

Discussienota

Informatievoorziening

Verbonden partijen

Inleiding

In deze notitie wordt ingegaan de wijze waarop informatie over verbonden partijen aan de raad kan worden aangeboden. Het college ziet deze notitie als basis om met de gemeenteraad in gesprek te gaan over de wijze waarop verbeteringen in de informatievoorziening rond verbonden partijen kan worden bereikt.

Een belangrijke kernvraag die beantwoord moet worden is waar de informatie voor gebruikt moet worden. Is de informatie louter bedoeld om te informeren, dus om op de hoogte te blijven van de stand van zaken of is de informatie bedoeld om invloed te kunnen uitoefenen. Als dit laatste het geval is dan dienen niet alleen inhoudelijke eisen aan de informatie te worden gesteld maar dient er ook rekening te worden gehouden met het moment waarop de informatie beschikbaar moet komen om nog relevant te zijn.

Wij zetten de mogelijke onderdelen van de werkwijze op een rij. Er wordt ingegaan op de redenen om te praten over de werkwijze, over de uitgangspunten, over de aandachtspunten die er zijn (waarbij op deze aandachtspunten uitgebreid wordt ingegaan) en over het belang van draagvlak. Wij hebben er voor gekozen om mogelijke eisen aan de informatievoorziening in kaart te brengen met als uitgangspunt dat met deze informatie gestuurd moet kunnen worden door de gemeenteraad. Er moet invloed uitgeoefend kunnen worden om de doelstellingen van de gemeente te bereiken.

Voor het uitoefenen van deze invloed is van belang dat er aan de vertegenwoordigers van de gemeente in een GR richtlijnen worden meegegeven die helpen om het standpunt van de gemeente in te brengen. Door het verbeteren van de werkwijze kan ten aanzien van dit punt meer duidelijkheid ontstaan waarbij we ons echter moeten realiseren dat er duidelijke beperkingen zijn aan de invloed die door de gemeenteraad kan worden uitgeoefend. Dit heeft vooral te maken met het feit dat er meerdere partijen invloed willen uitoefenen. Het sluiten van compromissen of aanvaarden van een status quo is dan vaak een gevolg van de bestaande situatie.

Wij wijzen erop dat de uitgangspunten en werkwijze niet voor alle verbonden partijen gelijk hoeven te zijn. Afhankelijk van de partij en de wensen van de gemeente Velsen dient maatwerk te worden geleverd ten aanzien van de sturingsmogelijkheden of de sturingsbehoefte en ten aanzien van informatiebehoefte. Dit is ook vanuit het oogpunt van efficiëntie van belang. Het scheppen van sturingsmogelijkheden en het verbeteren van informatievoorziening vergt de nodige capaciteit. Dat is op zich niet problematisch maar het is evident dat het nodig is om zo efficiënt mogelijk met de beschikbare capaciteit om te gaan. Met deze nota als basis kan per verbonden partij nader worden uitgewerkt in welke mate de zaken die in deze notitie toegepast gaan worden.

Ook merken wij op dat met het aangaan van een samenwerking met een verbonden partij er in het verleden bewust voor is gekozen om de doelstellingen van de gemeente te realiseren via 'op afstand geplaatste uitvoering'. Dit betekent dat het uitoefenen van invloed op het beleid door de afstand lastiger is geworden en dat de informatievoorziening minder eenvoudig is te realiseren. Hier staat tegenover dat het op deze wijze realiseren van doelstellingen vaak op een efficiënte en effectieve wijze wordt uitgevoerd.

Overigens is de voorgestelde wijze van informatievoorziening die wij hier weergeven vooral gericht op de werkwijze van gemeenschappelijke regelingen. Met aanpassingen is het echter ook te gebruiken voor andere samenwerkingsvormen, zoals verbonden partijen, die niet onder de rechtsvorm gemeenschappelijke regeling vallen.

Mogelijke onderdelen werkwijze

1. De gemeenteraad bepaald vooraf in meerjarige kaders wat hij met de gemeenschappelijke regeling wil bereiken (doelen), wanneer hij tevreden is (indicatoren) en wat het mag kosten. Dit geldt voor zowel het collectieve niveau als het eventuele aanvullende extra gemeentelijke niveau.
2. De gemeenschappelijke regeling informeert de gemeenteraad zo vroegtijdig mogelijk over beleidsplannen (conceptstadium) en politiek gevoelige informatie van de gemeenschappelijke regeling. Hiervoor wordt de procedure zoals beschreven gevolgd (en protocol kaderstelling GR). Het betreft hier wijzigingen die buiten de gestelde kaders vallen.
3. Ook overige informatie (vergaderstukken) wordt tijdig door de gemeenschappelijke regeling aan de gemeente verstrekt.
4. De gemeente behandelt de stukken van de gemeenschappelijke regeling adequaat.
5. Het college informeert conform de gemeentelijke planning- en controlcyclus de gemeenteraad over het gevoerde beleid van de gemeenschappelijke regeling.
6. Eenmaal per raadsperiode wordt de deelname aan een gemeenschappelijke regeling geëvalueerd. De te verrichten evaluaties worden gelijkmatig (ook qua zwaarte) verspreid over de raadsperiode en afgestemd met de gemeenschappelijke regeling en de overige deelnemers.
7. Indien alle colleges en gemeenteraden hebben ingestemd met de werkwijze is er voldoende draagvlak voor het invoeren van een aangepaste werkwijze onder de diverse deelnemers aan gemeenschappelijke regelingen.
8. De werkwijze kan benut worden om te komen tot een centrale beoordeling van stukken.
9. De colleges informeren de gemeenschappelijke regelingen en de deelnemende gemeenten over de door de gemeenteraad vastgestelde werkwijze.

Reden werkwijze

De gemeenteraad van Velsen is over het algemeen van mening dat zij over onvoldoende informatie beschikt om zijn rol met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen goed te kunnen vervullen. Soms wordt informatie naar het idee van de raad, niet volledig of niet tijdig aangeboden. Daarmee ontstaat het beeld dat niet de gemeenteraad - door tussenkomst van het college- de gemeenschappelijke regeling aanstuurt maar dat de gemeenschappelijke regeling volkomen zelfstandig de koers bepaalt. De werkwijze voor de gemeenschappelijke regelingen is van groot belang bij het optimaliseren van de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de uitvoering van de gemeentelijke taken in GR-verband. Uitgangspunt is dat de informatie de gemeenteraad in staat moet stellen te sturen binnen de beperkingen die er uiteraard zijn door het feit dat de uitvoering van taken op afstand gezet en door het feit dat er met andere partijen in de GR moet worden samengewerkt.

Uitgangspunten

Wij stellen voor om de volgende uitgangspunten te hanteren:

1. De informatievoorziening dient de gemeenteraad beter in staat te stellen te sturen. Dit betekent dat de informatie in een vroegtijdig stadium beschikbaar dient te worden gesteld.
2. De werkwijze die hier wordt gekozen richt zich in eerste instantie op de gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente Velsen deel van uitmaakt.
3. In een later stadium wordt bezien of een vergelijkbare werkwijze ook kan worden gevolgd voor andere verbonden partijen

Aandachtspunten werkwijze

Een aantal punten is 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 vinden plaats via de reguliere gemeentelijke planning- en controlcyclus
4. De gemeenschappelijke regeling stelt eenmaal per raadsperiode een evaluatierapport op en de gemeenteraad bespreekt dit evaluatierapport.

Ad. 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 dient sprake te zijn van meerjarige kaders. Echter een gemeenschappelijke regeling is een organisatie die in beweging is. Dit betekent ook dat er zeer waarschijnlijk tussentijds wijzigingen zullen optreden. Deze wijzigingen kunnen voortkomen uit wettelijke wijzigingen, wijziging van economische omstandigheden of wijzigingen bij de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. In ieder geval dient de gemeenschappelijke regeling de gemeente te informeren over de wijzigingen. Blijven de wijzigingen binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders, dan is het informeren voldoende.

Ad. 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 in een vroegtijdig stadium 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 beleidsplannen al in het conceptstadium ontvangt omdat er in dit stadium nog te sturen valt. Daarbij kan de gemeenteraad ook al in een vroegtijdig stadium aangeven of hij zich kan vinden in de door de gemeenschappelijke regeling voorgestelde koers. Hiermee wordt voorkomen dat de gemeenteraad, wanneer de plannen al in een te ver gevorderd stadium zijn (aangaan verplichtingen), 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. (zie ook bijlage protocol kaderstelling)

Ad. 3 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 niet ingestemd wordt met voorstellen tot wijzigingen in het beleid en/of de begroting van de gemeenschappelijke regeling. Dit kan anders zijn wanneer er sprake is van ‘onvoorziene’ wetswijzigingen.

Ad. 4 Evaluatie gemeenschappelijke regeling

Bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling zijn afspraken gemaakt. 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 kan daarbij als voldoende beschouwd worden. De verbonden partij dient zelf zorg te dragen voor evaluatie en de raad een evaluatieverslag te verstrekken. Het evaluatieverslag wordt vervolgens in een raadsessie en/of de raad behandeld.

Niet iedere verbonden partij is gelijk ten aanzien van taken en gemeentelijke financiële middelen. Dit speelt mee bij het bepalen van het tijdstip van evalueren. Uitgangspunt 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.

Draagvlak werkwijze

De gemeenten nemen deel aan gemeenschappelijke regelingen omdat deze vorm van samenwerking, voordeel oplevert. Het samenwerken in een gemeenschappelijke regeling lever schaalvoordelen op. Dit resulteert in financiële voordelen. Wil de regeling goed functioneren dan is solidariteit tussen de deelnemers een belangrijk aspect. Wanneer de deelnemers alleen vanuit hun eigen belang denken dan wordt het moeilijk om tot betere sturing te komen.

Om tot deze werkwijze te komen is het van belang dat er draagvlak komt bij de andere deelnemers in de gemeenschappelijke regelingen. Dat betekent dat Velsen een voorstel kan doen, de uit de bespreking van dit stuk voorkomende uitgangspunten gevolgd door de ambtelijke uitwerking is daarvoor de basis maar de andere deelnemers in een GR moeten hiermee instemmen, anders blijft het een feestje voor één gemeente en feestjes zonder anderen zijn over het algemeen niet echt leuk.

Alle deelnemers aan diverse gemeenschappelijke regelingen dienen van mening te zijn dat wij als deelnemer de koers dienen te bepalen en niet de door ons zelf opgerichte organisatie. Ondanks het feit dat er binnen de diverse gemeenten een verschillende werkwijze gevolgd kan worden dient er een gezamenlijke aanpak op hoofdlijnen te komen. Daarmee komt er een werkwijze die voor zowel de gemeente als de gemeenschappelijke regeling uitvoerbaar is.

Invoering werkwijze

Wanneer via deze nota over dit onderwerp van gedachten is gewisseld en de werkwijze is acceptabel, dan kunnen college en raad deze in detail laten uitwerken en vaststellen. Daarna kunnen de gemeenschappelijke regelingen worden geïnformeerd over deze werkwijze en kan bezien worden in hoeverre zij hiermee kunnen instemmen. Overleg hierover zal zeker nodig zijn. De gemeenschappelijke regelingen dienen vervolgens hun processen aan te passen zodat zij kunnen voldoen aan de wensen van de gemeenteraad. Daarna heeft het college de taak om de gemaakte afspraken te bewaken. Gezien de tijd die nodig is voor het informeren en het akkoord krijgen van de gemeenschappelijke regelingen en het eventueel aanpassen van de procedures wordt nog geen ingangsdatum voor de werkwijze vastgelegd.

Procedure

De procedure die door de gemeenschappelijke regelingen moeten worden gevolgd om de gemeente de gelegenheid te geven invloed uit te oefenen op de inhoudelijke en financiële kaders waarbinnen de gemeenschappelijke regelingen gaan werken dient door de griffie en de ambtelijke organisatie nader te worden uitgewerkt. 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.

Beleidsnota's

Meestal zal een voorstel tot wijziging van het beleid (doel/koers) ook een voorstel tot wijziging van het budget inhouden. Dit betekent dat voor beleidswijzigingen bij voorkeur een vaste procedure wordt gevolgd waarbij de vergaderstukken met een strategische visie (nieuw beleid met meerjarig financiële gevolgen) minimaal tien weken voor beoogde vaststelling door de gemeenschappelijke regeling aangeboden worden. Bij de voorgestelde beleidswijziging worden de financiële consequenties aangegeven. Hiermee wordt het mogelijk om afstemming met de gemeenteraad plaats te laten vinden bevorderd.

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:

1. Voldoende tijd om de stukken te bestuderen;
2. Voldoende tijd om informatie of ambtelijk advies in te winnen;
3. Voldoende tijd voor afstemming binnen de gemeente met college en eventueel gemeenteraad/raadscommissie.

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. Voor de overige vergaderstukken is een aanlevertermijn van 2 weken minimaal. De verslagen van de vergaderingen van het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling worden zowel aan het college als aan de gemeenteraad toegezonden.

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.

Verantwoordingsinformatie en controle via reguliere gemeentelijke P&C cyclus

Net als de gemeentelijke afdelingen dient de gemeenschappelijke regeling verantwoording af te leggen. 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, dient zij een verzoek hiertoe vroegtijdig aan te leveren aan de gemeente zodat dit verzoek meegenomen kan worden bij de vaststelling van de voorjaarsnota. Bij de ambtelijke uitwerking dient te worden beoordeeld hoe de tijdtabel voor het aanleveren van de gegevens er uit dient te zien. Hierover zal met de gemeenschappelijke regelingen overleg gevoerd dienen te worden.

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.

Bijlage 1 Richtlijn kaderstelling GR

Er dient zich een probleem aan waarvoor een beleidsmatige oplossing moet worden gezocht c.q. wat vraagt om een politieke richting.

Fase 1 Beeldvorming

Bij beeldvorming gaat het erom een goed inzicht in de situatie te krijgen. Het gaat om de inhoudelijke problematiek en oplossingsrichtingen, maar ook om een goed beeld te krijgen van wat anderen vinden en bedoelen.

1. Het bestuur van de GR (AB) formuleert het probleem en maakt een eerste inventarisatie van de “haken en ogen” die aan het probleem zitten;
2. Informatiebijeenkomst voor betrokken raadsleden. Doel van de bijeenkomst is de in de volgende fase te houden bestuurlijke en politieke debatten te maximaliseren (niet te minimaliseren). Het gaat om luisteren naar individuele gevoelens/wensen maar is nog geen debat en er wordt geen standpunt van de raad gevraagd. Tijdens de bijeenkomst wordt informatie gegeven over:
 - het keuzevraagstuk
 - mogelijke standpunten/alternatieven
 - voor- en nadelen
 - argumenten pro en contra

Fase 2 Oordeelsvorming

Oordeelsvorming is gericht op het formuleren van een politiek standpunt op grond van argumenten en de weging daarvan.

1. Het bestuur van de GR evalueert de informatiebijeenkomst en vertaalt mogelijke oplossingsrichtingen in een oriënterende discussienota. Notitie op hoofdlijnen: beperken van het aantal voor te leggen politieke keuzevraagstukken (max. 15), geen uitvoeringszaken (bestuur);
2. De gemeenteraden debatteren in een openbare vergadering van raad of commissie over de voorgelegde keuzevraagstukken. Ze formuleren een advies richting het Bestuur van de GR.

Fase 3 Besluitvorming en publieke verantwoording

Besluitvorming is gericht op het formuleren van in ieder geval een meerderheidsstandpunt (en eventuele consensus) op basis van argumentatie dan wel onderhandeling. Publieke verantwoording is gericht op het overtuigen van publiek of achterban van de juistheid van een standpunt/besluit op basis van argumentatie.

1. Het bestuur van de GR formuleert met inachtneming van de raadsdebatten een beleidsnota of verordening;
2. De gemeenteraden geven hun wensen en bedenkingen over het concept (is recht gedaan aan eerder advies of is met goede argumenten aangegeven waarom anders wordt gekozen);
3. Het bestuur van de GR stelt de nota (of de verordening) vast;
4. Het bestuur van de GR informeert de gemeente(raad) over de voorgaande besluitvorming.