

Onderwerp : Rapport Rekenkamercommissie

Aan de voorzitter van de raad en leden van de raad
gemeente Zaltbommel.

Zaltbommel, 17 juli 2017

Bezoekadres:
Hogeweg 11

Postbus 10.002
5300 DA Zaltbommel
Telefoon: 14 0418
Fax: 0418 - 681 645
E-mail: info@zaltbommel.nl
Internet: www.zaltbommel.nl
BTW NL 8072.88.111.B.01
KvK Midden-Nederland
nr. 30276781
Bankrelatie:
IBAN: NL75BNGH0285081616
BIC: BNGHNL2G

Geachte voorzitter, leden van de gemeenteraad,

De rekenkamercommissie (rkc) biedt u graag haar onderzoek naar Gemeenschappelijke Regelingen in de gemeente Zaltbommel aan. De rkc verneemt graag van u welke wijze van bespreken van het onderzoek met de leden van de rkc u op prijs stelt. Ons voorstel is om dit onderzoek te behandelen in de Carrouselvergadering van 31 augustus 2017.

Bijgaand treft u het rapport 'Zaltbommel en de regio' aan. De rkc heeft hiernaar het afgelopen jaar onderzoek gedaan in samenwerking met PBLQ. De rekenkamercommissie wil hiermee de gemeenteraad ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende taak. De rkc heeft naar haar idee een gedegen onderzoek verricht naar de Gemeenschappelijke Regelingen in de gemeente Zaltbommel.

De rkc heeft de opstelling van de ambtelijke organisatie als positief en constructief ervaren en de onderzoekers hebben hier haar voordeel mee kunnen doen. De rkc heeft kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college. Deze is aan het einde van het rapport integraal opgenomen. Ten aanzien van de bestuurlijke reactie is het goed om te vernemen dat het College de conclusies en aanbevelingen onderschrijft en zoveel mogelijk invulling gaat geven aan de aanbevelingen. De rkc merkt op dat dit nog niet zo eenvoudig is en adviseert de raad om te monitoren of hieraan invulling gegeven wordt.

Het is aan de gemeenteraad om met dit rkc onderzoek een verdere bespreking met het college te entameren. Graag is de rkc bereid om bij deze behandeling een toelichting te geven.

De rkc dankt iedereen voor de samenwerking en wij wensen u een prettige zomer.

Met vriendelijke groet,

Marc van Rosmalen
Rekenkamercommissie Zaltbommel

In afschrift aan: College van burgemeester en wethouders

Bijlagen:

1. Conclusies en aanbevelingen
2. Rapport 'Zaltbommel en de regio'
3. Bestuurlijke reactie College van B&W

Bijlage 1 Conclusies en aanbevelingen onderzoek Zaltbommel en de regio

Conclusies

Samenwerking tussen gemeenten is een belangrijke middel om te komen tot verhoging van de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven en lagere kosten. Als gemeenten kiezen voor samenwerking in gemeenschappelijke regelingen betekent dit dat zij de taak blijven uitvoeren en de verantwoordelijkheid daarvoor te blijven dragen. Samenwerking komt meestal niet vanzelf tot stand door de betrokkenheid van meer partijen en verschillende belangen. De Rekenkamercommissie constateert dat de context waarbinnen de gemeente Zaltbommel samenwerkt met andere gemeenten van invloed is op de mogelijkheden voor het aangaan van gemeenschappelijke regelingen. Dit komt door de ligging op een eiland aan de rand van Gelderland en de verschillen met andere gemeenten in groter regionaal verband. Daarnaast maakt het wat uit of het gaat om grote of kleine samenwerkingsverbanden, en of het gaat om verplichte of vrijwillige samenwerking.

Met dit onderzoek zocht de rekenkamer een antwoord op de hoofdvraag: *“Welke mogelijkheden heeft de gemeenteraad van Zaltbommel om te sturen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van gemeenschappelijke regelingen en hoe kan zij haar kaderstellende en controlerende rol verbeteren?”*

Voor de beantwoording van de hoofdvraag zijn vier deelvragen geformuleerd. Onderstaand worden deze beantwoord. De aanbevelingen over de mogelijke versterking van de kaderstellende rol van de raad zijn opgenomen in paragraaf 2.

1. *Wat is het beleid van de gemeente Zaltbommel met betrekking tot gemeentelijke samenwerking?*

De Rekenkamercommissie concludeert op basis van haar onderzoek dat er in de gemeente Zaltbommel geen sprake is van algemeen, kaderstellend beleid dat richting en sturing geeft aan de samenwerking met andere gemeenten in gemeenschappelijke regelingen. Dit geldt ook voor de individuele gemeenschappelijke regelingen. Onduidelijk is op welke wijze bij het aangaan of continueren van samenwerking aandacht wordt besteed aan maatschappelijke (of gemeentelijke) doelen. Het risico hiervan is dat beoogde effecten van samenwerking niet meetbaar zijn en de meerwaarde lastig aantoonbaar is, ook voor burgers. Vanuit het uitgangspunt van het coalitieakkoord ‘Dichter bij de burger’ zijn nog stappen te maken in de informatievoorziening over gemeenschappelijke regelingen.

Een vastomlijnd beleidsmodel zoals een Plan-Do-Check-Act (PDCA-)cyclus is niet aangetroffen. Het is dan ook niet mogelijk om een structurele toets op het beleid als geheel in te richten of om te bepalen of en in welke mate ambities worden gerealiseerd. Ook niet gebleken dat in het algemeen noch op het niveau van de individuele samenwerkingsverbanden evaluaties plaatsvinden. Daarmee concludeert de Rekenkamercommissie dat effecten niet structureel worden geïnventariseerd en dat daarmee ook het structureel evalueren, leren en bijstellen ontbreekt. Dit beperkt de gemeente in haar vermogen om structureel te leren van ervaringen en het in de toekomst mogelijk voorkomen van onjuistheden.

De werking binnen gemeenschappelijke regelingen kenmerkt zich volgens de Rekenkamercommissie door een sterk informeel karakter, waarbij de kaders impliciet worden ingegeven door kostenoverwegingen, te realiseren kwaliteit en het verminderen van kwetsbaarheid. Er is niet genoemd hoe deze begrippen worden geconcretiseerd, welke indicatoren dan relevant zijn en of er structureel informatie wordt verzameld waarmee vastgesteld kan worden of er inderdaad vanwege samenwerking sprake is van verminderde kwetsbaarheid, hogere kwaliteit en lagere kosten.

De gemeente voldoet aan de wettelijke vereisten dat er een register is, dat informatie wordt verstrekt over de gemeenschappelijke regelingen in de begroting. In Zaltbommel gaat de uitwerking van de regels en procedures niet verder dan de wettelijke vereisten.

2. *Hoe krijgt het beleid rond gemeentelijke samenwerking in de praktijk invulling?*

Binnen de mogelijkheden werkt Zaltbommel met name samen met andere gemeenten op de schaal van de Bommelerwaard en Rivierenland. Met name de vormgeving van een intensieve ambtelijke samenwerking met de gemeente Maasdriel is hierbij interessant. In dit onderzoek wordt hieraan een enkele keer gerefereerd, maar is niet specifiek onderzocht omdat deze vorm kreeg tijdens het onderzoek..

Het 'beleid' (of de werking) van de gemeenschappelijke regelingen voldoet volgens de Rekenkamercommissie op basis van de Wgr aan de wettelijke vereisten wat uitgangspunten, governance en informatievoorziening betreft.

De Rekenkamercommissie concludeert dat taken, rollen en verantwoordelijkheden binnen de organisatie niet zijn uitgewerkt en niet zijn vastgelegd. De organisatie hanteert in de praktijk enkele algemene vaste werkwijzen. Hier wordt in de diverse gemeenschappelijke regelingen op informele, pragmatische wijze invulling aan gegeven. De keuze voor zo min mogelijk, en vooral informele werkwijzen waaraan ambtenaren en bestuurders een eigen invulling geven, zorgt voor een hoge mate van efficiency. In tijden van drukte en bij mogelijke uitval van personen bestaat hierbij de kans dat werkwijzen net anders gaan, wat ten koste kan gaan van de zorgvuldigheid en juistheid van werkzaamheden.

Er is binnen de gemeentelijke organisatie een functionaris die als coördinator optreedt voor alle regelingen en ook weet welke inhoudelijke ambtenaren binnen de organisatie betrokken zijn bij elke specifieke regeling. Via deze coördinator worden stukken en voorstellen met betrokken ambtenaren geanalyseerd en opgesteld waarna het advies op de agenda van het College van B&W geplaatst wordt. Indien nodig wordt daarna de raad in staat gesteld om te komen tot een zienswijze. De Rekenkamercommissie constateert dat er over het algemeen slechts kort stil gestaan wordt bij de besluitvorming over gemeenschappelijke regelingen, zowel in het college als de raad.

3. *Welke positie neemt de raad in bij gemeentelijke samenwerking?*

In aansluiting op de vereisten in de wet heeft de gemeenteraad van Zaltbommel diverse mogelijkheden om te sturen in gemeenschappelijke regelingen. Op basis van de beschikbare documentatie heeft de Rekenkamercommissie geen duidelijk beeld op welke wijze de raad betrokken wordt bij het vormgeven van de initiatieven om te komen tot een samenwerking, dan wel welke kaders zij hierin kan meegeven.

In de praktijk wordt de raad in staat gesteld om te beslissen over het aangaan van samenwerking. De raad is eveneens, conform de wet, in staat om een zienswijze te geven over de doelen en de jaarlijkse begroting van het samenwerkingsverband.

Volgens de Rekenkamercommissie heeft de gemeenteraad voldoende mogelijkheden om te sturen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van gemeenschappelijke regelingen. Deze worden in de praktijk echter niet ten volle benut. De Rekenkamercommissie constateert dat er in de raad over het algemeen slechts kort stil gestaan wordt bij de besluitvorming over gemeenschappelijke regelingen en typeert de houding van de raad hierin als reactief, meestal naar aanleiding van een 'incident' bij een regeling of recente ontwikkelingen zoals bij 'Veilig Thuis'. De rekenkamercommissie merkt op dat het college de raad hierin ook niet actief stimuleert en faciliteert.

De Rekenkamercommissie concludeert dat het voor een aantal raadsleden lastig is om te overzien hoe processen verlopen en op welke momenten zij daar inbreng in kunnen hebben.

Deze momenten bestaan zeker, met name bij de behandeling van de jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen. Bovendien bevat de gemeentebegroting een overzicht van de samenwerkingen waar Zaltbommel aan deelneemt. Verder kan de raad reageren naar aanleiding van binnengekomen stukken en kan tevens, naar aanleiding van berichten in de pers of uit de lokale gemeenschap vragen stellen over actuele ontwikkelingen bij samenwerkingsverbanden. Mede vanwege het ontbreken van structurele, degelijke evaluaties over de realisatie van (maatschappelijke) doelstellingen binnen samenwerking is de raad weinig in de gelegenheid om een fundamentele discussie te voeren over eventuele

continuering of bijstellingen in de samenwerking.

De Rekenkamercommissie ziet een aantal mogelijkheden om haar kaderstellende en controlerende rol te versterken.

4. *Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan om het beleid rond gemeentelijke samenwerking in Zaltbommel, en in het bijzonder de positie van de raad daarbij, te versterken?*

De beantwoording van deze laatste deelvraag komt in paragraaf 6.3 aan de orde.

Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie beveelt aan om meer en structurele aandacht voor gemeenschappelijke regelingen te hebben. In het bijzonder voor de ambities, het beter doordenken van consequenties en randvoorwaarden en het versterken van de governance en informatievoorziening. Door meer aandacht aan dit onderwerp te geven en een meer pro-actieve houding aan te nemen kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol beter vervullen.

De huidige informele werking voldoet voor het college en ambtelijke organisatie omdat de tijdsinvestering beperkt blijft. Volgens de Rekenkamercommissie is deze werkwijze kwetsbaar en beperkt het de mogelijkheden voor de raad om zijn invloed uit te oefenen. Onderstaand gaan wij nader in op bovenstaande punten:

1. Formuleer als gemeente in algemene zin een visie op samenwerking en stel hierbij expliciete uitgangspunten op. Betrek hierbij ook de ontwikkelingen en doelstellingen die voor de samenwerking met de gemeente Maasdriel zijn opgesteld.
De Rekenkamercommissie beveelt aan om hiervoor een nota verbonden partijen¹ op te stellen. Zo is ook te bepalen hoe er wordt omgegaan met bijvoorbeeld begrotingsoverschrijding of andere ontwikkelingen. Leg daarbij vast wie welke rol heeft en waar de grens ligt. Zo is ook te duiden wat criteria kunnen zijn om eventueel te stoppen met de regeling. Voor het vormgeven van de nota of een regeling staan in bijlage B een aantal uitgangspunten.
2. Zorg dat de basisinformatie op orde is. Stel als gemeente een eenduidig, bijgewerkt en volledig dossier op met daarin alle relevante documentatie van verbonden partijen met daarin de (maatschappelijke) opgaven en governance. Het register dient hierbij als uitgangspunt. Dit (digitale) dossier is ook toegankelijk voor raadsleden.
3. Bepaal de concrete ambities en de maatschappelijke bijdrage van gemeenschappelijke regelingen en betrek waar kan de raadsleden bij het stellen van de ambities. Betrek waar mogelijk ook de inwoners van de gemeente. Bij het vormgeven van de regelingen is het mogelijk om nog invloed uit te oefenen op de invloed van de raad/ gemeente in de regeling, bijvoorbeeld naar de stemverhoudingen.
4. Bepaal als raad de mate van aandacht voor gemeenschappelijke regelingen. Maak afspraken met het college over de wijze waarop, en de frequentie van, informeren en besluitvorming over de gemeenschappelijke regelingen plaatsvindt. Pak als raad hierin een pro-actievere rol. Wat wordt er actief gedeeld en wat is er van het college, dan wel de gemeenschappelijke regeling te verwachten? Zo zijn ook afspraken te maken over de verschillende middelen die worden gebruikt om de raad te informeren. Voorbeelden hiervan zijn:
 - a. Vraag voorafgaande aan de begroting aan de GR om een kadernota en bij uitbreiding van het takenpakket om duidelijke (start)notitie zodat de raad hierover een zienswijze kan

¹ Zie voor input en als voorbeeld ook de 'nota verbonden partijen Gelderland' (2013) van de Provincie Gelderland.

geven. Bespreek deze in de raadsvergadering van januari zodat het college de input kan meenemen naar een bestuursvergadering van de GR, voordat de jaarstukken worden opgesteld. De coördinator kan hierin een faciliterende rol spelen.

- b. Meer ruimte en aandacht voor informele bijpraatsessies over de individuele GR'en voor raadsleden, al dan niet gecombineerd met inwoners/betrokkenen of met alle raden betrokken bij de regeling. Bestuurders van GR'en kunnen bijvoorbeeld beurtelings een toelichting komen geven over achtergronden, doelstellingen en resultaten. Zo is ook samen te werken aan uitgangspunten voor de regelingen.
- c. Vraag als raad een moment om samen met het college bepaalde regelingen te evalueren en deze op vooraf bepaalde aspecten te onderzoeken. Stel hiervoor dan meetbare criteria op. Hierbij is het wenselijk om rekening te houden met een aantal aspecten van de regelingen als grote of kleine samenwerkingsverbanden, en of het gaat om verplichte of vrijwillige samenwerking.