

Doorwerking aanbevelingen Rekenkamercommissie Dalfsen t.a.v. het onderzoek in 2015 inzake Samenwerking en democratisch gehalte

1. Inleiding

In 2015 heeft BMC in opdracht van en in samenwerking met de Rekenkamercommissie Dalfsen (voortaan Rkc) onderzoek gedaan naar samenwerking van gemeenten en het democratisch gehalte van die samenwerkingsverbanden (veelal gemeenschappelijke regelingen). Dit onderzoek heeft zich gericht op de wijze waarop de gemeenteraad van Dalfsen invloed heeft resp. zou moeten hebben op de besluitvorming van deze samenwerkingsverbanden. Het rapport bevat dertien aanbevelingen, die gebaseerd zijn op twee paragrafen met bevindingen (blz. 36 tot en met 38 van het rapport).

Het rapport van de Rkc is op 25 augustus 2015 aan de gemeenteraad aangeboden. De raad heeft op 28 september 2015 conform het raadsvoorstel:

1. Kennis genomen van het onderzoeksrapport inclusief de reactie van het college.
2. Ingestemd met de conclusies en de aanbevelingen overgenomen.
3. Het college verzocht de aanbevelingen nader uit te werken in de nota verbonden partijen.

Vervolgens is het college gestart met de opstelling van de nota verbonden partijen. Een afvaardiging van de gemeenteraad is in de vorm van een ‘taakgroep verbonden partijen’ betrokken geweest bij de uitwerking van deze nota. Deze taakgroep is op 22 december 2015 en 11 januari 2016 bij elkaar geweest om verschillende thema's te bespreken. Volgens het raadsvoorstel voor de vergadering van 21 maart 2016 zijn de volgende onderwerpen in de taakgroep besproken:

- afwegingskader c.q. beslisboom bij het oprichten of deelnemen aan een verbonden partij;
- de gewenste werkwijze ten aanzien van de behandeling van structurele informatie, tussentijdse informatie/rapportages en de informatievoorziening in de p&c cyclus;
- bestuurlijke vertegenwoordiging;
- verantwoording door bestuurlijk vertegenwoordiger;
- evaluatie c.q. heroverweging van verbonden partijen.

De gemeenteraad heeft op 21 maart 2016 zonder hoofdelijke stemming unaniem besloten om:

1. De kadernota verbonden partijen vast te stellen, met dien verstande dat in paragraaf 6.2 en 6.5 ‘delegeert’ wordt vervangen door ‘mandateert’ en in paragraaf 10.4 ‘tweede wijziging van het Delegatiestatoot’ wordt vervangen door ‘dertiende wijziging van het Mandaatstatoot gemeente Dalfsen’.
2. De bevoegdheid tot het indienen van zienswijzen, zoals bedoeld in artikel 35, derde en vijfde lid, alsmede artikel 59, derde en vijfde lid van de Wet gemeenschappelijke regelingen, omtrent de ontwerpbegroting en omtrent wijzigingen van de begroting van gemeenschappelijke regelingen, waaraan de gemeente deelneemt, te mandateren aan het college.
3. Hiertoe vast te stellen de “13e wijziging Mandaatstatoot gemeente Dalfsen”
4. Het onderwerp delegatie opnieuw te agenderen ten behoeve van de gemeenteraad in nieuwe samenstelling en te verwoorden in de betreffende kadernota's over de gemeenschappelijke regelingen.

n.b.: in punt 4 staat “opnieuw te agenderen t.b.v. de “gemeenteraad in nieuwe samenstelling”. Dat heeft betrekking op de (inmiddels) nieuw aangetreden gemeenteraad na de

raadsverkiezingen van maart 2018. Het onderwerp “delegatie” heeft in deze raadsperiode tot nu toe nog niet op de agenda gestaan.

2. Doorwerkingsonderzoek

In de Rkc is de vraag gerezen of onderzoek naar de doorwerking van het onderzoek van 2015 nog zinvol is, nu een afvaardiging van de raad betrokken is geweest bij de opstelling van die nota en de gemeenteraad unaniem de nota verbonden partijen (met twee kleine wijzigingen) al heeft vastgesteld. Is er dan nog een reden om hiervoor een doorwerkingsonderzoek te starten?

De Rkc heeft besloten om “eerst een onderzoek te doen naar de verschillen tussen de aanbevelingen van het Rkc-rapport en de door de raad vastgestelde Nota verbonden partijen. Op basis van de uitkomsten van dit korte onderzoek, kan de Rkc bepalen of verder onderzoek nodig is.”

In tweede instantie is besloten om ook in één gesprek aan drie raadsleden te vragen, wat ze vinden van de wijzigingen, dan wel van de huidige gang van zaken.

3. De aanbevelingen uit het rapport van 2015

In het rapport van de Rkc van 2015 staan de volgende dertien aanbevelingen:

De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders te verzoeken:

1. een nota verbonden partijen op te stellen met voorstellen voor de invulling van de governance van samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Dalfsen deelneemt;
2. daarbij gebruik te maken van de governance checklist (bijlage 1 van het rapport);
3. vooruitlopend op de totstandkoming van deze nota met voorstellen te komen voor een goede informatievoorziening over deze samenwerkingsverbanden;
4. de gemeenteraad te betrekken bij het inrichten van de informatievoorziening, zodat raadsleden mee kunnen bepalen hoe en wanneer ze worden ingelicht over zowel de inhoudelijke taakuitvoering als de benodigde financiën;
5. daarbij te onderzoeken of de vorm van een dashboard (bijlage 5) bijdraagt aan de informatiebehoefte.

De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad verder aan:

6. afspraken te maken met de collegeleden die lid zijn van het bestuur van een samenwerkingsverband over hun rol, mandaat en over de wijze waarop zij verantwoording afleggen;
7. op een gestructureerde manier de informatie van het college van burgemeester en wethouders over samenwerkingsverbanden te behandelen;
8. als onderdeel van het introductieprogramma voor nieuwe en tussentijds benoemde raadsleden informatie te geven over samenwerkingsverbanden;
9. in overleg met een samenwerkingsverband te kijken naar de mogelijkheden van scholing, informatieavonden en –markten;
10. het externe toezicht ter uitvoering van de financiële controle nader in te vullen door kwaliteitseisen en -criteria te formuleren.

Daarnaast stonden de volgende aanbevelingen in het BMC-rapport. Deze aanbevelingen golden voor de samenwerkingsverbanden, waaraan de gemeente Dalfsen deelneemt:

11. informatie over zowel de inhoudelijke taakuitvoering als de benodigde financiën op een snelle en gemakkelijk toegankelijke wijze aan de gemeenteraad aan te bieden;

12. mogelijkheden te vinden voor scholing, informatieavonden en -markten voor raadsleden;
13. een werkgroep van raadsleden uit meerdere gemeenten in te stellen, om zo de betrokkenheid in een vroeg stadium van beleidsvoorbereiding te vergroten.

Het gaat hier om activiteiten van “externe partijen”. Het vergt veel tijd om bij de verbonden partijen na te gaan of ze hebben voldaan aan de aanbevelingen 11 tot en met 13. Om toch een indicatie te krijgen, is voor van de “belangrijkste verbonden partijen” aan drie raadsleden gevraagd of de verbonden partijen h.i. uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen 11 tot en met 13.

4. Het onderzoek

De stand van zaken” wordt weergegeven in de Matrix doorwerking aanbevelingen Rkc Dalfsen ten aanzien van samenwerkingsverbanden” (bijlage a):

- in kolom 1 zijn de aanbevelingen uit het rapport van 2015 weergegeven;
- in kolom 2 wordt aangegeven, wat er ten aanzien van die aanbevelingen is opgenomen in de nota verbonden partijen (raadsbesluit van 21 maart 2016);
- in kolom 3 wordt per aanbeveling een conclusie gegeven. Daarbij is voor de aanbevelingen uit het Rkc onderzoek van 2015, die niet ‘verwerkt’ zijn in de nota verbonden partijen van 2016 gekeken of er anderszins iets is gedaan met deze aanbevelingen.

In deze matrix zijn ook drie nieuwe punten toegevoegd (nrs. 14, 15 en 16).

In de laatste kolom van de matrix is met een √ (positief) of een ? (nog niet duidelijk) of een – (negatief) een oordeel aangegeven over de opvolging van de aanbevelingen van 2015 en enkele belangrijke nieuwe punten.

5. Bevindingen

In bovengenoemd raadsbesluit van 21 maart 2016 is het 4^e onderdeel: “Het onderwerp delegatie opnieuw te agenderen ten behoeve van de gemeenteraad in nieuwe samenstelling en te verwoorden in de betreffende kadernota’s over de gemeenschappelijke regelingen.” Dat is tot nu toe nog niet geagendeerd.

Door college en raad is zeer snel gereageerd op het rapport van de Rekenkamercommissie van september 2015. In samenspraak met een delegatie uit de raad is een nieuwe nota verbonden partijen opgesteld. Deze is op 21 maart 2016 door de raad vastgesteld..

In de “Matrix doorwerking aanbevelingen Rkc Dalfsen ten aanzien van Samenwerkingsverbanden” (bijlage a) wordt geconstateerd, dat de aanbevelingen 1 t/m 9, 11 en 12 uit het rapport van de Rkc zijn opgevolgd. Bijna alle aanbevelingen uit het rapport van 2015 zijn dus op de een of andere manier verwerkt in de nieuwe nota. Zie voor de inhoudelijke informatie over de opvolging van de aanbevelingen in deze matrix (bijlage a).

Er is geen gevolg gegeven aan aanbeveling 10 “Het externe toezicht ter uitvoering van de financiële controle nader in te vullen door kwaliteitseisen en -criteria te formuleren”. Deze eisen en criteria zijn niet geformuleerd.

In aanbeveling 13 stond: “Samenwerkingsverbanden wordt gevraagd om een werkgroep van raadsleden uit meerdere gemeenten in te stellen, om zo de betrokkenheid in een vroeg stadium van beleidsvoorbereiding te vergroten.” Hier is door de verbonden partijen geen gevolg aan

gegeven. Er is wel een regionale werkgroep ingesteld voor de Regionale Energie Strategie (RES, maar dit is geen samenwerkingsverband).

Nieuw is, dat besloten is, dat in iedere raadsperiode een evaluatie zal plaatsvinden van alle verbonden partijen. Dat is een goede aanpak.

Het afgeven van zienswijzen is gemandateerd aan het college. Dat zou kunnen betekenen, dat de raad minder zeggenschap heeft bij de verbonden partijen. Procedureel is geregeld, dat de zienswijze wordt opgenomen in het RIS. De raad wordt dus geïnformeerd en kan –indien gewenst- hierover vragen stellen aan het college. De (gesproken) raadsleden vinden deze werkwijze voldoende.

6. Ervaringen van raadsleden met de nieuwe situatie

Om na te gaan of de raad bij de nieuwe afspraken een verbetering ervaart, zijn drie raadsleden uitgenodigd voor een gesprek over de werking van die afspraken. Helaas, was één raadslid afwezig, zodat het gesprek is gevoerd met slechts twee raadsleden. In het verslag van het gesprek (bijlage b) zijn de ervaringen en wensen van deze raadsleden weergegeven.

In het introductieprogramma voor (kandidaat-)raadsleden heeft de griffier (o.a.) aandacht besteed aan samenwerkingsverbanden. Dat was nuttig. De gezamenlijke griffiers van de betrokken elf gemeenten hebben in het kader van kennismaking/scholing regionale bijeenkomsten met een aantal verbonden partijen voor de raadsleden georganiseerd. Er is nu geen behoefte aan verdere scholing ten aanzien van verbonden partijen. Het is wel goed om iedere keer het introductieprogramma te herhalen.

Zonder dat er afspraken zijn gemaakt, loopt het afleggen van verantwoording aan de raad door de vertegenwoordigers van de gemeente bij de partijen (meestal de collegeleden) over hun “handelen” in bijeenkomsten van de verbonden partij nu goed.

De raadsleden hebben niet gehoord, dat er kwaliteitseisen en –criteria zijn geformuleerd ten behoeve van het externe toezicht en ter uitvoering van de financiële controle.

De raadsleden geven aan, dat de raad nu beter kan volgen, wat er bij de verbonden partijen gebeurt. Daardoor leven de ontwikkelingen bij de verbonden partijen nu breder in de raad. Men ervaart een positieve ontwikkeling. De meeste verbonden partijen leveren nu regelmatig informatie aan, zoals nieuwe visies en evaluaties, die worden besproken door de raad. Extra informatie is toegespitst op de belangrijke punten.

De raadsleden merken, dat er bij de verbonden partijen behoefte is om dichterbij de gemeenteraden te zitten. De raadsleden willen naast de verstrekte informatie ook wel eens klankborden met die partijen, bijvoorbeeld een gesprek over dilemma's. Niet om mee te beslissen, maar om op de hoogte te blijven.

De ervaringen van deze raadsleden met de verbonden partijen zijn positief.

Daarnaast hebben deze raadsleden aangegeven, wat ze belangrijk vinden:

- de raadsleden willen vooral weten “wat de ontwikkelingen zijn”, “waar gaan we naar toe” en “wat zijn de trends”, bijv. de ontwikkeling van de kosten;
- bij een organisatie met veel actie en veel risico's zou men in het midden van de raadsperiode nog wel een keer geïnformeerd willen worden;

7. Conclusies

- a. Het onderwerp delegatie is nog niet verwoord in de betreffende kadernota's over de gemeenschappelijke regelingen;
- b. De aanbevelingen 1 t/m 9, 11 en 12 uit het rapport van de Rkc zijn opgevolgd;
- c. Er is geen gevolg gegeven aan aanbeveling 10 "Het externe toezicht ter uitvoering van de financiële controle nader in te vullen door kwaliteitseisen en -criteria te formuleren;
- d. De verbonden partijen hebben geen gevolg aan gegeven aan de vraag om een werkgroep van raadsleden uit meerdere gemeenten in te stellen, om zo de betrokkenheid in een vroeg stadium van beleidsvoorbereiding te vergroten;
- e. Het besluit om in iedere raadsperiode alle verbonden partijen te evalueren, is positief;
- f. De geïnterviewde raadsleden zijn grotendeels positief over de huidige gang van zaken ten aanzien van de verbonden partijen. Ze willen meer aandacht voor de ontwikkelingen en de trends (bijvoorbeeld de kosten).

8. Aanbevelingen

- a. Het onderwerp delegatie te betrekken bij de aangekondigde evaluatie van de Kadernota verbonden partijen;
- b. Formuleer kwaliteitseisen en -criteria ter uitvoering van de financiële controle;
- c. Ga het gesprek (weer) aan met de verbonden partijen over de mogelijkheid om een werkgroep van raadsleden uit meerdere gemeenten in te stellen, om zo de betrokkenheid in een vroeg stadium van beleidsvoorbereiding te vergroten;
- d. Vraag bij de verbonden partijen meer aandacht voor het vermelden van ontwikkelingen en trends.

9. Geen nader onderzoek nodig

In het hierboven staande onderdeel 2 staat " Op basis van de uitkomsten van dit korte onderzoek, kan de Rkc bepalen of verder onderzoek nodig is." Gezien de grotendeels positieve bevindingen acht de Rkc geen verdergaand onderzoek nodig.

10. Bijlagen

- a. Matrix doorwerking aanbevelingen Rkc Dalfsen ten aanzien van samenwerkingsverbanden
- b. Verslag van het gesprek met raadsleden over doorwerkingsonderzoek verbonden partijen;

18 mei 2020, mr. J. Smit