

Werkwijze gemeenschappelijke regelingen/verbonden partijen

1 Inleiding

De raad heeft op 28 februari 2013 besloten om een werkwijze te ontwikkelen voor verbonden partijen volgens het model van de Friese griffiers. Het gaat hierbij in beginsel over de behandeling van stukken van gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad. Daar waar mogelijk en wenselijk, kan de werkwijze ook worden toegepast op andere verbonden partijen. De werkwijze bevat verbeterpunten, waardoor de gemeenteraden meer invloed kunnen uitoefenen op de organisaties, waarmee een gemeenschappelijke regeling is aangegaan.

De gemeenteraad heeft gekozen voor een nieuwe werkwijze omdat de raad van mening is over onvoldoende informatie te beschikken om zijn rol goed te kunnen vervullen. Informatie wordt niet, niet volledig of niet tijdig aangeboden aan de gemeenteraad. Daarmee ontstaat het beeld dat niet de gemeenteraad, door tussenkomst van het college, de gemeenschappelijke regeling stuurt maar dat de gemeenschappelijke regeling de koers bepaalt. Een nieuwe werkwijze voor de gemeenschappelijke regelingen is dan ook nodig voor het optimaliseren van de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de uitvoering van de gemeentelijke taken in GR-verband. De gemeenteraad staat dus aan het roer en bepaalt de koers die de gemeenschappelijke regeling vaart.

2. Uitgangspunten nieuwe werkwijze

Om als gemeenteraad de koers te bepalen is een aantal punten van belang:

1. het zwaartepunt van democratische gemeenteraadscontrole wordt verlegd naar "sturing vooraf"
2. beleidsplannen in conceptstadium en politiek gevoelige informatie worden voor wensen en bedenkingen voorgelegd aan de gemeenteraad
3. verantwoordingsinformatie en controle vindt plaats via de reguliere gemeentelijke planning- en controlcyclus
4. de gemeenschappelijke regeling stelt éénmaal per raadsperiode een evaluatierapport op en de gemeenteraad bespreekt dit evaluatierapport.

2.1 Zwaartepunt naar sturing vooraf

De gemeenteraden van de samenwerkende gemeenten bepalen vooraf wat zij met de gemeenschappelijke regeling willen bereiken (doelen), wanneer zij tevreden zijn (indicatoren) en wat het mag kosten. Bij sommige gemeenschappelijke regelingen is het mogelijk dat ook individuele gemeenten aanvullend eigen extra's vragen. Ook hiervoor zal de gemeenteraad doelen, indicatoren en budgetten moeten vaststellen. Er moet sprake zijn van meerjarige kaders. Echter een gemeenschappelijke regeling is een organisatie die in beweging is. Dit betekent ook dat er zeer waarschijnlijk tussentijds wijzigingen optreden zoals wettelijke wijzigingen, wijziging economische omstandigheden of wijzigingen bij de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. In ieder geval is de gemeenschappelijke regeling verplicht de gemeente te informeren over de wijzigingen. Blijven de wijzigingen binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders, dan is het informeren voldoende.

2.2 Beleidsplannen in conceptstadium en politiek gevoelige informatie

Sturing vooraf is alleen maar mogelijk als de gemeenteraad vroegtijdig over de volledige en juiste informatie beschikt. Dit betekent dat wanneer een gemeenschappelijke regeling een wijziging in het beleid en/of het budget noodzakelijk acht, zij de gemeenteraad via het college vroegtijdig informeert. Vervolgens kan de raad de kaders vaststellen (doelen, indicatoren en budget), dit kan ook inhouden dat de gemeenteraad vasthoudt aan de eerder door hem gestelde kaders. Vroegtijdig houdt in dat de gemeenteraad via het college beleidsplannen al in het conceptstadium ontvangt, omdat er in dit stadium nog te sturen valt. Daarbij kan de gemeenteraad ook al vroegtijdig aangeven of hij zich kan vinden in de door de gemeenschappelijke regeling voorgestelde koers. Hiermee wordt voorkomen dat de gemeenteraad door de gemeenschappelijke regeling als het ware voor het blok wordt gezet. Tevens wordt voorkomen dat de gemeenschappelijke regeling onnodig energie steekt in ontwikkelingen waarvoor onvoldoende draagvlak is.

2.2.1 Afstemming op budgetcyclus gemeente

Om aan te sluiten bij de budgetcyclus van de gemeente is het noodzakelijk dat de gemeenschappelijke regelingen een lange termijnvisie en daaraan gekoppelde meerjarenbegroting opstellen. De gemeente kan hiermee dan rekening houden in haar begroting. Dit betekent ook dat de gemeente kritisch kijkt naar tussentijdse wijzigingen. Wanneer de gemeenteraad niet meer in de

gelegenheid is de wijziging in zijn begroting of kadernota te verwerken, kan dit zelfs betekenen dat de raad niet instemt met voorstellen tot wijzigingen in het beleid en/of de begroting van de gemeenschappelijke regeling. De gemeenteraad bepaalt immers de koers en wenst niet door de gemeenschappelijke regeling voor het blok gezet te worden. Dit kan anders zijn bij "onvoorziene" wetswijzigingen.

2.2.2 Procedure

Alleen wanneer er sprake is van wijzigingen in de kaders productbegroting (of meerjarenbegroting) wordt onderstaand schema geheel doorlopen.

De gemeenschappelijke regelingen moeten de volgende procedure doorlopen om de gemeente de gelegenheid te geven invloed uit te oefenen op de inhoudelijke en financiële kaders waarbinnen de gemeenschappelijke regelingen gaan werken. Hierbij hebben zowel de gemeenschappelijke regeling als de gemeente een gezamenlijk belang en dus ook een dito verantwoordelijkheid om dit proces binnen de geldende afspraken tijdig te laten verlopen.

<i>Actie</i>	<i>Einddatum</i>
Bespreking kaders productbegroting in dagelijks bestuur gemeenschappelijke regeling.	31 januari
Verzending kaders productbegroting naar gemeenten inclusief een overzicht van de wijzigingen: verzending aan college en een afschrift aan de raad.	1 februari
Gemeenschappelijke regelingen geven toelichting aan contactambtenaren en eventueel andere betrokken ambtenaren. Het college verwerkt de wijzigingen in de kaders productbegroting in een raadsvoorstel; het presidium draagt zorg voor agendering in de Informatieronden en/of de raad.	
Bespreking wijzigingen kaders productbegroting Informatieronden en/of raad, De raad geeft zijn zienswijze hierop en de vertegenwoordigers in het algemeen bestuur brengen deze in bij het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Wanneer de raad akkoord gaat met de nieuwe kaders, en die meer geld kosten, verwerkt het college de wijzigingen in de kadernota.	31 maart
Bespreken en vaststellen van de kaders van de productbegroting in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling.	1 april
Verzending concept-productbegroting (en jaarrekening) aan gemeenten (college en raad).	15 april
Gemeenschappelijke regelingen geven toelichting aan contactambtenaren en eventueel andere betrokken ambtenaren.	1 mei
Behandeling in de Informatieronde	15 mei
Behandeling in de raad (gelijktijdig met de kadernota)	tweede helft juni
Vaststelling productbegroting en jaarrekening in algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling.	1 juli
Verzending productbegroting aan gedeputeerde staten.	15 juli

2.2.3 Beleidsnota's

Meestal houdt een voorstel tot wijziging van het beleid (doel/koers) ook een voorstel tot wijziging van het budget in. Dit betekent dat voor beleidswijzigingen bij voorkeur de procedure zoals beschreven in paragraaf 2.2.2. wordt gevolgd. Wanneer dit niet mogelijk is biedt de gemeenschappelijke regeling de vergaderstukken met een strategische visie (nieuw beleid met meerjarig financiële gevolgen) minimaal tien weken voor beoogde vaststelling aan. Bij de voorgestelde beleidswijziging worden de financiële consequenties aangegeven. Afstemming in de raad is dan de volgende stap.

2.2.4 Overige bepalingen vergaderstukken

De behartiging van de belangen van de individuele gemeente en de belangen van de gemeenschappelijke regelingen als samenwerkingsvorm, vergt op zijn minst dat bestuurders goed voorbereid aan de vergaderingen kunnen deelnemen. Dit betekent voor de bestuurder:

- voldoende tijd om de stukken te bestuderen;
- voldoende tijd om informatie of ambtelijk advies in te winnen;
- voldoende tijd voor afstemming binnen de gemeente met college en eventueel gemeenteraad.

De afstemming met de raad is in principe alleen nodig wanneer er sprake is van wijzigingen. Wanneer de gemeenschappelijke regeling handelt binnen de gemaakte afspraken kan de verantwoording aan de gemeenteraad achteraf plaatsvinden. Samenwerken in een gemeenschappelijke regeling houdt niet alleen in dat de gemeente, als individuele deelnemer, eisen mag stellen aan de gemeenschappelijke regeling, maar ook dat de gemeenschappelijke regeling, als samenwerkingsvorm, van de individuele gemeente een adequate behandeling van de stukken mag verwachten.

2.3 Verantwoordingsinformatie en controle via reguliere gemeentelijke planning- en controlcyclus

Net als de gemeentelijke afdelingen moet de gemeenschappelijke regeling verantwoording afleggen. In de jaarrekening en begroting wordt de relevante informatie (conform Besluit begroting en verantwoording) van de gemeenschappelijke regelingen (zijnde verbonden partij) opgenomen in de paragraaf verbonden partijen. Uit deze informatie blijken de (verwachte) financiële resultaten en de ontwikkelingen in het afgelopen jaar c.q. het komende jaar. Wanneer de gemeenschappelijke regeling van mening is dat een hogere bijdrage van de gemeente noodzakelijk is, levert zij een verzoek hiertoe vroegtijdig in bij de gemeente zodat dit verzoek meegenomen kan worden bij de vaststelling van de kadernota.

2.3.1 Wettelijke procedure en wijziging wettelijke procedure begroting gemeenschappelijke regeling

Op basis van artikel 35 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) zendt het dagelijks bestuur van het openbare lichaam of het gemeenschappelijke orgaan de ontwerpbegroting zes weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden toe aan de raad van de deelnemende gemeenten. De raad kan zijn zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren van de gemeenten toe aan de ontwerpbegroting die aan het algemeen bestuur ter vaststelling wordt aangeboden. Na vaststelling van de begroting door het algemeen bestuur ontvangt de gemeenteraad een exemplaar van de begroting. De raad kan dan nog bij Gedeputeerde Staten zijn zienswijze inbrengen. Artikel 34 WGR bepaalt dat vóór 15 juli elk jaar de begroting moet worden gezonden aan Gedeputeerde Staten.

Er komt een belangrijke aanpassing van de Wgr die het gemeenten gemakkelijker zal maken om tijdig te kunnen reageren op jaar- en begrotingsstukken van verbonden partijen. De verwachte datum van inwerkingtreding van de aanpassingswet is 1 juli 2013 of 1 januari 2014. In het nieuwe artikel 34b Wgr wordt geregeld dat het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan uiterlijk op 1 april van het lopende begrotingsjaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders aanbiedt aan de raden van de deelnemende gemeenten, zodat de raden deze informatie beschikbaar hebben ten behoeve van de gemeentelijke kadernota. De kaders voor de begroting 2014 moeten dus vóór 1 april 2013 bij de gemeente zijn ingediend. De algemene financiële en beleidsmatige kaders bevatten in ieder geval een indicatie van de gemeentelijke bijdrage aan het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan, de beleidsvoornemens voor het volgende begrotingsjaar en de prijscompensatie. Daarnaast wordt 1 april van het lopende jaar ook de uiterste datum waarop de voorlopige jaarrekening moet worden aangeboden aan de raden van de deelnemende gemeenten.

De begrotingscycli van de gemeenschappelijke regeling en van de deelnemende gemeenten sluiten beter op elkaar waardoor de betrokkenheid van de raden bij de gemeenschappelijke regeling wordt vergroot. De wetwijziging voorziet ook in een verlenging van de termijn voor het geven van zienswijzen op de conceptbegroting van zes naar acht weken. Hierdoor zijn de afzonderlijke raden beter in staat om hun zienswijze voor te bereiden en, zo nodig, onderling met elkaar af te stemmen.

2.4 Evaluatie gemeenschappelijke regeling

Bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling zijn afspraken gemaakt, de kaders. De raad controleert of de gemeenschappelijke regeling de taak conform de kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt. Het is dan ook noodzakelijk om de deelname aan een gemeenschappelijke regeling periodiek te evalueren. Eenmaal per raadsperiode is voldoende. De verbonden partij is zelf verantwoordelijk voor de evaluatie en biedt de raad, door tussenkomst van het college, een evaluatieverslag aan. Het evaluatieverslag wordt vervolgens in de raad behandeld. Niet iedere verbonden partij is gelijkwaardig qua taken en gemeentelijke financiële middelen, dit speelt mee bij het bepalen van het tijdstip van evalueren. Uitgangspunt daarbij is dat de te verrichten evaluaties gelijkmatig (ook qua zwaarte) verspreid worden over de raadsperiode en afgestemd worden met de gemeenschappelijke regeling en de overige deelnemers.

3. Rapporteurs

De raad benoemt voor de raadsperiode een of meer raadsleden per gemeenschappelijke regeling als rapporteurs. Indien mogelijk en gewenst worden ook rapporteurs benoemd voor andere verbonden partijen. De rapporteurs ontvangen de verslagen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de regeling. Zij volgen nauwgezet de ontwikkelingen binnen deze gemeenschappelijke regeling. Als de raad om een zienswijze wordt gevraagd of de mogelijkheid tot het indienen van wensen en bedenkingen wordt geboden, gaan de betreffende rapporteurs hiermee aan de slag. Zij onderzoeken hoe de fracties denken over de voorstellen van het bestuur. Indien daartoe aanleiding is stelt de rapporteur een zienswijze op, eventueel in de vorm van motie of amendement, en streeft ernaar dat de andere fracties daarmee kunnen instemmen. Indien het niet lukt om tot overeenstemming te komen presenteert de rapporteur de discussiepunten in de raad.

De rapporteur brengt voorstellen in waar ook de eigen fractie vrij op mag reageren. Dat is vergelijkbaar met voorstellen die het presidium inbrengt. Rapporteurs zijn rapporteur van de raad, niet van de fractie. Daardoor kan het voorstel van een rapporteur afwijken van een partijbelang. De meerwaarde, maar ook de verantwoordelijkheid van de rapporteur stijgt boven partijbelang uit. Dit laat natuurlijk onverlet dat alle raadsleden uiteindelijk hun eigen standpunt innemen bij de besluitvorming. Ook voor de rapporteur is er geen enkele belemmering om als raadslid zijn politieke standpunt te bepalen op basis van de feiten die hij als rapporteur heeft aangedragen.