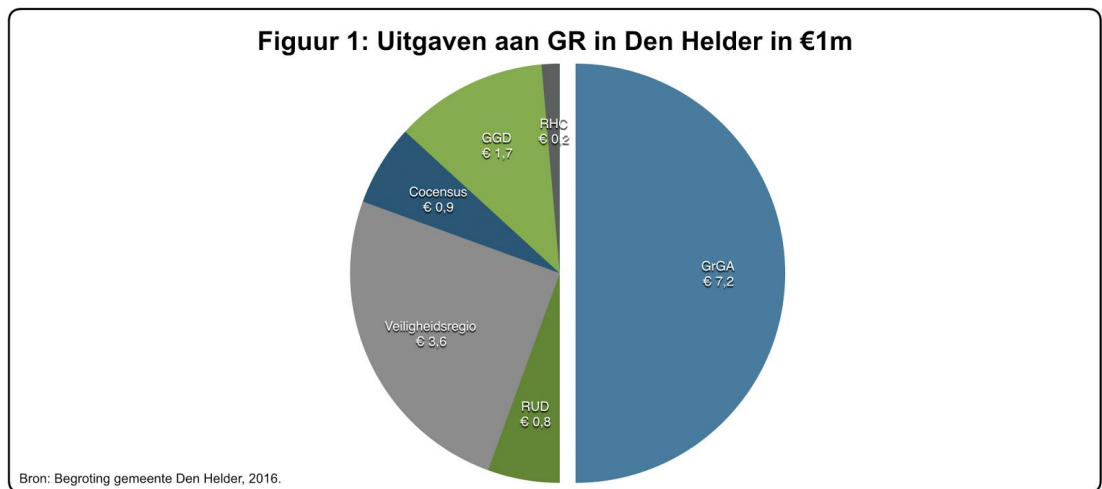
Onderzoek naar de
Gemeenschappelijke Regeling
Gesubsidieerde Arbeid
“Kop van Noord-Holland”

Rekenkamercommissie Den Helder	1
1 - Inleiding	3
1.1 Waarom een onderzoek naar de GrGa?	3
1.2 Wat is de centrale vraag in het onderzoek?	3
1.3 Hoe is het onderzoek uitgevoerd?	4
1.4 Leeswijzer	4
2 - De theorie: welke wetten en regels zijn op de GrGa van toepassing?	5
2.1 De Wet gemeenschappelijke regeling	5
2.2 Welke sturings- en toezichtinstrumenten uit de Wgr heeft de raad bij een GR?	6
2.3 Overige wettelijke sturings- en toezichtsinstrumenten voor de raad	6
2.4 Bevindingen	7
3 - De opzet van de Gr “Gesubsidieerde arbeid”	8
3.1 De organisatievorm van de GrGa en het bijbehorende Noorderkwartier NV	8
3.2 Het doel van de GrGa en van Noorderkwartier bij de oprichting	9
3.3 Over het Noorderkwartier NV	10
3.4 Veranderingen door de Participatiewet 2015	12
3.5 Sturing en toezichtsmogelijkheden in de GrGa	13
3.6 Bevindingen	14
4 - Sturing en toezicht bij de GrGa in de praktijk 2014 - 2016	15
4.1 Inleiding	15
4.2 Sturing & toezicht via de begrotingen van de gemeente en de GrGa	15
4.3 Sturing en toezicht bij de jaarrekening van de gemeente Den Helder en de GrGa	17
4.4 Sturing & toezicht uit de overige instrumenten	18
4.4.1 Informatieplicht van het college	18
4.4.2 Verordeningen opstellen	19
4.4.3 Moties indienen en raadsvragen	20
4.5 Sturing & toezicht vanuit het perspectief van het raadslid	20
4.6 Bevindingen	22
Bijlage 1 - Onderzoeksvragen beantwoord en normenkader	23
Bijlage 2 - Lijst van bronnen en van geïnterviewden	24
Van de gemeente Den Helder	24
Van de GrGa	24
Van Noorderkwartier	24
Overige bronnen	24
Geïnterviewden	25
Deelnemers raadsgesprek	25

1 - Inleiding

1.1 Waarom een onderzoek naar de GrGa?

Veel gemeenteraden ervaren een gebrek aan sturings- en toezichtmogelijkheden bij gemeenschappelijke regelingen (GR) en andere verbonden partijen. Zo ook de gemeenteraad van Den Helder. Daarom onderzochten de rekenkamercommissies van Texel, Schagen en Den Helder in 2016 de kwaliteit van de verstrekte informatie aan de raad over verbonden partijen. De resultaten van dit onderzoek waren aanleiding om één GR onder de loep te nemen en de keuze viel op de Gemeenschappelijke regeling Gesubsidieerde arbeid (GrGa), waaraan Den Helder in 2016 €7,2m bijdraagt, waarmee dit verreweg de grootste GR van Den Helder is:



1.2 Wat is de centrale vraag in het onderzoek?

Hoe effectief stuurt de raad en houdt toezicht (is in control) op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van gemeentelijke taken die via de GrGa worden uitgevoerd?

De deelvragen die de rekenkamercommissie hierbij stelt zijn:

1. Zijn de gemeentelijke taken op het gebied van gesubsidieerde arbeid specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd en in de GRGA opgenomen?
2. Wat zijn de sturings- en toezichtsmogelijkheden van de raad bij deelname in een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wgr, en wat is hierover geregeld in de GRGA?
3. Heeft de raad de sturings- en toezichtsmogelijkheden optimaal kunnen benutten?
4. Welke problemen doen zich in de praktijk voor bij de sturing en controle van de uitvoering van de gesubsidieerde arbeid via een WGR?
5. Was de sturing en controle uiteindelijk effectief?

Het onderzoek gaat over de jaren 2014, 2015 en 2016. De bedrijfsvoering van Noorderkwartier valt buiten dit onderzoek, omdat de onderzoeksvraag zich richt op de relatie tussen de raad, het college en de GrGa.

1.3 Hoe is het onderzoek uitgevoerd?

In de startbijeenkomst met bestuurders, ambtenaren en leden van de rekenkamercommissie is afgesproken hoe het onderzoek is aangepakt. De gemeente stuurde alle relevante documenten op en daarna zijn interviews met betrokkenen gehouden. In bijlage 2 staat een lijst van geraadpleegde documenten en een namenlijst van de geïnterviewden. Met de informatie uit de documenten en interviews is dit rapport geschreven; en dat is daarna aan de organisatie voorgelegd voor wederhoor. Tot slot zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd. De rekenkamercommissie liet het onderzoek uitvoeren door E. Fogl en F. Haven van Rekenkameronderzoekers Friesland.

1.4 Leeswijzer

Het rapport begint in hoofdstuk 2 met uitleg over de theoretische achtergrond van gemeenschappelijke regelingen. Daarna leest u een beschrijving van de wijze waarop de GrGa is opgezet in het licht van die theoretische achtergrond en verder leest u een beschrijving van Noorderkwartier. In het vierde hoofdstuk staat hoe de raad de mogelijkheden om te sturen en toezicht te houden heeft gebruikt in de onderzoeksperiode.

2 - De theorie: welke wetten en regels zijn op de GrGa van toepassing?

2.1 De Wet gemeenschappelijke regeling

Gemeenten werken meer samen, hiertoe aangemoedigd door het rijk. Wie zoekt naar een juridische vorm voor de samenwerking kan kiezen uit twee soorten recht met elk meerdere keuzes:

Tabel 1: Vormen van juridische samenwerking

Privaatrecht	Publiekrecht
Stichting	Bedrijfvoeringorganisatie
Coöperatie	Gemeenschappelijk orgaan
Vereniging	Gemeenschappelijk openbaar lichaam (GrGa)
Besloten vennootschap	
Naamloze vennootschap (Noorderkwartier)	

Een gemeenschappelijk openbaar lichaam heet in het spraakgebruik vaak 'GR'. Een GR is een samenwerkingsverband tussen meerdere organisaties, vaak zijn dat gemeenten. De GrGa is een publiekrechtelijke samenwerking: een overlegstructuur met een eigen organisatie, die zelfstandig deelneemt aan het maatschappelijk verkeer, personeel in dienst neemt en contracten aangaat. Een GR slaat neer in een juridisch document, dat wel lijkt op de statuten van een privaatrechtelijk rechtspersoon zoals een stichting. Door deel te nemen in een GR krijgt de gemeente een *bestuurlijk belang*, meestal via het stemrecht. Als er dan ook een financiële relatie is, spreekt de wet van een *financieel belang*. Zodra de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft, is de GR een verbonden partij. Bij de opzet van een GR heeft de gemeente keuze uit drie soorten regelingen:

1. **Raadsregeling**: bij overdracht van kaderstellende of verordenende bevoegdheden neemt de raad deel in de GR.
2. **Collegeregeling**: bij overdracht van uitvoerende taken, neemt het college deel in de GR.
3. **Gemengde regeling**: bij overdracht van kaderstellende, verordenende en uitvoerende bevoegdheden nemen zowel de raad als het college deel in de GR.

De GrGa kreeg alleen uitvoeringstaken overgedragen en dus is het een collegeregeling, in schema

Figuur 2: Schema Collegeregeling met drie gemeenten bij een GR



Bron: Grip op regionale samenwerking, SDU 2015, p103.

De Wgr bepaalt dat de colleges van B&W bij een collegeregeling de leden van het algemeen bestuur (AB) uit hun midden kiezen. Een lid van het AB gebruikt zijn stemrecht voor het belang van de eigen gemeente. Elk lid van het AB legt in de raad verantwoording af over het eigen optreden in het AB. Het AB is het hoogste orgaan van de GR. De leden van het AB kiezen uit hun midden een dagelijks bestuur (DB) van ten minste twee leden en een voorzitter, die van het AB en van het DB voorzitter is.

Het AB delegeert bevoegdheden naar eigen inzicht aan het DB, op drie wettelijke uitzonderingen na:

- Het vaststellen van de begroting of jaarrekening.
- Het heffen van bepaalde belastingen.
- Bepaalde verordeningen die met strafbepaling of bestuursdwang te maken hebben.

Het DB is collegiaal, het spreekt met één mond¹: ieder lid van het DB is verantwoordelijk voor alle beslissingen van het DB, of het lid daar nu mee instemde of niet². De leden van het AB zitten ook in het DB, daarom heet dit een *monistisch stelsel*: de leden van het DB zijn automatisch ook lid van het AB. Een wethouder zit *niet* in het DB als vertegenwoordiger van zijn college, maar als vertegenwoordiger van het AB. Dit is de tegenhanger van het bij gemeenten bekende dualisme.

2.2 Welke sturings- en toezichtsinstrumenten uit de Wgr heeft de raad bij een GR?

De gemeenteraad geeft bij het instellen van een nieuwe GR of bij het wijzigen van een bestaande GR **toestemming**, maar hij mag die toestemming alleen weigeren als de GR in strijd is met de wet of in strijd is met het algemeen belang. Hiernaast heeft de raad jaarlijks terugkerende bevoegdheden

Tabel 2: Toezichtsinstrumenten uit de Wgr

Document	Wet	Doel	Termijn
Kaderbrief	Wgr artikel 34b	Informeren raad over de financiële- en de beleidskaders voor het volgende jaar.	Voor 15 april bij de raad.
Begroting	Wgr artikel 35	Informeren raad met de ontwerpbegroting. De raad kan de begroting bespreken en eventueel een zienswijze indienen.	De raad krijgt de ontwerpbegroting acht weken voordat het AB deze vaststelt. Geen datum in de wet.
Jaarrekening	Wgr artikel 34	Informeren van de raden over het afgelopen jaar met de voorlopige jaarrekening.	Voor 15 april bij de raad.

2.3 Overige wettelijke sturings- en toezichtsinstrumenten voor de raad

Naast de sturings- en toezichtsinstrumenten uit de Wgr heeft de raad nog deze instrumenten:

Tabel 3: Overige toezichtsinstrumenten uit de wet

Document	Wet	Doel
Informatieplicht	Gemeentewet artikel 169 lid 1 e.v. Wgr artikel 16 lid 2	De raad alle inlichtingen te geven die hij voor zijn taak nodig heeft, in dit geval sturen en toezicht houden op de GR.
Verordeningen	Gemeentewet artikel 147 en artikel 149	Omdat de raad verordeningen vaststelt, kan hij dat ook doen voor een GR.
Moties	Reglement van orde van de raad van Den Helder artikel 22	Via een motie kan de raad politieke druk uitoefenen op het college om iets te bewerkstelligen bij de GR. Zo mogelijk tegelijk met andere raden.

¹ Grip op regionale samenwerking, sdu, 2015

² Wgr art. 19a lid 1.

Het college heeft dus een *informatieplicht* aan de raad, ze moet uit zichzelf alles van belang naar de raad sturen over het door het college gevoerde bestuur. Als de raad inlichtingen vraagt, dan moet het college die aan de raad geven³. Naast de wettelijk verplichte stukken is dan te denken aan verslagen van het AB waar de raad in leest wat de wethouder heeft ingebracht voor de eigen gemeente.

2.4 Bevindingen

Deelvraag 2 van dit onderzoek is: “*Wat zijn de sturings- en toezichtsmogelijkheden van de raad bij deelname in een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wgr, en wat is hierover geregeld in de GRGA?*”. De Wgr schrijft voor dat de raad jaarlijks ontvangt:

- de financiële kaders
- de beleidskaders
- de ontwerpbegroting
- een meerjarenraming
- de voorlopige jaarrekening
- de vastgestelde jaarrekening

Vanuit deze informatie kan de raad toezicht houden. Bij de begroting kan de raad een zienswijze indienen. Tevens bepaalt de wet dat het college een informatieplicht aan de raad heeft. Naast de Wgr heeft de raad uit de Gemeentewet of het reglement van orde van de raad nog deze mogelijkheden:

- het college heeft de plicht alle informatie proactief aan de raad te sturen
- de raad kan een verordening instellen
- de raad kan een motie indienen.

Ten slotte heeft de raad nog de mogelijkheid in de tekst van de gemeenschappelijke regeling extra sturing- en toezichtsmogelijkheden op te nemen.

Bevindingen uit hoofdstuk 2:

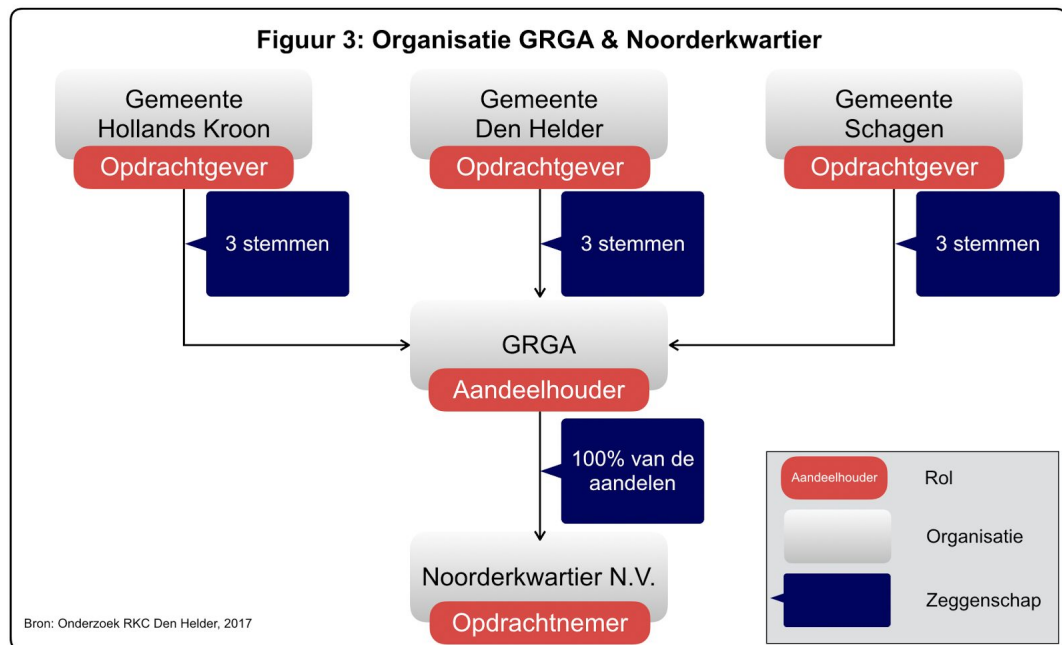
1. De raad heeft recht op alle beschikbare informatie. Hij kan alleen bij de begroting, en dan ook nog alleen via het college, een zienswijze indienen. Een zienswijze heeft meer kracht wanneer de raad afstemt met andere gemeenten die ook betrokken zijn in de samenwerking.
2. Vanwege de informatieplicht moet het college de gemeenteraad actief informeren.
3. AB leden zijn verantwoording verschuldigd aan de raad en aan het college over het door hem zelf gevoerde bestuur als vertegenwoordiger van de eigen gemeente. Bijvoorbeeld AB-verslagen verspreiden waarin de inbreng van de eigen wethouder staat.

³ Wgr art. 16 lid 2

3 - De opzet van de Gr “Gesubsidieerde arbeid”

3.1 De organisatievorm van de GrGa en het bijbehorende Noorderkwartier NV

De “*Gemeenschappelijke regeling openbaar lichaam gesubsidieerde arbeid Kop van Noord - Holland*” is de GR waarin de gemeenten Den Helder, Schagen en Hollands Kroon samen de Wet sociale werkvoorziening en de Participatiewet uitvoeren. De GrGa heeft daarna het bedrijf *Noorderkwartier NV* opgericht voor de uitvoering van de taken van de GrGa:



Deze vorm splitst de rollen van aandeelhouder, opdrachtgever en opdrachtnemer, met als voordelen⁴:

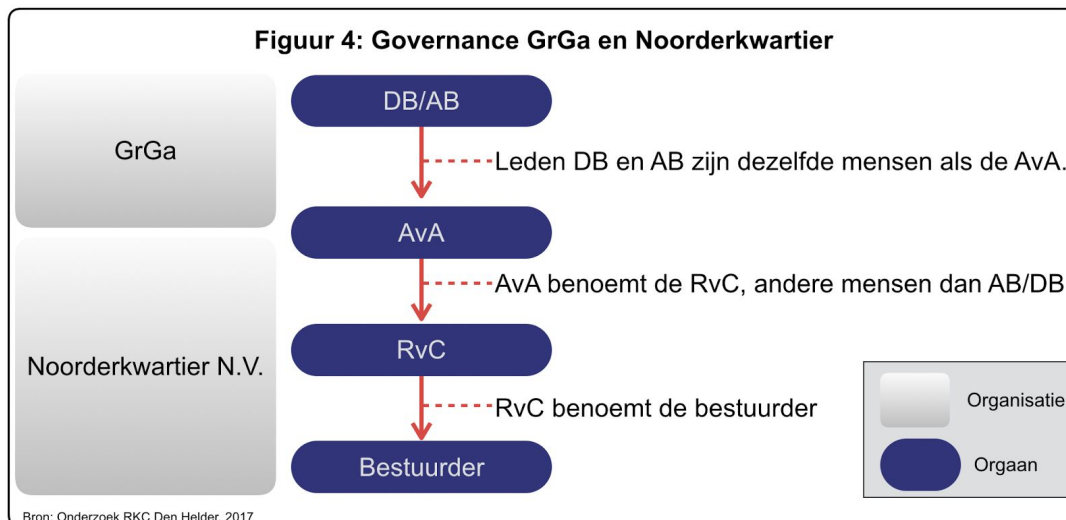
1. Gescheiden beleid (GrGa) en uitvoering (NV).
2. Beperkte exploitatierisico's van de vennootschap voor de gemeenten.
3. Doelmatiger werken omdat de N.V. maar één doel heeft.

Vennootschappen, zoals Noorderkwartier, bestaan uit een algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) een Raad van Commissarissen (RvC) en een bestuurder. De wet eist dat de AvA de jaarrekening vaststelt en de RvC aanstelt. De leden van de RvC kunnen niet in het AB of het DB zitten. De RvC benoemt (en ontslaat) de bestuurder van de N.V.

De gemeente Den Helder heeft alle taken en verantwoordelijkheden voor de GrGa en het Noorderkwartier bij dezelfde wethouder belegd. Niet gekozen is om de financiële verantwoordelijkheid aan een andere wethouder dan de wethouder sociaal domein toe te wijzen. Deze verdeling wordt soms gekozen door een scheiding van macht te krijgen.

⁴ Berenschot, het schakbord van de participatiewet de gemeenten aan zet, oktober 2014

Hierdoor is er geen hiërarchische lijn tussen de drie gemeenten, van het AB naar de bestuurder van de NV. De RvC is de werkgever van de bestuurder van het Noorderkwartier NV:



3.2 Het doel van de GrGa en van Noorderkwartier bij de oprichting

Op 10 december 1999 is Noorderkwartier N.V. opgericht, een week later is de GrGa opgericht waarin vanaf het begin de rechtsvoorgangers van de bovenstaande drie gemeenten deelnamen. Voor de GrGa staat in de statuten geen expliciet doel, maar uit de akte⁵ is wel het volgende op te maken:

1. Het belang ter behartiging waarvan de regeling is getroffen omvat de integrale uitvoering van de Wsw alsmede van Beschut Werken en de daaruit voortvloeiende en daarmee verband houdende voorschriften en regelingen.
2. Ter behartiging van het in artikel 3 van de regeling genoemde belang dragen de colleges aan het openbaar lichaam over alle bevoegdheden en verplichtingen. Tot die overgedragen bevoegdheden worden onder meer gerekend: het wachtlijstbeheer van Beschut Werken, het verzorgen van de aanvraag voor herindicaties bij UWV en het bekostigen van begeleid werkenplaatsen.
3. Het bestuur van het openbaar lichaam is ter behartiging van even genoemd belang namens de colleges gemachtigd tot het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst en een nadere overeenkomst met de uitvoeringsorganisatie die door het openbaar lichaam wordt aangewezen als bedoeld in artikel 2 lid 2 van de Wsw ten behoeve van de uitvoering van de Wsw en als bedoeld in artikel 10b van de Participatiewet [*Bedoeld is: Participatiewet - RKOF*] ten behoeve van de uitvoering van Beschut Werken.
4. Het openbaar lichaam kan de volgende publieke taken, te weten het wachtlijstbeheer, het verzorgen van de aanvraag voor herindicaties bij UWV en het bekostigen van begeleid werkenplaatsen, mandateren aan de uitvoeringsorganisatie als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van de regeling.

De hier aangehaalde statuten beschrijven de gemeentelijke taken en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De taken zijn specifiek, maar niet meetbaar of tijdgebonden.

⁵ Gewijzigde Akte GrGa per september 2016, artikel 1.d, 3, 4.

Naast de GrGa werd in 1999 ook het Noorderkwartier opgericht⁶ om, volgens de oprichtingsakte:

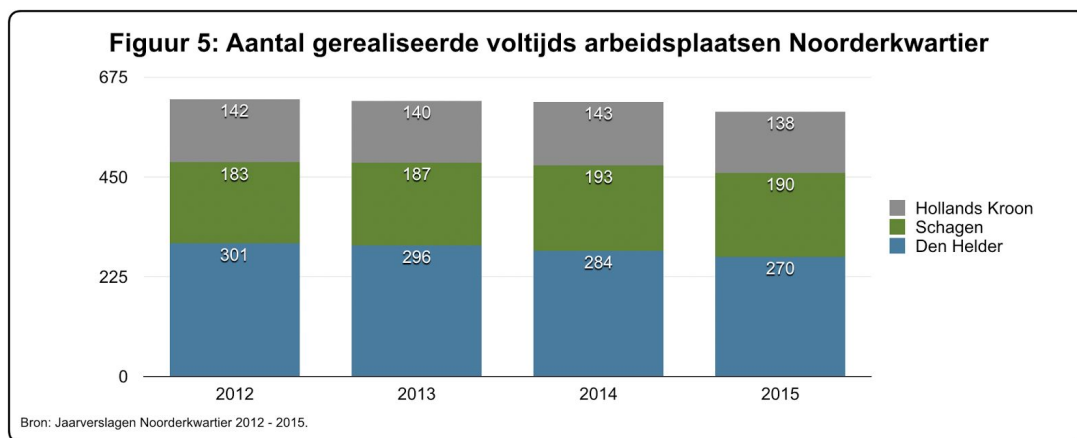
1. In het kader van de Wet sociale werkvoorziening arbeid bieden onder aangepaste omstandigheden aan de in de Wet sociale werkvoorziening bedoelde personen.
2. Het initiëren, creëren, organiseren en uitvoeren van werk en het bevorderen van de arbeidsmarkt voor m.n. degene die in de toetreding tot de arbeidsmarkt wordt belemmerd.
3. Het oprichten en verwerven van, het deelnemen in, het samenwerken met, het voeren van de directie over, het exploiteren van, alsmede het (doen) financieren van andere ondernemingen, in welke rechtsvorm ook, met name in verband met de hiervoor onder sub a gemelde daartoe geëigende bedrijven, zoals fabrieken, werkplaatsen en dienstverlenende instellingen, door aanwending van alle middelen welke daaraan dienstbaar kunnen zijn of door tewerkstelling van personeel in het bedrijfsleven of bij de overheid, en het voeren van management.
4. Het verrichten van al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin des woords.

De taken en bevoegdheden zijn specifiek verwoord, maar niet meetbaar of tijdgebonden.

3.3 Over het Noorderkwartier NV

Sinds de oprichting biedt Noorderkwartier inwoners van Hollands Kroon, Den Helder en Schagen met een UWV-indicatie *arbeid onder aangepaste omstandigheden*⁷ aan. Daarbij probeert Noorderkwartier deze cliënten zo mogelijk terug te leiden naar een gewone baan.

Tussen 2012 en 2015 ziet het verloop van het aantal cliënten dat bij de GrGa in dienst was, en die om niet aan Noorderkwartier zijn uitgeleend, er zo uit:

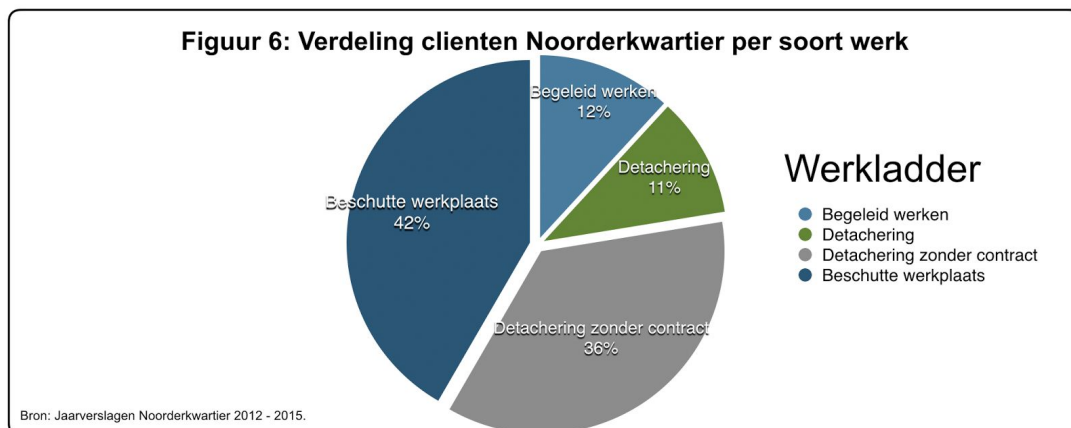


Sinds de wetswijziging in 2015 stopte de instroom van cliënten in de Wsw en door uitstroom nam het aantal cliënten de laatste jaren af. In 2012 waren er 626 cliënten en eind 2015 598 (- 4%). Vooral in Den Helder liep het aantal met 31 terug (-10%). Hiervoor is door de geraadpleegde ambtenaren van de gemeente Den Helder geen verklaring gegeven.

⁶ Akte van oprichting Noorderkwartier, 1999 artikel 2. Doelen uit de wet "inschakeling werkzoekenden" die per 2004 verviel, staan hier niet bij.

⁷ Wet sociale werkvoorziening 1997, herzien per 1 juli 2015. Artikel 2 e.v.

Cliënten kunnen kiezen uit vier soorten werk, ook bekend als de *werkladder*. Elke stap hogerop de ladder betekent complexere arbeid. In de legenda van het figuur hieronder staat deze ladder, en het streven is om van beschut werken door te groeien naar detachering en verder.



De cliënten doen allerlei soorten werk, zoals: post bezorgen, groenvoorziening waaronder hovenierswerkzaamheden (ook voor de gemeente Den Helder), digitalisering, schoonmaakactiviteiten, industrieel werk en Noorderkwartier heeft een grafisch centrum. Dit werk brengt Noorderkwartier bij de klanten in rekening en met deze omzet betaalt het de meeste kosten, daarnaast ontvangt Noorderkwartier subsidies van de gemeenten. Omzet en subsidies waren hoog genoeg om elk jaar geld over te houden:

Tabel 4: Winst Noorderkwartier N.V.

bedragen in €1.000	2012	2013	2014	2015
Winst voor belasting	€ 845.000	€ 138.000	€ 579.000	€ 520.000

Bron: Jaarverslagen Noorderkwartier N.V. 2012-2015

Bij de AvA stelt de bestuurder van Noorderkwartier aan de vergadering voor welk deel van de winst als dividend naar de gemeenten gaat en welk deel naar de reserves van het Noorderkwartier. Hieraan gaat een overleg met de secretaris van de GrGa en drie controllers van de gemeenten vooraf. Uit dat overleg komt een *advies* aan de bestuurder over de winstdeling. In de AvA kan de bestuurder hiervan echter afwijken, wat in 2016 gebeurde toen niet de hele, maar een deel van de winst werd uitgekeerd aan de gemeenten. De AvA stemde met het voorstel van de bestuurder in, tegen het ambtelijk advies in. De AvA wilde de reserves versterken, gezien de veranderingen in de Wsw. Dit ambtelijke advies aan de bestuurder wordt nooit aan de raad gestuurd, maar het gaat wel naar de wethouders in het AB. De gemeenten of de GrGa hoeven tekorten in Noorderkwartier niet aan te vullen, het kan als ieder bedrijf gewoon failliet gaan.

Tot 2015 waren *de cliënten*, zoals de werknemers van de Wsw heten, in dienst bij Noorderkwartier, in 2015 kwamen ze in dienst van de GrGa. GrGa leent de mensen *om niet* uit aan Noorderkwartier. De risico's rondom de arbeidscontracten en eventuele tekorten door dalende rijksbijdragen zijn verlegd van Noorderkwartier (in het Noorderkwartier hoeven de gemeenten niet verplicht de tekorten aan te vullen) naar de GrGa en zo de gemeenten. Den Helder, Schagen en Hollands Kroon zijn wel verplicht een financieel tekort in GrGa aan te vullen.

3.4 Veranderingen door de Participatiewet 2015

Nadat in 2015 de participatiewet is aangepast ontstonden er vier nieuwe groepen:

Tabel 5: Veranderingen door de Participatiewet 2015

	Groep	Doel	Actie gemeente
I	Perspectief op reguliere arbeid	Zelfstandig aan het werk bij een reguliere werkgever	Mensen activeren een baan te zoeken en zonodig ondersteunen een baan te vinden en te houden
II	Begeleid werk	Aan het werk met een loonkostensubsidie bij een reguliere werkgever	Werkgevers zoeken die -met een subsidie tot het minimumloon- mensen met een beperkte loonwaarde aan willen nemen
III	Beschut werk	Aan het werk bij een instelling van de gemeente vanwege een te lage loonwaarde	Instelling opzetten waar deze mensen aan de slag kunnen
IV	Welzijn en zorg	Bezighouden van mensen met de laagste loonwaarde	Instelling opzetten waar deze mensen aan de slag kunnen

Het UWV indiceert mensen die de gemeente aanmeldt, en bepaalt in welke categorie ze terecht komen. Het rijk rekent jaarlijks de taakstelling voor elke gemeente uit met landelijke kengetallen. In de oude situatie had Den Helder nog een taakstelling van 270 mensen, met de nieuwe wet zijn dat 18 mensen, *een daling van 93%*. Voor de duidelijkheid: dit geldt alleen voor nieuwe aanmeldingen waarvan 9 van de 10 mensen in de groepen I & II in de bovenstaande tabel terecht moeten komen. Slechts 1 op de 10 valt in categorie III of IV, de oude Wsw. De mensen die nu onder de Wsw vallen, mogen blijven en vallen in categorie III en IV. De nadruk ligt vanaf nu op het vinden van werk voor de andere 9 van de 10 mensen. De gemeente is verplicht hierover beleid in een verordening vast te leggen⁸ waarin ten minste geregeld wordt:

1. Hoe de gemeente de cliënten voor beschut werk selecteert.
2. Welke voorzieningen de gemeente aanbiedt.
3. Hoe de omvang van het aanbod beschut werk wordt vastgesteld.

Hoe de gemeente beschut werk organiseert is vrij. Dat kan in een bedrijf zoals Noorderkwartier, maar kan ook door direct afspraken met werkgevers te maken. Hierin verschilt de nieuwe wet van de oude Wsw, waar kaders over de doelgroep, de financiering en het aantal werkplekken voorgeschreven zijn.

Door de veranderingen in de wet is als eerste behoefte aan ontwikkeling van visie en beleid voor de GrGa. Op 16 april 2013 besluit de raad dat de uitgangspunten van het raadsbesluit uit 2008 "Meedoen in de Wsw, Modernisering Wet sociale werkvoorziening" van kracht blijven. Sinds 2012 vormen Schagen, Hollands Kroon, Texel en Den Helder de projectgroep "Sociaal Domein Kop van Noord-Holland" en die schrijft een visie op het sociaal domein "Voor elkaar/ met elkaar" (juni 2013) en een uitvoeringsplan voor de drie transities "Met kop en schouders" (januari 2014). Deze twee stukken stelt de raad vast. Voor de GrGa is in deze drie documenten van belang dat:

1. De gemeenten bieden inwoners die aantoonbaar onvoldoende middelen of capaciteiten hebben voor re-integratie in het arbeidsproces hierbij ondersteuning.
2. De gemeenten vullen de rijksbijdrage aan uit eigen middelen indien dat nodig is.
3. De Wsw-er staat centraal en heeft recht op participatie.
4. De sociale werkvoorziening biedt beschermd werk voor wie dat nodig heeft.
5. De sociale werkvoorziening is een middel om in mensen met arbeidshandicap te investeren.

⁸ Ondersteuningsprogramma implementatie Participatiewet, Programmaraad, december 2014, p. 8

Een projectgroep van de gemeente Den Helder schrijft daarna het beleidsplan: “Transitieplan Sociaal Domein: Naar een vitale samenleving, dat raad op 20 oktober 2014 vaststelt. Hierin staat onder meer dat een plan nodig is voor de herstructurering van Noorderkwartier. De werkgroep daarvoor begint eind 2014. Bij het schrijven van dit rekenkamercommissie rapport, ruim twee jaar later, is het plan nog in ontwikkeling.

In het Transitieplan wordt gesteld dat de gemeente geacht wordt verbindingen tussen verschillende taakvelden te maken om in samenhang voor de drie doelgroepen te werken. De drie doelgroepen zijn:

1. *vertrekkers* zijn mensen die zelf een baan met voldoende inkomen kunnen vinden. De gemeente ondersteunt deze groep in principe niet;
2. *groeiers* hebben tijdelijk ondersteuning nodig om uiteindelijk regulier en zelfstandig aan de slag te kunnen. De gemeente steunt deze groep met sollicitatietraining, een tijdelijke loonkostensubsidie, proefplaatsingen of werkervaringsplaatsen. Het doel is deze groep zo snel mogelijk uit de bijstand te krijgen;
3. *blijvers* zijn mensen die permanente ondersteuning nodig hebben om aan het werk te kunnen. De gemeente steunt hen met een langdurige loonkostensubsidie, een aangepaste werkplek of begeleiding op de werkvloer.

3.5 Sturing en toezichtsmogelijkheden in de GrGa

In paragraaf 2.2 en 2.3 staat een overzicht van de wettelijke instrumenten waarmee de raad kan sturen en toezicht houden op een GR. In de tekst van een GR kan de raad daaraan instrumenten toevoegen. In de GrGa zijn twee bepalingen toegevoegd om die mogelijkheden uit te breiden, “blauw” in de tabel:

Tabel 6: Sturing- en toezichtsmogelijkheden voor de raad toegevoegd in de GrGa			
Document	Wet	Doel	Termijn
Kaderbrief	Wgr artikel 34b	Informeren raad over de financiële - en de beleidskaders voor het volgende jaar.	Voor 15 april bij de raad.
Begroting	Wgr artikel 35 GrGa artikel 24	Informeren raad met de ontwerpbegroting. De raad kan de begroting bespreken en eventueel een zienswijze indienen. Naast de begroting een meerjarenraming van 3 jaar.	Voor 15 april bij de raad. De raad krijgt de ontwerpbegroting acht weken voordat het AB deze vaststelt.
Jaarrekening	Wgr artikel 34 GrGa artikel 26	Informeren van de raden over het afgelopen jaar met de voorlopige jaarrekening.	Voor 15 april.

Bij de jaarrekening GrGa is de mogelijkheid van een zienswijze indienen niet toegevoegd. Dit is een punt van aandacht omdat in de AvA het besluit valt over de hoogte van de dividenduitkering aan de gemeenten. In de jaarrekening van de GrGa wordt die uitkering verantwoord. In de GrGa en bijbehorende documenten staat geen meetbaar doel voor gesubsidieerde arbeid anders dan voldoen aan de taakstelling van het rijk en zonder verlies werken.

3.6 Bevindingen

Deelvraag 1 van dit onderzoek is: *“Zijn de gemeentelijke taken op het gebied van gesubsidieerde arbeid specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd en in de GRGA opgenomen?”*. In de tekst van de GrGa en in de oprichtingsakte van Noorderkwartier staan specifieke taken opgenomen. Deze zijn echter niet meetbaar en ook niet tijdgebonden.

Deelvraag 2 van dit onderzoek is: *“Wat zijn de sturings- en toezichtsmogelijkheden van de raad bij deelname in een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wgr, en wat is hierover geregeld in de GRGA?”*. Naast de wettelijke mogelijkheden die in het vorige hoofdstuk staan is er in de GrGa nog aan toegevoegd:

- een meerjarenraming
- een termijn bij de begroting

Bevindingen uit hoofdstuk 3:

4. De bestuurders van de GrGa hebben meerdere functies: ze zijn bestuurslid van de GR (AB en DB lid), AvA lid (aandeelhouder) en wethouder van de eigen gemeente (meerdere petten). Belangen kunnen strijdig zijn.
5. De GrGa is een collegeregeling.
6. Den Helder zet niet twee wethouders voor verschillende functies in (beleid en financiën).
7. De taken en werkzaamheden van de GrGa en het Noorderkwartier NV staan beschreven in de oprichtingsakten, maar die zijn niet tijdgebonden en meetbaar. Er staan ook geen Smart doelen in.
8. De gemeenten moeten tekorten in de GrGa aanzuiveren, in Noorderkwartier hoeft dat niet, die kan failliet gaan. De cliënten zijn in dienst bij GrGa.
9. De AvA stelt de jaarrekening, de begroting en bepaalde investeringen vast van Noorderkwartier.
10. De leden van het DB, het AB en de AvA zijn vanuit de gemeente steeds dezelfde drie mensen en hebben elk 1/3 stemrecht.
11. De Participatiewet formuleert nieuwe doelgroepen en geeft de gemeente meer beleidsvrijheid.

4 - Sturing en toezicht bij de GrGa in de praktijk 2014 - 2016

4.1 Inleiding

In hoofdstukken 2 en 3 staat hoe de raad *kan* sturen en toezicht houden. Dit hoofdstuk beschrijft hoe dat toezicht bij de GrGa in de praktijk ging. Eerst bij de begroting, dan bij de jaarrekening en ten slotte bij de overige instrumenten die de raad hiervoor heeft.

In de nieuwe BBV adviseert de BBV-commissie om gebruik te maken van het “W-vragenmodel”. De commissie hoopt dat de raad deze vragen stelt bij de behandeling van de begroting en de verantwoording. Het model ziet er kortweg zo uit:

Tabel 7: De drie W-vragen uit het BBV

Begroting		Verantwoording	
Wat willen bereiken?	Welke maatschappelijke doelen wil het programma bereiken.	Wat hebben we bereikt?	Uitleg of de beoogde doelen uit de begroting zijn gerealiseerd.
Wat gaan we <i>daarvoor</i> doen?	Welke activiteiten moeten worden uitgevoerd om de gestelde doelen te bereiken.	Wat hebben we <i>daarvoor</i> gedaan?	Uitleg welke activiteiten feitelijk plaatsvonden om de doelen te bereiken.
Wat gaat <i>dat</i> kosten?	Welke lasten en baten zijn er aan de orde bij de uitvoering van het programma.	Wat heeft dat gekost?	Baten en lasten worden afzonderlijk verantwoord en het verschil met de begroting uitgelegd.

Bron: Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten, VNG, mei 2014; Website gemeente Nijmegen Lexicon Rekenkamer.

4.2 Sturing & toezicht via de begrotingen van de gemeente en de GrGa

De hoofdlijnen van het gemeentelijk beleid voor de GrGa staat in de programmabegroting 2016 in het onderdeel “Programma 11 Sociaal domein”. Vanaf de begroting 2017 heet dit onderdeel “Programma 6 Sociaal domein”. In de begroting van de GrGa staan meer gedetailleerde plannen. Met deze twee begrotingen de W-vragen beantwoorden ziet er zo uit:

Tabel 8: De drie W-vragen ingevuld voor de begrotingen

	Begroting 2017 Gemeente	Begroting 2017 GrGa
Wat willen bereiken?	• (zicht op) werk bieden en de uitstroom naar reguliere arbeid verhogen (p54) • integrale uitvoering van de Wsw en Beschut werk en de daaruit voortvloeiende en verband houdende voorschriften en regelingen (paragraaf VP)	• de GrGa ziet dat de geprognosticeerde uitstroom door het Rijk hoger is dan in de werkelijkheid 2015 en in de GR-prognoses • kengetallen per gemeente in realisatie Se voor Den Helder: 225.12 Wsw-ers , 20 Begeleid Werken, 12.15 Beschut werken.
Wat gaan we <i>daarvoor</i> doen?	• een verdiepende analyse van het klantenbestand om instrumenten voor toetreding naar werk specifieker te kunnen inzetten, meer resultaat te boeken en succesfactoren beter te duiden en te evalueren. Staat sinds 2014 in de begroting (p55)	• realisatie van gesubsidieerde banen voor inwoners van deelnemende gemeentes. Speerpunten 2017: • realisatie banen doelgroep Wsw • realisatie van banen via regeling Begeleid werken • mogelijk maken van banen voor mensen in regeling Beschut werken • realiseren van uitstroom naar activiteiten en banen bij reguliere werkgevers
Wat gaat <i>dat</i> kosten?	• €6,8m voor Den Helder (paragraaf VP)	• €7,1m voor Den Helder

Bron: Begrotingen Den Helder en GrGa voor 2017

Uit de documenten en interviews blijkt dat de raad geen doelen stelt voor de GrGa anders dan de landelijke budgettering voor de uitstroom uit de Wsw en de plaatsen Beschut werken. Daarbij stuurt de raad op een sluitende begroting bij de GrGa. De doelen uit de programmabegroting van Den Helder en de GrGa zijn identiek. In de taakstelling van het rijk staat niets over de verschillende doelgroepen of de duur van de trajecten. De doelgroepen uit het *Transitieplan Sociaal Domein* van oktober 2014 komen niet terug in de begroting terwijl daarmee de integraliteit zou worden bewerkstelligd. Uit de interviews blijkt dat Den Helder voor uitstroom naar reguliere arbeid wel eigen doelen kan vaststellen maar dat niet doet. Bij het opstellen van de begroting overlegt de secretaris GrGa met drie controllers van de gemeenten. Deze zogeheten **financiële klankbordgroep** bespreekt alle onderdelen van de begroting en jaarrekening. De financiële klankbordgroep controleert of de begroting en de rekening van het Noorderkwartier in orde zijn. Het advies van de klankbordgroep gaat direct naar het Noorderkwartier en naar de GrGa. Op basis van de goedgekeurde begroting wordt het bedrag aan de hand van de SE's⁹ per gemeente versleuteld en verdeeld.

Bij de behandeling van de begroting is niet over de GrGa en Noorderkwartier gedebatteerd in de jaren 2014 - 2016. Geen enkele fractie stelde in die jaren een schriftelijke vraag aan het college over dit onderwerp. In de jaren 2014 - 2016 had de raad drie keer de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen voor de begroting GrGa. Het college stelde alle drie jaren voor geen zienswijze in te dienen en de raad nam dat over. De raadscommissie MO heeft voor alle drie jaren de raad geadviseerd akkoord te gaan de begroting en jaarrekening GrGa en de stukken als 'hamerstuk' aan te nemen. Tijdens de behandeling in de raadscommissie en in de raadsvergadering is niet gedebatteerd. Wanneer de raad een zienswijze bij de begroting afstemt met de raden van de andere gemeenten, kan het daarmee het AB onder politieke druk zetten om de zienswijze te volgen. In de onderzochte jaren heeft geen enkele raadsfractie deze mogelijkheid gebruikt.

De wet schrijft voor dat bepaalde stukken op tijd bij de raad moeten zijn. De GrGa heeft dat uitgebreid met de begroting en een meerjarenraming. De termijn van het indienen van de begroting van het DB aan de raad is voor 15 april. De raad heeft dan 8 weken de tijd om een zienswijze in te dienen bij het AB. Het AB stelt voor 15 juli de begroting definitief vast. De raad kreeg elk jaar de stukken te laat terwijl de GrGa ze op tijd aan de gemeente opstuurde:

Tabel 9: Data stukken voor de begroting GrGa bij de raad

	Datum bij Gemeente	Datum bij raad	Datum wet	Datum in AB	Datum zienswijze
Begroting 2015	31 maart	3 juni	voor 15 april	?	n.v.t.
Begroting 2016	6 maart	19 mei	voor 15 april	25 juni	n.v.t.
Begroting 2017	8 maart	17 mei	voor 15 april	23 juni	n.v.t.

Bron: Begrotingen Den Helder, GrGa, opgave gemeente.

Voor deze vertraging is geen reden opgegeven. Het gevolg van een te late aanlevering is dat de raad minder tijd heeft om de stukken te lezen, vragen te stellen en een zienswijze in te dienen. Als de raad met fracties van andere gemeenteraden uit dezelfde GR wil overleggen, dan kan dat wel even duren en is het belangrijk dat er genoeg tijd is. Vandaar dat de wetgever deze termijn heeft gesteld. Deze vertragingen van 1 tot 1,5 maand beperken de mogelijkheden van de raad om toezicht te houden en bij te sturen.

⁹ Se is standaard eenheid (fte x arbeidshandicap), dit is de maat voor een eenheid die overeenkomt met een arbeidsplaats van 36 uur voor een werknemer die is ingedeeld in de arbeidshandicapcategorie matig. Raadsinformatiebrief 2016, toekomst Noorderkwartier.

In 2016 onderzocht de rekenkamercommissie de informatievoorziening aan de raad over verbonden partijen. Over de GrGa staat in dit rapport dat de informatie in de begroting 2016 tekortschiet. Voor de begroting 2017 is dit aanmerkelijk verbeterd. In de figuur hieronder staat een fragment uit het bedoelde rapport, aangevuld met de informatie uit de begroting 2017. Vooral de financiële informatie mist in de begroting en de rekening. Ook staat te weinig informatie in de paragraaf over hoe de GrGa bijdraagt aan de beleidsdoelen van de gemeente:

Tabel 10: Informatie over de GrGa in de paragraaf Verbonden Partijen

Onderzoeksrapport naar informatievoorziening over verbonden partijen voor de rekenkamercommissie Den Helder - 2016

Bijlage 2 - De paragraaf VP t.o.v. het BBV & de financiële verordening

In onderstaande tabel is aangegeven in hoeverre de informatieverstrekking in de paragraaf verbonden partijen voldoet aan de vereisten uit het BBV (nummers 1 t/m 5). Nummer 6: 'zeggenschap' is een extra informatieverstrekking die is opgenomen in de financiële verordening. Hiervoor is gekeken naar de begroting 2016 en de jaarstukken van 2014.

BBV/Financiële verordening

1. De naam en de vestigingsplaats;
2. Het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
3. Het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
4. De verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
5. De verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
6. De zeggenschap van de gemeente

	begroting 16						rekening '14					
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
1 - GGD Hollands Noorden in Schagen (GR)												
2 - Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland (GR)												

Begroting 17

Bron: Onderzoeksrapport naar informatievoorziening over verbonden partijen voor de rekenkamercommissie Den Helder - 2016, Begroting 2017.

4.3 Sturing en toezicht bij de jaarrekening van de gemeente Den Helder en de GrGa

Het college verantwoordt zich aan de raad over de realisatie van doelen en financiële risico's van de eigen gemeentelijke organisatie. Ook over de taken die in een GR op afstand staan, verantwoordt het college zich aan de raad. De verantwoording over het afgelopen jaar staat in de jaarrekening. Bij een GR verantwoordt het college zich dus twee keer: één keer de in gemeentelijke jaarrekening en één keer in de jaarrekening van de GrGa. Over Noorderkwartier legt het college geen verantwoording af, die verantwoording vindt in de AvA plaats. De raad kan vragen stellen over beide jaarrekeningen. Als voor de jaarrekeningen de drie W-vragen worden beantwoord, dan ontstaat dit beeld:

Tabel 11: De drie W-vragen ingevuld voor de rekeningen

	Rekening 2015 Gemeente	Rekening 2015 GrGa
Wat hebben we bereikt?		Voor Den Helder zijn meer mensen geplaatst dan begroot (270,4)
Wat hebben we daarvoor gedaan?	- Werkgeversdienstverlening krijgt vorm in samenspraak gebeurd met Noorderkwartier - Onderzoek gestart naar een bundeling van re-integratieinstrumenten bij het Noorderkwartier. Portefeuillehouders Sociaal domein Noordkop zijn betrokken - voor uitgevoerde activiteiten wordt verwezen naar jaarverslag GrGa	
Wat heeft dat gekost?	- p78 bij weerstandsvermogen en risico staat dat er wat moet gebeuren om taakstelling te halen van de afbouw Wsw. Verwijzing naar concept jaarverslag GRGA 2015 7,243 mln bijdrage Den Helder	het financiële resultaat is nul

Bron: Rekeningen Den Helder en GrGa voor 2015

Het college stuurde tussen 1999 en 2015 op twee hoofddoelen: het aantal Wsw-plekken (en vanaf 2015 Beschut werkplaatsen) invullen dat het rijk als taak stelde en het halen van de begroting. De laatste jaren maakt Noorderkwartier winst, de bestuurder overlegt met de financiële klankbordgroep

over de bestemming daarvan. De bestuurder kan het advies naast zich neerleggen en dan beslist de voorzitter van het AB/AvA. Het laatste advies van de klankbordgroep is niet opgevolgd waardoor er minder dividend is uitgekeerd aan de gemeente dan de klankbordgroep had voorgesteld. De gemeenteraad is niet geïnformeerd over dit punt. Vanuit transparantie naar de raad had het college deze informatie aan de raad kunnen verstrekken, omdat het om een belangrijke financiële handeling gaat. Hierdoor is de gemeenteraad niet in de gelegenheid gesteld hierop toezicht te houden.

Tabel 12: Tijdsplan informeren over jaarrekeningen 2014 - 16 GrGa

Jaarrekening	Datum bij Gemeente	Datum bij raad	Datum wet	Datum vaststelling AB	Datum wet
2014	2 april	3 juni	voor 15 april	25 juni	voor 1 juli
2015	8 maart	19 mei	voor 15 april	25 juni	voor 1 juli
2016	13 maart	17 mei	voor 15 april	23 juni	voor 1 juli

Bron: Jaarstukken GrGa 2014, 2015 en 2016. Raadstukken Den Helder. Opgave gemeente.

Net als bij de begrotingen verstuurde de GrGa de stukken op tijd maar kreeg de raad ze toch (veel) te laat. De termijn voor het indienen van de jaarrekening bij de raad is vóór 15 april. De Wgr schrijft voor dat de voorlopige jaarrekening een informatief instrument is. De raad stelt de jaarrekening niet vast en kan ook geen zienswijze indienen. In de GrGa art 26 het AB stelt de jaarrekening alsmede de bijdragen van de gemeenten in de eventuele exploitatietekorten voor 1 juli vast. De raad heeft in de drie onderzochte jaren niet over de jaarrekening gedebatteerd of schriftelijke vragen gesteld.

4.4 Sturing & toezicht uit de overige instrumenten

Ten slotte kan de raad nog met overige instrumenten sturen:

1. Informatieplicht van het college.
2. Verordeningen opstellen.
3. Moties indienen.

In het algemeen blijkt uit het onderzoek dat in de drie onderzochte jaren nauwelijks over de GrGa is gedebatteerd in de raad. In raadsvergaderingen en in commissievergaderingen stond de GrGa buiten de 'hamerstukken' niet op de agenda.

4.4.1 Informatieplicht van het college

Doordat de GrGa een collegeregeling is, heeft de raad alle bevoegdheden om de doelen te realiseren aan de portefeuillehouder sociaal domein gedelegeerd. De wethouder is lid van het AB en van het DB, dat hij tevens voorzit. Hij moet de belangen van Den Helder in het AB behartigen en als lid en voorzitter van het DB moet hij de belangen van de GrGa behartigen. De afwegingen die hij in het AB maakt zijn een verantwoording van de gedelegeerde bevoegdheden van de raad aan hem. Noorderkwartier heeft een informatiesysteem waarin de bestuurders de toe- of afname in tewerkstellingen en de taakstelling van het rijk kunnen volgen. De gegevens worden maandelijks bijgewerkt. Den Helder heeft vijf inlogcodes, voor elk collegelid een.

De verslagen van het AB zijn in de onderzochte periode niet aan de raad gestuurd. De raad heeft alleen de informatie uit de jaarstukken en begrotingen tot zijn beschikking, maar daarin is niet verantwoord wat de wethouder in het AB heeft gezegd voor de belangen van Den Helder of een afweging van belangen die tot een besluit leidden. Uit de documentatie is niet gebleken dat het college de raad actief heeft ingelicht met informatie uit het systeem van Noorderkwartier.

Op 18 oktober 2016 stuurt het college een raadsinformatiebrief waarin ze de raad informeert over de veranderingen door de Participatiewet. Het college geeft aan dat Noorderkwartier na 2015 zal krimpen omdat de instroom Wsw stopt. Voor gesubsidieerde arbeid verandert zoveel dat een onderzoek nodig is. Aan het externe bureau Berenschot is de opdracht gegeven:

“een onderzoek naar een organisatiemodel / businesscase voor integrale uitvoering van het werkgerelateerde deel van de Participatiewet, inclusief de Wet Sociale Werkvoorziening en het nieuwe Beschut werken”.

Het college stuurde een informatiebrief aan de raad waarin ze toelichtte hoe het proces liep om met de twee andere gemeenten in de GrGa, het Noorderkwartier om te vormen tot een toekomstbestendige organisatie.

4.4.2 Verordeningen opstellen

In oktober 2014 stelt de raad de re-integratieverordening Participatiewet vast. Het doel is om voor de doelgroep actief te streven naar deelname aan het arbeids- of maatschappelijk proces. In artikel 4 staat dat de verantwoording van de doelmatigheid & de doeltreffendheid en de effecten van het beleid via de jaarrekening aan de raad loopt.

Tabel 13: Re-integratieverordening volgens Participatiewet 2015

Eisen aan de verordening Beschut Werken volgens de wet	Wat staat er in de re-integratieverordening Participatiewet Den Helder?
Hoe worden mensen voor Beschut Werken geselecteerd?	art. 13a lid 1: het college kan de voorziening beschut werk aanbieden aan een persoon uit de doelgroep die door een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding op aanpassingen van de werkplek nodig heeft dat van een reguliere werkgever redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat hij deze persoon in dienst neemt.
Welke voorzieningen biedt de gemeente aan?	Dit staat niet in de verordening maar in de toelichting bij de verordening staat: personen die geplaatst worden in beschut werken te werk worden gesteld bij de door de GrGa aangewezen uitvoeringsorganisatie Noorderkwartier NV.
Hoe wordt de omvang van het aanbod Beschut werken vastgesteld?	art. 13a lid 3: het college bepaalt de omvang van het aanbod beschut werk op basis van het aantal werknemers dat uitstroomt met een dienstverband op grond van de Wsw. In lid 2 staat dat indien er is gebleken dat op afzienbare termijn ruimte komt voor instroom in beschut werk dan vraagt het college bij het UWV een indicatie voor beschut werk. Er wordt niet gesproken van 3 uitstroom Wsw werknemers en leidt tot 1 beschut werkplek, maar in de toelichting is dat wel opgenomen.

Bron: Re-integratieverordening Participatiewet Den Helder, 20 oktober 2014.

De gemeente voldoet aan de twee eisen voor Beschut werken met de verordening: hoe worden mensen geselecteerd en hoe wordt de omvang van het aanbod vastgesteld. In de verordening staat niet welke voorzieningen de gemeente aanbiedt. Het college schrijft in de toelichting dat de verordening alleen de wettelijke bepalingen bevat. De invulling van het beleid staat in het uitvoeringsplan, dat jaarlijks door het college wordt vastgesteld. Sinds de invoering van deze verordening in 2014 moest het college voor de jaren 2015, 2016 en 2017 een uitvoeringsplan maken. Het college heeft echter geen plan gemaakt, hiervoor is geen reden gegeven. In dit uitvoeringsplan staat welke prioriteiten het college vaststelt voor het bedoelde jaar en het advies daarop van de cliëntenadviesraad. Door geen uitvoeringsplan te maken, stelt het college dus geen prioriteiten en zet daarmee ook de cliëntenadviesraad buitenspel waardoor ze minder invloed op de prioriteiten kunnen uitoefenen.

Op 30 oktober 2014 besloot het college om de uitvoering van de participatievoorziening beschut werk vanaf 1 januari 2015 op te dragen aan de GrGa. Om deze opdracht rechtmatig uit te kunnen voeren, paste het AB de GR aan. Op 3 maart 2015 stelt het college de raad voor om de GrGa op dat punt te wijzigen en op 23 maart 2015 gaat de raadscommissie MO daarmee akkoord en stelt voor dit als

hamerstuk te agenderen in de raadsvergadering van 30 maart 2015. De aanpassingen zijn conform de wet uitgevoerd, overigens wel met terugwerkende kracht.

Na wijzigingen in de Wgr stelt het college in 2014 voor, de GrGa om te vormen van een *raadsregeling* naar een *gemengde regeling*. In het AB komen dan raadsleden en in het DB collegeleden. In november 2015 stemt het AB van de GrGa met dit voorstel in. Het college voegt aan het voorstel toe dat de periode waarin een zienswijze kan worden ingediend, van zes naar acht weken gaat. Een maand later bespreekt de raadscommissie MO het voorstel maar daar strandt het, nadat blijkt dat het voorstel niet conform de Wgr is. De griffie ontdekte dat volgens de Wgr de gemeente geen raadsbevoegdheden aan de GrGa heeft overgedragen. Een gemengde regeling is dan onmogelijk. Daarna dient het college een voorstel in om van de *raadsregeling* in een *collegeregeling* te maken. Op 19 december 2016 besluit de raad conform het collegevoorstel. Op 26 januari 2016 besloot het college om praktische reden het secretarisschap van de GrGa niet te scheiden in een uitvoerend secretaris en een controlerende secretaris. Dit vanwege de beperkte omvang van het secretarisschap van het AB en DB en omdat de beleidsvoorbereiding plaatsvindt in de gemeenteraden en in de intergemeentelijke adviesgroep 'werkbedrijf'. In de gewijzigde GrGa vastgesteld door de raad in december 2016 is de secretaris van het AB tevens secretaris van het DB.

4.4.3 Moties indienen en raadsvragen

Uit het onderzoek blijkt dat in de jaren 2014 tot en met 2016 door de raad buiten de behandelingen van de begroting en jaarrekening van de GrGa maar eenmaal een opmerking of vraag is genotuleerd. In de raadscommissievergadering MO op 20 juni 2016 zijn zorgen geuit over de toekomst van het Noorderkwartier.

In de onderzochte jaren zijn tijdens de raadsvergadering van 22 juni 2016 twee moties ingediend over het beleidsterrein van de GrGa. Één motie werd ingetrokken.¹⁰ Deze wilde arbeidsgehandicapten zodanig stimuleren dat ze in hun eigen inkomen kunnen voorzien. De motie is ingetrokken omdat het college aangaf dat er al een regeling is voor het stimuleren van arbeidsgehandicapten. De wethouder zegde toe meer bekendheid te geven aan de regeling. De andere motie die werd aangenomen riep het college op cliënten van Noorderkwartier in te zetten voor het groenonderhoud in Den Helder.

4.5 Sturing & toezicht vanuit het perspectief van het raadslid

Op 19 september is een gesprek gevoerd door de onderzoekers, de leden van de rekenkamercommissie en 16 raads- en commissieleden (zie bijlage 2):

Tabel 14: Aanwezigen raadsgebesprek voor het onderzoek GrGa

Behoorlijk Bestuur	Aanwezig
Beter voor Den Helder	Aanwezig
CDA	Aanwezig
ChristenUnie	Aanwezig
D66	Aanwezig
GroenLinks	Aanwezig
Sociaal Lokaal Den Helder	Aanwezig
Stadpartij Den Helder	Aanwezig
Vrije Socialisten	Aanwezig
VVD	Aanwezig

Bron: Aanwezigheidslijst raadsgebesprek Den Helder, 19 september 2017.

¹⁰ In de raadsinformatiebrief "Toekomst Noorderkwartier" staat dat motie 6.8 is aangehouden, maar die betreft het onderwerp "openbare werken". Waarschijnlijk is het nummer van de motie verkeerd opgenomen in de raadsinformatiebrief en betreft het motie 6.22.

Ter inleiding van het gesprek werden de onderzoeksresultaten toegelicht en werden vragen gesteld aan de raadsleden. Doel van de bijeenkomst was de raad te informeren en te bevragen en zo antwoord te krijgen op de twee onderzoeksvragen (zie pagina 3):

3. Heeft de raad de sturings- en toezichtmogelijkheden optimaal kunnen benutten?
4. Welke problemen doen zich in de praktijk voor bij de sturing en controle van de uitvoering van de gesubsidieerde arbeid via een WGR?

Uit de discussie zijn de volgende punten voor het onderzoek van belang:

- I. Raadsleden ervaren afstand tot de GrGa en nog meer afstand tot Noorderkwartier. Hierdoor vindt de raad dat ze weinig tot geen grip op de beleidsontwikkeling bij de GrGa, laat staan Noorderkwartier heeft. Zeggenschap over Noorderkwartier wordt ondanks de aandelenpositie van Den Helder in deze N.V. niet gevoeld.
- II. Bij de informatie over de dubbelrollen in de GrGa van de portefeuillehouder wordt het voorbeeld van Zeestad aangehaald, waar volgens de raadsleden wel een functiescheiding is tussen de portefeuillehouder die voor het beleid en de portefeuillehouder die voor de financiën verantwoordelijk is. Veel raadsleden zien de voordelen hiervan en zouden dit voor de GrGa willen overwegen, omdat het verstandiger lijkt. De functie van aandeelhouder kan een andere portefeuillehouder overnemen en zo de financiële kant bewaken, terwijl de portefeuillehouder van het sociaal domein de beleidsontwikkeling voor zijn rekening neemt.
- III. Dat de raad de begroting en jaarrekening veel te laat ontvangt herkennen alle deelnemers. Het is ook een reden waarom de raad weinig vragen stelt en debatteert over de GrGa. Sommige raadsleden voelen zich onder druk gezet, omdat door de te late aanlevering nog weinig tijd voor debat en vragen overblijft.
- IV. Raadsleden stellen wel vragen over de GrGa, maar vaak op een moment dat het niet mogelijk is een zienswijze bij de begroting in te dienen. Daarbij zijn de gesprekken over GrGa vaak in een informele sfeer.
- V. Toezicht en sturing op het beleid van de GrGa ervaren de raadsleden als lastig. Gesteld wordt dat het Rijk wetten oplegt, zoals de Participatiewet, die maken dat er weinig ruimte overblijft voor eigen beleid binnen de GrGa en het Noorderkwartier. Het herkenbaarder koppelen van concrete beleidsdoelen van de eigen gemeente aan de begroting van de GrGa zou het debat hierover ondersteunen. Ook de paragraaf verbonden partijen bij de begroting en de jaarrekening kan meer inzicht geven in de doelen, realisatie en middelen van de GrGa.
- VI. Het bedrijfsmatige succes van het Noorderkwartier wordt genoemd als verklaring voor de beperkte aandacht voor de organisatie.
- VII. In de debatten is het argument van het college volgens de raadsleden wel eens dat “de andere gemeenten ook mee moeten doen” en dat zienswijzen daardoor weinig kans van slagen zouden hebben. Het vooraf afstemmen met de andere gemeenten over het indienen van de zienswijze bij de begroting van de GrGa, gebeurt nauwelijks. Als reden hiervoor wordt de hoge werkdruk van raadsleden genoemd, maar tegelijk wordt gesteld dat er wel mogelijkheden liggen. Er doen tenslotte maar drie gemeenten mee in de GrGa. Bij politieke partijen in de regio ligt ook een mogelijkheid om gezamenlijk een zienswijze voor te bereiden, maar ook dat gebeurt nog nauwelijks. Voor een veel grotere GR is het in de ogen van de raadsleden wellicht zelfs ondoenlijk.

4.6 Bevindingen

Deelvraag 3 van dit onderzoek is: *“Heeft de raad de sturings- en toezichtmogelijkheden optimaal kunnen benutten?”*. Doordat de raad de begroting en de jaarrekening elk jaar te laat kreeg, was er minder tijd beschikbaar, bijvoorbeeld om een zienswijze in te dienen. De informatie in de jaarrekening en begroting was summier en gaf niet of beperkt antwoord op de W-vragen. Ook dat is niet optimaal. Over de grote veranderingen bij de GrGa door de wetwijziging is de raad eenmaal, in een periode van vier jaar geïnformeerd, ook niet optimaal. De verordening voor Beschut werken is niet volledig ingevuld, omdat de voorzieningen in de verordening niet zijn toegevoegd. De wijziging van de Gr is in eerste instantie niet conform de Wgr verlopen.

Aan de andere kant: de raad heeft in drie jaar tijd nauwelijks zelf initiatief genomen. Slechts tweemaal is er een motie ingediend. Schriftelijke vragen zijn nooit gesteld.

Deelvraag 4 van dit onderzoek is: *“Welke problemen doen zich in de praktijk voor bij de sturing en controle van de uitvoering van de gesubsidieerde arbeid via een WGR?”*

In het gesprek met de raadsleden werd duidelijk dat raadsleden weinig tijd hebben om de stukken van GrGa te bestuderen omdat ze de afgelopen jaren stevast een maand later werden opgestuurd dan wettelijk verplicht is. De stukken bleven veel te lang op het gemeentehuis steken, de GrGa had de stukken tijdig opgestuurd. De opzet en structuur van de GrGa bleek voor raadsleden onduidelijk en het gevoel bestaat dat de raad weinig of geen invloed kan uitoefenen doordat de uitvoering ver op afstand is geplaatst. Het gebrek aan scheiding van taken werd door de raad als ongewenst betiteld.

Bevindingen uit hoofdstuk 4:

12. Op basis van de begroting en de rekening van de gemeente en de GrGa kunnen niet alle drie W vragen goed worden beantwoord.
13. De termijnen voor de begroting en de jaarrekening aan de raad uit de Wgr worden niet gehaald.
14. Het college informeert de raad summier als het gaat om ontwikkelingen buiten de begroting en rekening om.
15. De verordening voor beschut werken voldoet aan twee eisen en aan de derde eis' welke voorzieningen de gemeente aanbiedt' wordt in de toelichting verwezen naar de GrGa.
16. De wijziging van de GrGa ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling zijn in eerste instantie niet , maar inmiddels wel conform de Wgr.
17. Raadsleden hebben een informatierecht en kunnen het college alle gewenste informatie vragen over het door het college gevoerde bestuur. De raad heeft dit niet proactief gedaan.
18. Het college stelt geen uitvoeringsplan op waardoor ze geen prioriteiten vaststelt en de cliëntenadviesraad buitenspel zet.
19. Doordat de raad de stukken stevast te laat krijgt, heeft ze te weinig tijd om erop in te gaan. De druk hiervan is mede de oorzaak van het ontbreken van vragen, debat en zienswijzen door de raad.
20. De raad vindt een scheiding van de taken wenselijk.
21. Het succes van Noorderkwartier in de laatste jaren heeft de kritische blik ook wat verminderd.

Bijlage 1 - Onderzoeksvragen beantwoord en normenkader

onderzoeksvragen	normen	toelichting	oordeel
Zijn de gemeentelijke taken op het gebied van gesubsidieerde arbeid specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd en in de GRGA opgenomen?	De gemeentelijke taken en doelen op het gebied van gesubsidieerde arbeid zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd en in de bestaande GrGa, beleidsnotitie of begroting voor de raad vastgelegd. De middelen voor de uitvoering van het beleid moeten blijken uit de gemeentelijke begrotings- en verantwoordingsstukken	In de regeling zelf zijn de taken vastgelegd, In de begroting zijn de doelen de landelijke taakstelling en een gezonde financiële huishouding. Beleidsdoelen voor de gemeente zelf zijn niet opgenomen. In de verantwoordingsstukken zijn de drie W-vragen niet altijd voldoende uitgewerkt.	deels
Welke regels uit wettelijke en lokale voorschriften en de Nota verbonden partijen zijn van toepassing op de GRGA?	De regels uit wettelijke en lokale voorschriften zoals de Gemeentewet, de Wgr, en de GrGa zijn rechtmatig toegepast voor de positie van de raad.	De regels uit de wettelijke en lokale voorschriften zijn rechtmatig uitgevoerd. De termijn waarop de raad de informatievoorziening moet ontvangen wordt echter wel overschreden.	deels
Wat zijn de sturings- en toezichtmogelijkheden van de raad bij deelname in een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wgr, en wat is hierover geregeld in de GRGA?	Geen wat betreft het eerste deel van de vraag.: de sturings- en toezichtmogelijkheden vanuit de Wgr zijn in de GrGa beschreven.	Het antwoord op het eerste deel van deze onderzoeksvraag is een beschrijving van de bestaande situatie. Bij deze vraag formuleert de rekenkamercommissie dan ook geen norm.	voldoende
Heeft de raad de sturings- en toezichtmogelijkheden optimaal kunnen benutten?	De raad heeft de beschikking over de instrumenten uit de Wgr en de GrGa zoals de wetgever het heeft bedoeld.	n.v.t.	deels
Welke problemen doen zich in de praktijk voor bij de sturing en controle van de uitvoering van de gesubsidieerde arbeid via een wgr?	De raad controleert in de praktijk of de uitvoering van de gesubsidieerde arbeid doelmatig is en bij ondoelmatigheden stuurt de raad.	De raad heeft met de begroting, meerjaren-begroting en jaarrekening op papier informatie in handen om te controleren en te sturen. De informatie bevat geen concrete specifieke doelen voor de gemeente en daardoor is sturen op de doelmatigheid niet goed mogelijk.	deels
Was de sturing en controle uiteindelijk effectief?	De raad heeft de sturing en controle van de GrGa doeltreffend uitgevoerd door de beschikbare instrumenten te benutten.	De raad heeft geen tijdige en volledige informatie gekregen en daarom niet effectief kunnen sturen en toezicht houden.	deels

Bijlage 2 - Lijst van bronnen en van geïnterviewden

Van de gemeente Den Helder

1. Concept kadernota Wsw: "Meedoen in de Wsw", 15 april 2008
2. 3D Beleidsplan: "Op weg naar een zorgzame samenleving", 22 oktober 2014
3. Register van aandeelhouders van Noorderkwartier N.V.
4. B&W-advies voor de AB/DB-vergaderingen van de GrGa met bijlagen van de jaren 2014, 2015 en 2016
5. Raadsbesluit Voorstel tot vaststelling van de Re-integratieverordening Participatiewet, 6 oktober 2014
6. Beleidsnota Verbonden partijen 2009, zonder datum
7. Raadsvoorstel Transitieplan Sociaal Domein "Naar een vitale samenleving", 9 september 2014
8. Raadsbesluiten "Voorstel tot het voorzien in de gemeentelijke vertegenwoordiging in de besturen van de zes gemeenschappelijke regelingen" in 2014 en 2015
9. Raadsinformatiebrief Bestuursopdracht projectorganisatie Sociaal Domein Kop van Noord-Holland, 26 juni 2012
10. Raadsbesluit Financiële verordening 2015 ex artikel 212 Gemeentewet, 30 maart 2015
11. Jaarrekeningen 2013, 2014 en 2015
12. Begrotingen 2015, 2016 en 2017
13. Strategische visie in het Sociaal Domein in de Kop van Noord-Holland "Met Kop en schouders", 15 oktober 2013
14. Offerte-uitvraag voor onderzoek naar en advies voor een organisatiemodel / businesscase, 4 oktober 2016
15. Raadsinformatiebrief, Procesverloop en ontwikkeling regionale uitvoeringsorganisatie voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, 18 oktober 2016
16. Raadsbesluit, Strategische visie Sociaal domein Kop van Noord-Holland, 17 juni 2013
17. Re-integratieverordening Gemeente Den Helder, 20 oktober 2014
18. Transitieplan Sociaal Domein "Naar een vitale samenleving", geamendeerde versie, 20 oktober 2014
19. Raadsbesluiten, Wijzigingen GrGa, 2014, 2015 en 2016
20. Gemeenschappelijke regelingen Gesubsidieerde Arbeid, 1999 - 2016

Van de GrGa

1. Verordening wachtlijstbeheer, 16 september 2010
2. Verordening cliëntenparticipatie Wsw, 29 mei 2008
3. Brief van de provincie Noord-Holland aan de GrGa over de financiële positie 2017, 22 december 2016
4. Gemeenschappelijke regeling, mei 2008
5. Convenant regionale uitvoering van de Wsw in de Kop van Noord-Holland, 8 maart 2013
6. Mandaat uitvoering publieke taken Wsw en Beschut Werken, 3 december 2015 en 9 juni 2008
7. Treasurystatuut GrGa, 23 juni 2016
8. Statutenwijziging GrGa, 1 juni 2007
9. Convenant regionale uitvoering Wsw Kop van Noord-Holland 2015, 20 november 2014
10. Startnotitie Modernisering Wsw "Meedoen in de Wsw", 27 maart 2008
11. Jaarrekeningen 2013, 2014 en 2015
12. Begrotingen 2015, 2016 en 2017

Van Noorderkwartier

1. Akte van oprichting van de naamloze vennootschap Noorderkwartier, 17 december 1999
2. Agenda's en verslagen van de AvA's van Noorderkwartier over 2014, 2015 en 2016
3. Begrotingen Noorderkwartier N.V. van 2014, 2015 en 2016
4. Jaarverslagen Noorderkwartier N.V. van, 2013, 2014, 2015
5. Toezichtprotocol Noorderkwartier, 20 november 2009
6. Statutenwijziging 2007 Noorderkwartier

Overige bronnen

1. Berenschot "Het schaakbord van de Participatiewet, de gemeente aan zet", oktober 2014
2. Ministerie van BiZa Brief wijzigingen van de Wgr, 5 december 2014
3. Vereniging van Griffiers, Grip op regionale samenwerking, Sdu 2015
4. Gemeente Schagen, Werkwijze gemeenschappelijke regelingen, september 2014
5. RKC Den Helder, Rapport verbonden partijen, september 2016
6. VNG, Vernieuwing van de begroting en verantwoording van de gemeenten, geen datum
7. Handreiking Beschut werk, Programmaraad, samenvoordeklant.nl, december 2014

Geïnterviewden

Pieter Kos	College B&W Den Helder	Wethouder Sociaal Domein
Annemarie Torringa	Gemeente Den Helder	Beleidsmedewerker Sociaal Domein en accounthouder GrGa
Marloes Frederiks	Gemeente Den Helder	Juridisch medewerker
Fred Ruiten	Gemeente Den Helder	Afdelingshoofd Financiën
Willemijn Bakker	Gemeente Den Helder	Afdelingshoofd Sociaal Domein
Robert Dings	Gemeente Den Helder	Controller Sociaal Domein
Jan de Moel	GrGa	Secretaris van de GR
Jan van Hooff	Noorderkwartier	Directeur Noorderkwartier

Deelnemers raadsgesprek

Mw. Houtveen	CDA	Raadslid
Mw. Schrijver	CDA	Raadslid
Mw. Post	Sociaal Lokaal	Raadslid
Dhr. Vlaming	Sociaal Lokaal	Commissielid
Dhr. Wouters	Behoorlijk Bestuur	Raadslid
Dhr. van Wamel	Behoorlijk Bestuur	Commissielid
Mw. van Driesten	Vrije Socialisten	Raadslid
Mw. Dol	GroenLinks	Raadslid
Mw. Biersteker	ChristenUnie	Raadslid
Dhr. Visser	VVD	Raadslid
Mw. de Vries	D66	Commissielid
Dhr. Klut	D66	Raadslid
Dhr. Reenders	Stadspartij Den Helder	Raadslid
Dhr. Nuninga	Stadspartij Den Helder	Raadslid
Dhr. Assorgia	Beter voor Den Helder	Raadslid
Mw. Pater	Beter voor Den Helder	Raadslid