

BIJLAGE 1: BEVINDINGEN VAN HET ONDERZOEK

Zowel in de interview- als in de enquêtefase ben ik uitgegaan van de spelregels zoals deze zijn opgenomen in de nota Verbonden Partijen. De bevindingen zullen dus per spelregel worden vermeld. Voor de exacte resultaten van de enquête en de interviewverslagen verwijs ik naar de bijlagen 2 en 3.

Algemene opmerkingen

Voorafgaand aan de interviews en de enquêtes heb ik de verschillende actoren gevraagd een algemeen oordeel te geven over de Nota.

Bij de interviews kwam hierbij in vrijwel alle gevallen het belangrijkste standpunt over de nota naar voren. Het daarna doorlopen van de spelregels was vervolgens meer een verfijning van dit standpunt.

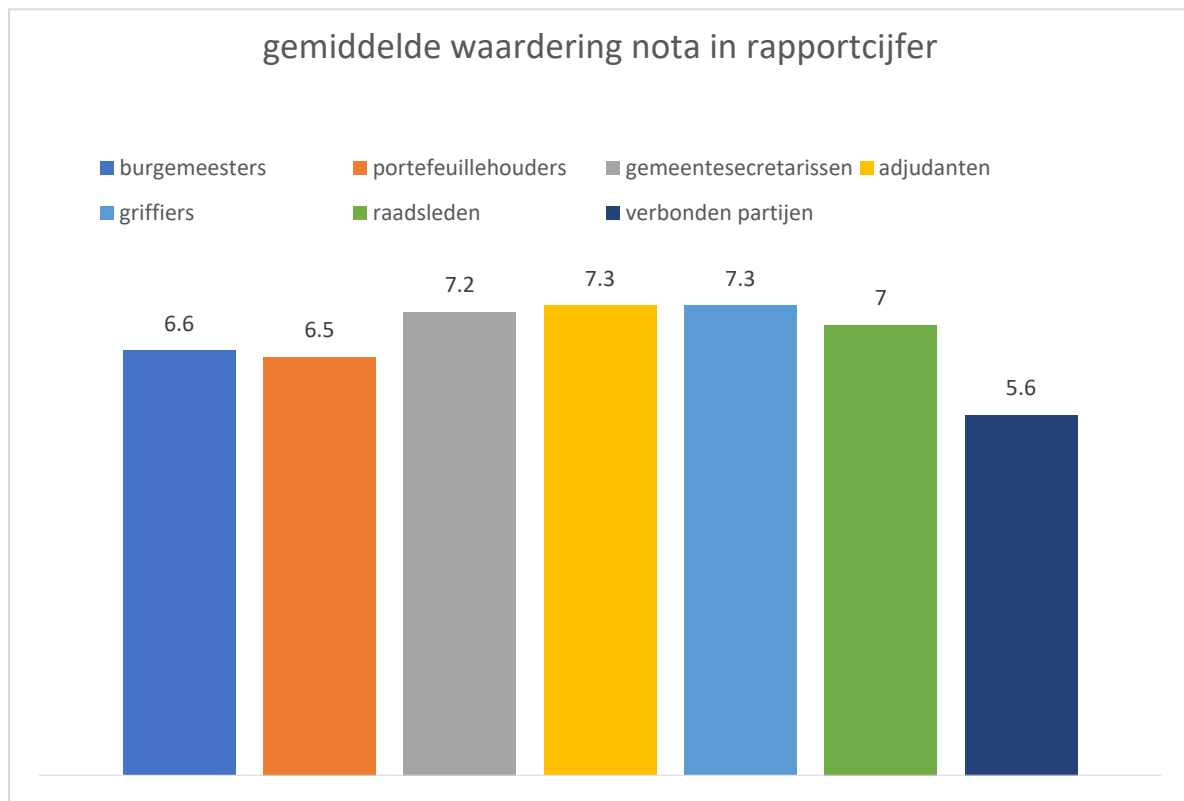
Enkele opvallende algemene opmerkingen uit de interviews zijn hieronder geciteerd:

1. “We moeten het niet complexer maken dan het is”
2. “Sturing van verbonden partijen zou op drie niveaus plaats moeten vinden: op bedrijfsvoering, op inhoud en op politiek niveau”
3. “Een verbonden partij is als een gemeentelijke afdeling: ze voeren taken uit, maar dan op afstand. Ze zouden dus ook op dezelfde wijze moeten worden gecontroleerd op output”
4. “De nota is een prima instrument, maar wat je er in zet, kan alleen worden afgedwongen als het ook in de GR zelf staat”.
5. “Alle informatie vanuit de GR'en komt tegelijk. Kan de informatie niet wat beter worden gespreid over het jaar?”
6. “De focus ligt te veel op financiële controle, met het gevaar dat je controle op inhoud uit het oog verliest”
7. “Wat moet een GR doen en wat is leuk, maar niet noodzakelijk? Pas als we dat weten kunnen we financieel sturen”
8. “Verbonden partijen laten zich slecht met elkaar vergelijken, omdat hun taken, aard en opzet zo verschillend zijn”
9. “We moeten ons afvragen of de overwegingen die tot de nota hebben geleid nog wel gelden”
10. “De nota hoeft niet veranderd, wel het gedrag van de raden”
11. “De spelregels gaan niet in op het effect dat de verbonden partij sorteert”
12. “De nota gaat uit van uniformiteit maar daar is in de praktijk geen sprake van. Er is geen mogelijkheid voor maatwerk”
13. “De nota is erg technisch-financieel ingestoken. Waar is de inhoudelijke component?”
14. “Hoe organiseren gemeenten het gesprek over verbonden partijen in het eigen gemeentehuis? Daarover zou ook moeten worden gesproken”
15. “Grip is prima, maar pas op voor overregulering en schijnconstructies”
16. “Graag bij de nota een sjabloon met data maken, zodat duidelijk is welke jaarstukken met elkaar moeten worden vergeleken”

17. “Maak niet één wethouder verantwoordelijk, maar splits opdrachtgeverschap en eigenaarschap”
18. “Maak verbonden partijen per definitie eindig voor een periode van 5 jaar, met een mogelijkheid tot verlengen”
19. “Verbonden partijen zijn een vierde bestuurslaag. Is dit wenselijk en democratisch?”
20. “De nota is een prima basis, maar staat of valt met gedrag”

Uit deze citaten blijkt allereerst dat het onderwerp als ingewikkeld wordt ervaren. Verder valt direct op dat een heleboel uitspraken gaan over verbonden partijen zelf. Daarom moest er gedurende de evaluatie voor worden gewaakt dat de evaluatie van de nota niet werd verward met evaluatie van de verbonden partij zelf. Ik heb daarom bewust in de interviews geprobeerd de standpunten algemeen te houden en steeds het gesprek terug te halen naar wat er in de nota staat. Dit neemt niet weg dat een evaluatie van de verbonden partijen zélf door veel van de geïnterviewden wordt genoemd als een verbeterpunt. Hier wordt verder op in gegaan bij spelregel 6.

Als algemene vraag bij de enquête is gevraagd of een rapportcijfer kon worden gegeven voor de gehele nota.



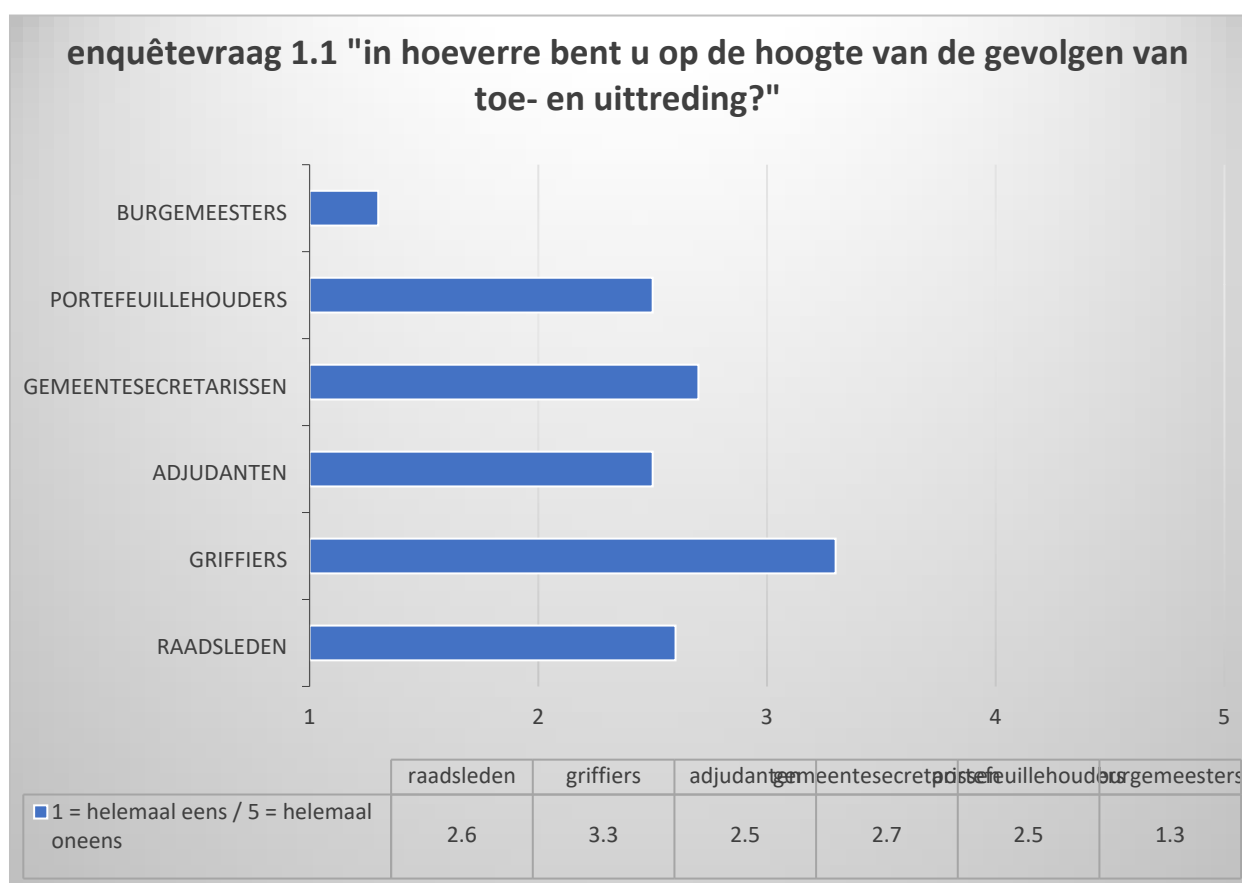
Hierbij valt op dat de nota ongeveer gelijk (en het hoogst) scoort onder gemeentesecretarissen, griffiers en adjudanten. Ook onder raadsleden scoort de nota goed. De cijfers zijn echter lager onder bestuurders (burgemeesters en portefeuillehouders) en de verbonden partijen zelf.

Spelregel 1 Afspraken tussen gemeenten en verbonden partijen (bij het aangaan van een verbonden partij)

Bij het aangaan van een verbonden partij leggen de deelnemers nadrukkelijk vast hoe de informatievoorziening (frequentie, vorm en inhoud) dient te verlopen en welke evaluatiemomenten er zijn.

Deze spelregel gaat allereerst over de afspraken die tussen gemeente en verbonden partij worden gemaakt bij het aangaan van een verbonden partij. Dat speelt dus alleen als er een nieuw samenwerkingsverband zou worden aangegaan. Het nut van deze spelregel bij het aangaan van een verbonden partij wordt door niemand in twijfel getrokken. Het is echter zeker zo interessant om (ook) te kijken naar spelregels voor het evalueren en beëindigen van een samenwerkingsverband.

Allereerst is hier in de enquête de vraag gesteld in hoeverre de actoren (het gevoel hebben) op de hoogte te zijn van de gevolgen van toe- en uittreding van deelnemers bij een verbonden partij. Hiervoor is een schaal van 1-5 gehanteerd, waarbij de 1 staat voor helemaal eens en een 5 voor helemaal oneens.



Wat opvalt is dat met name burgemeesters aangeven goed te weten wat de gevolgen zijn van toe- en uittreding van een verbonden partij, maar dat dit voor de overige actoren minder duidelijk is.

Aan de verbonden partijen is een andere vraag gesteld, namelijk of zij van mening zijn dat de gemeentes goed genoeg op de hoogte zijn van deze gevolgen van toe – en uittreding. De verbonden partijen beantwoorden deze vraag met een 2,7.

Vervolgens is in de enquête de vraag gesteld of het wenselijk is om een checklist op te stellen met regels voor toe- en uittreding bij een verbonden partij. Wat zijn de onderwerpen die zeker zouden moeten worden geregeld?

In de enquête lijken de respondenten het over de checklist min of meer eens te zijn. Een checklist met minimaal te regelen onderwerpen lijkt de meeste respondenten een goed idee.

In de interviews wordt deze vraag wisselend beantwoord. Meerdere respondenten geven aan een lijst wel handig te vinden, maar vinden het vervolgens lastig aan te geven wat daar dan in zou moeten komen staan. Maatwerk en het inspelen op actualiteit blijft belangrijk. Het is belangrijk dat het een dynamische lijst wordt en dat niet alles 'dichtgetimmerd' wordt. Ook wordt aangegeven dat het mooi is om alles te willen regelen, maar dat één en ander uiteindelijk toch staat of valt met de wijze waarop met de regels wordt omgegaan.



Onderwerpen voor een mogelijke checklist die in de interviews worden aangegeven zijn:

- Doel van de samenwerking;
- Doel en resultaat van de samenwerking;

- Cyclus (termijnen) en informatievoorziening. Op welk niveau wordt begroot, momenten van meerjarenbegroting;
- Over welke onderwerpen een zienswijze wordt gevraagd, bijvoorbeeld uitbreiding van het takenpakket;
- Hoe wordt omgegaan met indexering, reservevorming en berekeningswijze van exit-kosten;
- Op welke wijze de bijdrage wordt bepaald;
- Hoe en wanneer wordt bijgesteld, dus niet alleen financieel maar ook beleidsinhoudelijk en hoe wordt de raad erbij betrokken;
- Onder welke voorwaarden, ook financieel en inhoudelijk uittreding mogelijk is;
- Moment waarop de GR wordt geëvalueerd en op welke punten;
- Moment van liquidatie / stopzetting (indien relevant);
- Overgangsregeling
- Onderbouwing, motivatie van uittreden.

Voor een deel zijn dit onderwerpen die reeds op grond van de Wgr verplicht in een GR moeten worden opgenomen. Voor een deel zijn het ook nieuwe onderwerpen die dus bij een actualisatie van de nota zouden kunnen worden meegenomen.

Tevens wordt aangegeven (en dit geldt overigens niet alleen voor deze spelregel) dat om deze wensen echt af te dwingen, deze onderwerpen echt zullen moeten worden opgenomen in de GR zelf. Alleen opnemen in de nota volstaat niet om afspraken over deze onderwerpen (juridisch) af te kunnen dwingen, mocht dit nodig zijn. Sommige geïnterviewden adviseren daarom een wat minder vrijblijvende formulering van de nota.

Dit geldt ook voor het kopje 'mogelijke invulling' bij alle spelregels in de nota. Dit biedt namelijk veel ruimte voor interpretatie.

Spelregel 2 Informatievoorziening

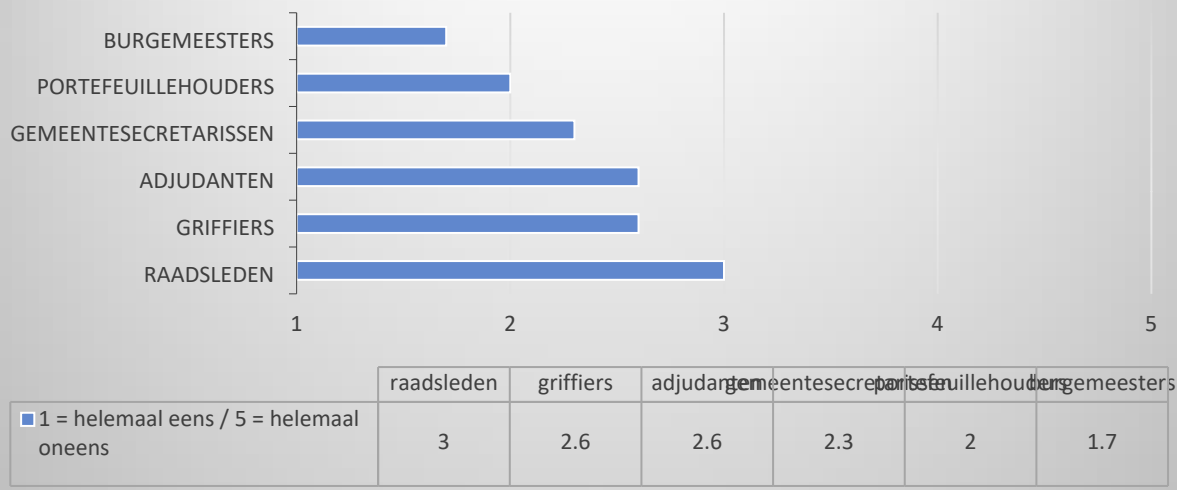
Er dient een tijdige, juiste en volledige (actieve) informatiestroom op gang te worden gebracht, die het mogelijk maakt verantwoording af te leggen en die de raad in positie brengt om (gevraagde) nieuwe kaders te stellen. Zowel het college, de verbonden partij als de gemeenteraad zelf dienen hierin hun verantwoordelijkheid te nemen.

Bij deze spelregel is vooral onderzoek gedaan naar de informatievoorziening van de verbonden naar de gemeentes en naar de informatievoorziening binnen de gemeentes zelf.

Is de informatie die wordt ontvangen tijdig, juist en volledig? Geeft deze de raden voldoende inzicht om hun kaderstellende taak uit te voeren? En hoe vullen de actoren hun verantwoordelijkheid in?

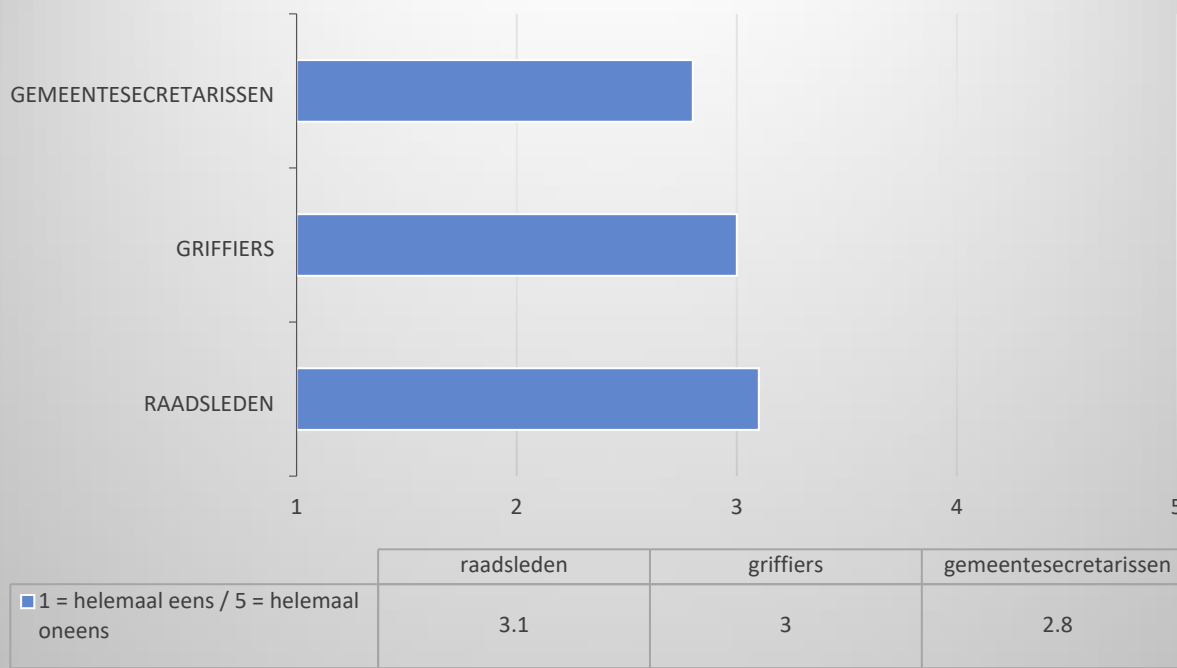
In de enquête is de vraag gesteld of de partijen van mening zijn of de informatie die zij ontvangen tijdig, juist en volledig is. Deze vraag wordt met name door de bestuurders positief beantwoord. De raadsleden zijn hierover een stuk kritischer.

enquêtevraag 2.1 "de informatie die ik ontvang over verbonden partijen is tijdig, juist en volledig"



Vervolgens zijn de gemeentesecretarissen, griffiers en raadsleden gevraagd of de informatie die zij van de verbonden partijen ontvangen, maakt dat de raad haar kaderstellende taak kan uitvoeren (vraag 2.2). De mening daarover is wat minder positief. De vraag wordt twijfelachtig beantwoord, niet eens en niet oneens.

enquêtevraag 2.2 "maakt de informatie dat de raad haar kaderstellende taak kan uitvoeren?"



Bij deze enquêtevraag zijn wat nuances aangebracht gelet op de rol van de verschillende actoren.

De verbonden partijen is de vraag gesteld (vraag 2.1) of zij van mening zijn dat de nota de zekerheid geeft dat de gemeentes voldoende worden geïnformeerd over de werkzaamheden en het beleid van verbonden partijen. Deze vraag wordt beantwoord met een 3,7, dus er kan worden gesteld dat de verbonden partijen dit betwijfelen.

Burgemeesters en portefeuillehouders is de vraag gesteld of zij de raad actief informeren over verbonden partijen (enquêtevraag 2.2). Zij beantwoorden deze vraag met een 1,7, respectievelijk een 1,5. Bestuurders zijn dus positief over hun actieve rol bij het informeren over verbonden partijen. Dit beeld wordt slechts deels onderschreven door de adjudanten. Zij kregen de vraag of in hun gemeente actief wordt omgegaan met het informeren over verbonden partijen (vraag 2.2) en beantwoorden deze met gemiddeld een 2,7.

In de verdiepende interviews ontstaat een enigszins ander beeld. In de interviews zijn bij dit onderdeel de volgende vragen gesteld:

- Wat is uw mening over de informatievoorziening zoals die nu in de regeling staat?
- Is de raad in uw gemeente actief in vragen over verbonden partijen? Waarom wel / niet?
- Op wat voor manieren vindt u dat de raad geïnformeerd moet worden over verbonden partijen?
- Kent u de indeling in risicoprofielen? Vindt dit plaats en werkt dit?
- Zijn verbonden partijen een vast agendapunt op de raadsagenda? Werkt dit?

Uit deze vragen komt het beeld naar voren dat in de praktijk toch wel afwijkt van de theorie. Raadsleden stellen met name vragen over verbonden partijen als er een relatie is met de besluitvorming over de financiële documenten of als er een actuele kwestie speelt. Het is geen vanzelfsprekendheid dat dit gebeurt.

Raadsleden geven voorts aan dat de informatie vaak te laat komt en te veel is om er gericht vragen over te kunnen stellen. Raadsleden stellen hun vragen over verbonden partijen aan de portefeuillehouder, griffier of de adjudant, maar niet rechtstreeks aan de verbonden partij zelf.

Enkele geïnterviewden geven aan dat bij het stellen van vragen de hiervoor geldende procedure duidelijker zou moeten zijn: *“De informatievoorziening is primair een verantwoordelijkheid van de colleges. Ieder college zal lokaal moeten bepalen of en hoe de eigen raad te informeren. Aandachtspunt daarbij is dat het niet zo kan zijn dat directies van GR'en rechtstreeks de griffie gaan voorzien van informatie. Daarmee is het college buiten spel, wat nooit de bedoeling kan zijn.”*

Raadsleden geven zelf ook aan dat ze wel proactiever zouden willen zijn in het stellen van vragen over verbonden partijen, maar dat ze vaak onvoldoende geïnformeerd zijn of het onderwerp te complex vinden om er vragen over te kunnen stellen. Het kost te veel tijd om je er echt goed in te verdiepen. Onbekend maakt onbemind.

Raadsleden geven aan dat ze liever concreet worden geïnformeerd over de output van de verbonden partijen dan met een algemene informatiebijeenkomst. Deze meetings zijn vaak te weinig concreet en leveren daarom te weinig op.

Om de informatievoorziening aan de raden beter vorm te geven worden in de interviews diverse suggesties gedaan, zoals:

- Er zou een jaarkalender moeten zijn, waarop wordt ingepland wanneer de raad wat krijgt. Nu komt alles tegelijk en wordt de raad overbelast. Rapportages zouden beter moeten worden gespreid.
- Voor iedere periode zou moeten worden afgesproken wat de verbonden partij in deze periode gaat doen. Dan kan achteraf duidelijker door de raad worden gecheckt of deze doelen ook zijn behaald en wordt het de raad gemakkelijker gemaakt om te controleren en (nieuwe) kaders te stellen.
- Informeer niet te veel op details, maar over het behalen van heldere, SMART geformuleerde doelstellingen.
- Iedere rapportage zou moeten zijn voorzien van een samenvatting waarin wordt aangegeven hoe deze werkzaamheden het doel van de verbonden partij dienen, hoe dit doel is bereikt en wat de verbonden partij in de toekomst gaat doen.
- Om nieuwe raadsleden 'op vlieghoogte' te brengen, wordt de suggestie gedaan om éénmalig van iedere verbonden partij een filmpje te maken, waarin de verbonden partij zich voorstelt en uitlegt wat haar taken zijn en veel gestelde vragen beantwoord. Deze filmpjes kunnen via het raadsinformatiesysteem op elk gewenst moment worden teruggekeken. Dan zijn dergelijke introducties tijdens informatieve bijeenkomsten niet meer nodig en kan er tijdens deze bijeenkomsten direct 'de diepte in' worden gegaan.
- Treedt als verbonden partij ook meer naar buiten en vraag de deelnemers hoe zij graag geïnformeerd willen worden. En geef meer informatie over de activiteiten en doelen. Zo kan het 'onbekend maakt onbemind' worden doorbroken.

De verbonden partijen zelf is ook gevraagd of zij van mening zijn dat de gemeente voldoende actief zijn in het stellen van vragen (enquêtevraag 2.2). Zij beantwoorden in de enquête deze vraag met een 1,7 en antwoorden daarmee deze vraag overwegende positief.

In de interviews geven de verbonden partijen wel aan dat de opkomst van raadsleden bij de informatiebijeenkomsten summier is. Ze hebben het gevoel dat het onderwerp niet echt leeft en zouden liever vanuit de inhoud het gesprek met de raden aangaan, in plaats van alleen financieel-juridisch. Raden voldoen wel aan de regels van de P&C cyclus, maar zouden actiever mogen zijn. De verbonden partijen begrijpen dit ook wel, omdat de dossiers soms abstract en complex zijn. Dit zou kunnen worden doorbroken door het organiseren van informele 'thema-café's', met gastsprekers. Vragen van raden worden primair ontvangen via adjudanten en portefeuillehouders. En raden kunnen ook een verbonden partij zelf uitnodigen als ze meer informatie willen. De verbonden partijen geven voorts aan zelf ook nog wel actiever te kunnen zijn in hun informatieverstrekking.

Ook de indeling in risicoprofielen zoals voorgeschreven in de nota is in de interviews aan de orde gesteld. Hier ontstaat het beeld dat dit in de praktijk een lastig thema is. Velen kennen de indeling in de eigen gemeente niet, merken dat er in de praktijk nauwelijks iets mee wordt gedaan of vinden indeling risicoprofielen een (te) theoretisch model. Verbonden partijen vragen zich af hoe deze indeling tot stand komt. Vanuit de gemeentes (adjudanten en griffiers) wordt aangegeven dat er behoefte is aan enkele parameters waarlangs een raad naar een verbonden partij kan kijken, zodat kan worden bepaald welke verbonden partij een risicoprofiel heeft dat intensievere aandacht wenselijk maakt.

Tot slot is de vraag gesteld of verbonden partijen een vast onderdeel zijn op de agenda voor de raad. Het beeld dat hier ontstaat wisselt. Soms is het een vast onderdeel op de raadsagenda, soms (nog) niet, maar is dit wel een voornemen van de raad. Maar ook als verbonden partijen een wel vast agendapunt zijn op

de raads- of commissieagenda betekent dit niet altijd dat er veel over gesproken wordt in de vergaderingen. Als het agendapunt zonder er inhoudelijk op in te gaan wordt gepasseerd, heeft dit niet veel zin, zo wordt meermaals aangegeven. Ook wordt aangegeven dat het zowel een rol van de raad als van de portefeuillehouders en de burgemeester is om dit agendapunt meer tot zijn recht te laten komen. Het agendapunt kan worden gebruikt om raadsleden aan elkaar te laten terugkoppelen over verbonden partijen en om aan het college vragen te stellen over gemeentelijke samenwerking. Griffies zouden hierin ook kunnen faciliteren door data van bijeenkomsten van verbonden partijen die in de afgelopen periode hebben plaatsgevonden onder dit agendapunt op te nemen. Zo wordt duidelijker wat met het agendapunt wordt bedoeld en worden raadsleden en portefeuillehouders meer uitgenodigd om er iets over te zeggen.

Spelregel 3 Afstemming en aansturing

Gemeenten bundelen de krachten en dragen samen zorg voor integrale aansturing. Zowel ambtelijke als bestuurlijke voorbereiding gebeurt (deels) gezamenlijk met ruimte voor lokale aanvullingen, waarbij één gemeente per verbonden partij de leiding neemt.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat het stelsel van een contactambtenaar en een verantwoordelijk portefeuillehouder per verbonden partij goed lijkt te werken. Deze zijn binnen de eigen gemeente bekend en de actoren (interviews raadsleden en griffiers) weten ze goed te vinden.

In de afstemming is het nog wel zoeken naar de juiste werkwijze. De geïnterviewden zijn van mening dat de nota hiervoor een goed uitgangspunt biedt. Wel is het nog zoeken naar de exacte invulling. Aangegeven wordt dat men wat gerichter en actiever de afstemming met de verbonden partijen zou willen aanjagen en minder reactief zou willen zijn.

De gemeentes zouden meer aan de voorkant betrokken willen worden bij het prioriteren en het stellen van strategische doelen door de verbonden partijen (interview bestuurder).

Een andere opmerking die in de interviews bij deze spelregel naar voren komt (raadsleden), is die van de 'pettenproblematiek'. Portefeuillehouders maken deel uit van het bestuur van een verbonden partij en worden hiervoor door de raad ter verantwoording geroepen. Dit kan een spanningsveld opleveren.

In de enquête is bij deze spelregel voorts getracht een beeld te krijgen van het draagvlak voor het zogenaamde 'adoptiestelsel'. Dit stelsel houdt in dat een aantal raadsleden bij een gemeente één verbonden partij onder de loep nemen en het voortouw nemen bij de afstemming over en aansturing van deze verbonden partij en daarover aan de rest van de raad rapporteren.



In de enquête valt op dat met name adjudanten en raadsleden hier voorstander van lijken te zijn. Door bestuurders, griffiers en met name door de verbonden partijen wordt dit minder op prijs gesteld.

In de interviews bleek dit standpunt toch iets genuanceerder te liggen. Sommige geïnterviewde raadsleden gaven aan bij het adoptiestelsel vraagtekens te plaatsen bij de objectiviteit. Aangegeven wordt dat dit ingewikkeld kan liggen, omdat de mandaatvraag al snel wordt gesteld en wat het raadslid dan gaat doen. Voor het slagen van dit stelsel dient vertrouwen te worden gegeven aan andere fracties en dat blijkt niet vanzelfsprekend.

Ook geeft een geïnterviewde aan op deze reden geen voorstander te zijn van het adoptiemodel: *“Bij mij adopteert het college alle GR ‘en, dat is zijn taak, en adopteert de hele raad een GR als daar (politieke) aanleiding voor is (risicoprofiel). De reden daarvoor is dat de raad zijn rol op afstand hoort te spelen, de raad een politiek orgaan is en alleen wanneer dat politiek relevant is aandacht moet hebben voor de GR.”*

Andere kritische geluiden t.a.v. het adoptiestelsel zijn dat de raadsleden die voor een verbonden partij rapporteur zijn, zich actiever zouden mogen opstellen: *“Twee raadsleden laten zich bijpraten. De griffier maakt een verslag en dat gaat ter kennisname naar de raad. Het zou zo moeten zijn dat de twee adoptanten actief in de raad verslag doen over de regeling en de info die ze opgedaan hebben.”*

Ook geeft een raadslid aan het adoptiestelsel symptoombestrijding te vinden: *“Als het gaat om pakken papier, die ervoor zorgen dat we de lasten moeten delen, dan moeten we de pakken papier bestrijden”*. Dit raadslid stelt eerder voor om kritisch te kijken naar het effect dat de verbonden partij sorteert. Welke resultaat wordt behaald, wat betalen we hiervoor en hoe is dat elders geregeld?

Andere geïnterviewden bleken heel positief over het adoptiestelsel, mits objectief op basis van informatie, en dus niet politiek gekleurd, met elkaar wordt overlegd (raadsleden). En mits de terugkoppeling door de rapporteurs aan de rest van de raad goed loopt. De doorvertaling naar de rest van de raad is heel belangrijk voor het draagvlak.

Ook bestuurlijk wordt een meerwaarde gezien, omdat een dergelijke groep rapporteurs ook kan fungeren als een groep om vanuit het college informatie mee te delen (gemeentesecretaris) en omdat het onderwerp verbonden partijen niet te behappen is voor de raad (portefeuillehouder). Met een adoptiestelsel worden de lasten verdeeld. Wel is het een groeimodel, waarin raad, college en ambtelijk apparaat nog zoekende zijn en nog naar elkaar toe te groeien.

Om dit groeimodel beter tot zijn recht te laten komen, wordt de suggestie gedaan om voor de afstemming en sturing een aparte nota of handreiking met procesafspraken voor college, raad en regio op te stellen (griffier). Aangegeven wordt dat het adoptiestelsel *“zorgt voor een werkverdeling binnen de raad en zorgt er voor dat raadsleden zich enigszins verantwoordelijk voelen voor een verbonden partij. Het is wel zaak dat deze raadsleden onafhankelijk van het college de raad over actuele ontwikkelingen informeren. Adoptanten spelen vooral een rol bij het opstellen van de richtlijnen, de kaderbrieven, de begroting, de afwikkeling van zienswijzen en het toetsen van de jaarstukken.”*

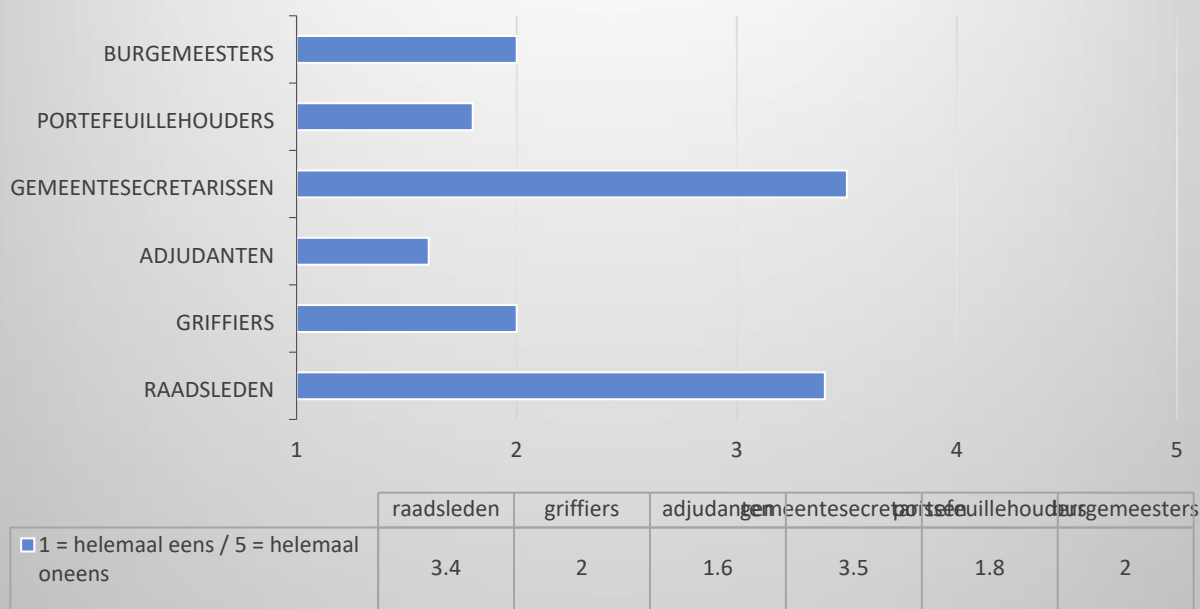
Het intergemeentelijk samenwerken en het formeren van een gemeente-overstijgende groep raadsleden die een verbonden partij adopteren bleek in de interviews nog een brug te ver. De geïnterviewden vrezen dat dit ten koste gaat van de lokale belangen. De belangen van de gemeenten in West-Brabant lopen zover uiteen dat dit praktisch niet te realiseren valt.

Eén raadslid geeft in een interview echter aan deze lokale inbreng minder belangrijk te vinden: *“Als je een gemeenschappelijke regeling aangaat, is dat per definitie voor een gemeenschappelijke belang. Iedereen moet zich er van tevoren van bewust zijn dat dit betekent dat je compromissen moet sluiten.”*

Overigens wordt door raadsleden in de interviews wel regelmatig aangegeven dat informeel overleg met andere raden wel wenselijk kan zijn. Bijvoorbeeld als alle raadsleden-rapporteurs van de verschillende gemeentes bij elkaar zouden komen. Voorgesteld wordt om bijvoorbeeld te beginnen met een groep van gemeenten die binnen West-Brabant intensief samenwerkt (zoals de De6 gemeenten), of themagericht. Eén raadslid geeft in een interview aan dat de vraag of intergemeentelijke afstemming wenselijk is, afhangt van het onderwerp.

Verbonden partijen zijn van mening dat hoe afstemming en aansturing verloopt per gemeente verschilt. Veel hangt ervan af of de contactambtenaar goed is aangehaakt. Ambtenaren zijn vaak meer gericht op de lokale opgave en richten daar hun capaciteit op. Op gemeentelijk niveau zou daarom de vraag moeten worden gesteld hoe het werk verdeeld wordt. Verbonden partijen constateren ook dat niet iedere gemeente werkt met een adoptiestelsel. Dat zegt iets over de cultuur binnen de raad. Terugkoppeling vanuit de rapporteurs naar de gehele raad is een verantwoordelijkheid van de raad zelf. Verbonden partijen zouden de afstemming liever op inhoud dan slechts op financieel-technisch niveau zien.

enquêtevraag 3.2 "ik stem regelmatig af met collega's² in de regio, als het gaat over verbonden partijen"



1

Voor wat betreft de regionale afstemming op dit moment: deze vindt vooral regelmatig plaats door adjudanten en portefeuillehouders. Gemeentesecretarissen zoeken elkaar minder vaak op over verbonden partijen, maar geven aan dat dit ook meer een taak is van de adjudanten en portefeuillehouders.

Raadsleden geven aan elkaar een stuk minder vaak op te zoeken, terwijl uit de interviews blijft dat hier wel behoefte aan is.

Verbonden partijen geven aan zeer regelmatig af te stemmen met de voor hen verantwoordelijke portefeuillehouder / contactambtenaar (score 1,3). Over het algemeen lijkt het dus met de mate waarin actoren elkaar weten te vinden wel goed te zitten.

Spelregel 4 Kaderstelling

Jaarlijks in november sturen deelnemers van de verbonden partijen richtlijnen aan de verbonden partij waarop de beleidsmatige en financiële kaders gebaseerd dienen te worden. In deze kaders geeft de gemeenschappelijke regeling op hoofdlijnen de uitgangspunten voor de begroting aan. De deelnemers dienen de kaders uiterlijk 1 februari te ontvangen.

In de nota is een procedure vastgelegd over hoe omgegaan wordt met kaderstelling. Deze wijkt op één onderdeel af van het bepaalde in de Wgr. Voor gemeenschappelijke regelingen geldt dat de deelnemers aan de gemeenschappelijke regelingen de algemene financiële en beleidsmatige kaders uiterlijk 1 februari

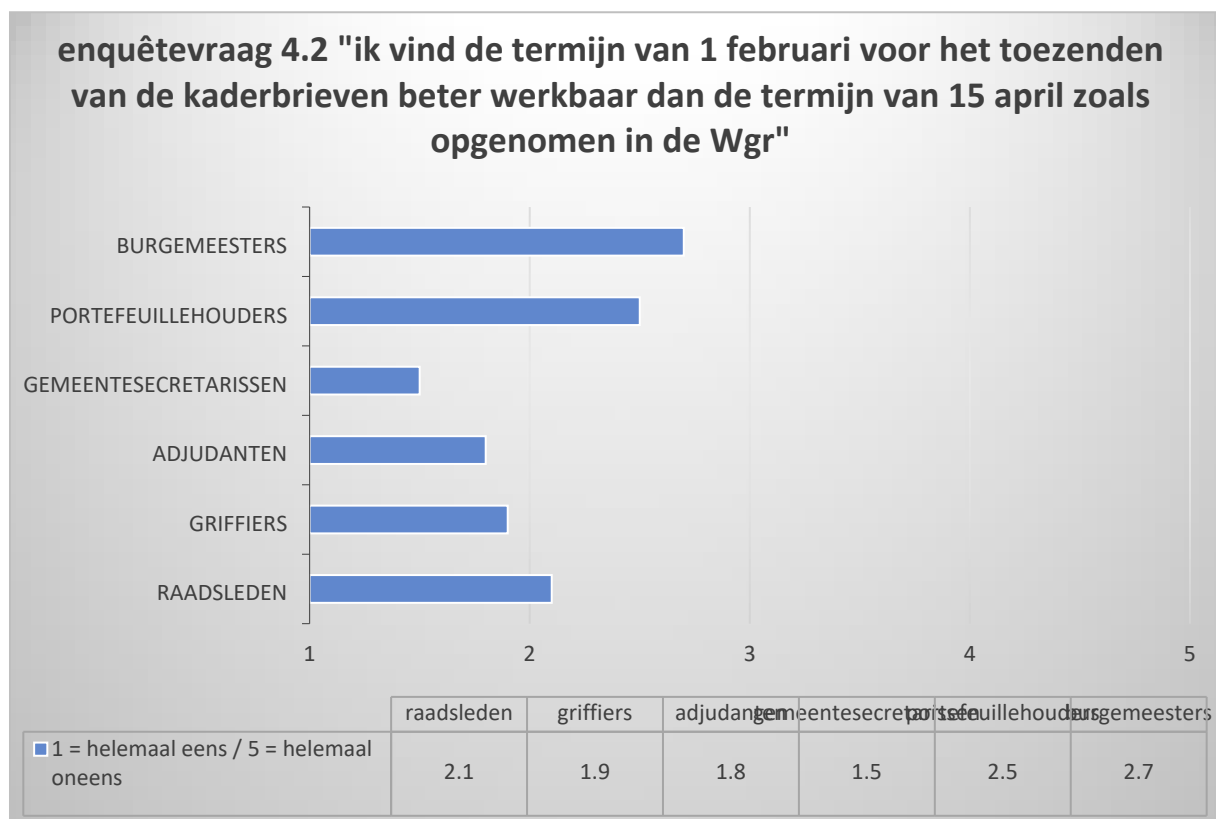
¹ Met collega's worden collega's per actor bedoeld: er is gevraagd of gemeentesecretarissen met collega-gemeentesecretarissen afstemmen, raadsleden met raadsleden uit andere gemeenten, etc.

ontvangen. In de Wgr is deze datum bepaald op 15 april (artikel 34b Wgr). In de nota is bewust gekozen voor een eerder datum om ruimte te creëren voor sturing aan de voorkant.

De vraag of de geïnterviewde personen tevreden waren met deze procedurele regels omtrent kaderstelling werd in de interviews vrijwel eenduidig positief beantwoord. Velen gaven aan dat de nota op dit onderdeel prima is, houden zo, de procedure en de termijnen hebben geen aanpassing nodig.

De afwijking van de Wgr op dit onderdeel wordt overwegend positief ervaren.

Dit beeld wordt bevestigd in de enquêteresultaten:

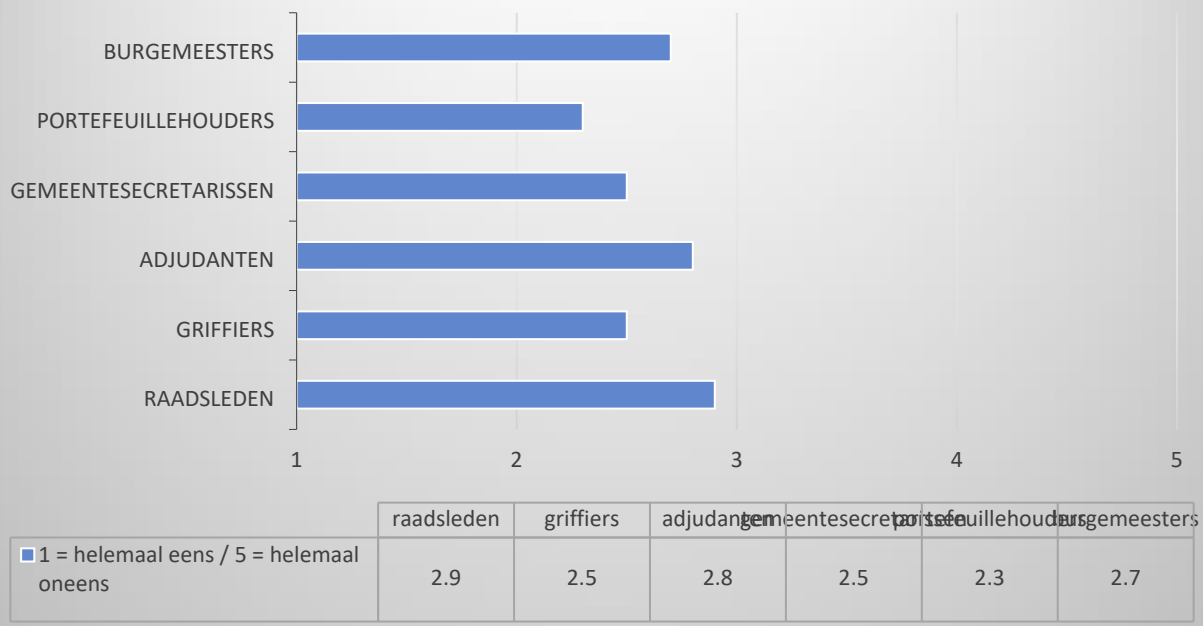


Verbonden partijen waarden deze termijn als antwoord op enquêtevraag 4.2 met een 3,7. Dit is ook wel logisch: waar de afwijking van de termijnen aan de zijde van de gemeenten meer ruimte creëert, zal deze ruimte minder worden aan de zijde van de verbonden partijen.

Zij moeten de kaderbrieven eerder toezenden, en ervaren dus meer tijdsdruk. Het is lastig voor de verbonden partijen om zover vooruit te denken. De verbonden partijen zijn op deze manier bezig met de begroting voor 2022, terwijl de besluitvorming over de begroting van 2021 nog door de raden moet plaatsvinden. Dit is lastig.

Wellicht veroorzaakt dit ook dat het beeld wat minder positief wordt als wordt gevraagd naar een oordeel over de inhoud. Enquêtevraag 4.1 stelde de vraag of de kaderbrieven voldoende inzicht geven in wat de deelnemers op financieel en beleidsmatig terrein van een verbonden partij mogen verwachten.

enquêtevraag 4.1 "de kaderbrieven geven mij een goed inzicht van wat ik op financieel en beleidsmatig terrein van een verbonden partij mag verwachten"



Wellicht is het hoge abstractieniveau hier debet aan. Dit abstractieniveau wordt wellicht veroorzaakt door dat het voor de verbonden partijen nog niet zo gemakkelijk is om zover vooruit te plannen.

In de interviews wordt aangegeven dat daarom tussenrapportages belangrijk zijn (raadslid). Welke resultaten behaalt een verbonden partij? Dan kan het gesprek concreter worden. Raadsleden geven in de interviews meermaals aan meer nadruk te willen leggen op de beleidscyclus. Pas dan kan worden gecontroleerd of de verbonden partij de doelen bereikt. Voorstellen worden gedaan voor een jaarkalender per verbonden partij met tussenrapportages. Dit maakt de planning voor raadsleden beter behapbaar en voor verbonden partijen concreter.

Ook wordt door meerdere geïnterviewden aangegeven dat de termijn van 1 februari weliswaar een goed begin is om 'meer vooraan in het proces te komen', maar dat dit toch nog onvoldoende lukt. Aangegeven wordt dat het goed zou zijn als verbonden partijen meer in dialoog met gemeenten gezamenlijk taken zouden oppakken.

In de interviews is voorts de vraag gesteld hoe de verbonden partij de richtlijnen verwerkt. De geïnterviewden gaven hierbij aan dat dit verschilt per verbonden partij. Meerdere geïnterviewden gaven hierbij aan dat aan de manier waarop de richtlijn wordt verwerkt, je soms de gedachte achter de richtlijn onvoldoende terugziet. Bij het verwerken van de richtlijnen moet ook rekening worden gehouden met de effecten op langere termijn en niet alleen met het op korte termijn kloppend maken van een begroting.

Spelregel 5 Begroting en jaarrekening

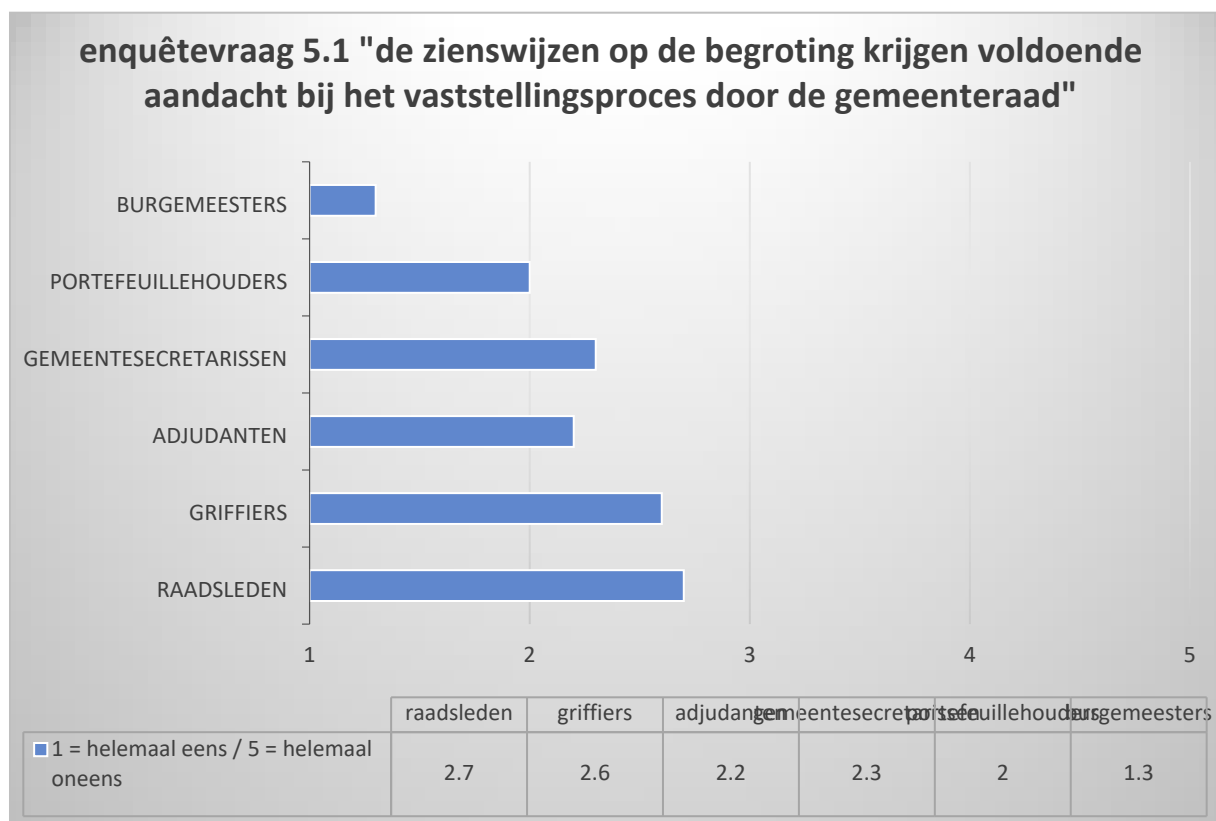
De ontwerpbegroting wordt uiterlijk 15 april door de verbonden partij naar de deelnemers gestuurd.

De zienswijzen van de deelnemers dienen uiterlijk 1 juli door de verbonden partij te zijn ontvangen.

Bij deze spelregel geven vrijwel alle geïnterviewden aan tevreden te zijn over het proces en over de termijnen. Een enkeling geeft aan dat de termijn van 1 juli wel erg laat is en dat deze ook wel naar 15 juni kan. Dan is de soms vroege zomervakantie ook geen probleem meer. Overwegend is men echter positief over de termijnen en de procedure zoals opgenomen in de nota. Vastleggen van termijnen geeft duidelijkheid en rust, zo geven de geïnterviewden aan.

In de interviews en in de enquête is eveneens getracht een oordeel te krijgen over de beleving achter de procedure. Daarom zijn de volgende vragen gesteld met de volgende uitkomsten:

De vragen naar de beleving van de procedure levert het beeld op dat men over de behandeling van de begroting en de zienswijzen in de gemeenteraad behoorlijk tevreden is. Raadsleden scoren hier wat minder hoog. In de interviews geven zij wederom aan een verschil tussen de cijfers en het inzicht in de activiteiten te beleven. Ook geven ze aan dat de stukken soms laat worden aangeleverd, waardoor het heel veel is om voor te bereiden. In meerdere interviews komt het voorstel terug om te werken met samenvattingen en een 'begroting in-één-oogopslag'.

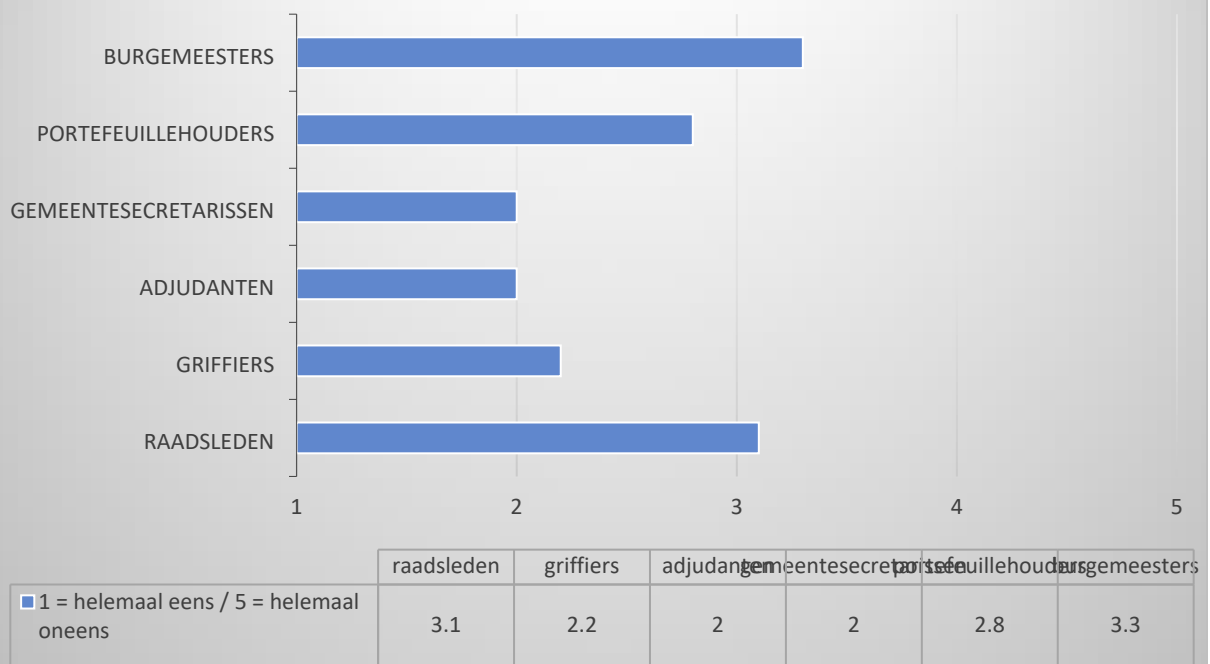


In de interviews wordt soms aangegeven dat de behandeling van de zienswijzen in de raad nogal vluchtig is. Het college bereid het voor, de raad is niet altijd even actief.

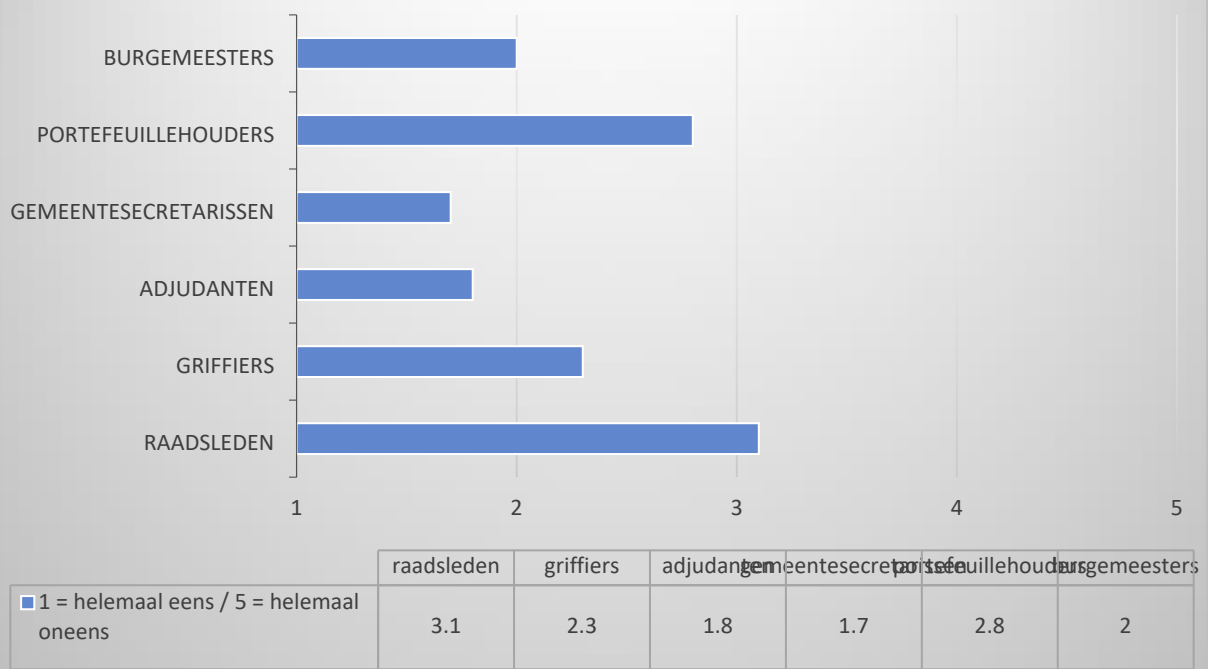
De regionale afstemming van de zienswijzen wordt wisselend gewaardeerd. Raadsleden, burgemeesters en portefeuillehouders zijn hierover kritischer dan gemeentesecretarissen, adjudanten en griffies.

Waarschijnlijk heeft dit te maken met de politieke invalshoek die bij de eerste groep sterker is. Dit beeld wordt deels bevestigd door de antwoorden op vraag 5.3

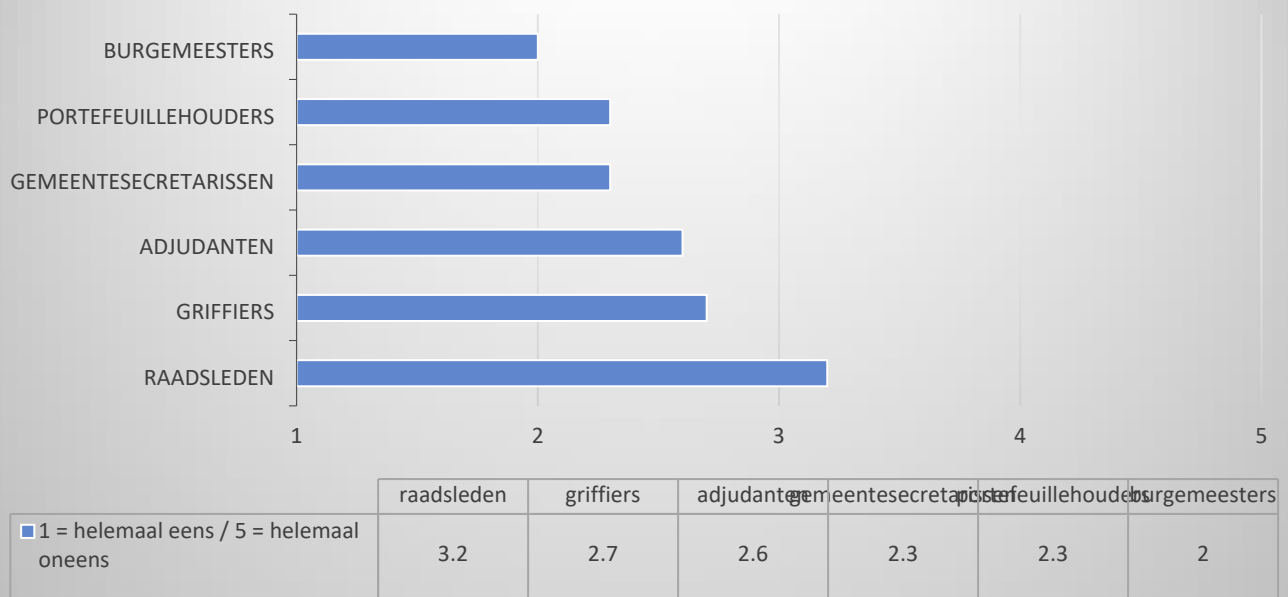
enquêtevraag 5.2 "de zienswijzen zijn door de colleges regionaal afgestemd en dat is prima voor de grip en sturing"



enquêtevraag 5.3 "in de zienswijzen is voldoende ruimte voor lokale inbreng"



enquêtevraag 5.4 "de verbonden partijen verwerken onze zienswijzen op een correcte wijze"



Uit vraag 5.4 blijkt dat de deelnemers redelijk tevreden zijn met de verwerking van de zienswijzen. Wel valt op dat de gemeenteraden minder tevreden zijn dan andere respondenten. Hierbij moet in acht worden genomen dat het hier gaat om de verwerking van de door de gemeenteraad vastgestelde zienswijzen. Als raadsleden hierover kritisch zijn, is er dus nog wat werk te verzetten.

Kernpunt wat in de interviews met de deelnemers bij deze vraag steeds naar voren komt, is dat het erg lastig is om de koppeling te leggen tussen de financiële gegevens de activiteiten van de verbonden partij. Dit standpunt komt nagenoeg in alle interviews terug.

De beleving van de verbonden partijen zelf sluit hierop aan. Aan hen zijn zowel in de enquête overeenkomstige vragen gesteld, die als volgt werden beantwoord:

Wat vinden de verbonden partijen van spelregel 5?



In het interview werd dit verder onderbouwd. Aangegeven werd dat de zienswijzen van de raden soms lastig te plaatsen zijn. Nu de zienswijzen regionaal afgestemd worden, komt het soms voor dat van 17 gemeenten dezelfde zienswijzen worden ontvangen. Zo is het lastig om rekening te houden met lokale wensen. Voorts wordt regelmatig aangegeven dat er bezuinigd moet worden, maar worden geen duidelijke keuzes gemaakt. De zienswijzen zijn soms generalistisch van aard. De verbonden partijen geven aan dat het lastig is om technische, financieel-juridisch ingestoken opmerkingen terug te vertalen naar inhoudelijke taken die lokaal relevant zijn. Gemeenten zouden zich intern moeten afvragen welke onderwerpen voor hen echt relevant zijn. Verbonden partijen kunnen zich hier dan op richten.

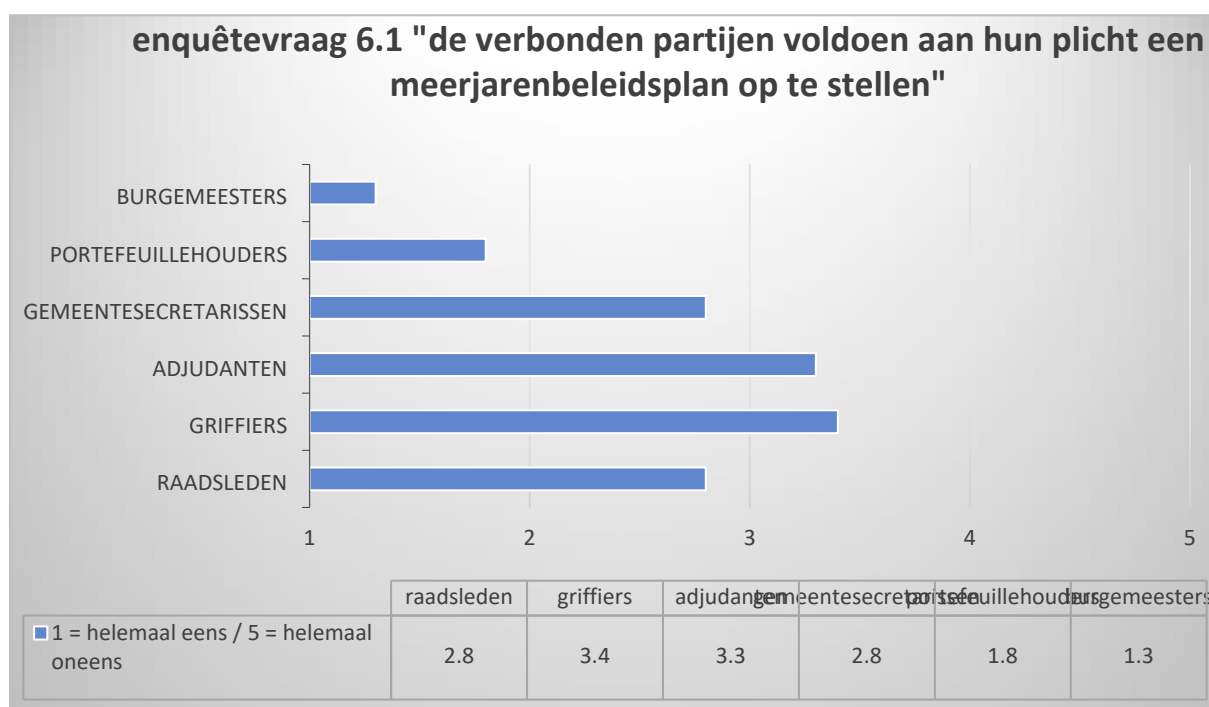
De verbonden partijen zouden daarom graag meer wederkerigheid zien in de totstandkoming van de zienswijzen. Zo zouden ze meer maatwerk kunnen leveren. Ze missen hiervoor inzicht in de wijze waarop gemeenten het gesprek in het eigen gemeentehuis organiseren. Daarnaast geven verbonden partijen aan dat het kiezen voor samenwerking altijd een keuze is voor een compromis. Het is dan ook lastig om de lokale agenda te vertalen naar een regionale.

Spelregel 6 Meerjarenbeleidsplan en evaluatie

Vierjaarlijks is de verbonden partij verplicht om een meerjarenbeleidsplan op te stellen. Het meerjarenbeleidsplan, dat bij aanvang van een nieuwe raadsperiode wordt opgesteld, is samen met de jaarrekening de basis om de resultaten van de verbonden partij over een periode van vier jaar te evalueren.

Bij de evaluatie van deze spelregel is een nogal verwarrend beeld ontstaan. Uit de enquête blijkt dat vraag 6.1 wisselend wordt beantwoord. Burgemeesters zijn tevreden over het nakomen van deze plicht, met name griffiers en adjudanten een stuk minder.

In de interviews blijkt vervolgens dat het merendeel van de geïnterviewden aangeeft nog nooit een meerjarenbeleidsplan te hebben gezien.



Waarschijnlijk is deze verwarring deels te wijten aan het feit dat het opstellen van een meerjarenbeleidsplan voor sommige verbonden partijen verplicht is; bijvoorbeeld voor de Veiligheidsregio. Het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio stelt op basis van artikel 14 WvR tenminste eenmaal in de vier jaar een beleidsplan vast.

De GGD maakt de 'Agenda van de Toekomst', de RWB kent het Actieprogramma 2019-2023. De namen en vormen van een 'langere termijn visie' zijn niet eenduidig. Of deze verschillende vormen daarom door alle respondenten worden aangemerkt onder dezelfde noemer 'meerjarenbeleidsplan', kan wellicht deze wisselende uitslag verklaren.

Het opstellen van meerjarenbeleid is zowel voor verbonden partijen met uitsluitend uitvoerende taken als voor verbonden partijen met beleidsmatig taken nuttig. Ongeacht van de aard van de taken van de verbonden partij, is het immers nuttig dat zij voor een bepaalde periode aangeven wat hun voorgenomen

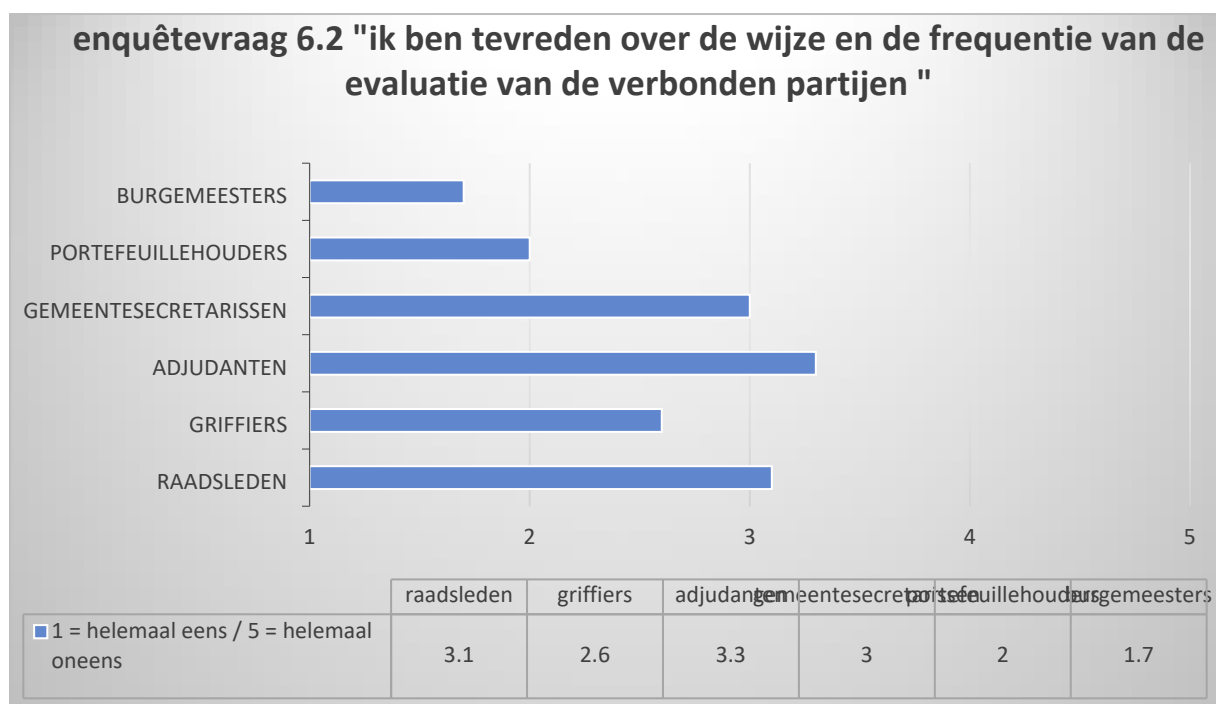
werkzaamheden zijn. Dit geeft achteraf belangrijke input voor evaluatie. Voorafgaand aan een bepaalde periode geeft het input waar gemeenten hun bedrijfsvoering op afstemmen.

In de interviews geven de respondenten daarom vrijwel allemaal aan dat ze een meerjarenbeleid wel op prijs zouden stellen. Nadenken over hoe taken zich ontwikkelen geeft focus en geeft ook aan waarop uiteindelijk de prestaties van de verbonden partijen kunnen worden getoetst. Maar dan alleen mits er duidelijke indicatoren in de meerjarenbeleidsplannen worden opgenomen.

Een andere kritische opmerking betreft de term meerjarenbeleidsplannen. Deze term zou impliceren dat dergelijke plannen geen nut zouden hebben voor beleidsarme verbonden partijen. Omdat ook voor dergelijke verbonden partijen een langere termijn visie waarde heeft, lijkt het daarom beter om te spreken over meerjarenplannen en de term ‘beleid’ uit deze aanduiding weg te laten.

Eén raadslid onderschrijft in het interview de waarde van een meerjarenbeleid niet. Evaluatie zou bij elke kadernota moeten plaatsvinden, over een langere termijn evalueren heeft geen meerwaarde.

De laatste vraag die in de enquête is gesteld betreft de evaluatie van de verbonden partijen zelf. Dit blijkt in de praktijk één van de belangrijkste vragen uit deze evaluatie.



Het beeld dat de enquête oplevert is wederom wisselend. Vooral bij adjudanten en raadsleden lijkt de tevredenheid over de wijze en frequentie van de evaluatie van de verbonden partijen niet zo groot.

Dit beeld wordt in de interviews onderschreven. Een raadslid geeft aan dat *“evaluatie van verbonden partijen nu te weinig of niet gebeurt. Je kan alleen evalueren als de doelen wel / niet zijn behaald. Daarom moeten verbonden partijen continu onder de loep worden genomen.”* Een raadslid doet de suggestie voor het evalueren gebruik te maken van de Duisenberg methode, zoals dat in West-Brabant-West ook voor het taakveld Jeugd is gedaan.

Een raadslid stelt voor de verbonden partijen steeds voor 5 jaar aan te gaan, voor deze periode duidelijke doelen te omschrijven en dan deze per 5 jaar te evalueren. Dat is transparant en geeft legitimatie voor een nieuwe periode.

Ook verbonden partijen zelf geven aan de evaluatie graag beter te willen organiseren. De vraag of zij tevreden zijn met de wijze van en frequentie van evalueren wordt beantwoord met een 3.3. Dat is dus net zo hoog als bij de adjudanten. Kortom, de evaluatie van de verbonden partijen lijkt een punt van aandacht.