

Rekenkamercommissie Gemeente Kerkrade

Onderzoeksrapportage Verbonden Partijen in het Sociaal Domein

April 2017

Inhoudsopgave

BESTUURLIJK RAPPORT

1.	Inleiding	5
1.1.	Aanleiding	
1.2.	Doel- en vraagstelling	
1.3.	Governancemodel	
1.4.	Afbakening	
1.5.	Gemeente Kerkrade en (uitgaven in) het Sociaal Domein	
1.6.	Uitvoering van het onderzoek	
1.7.	Normenkader	
1.8.	Hoor en wederhoor	
1.9.	Leeswijzer	
2.	Samenvatting en conclusies	11
2.1.	Inleiding	
2.2.	Instrumentarium	
2.3.	Beleving	
3.	Aanbevelingen	16
3.1.	Inleiding	
3.2.	Instrumentarium	
3.3.	Beleving	

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

DEEL A: OBJECTIEVE ELEMENTEN

4.	Wettelijke context	27
4.1.	Inleiding	
4.2.	Wet Gemeenschappelijke Regelingen	
4.3.	Nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen	
4.4.	Collegeregelingen versus Raadsregelingen	
4.5.	Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	
4.6.	Regels voor het oprichten en deelnemen in privaatrechtelijke organisaties en publiekrechtelijke rechtspersonen	
5.	Eerdere onderzoeken en recente ontwikkelingen	35
5.1.	Inleiding	
5.2.	Het Verband met Verbonden Partijen	
5.3.	Verbonden met Licom	
5.4.	Presentatie bureau Langedijk	
5.5.	Regionaal initiatief	

6.	Inbedding Verbonden Partijen	42
6.1.	Inleiding	
6.2.	Ambtelijk apparaat en samenspel met Portefeuillehouder en College	
6.3.	Kadernota's	
6.4.	P&C-instrumenten	
6.5.	Gemeentelijke Website	
6.6.	3D Dashboard	
6.7.	Raadsinformatiebrieven	
6.8.	Commissievergaderingen	
6.9.	Vragen ex art. 38 RvO	
7.	Dossieranalyse	50
7.1.	Inleiding	
7.2.	WOZL	
7.3.	GGD	
7.4.	Centrumregeling	
7.5.	Kredietbank	
8.	Beantwoording onderzoeksvragen en score op normenkader	62
8.1.	Inleiding	
8.2.	Scores op normenkader	
DEEL B: SUBJECTIEVE ELEMENTEN		
9.	Actualiteiten	71
9.1.	Inleiding	
9.2.	WOZL	
9.3.	GGD	
9.4.	Centrumregeling	
9.5.	Kredietbank	
10.	Beleving	74
10.1.	Inleiding	
10.2.	Beleving van ambtelijke contactpersonen	
10.3.	Beleving van Portefeuillehouders	
10.4.	Beleving van vertegenwoordigers van Verbonden Partijen	
10.5.	Beleving van Raadsfracties	

BESTUURLIJK RAPPORT

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1. Aanleiding

Het jaar 2015 was een jaar met grote ontwikkelingen in het sociale domein. Door middel van decentralisaties zijn taken op het gebied van jeugdhulp, arbeidsparticipatie en maatschappelijke ondersteuning binnen het taakgebied van de gemeente komen te liggen. Voor een deel van deze taken geldt dat zij niet op gemeentelijk niveau uitgevoerd kunnen worden vanwege de omvang dan wel vanwege een wettelijke verplichting tot intergemeentelijke samenwerking. Daardoor werden deze nieuwe gemeentelijke taken deels direct buiten de eigen organisatie ondergebracht in verbonden partijen. Naast het feit dat er reeds verbonden partijen bestonden, leidt dit tot het wegvloeien van grip op de gemeentelijke taken en in het verlengde daarvan tot vraagtekens rondom de democratische legitimiteit ten aanzien van de buiten de organisatie ondergebrachte taken. Op basis daarvan heeft de RKC de conclusie getrokken dat een onderzoek wenselijk is rondom deze democratische legitimiteit, waarmee de RKC aan de raadsleden handvatten wil bieden ter vergroting van de grip op verbonden partijen.

1.2. Doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie helder maken hoe de gemeente Kerkrade haar financiële en bestuurlijke belangen in verbonden partijen in het sociale domein heeft ingericht en hoe de informatievoorziening over verbonden partijen in het sociale domein is georganiseerd. Het gaat daarbij om aspecten, zoals sturen, beheersen, verantwoorden, toezicht houden, risicomanagement en de onderlinge samenhang daarvan. Het onderzoek geeft inzicht in de wijze waarop de gemeenteraad zich verzekert van toegang tot de juiste informatie om periodiek te kunnen bepalen in hoeverre de beoogde resultaten van deelname aan een verbonden partij worden gerealiseerd. Meer specifiek gaat de aandacht uit naar de risico's die de gemeente loopt in bestuurlijke, juridische, organisatorische en financiële zin.

In het licht van deze doelstelling is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

Voldoet de huidige werkwijze waarop de gemeente haar verbonden partijen heeft georganiseerd aan de daaraan te stellen eisen en onderlinge samenhang voor wat betreft Sturen, Beheersen, Verantwoorden, Toezicht houden en Risicomanagement.

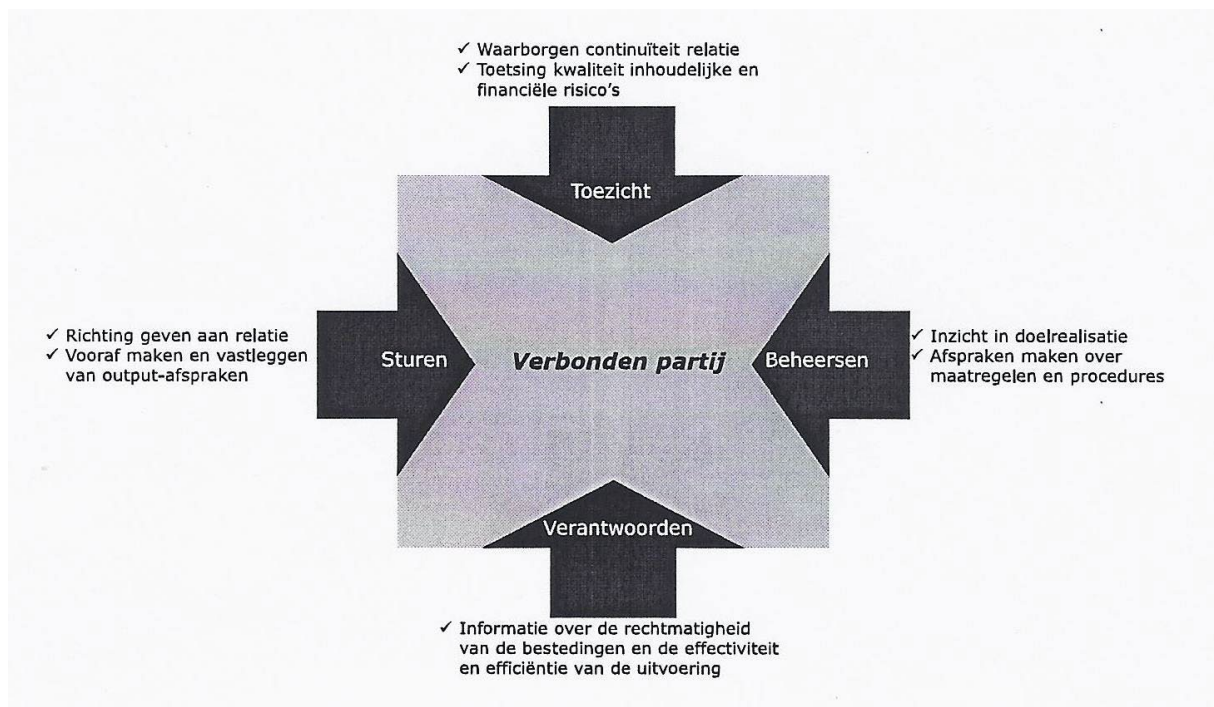
Voor de beantwoording van de centrale vraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Op welke wijze geeft de gemeente **sturing** aan de verbonden partij en staat het beleid over de verbonden partij op enigerlei wijze beschreven? Is er inzicht in de te realiseren doelstellingen middels de verbonden partijen en op welke wijze zijn deze doelstellingen vastgelegd? Wat zijn de mogelijkheden tot tussentijdse (bij)sturing?
2. Op welke wijze **beheerst** de gemeente de relatie met de verbonden partij? Wat is de inhoud en de frequentie van de rapportages? Is er voldoende onafhankelijke advisering aan college en gemeenteraad? Welke informatie is nodig voor de gemeenteraad om zijn kaderstellende en controlerende taak te kunnen invullen en op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de verbonden partijen?
3. Hoe heeft de gemeente de kwaliteit van de **verantwoording** door de verbonden partij geborgd? Welke verantwoordingsinformatie ontvangt de raad (van het college) aangaande de geselecteerde verbonden partijen?

4. Hoe geeft de gemeente invulling aan het **toezicht** op de verbonden partij?
5. Welke financiële en juridische **risico's** loopt de gemeente en welke afspraken zijn er over het omgaan met risico's?
6. Welke aspecten op het gebied van sturing, beheersing, verantwoording, toezicht en risico's zijn voor de Kerkradse raadsleden cruciaal om grip te krijgen, te hebben en te houden op verbonden partijen?

1.3. Governancemodel

Met de eerste vier deelvragen wordt naadloos aangesloten aan het zogenaamde "Governance model". Schematisch weergegeven ziet dit model er als volgt uit:



"Risicomanagement" maakt géén expliciet deel uit van dit model. Dit aspect is immers opgenomen/verdisconteerd in het aspect "Beheersen".

1.4. Afbakening

De gemeente Kerkrade werkt in het sociaal domein met een aantal verbonden partijen. De resultaten ter vergroting van de grip dienen evenwel toepasbaar te zijn voor alle bestaande en nieuwe verbonden partijen van de gemeente Kerkrade. In het sociaal domein gaat het om de volgende verbonden partijen:

- Werkvoorzieningsschap Oostelijk Zuid-Limburg (WOZL);
- Kredietbank Limburg;
- Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) Zuid-Limburg;
- Centrumregeling Inkoop Jeugdhulp regio Zuid-Limburg.

Bij dit onderzoek is een onderzoeksperiode gehanteerd vanaf april 2014 tot en met december 2016. Hierbij is aangesloten bij de huidige Raadsperiode. Daarnaast is aangesloten bij de transities in het Sociaal Domein, die vanaf 1 januari 2015 een feit zijn.

De centrumregeling Inkoop Jeugdhulp regio Zuid Limburg is, zoals de naam het al zegt, een “centrumregeling”. Een centrumregeling is de publiekrechtelijke vorm van een netwerksamenwerking. Bij de centrumregeling worden geen nieuwe rechtspersonen gecreëerd en worden ook geen nieuwe bestuursorganen opgericht. Er is ‘slechts’ een centrumgemeente waarvan het college of gemeentelijke medewerkers taken of bevoegdheden uitvoeren voor de andere in de samenwerking betrokken deelnemers (de gasten). De andere drie onderzochte “dossiers” hebben betrekking op “Openbare Lichamen”. Detailinformatie over dergelijke organisaties is in [bijlage 3](#) opgenomen.

Onder een “verbonden partij” wordt overigens, volgens het BBV (zie hoofdstuk 4) het volgende verstaan:

“Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.”

Strikt genomen houdt dit in dat de in dit rapport onderzochte Centrumregeling géén Verbonden Partij is, maar voor het “gemak” wel onder deze noemer is geschaard.

1.5. Gemeente Kerkrade en (uitgaven in) het Sociaal Domein

In het begin van de 20ste eeuw was Kerkrade de belangrijkste plaats van de oostelijke mijnstreek. In Limburg waren alleen Maastricht, Roermond en Venlo groter. Meer dan de helft van de Kerkradse beroepsbevolking werkte in 1900 al in de mijnen. Tot ver in de jaren 60 bleef Kerkrade economisch afhankelijk van één bedrijfstak: de mijnbouwindustrie. Toen de mijnen hun poorten sloten viel ook voor veel toeleveringsbedrijven in de industriële sector en voor veel ondernemingen op het gebied van dienstverlening het doek en werd Kerkrade eigenlijk voor het eerst geconfronteerd met grote werkloosheid en kwam er een einde aan de groei. De mijnsluitingen hebben tot op de dag van vandaag hun sporen achtergelaten in de regio. Kerkrade en de omliggende gemeenten hebben thans nog steeds een zwakke sociale structuur. Dit is ook terug te zien in de cijfers.

Om dit helder te maken heeft de Rekenkamercommissie de begrotingscijfers 2016 van Kerkrade vergeleken met die van de andere steden in Limburg¹ en met die van vijf, qua omvang (inwoneraantal) met Kerkrade vergelijkbare gemeenten, te weten²:

- Harderwijk (GLD: 45.966 inw.)
- Hollands Kroon (NH: 47.546 inw.)
- Lingewaard (GLD: 45.950 inw.)
- Schagen (NH: 46.159 inw.)
- Zwijndrecht (ZH: 44.454 inw.)

Voor nadere detailinformatie verwijst de Rekenkamercommissie naar [bijlage 2](#). In deze bijlage zijn de netto-uitgaven (lasten minus baten) inzake bestuurlijke samenwerking, bijstand, sociale werkvoorziening, armoede- en schuldenbeleid, re-integratie, WMO, jeugd, openbare gezondheidszorg en jeugdgezondheidszorg met bovengenoemde gemeenten vergeleken. Uit deze cijfers blijkt het volgende:

¹ Heerlen, Maastricht, Sittard, Geleen, Weert, Roermond en Venray.

² Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/28/begrotingsanalyse-2016>

- Per inwoner wordt in Kerkrade € 1.731 aan deze taakvelden uitgegeven. De Limburgse steden geven gemiddeld € 1.444 hier aan uit. Alleen Heerlen scoort hoger dan Kerkrade, te weten € 2.028.
- De uitgaven met betrekking tot deze taakvelden zijn in Kerkrade goed voor 68% van de gemeentebegroting. De Limburgse steden geven gemiddeld hier 60% aan uit.
- De gemiddelde uitgaven per inwoner in het Sociaal Domein van de (qua omvang) vergelijkbare gemeenten bedragen “slechts” € 740.
- Het beslag op de begroting bedraagt bij deze gemeenten gemiddeld genomen 49%.

Goede vergelijkingsinformatie met betrekking tot aantallen is (ook) te vinden op “waarstaatjegemeente” en in het bijzonder de zogenaamde “stapelingsmonitor”. De Stapelingsmonitor, die jaarlijks uitgebracht wordt, maakt inzichtelijk in welke mate inwoners van de gemeente gebruik maken van verschillende regelingen in het sociaal domein. Zo kan per gemeente en per wijk in beeld worden gebracht waar vaker of langduriger een beroep wordt gedaan op voorzieningen dan elders. Per huishouden is nagegaan of en in welke mate er van 48 regelingen en voorzieningen in het sociaal domein gebruik wordt gemaakt. Denk hierbij aan Wmo, WIA, WAO, AWBZ persoonlijke verzorging, jeugdhulp en bijzondere bijstand.

De voorzieningen en regelingen in de Stapelingsmonitor zijn verdeeld over vijf groepen: arbeidsparticipatie, inkomensondersteuning, welzijn en zorg, onderwijs en jeugd. De stapeling van regelingen geeft een indicatie van de (soms veelzijdige) problematiek waarmee huishoudens te maken hebben.

Uit deze monitor blijkt dat in Kerkrade 22,1% van de huishoudens en 12,4% van de inwoners (tweede helft 2015) gebruik maakt van één of meerdere voorzieningen met betrekking tot het sociaal domein³. In vergelijking tot de andere (grotere) gemeenten in Limburg blijkt dat Kerkrade gemiddeld scoort. De cijfers van deze gemeenten zien er als volgt uit:

	% huishoudens	% inwoners
Brunssum	20,8	11,3
Landgraaf	16,9	9,2
Heerlen	27,4	17,0
Kerkrade	22,1	12,4
Roermond	22,1	12,6
Sittard-Geleen	24,9	14,1
Venlo	25,7	14,5
Venray	19,6	10,0
Maastricht	geen info beschikbaar	

Bovenstaande cijfers en percentages tonen het belang van dit onderzoek meer dan voldoende aan. Een groot deel van de uitgaven hangt direct of indirect samen met de vier Verbonden Partijen die in het kader van de onderzoek nader worden geanalyseerd.

³ In totaal worden 48 soorten voorzieningen onderscheiden waarvan gebruik gemaakt kan worden. Hier zitten ook voorzieningen bij die niet door de gemeente gefinancierd worden, zoals WAO en WW.

1.6. Uitvoering van het onderzoek

Dit onderzoek heeft de Rekenkamercommissie niet zelf uitgevoerd. Het onderzoek is in handen gelegd van de heren Drs. W.J.H.S. (Wil) Lindelauf RA RO (Linacc, te Thorn) en Drs. G.J.M. (Jurrien) Biessen (Biessen Organisatieadvies, te Amstenrade). Beide heren zijn als zelfstandig adviseur binnen de lokale overheid actief. Tevens zijn ze actief binnen verschillende Rekenkamers.

Bij de uitvoering van dit onderzoek zijn de volgende onderzoekstechnieken gehanteerd:

- Literatuuronderzoek: diverse Rekenkamerrapporten en landelijke literatuur.
- Analyse algemene documenten Kerkrade: onder andere diverse beleidsnota's en Raadsinformatiebrieven
- Dossieranalyse per Verbonden Partij: bijvoorbeeld P&C-documenten en gespreksverslagen/vergadersverslagen van de besturen van de verbonden partijen, stukken inzake besluitvorming door de Gemeenteraad.
- Gesprekken / interviews: voor een opsomming van de geïnterviewde personen wordt verwezen naar [bijlage 1](#) bij dit rapport.

1.7. Normenkader

De rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek geen eigen normenkader opgesteld. De belangrijkste reden hiervan is dat gemeente Kerkrade reeds over een dergelijk kader beschikt. Immers: in de nota Verbonden Partijen van gemeente Kerkrade is in een bijlage ("productie 2") een vragenlijst opgenomen inzake Governance met betrekking tot Verbonden Partijen. Hierover wordt in de nota Verbonden Partijen het volgende opgemerkt:

"Hiermee wordt als het ware een praktische leidraad aangereikt om aan de systematiek van governance daadwerkelijk invulling te geven. Het hanteren van deze vragenlijsten helpt te voorkomen dat bij het oprichten van, dan wel deelnemen in een verbonden partij, zaken over het hoofd worden gezien. Een beoordeling van de antwoorden op de vragen biedt per verbonden partij de mogelijkheid vast te stellen of aan het betreffende Governance-element voldoende invulling is gegeven. De vragenlijsten zijn ontleend aan het handboek verbonden partijen "Twee voeten in één sok" van Deloitte. Opgemerkt wordt dat de omvang van de te hanteren vragen/vragenlijsten in evenwicht dient te zijn met het bestuurlijk en financieel belang van de verbonden partij. De opsomming van de vragen is dan ook vooral bedoeld als een bibliotheek van mogelijk te stellen vragen".

De Rekenkamercommissie heeft de vragen, niet *individueel* voor elke onderzochte Verbonden Partij, maar *generiek*, voor alle vier de onderzochte partijen (grotendeels) ingevuld. Voor deze exercitie zie hoofdstuk 8.

1.8. Hoor en wederhoor

Ambtelijk hoor en wederhoor vond plaats door de bij het onderzoek betrokken ambtenaren de hoofdstukken 3 tot en met 7 voor te leggen. De reacties die de Rekenkamercommissie hierop ontving, zijn in het rapport verwerkt c.q. gecorrigeerd.

Aan de contactpersonen van de vier onderzochte partijen zijn de meest wezenlijke passages voorgelegd die op de vier verschillende verbonden partijen betrekking hebben.

Bestuurlijk hoor en wederhoor vond plaats aan de hand van de verslagen die de onderzoekers opstelden naar aanleiding van de gesprekken die zij met de drie portefeuillehouders voerden. De portefeuillehouders werden in de gelegenheid gesteld om mogelijke omissies in deze verlagen te herstellen. Op basis daarvan zijn, daar waar noodzakelijk, een aantal passages in het rapport aangepast.

Tevens vond op 17 mei een bespreking plaats tussen de Rekenkamercommissie en twee verantwoordelijke portefeuillehouders. Bij deze bespreking werd het complete rapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, besproken. Naar aanleiding van deze besprekingen vonden enkele “cosmetische” aanpassingen van het rapport plaats. De strekking van het gerapporteerde en de conclusies en aanbevelingen werden hierbij geen geweld aangedaan.

1.9. Leeswijzer

Dit rapport valt uiteen in drie delen, te weten een bestuurlijk rapport (hoofdstuk 1 t/m 3), Deel A van het rapport van bevindingen (hoofdstuk 4 t/m 8) met betrekking tot het instrumentarium rondom Governance van Verbonden Partijen. En deel B van het rapport van bevindingen (hoofdstuk 9 en 10), dat handelt over de wijze waarop de Governance door de verschillende stakeholder wordt beleefd.

Het bestuurlijk rapport is zodanig geschreven dat dit als *zelfstandig stuk* leesbaar is. In dit deel van het rapport wordt een samenvatting gegeven van de onderzoeksresultaten en treft u duiding, conclusies en aanbevelingen aan. In het rapport van bevindingen vindt u een nadere verdieping van de bevindingen van het onderzoek.

Hoofdstuk 2: Samenvatting en conclusies

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de hoofdstukken van het rapport van bevindingen kort samengevat en wordt duiding gegeven aan de bevindingen in deze hoofdstukken c.q. worden conclusies getrokken op basis van het onderzoek. In het volgende hoofdstuk worden, met deze conclusies als uitgangspunt, aanbevelingen gedaan ter verbetering in de toekomst.

Het rapport van bevindingen bestaat uit twee, met elkaar samenhangende, delen, te weten:

- Deel A: Objectieve Elementen
- Deel B: Subjectieve elementen

Deel A:

In dit deel staat de werkelijke gang van zaken centraal c.q. gaat het om het instrumentarium en om de inbedding. De nadruk ligt op de vraag hoe grip op Verbonden Partijen in het algemeen en per afzonderlijke Verbonden Partij in het bijzonder, is georganiseerd. Het gaat hierbij om feitelijkheden die objectief zijn vast te stellen, met name op basis van documenten. Aan het einde van dit deel kunnen, op basis van hetgeen in het instrumentarium en in de organisatie is aangetroffen, uitspraken worden gedaan over de vraag of er (voor de Gemeenteraad) voldoende waarborgen zijn ingebouwd om grip op Verbonden Partijen te kunnen krijgen. De realiteit in gemeente Kerkrade kan worden gespiegeld aan het, door gemeente Kerkrade zelf opgestelde, normenkader.

Deel B:

Het instrumentarium met betrekking tot Governance cq. de organisatie rondom Verbonden Partijen kan 100% perfect zijn. Maar ook dan kan het zijn dat betrokkenen dat toch anders ervaren c.q. dat van het instrumentarium wellicht op onjuiste wijze gebruik wordt gemaakt. Daarom wordt in dit deel van het rapport ingegaan op “het gevoel” c.q. de beleving. Hier staat de vraag centraal: “op welke wijze wordt door de stakeholders, met de Gemeenteraad in het bijzonder, aangekeken tegen grip op Verbonden Partijen?”

2.2. Deel A: Instrumentarium

Wettelijke context

In hoofdstuk 4 wordt een korte schets, op hoofdlijnen, gegeven van de wetgeving die samenhangt met Gemeenschappelijke Regelingen en Verbonden Partijen. In het rapport komen zaken als de relatie met de Gemeentewet, wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen en het Besluit Begroting en Verantwoording aan de orde. Tevens wordt, op hoofdlijnen, ingegaan op de wijze waarop Governance wettelijk is geregeld. In dit hoofdstuk komt alleen informatie aan de orde die voor het vervolg van het rapport van belang wordt geacht. Over wet- en regelgeving is echter nog veel meer te vertellen. Mocht er nog behoefte bestaan aan aanvullende informatie, dan verwijst de Rekenkamercommissie graag naar de publicatie “Grip op Regionale Samenwerking; handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers” van de vereniging van griffiers, SDU 2015.

Eerdere onderzoeken en recente ontwikkelingen

In hoofdstuk 5 staat de Rekenkamercommissie stil bij een tweetal onderzoeken die reeds eerder, met betrekking tot Verbonden Partijen (2007) en Licom (2012) door voormalige Rekenkamercommissies werden uitgevoerd. Hierbij wordt vooral ingegaan op de conclusies die op basis van deze onderzoeken zijn getrokken en op de (follow up van de) aanbevelingen. Tevens wordt (kort) ingegaan op de presentatie van bureau Langedijk (juni 2014) en op het zogenaamde Regionaal Initiatief. Dit initiatief is in het najaar van 2015 gestart binnen de acht Parkstadgemeenten. Het initiatief is gericht op het verkrijgen van een grotere verbinding met Verbonden Partijen in de regio.

De Rekenkamercommissie heeft niet de pretentie gehad om een volledig/uitputtend overzicht te geven van de inspanningen die in het verleden zijn verricht om de raad van Kerkrade “mee te nemen” in de wijze waarop met Verbonden Partijen moet worden omgegaan en de verbeteringen die hierin zijn aan te brengen. Uit interviews is de Rekenkamercommissie gebleken dat er nog veel meer gebeurd is (Raadsconferenties, Regio-bijeenkomsten etc.). Voor de beeldvorming kan hiermee echter worden volstaan.

Vastgesteld kan worden dat in Kerkrade (en de regio) zeer ruime raads-belangstelling is voor Verbonden Partijen c.q. dat voor wat betreft Verbonden Partijen met regelmaat wordt gestreefd naar verbeteringen inzake de Governance rondom de Verbonden Partijen. Verbeterpunten die in voormalige Rekenkamerrapporten zijn genoemd zijn, daar waar noodzakelijk, inmiddels grotendeels doorgevoerd. Thans wordt ook gewerkt aan de verbetering van de afstemming van de ambtelijke trajecten. Dit zijn volgens de Rekenkamercommissie positieve ontwikkelingen.

Inbedding Verbonden Partijen

Hoofdstuk 6 concentreert zich op de vraag hoe het werken met Verbonden Partijen in algemene zin is verankerd in het ambtelijk en bestuurlijk apparaat van gemeente Kerkrade. In dit hoofdstuk wordt afzonderlijk stilgestaan bij:

- het samenspel tussen het ambtelijk apparaat en de verantwoordelijke portefeuillehouders/college
- Kadernota's
- P&C-instrumenten
- Gemeentelijke website
- 3D-dashboard
- Raadsinformatiebrieven
- Commissievergaderingen
- Schriftelijke raadsvragen ex artikel 38 RvO

Er komt een uitgebreid scala voorbij aan mogelijkheden die de gemeenteraad heeft om zich op de hoogte te stellen over de gang van zaken rondom Verbonden Partijen resp. om daarover vragen te stellen. De meest in het oog springende instrumenten in Kerkrade zijn de gemeentelijke website, met mogelijkheden om meer detailinformatie rondom individuele Verbonden Partijen op te kunnen vragen, en het 3D-dashboard, dat in een gezamenlijk proces, samen met de raad, tot stand is gekomen. Het feit dat er relatief veel raadsbrieven aan Verbonden Partijen zijn gewijd en de veelheid aan vragen ex artikel 38 RvO, waardeert de Rekenkamer in die zin positief, dat hieruit in ieder geval blijkt dat de belangstelling vanuit de Raad voor wat er in Verbonden Partijen gebeurt, voldoende groot is. Tevens waardeert de Rekenkamercommissie de aanwezigheid van vertegenwoordigers van Verbonden Partijen bij het bespreken van belangrijke documenten (waaronder de P&C-stukken) van Verbonden Partijen als positief. Dit wordt overigens ook bevestigd door de verschillende geïnterviewden (zie hoofdstuk 10).

De Rekenkamercommissie ziet mogelijkheden tot het verder verbeteren van de kaderstelling door gebruikmaking van een afzonderlijke nota Risicomanagement. Hierop wordt in hoofdstuk 3 (Aanbevelingen) nog nader ingegaan. In dat hoofdstuk zal de Rekenkamercommissie ook nog ingaan op mogelijke verbeteringen van het 3D-dashboard.

Dossieranalyse

In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de vier onderzochte Verbonden Partijen die actief zijn in het Sociaal Domein. Iedere verbonden partij wordt, volgens een vast stramien, beschreven. Hierbij wordt afzonderlijk aandacht geschonken aan:

- de karakterisering van de verbonden partij
- deelnemers en het aandeel van gemeente Kerkrade in de verbonden partij
- samenstelling AB/DB
- de mogelijkheid tot uittreding
- financiële kwesties
- sturing, beheersing en toezicht
- verantwoording/ informatievoorziening
- risicomanagement rondom de verbonden partij.

Het primaire doel van dit hoofdstuk is om informatie te verstrekken c.q. inzicht te verschaffen, zonder hier direct duidingen aan te geven cq. conclusies aan te verbinden.

De Rekenkamercommissie vraagt aandacht voor het feit dat uitstappen uit een van de vier Verbonden Partijen theoretisch wel mogelijk is, maar wel (mogelijk) hoge kosten met zich meebrengt. Hoe hoog deze kosten zijn, kan de Rekenkamercommissie onmogelijk berekenen. Tevens vraagt de Rekenkamercommissie aandacht voor de wijze waarop omgegaan wordt met de financiële risico's van de vier Verbonden Partijen en de wijze waarop deze worden weergegeven in de P&C-stukken van de gemeente zelf. Op dit laatste aspect wordt in hoofdstuk 3 (Aanbevelingen) nog nader ingegaan.

Beantwoording onderzoeksvragen en score op normenkader

In hoofdstuk 8 wordt de praktijk in gemeente Kerkrade cq. de praktijk met betrekking tot de vier Verbonden Partijen gespiegeld aan het normenkader. Doel hiervan is om de eerste vijf onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Het normenkader, zoals beschreven in paragraaf 1.7 is hierbij als uitgangspunt gebruikt. De invulling van het normenkader vindt deels plaats op basis van de informatie die is verkregen in de voorgaande hoofdstukken en kan daardoor (deels) als een samenvatting van die voorgaande hoofdstukken worden beschouwd. Het normenkader valt uiteen in de elementen: sturen, beheersen, toezicht houden, verantwoording en risicomanagement. Uit de invulactie van het normenkader blijkt dat grosso modo alle vijf de onderzoeksvragen in positieve zin kunnen worden beantwoord. Oftewel: aan zaken als instrumentarium, afspraken, kaderstelling, borging, organisatorische inbedding etc. rondom Verbonden Partijen in Kerkrade, kan in het algemeen een positieve duiding worden gegeven.

Enige opmerkingen zijn te maken bij de volgende kwesties:

- Het meten van de effectiviteit van Verbonden Partijen
- Het meten van de efficiency van Verbonden Partijen
- Het (periodiek) uitvoeren van evaluaties van Verbonden Partijen
- Het uitvoeren van benchmarks (waarmee effectiviteit en efficiency kunnen worden gemeten)
- Het al dan niet “in control” zijn van de Verbonden Partijen.

2.3. Beleving

Actualiteiten

Hoofdstuk 9 bevat een opsomming van de actuele kwesties bij de verschillende Verbonden Partijen die de geïnterviewden (met name de Gemeenteraad) thans bezig houden c.q. in het recente verleden bezig gehouden hebben. Evenals hoofdstuk 7 (dossieranalyse), heeft dit hoofdstuk ten doel om informatie te verschaffen, zonder concreet deze informatie te duiden. Het gaat in dit hoofdstuk om de vraag: “wat houdt betrokkenen -met name de gemeenteraad- thans bezig, als het gaat om de taakuitvoering van Verbonden Partijen? Deze vraag is ook expliciet aan ambtenaren, portefeuillehouders en raadsfracties, in de interviews, gesteld. Dit leidt tot een “bonte verzameling” van issues. Of dit ook daadwerkelijk alle issues zijn, heeft de Rekenkamer niet onderzocht, maar dat is ook niet nodig. De Rekenkamercommissie spreekt zich niet uit over de vraag of dit ook allemaal relevante kwesties zijn c.q. kwesties waarmee de raad zich zou moeten bezighouden.

Vastgesteld kan worden dat de Rekenkamercommissie veel van de aangehaalde issues meerdere malen tijdens de interviews voorbij zag komen. De Rekenkamercommissie heeft hierbij tevens vastgesteld dat er aandacht bestaat voor een veelheid aan *soorten* kwesties variërend van bedrijfsvoering, efficiency, effectiviteit, zorgen om de burger, zorgen rondom maatschappelijke partners, kwaliteit, etc. De betrokkenheid bij Verbonden Partijen en bij wat Verbonden Partijen allemaal (al dan niet goed) doen is in Kerkrade groot.

Beleving

In hoofdstuk 10 komt de beleving rondom de manier van werken met (de vier) Verbonden Partijen ter sprake. Ingegaan wordt op de beleving door een viertal gremia: de ambtelijke contactpersonen, de raadsfracties, de verantwoordelijke portefeuillehouders en vertegenwoordigers van de verbonden partijen in kwestie.

Opvallend is dat er tussen de verschillende gremia (ambtenaren, portefeuillehouders, vertegenwoordigers en raadsfracties) vrijwel geen verschillen voorkomen met betrekking tot de wijze waarop wordt gedacht over Governance rondom de (vier) Verbonden Partijen. De percepties lopen nagenoeg parallel.

De meest in het oog springende kwesties die door verschillende gremia worden benoemd zijn de volgende:

- Positieve beleving van de (huidige) informatievoorziening. Begrotingen zijn (vaak) een hamerstuk. Er worden diverse bijeenkomsten (raadsconferenties, verdiepingssessies) gehouden. Vertegenwoordigers van Verbonden Partijen laten vaak hun gezicht zien;
- Twijfel bestaat bij aspecten als effectiviteit, efficiency en kwaliteit. Hiervoor is (veel) meer aandacht nodig;
- Beperkte beïnvloedingsmogelijkheden van de raadsleden. Er zijn grenzen aan de mogelijkheden die raadsleden hebben om invloed uit te oefenen. Meerderheid versus minderheid speelt hierbij zowel binnen de gemeenteraad van Kerkrade als tussen verschillende gemeenten onderling een rol (stemverhoudingen binnen het AB);
- Vertrouwelijke zaken. Sommige kwesties zijn vertrouwelijk en bereiken de Raad niet. Er is soms sprake van besloten vergaderingen van AB/DB. Hoe ga je als raad hiermee om?

- Onvoldoende kennis bij de Raadsleden. Raadsleden hebben onvoldoende dossierkennis. Men is onvoldoende op de hoogte van de kernactiviteiten van de Verbonden Partijen. Als deze kennis ontbreekt, is sturing ook niet mogelijk. Er wordt te weinig geïnvesteerd in mensen c.q. kennisoverdracht;
- Onvoldoende tijd en motivatie van Raadsleden. Raadsleden hebben/nemen vaak te weinig tijd om zich goed te (laten) informeren. (Regionale) bijeenkomsten worden soms matig bezocht;
- Spanning tussen sturen op hoofdlijnen enerzijds en detailkwesties (met betrekking tot bedrijfsvoering) anderzijds. Hoe ver mag/moet je als raad gaan met detailkwesties? Concentreren op de hoofdzaken is veel belangrijker, maar dat kunnen sommigen niet;
- Vertrouwen in Verbonden Partijen is belangrijk. De raad reageert soms te snel op signalen. Hoor en wederhoor toepassen is belangrijk. Niet goed presteren van één van de Verbonden Partijen mag niet een weerslag krijgen op de andere. Ga als raadsleden niet zo maar iets roepen, als je iets hoort;
- Optreden van raden c.q. raadsleden in regionaal verband. Moet men contact zoeken met andere gemeenten? Moeten er gezamenlijke overlegorganen (of zelfs raadscommissies) komen?

Sommige passages in het hoofdstuk hebben niet *specifiek/uitsluitend* te maken met de problematiek inzake Governance rondom Verbonden Partijen. In het hoofdstuk komen passages voor die betrekking hebben op Raadswerk in het algemeen c.q. die ook betrekking zouden kunnen hebben op andere beleidsterreinen, die *niet* door Verbonden Partijen, maar door de gemeente zelf, worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld: in de tekst komt een aantal keer ter sprake dat de Raadsleden niet genoeg tijd hebben om zich te verdiepen in de Verbonden Partij. Strikt genomen is dit een probleem dat zich ook voordoet of voor kan doen bij een beleidsterrein als wegenonderhoud. Dit zelfde geldt ook bij kwesties die gaan over effectiviteit en efficiency. Bij *ieder* beleidsterrein waarop de gemeente actief is, doen effectiviteits- en efficiency-vraagstukken zich voor.

Hoofdstuk 3: Aanbevelingen

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk komt de zesde onderzoeksvraag aan de orde en komen de bevindingen van deel A en deel B bij elkaar. Uitgaande van eventuele lacunes die zijn ontdekt in het Governance-instrumentarium enerzijds en de gevoelens van de Gemeenteraad, Verbonden Partijen en College anderzijds, worden handvatten aangereikt om in de toekomst (nog) beter grip te kunnen krijgen op de (vier) Verbonden Partijen.

Dit rapport handelt over (de vier) Verbonden Partijen in het Sociaal Domein. Veel van de hieronder staande adviezen en actiepunten hebben echter niet uitsluitend te maken met deze vier Verbonden Partijen, maar zijn toepasbaar op *alle* Verbonden Partijen van gemeente Kerkrade.

In paragraaf 3.2. wordt ingegaan op de aanbevelingen die kunnen worden gegeven met betrekking tot het verbeteren van het *instrumentarium* inzake Governance rondom Verbonden Partijen c.q. met betrekking tot deel A van dit rapport. In paragraaf 3.3. worden aanbevelingen opgesomd die betrekking hebben op de “zachte” elementen oftewel met betrekking tot het verbeteren van de *beleving* van die Governance c.q. deel B van dit rapport.

3.2. Instrumentarium

Advies 1: Prioriteer de Verbonden Partijen en pas “informatiearrangementen” toe

Uit de beleving van veel Raadsleden komt naar voren dat er weinig tijd is om alle verbonden partijen te kunnen volgen op hun effectiviteit voor de gemeente Kerkrade. Alle partijen volgen leidt veelal tot een ‘overload’ aan informatie met het risico op versplintering van aandacht. De RKC adviseert daarom meer focus aan te brengen in de informatievoorziening aan de Raad door vooraf vast te stellen welke Verbonden partijen jaarlijks de ‘speciale aandacht’ verdienen. Zo kan de dossierkennis van Verbonden partijen zich ook beperken tot een aantal Verbonden partijen, die voor Raad relevant zijn in haar controlerol.

Dat kan door bij de jaarlijkse begroting met het College afspraken te maken over de informatievoorziening aan de Raad. Verbonden partijen worden ingedeeld in bijvoorbeeld drie bestuurlijke aandachtsgebieden op basis van hun risicoprofielen. De risicoprofielen worden opgebouwd vanuit elementen (vragenlijst of indicatoren) die het financieel en het bestuurlijk belang van de Verbonden partij voor de gemeente Kerkrade aangeven.

In [bijlage 16](#) is nadere detailinformatie opgenomen omtrent het systeem van informatiearrangementen, zoals toegepast door gemeente Alblasterdam. Het gebruik van deze arrangementen komt in het kort op het volgende neer:

- Voer een risico-analyse uit per Verbonden Partij
- Maak hierbij gebruik van vragenlijsten waarin de hoogte van financiële risico’s en het belang van bestuurlijke risico’s, per afzonderlijke Verbonden Partij worden bepaald.
- Het invullen van de vragenlijsten leidt tot het risicoprofiel van iedere afzonderlijk Verbonden Partij. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen laag, gemiddeld en hoog.
- Al naar gelang het profiel laag, gemiddeld of hoog, wordt vastgesteld op welke wijze de Raad over de Verbonden Partijen wordt geïnformeerd. Onderscheid wordt gemaakt tussen een “basispakket”, een “pluspakket” en een “Compleetpakket”
- Het “Compleetpakket” is het meest uitgebreide informatiepakket.

Het voordeel van een dergelijke methodiek is dat deze een (grove) analyse van financiële en bestuurlijke risicoanalyse min of meer afdwingt. Daarnaast wordt een differentiatie aangebracht in de wijze waarop informatieverstrekking aan de Raad plaatsvindt.

Advies 2: Nota Risicomanagement

De Kaderstelling in gemeente Kerkrade, met betrekking tot Verbonden Partijen is, op hoofdlijnen, op orde. Dit neemt niet weg dat nog enige verbeteringen zouden kunnen worden aangebracht, te weten door het opstellen van een afzonderlijke nota “Risico management, waarin ook expliciet wordt ingegaan op de vraag hoe gemeente Kerkrade omgaat met risico’s die samenhangen met Verbonden Partijen.

Advies 3: Weerstandvermogen gemeente Kerkrade in relatie tot financiële risico’s van Verbonden Partijen

Financiële risico’s krijgen voldoende aandacht in de Begrotingen en Jaarstukken van de Verbonden Partijen zelf en in de paragraaf Weerstandvermogen van gemeente Kerkrade. Wat echter ontbreekt is een *totaaloverzicht* van de totale risico’s die bij de (alle) Verbonden Partijen kunnen worden gesignaleerd, het Vermogen dat hier, per Verbonden Partij tegenover staat, het tekort aan Vermogen om de risico’s af te kunnen dekken, en het aandeel van gemeente Kerkrade in dit tekort.

Een voorbeeld ter verduidelijking: De kredietbank kent een totaal financieel risico van € 1.144.000. Het Vermogen van de Kredietbank bedraagt echter slechts € 441.000. Men komt dus circa € 700.000 tekort. Gemeente Kerkrade neemt voor circa 11% deel in de Kredietbank. Dit houdt in dat Kerkrade voor circa € 77.000 kan worden “aangesproken” op het bedrag dat de Kredietbank (mogelijkerwijs) tekort komt. Dit bedrag dient, samen met de bedragen die bij de ander Verbonden Partijen op deze manier kunnen worden berekend, meegenomen te worden bij de beantwoording van de vraag of en in hoeverre het Weerstandvermogen van Gemeente Kerkrade toereikend is.

In de paragraaf Weerstandvermogen dient dus te worden gekwantificeerd welke risico’s Verbonden Partijen volgens die partijen zelf gelopen worden. Vervolgens moet aangegeven worden of het weerstandsvermogen van de verschillende Verbonden Partijen voldoende is om deze risico’s af te dekken. Als dit niet het geval is dient bepaald te worden hoe groot het “restrisico” voor gemeente Kerkrade is.

Advies 4: Door ontwikkelen van het 3D Dashboard/Kwaliteitsindicatoren

Als het gaat om structurele monitoring van de (prestaties van) Verbonden Partijen dan zijn de volgende aspecten van belang:

- Financiën
- Effectiviteit
- Efficiency
- Kwaliteit
- Productie
- (Financiële) risico’s

Financiën en productie krijgen in het dashboard voldoende aandacht. Risico’s komen aan de orde in de risicoparagrafen van de Verbonden Partijen zelf en van de gemeente. Op de aspecten effectiviteit en efficiency wordt hierna nog teruggekomen.

Kwaliteit is een aspect dat volgens de Rekenkamercommissie meer aandacht verdient. Het zijn de Verbonden Partijen zélf die informatie terzake moeten opleveren. Hierbij is het uiteraard de vraag of hun informatiesystemen hierop ingericht zijn. Met de Verbonden Partijen moet ook overleg plaatsvinden over welke variabelen bepalend zijn om inzicht te kunnen krijgen in kwaliteit. Gedacht kan worden aan zaken als aantal klachten, afhandeltermijnen, wachttijden, doorlooptijden etc. Per afzonderlijke Verbonden Partij dient maatwerk te worden geleverd, al naar gelang de soort activiteiten die de Verbonden Partij in kwestie uitvoert. Tijdens het interview met vertegenwoordigers van de Kredietbank kwam bijvoorbeeld de (in de nabije toekomst mogelijke) meting van recidieven naar voren. Hoe minder het aantal/percentage recidivisten, hoe beter de dienstverlening is geweest. Bij de GGD ligt het voor de hand om aanrijtijden van ambulances te monitoren, echter hierbij moet wel worden bedacht dat dit een gegeven is dat door de GGD zelf, niet te beïnvloeden is.

Advies 5: Tussentijdse evaluaties van Verbonden Partijen

De Centrumregeling is recentelijk geëvalueerd. Evaluaties van de andere drie Verbonden Partijen heeft de Rekenkamercommissie niet aangetroffen. Het verdient aanbeveling om dit, in overleg met de andere deelnemende gemeenten, wél, periodiek, te doen. Belangrijk hierbij is uiteraard wel dat vooraf bepaald wordt waarop, op welke facetten, deze evaluatie betrekking heeft. Laat uw samenwerkingsverbanden regelmatig evalueren en bekijk of continuering noodzakelijk is. Vanuit het oogpunt van publieke meerwaarde is het cruciaal dat de samenwerkingsprocessen kritisch door de raad worden gevolgd.

Advies 6: Uitvoeren benchmarks

Om meer/beter zicht te kunnen krijgen op de efficiency van Verbonden Partijen zouden benchmarks uitgevoerd kunnen worden. Voorwaarde is dan wel dat vergelijking plaatsvindt met organisaties met een vergelijkbaar takenpakket. Op het eerste oog lenen de GGD en de Kredietbank zich daarvoor het meest. De (formatie/overhead-) kosten van deze organisaties kunnen (uitgedrukt per 10.000 inwoners) afgezet worden tegen dezelfde kosten bij andere organisaties. Een dergelijke benchmark kan eens in de x (bijvoorbeeld 5) jaar worden uitgevoerd. Dergelijke vergelijkingen kunnen relatief eenvoudig door het ambtelijk apparaat worden uitgevoerd. Eventueel kunnen ook andere gemeenten die aan de Verbonden Partij(en) deelnemen hun (ambtelijke) bijdrage hierin leveren.

Bij het uitvoeren van effectiviteitsmetingen moet een onderscheid gemaakt worden tussen vergelijking van gegevens van de Verbonden Partij zelf, enerzijds en vergelijking van gegevens van andere gemeenten/regio's/landelijk, anderzijds.

Bij eerstgenoemde metingen is het noodzakelijk dat doelstellingen -net als bij de beleidsvelden waarvoor de gemeente zélf verantwoordelijk is- voldoende SMART bepaald zijn, dat er nulmetingen zijn uitgevoerd om te dienen als "startpunt" voor de metingen en dat er sprake is van een directe relatie tussen de werkzaamheden van de Verbonden Partij en het te bereiken van het (meetbare) doel (causaliteit). Evenals hetgeen hiervoor gezegd is over kwaliteit, dient overleg plaats te vinden met de Verbonden Partij, dient er maatwerk te worden geleverd, c.q. moet er nagedacht worden over de indicatoren waarop dient te worden gemonitord en gestuurd.

Bij de tweede soort metingen zal er vaak een probleem kunnen zijn met de causaliteit. Veel van de landelijk beschikbare gegevens, zullen niet uitsluitend door Verbonden Partijen beïnvloed kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan de gezondheid en sterftcijfers in de regio. Conjunctuur kan invloed hebben op het aantal meldingen voor schuldhulpverlening etc. Dit neemt niet weg dat het spiegelen van landelijk/regionaal beschikbare cijfers, en met name de trends die daarin te ontdekken zijn, belangrijk is.

U kunt deze benchmarks gebruiken bij de periodieke evaluatie van of heroverweging van Verbonden Partijen, zoals deze in uw Kadernota staat opgenomen.

Advies 7: In Control Statement (ICS)

De Rekenkamercommissie geeft in overweging om ***grote/belangrijke*** Verbonden Partijen te verzoeken om jaarlijks een ICS af te geven. De RKC merkt hierbij wel nadrukkelijk op dat een dergelijk statement een grote inspanning kan vergen van de organisatie van de Verbonden Partij waarvan een ICS wordt gevraagd.

Het “fenomeen” ICS is komen overwaaien vanuit het bedrijfsleven. In het kort komt dit statement erop neer dat bestuurders van organisaties *expliciet* (in hun jaarstukken) verklaren dat hun organisatie in control is. Met de code “Tabaksblat” heeft het ICS een formele status gekregen in het bedrijfsleven. In boek 2BW is de verplichting voor Nederlandse beursgenoteerde vennootschappen opgenomen om elk jaar in hun jaarverslag gemotiveerd uit te leggen of en in hoeverre zij afwijken van de code Tabaksblat.

Ook enkele gemeenten hebben zich dit gedachtengoed inmiddels al eigen gemaakt. Op internet zijn voorbeelden te vinden van gemeente Delft en gemeente Brunssum⁴. Gemeente Brunssum omschrijft een ICS als volgt:

Een ICS is geen wettelijke verplichting, en is een verklaring dat de interne beheersings- en controlesystemen van een organisatie adequaat en effectief zijn. Met een ICS verklaren het bestuur en management dat de bedrijfsvoering bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelstellingen, zodanig dat er geen grote onverwachte verrassingen zullen optreden. Dit betekent dat de planning- en controlcyclus alle aspecten omvat die in het kader van de realisatie van beleidsdoelstellingen van belang zijn. Daarbij horen transparantie en bewustzijn en het maken van bewuste keuzen over opzet, inrichting, risico's, sturing en beheersing van bedrijfsprocessen.

En,

Met het ICS geeft de gemeente aan na te streven dat de beleidsdoelstellingen op doelmatige wijze worden gerealiseerd, de externe verantwoording op orde is en dat processen rechtmatig worden uitgevoerd. Zodat met een redelijke mate van zekerheid gesteld kan worden dat:

- *In de jaarrekening de baten en lasten en de activa en passiva getrouw zijn (d.w.z. dat geen sprake is van zodanige fouten en/of onzekerheden dat het oordeel van de gebruiker beïnvloed wordt.)*
- *In de jaarrekening de baten en lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen (d.w.z. in overeenstemming met de begroting en met de van toepassing zijnde wettelijke regelingen, waaronder gemeentelijke verordeningen.)*
- *Het financieel beheer en de financiële organisatie is gericht op een getrouwe en rechtmatige verantwoording.*

Besturen kunnen niet zo maar, “lukraak” een ICS afgeven. De organisatie dient hiervoor te worden ingericht. Er moet een auditfunctie worden ingericht, processen moeten worden beschreven (en wellicht opnieuw worden ingericht), medewerkers moeten worden opgeleid om audits uit te kunnen voeren. Kortom: een (jaarlijks) ICS kost geld. Daarnaast zijn niet alle Verbonden Partijen groot genoeg om een ICS mogelijk (en noodzakelijk) te maken. Ook hier dus moet er maatwerk worden geleverd, en moet er overleg over nut en noodzaak met de andere gemeenten in de regio plaatsvinden.

⁴ Bron: brief Rekenkamercommissie ten behoeve van Auditcommissie gemeente Brunssum, 17 oktober 2013.

Advies 8: Managementsamenvattingen van documenten van Verbonden Partijen

Vaak worden raadsleden geconfronteerd met omvangrijke stukken en dito bijlagen afkomstig van de verschillende Verbonden Partijen. Het verdient aanbeveling dat de raadsleden bij hun leeswerk worden gefaciliteerd. Dit zou kunnen door (sommige/alle?) Verbonden Partijen te verzoeken om hun stukken te voorzien van een oplegnotitie of management-samenvatting waarin de meest wezenlijke (beslis-) punten worden benoemd en/of toegelicht, zodat in een oogopslag duidelijk is waar de raadsleden met name naar moeten kijken. Hierover moet met de Verbonden Partijen overleg plaatsvinden, samen met andere deelnemende gemeenten. Wellicht is het zelfs mogelijk om tot een vast format van dergelijke samenvattingen te kunnen komen.

3.3. Adviezen met betrekking tot het verbeteren van de beleving

Advies 1: Ga na welke besturingsstijl bij iedere Verbonden Partij van toepassing is.

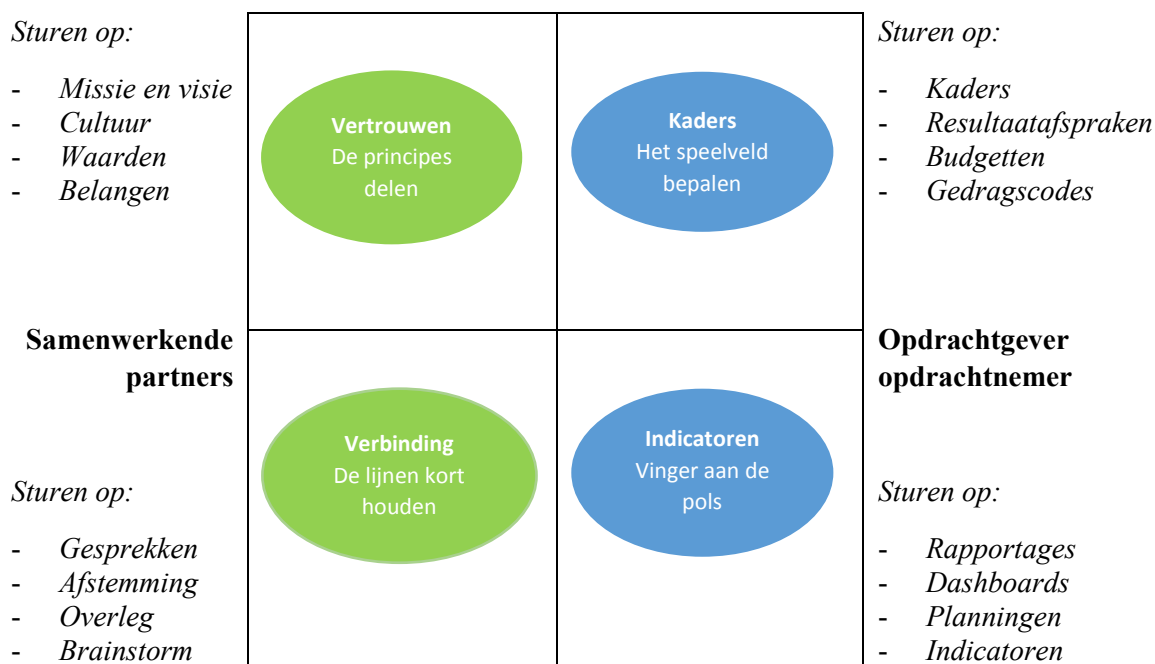
Vul de rol van de raad in op een manier die past bij het soort samenwerking. Verschillende soorten samenwerkingen vergen verschillende rolopvattingen van de raad.

Als het gaat om verduidelijking van de rol van de gemeente naar Verbonden partijen en de typering van de samenwerkingsrelatie tussen gemeente en Verbonden partij die daaruit volgt, kunnen de volgende vragen worden gesteld.

1. Is de gemeente geheel zelf verantwoordelijk of is er sprake is van gedeelde verantwoordelijkheden tussen gemeente en Verbonden partij? Het antwoord op deze vraag typeert de gemeente in haar relatie tot de Verbonden partij, waarbij grofweg kan worden gesteld dat dit of het karakter draagt van een opdrachtgever opdrachtnemer relatie of dat er sprake is van een samenwerkingsrelatie tussen 'gelijkwaardige' partners.
2. Zijn de prestaties van de Verbonden partij eenduidig vast te stellen of is er sprake van productie met een diffuser beleidskarakter? Het antwoord op deze vraag typeert de relatie tussen gemeente en Verbonden partij in de mogelijkheid om afspraken te maken. Grofweg kan worden gesteld dat dit of prestatieverplichtingen zijn of dat dit principeafspraken zijn.

Bovenstaande typeringen kunnen schematisch als volgt worden weergegeven. Daarbij is ook een bijpassende sturingsstijl aangegeven.

Principe afspraak



Prestatieverplichting

Het nadeel van dit soort schema's is dat het een mate van exactheid suggereert die er niet is. Het voordeel is dat het schema gehanteerd kan worden als denkkader voor de inrichting van sturing en informatievoorziening, waarmee te schetsen is welke accenten de inrichting zou kunnen krijgen.

Grofweg geschetst kan de Raad op basis van dit schema en gelet op de samenwerkingsrelatie met de Verbonden partij kiezen:

- Voor een warme sturing (groen). De Raad stelt zich in dat geval minder op als opdrachtgever en meer als partner in de samenwerking. De inrichting van de informatievoorziening en sturing zou dan meer moeten liggen op de dialoog met de Verbonden partij over visie en missie op het werkveld en mogelijk onderlinge afstemming over onderliggende prestaties in dat kader.
- Voor een koude sturing (blauw). De samenwerkingsrelatie kan in dat geval worden getypeerd als opdrachtgever opdrachtnemer. De inrichting van de informatievoorziening en sturing zou dan meer moeten liggen op de contractvorm in de zin van budget en resultaatafspraken en mogelijk rapportages over de voortgang van de afgesproken productie.

Sturen op kaders

Koude sturing op het wat leidt tot een stijl die getypeerd kan worden als sturen op kaders. De Raad bepaalt hierbij het 'speelveld'. Men maakt afspraken met partners over de te behalen resultaten en eenieder's rol hierin, maar verder bemoeit de Raad zich niet met de details. Bij deze stijl past heel goed het contract als sturingsvorm. In een contract worden resultaatafspraken gemaakt en de financiële afrekening wordt vastgelegd, maar de details van de uitvoering blijven hierbuiten. Deze details worden door de uitvoerende partij naar eigen inzicht ingevuld.

Sturen op vertrouwen

Sturen op het wat kan ook warm zijn. Dat wil zeggen: minder op basis van harde afspraken en instrumenten, maar meer op basis van intermenselijk contact. Deze stijl is gebaseerd op vertrouwen. De Raad vertrouwt (de bestuurders van de) GR waarmee zij samenwerkt op basis van een gedeelde ambitie, de waarden van waaruit deze partner werkt en de belangen die hij heeft. Deze sturingsstijl heeft als uitgangspunt: als 'de juiste man op de juiste plek' zit, is strakke sturing niet nodig.

Sturen op indicatoren

De Raad kan haar verbonden partij ook meer aansturen op het 'hoe'. Soms is het wenselijk om niet alleen op hoofdlijnen te sturen, maar ook de details in de gaten te houden. Bij koude sturing op het 'wat' spreken we van sturing op indicatoren. Soms is het prettig om objectieve informatie te krijgen over de voortgang van datgene waar de gemeente met haar partner(s) mee bezig is, om zo 'de vinger aan de pols' te houden. Details kunnen soms immers het verschil maken tussen succes of falen.

Sturen op verbinding

Ten slotte kan sturing op het 'hoe' ook warm gebeuren. Bij deze stijl wordt gestuurd door de verbinding met de verbonden partij te zoeken. Sturen door 'de lijnen kort te houden'. Voor deze stijl kan gekozen worden als de details ertoe doen, maar het lastig is om goede indicatoren te kiezen en/of te meten. Maar het kan ook een heel bewuste keuze zijn. Samenwerken door veel in gesprek te zijn, te overleggen over datgene waar men tegenaan loopt, samen naar oplossingen voor problemen te zoeken. Zeker bij nieuwe taken, waarbij er nog veel onzekerheden zijn over wat er op de gemeente afkomt en hoe men hiermee het beste kan omgaan, kan sturen op verbinding een heel geschikte sturingsstijl zijn. De Raad gaat hier echt samen met haar partners op zoek naar de beste oplossingen.

Advies 2: Zoek uw collega's in andere gemeenteraden op⁵.

Verlengd lokaal bestuur vergt verlengde democratische controle. Vorm daarom dus (nieuwe) coalities om samen invloed uit te kunnen oefenen. Dat vergt samen werken en samen leren. Gezamenlijke bijeenkomsten werken goed. Samenwerking met andere gemeenten, veronderstelt in toenemende mate samenwerking tussen gemeenten op de verschillende echelons. Zeker daar waar het gaat om een dusdanig complex dossier als de decentralisaties.

In het artikel 'de Raad in stelling'⁶ wordt in dit verband Professor Elzinga aangehaald. Elzinga wijst op de vermeerdering van daadkracht van Raden door meer één gezamenlijk geluid te laten horen. Dat veronderstelt meer samenwerking tussen raadsfracties, maar ook tussen partijgenoten van raadsfracties van verschillende gemeenteraden.

In toenemende mate zullen gemeenteraden hun beïnvloeding moeten laten gelden door regionale netwerken en het zoeken naar medestanders in andere gemeenteraden als het gaat om de beïnvloeding van gemeenschappelijke regelingen. Naar aanleiding van bovengenoemde stelt het artikel, dat samenwerking in een gemeenschappelijke regeling niet nieuw is voor een gemeente.

'Hierdoor wordt het mogelijk om taken op een kwalitatief verantwoorde manier uit te voeren. De keerzijde is dat een gemeenschappelijke regeling leidt tot meer afstand en minder betrokkenheid van de gemeenteraden. De vraag is dan welke invloed de Raad nog kan uitoefenen binnen de gemeenschappelijke regeling. Verbetervoorstellen voor de rol van de raden in een GR, afkomstig van een individuele gemeente zijn minder effectief dan een collectief en breed gedragen voorstel voor zulke verbeteringen⁷.

Advies 3: Zorg voor voldoende expertise

Zorg voor expertise binnen de raad over wat samenwerking is en over hoe de samenwerking werkt. Laat u daarbij ondersteunen door de griffier. De raad heeft voldoende instrumenten om te kunnen sturen. Het is een kwestie van benutten. Expertise binnen de raad of fractie (en een goede overdracht op het moment dat er personele wijzigingen plaatsvinden) zorgt ervoor dat raadsleden in staat zijn dat ook te doen. Zorg ervoor dat binnen de raad voldoende kennis is over de inhoud én vorm van de samenwerkingsverbanden.

⁵ Voor de goede orde (en wellicht ten overvloede) merkt de Rekenkamercommissie op dat dit advies niet moet worden gelezen als een pleidooi voor herindeling

⁶ Bron: De raad in stelling; hoe bepaalt de gemeenteraad vroegtijdig de kaders en de richting bij de centralisaties, congres gemeenten Westerveld, De Wolden en Meppel, uitgewerkt door de griffiers van die gemeenten.

⁷ Voor de Friese Griffierskring is bovenstaande aanleiding geweest voor een gezamenlijk verbetervoorstel. Het voorstel is gebaseerd op de volgende uitgangspunten.

- Aanspreekpunt voor de raad is het college en niet de gemeenschappelijke regeling.
- Heldere kaders scheppen voorwaarden voor een goede verantwoording: de gemeenteraad wordt in staat gesteld het doel van samenwerking op hoofdlijnen te formuleren en aan te geven wanneer hij tevreden is.
- Het is primair aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling (collegeleden) om te bepalen welke maatregelen er nodig zijn om het raadsdoel te bereiken.
- De gemeenteraden worden actief betrokken bij majeure beslissingen.
- De gemeenschappelijke regeling krijgt binnen de raadskaders zoveel mogelijk vrijheid om de opgedragen gemeentelijke taken uit te voeren.

Dat kan op verschillende manieren. Sommige fracties wijzen bewust een fractiespecialist aan. Sommige raden kiezen ervoor deze kennis in een commissie te ontwikkelen. Weer anderen zorgen voor externe expertise. In ieder geval is het cruciaal dat deze expertise aanwezig is. Waarbij het natuurlijk zo is dat het niet nodig is dat alle raadsleden deze kennis hebben. Net als bij het reguliere werk gaat het om het komen tot een optimale verdeling.

Advies 4: Laat u ondersteunen door de griffier

Van de griffier mag de raad verwachten dat hij/zij de raadsleden wegwijs maakt in de mogelijkheden. Voor de wijze waarop de griffier u hierbij kan ondersteunen wordt verwezen naar [bijlage 17](#) bij dit rapport.

Advies 5: Hou contacten warm/hou de afstand zo klein mogelijk

Houd de samenwerkingsverhoudingen goed. Wees daarom open over de inhoud én over de sentimenten die achter uw opvattingen schuilgaan. In de praktijk komt goede samenwerking alleen tot stand als de relevante inhoud én de relevante sentimenten op tafel liggen. Verschillen moeten niet verdoezeld, maar geadresseerd worden. Door open te zijn over argumentaties blijven goede verhoudingen ook bestaan bij het beëindigen van samenwerkingsprocessen.

Advies 6: Erken (en respecteer) uw grenzen

Werk alleen samen als dat noodzakelijk is voor betere oplossingen (effectiever, efficiënter, meer gedragen) voor de burgers. Er zijn goede criteria om mee te bepalen wanneer een samenwerking aantrekkelijk is en wanneer niet. Wees zeer alert op de bevoegdheden die overgaan én op de invloed die het gemeentebestuur houdt binnen de samenwerking. Bevoegdheden die eenmaal weggegeven zijn, komen moeilijk terug. Als de samenwerking eenmaal bestaat, bedenk dan dat u bevoegdheden (bewust) op afstand hebt geplaatst.

Advies 7: Stuur (daar waar mogelijk) zoveel mogelijk op hooflijnen

Om goed met samenwerkingen om te kunnen gaan, is het belangrijk dat de raadsleden hun eigen politieke speelveld goed hebben ingericht op de omgang met samenwerkingen. Discussie over detailkwesties dienen zoveel mogelijk te worden voorkomen. Om dit te bewerkstelligen is het noodzakelijk dat de fractie/raad een opvatting heeft over wat voor soort informatie het over samenwerkingen wil hebben. Dat betekent concreet dat de raad articuleert op welke elementen het informatie wil hebben. Zorg er tevens voor dat binnen de raad zoveel mogelijk gedeeld beeld ontstaat over het belang van samenwerkingen en over de voorwaarden waarbinnen die tot stand mogen komen. Formuleer algemene ijkpunten waar samenwerkingen aan moeten voldoen. Het is daarbij cruciaal dat de raad een gedeelde taal vindt om over samenwerkingen te spreken. Zorg er tenslotte voor dat binnen de raad afgesproken wordt hoe de raad invloed uitoefent op samenwerkingen. Zonder deze afspraken bestaat het risico dat vanuit te beperkte informatie te ad-hoc over samenwerkingen gesproken wordt. Het helpt als de raad met elkaar heeft afgesproken hoe het samenwerkingen wil begeleiden (bijvoorbeeld met stuurgroepen). Het is bij dit punt essentieel dat deze afspraken ook met het college gemaakt worden.

Advies 8: Denk positief en wees niet impulsief

Als mogelijke/vermeende omissies rondom het functioneren van individuele Verbonden Partijen u ter ore komen, tel dan tot 10. Trek niet meteen conclusies en klim niet meteen in de pen. Pas hoor en wederhoor toe. Er zijn vaak meerdere kanten aan een verhaal. Doe navraag bij de Verbonden Partij of bij de verantwoordelijk Portefeuillehouder. Mochten Verbonden Partij A inderdaad, op een of meerdere punten, niet adequaat functioneren, trek dan niet automatisch de conclusie dat dit ook voor Verbonden Partij B geldt.

Advies 9: Maak afspraken over hoe om te gaan met raadsconferenties (zienswijzen)

De praktijk in Kerkrade heeft geleerd dat er onduidelijkheid bestaat over de status van “informele” opiniërende (raads-)conferenties. Dit zelfde is het geval voor conferentie die door (sommige) Verbonden Partijen worden georganiseerd. Het is van belang dat met college en Verbonden Partijen duidelijke afspraken worden gemaakt over zaken als het moment waarop conferenties worden gehouden, de status van dergelijke conferenties en (eventueel) het minimaal noodzakelijk aantal deelnemers om tot besluitvorming te kunnen geraken.

Advies 10: Arena

Zorg ervoor dat binnen de raad een omgeving bestaat waarbinnen effectief over bovenlokale samenwerkingen gesproken kan worden. Daar zijn verschillende mogelijkheden voor. Sommige raden hebben hiervoor een aparte raadscommissie ingericht. Andere raden hebben vaste momenten ingericht wanneer over alle samenwerkingen gesproken wordt. In het algemeen is het daarbij aanbevelingswaardig om met het college de behandeling van de samenwerkingen zoveel mogelijk op dezelfde momenten plaats te laten vinden.

RAPPORT VAN BEVINDINGEN: OBJECTIEVE ELEMENTEN

Hoofdstuk 4: Wettelijke Context

4.1. Inleiding

Dit hoofdstuk schetst het algemene beleidskader over Verbonden Partijen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de regels voor het oprichten en deelnemen in privaatrechtelijke organisaties en publiekrechtelijke rechtspersonen. Op deze wijze wordt, in het kort inzicht verschaft in de wet- en regelgeving die op verbonden partijen van toepassing is.

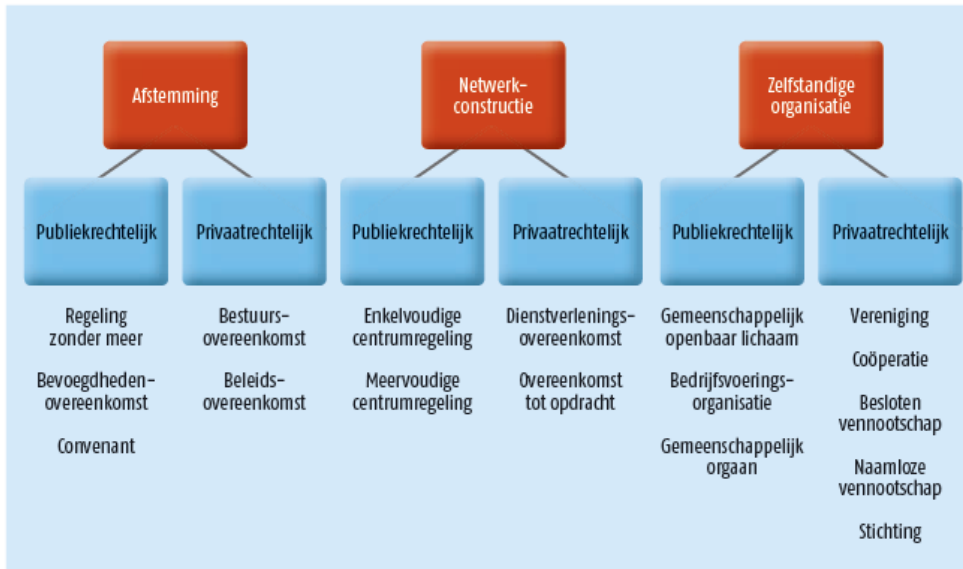
In [bijlage 4](#) bij dit rapport is een opsomming opgenomen van alle formele/juridische mogelijkheden waarover Gemeenteraden beschikken om goede Governance op Verbonden Partijen toe te passen. In deze bijlage wordt, per afzonderlijk instrument, ingegaan op de grondslag (welk wetsartikel?), het doel van het instrument, de reikwijdte (waarvoor kan het wel of niet worden ingezet) en de praktische toepasbaarheid ervan.

4.2. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de “oude” wet, die gold tot augustus 2014.

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) was de wettelijke basis voor samenwerking tussen gemeenten. Deze wet was in 1950 ontstaan als voornaamste kader voor intergemeentelijke samenwerking en moest een bijdrage leveren aan de verbetering van de mogelijkheden van samenwerking tussen overheidsorganen. Vanaf 1990 speelden motieven als schaalvoordeel, efficiënte en effectieve bedrijfsvoering een steeds belangrijkere rol in gemeentelijke samenwerking. Dit hing samen met de decentralisatie van vooral de bedrijfsmatige en uitvoerende taken naar gemeenten.

Publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wgr wordt in het algemeen niet voor de duur van een contract of van een project, maar voor onbepaalde tijd aangegaan. De Wgr was de wettelijke basis; er zijn verschillende samenwerkingsvormen mogelijk. Gemeenten kiezen hiervoor uit kostenoverwegingen of omdat de gemeenteraad samenwerking op basis van de Wgr beter kan controleren dan een private vorm van samenwerking.



Samenwerking op basis van de Wgr kon (in de “oude” wet) op vier manieren:

- openbaar lichaam
- gemeenschappelijk orgaan (artikel 8, lid 1 van de Wgr)
- centrumgemeente
- regeling zonder meer (af te leiden uit artikel 1 van de Wgr)

Ad a. Het openbaar lichaam is de meest gebruikte en zwaarste vorm van samenwerking op basis van de Wgr. Over een dergelijke manier van samenwerking is in [bijlage 3](#) nadere achtergrondinformatie opgenomen.

Ad b. De wet biedt de mogelijkheid om een gemeenschappelijk orgaan in te stellen. Deze vorm kent één bestuur en is minder zwaar dan een openbaar lichaam. De rechtspersoonlijkheid is beperkt en er kan geen eigen personeel in dienst worden genomen. Deze vorm komt niet veel voor. Als dat wel zo is, dan is het vaak een platform voor enkelvoudige samenwerking bijvoorbeeld op het terrein van huisvesting.

Ad c. Bij de constructie van centrumgemeente op grond van de Wgr komen de deelnemers overeen dat de bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door hetzelfde bestuursorgaan van een andere gemeente. Die bevoegdheden worden dan in feite gemandateerd.

Ad d. De regeling zonder meer is een lichte vorm van samenwerking. Het gaat bijvoorbeeld om convenanten en intentieverklaringen.

In de gemeenschappelijke regeling wordt in ieder geval benoemd:

- het belang / de doelstelling van de samenwerking;
- de bevoegdheden van de Gemeenteraad die aan het openbaar lichaam worden overgedragen;
- de inrichting en samenstelling van het bestuur;
- de systematiek van de lastenverdeling tussen de deelnemers;
- de manier waarop de regeling wordt aangepast of wordt opgeheven;
- de afspraken over toetreding of uittreding van deelnemers.

Door de overdracht van bevoegdheden oefenen de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten geen directe invloed (sturing) meer uit op de taken van de gemeenschappelijke regeling. Directe sturing gebeurt door het dagelijks en algemeen bestuur van het openbaar lichaam. Die twee bestuursorganen bestaan overigens uit raads- en collegeleden van de deelnemende gemeenten.

4.3. Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

Op 12 augustus 2014 is de ‘Wet tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen’ (“Wetswijziging”) in het Staatsblad gepubliceerd. De Wet gemeenschappelijke regelingen (“oude Wgr”) is hiermee op een aantal punten veranderd (“nieuwe Wgr”).

De Wetswijziging voorzag *allereerst* in een uitgebreide en zelfstandige regeling van voor gemeenschappelijke regelingen belangrijke onderwerpen zoals bevoegdhedenverdeling (waaronder privaatrechtelijke rechtshandelingen), delegatie en taakverwaarlozing. De noodzaak van een dergelijke regeling hield verband met de dualisering van het gemeentebestuur die in 2002 heeft plaatsgevonden door middel van de Wet dualisering gemeentebestuur. Vanaf het begin was duidelijk dat deze dualisering niet zonder gevolgen voor de Wgr zou zijn aangezien bepalingen van de Wgr, in het bijzonder artikel 33 van de Wgr, verwezen naar bepalingen uit de Gemeentewet. De wetgever koos eerst ervoor om de gemeenschappelijke regelingen te onttrekken aan de gevolgen van de dualisering. Dit heeft hij bewerkstelligd met de zogeheten ‘bevroesbepaling’ van artikel 136 Wgr. Dit artikel bepaalde dat verwijzingen naar de Gemeentewet beschouwd moesten worden als verwijzingen naar de Gemeentewet vóór de dualisering. Zowel artikel 33 Wgr als artikel 136 Wgr verdwenen als gevolg van de Wetswijziging. De wetgever handhaafde echter het monisme in de Wgr.

Ten *tweede* introduceerde de Wetswijziging een nieuwe samenwerkingsvorm, namelijk de bedrijfsvoeringsorganisatie. Hiermee probeerde de wetgever tegemoet te komen aan de behoefte van de praktijk aan een samenwerkingsvorm met een eenvoudige bestuursstructuur. Een dergelijke samenwerkingsvorm is te meer van belang nu gemeenten meer taken krijgen en zich steeds vaker genoodzaakt zien om mensen en middelen te delen.

Een *derde* belangrijke wijziging is de versterking van de controlerende positie van de gemeenteraad en het algemeen bestuur. De wijziging kon gedeeltelijk geplaatst worden in het licht van de geuite kritiek op de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen. Een actievere rol van de gemeenteraad en een grotere nadruk op het primaat van het algemeen bestuur – dat verantwoording aflegt aan de gemeenteraad – zijn manieren om problemen met democratische legitimiteit mogelijk te ondervangen.

Zelfstandige regeling van de bevoegdheden(verdeling) binnen de gemeenschappelijke regeling

Op grond van artikel 33 nieuwe Wgr berusten de overgedragen bevoegdheden in beginsel bij het algemeen bestuur. Van dit uitgangspunt kan bij wet of gemeenschappelijke regeling worden afgeweken. In de oude situatie daarentegen kwam een bevoegdheid, die op gemeentelijk niveau toekwam aan de gemeenteraad, aan het algemeen bestuur toe en ging een bevoegdheid van het college van Burgemeester en Wethouders naar het dagelijkse bestuur.

Deze stelregel leidde niet altijd tot wenselijke situaties. Zo zouden in een situatie waarin alleen colleges van Burgemeester en Wethouders deelnamen aan een gemeenschappelijke regeling de overgedragen bevoegdheden nagenoeg geheel bij het dagelijks bestuur berusten en had het algemeen bestuur geen zeggenschap over de verdeling van de bevoegdheden. In artikel 33a nieuwe Wgr werd overigens wel delegatie van bevoegdheden door het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur expliciet mogelijk gemaakt.

De bevoegdheid om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten werd in artikel 33b nieuwe Wgr geattribueerd aan het dagelijkse bestuur. Deze bevoegdheid berustte voorheen bij het algemeen bestuur. In de praktijk werd en wordt deze bevoegdheid in veel gemeenschappelijke regelingen vanuit efficiencyoverwegingen gedelegeerd aan het dagelijkse bestuur. Het is derhalve goed dat de wetgever bij deze praktijk aansloot. De oprichting van en deelneming aan privaatrechtelijke rechtspersonen blijft een bevoegdheid die bij het algemeen bestuur berust (artikel 33b sub e Wgr).

De bedrijfsvoeringsorganisatie als een nieuwe samenwerkingsvorm

De bedrijfsvoeringsorganisatie is vervat in artikel 8 lid 3 Wgr. Uit dit artikel blijkt dat een bedrijfsvoeringsorganisatie rechtspersoonlijkheid heeft. Een dergelijke organisatie heeft slechts één orgaan en kent dus niet zoals de gemeenschappelijke regeling een gelede structuur met een algemeen en dagelijks bestuur. De wetgever heeft wel een aantal beperkingen gesteld aan de mogelijkheid om de bedrijfsvoeringsorganisatie als samenwerkingsvorm te kiezen.

Allereerst dient er sprake te zijn van een regeling waaraan *uitsluitend* colleges van Burgemeester en Wethouders deelnemen. Bij betrokkenheid van gemeenteraad en burgemeesters is de bedrijfsvoeringsorganisatie als samenwerkingsvorm geen optie.

Ten tweede kunnen bedrijfsvoeringsorganisaties alleen ingesteld worden voor de behartiging van (i) de sturing en beheersing van ondersteunende processen en (ii) uitvoeringstaken. Uit de parlementaire behandeling blijkt dat de wetgever hierbij denkt aan bijvoorbeeld personeel, informatievoorziening en financiën respectievelijk uitvoering leerplichtwet, afvalinzameling en gemeentereiniging.

De derde beperking is dat het bij uitvoeringstaken alleen mag gaan om taken die naar hun aard geen of weinig bestuurlijke aansturing en controle vragen en waarbij *geen* beleidsmatige keuzes gemaakt hoeven te worden. Tijdens de parlementaire behandeling is door Kamerleden aangegeven en door de regering onderkend dat weinig uitvoeringstaken geen beleidsmatige keuzes vergen. De regering lijkt erop te vertrouwen dat gemeenten handen en voeten geven aan de eis dat er geen (of in ieder geval weinig) beleidsmatige keuzes gemaakt hoeven te worden in dit nieuwe verband.

Deze nieuwe samenwerkingsvorm kan in ieder geval gebruikt worden bij gezamenlijke belastingheffing en de andere hiervoor aangeduide voorbeelden die de regering noemt. Bovendien kan de bedrijfsvoeringsorganisatie mogelijk een goede samenwerkingsvorm zijn in het kader van voorgenomen decentralisaties van bepaalde taken. Ten slotte zou de bedrijfsvoeringsorganisatie mogelijk ook een goed alternatief kunnen zijn voor bestaande samenwerkingsverbanden tussen gemeenten.

Versterking van democratische controle ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen

De mogelijkheden van de gemeenteraden om invloed uit te oefenen op de begroting van gemeenschappelijke regelingen werden door middel van de Wetswijziging verbeterd. Zo werd een artikel 34b toegevoegd aan de Wgr waarin het (dagelijks) bestuur de plicht krijgt om vóór 15 april van elk jaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekeningen voor het volgende jaar toe te zenden aan raden van de deelnemende gemeenten. Verder werd de termijn van artikel 35 lid 1 oude Wgr voor het geven van een zienswijze op ontwerpbegrotingen door raden van de deelnemende gemeenten verlengd van zes naar acht weken. Hierdoor hebben deze raden meer tijd om hun zienswijze voor te bereiden en onderling overleg te voeren.

In het kader van het versterken van de verantwoording aan de gemeente werkte de wetgever de informatie- en verantwoordingsplicht van leden van het algemeen bestuur nader uit. Op basis van artikel 18 Wgr zullen bij regelingen die uitsluitend door colleges van Burgemeester en Wethouders én burgemeesters zijn aangegaan de leden van het algemeen bestuur een informatie- en verantwoordingsverplichting hebben jegens het college dat hen heeft benoemd. Zij hebben die plicht nu ook, ingevolge artikel 19 lid 3 Wgr, jegens de gemeenteraad.

De vraag is echter of leden van de gemeenteraden gebruik zullen maken van deze bevoegdheden⁸. Een van de redenen voor het geconstateerde democratische tekort van gemeenschappelijke regelingen is namelijk juist dat de primaire interesse van de raadsleden (vaak) niet bij de gemeenschappelijke regelingen ligt. Maar dat zou mogelijk kunnen veranderen wanneer er nog meer taken daaraan worden opgedragen.

Met de Wetswijziging werd ook de (verantwoording)verhouding tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur gewijzigd. De wetswijziging voorzag in een nieuw artikel 19a. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat het dagelijks bestuur en elk van zijn leden verantwoording schuldig zijn aan het algemeen bestuur. Het tweede lid verplicht het dagelijks bestuur om (uit eigen beweging) het algemeen bestuur alle inlichtingen te geven die het voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Ten slotte geeft het derde lid het algemeen bestuur de bevoegdheid om een lid van het dagelijks bestuur te ontslaan als het daarin geen vertrouwen meer heeft.

De wijzigingen in de samenstelling van het algemeen bestuur

De Wetswijziging introduceerde voorts nieuwe wetsartikelen over de samenstelling van het algemeen bestuur. Allereerst zal het algemeen bestuur, bij regelingen waaraan uitsluitend gemeenteraden deelnemen, alleen bestaan uit leden van de deelnemende raden (art. 13 lid 1 Wgr).

Ten tweede is verduidelijkt dat het algemeen bestuur in het geval de regeling uitsluitend door colleges van Burgemeester en Wethouders is getroffen alleen uit collegeleden dient te bestaan (art. 13 lid 6 Wgr). Deze twee wijzigingen waren ingegeven door de gedachte dat bij zuivere raads- en collegeregelingen het in strijd zou zijn met de dualiteitsgedachte van de nieuwe gemeentewet wanneer ook leden van de colleges respectievelijk de raadsleden zouden deelnemen aan de regeling. Bij gemengde regelingen speelt dit bezwaar niet (art. 13 lid 1, tweede volzin Wgr).

⁸ De vraag of en in hoeverre in gemeente Kerkrade dit het geval is, wordt verderop in dit rapport beantwoord. Kort gezegd luidt het antwoord “Ja”.

Een derde wijziging was dat de samenstelling van het algemeen bestuur bij een gemeenschappelijke regeling die aangegaan is door uitsluitend colleges van Burgemeester en Wethouders en Burgemeesters ook werd geregeld, waarbij onder andere bepaald werd dat alle burgemeesters van de deelnemende gemeenten in beginsel lid zijn van het algemeen bestuur (art. 13 lid 10 Wgr).

Ten vierde, is mede als gevolg van de beoogde versterking van de positie van het algemeen bestuur, bepaald dat de leden van het dagelijks bestuur niet de meerderheid van het algemeen bestuur mogen uitmaken (art. 14 lid 3 Wgr). Dit is ook logisch aangezien het algemeen bestuur haar nieuwe bevoegdheden uit artikel 19a Wgr niet effectief kan gebruiken wanneer de meerderheid van het algemeen bestuur uit leden van het dagelijks bestuur bestaat. Overigens is dat een belangrijk verschil met de dualistische structuur van de gemeente waarin de leden van het college van Burgemeester en Wethouders geen lid zijn van de gemeenteraad.

In gemeente Kerkrade zijn de Gemeenschappelijke Regelingen die actief zijn in het Sociaal Domein, daar waar nodig aangepast aan de nieuwe Wetgeving. Bij de GGD, Kredietbank en WOZL gebeurde dat in november 2015. Aan de wijzigingen van de Gemeenschappelijke Regelingen werden afzonderlijke Raadsnota's gewijd.

4.4. Collegeregelingen versus Raadsregelingen

Bij de vier onderzochte Verbonden Partijen is, de centrumregeling uitgezonderd, sprake van Collegeregelingen.

Van belang is dat er sprake is van een duidelijk onderscheid met Raadsregelingen. Immers, de verantwoording loopt anders.

Bij raadsregelingen en gemengde regelingen waaraan de raden deelnemen, houdt de verantwoordingslijn op bij de externe verantwoording binnen de samenwerking. Het lid van het algemeen bestuur is immers aangewezen door de raad en legt rechtstreeks verantwoording af aan de raad. Zelfs wanneer een wethouder of burgemeester wordt aangewezen in het algemeen bestuur, is in dat geval de rechtstreekse lijn naar de raad. Het college van burgemeester en wethouders is niet (collectief) verantwoordelijk voor hetgeen het lid van het algemeen bestuur namens de raad doet.

Bij een collegeregeling loopt dit anders. Daar is het lid van het algemeen bestuur immers aangewezen door het college van burgemeester en wethouders en vertegenwoordigt als zodanig ook het college van burgemeester en wethouders. Het lid van het algemeen bestuur legt verantwoording af aan het college van burgemeester en wethouders en kan slechts ontslagen worden door dit college. Het college is dan ook collectief verantwoordelijk voor hetgeen het lid van het algemeen bestuur namens het college van burgemeester en wethouders heeft gedaan (art. 169 lid 1 Gemeentewet). Het college had immers kunnen sturen op het lid van het algemeen bestuur, waar het college dit bij een raadsregeling niet kan.

4.5. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

De term "verbonden partij" is in 2003 het leven geroepen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Dit besluit bevat regels voor de inrichting van de begroting en de rekening.

Bepaald is dat de begroting een paragraaf verbonden partijen moet bevatten, die de visie van de gemeente op verbonden partijen weergeeft in relatie tot de doelstellingen die in de begroting zijn opgenomen en waarin een overzicht wordt gegeven van beleidsvoornemens ten aanzien van verbonden partijen.

De wetgever gaat ervan uit dat verbonden partijen altijd voortkomen uit het publiek belang. Vóór 2003 functioneerden dergelijke partijen binnen de lokale overheid al in grote mate en hun aantal nam sterk toe. De nieuwe regels hebben tot doel de gemeenteraad beter over de verbonden partijen te informeren. Vanuit een raad gezien gaat het om een gecompliceerde relatie, omdat de partijen eigen rechtspersoonlijkheid hebben en op afstand van de gemeente staan, terwijl zij taken uitvoeren waarmee een publiek belang is gemoeid en waarover derhalve publieke verantwoording moet plaatsvinden.

Van een *financieel belang* is volgens het BBV sprake als door de gemeente aan de partij een bedrag ter beschikking is gesteld, dat niet verhaalbaar is bij faillissement, dan wel als de gemeente voor een bedrag aansprakelijk is bij het niet nakomen van verplichtingen door de partij. Van een *juridisch belang* is sprake als de gemeente zeggenschap heeft, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht. Beide belangen moeten aanwezig zijn om van een verbonden partij te kunnen spreken.

Een verbonden partij kan een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie zijn. (De wetgever heeft wel aangegeven een voorkeur te hebben voor publiekrechtelijke regelingen)⁹. Sinds de dualiseringswetgeving (2002) heeft het College de bevoegdheid om privaatrechtelijke rechtspersonen in het leven te roepen, dan wel in dergelijke partijen deel te nemen (artikel 160 Gemeentewet). Hieraan zijn wel regels verbonden.

In het BBV wordt in de volgende artikelen ingegaan op verbonden partijen:

Artikel 9 (onderdeel van hoofdstuk II de begroting en de toelichting): De *begroting* bevat een aantal verplichte paragrafen waaronder een paragraaf over Verbonden Partijen (lid 2, onder f).

Artikel 15 (onderdeel van hoofdstuk II de begroting en de toelichting): De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:

- a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

Artikel 26 (onderdeel van hoofdstuk IV de jaarstukken en de toelichting): Het *jaarverslag* bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting staan. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.

De Rekenkamercommissie heeft tijdens dit onderzoek vastgesteld dat in gemeente Kerkrade aan al deze voorwaarden wordt voldaan.

⁹ De invloed van de raad is bij een privaatrechtelijke oplossing minder groot dan bij een publiekrechtelijke oplossing. De gemeentewet kent een zogenoemde voorkeur voor publiekrecht: Artikel 160/2 Gw: Het college besluit slechts tot oprichting van en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzondere geval aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

4.6. Regels voor het oprichten en deelnemen in privaatrechtelijke organisaties en publiekrechtelijke rechtspersonen

Het College is verplicht om voor oprichting en deelneming in een *privaatrechtelijke* organisatie een ontwerpbesluit aan de raad toe te zenden, die bij die gelegenheid zijn wensen en bedenkingen kan kenbaar maken.

Het treffen van een gemeenschappelijke regeling (het in het leven roepen van een *publiekrechtelijk* rechtspersoon of het deelnemen daarin) kan plaatsvinden door raden, colleges of burgemeesters, afzonderlijk of gezamenlijk (artikel 1 van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen). Ook hier zijn regels voor gesteld. Colleges en burgemeesters hebben voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling toestemming van de raad nodig. De gemeenschappelijke regelingen moeten *ter kennis worden gebracht* van Gedeputeerde Staten.

Hoofdstuk 5: Eerdere onderzoeken en recente ontwikkelingen

5.1. Inleiding

Het vraagstuk “hoe om te gaan met Verbonden Partijen” is voor de Kerkraadse Gemeenteraad niet nieuw. Zowel in de raadsperiode 2006-2010 als 2010-2014 was dit issue onderwerp van onderzoek voor de toenmalige Rekenkamercommissies. In dit hoofdstuk wordt op deze reeds in het verleden uitgevoerde onderzoeken nader ingegaan. Tevens wordt stilgestaan bij de presentatie die bureau Langedijk op 10 juni 2014 heeft gegeven met betrekking tot WSW, Licom en WOZL. Tot slot wordt ingegaan op het zogenaamde “regionaal initiatief”.

5.2. “Het Verband met Verbonden Partijen”

In juli 2007 zag het rapport “Het Verband met Verbonden Partijen” het levenslicht. Dit rapport werd opgesteld door de toenmalige Rekenkamercommissie Parkstad Limburg en had betrekking op de gemeenten Heerlen, Kerkrade, Brunssum, Landgraaf en Voerendaal en de WGR+ regeling Parkstad. Op basis van haar onderzoek trok de Rekenkamercommissie Parkstad Limburg de volgende conclusies:

“Verbonden Partijen hebben oorspronkelijk het daglicht gezien om actief aan de slag te gaan met de uitvoering van gemeentelijke doelstellingen. De tand des tijds is van grote invloed is geweest op deze relatie. De samenleving verandert snel, doelstellingen verwateren. Het heeft er alle schijn van dat de afstand tussen gemeenten en Verbonden Partijen in de tijd steeds groter is geworden.

De zoektocht naar de aansluiting tussen de diverse gemeentelijke doelstellingen van de gemeenteraden loopt als een rode draad door het onderzoek. Zoals ze zijn verwoord in de verschillende programmabegrotingen van de gemeenten en de wijze waarop door Verbonden Partijen invulling wordt gegeven aan de uitvoering van deze doelstellingen. Een zoektocht omdat een dergelijke aansluiting tussen de vraagstukken “Wat willen we bereiken” en “Wat gaan we daarvoor doen” vaak moeilijk traceerbaar is.

Het verband met Verbonden Partijen is inderdaad voor verbetering vatbaar, omdat:

- veranderende doelstellingen worden niet altijd door een gemeenteraad expliciet uitgesproken;
- verbonden partijen raken soms in de vergetelheid;
- verbonden partijen zijn zelf te weinig actief in hun aanbod om een bijdrage te leveren aan realisatie van gemeentelijke doelstellingen.

Verbonden Partijen zijn op zoek naar de doelen die ze dienen te bereiken. Gemeenten en Verbonden Partijen verliezen zich te veel in de afstemming van de vraagstukken “Wat gaan we daarvoor doen” en “Hoeveel mag het kosten”, in plaats van zich te concentreren op datgene wat echt bereikt dient te worden.

Zo wordt de angst van veel gemeenteraden alleen nog maar op te hoeven draaien voor verliezen als het ware een zelf verwezenlijkende voorspelling. En daar is geen reden toe. De onderzochte Verbonden Partijen kenmerken zich door een grote mate van professionaliteit. Hun plaats op afstand in het gemeentelijk bestel geeft ze de mogelijkheid hun ervaring in taken en klanten te vertalen naar een duurzame voorziening van producten en diensten. Juist door haar organisatiewijze is zij in staat om vele langdurige processen innovatief voort te zetten. Zodat zij ook zelf een duurzaam karakter heeft. Ook als de voorwaarden voor dit innovatieve en duurzame karakter slechts mondjesmaat aanwezig zijn, laten de verschillende Verbonden Partijen, zonder uitzondering, zien dat zij er feitelijk zijn om de publieke zaak te dienen.

De wederzijdse relatie tussen een gemeente en haar (veranderende) doelstellingen en Verbonden Partijen kan in veel gevallen (sterk) worden verbeterd. Enerzijds is de invulling van de zijde van de gemeenten met betrekking tot het invullen van de programmabegrotingen en de vraag wat een gemeenteraad wil bereiken daar debet aan.

Anderzijds ontbreekt bij een groot aantal Verbonden Partijen vaak de pro-actieve houding om niet alleen de wettelijke taak als uitgangspunt te nemen voor de uitvoering van haar taken. Van Verbonden Partijen mag verwacht worden een open oog en oor te hebben voor het bereiken van andere relevante doelstellingen met de middelen die de Verbonden Partijen van hun aandeelhouders (de gemeenten) hebben gekregen. Te veel energie wordt bij Verbonden Partijen en gemeenten besteed aan discussies over financiële zaken en een bepaald onderling wantrouwen, waardoor bij relatief kleine Verbonden Partijen zelfs de bedrijfsvoering in de knel kan komen.

De zoektocht naar het verband van gemeenten met Verbonden Partijen levert een beeld op van Verbonden Partijen als professionele instellingen met daadwerkelijke aandacht voor gemeentelijke doelstellingen. Alle reden dus om met Verbonden Partijen aan de slag te gaan. Zij willen graag met u uw doelstellingen bereiken”.

Tevens deed de Rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen. Deze zijn, voor zover relevant voor onderhavig onderzoek, in dit rapport in **bijlage 5** opgenomen. In deze bijlage wordt tevens ingegaan op de vraag of deze aanbevelingen inmiddels zijn opgevolgd. Vastgesteld kan worden dat de aanbevelingen grotendeels zijn opgevolgd. Daar waar dit niet is gebeurd, waren daar moverende redenen voor.

5.3 “Verbonden met Licom”

In december 2012 leverden de Rekenkamercommissies van de gemeenten Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken en Vaals het rapport “Verbonden met Licom” op. De in deze rapportage getrokken conclusies luiden als volgt:

“Beleidskader

De beleidskaders en de informatievoorziening met betrekking tot de verschillende rollen die de gemeenten gezamenlijk hebben inzake beleid en uitvoering van de Wsw zijn volgens de wettelijke kaders vastgelegd. Desondanks schoot de informatievoorziening over Licom en WOZL aan de bestuurders van de deelnemende gemeenten in de periode vóór medio 2010 ernstig tekort. Daardoor konden de grote financiële problemen bij Licom voor het merendeel van de verantwoordelijke gemeentelijke bestuurders als een volkomen verrassing komen.

Planning en control cyclus

De reguliere planning en control stukken van de gemeenten voldeden aan de minimale eisen, maar er werd in de periode vóór 2010 betrekkelijk weinig aandacht besteed aan Licom en WOZL, zeker waar het de financiële aspecten betrof. Dit terwijl beide verbonden partijen met een hoog bestuurlijk en financieel risicoprofiel werden aangemerkt. Ook buiten de behandeling van de reguliere P&C stukken werd in raden en vakcommissies weinig informatie over Licom en WOZL uitgewisseld. Een belangrijke oorzaak hiervan was gelegen in de beperkte ambtelijke capaciteit bij gemeenten voor begeleiding van en advisering over Licom en WOZL. Deze beperkte beschikbare ambtelijke capaciteit was voorts bij de deelnemende gemeenten vooral gericht op de beleidsinhoudelijke aspecten van de sociale werkvoorziening en minder op de financiële kant ervan. De benodigde inhoudelijke en financiële kennis was in die periode in belangrijke mate geconcentreerd bij WOZL. Dit tekort bij de deelnemende gemeenten aan ambtelijke capaciteit is vanaf 2010 opgeheven.

Informatievoorziening WOZL

De samenstelling van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling WOZL, waarin vanaf 2010 geen raadsleden meer zitting hebben, wordt door enkelen als mogelijke oorzaak van de slechte informatievoorziening aan de gemeenteraad aangehaald. De rekenkamercommissie constateert echter ook dat in de daaraan voorafgaande periode, waarin nog wel raadsleden zitting hadden in het Algemeen Bestuur van WOZL, weinig interesse was vanuit de gemeenteraad. Voor de vergaderingen van het AB was regelmatig geen quorum aanwezig. Voor de uitvoering van de Wsw werd door de raden klaarblijkelijk te weinig tijd vrijgemaakt.

Betrokkenheid gemeentebestuur

Verlagen van de vergaderingen van het AB van WOZL worden door betrokkenen als voldoende informatief gekwalificeerd en zijn in beginsel openbaar. Ze worden echter niet aan de raden voorgelegd of toegezonden, en daar is door de raden ook niet om gevraagd. De oorzaak van de slechte informatievoorziening over Licom en WOZL ligt in de aandacht voor het onderwerp bij de gemeentebesturen zelf. De sociale werkvoorziening is een moeilijke materie, waarvan het adequaat begeleiden een specifieke deskundigheid en voor (part time) raadsleden relatief veel tijd vraagt. De raden wilden nadrukkelijk “op afstand volgen” en vroegen dus ook om weinig informatie. Passend in de landelijke privatiseringstrend werd organisatie en uitvoering hiervan op afstand gezet, in het vertrouwen dat het door marktwerking beter zou gaan. Hierbij werd onvoldoende recht gedaan aan het feit dat de raad uiteindelijk wel budgetverantwoordelijk is en blijft en ook de verantwoording houdt voor het voorzien in een passende werkplek voor de medewerkers in de sociale werkvoorziening.

Publiek - privaat

Geconcludeerd kan worden dat de governance structuur niet optimaal gefunctioneerd heeft. De versterking van de verantwoordelijkheid van de gemeenten was nadrukkelijk gewenst in de jaren dat incidentele baten zorgden voor positieve saldi en hoge toevoegingen aan het eigen vermogen. Toen vanaf 2009 de incidentele baten de negatieve bedrijfsresultaten niet meer konden dekken, was bijsturen nagenoeg niet meer mogelijk. In de huidige governance structuur is gebleken dat de verschillende belangen, tussen publiek en privaat, te veel uit elkaar lopen. De gemengde profielen hebben ook in de structuur rondom LICOM geleid tot tegengestelde prikkels, de publieke taakuitvoering (plaatsen van SW'ers) versus een verregaande focus op bedrijfseconomische resultaten en commerciële ontwikkelingen. De grondgedachte om het niet kostendekkende deel van de plaatsingen (beschut werk) deels te financieren met winsten uit commerciële activiteiten is op zich prima, maar dan moeten voldoende waarborgen ingebouwd worden om risico's te vermijden of te minimaliseren. De huidige structuur bemoeilijkt een adequate governance, waarbij de pijlers sturen, beheersen verantwoorden en toezicht houden optimaal zijn. In de veronderstelling dat de invloed van de gemeente bij de huidige GR- en NV-structuur zeer beperkt is, wordt door de gemeenten het governance model als belangrijkste oorzaak gezien van de problemen. De rekenkamercommissie is het daar echter niet geheel mee eens. Ook in de huidige structuur zijn voldoende “beïnvloedingsinstrumenten” mogelijk.

Expertise uitvoering

Het gebrek aan kennis is een belangrijke oorzaak van de problemen die ontstaan zijn. Bestuurders en raadsleden geven allen aan dat het complexe materie is. Veelal is een raadsperiode nodig om de complexiteit te snappen, maar dan is het maar de vraag of de bestuurders en raadsleden in een volgende periode ook weer betrokken zijn bij de Wsw. Dit geldt ook voor de gemeentelijke ambtenaren, hoewel in mindere mate. Verondersteld werd dat de kennis in de WOZL geborgd is. Dit is maar ten dele het geval. WOZL is tevens opdrachtgever van onder andere Licom, en heeft daardoor een belang dat niet parallel hoeft te lopen met de publieke taak van de deelnemende gemeenten. WOZL draagt zorg voor een begroting en een jaarrekening waardoor er onvoldoende inhoudelijke afstemming plaatsvindt tussen de WOZL en de vakambtenaren binnen de gemeenten. In de huidige structuur met werkgroepen en dergelijke is die afstemming beter georganiseerd.

Risico van de huidige structuur met werkgroepen, projectgroepen, kernteam en stuurgroep is echter dat de kennis te versnipperd raakt, door de bomen het bos niet meer wordt gezien, de status van gremia onduidelijk is en er vage verantwoordingslijnen gaan ontstaan. Deze structuur zal waarschijnlijk tijdelijk van aard zijn en gewijzigd moeten worden wanneer de Wet werken naar vermogen is geïntroduceerd.

Structuur

Oorzaak van de problematiek van dubbele petten en gebrek aan kennis wordt ook wel het moral hazard effect genoemd. Deze term verwijst naar het principaal-agent dilemma, waarbij de gemeente als principaal op afstand staat van de taak die de LICOM als agent op last van deze uitvoert. Dat leidt tot een situatie waarin sprake kan zijn van verschillende verantwoordelijkheden en een gebrek aan of tegenstrijdige informatiebehoefte. Het uitvoeren van een effectieve controle wordt bemoeilijkt door dit verschijnsel.

De VNG beschrijft een aantal voordelen van het model zoals dat in de WOZL regio wordt gehanteerd. De voordelen hebben echter ook een schaduwkant, de scheiding tussen beleid (gemeente) en de uitvoering (LICOM) heeft wel geleid tot forse verliezen waarbij de gemeenten het nakijken hebben. De aansprakelijkheid voor gemeenten ten aanzien van exploitatierisico's zouden worden beperkt. Dat klopt maar slechts ten dele, want de gemeente is de formele werkgever en blijft dus verantwoordelijk voor de SW'ers. De gemeenten krijgen de problematiek dus vervolgens via een andere route op haar bordje. Daarnaast is de gemeente ook gewoon aandeelhouder van de NV en zal dus ook bij financiële tekorten rechtstreeks geraakt kunnen worden. Er is evenwel geen verplichting voor aandeelhouders om bij tekorten van de NV de portemonnee te trekken. Aandeelhouders kunnen daarin een zakelijke afweging maken, mogelijk in combinatie met een politieke afweging. Een van de grootste problemen die de gemeenten voor het blok hebben gezet is het gegeven dat Licom NV de werkgelegenheid organiseerde van ruim 4.000 Wsw-ers. Licom was het grootste SW-bedrijf van Nederland. Licom was 'too big to fail', en de gemeenten konden die capaciteit niet op redelijke termijn elders onderbrengen. Dat stond een eventuele terugtrekking uit Licom op basis van een zakelijke afweging van aandeelhouders op het vraagstuk van het tekort van de NV in de weg. Daarmee vervalt grotendeels het voordeel van de beperking van het exploitatierisico voor de gemeenten. Het laatste voordeel wat genoemd wordt, namelijk dat de structuur het mogelijk maakt om meer marktconform en bedrijfsmatiger te werken, klopt. Maar heeft geleid tot meer focus op commerciële activiteiten dan op de publieke taak. Kortom, het inrichten van de NV/GR structuur kan voordelen hebben maar dan zullen er wel randvoorwaarden en uitgangspunten gekoppeld moeten worden aan de werking van de structuur. Is een structuurwijziging toch aan de orde, dan kan overwogen worden om een publieke vennootschap in te richten, in ieder geval wordt de GR in zo'n structuur minder noodzakelijk. De structuur is echter niet de enige of belangrijkste oorzaak is van de problematiek.

In de regio zijn diverse verbonden partijen en gemeenschappelijke regelingen actief die als doel hebben mensen met uitkeringen of een arbeidshandicap in enige mate in arbeid te laten participeren. Het functioneren van andere GR'en zoals ISD BOL is in dit onderzoek niet onderzocht maar wel wordt regelmatig aangegeven dat deze GR'en op een adequate wijze functioneren. Een beperkte analyse leidt tot de veronderstelling dat de kleinschaligheid van deze verbonden partijen een voordeel zijn ten opzichte van het grote Licom. Ook is de betrokkenheid van de bestuurders die in AB of DB van de WOZL actief zijn groter, de problematiek zit dichter op de huid van de gemeente dan de problematiek van de SW'er. De SW'er wordt overgedragen aan de LICOM en zal dan wel in enige mate in het arbeidsproces actief zijn. De sterktes van de kleinschalige verbonden partijen en gemeenschappelijke regelingen zouden meegewogen kunnen worden waarbij een samenwerking tussen diegene met betrekking tot de uitvoering van de WWB en diegene met betrekking tot de uitvoering van de Wsw niet uitgesloten moet worden. En allicht overwogen kan worden met het oog op de doelstelling om de verschillende regelingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt met elkaar te verbinden. De verschillende doelgroepen vertonen veel overeenkomsten en samenwerking kan leiden tot synergie voor deze mensen die gemeen hebben dat ze allen een afstand tot de arbeidsmarkt hebben".

Voor de aanbevelingen wordt verwezen naar [bijlage 6](#) bij dit rapport. In deze bijlage wordt tevens ingegaan op de vraag of en in hoeverre de aanbevelingen inmiddels zijn opgevolgd. De aanbevelingen hadden betrekking op:

Informatievoorziening:

Deze adviezen zijn (grotendeels) opgevolgd.

Kennis van de uitvoering

Eén van de twee adviezen is opgevolgd. Het andere advies, geadresseerd aan de Raad, luidde als volgt:

“Teneinde kennis structureel te borgen geven de Rekenkamercommissies ter overweging om een adviesraad te benoemen die gevraagd en ongevraagd advies kan geven aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling of de deelnemende gemeenten. Deze adviesraad krijgt de stukken van het AB en DB van de gemeenschappelijke regeling”.

Dit advies is niet opgevolgd. De Rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat borging van kennis over Verbonden Partijen een probleem is, in gemeente Kerkrade, maar ook bij de andere gemeenten in de regio. Dit is althans de beleving van de vertegenwoordigers van de vier Verbonden Partijen. Als er nieuwe raden worden benoemd met veel nieuwe mensen dan lekt heel veel kennis weg, en kan men als het ware weer opnieuw beginnen. Een instrument zoals bijvoorbeeld een structurele adviesraad zou daarvoor wellicht een oplossing kunnen zijn.

Governance

Vijf van de zes adviezen zijn inmiddels opgevolgd of door de tijd ingehaald. Eén advies, geadresseerd aan het College, is de moeite waard om in deze tekst op te nemen, te weten:

“Bij het scheiden van de verantwoordelijkheden dient de financiële verantwoordelijkheid versterkt te worden waarbij de sociaal economische verantwoordelijk gehandhaafd blijft. Dat wil zeggen dat de rollen van collegeleden gescheiden worden: zowel portefeuillehouders sociale zaken als de portefeuillehouders financiën laten participeren in AB en DB van de gemeenschappelijke regeling (en in geval van een NV-structuur ook in de AvA van de NV)”.

Het is volgens de Rekenkamercommissie de vraag of dit, achteraf gezien, een verstandig advies was. Immers, door een dergelijke handelwijze wordt onduidelijkheid gecreëerd rondom de vraag welke portefeuillehouder in zo'n geval bestuurlijk verantwoordelijk is voor het handelen van de Verbonden Partij. Daarnaast brengt een dergelijke handelwijze, indien door iedere gemeente toegepast, een verdubbeling van het aantal AB-leden met zich mee. Hoe dan ook: in Kerkrade vindt vertegenwoordiging in de Verbonden Partij door één wethouder plaats. Deze vak-wethouder draagt terzake een integrale verantwoordelijkheid. Indien gewenst en noodzakelijk laat de Portefeuillehouder zich ambtelijk adviseren door een financieel deskundig ambtenaar.

Uitvoering Wsw

De twee adviezen die onder deze noemer werd geformuleerd zijn inmiddels achterhaald.

5.4. Presentatie bureau Langedijk

Voor de commissie B&S gaf bureau Langedijk, op 10 juni 2014, een presentatie met betrekking tot ontwikkelingen inzake de WSW, terugblik Licom en vooruitblik WOZL. In deze presentatie werd ook ingegaan op Verbonden Partijen in het algemeen en de wijze waarop Governance bij Verbonden Partijen kan worden ingericht. Blijkens de slides van deze presentatie werd onder meer ingegaan op de volgende facetten:

- Meerdere onderzoeken in het verleden (in Kerkrade en landelijk), waaronder Deloitte, onderzoek naar Licom en onderzoeken van Rekenkamers
- De “moeilijke positie van de Raad” en de complexe dubbelrol van de wethouders
- Het afleggen van verantwoording binnen de GR aan het Algemeen Bestuur (en dus niet aan de raden)
- “Raden staan in feite buiten spel”
- Tekorten moeten altijd gedekt worden

5.5. Regionaal Initiatief

In het najaar van 2015 is in de acht Parkstadgemeenten onderkend dat de gemeenten onvoldoende verbinding hebben met de Verbonden Partijen, waardoor:

- Onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de potenties van Verbonden Partijen
- De dienstverlening van Verbonden Partijen niet altijd aansluit op de eisen en wensen van de gemeenten
- De gemeenten risico's lopen waartegenover onvoldoende maatregelen staan

Tevens is vastgesteld dat de acht gemeenten onvoldoende samenwerken waardoor de verbinding met de Verbonden Partijen niet altijd even effectief en efficiënt is. In het kader van deze problematiek is een proces gestart dat grofweg uiteenvalt in de volgende fasen:

Fase 0: ambtelijke voorbereiding

Fase 1: Ambtelijke focus

Fase 2: Bestuurlijke focus

In het kader van fase 0 heeft inmiddels een inventarisatie plaatsgevonden van de knelpunten en risico's die er volgens het ambtelijk apparaat zijn rondom alle Gemeenschappelijke Regelingen. Terzake is door de ambtelijk contactpersonen van tien Gemeenschappelijke Regelingen, waaronder Kredietbank, WOZL en GGD een vragenlijst ingevuld. De vragen van deze vragenlijst treft u aan in [bijlage 7](#).

De vragen hadden betrekking op:

- De “verbinding” met de GR
- Het functioneren als contact/beleidsambtenaar
- Mogelijke knelpunten met betrekking tot de GR
- Mogelijke knelpunten met betrekking tot de begrotingscyclus
- Mogelijke knelpunten met betrekking tot de informatievoorziening

De Rekenkamercommissie nam in het kader van dit onderzoek kennis van de beantwoording van deze vragenlijst, voor zover relevant voor haar onderzoek. De voor dit onderzoek relevante antwoorden zijn eveneens in bijlage 7 opgenomen. De gegeven antwoorden zijn niet herleidbaar zijn naar individuele GR-en.

Uit de antwoorden blijkt dat er niet overweldigend veel knelpunten worden ervaren, met uitzondering van de vraag met betrekking tot het “procedureel doorlopen van de cyclus (volgorde en timing)”. Veelal blijkt dat de termijnen van de GR-en en die van de gemeenten op gespannen voet staan, waardoor -mede- ambtelijke beoordeling van de P&C-stukken moeilijk is.

(Mede) op basis van deze inventarisatie is vastgesteld dat de volgende stappen moeten worden ondernomen:

1. het ambtelijk collectief organiseren
2. de raad in positie brengen
3. het college van B&W faciliteren

Het “organiseren van het ambtelijk collectief” komt er in het kort op neer dat de huidige ambtelijke procesgang tegen het licht wordt gehouden en wordt gestroomlijnd. Vraagpunten die worden beoordeeld zijn:

- Waarover (P&C-cyclus, beleidscyclus of dienstverlening), wanneer, hoe vaak, met wie vindt er overleg plaats?
- Hoe verloopt het proces van initiatie via advisering tot besluitvorming, de agendering en routing van stukken etc. en waar zijn verbeteringen gewenst en noodzakelijk?

Op 24 mei 2016 is de Gemeenteraad geïnformeerd over het regionaal initiatief. Bij dit Rekenkameronderzoek ligt de nadruk op de Raad en op het samenspel tussen Raad en College. De wijze waarop ambtelijk wordt omgegaan met Verbonden Partijen komt slechts gefragmenteerd aan de orde. De punten die hierboven zijn vermeld met betrekking tot het “organiseren van het ambtelijk collectief” komen in dit onderzoek (vrijwel) niet aan de orde. Hiermee staat dit onderzoek niet op gespannen voet met het Regionaal Initiatief.

Hoofdstuk 6: Inbedding Verbonden Partijen

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt, in algemene zin, beschreven op welke wijze het werken met Verbonden Partijen is ingebed in de organisatie. Dat wil zeggen: hoe vindt er ambtelijk/bestuurlijk overleg plaats? Welke kaders zijn er gesteld en op welke wijze wordt er informatie verschaft. Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij de volgende kwesties:

- Het ambtelijk apparaat en het samenspel tussen dit apparaat en de -voor de Verbonden Partijen-verantwoordelijke portefeuillehouders
- De kadernota's (Nota Verbonden Partijen, Nota Risicomanagement, Nota Reserves en voorzieningen en de 212-verordening)
- Schriftelijke informatie: P&C-documenten, Gemeentelijke website, Dashboard 3D en Raadsinformatiebrieven
- Commissievergaderingen
- Vragen ex artikel 38 reglement van orde

6.2. Ambtelijk apparaat en samenspel met Portefeuillehouder en College

Algemeen

Op concernniveau (Bestuursdienst, afdeling Bestuur en Bedrijfsvoering, Cluster Rechtsbelangen en Communicatie) is een afzonderlijke ambtenaar (algemeen jurist) belast met werkzaamheden die in algemene zin met Verbonden Partijen samenhangen. Taken van deze medewerker zijn onder andere het verzorgen van de content van de website-informatie met betrekking tot Verbonden Partijen en het opstellen/actualiseren van de Nota Verbonden Partijen (zie hierna). Daarnaast is sprake van vier afzonderlijke ambtelijke contactpersonen die op ambtelijk niveau, op verschillende manieren, contact onderhouden en overleg voeren met de vier Verbonden Partijen die aan dit onderzoek zijn onderworpen en met de Kerkraadse portefeuillehouders.

In Kerkrade zijn drie Portefeuillehouders bestuurlijk verantwoordelijk voor de deelname aan de vier Verbonden Partijen, te weten:

H. Wiermans	WOZL en Kredietbank
L. Jongen	GGD
J. Schlangen	Centrumregeling

Wethouder Wiermans neemt zitting in het Algemeen Bestuur van WOZL en in het gecombineerde AB/DB van de Kredietbank. Wethouder Jongen is sinds april 2016 deelnemer van het Dagelijks Bestuur van de GGD. Daarvoor was hij lid van het Algemeen Bestuur. Wethouder Schlangen neemt deel aan het (maandelijkse) overleg inzake de Centrumregeling tussen de 18 deelnemende gemeenten.

WOZL

Iedere maand vindt ambtelijk overleg plaats, voorafgaand aan de vergaderingen van het AB en DB. Dit overleg wordt voorgezeten door een ambtenaar van de gemeente Heerlen. De ambtelijk contactpersoon van Kerkrade is de linking pin tussen dit overleg en het overleg met de wethouder. Dit overleg vindt ook iedere maand plaats. Eventueel wordt door de ambtelijk contactpersoon juridisch en financieel advies ingewonnen bij collega-ambtenaren. Het overleg met de wethouder vindt plaats samen met de sector directeur en financieel medewerker.

GGD

Ambtelijk is er weinig contact met andere ambtenaren in de regio. Voor iedere AB/DB-vergadering vindt, op het kantoor van de GGD, ambtelijk vooroverleg plaats tussen alle gemeenten. Hieraan worden alle stukken besproken die in het AB/DB worden ingebracht. Tussen de ambtelijk contactpersoon en de verantwoordelijk portefeuillehouder vindt om de 6 weken (voor AB/DB) overleg plaats (voorbespreking van de stukken). Daarnaast zijn er per kwartaal reguliere overleggen Publieke Gezondheid en in het tweede kwartaal vindt ook nog een overleg plaats samen met de ambtenaren financiën met betrekking tot de begroting.

Kredietbank

Er is sprake van een adviescommissie bestaande uit de directeur van de Kredietbank en zes beleidsmedewerkers van de zes deelnemende gemeenten. Tevens is sprake van een “directeurenberaad” waarin de gemeentesecretarissen en de directeur van de Kredietbank zitting hebben.

Centrumregeling

De centrumregeling kent een Stuurgroep (min of meer te vergelijken met een DB) bestaande uit zes wethouders en ambtelijke ondersteuning van de Tripool-gemeenten (Sittard-Geleen, Maastricht en Heerlen) en drie kleinere gemeenten uit iedere regio: Eijsden-Margraten, Schinnen en Brunssum. Vanaf november 2016 maakt gemeente Kerkrade deel uit van de stuurgroep, in plaats van gemeente Brunssum. Daarnaast is er sprake van een ambtelijke programmagroep, eveneens bestaande uit dezelfde gemeenten, waarin de besluiten in de stuurgroep worden voorbereid. Tevens is er een overleg tussen de 18 deelnemende gemeenten (vergelijkbaar met een Algemeen Bestuur). Onderscheid wordt gemaakt tussen drie regio's: Sittard-Geleen (westelijke mijnstreek), Maastricht Heuvelland en Parkstad. Alle stukken die in de stuurgroep moeten worden besproken, worden allereerst besproken in regio-verband. Vervolgens worden ze voorgelegd aan alle 18 gemeenten. Daarna komen ze in de stuurgroep. De totale doorlooptijd van de stukken bedraagt circa anderhalve maand.

6.3. Kadernota's

Nota verbonden partijen

Op 4 maart 2002 is een publicatie verschenen van het ministerie van BZK genaamd “Handreiking duale begroting / Kader”. Die handreiking is bedoeld om antwoord te geven op vragen die opkomen bij de komst van het duale stelsel. In dat boekje staat dat er twee manieren zijn om met paragrafen om te gaan:

“De eerste optie is dat per paragraaf bij de begroting het beleidskader wordt vastgesteld. “Het gevaar hiervan is dat de paragrafen dan al snel het karakter krijgen van een jaarlijkse beleidsnota en uitdijen tot omvangrijke onderdelen. De tweede optie is dat op het terrein van de desbetreffende paragraaf een nota wordt opgesteld met belangrijke ontwikkelingen, uitgangspunten, de gemeentelijke visie, een langer termijn aanpak en prioriteiten. De jaarlijkse paragrafen in de begroting gaan dan kort in op het beleidskader van de nota, de voortgang en de voor het begrotingsjaar relevante ontwikkelingen. “De paragrafen krijgen op deze manier, evenals de programma's, een functie in de planning en control van de raad. Het is in deze benadering wel van belang dat de desbetreffende nota actueel blijft door deze bijvoorbeeld een keer in de vier jaar bij te stellen. “De tweede benadering verdient de voorkeur. Een vereiste is wel dat de paragrafen zelfstandig leesbaar zijn. Dat betekent dat er kort wordt samengevat wat in de nota is bepaald.” Deze tweede optie komt dus neer op een nota Verbonden Partijen die periodiek wordt geactualiseerd”.

In juli 2014 stelde de Gemeenteraad van Kerkrade de “nota Verbonden Partijen vast”. Voor detailinformatie van deze nota wordt verwezen naar [bijlage 11](#). In dit rapport wordt volstaan met de weergave van de hoofdstukindeling van de nota. Deze ziet er als volgt uit:

1. Inleiding
2. Wettelijk kader
3. Soorten Verbonden Partijen
4. Beleid met betrekking tot verbonden partijen
5. Beheer en control
6. Rapport Rekenkamercommissie “Verbonden met Licom”.
7. Overzicht huidige verbonden partijen
8. Onderhoud nota verbonden partijen
9. Borging kaderstellen en controlerende taken raad
10. Beleids- en beheersinstrumentarium in het kort

Bijlagen:

1. Overzicht mogelijke risico’s
2. Overzicht vragenlijsten Governance
3. Aandachtspunten verbonden partij
4. Format lijst/overzicht van verbonden partijen
5. Aanbevelingen rapport “verbonden met Licom”
6. Lijst (opsomming) verbonden partijen

In de nota Verbonden Partijen wordt niet expliciet ingegaan op de vraag hoeveel weerstandsvermogen deze partijen moeten/mogen vormen in relatie tot de risico’s die deze partijen onderkennen.

Aan risico’s bij Verbonden Partijen wordt in de nota op twee momenten aandacht geschonken:

1. Bij de paragraaf Weerstandvermogen van de gemeente Kerkrade zelf:

“In de begroting onder ‘Paragraaf weerstandsvermogen/risicoparagraaf’ wordt ten aanzien van de onderscheiden verbonden partijen expliciet aangegeven het bestuurlijk en financieel risico. Omtrent de stand van zaken van verbonden partijen met een als hoog aangeduid bestuurlijk en financieel risico wordt minimaal twee keer per jaar door dan wel vanwege het college in raadscommissieverband mondeling dan wel in documentvorm verslag uitgebracht”.

2. In onderdeel 10: Beleids- en beheersinstrumentarium in het kort:

“Bij veranderingen of ontwikkelingen in financiële en bestuurlijke relaties wordt overgegaan tot heroverweging van de desbetreffende financiële en bestuurlijke relaties. Dit is onder andere het geval in de volgende situaties:

- *het (voornemen) tot het beëindigen van een relatie of verbonden partij;*
- *een wijziging van de doelstelling van een relatie of verbonden partij;*
- *een (komende) wijziging van het voortbestaan en zelfstandigheid van de relatie of verbonden partij als gevolg van een fusie of andere samenwerking;*
- *een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten en prestaties en*
- *nieuwe risico’s en ontwikkelingen in relatie tot het weerstandsvermogen.*

Nota risicomanagement

In de gemeente Kerkrade is geen sprake van een afzonderlijke nota Risicomanagement¹⁰. Veel gemeenten kennen een dergelijke nota wel, veelal omdat in hun verordening ex art 212 Gw door de Gemeenteraad aan het College aanwijzingen zijn opgenomen om aan Risicomanagement in de gemeente aandacht te schenken c.q. adequaat te verankeren. In zo'n nota komen zaken aan de orde als:

- Rollen en verantwoordelijkheden (bestuurlijk en ambtelijk)
- Identificatie van risico's
- Analyse en beoordeling van risico's
- Beheersing van risico's
- Bewaking en monitoring
- Kwantificering van risico's
- Soorten risico's
- ("gezonde") relatie tussen risico's en weerstandsvermogen
- Verankering van risicomanagement in de P&C-cyclus

Nota reserves en voorzieningen

Deze nota dateert van november 2011. In deze nota zijn geen specifieke passages opgenomen met betrekking tot (risicomanagement van) Verbonden Partijen. Wel kan worden opgemerkt dat bij het opstellen van de nota een nieuwe reserve is gevormd, te weten de "Reserve WSW". Deze reserve is middels de najaarsnota 2011 gevormd in verband met de WSW/Licom problematiek. De exploitatiecijfers van Licom stond onder druk en dit is nog verslechterd door de Rijksbezuinigingen op de WSW. De gemeente Kerkrade kan op haar aandeel worden aangesproken. Als buffer is deze reserve beschikbaar".

Bovengenoemde "Reserve WSW" bestaat thans niet meer c.q. is opgegaan in de zogenaamde "Reserve Sociaal Domein". Hierover is in de begroting 2016 van gemeente Kerkrade het volgende verwoord:

Met de drie decentralisaties van Jeugdhulp, Wmo/AWBZ en participatie ontvangt de gemeente Kerkrade geld voor de uitvoering in de vorm van een toevoeging aan de algemene uitkering, waarbij er geen schotten zijn aangebracht in de besteding tussen de drie onderdelen. Daarnaast ontvangt de gemeente Kerkrade geld voor de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand, het zogenaamde inkomensdeel. De gemeente heeft een bestedingsplicht, maar moet aan de andere kant omgaan met het financiële risico dat uitgaven jaarlijks flink kunnen fluctueren. De gemeente Kerkrade ontvangt voor de uitvoering van de jeugdwet, de participatiewet, de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet Werk en Bijstand budget van het Rijk. Met de vorming van een stevige reserve Sociaal Domein wordt beoogd de uitvoering van de 3 decentralisaties en de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand op financieel gebied op een zo stabiel en rustig mogelijke wijze te laten plaatsvinden. Hiertoe wordende thans bestaande reserves voor de specifieke deelterreinen – reserve Fonds Werk en Inkomen, reserve Wmo en de reserve WSW –samen gevoegd in een nieuw te vormen reserve Sociaal Domein. Deze dient enerzijds ter egaliseratie van kosten (tegengaan jaarlijkse fluctuaties), anderzijds is zij bedoeld ter afdekking van bedrijfsvoeringskosten sociaal domein. De oude afzonderlijke reserves hadden overigens eenzelfde doel.

De reserve "sociaal domein" bedraagt volgens de begroting van gemeente Kerkrade per 1-1-2017 € 5,5 miljoen.

¹⁰ In het verleden (periode 2002-2005) is men wel bezig geweest met een dergelijke nota, maar die is nooit officieel tot stand gekomen, omdat gaande het traject is besloten om de risico's sectoraal te monitoren. Dat is echter niet vervat in een officieel document, doch komt enkel tot uitdrukking in de bekende paragraaf in de begroting/rekening.

6.4. P&C-documenten

Voor de invulling van deze paragraaf raadpleegde de Rekenkamercommissie de programmabegroting van 2016. In deze begroting wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende programma's:

- Integraal en kansen, met als thema's: samenwerking in de (eu)regio, pr en marketing en organisatieontwikkeling
- Werk en economie. Thema's: aantrekkelijke en bereikbare stad, werkgelegenheid en economie, toe leiden tot de arbeidsmarkt
- Participatie. Thema's: naar vermogen meedoen, mogelijkheden om te ontmoeten, samen de gemeente maken.
- Duurzaamheid. Thema's: een veilige leefomgeving, een ecologisch duurzame leefomgeving, een ge(her)structureerde leefomgeving.

Het Sociaal Domein komt met name aan de orde in de Programma's "Werk en Economie" en "Participatie". Voor saillante passages met betrekking tot het sociaal domein c.q. de vier Verbonden Partijen, in de programmabegroting 2016, wordt verwezen naar [bijlage 10](#) bij dit rapport. Opvallend is dat aan de Kredietbank en aan de GGD in de begroting 2016 (vrijwel) geen aandacht wordt geschonken. De Rekenkamercommissie heeft niet onderzocht in hoeverre daar wel een noodzaak toe bestond.

Paragraaf Verbonden Partijen

In de begroting die in Kerkrade jaarlijks wordt opgesteld, is een afzonderlijke paragraaf "Verbonden Partijen" opgenomen. De paragraaf bevat een opsomming van alle verbonden partijen waarin Kerkrade bestuurlijke en/of financiële belangen heeft. Per afzonderlijke verbonden partij is informatie opgenomen met betrekking tot:

- Doelstelling/openbaar belang
- Beleidsvoornemens/toekomstverwachting/risico's
- Rechtsgrond, vestigingsplaats en overige deelnemers
- Financiële informatie (Eigen Vermogen, Vreemd Vermogen, Resultaat, Aandeel Kerkrade)

In de paragraaf is géén informatie rondom de Centrumregeling opgenomen. Uitgaande van de definitie van de BBV hoeft dit ook niet. Informatie met betrekking tot de centrumregelingen wordt bij gemeenten veelal opgenomen in de begroting zelf onder betreffende programma. Het College heeft de bevoegdheden gemandateerd aan het college van gemeente Maastricht. In principe verandert er hierdoor voor de Raad niets gelet op art.169 Gw¹¹.

¹¹ Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

Paragraaf Weerstandvermogen

In de paragraaf Weerstandvermogen, behorend bij de begroting 2016, is uitvoerige informatie opgenomen rondom risico's die met betrekking tot het sociaal domein worden gelopen. Ingegaan wordt op de risico's die met betrekking tot de Wwb en de WSW worden gelopen. Bij de WMO wordt opgemerkt dat er, zoals bij elke open einde regeling, onzekerheden zijn omtrent het daadwerkelijk beroep dat burgers gaan doen op de verschillende voorzieningen. Jeugdhulp, Kredietbank en GGD komen in de paragraaf niet aan bod. De risico's die genoemd worden in de paragraaf worden niet expliciet gekwantificeerd. Wel wordt aan het eind van de paragraaf het volgende opgemerkt:

“Hoewel niet alle risico's en onzekerheden gelijktijdig optreden, wordt momenteel de structurele weerstandscapaciteit (exploitatie) aan de krappe kant geacht. Een majeure factor daarin vormen de gevolgen van de Rijks bezuinigingen en de majeure decentralisaties waarbij het Rijk al op voorhand efficiencykortingen inboekt. Feit blijft dat de economische toestand in Europa nog steeds niet rooskleurig is. Verder zal in de toekomst het krimpscenario belangrijke gevolgen hebben, met daarin zowel structurele als incidentele financiële componenten. De mogelijke incidentele tegenvallers en risico's kunnen (nog) worden opgevangen binnen de totale reservepositie”

In [bijlage 9](#) wordt nader ingegaan op de informatie die met betrekking tot risico's inzake verbonden partijen worden verstrekt.

6.5. Gemeentelijke website

Op de gemeentelijke website is over Verbonden Partijen diverse informatie terug te vinden onder de “knop” bestuur en organisatie. De informatie betreft (onder andere):

- De nota Verbonden Partijen
- Een overzicht van de Verbonden Partijen
- Over Verbonden Partijen opgenomen informatie in de gemeentelijke begroting en jaarstukken
- Algemene informatie over de individuele Verbonden Partijen met doorklikmogelijkheden naar de sites van deze partijen
- Het register gemeenschappelijke regelingen

6.6. 3D Dashboard

Het eerste “dashboard 3D's” zag het levenslicht in oktober 2015. Sindsdien zijn er inmiddels nog twee dashboards gepubliceerd, te weten in maart en mei 2016¹². In het dashboard van mei 2016 (qua opzet en indeling vergelijkbaar met de twee voorgaande dashboards) wordt aandacht geschonken aan de stand van zaken rondom Participatiewet, WMO, jeugd en de projecten die met betrekking tot de 3 D's nog lopen. De volgende kwesties komen aan de orde:

- Totale populatie over de drie domeinen (het aantal cliënten)
- Het percentage werkzoekenden
- Bestandsontwikkeling levensonderhoud
- In- en uitstroom, meldingen en aanvragen
- Financiën inzake Participatie Levensonderhoud
- Aantal voorzieningen minimabeleid (Bijzondere bijstand, LDT/IIT, SCA)

¹² De Rekenkamercommissie sluit niet uit dat daarna nog een dashboard is gepubliceerd. Dit dashboard is in dit onderzoek, om praktische redenen, niet meer meegenomen.

- Financiën inzake Minimabeleid
- Re-integratie: toegekende voorzieningen en uitstroom
- Re-integratie: financiën
- WMO: bestandsontwikkeling en aanvragen
- WMO: verdeling voorzieningen en personen
- HBH: verloop in uren en personen
- WMO: financiën
- Jeugd: voorzieningen, meldingen en aanvragen
- Jeugd: voorzieningen en personen jeugdhulp
- Jeugd: Financiën
- Bezwaar en Beroep (participatie, WMO en Jeugd)

In het dashboard wordt geen aandacht geschonken aan informatie rondom de Kredietbank en de GGD. Daarnaast gaat het Dashboard (vrijwel) uitsluitend in op financiële aspecten en op aantallen (productiecijfers). Indicatoren met betrekking tot effectiviteit en kwaliteit (denk bijvoorbeeld aan de lengte van wachtlijsten, doorlooptijden, klachten, etc.) komen in het dashboard niet voor.

6.7. Raadsinformatiebrieven

In gemeente Kerkrade worden, in het kader van het voldoen aan de actieve informatieplicht, diverse Raads Informatie Brieven (afgekort RIB) aan het sociaal domein c.q. de vier verbonden partijen gewijd. De Rekenkamercommissie raadpleegde de RIB's vanaf april 2014 tot en met december 2016. Hierbij is gebleken dat met betrekking tot alle vier onderzochte verbonden partijen één of meerdere raadsinformatiebrieven zijn verschenen. Voor een opsomming van de RIB's zie [bijlage 13](#) bij dit rapport.

6.8. Commissievergaderingen

Alle breekstukken met betrekking tot de 3 D's c.q. de Verbonden Partijen die op dit terrein werkzaam zijn worden besproken in de commissie "Burgers en Samenleving". Voor een overzicht van deze documenten en de data waarop deze besproken zijn zie verder [bijlage 12](#) bij dit rapport. Bij de commissievergaderingen zijn niet alleen ambtenaren en verantwoordelijk Portefeuillehouders aanwezig, maar ook vertegenwoordigers van de Verbonden Partijen, te weten:

- | | |
|---|--------------|
| • Mw. Kuperus, dhr. Horsch, dhr. Boumans, dhr. Grasmeijer | :Kredietbank |
| • Dhr Dijk | : WOZL |
| • Dhr. Klaassen, Dhr. Bovens, Mw. Dreessen | : GGD |

Uit [bijlage 12](#) blijkt dat gedurende de afgelopen twee jaren géén stukken met betrekking tot de Centrumregeling zijn besproken. Tevens blijkt dat naast de P&C-stukken van de Verbonden Partijen ook andere documenten ter sprake zijn gekomen, te weten (onder andere):

- Procesaanpak en voortgang 3D's (algemeen)
- Beleidsplan armoede en schulden (algemeen)
- Dashboard (algemeen)
- Herstructurering WSW; "werken is ontwikkelen" (WOZL)
- Opvolgend Werkgeverschap (WOZL)
- Beleidsplan schuldhulpverlening (Kredietbank)

6.9. Raadsvragen ex artikel 38 RvO

De Rekenkamercommissie analyseerde alle raadsvragen ex artikel 38 vanaf medio 2014 tot en met december 2016. De volgende vragen zijn er, met betrekking tot het sociaal domein gesteld:

- 8 juli 2014: decentralisatie AWBZ naar WMO
- 29 juli 2014: korting participatiebudget
- 27 aug 2014: aanbesteding i.h.k.v. decentralisatie taken
- 9 dec 2014: uitspraak 3D WMO; recht op huishoudelijke hulp
- 10 feb 2015: afzien van innen eigen bijdrages jeugdhulp
- 11 feb 2015: voorschotten PGB
- 22 feb 2015: dossier familie X¹³
- 7 sep 2015: herbeoordeling PGB
- 24 nov 2015: voorgenomen korting subsidie MEE
- 18 jan 2016: zorgen cliëntenraden Jeugdhulp
- 14 mrt 2016: bezuinigingen in de zorg i.r.t. meander
- 29 mrt 2016: kwaliteit indicaties
- 26 mei 2016: zorgbudget
- 6 juni 2016: huishoudelijke zorg¹⁴

Na juni 2016 zijn er geen raadsvragen meer gesteld met betrekking tot het sociaal domein.

¹³ Omwille van privacy wordt hier de naam “X” gehanteerd. Naam en adres van betrokkenen zijn bij de RKC bekend.

¹⁴ Verder dan juni 2016 heeft de Rekenkamercommissie niet meer onderzocht.

Hoofdstuk 7: Dossier-analyse

7.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de vier onderzochte “dossiers” van WOZL, GGD, Centrum-regeling en Kredietbank. Per dossier komen de volgende kwesties aan de orde:

- Karakterisering
- Aandeel Kerkrade
- Samenstelling Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur
- Mogelijkheid tot uittreding
- Financiële kwesties
- Sturing, beheersing en toezicht
- Verantwoording/informatievoorziening
- Risico(management)

7.2. WOZL (Werkvoorzieningsschap Oostelijk Zuid Limburg)

Karakterisering

De gemeenten Brunssum, Gulpen-Wittern, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Onderbanken, Simpelveld, Vaals, Valkenburg aan de Geul en Voerendaal (11 gemeenten) hebben op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen al hun taken en bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening overgedragen aan het WOZL. Het WOZL heeft als doel het voorzien in en het bieden van passende werkgelegenheid en arbeidsrevalidatie voor ingezetenen, die blijkens een afgegeven (her) indicatiebeschikking uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn. WOZL helpt in de regio ruim 3700 mensen aan passend werk¹⁵.

Voor een schematische uiteenzetting van de structuur van WOZL zie [bijlage 15](#) bij dit rapport.

Deelnemers en aandeel Kerkrade

De elf hierboven genoemde gemeenten nemen deel aan WOZL. Het (financiële) aandeel van Kerkrade in de GR bedraagt circa 25%. Volgens de begroting 2017 van WOZL vinden circa 850 inwoners van Kerkrade werk bij WOZL. Dit is circa 23% van het totale aantal werknemers van WOZL.

Samenstelling AB/DB

In de vergadering van het Algemeen Bestuur worden alle besluiten genomen bij gewone meerderheid van de uitgebrachte stemmen. Ieder lid van het Algemeen Bestuur brengt één stem uit, vermeerderd met één stem voor iedere 15.000 inwoners of gedeelte daarvan van de Gemeente welke hij vertegenwoordigt. De leden van het Dagelijks Bestuur worden zo gekozen dat zij samen nooit de meerderheid van het Algemeen Bestuur uitmaken in het aantal te vertegenwoordigen stemmen.

¹⁵ Bron: begroting WOZL 2017.

Mogelijkheden tot uittreding

Een Gemeente kan uittreden door toezending aan het Algemeen Bestuur van het daartoe strekkende besluit van haar college, na verkregen toestemming van de betreffende gemeenteraad. De uittredende deelnemer betaalt een bijdrage gedurende vier jaren, met dien verstande dat met elk jaar het bedrag met 25% wordt verlaagd totdat de uittredende deelnemer in het zesde jaar niets meer hoeft te betalen. De uittreding kan, behoudens een door het Algemeen Bestuur toe te stane afwijking, niet eerder plaatsvinden dan op 1 januari van het tweede jaar volgend op dat, waarin het besluit tot uittreding bekend is gemaakt.

Financiële kwesties

Vóór het faillissement was er een totaal regionaal tekort van 13 miljoen. Nu bedraagt dit nog circa 6 a 7 miljoen. Er is sprake van dalende subsidies/rijksbijdragen. Men moet het nu soberder aanpakken. Er worden/zijn veel kosten bespaard in de bedrijfsvoering, waaronder de huisvesting. Er is sprake van hoge dynamiek. WOZL moet worden afgebouwd. Er is, als het ware, sprake van een “sterfhuisconstructie”. Het faillissement van Licom is bijna afgerond. De bijdrage van gemeente Kerkrade aan het tekort van WOZL bedraagt volgens de begroting 2017 van WOZL circa € 1.500.000.

Sturing, beheersing en toezicht

Bij WOZL is sprake van een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur. Het DB kent drie bestuurders, de wethouders van Heerlen, Landgraaf en Brunssum. De wethouder van Heerlen is voorzitter van het DB. Vanuit Kerkrade is wethouder Wiermans vertegenwoordigd. Er zitten geen raadsleden van Kerkrade in het AB.

De (publiekrechtelijke) beheersorganisatie WOZL heeft een grote (privaatrechtelijke) uitvoeringspoot onder zich gekregen. Voor de aan de GR WOZL gelieerde BV's is een algemeen directeur aangesteld. De bestuurssecretaris fungeert ter ondersteuning van de GR.

Onder de GR zitten verschillende BV's. Vroeger waren dit er ongeveer 10, nu nog drie, te weten:

- Detachering
- Beschut werken BV
- Ondersteuning BV (Bedrijfsvoering)

Bij deze BV's is sprake van aandeelhouders. Iedere BV heeft een directeur. De directeur van een BV inclusief de bestuurssecretaris van de GR vormen samen de directie van de BV. Iedere maand worden AB-, DB- en aandeelhoudersvergaderingen gehouden.

Verantwoording/informatievoorziening

De raadsinformatiebrieven worden, voor alle gemeenten gezamenlijk, door WOZL zelf opgesteld. In Kerkrade worden deze een-op-een doorgestuurd naar de Raad, zonder besluitvorming van het college. Kwartaalrapportages: Q1 en Q3 gaan naar de raad. Q2 en Q4 blijven achter bij het AB van WOZL in verband met voorkomen van “overkill” aan informatie.

In het dashboard 3D van gemeente Kerkrade is geen informatie met betrekking tot WOZL te vinden. WOZL heeft (immers) een eigen dashboard. Dit dashboard komt (o.a.) terug in de begroting 2017 van WOZL. In deze begroting wordt ingegaan op de volgende zaken:

- Aantal Wsw-medewerkers in arbeidsjaren
- Idem: per gemeente (Kerkrade: 845, dit is 23% van het totaal)
- Rijkssubsidie per arbeidsjaar
- KPI-Dashboard (kritische prestatie indicatoren):
 - Uitstroom naar dagbesteding
 - Doorstroom Beschut naar Detachering
 - Terugstroom Detachering naar Beschut
 - Uitstroom door natuurlijk verloop
 - Ziekteverzuim
 - Realisatie WSW in percentage van de “fictieve taakstelling”
 - Resultaat in percentage van de begroting
 - Bezetting in percentage van de begrote bezetting

Risico(management)

WOZL heeft een eigen paragraaf inzake Risicomanagement, maar heeft geen weerstandsvermogen. In de paragraaf Weerstandvermogen van de Begroting 2016 van WOZL wordt opgemerkt dat de deelnemende gemeenten de risico's opvangen. Dit houdt automatisch in dat WOZL alleen dient te beschikken over enige financiële armslag om tussentijdse financiële tegenvallers uit de eigen begroting af te kunnen dekken. Hiervan wordt een bedrag van € 94.000 binnen de reserve onvoorzien vooralsnog als voldoende beoordeeld.

WOZL loopt een flink aantal (soorten) risico's. In de begroting van WOZL van 2016 wordt hierop uitvoerig ingegaan. Hiertoe wordt verwezen naar [bijlage 14](#) bij dit rapport. In de P&C-stukken van Kerkrade is ook aandacht voor de risico' die bij WOZL worden gelopen. Risico's zijn soms kwantificeerbaar, bijvoorbeeld stijging cao-lonen. € 250.000 is het ingeschatte risico voor de gemeente. Zie verder [bijlage 9](#) bij dit rapport.

7.3. GGD Zuid Limburg

Karakterisering

De GR is vanaf 2006 van kracht en is gewijzigd in 2015. Het doel van de GR is het behartigen van de belangen van de gemeenten, gevraagd en ongevraagd van advies dienen en de uitvoering Rijksprogramma's op het terrein van de (openbare) volksgezondheid ten behoeve van de bevolking conform de Wet Publieke Gezondheid.

De taakvelden binnen de GGD zijn onderverdeeld in:

- Seksuele gezondheid (soa-tests, spreekuren etc.)
- Jeugd en gezondheid (JGZ, kwaliteitscontrole kinderopvang, gezondheidsmonitor)
- Gezondheid en zorg (medische advisering, zorg en overlast)
- Infectieziekten en hygiëne (vaccinaties, TBC-zorg)
- Milieu (advies over milieu en gezondheid)
- Ongeval of ramp (ambulancezorg)

De bijdrage aan de GR vanuit gemeente Kerkrade vindt plaats naar rato op basis van het inwoneraantal van de verschillende gemeenten (19) aan een gemeenschappelijke regeling waarbij voor de basisproducten alle besluitvorming via het AB verloopt. Aanvullende producten (niet-basis) kunnen afzonderlijk en op contractbasis worden ingekocht. De rol van de GGD is vooral gelegen in de preventieve en signalerende sfeer. De GGDZL dient als een van de partijen te worden gezien, die een bijdrage moet leveren aan de transformatieopgave in het Sociaal Domein. In verband hiermee wordt de GGDZL dan ook betrokken bij diverse ontwikkelingen in het Sociaal Domein en wordt van de GGDZL verwacht dat ze haar activiteiten hierop aanpast. Er is onder andere overleg over jeugd, onderwijs en welzijn. De GGD neemt deel aan dit overleg.

Deelnemers/Aandeel gemeente Kerkrade

In totaal nemen 19 gemeenten deel aan de regeling. Het aandeel van gemeente Kerkrade bedraagt circa 8%.

Samenstelling AB/DB

Ieder lid van het Algemeen bestuur brengt één stem uit, vermeerderd met één stem per 15.000 inwoners of gedeelte daarvan van de gemeente, die hij vertegenwoordigt. De besluiten van het Algemeen Bestuur worden genomen op basis van meerderheid van stemmen, mits die meerderheid wordt gevormd door de stemmen van de leden die door zes gemeenten zijn aangewezen. Het DB bestaat uit minimaal 7 en maximaal 9 leden.

Mogelijkheid tot uittreding

Gemeenten kunnen, indien zij dat wensen, uittreden. De uittreding kan plaatsvinden op 1 januari van het tweede jaar waarin het besluit tot uittreden is genomen. Het DB van de GGD regelt, onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten, de gevolgen van de uittreding. Daarbij worden de financiële verplichtingen van de uittredende gemeente ten opzichte van de GGD bepaald.

Financiële kwesties

Volgens de begroting 2017 van de GGD bedraagt de bijdrage van gemeente Kerkrade circa € 730.000 per jaar.

Sturing, beheersing en toezicht

Gemeente Kerkrade neemt middels wethouder (Jongen) zitting in het AB en DB (april 2016). Er zitten geen raadsleden in het AB. De GGD is een collegeregeling.

Verantwoording/Informatievoorziening

Er is geen sprake van tussentijdse informatie, wel van een begroting en jaarstukken. In het Dashboard Sociaal Domein zijn geen gegevens opgenomen met betrekking tot de GGD. In de commissie Burgers en Samenleving komt de GGD niet vaak aan de orde, alleen als er sprake is van de Begroting. Aan de GGD zijn Raadsinformatiebrieven gewijd. Op het moment dat de begroting aan de orde komt, is een directeur (er is sprake van een tweehoofdige leiding) van de GGD altijd aanwezig. Tussentijdse informatie is alleen aan de orde indien nodig. Zoals bijvoorbeeld bij het dossier Veilig Thuis. Hier wordt wel op teruggekomen in de vorm van RIB's.

Risico(management)

In de begroting 2016 van de GGD wordt het volgende opgemerkt:

Het weerstandvermogen kan worden omschreven als het vermogen van de GGD om incidenteel en structureel niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn, te dekken zonder verstoring van de continuïteit in de uitvoering van de reguliere taken van de GGD. Het weerstandvermogen bestaat enerzijds uit de weerstandscapaciteit in beschikbare middelen en mogelijkheden en anderzijds de risico's waarvoor geen of onvoldoende voorzieningen zijn getroffen of verzekeringen voor zijn afgesloten.

Het weerstandvermogen is van belang voor het beoordelen van de financiële positie van de GGD. In de gemeenschappelijke regeling ligt vast dat de financiële eindverantwoordelijkheid voor de financiële positie van de GGD door de deelnemende gemeenten wordt gedragen. Onverlet deze eindverantwoordelijkheid heeft de GGD als zelfstandig orgaan een eigen verantwoordelijkheid om voldoende weerstandvermogen te vormen. De weerstandscapaciteit bestaat uit het vrij aanwendbare eigen vermogen (algemene reserve) en de ruimte in de exploitatiebegroting.

Algemene Reserve/RAK Bedrijfsonderdeel	1 januari 2014¹⁶	Onttrekking/ toevoeging	Voorstel Resultaat-bestemming 2014	31 december 2014
GGD	69.610	-	-42.320	27.290
Huiselijk geweld	11.559	-	-	11.559
Subtotaal GGD	81.169	-	-42.320	38.849
RAV (RAK)	5.283.523	-1.385.137	-660.629	3.237.757
GHOR	107.185	-	-1.064	106.121
Subtotaal Acute Zorg	5.390.708	-1.385.137	-661.693	3.343.878
Totaal	5.471.877	-1.385.137	-704.013	3.382.727

In het AB van 04.12.2006 (GGD Bestuur) is besloten dat de algemene reserve maximaal 6% van de begrote inwonerbijdrage mag bedragen. Ondanks het feit dat vanuit bedrijfseconomisch oogpunt dit een hoger percentage moet zijn, is het AB van mening dat door de garantstelling door de deelnemende gemeenten een algemene reserve van 6% voldoende is. Uitzondering hierop is de GHOR die een plafond van 12% kent. Alle bedrijfsonderdelen blijven onder het gestelde plafond. De algemene reserve van de GGD bedraagt momenteel een 1/2 % hetgeen een extra risico betekent voor de deelnemende gemeenten. Voor een inventarisatie van de risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen verwijzen we naar het jaardocument 2014 en de risico-inventarisatie zoals deze bestuurlijk in 2013 is besproken.

Volgens het jaarverslag 2014 van de GGD was sprake van een totaalbedrag aan risico's van € 3.725.000. De weerstandscapaciteit (reserves en langlopende voorzieningen) bedroeg per 31-12 van dat jaar € 5.217.000.

7.4. Centrumregeling Inkoop Jeugdhulp regio Zuid Limburg

Karakterisering

De centrumregeling is in werking getreden op 1 januari 2015 en heeft een looptijd tot en met 31 december 2018. De regeling wordt jaarlijks geëvalueerd, de eerste keer in het eerste kwartaal van 2016. In maart heeft deze evaluatie plaatsgevonden. De volgende conclusies zijn getrokken¹⁷:

¹⁶ Op het moment dat de begroting 2016 werd opgesteld waren er nog geen jaarstukken 2015 beschikbaar

¹⁷ Bron: team onderzoek en techniek, gemeente Maastricht, maart 2016

Wat betreft de centrumregeling in zijn algemeenheid geeft 85% aan dat de gezamenlijke inkoop efficiënter is dan wanneer elke gemeente of sub regio de inkoop zelf zou verzorgen. Daarnaast is 47,9% van de respondenten het eens of volledig eens met de stelling dat de gezamenlijke inkoop de risico's ten opzichte van zorgcontinuïteit en zorgaanbod voor zorgaanbieders en cliënten beperkt. Wanneer gesteld wordt dat de gezamenlijke inkoop gezorgd heeft voor meer samenwerking tussen zorgaanbieders is 33,8% het daar eens- of volledig mee eens. Ook geeft 33,8% van de respondenten aan het eens te zijn met de stelling dat de gezamenlijke inkoop de regio meer inkoopkracht biedt ten opzichte van de zorgaanbieder dan in de situatie waarin gemeenten de inkoop afzonderlijk organiseren. Verder zegt 64,8% van de respondenten het eens of volledig eens te zijn met de stelling dat de gezamenlijke inkoop de regio Zuid-Limburg een positieve uitstraling biedt.

Het doel van de Centrumregeling is het zorg dragen voor een kwalitatief goede en efficiënte uitvoering van de jeugdhulptaken, zoals vastgelegd in de beleidsplannen Jeugd van de deelnemende gemeenten, met inachtneming van de bepalingen van de Jeugdwet en het delen van kennis en expertise in de regio die nodig zijn voor de uitvoering.

De centrumregeling is gericht op de inkoop van de dienstverlening van de jeugdhulp ten behoeve van de deelnemende gemeenten. De regionale inkoop van de jeugdhulp wordt uitgevoerd door de centrumgemeente (de gemeente Maastricht). Deze gemeente treedt namens de gemeenten op als inkoopende partij. De deelnemende gemeenten verlenen de centrumgemeente opdracht tot het inkopen van jeugdhulpzaken namens de deelnemende gemeenten. De centrumgemeente aanvaardt deze opdracht en richt daartoe een inkoopteam in binnen de eigen ambtelijke organisatie waarbij de deelnemende gemeenten inhoudelijke input leveren.

De taken van de centrumgemeente omvatten de regionale inkoop van de zware gespecialiseerde jeugdhulp, inclusief contractbeheer en monitoring van de contractafspraken. Voor 2015 kocht de centrumgemeente daarnaast alle jeugdhulp die voortvloeit uit het Regionaal Transitiearrangement Zuid-Limburg. In 2016 heeft de centrumgemeente Maastricht naast de zware gespecialiseerde jeugdhulp ook de lichtere (ambulante) vormen van jeugdhulp voor de 18 Zuid Limburgse gemeenten ingekocht. Deze inkoop van ook de lichtere jeugdhulp is door gemeenten (m.u.v. Brunssum) verlengd tot en met 2018.

De regionale inkoop betreft alleen het organiseren van het aanbod aan jeugdhulp door middel van contractering. Iedere deelnemende gemeente blijft zelf verantwoordelijk voor de keuze wanneer dit aanbod in te zetten: de toegang is lokaal georganiseerd. De afhandeling van facturen van aanbieders van jeugdhulp gebeurt door de centrumgemeente. De administratie van de betalingen en de verrekening daarvan met de deelnemende gemeenten wordt eveneens afgehandeld door de centrumgemeente.

De centrumgemeente stelt jaarlijks een uitvoeringsplan op, om de afspraken over de uitvoering van taken door de centrumgemeente concreet uit te werken en jaarlijks te actualiseren. In het uitvoeringsplan worden in ieder geval afspraken vastgelegd met betrekking tot:

- de hoogte van de financiële bijdragen van de deelnemende gemeenten.
- de wijze waarop deelnemende gemeenten input leveren aan het inkoopteam van de centrumgemeente;
- de wijze waarop het inkoopteam output levert aan de deelnemende gemeenten;
- de financiële gevolgen bij uittrekking;
- de inzet van personele bijdragen;
- de organisatie van de ICT;
- hoe om te gaan met vigerend (lokaal) inkoop- en aanbestedingsbeleid.

De centrumgemeente bespreekt het uitvoeringsplan met de overige deelnemende gemeenten, alvorens dit wordt goedgekeurd door het bestuurlijk overleg. Het jaarlijks uitvoeringsplan wordt uiterlijk op 1 oktober vastgesteld, voorafgaand aan het kalenderjaar waarop het uitvoeringsplan betrekking heeft.

De afhandeling van facturen van aanbieders van de zorg vindt plaats door de centrumgemeente. De centrumgemeente is verantwoordelijk voor een deugdelijke geautomatiseerde verwerking van facturen van aanbieders en deelt deze informatie met de deelnemende gemeenten.

Gemeente Maastricht fungeert als inkoopbureau voor de inkoop van jeugdhulp. De taken van de regeling zijn met name:

- Contractafsluiting zorg op het gebied van jeugd
- Opdrachten geven aan gecertificeerde instellingen c.q. contracten afsluiten
- Contact onderhouden met de raad van de kindbescherming
- Verzorgen “jeugdhulp plus”
- Financiële afhandeling ingediende facturen van zorgaanbieders

Deelnemers en aandeel gemeente Kerkrade

Aan de regeling nemen 18 gemeenten deel. De uitvoeringskosten bedragen in 2016 in totaal € 1,6 miljoen. Kerkrade dient circa 9% hiervan aan Maastricht te betalen, zijnde een bedrag groot € 147.000.

Samenstelling AB/DB

Bij de Centrumregeling is er geen sprake van een AB en DB. Er is, volgens de regeling, sprake van “bestuurlijk overleg”. De stuurgroep voert ten minste twee keer per jaar overleg over de uitvoering van de taken. Het overleg is gericht op:

- a. het monitoren van de voortgang van uitvoering van de taken door de centrumgemeente, zoals omschreven in artikel vier en bespreken van eventuele knelpunten die zich daarin voordoen;
- b. informatie-uitwisseling over gemeentelijke activiteiten op het terrein van deze regeling die voor de regio van belang zijn of kunnen zijn;
- c. afstemming en het ontwikkelen van voorstellen over eventuele aanpassingen en verbeteringen die gewenst of nodig zijn in het belang van een effectieve en efficiënte uitvoering van de inkoop.

Mogelijkheid tot uittreding

Andere gemeenten kunnen toetreden tot de centrumregeling indien daartoe door de deelnemende gemeenten bij unanimiteit wordt besloten, door middel van gelijkkluidende besluiten van de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten. Dit zelfde geldt voor wijzigingen van de centrumregeling. Een aan de centrumregeling deelnemende gemeente kan uit de centrumregeling treden door een daartoe strekkend besluit van het college van burgemeester en wethouders van die gemeente en na verkregen toestemming van de desbetreffende raad. Deze besluiten worden direct ter kennis van andere deelnemende gemeenten gebracht. Een deelnemende gemeente kan uitsluitend per 1 januari van een kalenderjaar uittreden. Het voornemen tot uittreding wordt door de deelnemende gemeente minimaal één jaar van tevoren kenbaar gemaakt aan de centrumgemeente.

De directe en indirecte kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de uittreding komen ten laste van de uittredende gemeente(n). Voor de uittredende gemeente geldt een inspanningsverplichting om gedwongen ontslagen ten gevolge van de uittreding bij de centrumgemeente te voorkomen.

Financiële kwesties

Deelnemende gemeenten betalen voor de ingekochte zorg op basis van feitelijk gebruik. Wanneer in de praktijk niet wordt voldaan aan de omzetgaranties die de regio als geheel heeft gegeven aan de aanbieders, omdat het feitelijk gebruik daarbij achterblijft, wordt een analyse gemaakt van de oorzaken. De omzetgarantie gold alleen voor het jaar 2015 in het kader van het transitiearrangement. In de uitvoeringsplannen werden afspraken gemaakt over de verrekening per gemeente wanneer niet aan de regionale omzetverplichting richting aanbieders werd voldaan.

Deelnemende gemeenten betalen de centrumgemeente een voorschot op basis van geraamd zorggebruik. De centrumgemeente bekostigt hiermee de aanbieders, eveneens op voorschotbasis. De centrumgemeente verrekent met de deelnemende gemeenten het verschil tussen het voorschot en het feitelijk gebruik van jeugdhulp.

De raad van Kerkrade stelt zich op het standpunt dat zorg voor budget gaat. Kerkrade legt toe op het budget. Volgens het 3D-dashboard bedroeg het budget van 2016 € 12.904.000. De verwachting is (volgens het 3D-dashboard van mei 2016) dat uiteindelijk de werkelijke uitgaven in 2016 € 14.034.000 gaan bedragen. Een verschil derhalve van € 1.130.000. Dit verschil wordt gedekt met geld uit de reserve Sociaal Domein.

In 2016/2017 vindt “verevening” plaats, waardoor het budget nog met circa 10% zal dalen. Om deze bezuiniging op te kunnen vangen heeft de gemeente Kerkrade ervoor gekozen om een actieplan te maken in verband met de benodigde transformatie en financiële opgave. In dit actieplan zijn ook diverse maatregelen/initiatieven/veranderingen opgenomen die op de schaal van Zuid Limburg (mede in het kader van de centrumregeling) worden doorgevoerd. Het actieplan is december 2016 door de gemeenteraad van Kerkrade vastgesteld. De komende jaren zullen nieuwe activiteiten worden opgezet die besparingen opleveren, waaronder de hulp meer aan de voorkant regelen.

Sturing, beheersing en toezicht

De sturing binnen de centrumregeling is contractueel van aard. De gastgemeenten hebben geen zeggenschap binnen de organisatie van de centrumgemeente. Daarvoor is het college van burgemeester en wethouders van de centrumgemeente volledig verantwoordelijk. Inhoudelijke sturing op de inkoop vindt plaats door de stuurgroep Jeugd en het bestuurlijk overleg van de 18 gemeenten waardoor invloed uitgeoefend kan worden. De taak van de gemeente Maastricht is feitelijk alleen de technische inkoop, het omzetten van beleid in contractvorming.

Maastricht heeft veel bevoegdheden, maar men streeft altijd naar draagvlak bij de 18 deelnemende gemeenten. Het bestuursorgaan dat zijn bevoegdheden heeft gemandateerd (gemeente Kerkrade dus) kan wel degelijk invloed uitoefenen op de uitvoering van de taken. Zo kan dit bestuursorgaan algemene instructies geven of instructies per geval. Daarnaast mag het bestuursorgaan de bevoegdheden ook zelf blijven uitoefenen, wat overigens de samenwerking wel ondermijnt.

Ten slotte kan het mandaat gevende bestuursorgaan de mandaten altijd intrekken, natuurlijk wel onder de voorwaarden in de gemeenschappelijke regeling afgesproken. Door deze beïnvloedingsmogelijkheden blijft de verantwoordelijkheid van het mandaat gevende bestuursorgaan (vaak zal dit het college zijn) volledig intact. De raad kan het college van burgemeester en wethouders via de weg van artikel 169 Gemeentewet ter verantwoording roepen.

De stuurgroep (vergelijkbaar met een AB) bestaat uit wethouders van de Tripool-gemeenten (Maastricht, Heerlen, Sittard-Geleen) aangevuld met drie kleinere gemeenten (Brunssum -vanaf november 2016 gemeente Kerkrade-, Schinnen en Eijsden-Margraten. Tevens is er overleg tussen de 18 deelnemende gemeenten (vergelijkbaar met een AB). Maandelijks vindt er overleg plaats binnen de stuurgroep. Het overleg tussen de 18 gemeenten vindt minder frequent plaats. Het overleg in de stuurgroep leidt uiteindelijk tot adviezen en besluiten. Maastricht voert deze besluiten vervolgens uit. Daarnaast is er sprake van overleg in regio-verband, dat wil zeggen: regio Maastricht-Heuvelland, Regio Parkstad en regio Westelijke Mijnstreek. Alle documenten worden eerst in regio-verband besproken, daarna in de stuurgroep en vervolgens in het overleg met de 18 gemeenten. De totale doorlooptijd bedraagt circa anderhalve maand. Op ambtelijk niveau vinden kwartaalgesprekken plaats met de grote zorgaanbieders.

Verantwoording/Informatievoorziening

De centrumgemeente verstrekt de portefeuillehouders jeugd de inlichtingen die nodig zijn voor het goed kunnen vervullen van hun bestuurlijke verantwoordelijkheid. Daartoe wordt in ieder geval verstaan de actieve verstrekking van:

- het budgettair kader voor de uit te voeren taken door de centrumgemeente, uiterlijk in de maand september, voorafgaand aan het begrotingsjaar waarop het kader betrekking heeft;
- een jaarlijks op te stellen uitvoeringsplan;
- een financieel en inhoudelijk jaarverslag, uiterlijk per 1 mei van het daaropvolgende jaar;
- een halfjaarlijks verslag van de voortgang;
- per kwartaal een afwijkingenrapportage.

De colleges van de deelnemende gemeenten leggen verantwoording af aan de raad van de eigen gemeente over de uitvoering van de in deze regeling genoemde taken. De colleges van de deelnemende gemeenten kunnen de centrumgemeente om aanvullende inlichtingen verzoeken. Een verzoek om aanvullende inlichtingen dient te worden ingediend bij het college van de centrumgemeente.

Maastricht levert P&C-stukken met betrekking tot jeugdhulp.

In het dashboard Sociaal Domein komen ook gegevens voor met betrekking tot de jeugdhulp. Op de website van Maastricht Heuvelland ([www. : www.sociaaldomein-maastricht- heuvelland.nl](http://www.sociaaldomein-maastricht-heuvelland.nl)) zijn eveneens diverse gegevens en stukken terug te vinden. De raad zou deze stukken kunnen opvragen indien gewenst.

Op 19 juli 2016 ontving de gemeenteraad een Raadsinformatiebrief met betrekking tot de Begroting programmalijn en Uitvoeringsplan inkoop jeugdhulp Zuid Limburg 2016. In deze RIB werd ingegaan op de samenwerking, financiële aspecten, het uitvoeringsplan inkoop jeugdhulp en de relatie tussen de inkoop jeugdhulp enerzijds en het actieplan jeugdhulp gemeente Kerkrade anderzijds.

In het dashboard wordt ingegaan op cijfers met betrekking tot de jeugdhulp. Met name gaat het hier om toegekende voorzieningen, meldingen en aanvragen, aantal personen en aantal voorzieningen en financiën.

Risico(management)

In het uitvoeringsplan 2016 van de Centrumregeling is over Risicomanagement het volgende te lezen:

“Het risicomanagement wordt in 2016 naar een hoger niveau gebracht. Basiscomponenten zoals privacy en contracten zijn in 2015 geborgd. De doelstelling is om gedurende 2016 verdere invulling te geven aan het risicomanagement. Een belangrijke stap hierbij is om samen met het programmateam, op basis van een analyse van onder andere het risicoprofiel en het belang van specifieke zorgaanbieders, verdere invulling te geven aan onder andere de kwartaalgesprekken. De belangrijkste risico's op het gebied van jeugdhulp worden door het inkoopteam en programmateam in kaart gebracht. Hierbij worden acties ondernomen om de kans op, en impact van, een bepaald risico zoveel mogelijk te verkleinen. Bovenstaand proces wordt begin 2016 verder uitgewerkt en voorgelegd aan de stuurgroep”.

Uit deze passage blijkt dat de focus van de Centrumregeling, bij risicomanagement, niet ligt op financiële aspecten, maar meer op aspecten die samenhangen met de kwaliteit van de zorg die geboden wordt c.q. het voorkomen dat de zorg (in individuele gevallen) niet adequaat verleend wordt. Dat geen aandacht wordt geschonken aan financiële risico's is logisch, immers: de uitgaven die gemeenten moeten doen met betrekking tot de programmakosten zijn geheel afhankelijk van de vraag naar/behoefte aan zorg. Deze uitgaven moeten de individuele gemeenten zelf monitoren en, indien noodzakelijk, dienen de gemeenten zelf hun budgetten bij te stellen. De gemeenten zijn dus zelf risicodrager.

7.5. Kredietbank Limburg

Karakterisering

Het doel van deze GR is het verlenen van hulp en financiële steun aan burgers die door schuldenlast in financiële en maatschappelijke problemen zijn gekomen (armoedebeleid). De Kredietbank Limburg is rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam dat zich richt op met name verantwoorde kredietverlening, schuldregeling, budgetbeheer en bewindvoering. In de GR nemen zes gemeenten deel, te weten: Kerkrade, Heerlen, Brunssum, Landgraaf, Sittard-Geleen en Maastricht. Per jaar worden, door burgers van gemeente Kerkrade, circa 450 aanvragen ingediend voor hulp. (In 2013 was dit aantal nog ongeveer 600).

De kredietbank houdt zich bezig met schuldsanering en schuldhulpverlening. Tevens is sprake van kredietverstrekking. Alle vorderingen van diverse schuldeisers worden door de kredietbank afgekocht van deze schuldeisers, waardoor de schuldenaren nog maar met één schuldeiser, te weten de Kredietbank, te maken hebben. De Kredietbank kan hierdoor als dienstverlener en als bank worden gekwalificeerd. Klanten kunnen zich melden bij de gemeente met hun hulpvraag. Hierbij staat laagdrempeligheid centraal. Klanten hoeven slechts een kort A-4 in te vullen (tot voor kort waren dit 28 A-4tjes). Vervolgens wordt een intakegesprek door de gemeente gehouden, waarbij tevens een medewerker van Impuls (maatschappelijk werk) en een medewerker van de kredietbank aanwezig is. Op die manier wordt een integrale aanpak verkregen.

Deelnemers en aandeel Kerkrade

Het aandeel van Kerkrade bedraagt circa 11%, gerekend naar het inwoneraantal. De totale lasten van de Kredietbank bedragen, op basis van de begroting 2016 van de Kredietbank, circa € 7.500.000. Kerkrade betaalt op jaarbasis circa € 800.000 aan de Kredietbank op basis van Dienstverleningsovereenkomsten. Alle deelnemende gemeenten zijn in beginsel enkel verantwoordelijk voor hun eigen Dienstverleningsovereenkomst (hierna: DVO). Door de mate van inkoop door met name de gemeenten wordt het exploitatieresultaat van de Kredietbank bepaald. Wordt adequaat ingekocht, dan is er in de regel een positief exploitatieresultaat. Wordt ondermaats ingekocht, dan kan dit een negatief exploitatieresultaat opleveren. Bij een negatief exploitatieresultaat moeten de gemeenten inspringen en ontvangen ze een rekening, waarbij het tekort tussen de gemeenten wordt verdeeld op basis van het aantal inwoners en het uitstaande kredietvolume.

Samenstelling AB/DB

Elke gemeente wijst één lid in het AB per 45.000 inwoners of een gedeelte daarvan. Het DB bestaat uit één voorzitter en maximaal 5 leden, met dien verstande dat geen van de deelnemende gemeenten met meer dan één lid is vertegenwoordigd.

Mogelijkheden tot uittreding

Gemeenten kunnen, indien zij dat wensen, uittreden. De uittreding kan plaatsvinden op 1 januari van het tweede jaar waarin het besluit tot uittreden is genomen. Het DB van de Kredietbank regelt, na overleg met de betrokken gemeente, de gevolgen van de uittreding. Daarbij worden de financiële verplichtingen van de uittredende gemeente ten opzichte van de Kredietbank bepaald.

Financiële kwesties

Er is sprake van twee (DVO's). Kerkrade koopt op basis van deze DVO's diensten van de Kredietbank in. De DVO kosten circa € 450.000 voor schuldhulpverlening en € 350.000 voor budgetbeheer en bewindvoering.

Sturing, beheersing en toezicht

Sturing vindt (door de Raad) plaats op basis van het beleidsplan. In 2012 is de wet schuldhulpverlening ingegaan, die schrijft voor dat iedere vier jaar een beleidsplan moet worden opgesteld. In 2016 is dit plan in de commissie Burgers en Samenleving geweest. In dit plan wordt ook ingegaan op zaken als preventie en vroeg-signalering. Gemeente Kerkrade bepaalt zelf of en in hoeverre (hoeveel?) producten van de Kredietbank worden ingekocht en welke producten (wat?) dit zijn.

Er is sprake van een gecombineerd AB en DB. In dit AB/DB is een portefeuillehouder van Kerkrade vertegenwoordigd.

Verantwoording/Informatievoorziening

Het bedrijfsbureau krijgt de jaarstukken van de Kredietbank. Twee keer per jaar verschijnt er een Marap (voor- en najaar). Deze wordt alleen in AB/DB besproken. Normaal gesproken zitten hier niet veel zaken in met (financiële) impact. De twee maraps bevatten voornamelijk financiële informatie. Kwantitatieve informatie wordt separaat ter kennis gesteld via de managementinformatie die per kwartaal aan de ambtelijke adviescommissie wordt verstrekt. Vaak krijgt gemeente Kerkrade geld terug. Momenteel is er sprake van een tekort van circa € 100.000 veroorzaakt door ICT-implementaties. De verwachting is echter dat deze kosten in de loop van het jaar nog goedge maakt kunnen worden. In het Dashboard 3D is er met betrekking tot de Kredietbank geen informatie opgenomen.

Risico(management)

In de begroting 2016 zijn de risico's die de Kredietbank loopt opgenomen. De volgende risico's worden genoemd:

- Bezuinigingen
- Onderbesteding Dienstverleningsovereenkomsten
- Flexibele schil van medewerkers in relatie tot ontsluitkeringen
- Oplopend ziekteverzuim
- Concurrentie
- Inklinken van de kredietportefeuille
- Rente risico's
- Afboekingen oninbare kredieten
- Aansprakelijkheidsrisico's

Het totale risico wordt in de begroting 2016 ingeschat op € 1.071.000. Conform de statuten van de Gemeenschappelijke Regeling dient door het algemeen bestuur het maximale weerstandvermogen te worden vastgesteld. Dit vermogen mag niet groter zijn dan 6% van de exploitatielasten. Dit vermogen bedraagt thans € 454.000.

Volgens de begroting 2017 komt de risico-inventarisatie van de kredietbank uit op € 1.144.000. Het vermogen mag maximaal € 441.000 bedragen, zijnde 6% van de exploitatielasten groot € 7.350.000.

Hoofdstuk 8: Beantwoording onderzoeksvragen en score op normenkader

8.1. Inleiding

Op basis van de informatie verkregen in de vorige hoofdstukken is het mogelijk om vijf van de zes de onderzoeksvragen te beantwoorden. De volgende vragen staan in dit onderzoek centraal:

1. Op welke wijze geeft de gemeente **sturing** aan de verbonden partij en staat het beleid over de verbonden partij op enigerlei wijze beschreven? Is er inzicht in de te realiseren doelstellingen middels de verbonden partijen en op welke wijze zijn deze doelstellingen vastgelegd? Wat zijn de mogelijkheden tot tussentijdse (bij)sturing?
2. Op welke wijze **beheerst** de gemeente de relatie met de verbonden partij? Wat is de inhoud en de frequentie van de rapportages? Is er voldoende onafhankelijke advisering aan college en gemeenteraad? Welke informatie is nodig voor de gemeenteraad om zijn kaderstellende en controlerende taak te kunnen invullen en op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de verbonden partijen?
3. Hoe heeft de gemeente de kwaliteit van de **verantwoording** door de verbonden partij geborgd? Welke verantwoordingsinformatie ontvangt de raad (van het college) aangaande de geselecteerde verbonden partijen?
4. Hoe geeft de gemeente invulling aan het **toezicht** op de verbonden partij?
5. Welke financiële en juridische **risico's** loopt de gemeente en welke afspraken zijn er over het omgaan met risico's?
6. Welke aspecten op het gebied van sturing, beheersing, verantwoording, toezicht en risico's zijn voor de Kerkraadse raadsleden cruciaal om grip te krijgen, te hebben en te houden op verbonden partijen?

De beantwoording van vraag 6 komt in hoofdstuk 3 (Aanbevelingen) aan de orde. In de volgende paragraaf gaat de Rekenkamercommissie in op de beantwoording van de vragen 1 tot en met 5. Deze paragraaf is, voor een deel, te beschouwen als een samenvatting van hetgeen in de voorgaande hoofdstukken reeds is verwoord.

8.2. Scores op het normenkader

De beantwoording vindt plaats door beantwoording van de vraag of en in hoeverre gemeente Kerkrade goed “scoort” op het normenkader, dat zij zelf, in de Nota Verbonden Partijen, heeft gedefinieerd. Het gaat hier om een opsomming van vragen die zijn geclusterd langs de vijf thema's sturing, beheersing, verantwoording, toezicht en risicomanagement. In de nota wordt het volgende opgemerkt dat het gaat om een “bibliotheek van mogelijk te stellen vragen”. De Rekenkamercommissie heeft deze vragenlijst ook zo opgevat. Een aantal vragen die zij niet relevant achtte voor onderhavig onderzoek zijn dan ook niet beantwoord.

In onderstaand schema treft u de beantwoording van de verschillende vragen aan. In de rechterkolom is, middels een stoplichtenmodel, tevens een duiding gegeven aan de antwoorden. De volgende kleuren worden hierbij gebruikt:

Groen : aan de norm wordt volledig of grotendeels voldaan c.q. de vraag wordt positief beantwoord.

Geel : aan de norm wordt gedeeltelijk voldaan.

Rood : aan de norm wordt (vrijwel) niet voldaan. De vraag wordt negatief beantwoord

Blauw : de vraag/norm is niet van toepassing of is door de Rekenkamercommissie niet onderzocht

STUREN		
Zijn afspraken met en taken van de verbonden partij formeel vastgelegd in een contract?	Deze afspraken zijn vastgelegd in de Regelingen. Vanzelfsprekend gaat het hier om zeer algemene taakomschrijvingen. Te algemeen om als sturingskader te dienen. Meer detailbeschrijvingen zijn opgenomen in andere beleidsdocumenten en dienstverlenings overeenkomsten (w.o. Kredietbank)	
Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de bijdrage van de verbonden partij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen	Expliciete afspraken zijn er niet, echter de Verbonden Partijen hebben allemaal beleidsnota's, toekomstvisies etc. opgesteld die door de Raad te raadplegen zijn. Het (niet) aansluiten van het beleid van de Verbonden Partijen met het beleid van de gemeente kan hiermee voldoende worden vastgesteld.	
Is als doel van de verbonden partij in haar statuten vastgelegd het leveren van een bijdrage aan doelen van deelnemende gemeenten	In de regelingen van alle vier de onderzochte Verbonden Partijen zijn duidelijke passages over de doelstellingen van die Verbonden Partijen opgenomen.	
Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de beoogde effecten van de producten of dienstverlening?	Hierover zijn geen expliciete afspraken gemaakt. Wel is in sommige gevallen sprake van beleidsnota's, door de Verbonden Partijen opgesteld, waaruit de gewenste effecten (deels) blijken.	
Staan er afspraken in het contract over te leveren prestaties en financiering van activiteiten	In alle regelingen van de vier Verbonden Partijen zijn passages opgenomen over de wijze waarop de Verbonden Partij gefinancierd wordt en op welke wijze de bijdrage van de deelnemende gemeenten is georganiseerd. Ook zijn in de regelingen de te leveren prestaties voldoende duidelijk gemaakt.	
Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over beïnvloedingsmogelijkheden	Beïnvloeding door een individuele gemeente vindt plaats door de vertegenwoordiger van die gemeente in het AB en door het indienen van zienswijzen door de Gemeenteraad	
Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over eventuele tussentijdse evaluaties?	Alleen in de Centrumregeling is een passage over evaluatie opgenomen. Deze evaluatie heeft inmiddels plaatsgevonden. Een evaluatie van de centrumregeling is/was wenselijk, omdat de centrumregeling een relatief nieuw fenomeen is/was. Bij de andere Verbonden Partijen zijn geen afspraken gemaakt en vinden er ook geen expliciete evaluaties plaats.	
Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de informatievoorziening, zowel kwantitatief als kwalitatief en frequentie?	In alle regelingen komen, soms in algemene zin, passages voor over de informatievoorziening richting DB, AB en gemeenten. In de praktijk is deze informatievoorziening, qua inhoud, tijdstip en frequentie, per afzonderlijke Verbonden Partij nader uitgewerkt. In de Wgr zijn in artikel 34 en 35 passages opgenomen met betrekking tot de reguliere informatievoorziening en in art. 16 t/m 19 m.b.t. de niet reguliere informatievoorziening.	
Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over beëindiging van deelneming aan de verbonden partij?	Ja, een en ander is geregeld in de Regelingen/Statuten	
Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over frequentie en aard van de overlegstructuur?	Ja, deze afspraken zijn weliswaar niet altijd op papier vastgelegd maar de (door Kerkrade) gewenste gang van zaken is voor iedereen voldoende duidelijk.	

Worden er eisen gesteld aan het certificeren van de bedrijfsvoering?	Expliciete afspraken hierover zijn niet, in de regelingen, verwoord. Dit neemt echter niet weg dat certificering cq. auditing van gedeelten van de bedrijfsvoering niet plaatsvinden. Een voorbeeld hiervan is de Kredietbank waar sommige belangrijke bedrijfsprocessen aan audits (door de koepelorganisatie) worden uitgevoerd.	
Zijn er afspraken over:		
wanneer en hoe vaak de informatie moet worden geleverd?	Ja, dit is voor iedereen voldoende duidelijk	
aan wie de informatie moet worden geleverd?	Idem	
welke informatie moet worden geleverd met betrekking tot de realisatie, met andere woorden: de inhoud van de rapportages?	idem	
Evaluatie op basis van de geleverde informatie?	Hierover zijn geen expliciete afspraken gemaakt, maar dat neemt niet weg dat dergelijke evaluaties niet plaatsvinden binnen het DB, AB van de Verbonden Partijen c.q. de gemeenteraad van Kerkrade.	
Zijn er naast financiële afspraken ook meetbare kwalitatieve afspraken gemaakt over te leveren prestaties?	Er zijn geen afspraken over "aantallen" gemaakt. Echter: over de aantallen vindt wel verantwoording plaats. Bij sommige Verbonden Partijen c.q. delen daarvan is overigens sprake van open einde regelingen. Dit houdt in dat de hoeveelheid van de productie afhankelijk is van de vraag, en dat aanvragen niet (bijvoorbeeld om budgettaire redenen) geweigerd kunnen worden	
Heeft de gemeente de mogelijkheid en bevoegdheid:		
tot het geven van directe aanwijzingen bij de uitvoering?	Naar de mening van de Rekenkamercommissie is dit geen goede vraag. Verbonden Partijen kennen PER DEFINITIE geen directe bemoeienis van de gemeente met de Bedrijfsvoering en/of de uitvoering. Dit neemt natuurlijk niet weg dat, mochten signalen hiertoe aanleiding geven, wel vragen over de bedrijfsvoering door de gemeenteraad mogen worden gesteld.	
tot het opstellen van richtlijnen voor de uitvoering van activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt?	Deze vraag is niet relevant voor onderhavig onderzoek	
tot het geven van opdrachten aan de gesubsidieerde instelling	Deze vraag is niet relevant voor onderhavig onderzoek	
om aanvullende informatie te vragen?	De raad heeft voldoende mogelijkheden om vragen te stellen. Bij iedere commissievergadering waarin documenten van de Verbonden Partijen op de agenda staan zijn veelal ook vertegenwoordigers van de Verbonden Partijen aanwezig. Vragen kunnen aan de Portefeuillehouders en aan deze vertegenwoordigers gesteld worden.	
om een bestuurder te benoemen of te ontslaan?	Ja, de gemeenteraad heeft de mogelijkheid om een portefeuillehouder te ontslaan als AB-lid. Dit is wettelijk zo geregeld.	
tot het vormgeven van de uitvoeringsprocessen	zie beantwoording van de vraag over "directe aanwijzingen bij de uitvoering"	
In hoeverre zijn de genoemde mogelijkheden wettelijk vastgelegd?	In de Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen zijn bepalingen terzake opgenomen	
Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voldoende afgebakend?	Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de verschillende gremia binnen de Verbonden Partijen zijn voldoende beschreven (in de regelingen)	

Is er sprake van een functiescheiding binnen de gemeente tussen degene die beleidsmatig samenwerkt met de verbonden partij en degene die de rapportages beoordeelt en het college adviseert?	Er is functiescheiding tussen de contactambtenaar die zich vooral op beleidsmatige aspecten richt enerzijds en medewerkers van het cluster Financieel beleid en Controlling die zich vooral richten op financiële elementen. Beiden worden ingeschakeld bij de advisering van de Portefeuillehouder	
--	---	--

BEHEERSEN		
Is vastgelegd dat de verbonden partij moet rapporteren over de uitvoering?	Neen, dat is niet expliciet vastgelegd, echter verantwoording over de uitvoering vindt wel plaats middels tussenrapportages en jaarverslagen etc.	
Ontvangt de gemeente periodiek tussenrapportages ten aanzien van realisatie van de beleidsdoelstellingen, prestatieafspraken en realisatie versus budget?	Ja, van al de vier onderzochte Verbonden Partijen zijn tussenrapportages voorhanden	
Waarover moet gerapporteerd worden?		
financiële informatie	Ja, deze informatie is opgenomen in de stukken van de Verbonden Partijen zelf en in het Dashboard 3D	
operationele informatie	Ja, in alle jaarverslagen en dergelijke wordt ingegaan op de meest wezenlijke informatie rondom hetgeen er het afgelopen jaar is gedaan en gepresteerd	
kengetallen over bedrijfsvoering	Ja, deze informatie is opgenomen in de stukken van de Verbonden Partijen zelf en in het Dashboard 3D	
kengetallen over prestaties	Ja, deze informatie is opgenomen in de stukken van de Verbonden Partijen zelf en in het Dashboard 3D	
Rechtmatigheid	Rechtmatigheid is een kwestie die (deels) door de accountant moet worden beoordeeld. Grote afwijkingen ten opzichte van wet- en regelgeving kunnen leiden tot een niet goedkeurende accountantsverklaring of rapportage terzake door de accountant.	
fiscale aangelegenheden, onder andere BTW compensatiefonds	Dit aspect is niet onderzocht	
Is de gewenste detaillering en frequentie van rapporteren vastgelegd?	Hierover zijn geen expliciete afspraken gemaakt, echter iedere Verbonden Partij levert P&C-stukken aan, waaronder ook tussentijdse (kwartaal-)rapportages. De wijze waarop de informatie verstrekt wordt is door jaren heen aangepast, vervolmaakt en afgestemd op de behoeften van de bestuurders en gemeenteraden.	
Vinden evaluatiegesprekken plaats aan de hand van de rapportages	De meeste (tussentijdse) rapportages worden aan de gemeenteraad voorgelegd. Dit geldt in ieder geval voor de jaarstukken. De gemeenteraad heeft (voldoende) mogelijkheid om met behulp van deze stukken tot een evaluatie over te gaan.	
Is er sprake van een incidentenmeldplicht	Dit staat niet in de regelingen. Wel wordt daarin vermeld dat leden van het algemeen bestuur alle inlichtingen moeten verstrekken die door de Raad worden verlangd, tenzij dit in strijd is met het algemeen belang	
In hoeverre worden aangeboden cijfers getoetst op juistheid, volledigheid en tijdigheid	Jaarverslagen/jaarrekeningen worden ambtelijk geanalyseerd, mede v.w.b. de financiële aspecten van de jaarstukken. Dit vindt plaats door medewerkers van het Cluster Financieel Beleid en Controlling	
Is de informatiebehoefte voor financiële middelen van ministeries afgestemd op de specifieke eisen van de ministeries	Dit is niet onderzocht	
Zijn er voldoende formele afspraken over deling en borging van kennis	Dit aspect is niet onderzocht	

Zijn de taken van de verbonden partij ingebed in een afdeling of sector van de gemeente?	Ja. Iedere Verbonden Partij heeft een afzonderlijk ambtelijk contactpersoon die werkzaam is in de directie Maatschappelijke zorg	
Zitten de mensen met de juiste competenties op de juiste plaats?	Dit is niet onderzocht	
Heeft de gemeente voldoende kennis in huis om adequaat te reageren wanneer zich calamiteiten voordoen bij de verbonden partij?	Dit aspect is niet onderzocht	
Heeft de gemeente voldoende mogelijkheden om in te grijpen wanneer zich afwijkingen voordoen, zoals bij beëindiging van de deelname	Dit aspect is niet onderzocht. Beëindigingen van deelname waren niet aan de orde.	
Is de gemeente bevoegd om bestuurders voor te dragen voor benoeming en ontslag?	Ja, de raad heeft deze mogelijkheid	
Zijn de juridische bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij vastgelegd in bijvoorbeeld een directiestatuut	De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van AB en DB zijn verwoord in de verschillende regelingen	
Heeft de gemeente voldoende kennis en expertise om tijdig dreigende ontsporingen bij de verbonden partij te onderkennen	Dit aspect is niet onderzocht.	
Is er een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de organisatie?	De organisaties van de Verbonden Partijen waren geen object van onderzoek. De verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de organisatie van gemeente Kerkrade, aangaande werken met Verbonden Partijen zijn voldoende duidelijk.	
Zijn er integriteitregels in de vorm van gedragscodes met betrekking tot de onafhankelijkheid van commissarissen, de onafhankelijkheid van accountants, de adequaatheid van de beloningsstructuur en het tegengaan van zelfverrijking?	Dit aspect is niet onderzocht.	
Is er een stelsel van interne controle mogelijkheden om te kunnen toetsen of financiële rapportages betrouwbaar zijn en men zich aan wetten en regels houdt	Dit is niet onderzocht, echter; aangenomen mag worden dat dit zo is. De Accountant dwingt een adequate Interne Controle vaak af. Met name bij grotere organisaties, zoals de vier onderzochte Verbonden Partijen hebben een adequaat stelsel van Interne Controle. Indien dit niet zo is, dan rapporteert de accountant hierover c.q. geeft hij een niet goedkeurende verklaring af.	
Wordt er over de werking van de interne controlemaatregelen gerapporteerd	Dit is niet onderzocht	
Is er een interne audit om na te gaan in hoeverre volgens procedures wordt gewerkt	Uit interviews is gebleken dat bij de kredietbank dergelijke audits (onder andere door de koepelorganisatie) worden uitgevoerd. Bij de andere drie Verbonden Partijen is dit niet onderzocht.	

TOEZICHT HOUDEN		
Is er een onafhankelijke toezichthouder aanwezig? Hierbij valt te denken aan:		
Algemene vergadering van aandeelhouders	Niet van toepassing	
Algemeen Bestuur	Bij drie van de vier Verbonden Partijen is er sprake van een AB. Bij de Centrumregeling Inkoop Jeugdhulp is dit niet het geval. Daar is het toezicht voornamelijk geregeld middels de stuurgroep.	
Raad van toezicht	Niet van toepassing	

Wat zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouders	De taken van de stuurgroep zijn uitvoerig beschreven bij de Centrumregeling. Bij de andere drie Verbonden Partijen is sprake van een AB. Dit is voornamelijk een besluitvormend orgaan. De TBV zijn voor iedereen voldoende duidelijk.	
De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het nemen van corrigerende maatregelen.	De leden van het AB hebben de mogelijkheid om DB-leden te ontslaan uit hun functie.	
De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het uitvoeren van sancties bij uitvoerende organisaties	Sanctioneren door toezichthouders is beperkt tot het ontslaan van DB-leden. Het zijn de DB-leden zelf die in de organisatie sancties kunnen opleggen.	
De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het ontslaan van bestuurders	Ja	
De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het goedkeuren van jaarrekeningen en begrotingen.	Ja, dat is in alle Regelingen zo bepaald.	
Hoe is in relatie tot het realiseren van beleidsdoelstellingen handhaving van naleving van wettelijke voorschriften geregeld?	Dit is niet onderzocht	
Wordt voldaan aan de voorwaarden van spontane naleving	Dit is niet onderzocht	
Welk handhavingssysteem wordt gekozen: bestuurlijk, strafrechtelijk of privaatrechtelijk?	Dit is niet onderzocht	
Is het gekozen handhavingssysteem toegesneden op de inhoud van het beleid	Dit is niet onderzocht	
Wie zijn belast met de handhaving?	Dit is niet onderzocht	
Zijn zij daarop ingesteld	Dit is niet onderzocht	
Beschikken de toezichthouders over de juiste informatie om te kunnen controleren:		
Hoe de organisatie presteert;	Ja	
Of het bestuur goed functioneert;	Ja	
Of de risico's goed worden gemanaged;	Ja	
Of de organisatie "in control" is	In de stukken die de Rekenkamercommissie heeft onderzocht is terzake geen informatie opgenomen.	
Wordt door toezichthouders gerapporteerd en verantwoording afgelegd?	De AB-leden/portefeuillehouders moeten aan de Raad alle informatie verstrekken die de Raad nodig acht. Deze informatie wordt door de Portefeuillehouders ook verstrekt, hetzij schriftelijk, hetzij mondeling	
Worden toezichthouders geëvalueerd op hun functioneren?	Dit gebeurt impliciet door de Gemeenteraad. In het ergste geval kan de raad een AB-bestuurder ontslaan	
Heeft de gemeente de mogelijkheid om toezichthouders te vervangen	Ja, de gemeente kan een andere Portefeuillehouder benoemen die zitting neemt in het AB of de stuurgroep	
Zijn accountantsrapporten beschikbaar	Ja, alle jaarverslagen van de Verbonden Partijen worden voorzien van een accountantsverklaring	
Zijn de oordelen van de provincie rond toezicht beschikbaar	Dit is niet onderzocht	

VERANTWOORDING		
Waarover vindt verantwoording plaats?		
resultaten van het beleid	Over effectiviteit wordt (te) weinig verantwoording afgelegd	
doelmatigheid van inzet van middelen	Geen verantwoording	
rechtmatigheid van inzet van middelen	Deze verantwoording vindt niet expliciet plaats, maar wel impliciet, aangezien de Accountant pas een goedkeurende accountantsverklaring af, indien de (financiële) rechtmatigheid voldoende is geborgd.	

Waarover moet informatie worden geleverd?		
financiën	ja	
operationele informatie	ja	
kengetallen en bedrijfsvoering	ja	
kengetallen over prestaties	ja	
rechtmatigheid	neen, maar dit is wel een aspect dat door de Accountant (deels vwb financiële rechtmatigheid) moet worden gecontroleerd. Daarnaast hebben cliënten de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen tegen vermeende onjuiste besluitvorming door de Verbonden Partij.	
Wordt de verbonden partij op basis van deze verantwoordingsinformatie geëvalueerd?	Expliciete evaluatie heeft, met uitzondering van de Centrumregeling, niet plaatsgevonden. Impliciet vindt een dergelijke evaluatie altijd, ieder jaar, plaats, bij de beoordeling van de jaarstukken door de gemeenteraad.	
Wordt gecontroleerd in hoeverre de activiteiten zijn uitgevoerd binnen de beleidskaders	Of en in hoeverre dit het geval is blijkt (voldoende) uit de jaarstukken en tussentijdse informatie van de Verbonden Partijen	
Bevat de verantwoordingsinformatie voldoende informatie voor het stuurproces	Na analyse van de jaarverslagen van de Verbonden Partijen is de Rekenkamercommissie tot de slotsom gekomen dat de verantwoordingsinformatie, op hoofdlijnen, adequaat is.	
Wordt vaak en ad hoc om aanvullende informatie gevraagd	Ja, met name in commissieverband Daarnaast soms via vragen ex artikel 38 RvO	
Heeft de gemeente voldoende zicht op effectiviteit en efficiency?	Neen	
maakt de gemeente gebruik van benchmarks	Neen	
maakt de gemeente gebruik van externe audits, als beleidsevaluatie en financiële doorlichting?	Dit is niet onderzocht	
Is de kwaliteit en kwantiteit van de externe informatiebehoefte duidelijk omschreven	Deze is in de loop der jaren bepaald, op basis van de behoefte van de deelnemende gemeenten en de besturen (AB en DB)	
Zijn er afspraken met betrekking tot:		
tijdigheid, relevantie, volledigheid, getrouwheid en onderlinge vergelijkbaarheid van de informatie;	Hierover zijn geen afspraken gemaakt, echter de inhoud van de Rapportages is volgens de Rekenkamercommissie aan de maat.	
voorschriften rond inhoud van verslaglegging, zowel financieel als beleidsmatig;	Hierover zijn geen afspraken gemaakt, echter de inhoud van de Rapportages is volgens de Rekenkamercommissie aan de maat.	
frequentie van de informatie	Neen, maar deze frequentie is voor iedereen voldoende duidelijk: begroting, jaarstukken en tussentijdse informatie	
De verantwoordingsinformatie:		
geeft inzicht in het gevoerde beleid;	Ja	
draagt bij aan transparantie;	Ja	
ondersteunt toezicht;	Ja	
geeft voldoende informatie voor het stuurproces	Ja	

Wordt vaak en ad hoc om aanvullende informatie gevraagd	Dit aspect is niet uitputtend onderzocht. In ieder geval is vastgesteld dat Raadsleden ruimschoots de mogelijkheid hebben om in commissieverband vragen te stellen aan Portefeuillehouders (AB-leden) en vertegenwoordigers van Verbonden Partijen (waaronder Directeuren). Tevens worden soms schriftelijke vragen ex art. 38 RvO gesteld.	
Is er sprake van een certificering van de informatie?	Deze vindt plaats door de accountant van de verbonden partijen	
Is er een aparte accountantsverklaring voor de verbonden partij?	Ja	

RISICOMANAGEMENT		
Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd rond risico's, risicoverdeling en de wijze waarop deze worden beheerst?	Binnen alle verbonden partijen is een systematiek van Risicomanagement aanwezig. Risico's maken een onlosmakelijk deel uit van de jaarverslagen van de Verbonden Partijen.	
Wie is financieel of bestuurlijk verantwoordelijk als het misgaat? (gemeente, verbonden partij of beide)	Primair is de Verbonden Partij zelf verantwoordelijk. Echter: de verbonden partijen hebben zelf niet voldoende vermogen om (alle) risico's op te vangen. Zij zullen, bij grote calamiteiten, de deelnemende gemeenten moeten aanspreken.	
Zijn er afspraken gemaakt over de wijze waarop het risico wordt gedeeld? (gemeente is aansprakelijk, verbonden partij is aansprakelijk of gedeelde verantwoordelijkheid)	Hierover zijn geen afspraken gemaakt. Wel zijn er afspraken gemaakt over de maximale hoogte van het Eigen Vermogen van de Verbonden Partijen. Hiermee is de wijze waarop het risico wordt gedeeld min of meer duidelijk. Verbonden Partijen dragen de risico's voor zover ze dat kunnen, zonder dat hun existentie in gevaar komt. In andere gevallen worden de gemeenten aangesproken.	
Beschikt de verbonden partij over een interne risicomanagementmethode waarbij risico's worden geïnventariseerd en geconsolideerd, inclusief de wijze waarop monitoring plaatsvindt?	Alle Verbonden Partijen hebben een eigen systeem van Risicomanagement.	
Is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het risicomanagement	dit is niet onderzocht	

RAPPORT VAN BEVINDINGEN: SUBJECTIEVE ELEMENTEN

Hoofdstuk 9: Actualiteiten

9.1. Inleiding

In de volgende paragrafen wordt, per afzonderlijke Verbonden Partij, aangegeven welke kwesties bij de Verbonden Partijen, de geïnterviewden (met name de Gemeenteraad) thans bezig houden cq. recentelijk bezig gehouden hebben. Vervolgens wordt per gremium afzonderlijk ingegaan op hetgeen tijdens de interviews is medegedeeld.

9.2. WOZL

- Opvolgend werkgeverschap: personeel Licom is overgegaan naar WOZL. Dit heeft 5,6 miljoen gekost. Aandeel Kerkrade circa 1,3 miljoen. Hierover is door WOZL een rechtszaak gevoerd.
- Vervreemdingen van bedrijfsonderdelen: Schoonmaak; naar particulier bedrijf (Balans). Commercieel groen: idem. Publiek groen: 93 medewerkers van Groen zijn door gemeente Kerkrade overgenomen. De overgang publiek groen naar de gemeente is een succes gebleken. De mensen zijn trots om in kleding van Kerkrade te mogen werken.
- Postbezorging: circa 100 mensen. Die zitten nu nog in een kleine BV.
- Indexering in verband met nieuwe cao's vormt een groot risico.
- In 2019 zullen ongeveer 300 man in beschut werken overblijven. Dit is de onderkant van de doelgroep.
- Flexibele huisvesting: er is sprake van flexibele huurcontracten. WOZL beweegt thans "van binnen naar buiten".
- Detachering medewerkers: de gemeente blijft als werkgever verantwoordelijk voor de mensen. Dit blijft geld kosten. Er is sprake van een subsidiekorting.
- De transformatie van WOZL. De kostenstructuur moet omlaag, de overhead moet dalen, want de omzet daalt immers. Volgens de prognoses ontstaat er nog een tekort van € 6 mln. Vroeger was de prognose € 12 mln. Er zijn al grote stappen door WOZL gezet. Er wordt veel minder kapitaalintensief binnen WOZL gewerkt. Het tekort van € 6 mln. wordt met name veroorzaakt door het feit dat de rijksbijdrage per Wsw-er daalt met circa € 500 per jaar. Daarnaast loopt de omzet nog uit de pas met de kosten. De raad is hiervan op de hoogte.
- Oude BV's zijn inmiddels door WOZL afgestoten, bijvoorbeeld de kwekerij. Deze is verkocht aan een particulier. 45 medewerkers zijn weer bij gemeente Kerkrade teruggekomen en werken nu in buitendienst.
- Detachering is voor veel oud WOZL-medewerkers moeilijk. Ze zijn gewend om binnen de beschermende muren van WOZL te werken, en moeten nu naar verschillende plekken. Dat vindt men bedreigend. Voor kwetsbare groepen is begeleiding erg belangrijk.

9.3. GGD

- Discussie over weerstandvermogen.
- Kwetsbaarheid van de organisatie
- Monopolie positie van de GGD
- Samenvoeging van JGZ 0-4 met JGZ 4-19
- Veilig thuis: Veilig thuis maakt sinds 1-1-2015 onderdeel uit van de GGD. De beleidsterreinen kindermishandeling en huiselijk geweld zijn hiermee onderdeel van de GGD geworden. Deze beleidsterreinen zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van Gemeente, Veiligheidsregio en de GGD. Thans is nog niet geheel duidelijk wat ieders rol hierin is. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn nog niet geheel duidelijk. De financiële impact is eveneens onduidelijk. Moeten er bij de GGD fte/ bij?

- Momenteel is ook sprake van wachtlijsten bij Veilig Thuis. Meldingen (bijvoorbeeld van de politie) zijn nog niet allemaal afgehandeld. Is de veiligheid wel voldoende geborgd?
- Huisvesting: deze kwestie is inmiddels afgerond. Besloten is om de huisvesting in Geleen op te heffen en het gebouw in Heerlen te verbouwen.
- Aanrijtijden van ambulances (bezuinigingen ambulances)
- Veilig thuis: Wachtlijsten + rapporten van de inspectie: Zuid-Limburg scoort matig.
- Er is sprake van taakstellingen/flinke bezuinigingen (11%) die druk op het budget veroorzaken.
- Bij de GGD gaat de raad onvoldoende in de diepte. Inhoud is geen issue. Het resultaat dat de GGD moet bereiken is onduidelijk. De vraag is ook nooit echt gesteld. Stel er komt een epidemie: hoe scoort de GGD dan?
- Er is sprake van relatief hoge sterftcijfers en een lage levensverwachting in de regio. Slechte cijfers in de regio. Wat doet de GGD hieraan?

9.4. Centrumregeling

- Ontwikkelafels vinden jaarlijks plaats in het kader van de bestuurlijke aanbesteding van de arrangementen jeugdhulp. Binnen deze ontwikkelafels wordt ernaar gestreefd om in de toekomst af te rekenen op basis van geleverde prestaties. Afspraken terzake worden in arrangementen vastgelegd. Doorontwikkeling naar resultaatfinanciering dient nog plaats te vinden.
- De bedrijfsvoering van (huidige) leveranciers van Jeugdhulp kan in de knel komen door marktontwikkelingen. Veel ambulante hulp dreigt daardoor naar andere aanbieders te gaan. Er kunnen tekorten dreigen omdat de prijzen voor de arrangementen lager zijn dan de vergoedingen die in het verleden werden verstrekt op basis van gemaakte uren. En deze tekorten lopen in de toekomst wellicht ook nog op, vanwege het doorvoeren van een 5% efficiencykorting.
- Binnen de ontwikkelafels wordt thans nagedacht over de vraag op welke wijze (meer) gestuurd kan worden op resultaat. Er zijn momenteel nog geen/onvoldoende targets bepaald. Individuele beschikkingen worden wel geëvalueerd (telefonisch: “hoe is de zorg bevalen?”). Maar dit gebeurt thans nog niet structureel. Er is ook nog geen zicht op het “totaalplaatje”.

9.5. Kredietbank

- De intakegesprekken moeten meer door de gemeenten worden gevoerd.
- Er moet meer resultaatgericht worden ingekocht door Kerkrade. De DVO's moeten hierdoor gaan veranderen. DVO's moeten niet meer 1 keer jaar worden afgesloten maar een keer per 2 jaar. Dit zorgt voor meer “rust” in de organisatie van de Kredietbank. Men weet dan waar men voor “langere tijd” aan toe is, dit in verband met formatieplanning etc.
- De Kredietbank maakt relatief gezien gebruik van een flexibele schil van medewerkers. Dit is gezien de aard van haar activiteiten ook logisch.
- Hoge kosten in verband met bewindvoeringstaken.
- Klantvriendelijkheid: De Kredietbank is niet de instelling om de noodzaak tot schuldhulpverlening vroegtijdig te signaleren. Je moet veel korter bij de mensen gaan staan. De massa mensen die gebruik moeten maken van de Kredietbank moet teruggedrongen worden. We moeten veel meer doen in de preventieve sfeer. Voorkomen dat die massa niet te groot wordt. We moeten ook niet te veel gaan pampieren. Mensen moeten ook zoveel mogelijk in hun eigen kracht gezet kunnen worden.

- Bewindvoering gaat in de toekomst naar de gemeente. Kosten zullen daardoor dalen, want vroeger maakten we gebruik van externen/flexibele schil c.q. bureaus die bewindvoering verzorgden. Dit leidt tot besparingen bij de Kredietbank. Mensen kunnen daardoor sneller geholpen worden.
- Bij de Kredietbank is sprake van een bedrijfsvoeringrisico, omdat er minder producten worden afgenomen. Dit risico krijgt voldoende aandacht.

Hoofdstuk 10: Beleving

10.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten van de interviews die de onderzoekers van de Rekenkamercommissie hielden met de ambtelijke contactpersonen, raadsfracties, de drie verantwoordelijke Portefeuillehouders en afvaardigingen van de vier onderzochte Verbonden Partijen. In [bijlage 1](#) is een opsomming opgenomen van de personen met wie de Rekenkamercommissie gesprekken voerde.

In de komende paragrafen treft u de weergave aan van de rode draden die op basis van de gesprekken kunnen worden getrokken. Dat houdt in dat niet alle details die zijn besproken ook daadwerkelijk hieronder beschreven zijn. Daarnaast zult u geen namen aantreffen van personen (of fracties) die uitspraken hebben gedaan. Al hetgeen dat besproken is, wordt hieronder dus (zo veel mogelijk) geanonimiseerd weergegeven.

In het kader van de (snelle) leesbaarheid van onderstaande teksten zijn een aantal passages **grijs** gemarkeerd. Dit zijn de passages die de Rekenkamercommissie het meest relevant acht om zicht te krijgen op de vraag hoe Governance rondom Verbonden Partijen in Kerkrade wordt beleefd. De reden van de grijze markering is ook het identificeren van de meest wezenlijke probleempunten.

10.2. Beleving van de ambtelijke contactpersonen

WOZL

Er is nu een nieuwe situatie en een nieuwe manier van werken. De directie heeft een en ander goed in de hand. Sinds de nieuwe collegeperiode is men in een rustiger fase aanbeland. **De begroting 2017 was een hamerstuk.** Er werden geen vragen door de raad gesteld. Vroeger was dit wel anders.

GGD

De communicatie met de GGD kan beter. In de toekomstscenario's (gekozen voor optie 3) is ook gedacht aan de wijze van samenwerken tussen GGD en gemeenten. Voor de aspecten publieke gezondheid en instroom asielzoekers wordt door de GGD geld gevraagd. Het is echter de vraag waarop de berekeningen zijn gebaseerd. Ambtelijk ondervindt men nog onvoldoende grip op de bedrijfsvoering c.q. de efficiency. De Raad is voornamelijk in de financiën geïnteresseerd. De GGD voert "gewoon" haar wettelijke taak uit en de raad vertrouwt erop dat dit gewoon goed gaat. **Wel vraagt de raad zich af of een en ander niet efficiënter zou kunnen.** Vragen die door de Raad gesteld zijn, in het verleden, hadden vooral betrekking op de Begroting.

Centrumregeling

De afstand tussen de gemeenten en de uitvoeringsorganisatie is groot, maar wordt (ambtelijk) niet als een probleem ervaren. Gemeente Kerkrade heeft wel een rol in regionaal verband en oefent invloed uit op de regeling. **Veel is hierbij afhankelijk van de ambtelijke inzet.** De raad ervaart de centrumregeling meer als een "ver van mijn bed show".

Kredietbank

De Kredietbank wordt ambtelijk als “overzichtelijk” gekwalificeerd. Er zijn thans geen grote problemen. Er is vanuit het ambtelijk apparaat een goed contact met de Kredietbank, hetzij rechtstreeks met de directeur, hetzij met een of meerdere regiomanagers (al naar gelang het onderwerp). Financieel worden er vrijwel geen risico’s gelopen. Dit is binnen de raad dan ook geen issue. Schuldhulpverlening is echter wel een thema. De raad wil dat dit goed geregeld is. Schuldhulpverlening maakt deel uit van het armoedebeleid van de gemeente. De raad is “mensgericht”. Schulden “raken” mensen, en is een voortdurend punt van aandacht voor de raad.

10.3. Beleving van de Portefeuillehouders

Het Rekenkameronderzoek

De portefeuillehouders vinden, in het algemeen, een onderzoek met betrekking tot Verbonden Partijen (zeer) zinvol. De opbrengst van het onderzoek moet zijn: Wat doet gemeente Kerkrade goed? Wat doet gemeente Kerkrade (nog) niet goed? Waar zitten er nog witte vlekken? Toch is er ook sprake van enige verbazing over het onderzoek, gelet op de stappen die reeds door het College zijn ondernomen. Vanaf het moment dat er sprake is van een nieuw college (voorjaar 2014) heeft het college ernaar gestreefd om zo veel mogelijk transparant te zijn. Met behulp van raadsinformatiebrieven wordt zoveel mogelijk informatie gedeeld met de raad. Daarnaast zijn er conferenties gehouden, verdiepingssessies en benen-op-tafel-gesprekken. Onder andere door Bureau Langedijk zijn er intensieve sessies met de raad gehouden over de rol van de raad bij Verbonden Partijen, de wet Gemeenschappelijke Regelingen en dualisme. Ook zijn er conferenties gehouden over het sociaal domein gehouden.

Grip door de Raad

De raad moet, om grip op Verbonden Partijen te krijgen, kennis vergaren over deze verbonden partijen. Men moet dossierkennis op doen. Dit lukt de ene fractie beter dan de andere. Het opdoen van kennis kost veel tijd, en met name de kleinere fracties kunnen de benodigde inspanningen niet over meerdere personen verdelen. Dit leidt ertoe dat de kennis en expertise omtrent Verbonden Partijen binnen de raad niet op het zelfde niveau ligt. De één (ene fractie) weet meer dan de ander (andere fractie). Sleutelwoord hier bij is “beschikbare capaciteit” van de raadsleden. Raadsleden klagen wel eens over de tijd die het raadswerk van hun vergt, en dat vindt het college goed te begrijpen.

Grenzen van de raad

Sommige zaken bij verbonden partijen zijn vertrouwelijk. De Portefeuillehouders zouden dit soms ook wel/wellicht anders willen zien, maar ook zij zijn gehouden aan het handhaven van vertrouwelijkheid binnen de Verbonden Partij. Raadsleden hebben daardoor het gevoel dat ze tegen een muur aanlopen. Er valt dan een gat in de info-voorziening, maar dat kan ook niet anders. De wethouder kan helaas niet alles delen. Als laatste “noodrem” kan uitstappen uit de Verbonden Partij worden gekozen, maar dat kan vaak helemaal niet (bijvoorbeeld GGD). Belangrijk is dat de raad er een realistische benadering erop na houdt. Verbonden partijen zijn er niet voor niets. Grip op verbonden partijen is een moeilijke kwestie. De raad moet in het dualistisch bestel zijn positie goed kennen. De raad moet (helaas) erkennen dat er grenzen zijn. Werken met Verbonden Partijen houdt nu eenmaal tevens “op afstand zetten” in. En: hoe meer regelingen er zijn, hoe meer afstand. De wensen van de raad worden door de wethouders wel meegenomen naar de DB-vergaderingen. Echter: dat houdt dan niet in dat in het DB een meerderheid is te vinden voor de wensen van de Kerkradse raadsleden.

Struikelpunten

Gewezen wordt op het feit dat kennisoverdracht van dossiers bij nieuwe colleges niet altijd makkelijk gaat. Nieuwe portefeuillehouders ondervinden daardoor problemen bij het inwerken. Er is daardoor, bij de start van de bestuursperiode, onvoldoende inzicht in details, gevoelige kwesties en mogelijke valkuilen. Wethouders moeten daardoor soms door schade en schande wijs worden. In de raad is dit eveneens het geval. **In nieuwe mensen moet geïnvesteerd worden. Ook moet er goed nagedacht worden over de vraag wie je op welke plek in de fractie neerzet (bijvoorbeeld verdeling over de commissies), zodat de juiste man/vrouw (met de juiste achtergrond en expertise) op de juiste plaats zit.**

Sturen op hoofdlijnen

De raad moet vooral/ook sturen op hoofdlijnen. De overgrote meerderheid van de Raad doet dit ook. Een aantal raadsleden doet dit (helaas) niet voldoende. De raad moet vooral goed kennis nemen van de adviezen en voorstellen van het college. Als die inhoudelijk goed zijn en de voorstellen zijn logisch, dan kan de Raad in principe gewoon akkoord gaan. Vragen naar details mag uiteraard, maar die vragen dienen wel zo veel mogelijk vooraf, door de fracties, te worden gewogen. **Er zijn raadsleden die alle ins en outs kennen en ook over de meeste detailkennis beschikken. Dit is toe te juichen, maar het kan ook een valkuil zijn.** Ook de Portefeuillehouders sturen, zoveel mogelijk, op hoofdlijnen. Op het moment dat er detailvragen door de raadsleden worden gesteld, worden deze veelal doorgespeeld naar de (directeuren van de) Verbonden Partijen of naar ambtenaren. Die hebben immers veel meer detailkennis dan de wethouder. Vragen op politiek niveau worden (natuurlijk) altijd door de wethouder beantwoord.

WOZL

Het dossier WOZL gaat nu al twee jaar goed. Daarvoor was er sprake van een moeizame wisselwerking tussen WOZL c.q. Portefeuillehouder enerzijds en de Raad anderzijds. Thans worden de huidige wethouder complimenten gemaakt. De voormalig wethouder van Kerkrade was tevens bestuursvoorzitter van Licom. Dat bracht haar in een lastige positie. De informatieverstrekking over WOZL door het college heeft WOZL weer een beter imago gegeven. Er is sprake van een goede PR/communicatie door het college. Het college (en WOZL) krijgen alleen maar complimenten.

Centrumregeling

De wethouder van Maastricht is voor de Portefeuillehouder het primaire aanspreekpunt. De financiële afhandeling van de jeugdhulp is erg complex. Daarom is er nieuwe formatie bijgekomen bij de centrumregeling. Wachttijden mogen niet langer zijn dan vier weken. Dit neemt niet weg dat er aandacht is voor spoedgevallen. Die worden direct geholpen. De portefeuillehouder grijpt dan, desnoods zelf, direct in. Dit soort kwesties wordt, zonder vermelding van namen, met de raad gedeeld, vaak ook in informele bijeenkomsten, samen met de zorgaanbieders.

Vroeger waren er 160 aanbieders, is nu al veel minder geworden. Een probleem is dat de raad via allerhande kanalen (van zorgbehoevenden, maar ook van zorgaanbieders) dingen hoort. Die gaan vervolgens een eigen leven leiden. **Men gaat maar wat “roepen”.** Probleem van de raad is dat men te weinig tijd heeft. Ook de informele sessies worden daardoor (te) weinig bezocht. Dit zorgt voor informatieachterstand.

Kerkrade is een voortrekker als het gaat om het verbinden van instanties en beleid. Alle spelers worden zoveel mogelijk betrokken, in diverse verbanden. Voorbeeld: “samen leven”: jeugd, ouderenwerk, Wmo etc. worden met elkaar in verband gebracht. Het sociaal domein wordt daarmee integraal benaderd, met alle betrokken partijen. Bijvoorbeeld: het Actieplan Jeugd. In dit actieplan worden alle ter beschikking staande instrumenten (waaronder zorgaanbieders) bij elkaar gebracht en aan elkaar gekoppeld. De zorgaanbieders moeten met elkaar samenwerken. Kerkrade ziet daar ook op toe. Hier zijn inmiddels flinke stappen in gezet. Kerkrade heeft korte lijnen en een groot netwerk. Tevens wordt gewezen op de “WGW-pilot”: “hard”, “zacht” en veiligheid worden in de wijken met elkaar verbonden.

Zorgen bestaan er over de uitvoerbaarheid van bezuinigen, waardoor er tekorten kunnen ontstaan bij (belangrijke) leveranciers van Jeugdhulp. Er moet dan ook plannen komen om ervoor te zorgen dat deze leveranciers het hoofd boven water kunnen blijven houden. Het aanbieden van diensten onder de marktprijs is niet lang vol te houden. Het is dan ook de vraag wat er moet gebeuren om tekorten omlaag te brengen.

GGD

Het beleid van de GGD wordt samen met de partners in het maatschappelijk veld opgesteld. De GGD doet dit dus niet alleen. In 2010 en in 2014 zijn regio-bijeenkomsten gehouden waarin de koers voor de toekomst gezamenlijk is bepaald. Het succes van Kerkrade en het succes van de GGD zijn niet contrair. Gezamenlijk wordt de missie bepaald en worden piketpalen geslagen voor de toekomst. Maatwerkproducten worden in Kerkrade niet (meer) afgenomen. Deze zijn overigens binnen de GGD ook drastisch teruggebracht. De GGD houdt zich onder andere bezig met de controle op de WMO. Wordt er wel gehandeld overeenkomstig de keurmerken? Aan het slechte sterftcijfer in de regio kan de GGD niet veel doen. Dit is regionaal bepaald. Kerkrade c.q. de regio is sociaal zwak, en dat zie je terug in de sterftcijfers.

De raad krijgt vooral grip door goed te kijken naar de begrotingsvoorstellen van de GGD. Gezondheid in de regio moet integraal bekeken worden. Niet alles is echter SMART te maken op korte termijn. Het gaat om de lange termijn. Bij de GGD is de situatie anders dan (bijvoorbeeld) bij WOZL: De GGD houdt zich bezig met gezondheidsbeleid op de lange termijn. Bij WOZL zie je direct resultaat. Stel er breekt een epidemie uit: dan zal de GGD er zijn. Kijk maar naar GHOR: dan treedt men direct op en is er ook korte termijn resultaat.

Hot issue is momenteel Veilig Thuis. Dit issue kwam maandag 12 september 2016 in het DB. Het gaat hier om een nieuw product, dat gepaard gaat met veel geld. Er is een begrotingswijziging in Kerkrade noodzakelijk. Er is sprake van een formatie-uitbreiding van 21 naar 45 f.t.e. Er wordt 3 keer zoveel gevraagd dan nu.

De inhoud is bepalend bij de GGD. Het gaat om de volksgezondheid. Bij de jaarstukken 2015 c.q. begroting 2017 gaf de GGD aan wat er allemaal is bereikt. Dit waren goede stukken, heel goed te lezen. In juni zijn deze stukken met betrekking tot de GGD (en Kredietbank) in de commissie geweest. Het oordeel van de commissie (over de stukken) was positief.

Vragen doorschuiven naar directeur komt voor, maar dat is ook logisch. Portefeuillehouders moeten sturen op hoofdlijnen. **Vragen over bijvoorbeeld bezoldigingen van bestuurders van de GGD zijn detailkwesties.** Daar houdt een wethouder zich niet mee bezig. De wethouder neemt vragen van de raad mee naar de GGD.

Momenteel is sprake van twee actuele kwesties:

1. Twee pilotprojecten die de raad interessant vindt en waar Kerkrade aan deel wil nemen. Er zijn echter ook detailvragen, zoals vragen over salariëring en over verdeling van het budget in geval van krimp. Dit zijn vragen die (helaas) in de politieke arena worden gesteld, maar waarvan de portefeuillehouder zich afvraagt of dit soort vragen relevant zijn.

2. De GGD heeft momenteel een zeer laag weerstandsvermogen. Het is echter de vraag of dit een probleem is. Hoever mag de GGD gaan met reservevorming? Daarnaast: de gemeenten opereren nog steeds als achtervang als er iets aan de hand is, en springen dan bij c.q. moeten dan bijspringen.

Kredietbank

De verantwoordelijk Portefeuillehouder heeft, naar eigen zeggen, weinig omkijken naar de Kredietbank. Bij de Kredietbank is Schuldhulpverlening een belangrijk issue. Onlangs is een deel van de werkzaamheden van de Kredietbank “teruggegeven” aan Kerkrade; de voorkant van het SHV-traject. Mede daarom zijn twee medewerkers van de Kredietbank door Kerkrade overgenomen. Thans is sprake van een loket waarin verschillende disciplines integraal actief zijn: bijstand, schuldhulpverleningen en Impuls. De reden daarvoor is om potentiële schuldhulpverleningsgevallen in een zo vroeg mogelijk stadium te signaleren. Een van de redenen hiervoor is om potentiële schuldhulpverleningsgevallen in een zo vroeg mogelijk stadium te signaleren. Met name in de wijkteams, die heel laagdrempelig functioneren. Men hoopt daarbij op een bijkomend effect, namelijk dat burgers minder snel onder bewind gesteld worden. Uiteindelijk wordt dit echter bepaald door de rechtbank en daar heeft de gemeente niet zoveel invloed op.

De kosten van bewindvoering dalen hiermee met circa € 200.000. De bewindvoering kosten waren erg hoog. In laatste twee jaar was sprake van een stijging met 100%. Er was sprake van een open einde regeling. De Kredietbank is in het verleden altijd netjes binnen haar budget gebleven. Dat kon (onder andere) door goed gebruik te maken van een flexibele schil. Minder productie, dan ook minder mensen inzetten. Daarnaast werd er goed gepland.

10.4. Beleving van de vertegenwoordigers van de Verbonden Partijen

Afstand

Raadsleden staan te veel op afstand. Dat is het grote probleem bij Verbonden Partijen. Men moet zich afvragen of Verbonden Partijen de goede dingen doen, en of ze die dingen ook goed doen. Het moet gaan om de vraag: “komen we wel verder met elkaar?”

Relatie en vertrouwen

De relatie tussen de gemeente en de Verbonden Partijen is erg belangrijk. Er moet vertrouwen zijn. Zonder (goede) relatie kan er geen grip zijn. Als er bij een van de Verbonden Partijen iets niet goed gaat dan heeft dat direct zijn weerslag op de andere Verbonden Partijen. Men gaat dan immers twijfelen aan het instrument verbonden partijen. De gemeenten hebben het gevoel alsof ze niet alles te weten krijgen. Waar dat gevoel op gebaseerd is, is een raadsel. Kerkrade is wat dit betreft wel een uitzondering. De laatste tijd worden de Verbonden Partijen ook veel complimenten gemaakt.

Impulsief reageren

Als je, als Raadslid, iets hoort in het veld, ga dan niet meteen iets “roepen”, maar leg eerste je oor te luister. Pas hoor- en wederhoor toe! Ben niet te impulsief!

Bekendheid met de Verbonden Partij

De raadsleden hebben vaak geen flauw benul van de producten die de Verbonden Partij levert c.q. wat deze producten inhoudelijk allemaal inhouden. Als je de producten al niet kent, dan is het moeilijk om nog over grip te kunnen praten. **Onbekendheid met de kernactiviteiten is een groot probleem.** De raadsleden moeten daar veel meer tijd in steken, maar die hebben ze vaak niet.

De jaarstukken en begroting van de Verbonden Partijen zijn vaak voldoende duidelijk om te weten wat een Verbonden Partij allemaal doet. Als de raadsleden die lezen, zijn ze al een heel eind. **Raadsleden hebben het echter gewoon te druk.**

Interesse in Verbonden Partijen

De opkomst van raadsleden bij regionale bijeenkomsten worden wisselend/verschillend ervaren. Eén verbonden partij geeft aan de deze teleurstellend was, terwijl een andere Verbonden Partij zich positief over de opkomsten uitlaat. Degenen die aanwezig waren stelden echter vaak wel de verkeerde vragen.

Gezamenlijke raadscommissies (?)

Een mogelijkheid om meer grip op een Verbonden Partij te krijgen is het installeren van een **gezamenlijke Raadscommissie.** Een voorbeeld daarvan is de commissie die is gehouden in oktober jl. met betrekking tot Rd4 (Reinigingsdienst). In die commissie werd in gezamenlijkheid gesproken over de wensen die gemeenten hebben met betrekking tot de vuilophaal in 2017. RD4 zal ideeën neerleggen en de gemeenten bevragen wat ze ervan vinden. Er vindt een verkenning plaats van de beleidskaders, samen met alle raadsleden van de deelnemende gemeenten. Dit zal vervolgens input leveren voor de begrotingen van die gemeenten.

Kennisoverdracht

Bij raadswisselingen moet er kennis worden overgedragen over lopende dossiers. Sommige verbonden partijen steken hier ook zelf energie in. **Het animo om geïnformeerd te worden is echter wisselend. Men heeft vaak geen tijd.**

Details en bedrijfsvoeringkwesties

Personeels- en bedrijfsvoering kwesties gaan de raad helemaal niet aan. De raad moet zich bezig houden met beleidskaders. De inhoud is belangrijk! In Kerkrade houdt de raad zich te veel met details bezig. De meeste kwesties met betrekking tot de Verbonden Partijen die in Kerkrade de aandacht hebben van de raadsleden, zijn zaken die slechts op de zijlijn spelen. Daar gaat het in essentie niet om. **De raad moet de grote lijnen aanhouden. Accent leggen op details is een “afleidingsmanoeuvre”.** De raad denkt dan dat men met deze details grip heeft, maar houdt zichzelf een beetje voor de gek. (bijvoorbeeld vragen over het aantal managers). Met details red je het niet.

Sturing en meting

Financiën en productie meten is geen probleem, en daar is ook voldoende informatie over beschikbaar. **Effectiviteit meten is veel moeilijker.** In de eerste plaats is het aan de beleidsmedewerker van Kerkrade zélf om hier naar te kijken. Moet de Verbonden Partij die meten? Verbonden Partijen doen ook veel aan preventie. De effectiviteit hiervan is echter moeilijk meetbaar. Wat gebeurt er als je dit soort activiteiten wegbezuinigt? De raad moet zich de vraag stellen: “waar kunnen we op sturen?” Men zou kunnen gaan werken met indicatoren en/of met een stoplichtenmodel: als alles op groen staat, dan is alles okay. Daarbij moet wel de vraag worden gesteld: **heeft de Verbonden Partij ook wel voldoende (en exclusieve) invloed op de indicator.**

Productie in eigen huis

Gemeenten moeten beseffen dat, als zij productie van de Verbonden Partij in eigen huis gaan doen, dit wel gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van die Verbonden Partij. Op het moment dat dit veelvuldig, door meerdere gemeenten gebeurt, zal de overhead binnen de Verbonden Partij te hoog worden.

Uniformiteit in de regio

In de regio hebben we last van het gebrek aan uniformiteit. Elke gemeente vult het beleid op verschillende manieren in. Dat werkt niet. Er is dan te veel variatie in de uitvoering. Het sociaal domein wordt hierdoor een chaos; een lappendeken van verschillende aanpakken. De administratieve afhandeling wordt hierdoor zeer complex. Te veel couleure locale, zonder dat daarvoor redenen aan te wijzen zijn. De ambtenaren hebben allemaal verschillende meningen. Dat is de hoofdoorzaak van de lappendeken.

Kleine versus grotere gemeenten

Men heeft soms betere ervaringen met de kleinere gemeenten. Daar zitten immers ambtenaren en bestuurders met een integrale blik. Naarmate gemeenten groter worden komen er meer specialisten, die de raakvlakken met andere beleidsterreinen onvoldoende overzien.

10.5. Beleving van de gemeenteraad

Door de Rekenkamercommissie zijn alle fracties in het kader van het onderzoek geïnterviewd. Bij de gesprekken waren raadsleden, burgerfractie-leden en fractie-ondersteuners aanwezig.

Verbonden partijen algemeen

Verbonden partijen staan, in de beleving van geïnterviewden, (te) ver van de raad af. Vooral in het verleden waren verbonden partijen vaak een worsteling voor de raad. **De rol van de raad bij verbonden partijen is onduidelijk.** Vragen die zich hierbij aandienen zijn onder andere:

- Hoe ga je als raad met verbonden partijen om?
- Sturen we nu als raad wel voldoende?
- Waar moeten we/willen we eigenlijk op sturen?
- Welke invloed wil je hebben als raad en in welke mate?
- Hoe moet de relatie tussen raad en verbonden partijen er uit zien?
- Van welke soort relatie is er eigenlijk sprake: is er sprake van (bijvoorbeeld) uitbesteding, gedwongen winkelnering etc.?
- Hebben we als Raad -genoeg- geleerd van het verleden?

Raadsleden moeten/willen graag een grotere rol krijgen, maar het is dan wel de vraag of dit wel kan. **Wellicht zou (ook) de “structuur” veranderd moeten worden;** bijvoorbeeld door het toepassen van raadsregelingen. **Raadsleden leren te weinig c.q. kennis wordt onvoldoende geborgd.** Na de verkiezingen, met een nieuwe raad, moet je weer opnieuw beginnen en kennis gaan opbouwen. De overdracht naar de nieuwe raad is vaak niet goed. **Er is behoefte aan handreikingen, zodat de Raad meer grip kan krijgen.** Deze handreikingen moeten wel pragmatisch blijven. De Raad wil handvatten krijgen voor meer controle, zonder overspoeld te worden met veel informatie.

Eén van de fracties merkt op dat het risico bestaat dat de afstand van Verbonden Partijen ten opzichte van de gemeente zo groot wordt dat ze een “bolwerk” worden en “rigide” richting de burger gaan acteren. Tegenwoordig kan niks meer. Rechtmatigheid is het belangrijkste. Vroeger konden soms nog dingen (uitzonderingssituaties) lokaal “geregeld” worden (door een wethouder of zo). De vraag doet zich voor of je als raad nog wel kunt sturen op basis van eigen beleid? Dit is vooral afhankelijk van de vraag welke bestuurders in het DB (en AB) zitten. De raad moet meer uitleg krijgen over noodzaak en voor- en nadelen van Verbonden Partijen.

Minderheidsstandpunten (“Calimero-gevoel”)

Het “calimero-gevoel” doet zich voor op twee niveaus: enerzijds in de gemeenteraad zélf en anderzijds op intergemeentelijk niveau. Door sommige fracties wordt gemeld dat in de raad van Kerkrade sprake is van “17 voor en 12 tegen”. Bij besluitvorming is er soms gewoon sprake van “koppen tellen”. Ook voor wat betreft de invloed die gemeente Kerkrade heeft, worden twijfels geuit. De raad van Kerkrade stelt wel zienswijzen op, maar of die ook daadwerkelijk /voldoende landen bij de Verbonden Partijen is de vraag. Kerkrade is maar één van de X gemeenten die deelnemen aan de Verbonden Partijen. Dit roept de vraag op of Kerkrade *in zijn eentje* wel voldoende grip kan hebben/krijgen.

Contacten van raadsleden met (raadsleden van) andere gemeenten

De meerderheid van de geïnterviewden geeft aan dat er géén of (te) weinig contacten zijn in regionaal verband. Dit geldt zowel voor wat betreft contacten met raadsleden van andere gemeenten in zijn algemeenheid als voor contacten met “politieke vrienden” c.q. partijgenoten. Als er al contacten zijn, dan is dit op ad hoc basis. Raad brede conferenties in Parkstad-verband worden niet voldoende bezocht, terwijl dit wel de aangewezen plekken zijn om elkaar te treffen. Door twee fracties wordt gewezen op het voorstel om in Parkstad-verband een onderzoek te laten uitvoeren naar opvolgend werkgeverschap bij WOZL. Dit voorstel heeft het niet gehaald. Dit wordt door sommigen als een gemiste kans gezien.

Raadsregeling en/of collegeregeling?

Vanwege invoering dualisme is er (in parkstadverband) gekozen om geen raadsleden meer in AB/DB’s zitting te laten nemen. De volgende nadelen, die kleven aan raadsregelingen, worden door geïnterviewden genoemd:

- In het verleden werd vaak het quorum niet gehaald omdat er te weinig raadsleden in het AB verschenen. Dit blokkeert snelle besluitvorming.
- Het is de vraag of raadsleden in een AB/DB wel zo verstandig is. Dit ligt immers aan de persoon in kwestie: hoe communiceert hij of zij?
- Een raadslid krijgt verschillende petten op, zowel uitvoerend als controlerend. De raad moet uitsluitend controleren.
- Niet alle fracties van Kerkrade kunnen in het AB zitting nemen. Vraag is dan: wie vaardig je af?
- Kennis van raadsleden is vaak niet voldoende. Portefeuillehouders en ambtenaren hebben veel meer (en voldoende) kennis.

Deze argumenten zijn “vroeger” al gehanteerd om uitsluitend te werken met Collegeregelingen, en deze argumenten worden thans nog steeds valide geacht. Argumenten vóór een raadsregeling zijn: er is dan sprake van meer “evenwicht” en de legitimatie gaat omhoog. De wethouders staan immers te ver van de mensen af. Van belang is om tussentijds te kijken of de gekozen rechtsvorm nog wel passend c.q. wenselijk is. Deze tussentijdse evaluatie vindt echter niet/niet voldoende plaats.

Sturen

De wijze waarop raadsleden sturen verschilt. Er zijn fracties die op hoofdlijnen sturen, maar er zijn er ook die (te veel) bezig zijn met de uitvoering. Die willen bijvoorbeeld alle bedrijfsgegevens inzien (wat verdient de directeur etc.?). Effecten van beleid zijn onvoldoende in beeld. De verbonden partijen formuleren wel beleid, maar of de effecten van beleid ook gehaald worden is onduidelijk. Het “welbevinden” van de mensen in de stad is onbekend. Er is behoefte aan een soort “sociaal jaarverslag”. Wat zijn de gevolgen van de participatiewet? Waar gaan de “oude” WSW-ers heen, waar gaan jongeren heen die geen uitkering krijgen van de gemeente (toegangspoort dicht), hoe gaat het met schoolverlaat-problematiek: stijgt die of daalt die? Dit soort vragen worden allemaal niet beantwoord. Ook in het dashboard, waar de raad sinds kort over beschikt, worden de effecten van beleid niet voldoende duidelijk. Het dashboard gaat vooral in op de uitvoering en productie. Er ontbreekt een nulmeting en de doelstellingen/effecten zijn niet/onvoldoende SMART geformuleerd.

Er is onvoldoende zicht op effectiviteit en op kwaliteit. Denk bijvoorbeeld aan wachttijden en klachten in de jeugdhulp. De focus bij sturing ligt niet alleen op financiën. (Relatief) veel geld gaat in Kerkrade naar de zwakkeren in de samenleving. De raad kijkt ook naar zaken als duurzaamheid en milieu en 3D's. Geld is belangrijk, maar mensen ook. Kwaliteit heeft eveneens hoge prioriteit. Dienstverlening heeft wel zijn prijs. Er is sinds een jaar ongeveer sprake van een Burgerplatform, onder leiding van de oud gemeentesecretaris van Heerlen. Klachten en bezwaren van burgers kunnen getoetst worden aan redelijkheid en billijkheid. Hiervan heeft de raad echter nog geen (jaar-)verslag gezien.

Informatievoorziening

Bij de beantwoording van de vraag of de raad de informatievoorziening toereikend vindt, moet onderscheid worden gemaakt tussen de vorige en de huidige raadsperiode.

De vorige raadsperiode

De raad werd, volgens een aantal fracties, in het verleden vaak te weinig/te laat geïnformeerd door de portefeuillehouder(s). Bijvoorbeeld: WOZL; kwestie inzake opvolgend werkgeverschap. Hierbij was sprake van onvoldoende openheid vanuit de kant van het toenmalig College c.q. de toenmalige portefeuillehouder.

De huidige raadsperiode

De informatievoorziening vanuit de portefeuillehouders wordt in het algemeen als goed en toereikend ervaren. Ook het feit dat directeuren van Verbonden Partijen aanschuiven bij overleggen wordt als positief ervaren. De informatievoorziening om te kunnen (bij-)sturen is voldoende. De tijdigheid van de informatievoorziening gaat goed. De lijn wordt netjes gevolgd: het college verstrekt informatie aan de raad en het college is ook de plek waar de raad haar informatie vandaan haalt. Vragen worden via de mail beantwoord of via de reguliere artikel 38 (Rvo) procedure.

In Kerkrade wordt gebruik gemaakt van “verdiepingsessies”. Hierin worden zaken informeel besproken, die naderhand stilzwijgend, formeel worden gemaakt. Fracties die niet hierbij aanwezig waren lopen op die manier het risico dat ze monddood worden gemaakt¹⁸. In het najaar van 2015 was er een goede sessie in het Parkstad-Limburg-stadion m.b.t. opvolgend werkgeverschap. Deze sessie werd positief ontvangen. Deze sessie was bedoeld voor alle betrokken gemeenten, d.w.z. bestuurders en raadsleden.

Sommige fracties merken wel op dat het hun opvalt dat verantwoordelijke Portefeuillehouders te vaak, vragen vanuit de raad laten beantwoorden door ambtenaren en/of vertegenwoordigers van de Verbonden Partijen. Ze vragen zich (daardoor) af of de Portefeuillehouders wel voldoende op de hoogte zijn van alle ins en outs.

Informatie halen de raadsleden met name uit de volgende informatiebronnen:

- Stukken afkomstig van de griffie: achtergrondinformatie en dergelijke.
- De VNG-site.
- Onderzoeken op regionaal niveau.
- Website van de gemeente, met doorklikken naar sites verbonden partijen.
- Informatie van Rijksoverheid, site Binnenlandse Zaken.
- Raadsinformatiebrieven (m.b.t. WOZL).
- Notulen en vergaderstukken van de Verbonden Partijen,
- Vragen stellen aan de ambtelijke organisatie
- Commissievergaderingen
- Dashboard 3D
- Voorjaarsnota
- Uitnodigen van wethouders bij de fractievergaderingen

¹⁸ Na afloop van het onderzoek is de Rekenkamercommissie gebleken dat er tevens sprake is van onduidelijkheden rondom de wijze van besluitvorming van Verbonden Partijen, met name Rd4. In een memo van de CDA-fractie aan de de Grondgebied en EZ, dd. januari 2017 is hierover het volgende opgemerkt:

In de commissievergadering GEZ van 11 januari 2017 staan bij de ingekomen stukken 2 stukken geagendeerd met betrekking tot Rd4. Verzoek is om deze stukken voor kennisgeving aan te nemen. CDA heeft moeite met het "voor kennisgeving aannemen" van beide stukken en zou graag met de commissie GEZ een goede discussie willen voeren over de wijze waarop in dit geval als voorbeeld Rd4 de besluitvorming "handelt". Het nieuwe beleid van Rd4 heeft consequenties voor de inwoners van Kerkrade en is per 1 januari 2017 ingegaan terwijl het nieuwe beleid pas in 2e kwartaal 2017 aan commissie en raad wordt voorgelegd. Tijdens een Parkstad brede raadsinformatiebijeenkomst Rd4 eind 2016 die geagendeerd stond als informatieverstrekking is aan de aanwezigen (overigens een erg gering aantal aanwezigen) middels stellingen mogelijke wijzigingen geopperd. Het bleek dat de gewenste uitkomsten van de stellingen al vooraf in de conceptbegroting waren verwerkt. Op basis daarvan heeft Rd4 het nieuwe beleid ingevoerd terwijl de raden nog moeten instemmen c.q. hun gevoelens moeten weergeven. Daarnaast zijn de beleidsvoornemens van Rd4 in de algemene bestuursvergadering van 23 juni 2016 vastgesteld terwijl de vergadering onvoldoende quorum had; dat is door Rd4 gelegitimeerd door afwezige leden telefonisch te vragen of men akkoord is. In zijn algemeenheid constateren wij dat recentelijk gehouden raadsinformatiebijeenkomsten / raadsconferenties zoals Rd4 maar ook woonvisie en retail visie niet alleen gebruikt worden als informatieverstrekker maar ook als beleid vaststelling instrument terwijl op de uitnodiging alleen informatieverstrekking wordt vermeld.

De geschetste situatie Rd4 dient, aldus de CDA-fractie, als voorbeeld en is geen casus op zich zelf.

Dashboard 3D

Het dashboard 3D wordt door veel geïnterviewden als goed middel beschouwd. Het dashboard is in samenspraak met de raad tot stand gekomen. Dit was een goed proces. Er is geen discussie (meer) over de “waarheid” van de cijfers. De dashboard-cijfers zijn belangrijk, met name voor wat betreft het gebruik van het budget van de Kredietbank. Soms geeft het dashboard aanleiding tot vragen. Bijvoorbeeld: meer meldingen dan uiteindelijke aanvragen: hoe kan dat? Waarom worden meldingen niet afgehandeld? Leiden sommige meldingen niet tot aanvragen en zo ja: waarom niet?

Risicomanagement

Risico's krijgen volgens geïnterviewden voldoende aandacht in de P&C-stukken, ook in de voorjaarsnota en de najaarsnota. Het inschatten van het realiteitsgehalte van de getoonde cijfers met betrekking tot de risico's is voor de raad moeilijk. Men moet erop vertrouwen dat deze cijfers kloppen. In alle stukken van de Verbonden Partijen komen risico-paragrafen voor. Daarvoor hebben geïnterviewden, naar eigen zeggen, voldoende aandacht.

WOZL

Als het om de top 4 van de meest belangrijke dossiers gaat, dan staat WOZL bij veel geïnterviewden, (met stip) bovenaan. Dit dossier heeft sommigen slapeloze nachten opgeleverd. Met name het faillissement van Licom en de kwestie van het terughalen van personeel, die uiteindelijk € 5,6 miljoen heeft gekost (aandeel Kerkrade circa € 1,3 miljoen) speelden daarbij een grote rol. De verantwoording hierover vond moeizaam plaats. Er was sprake van een gereserveerde/geremde opstelling vanuit het college/portefeuillehouder en de directeur. Dit leverde gebrek aan vertrouwen op bij de Raad. De bestuursvergaderingen van WOZL waren besloten, daardoor had de raad te weinig zicht op wat er gebeurde. Het gevoel van de Kerkraadse raad was in de besluitvorming niet doorslaggevend. De kwestie inzake opvolgend werkgeverschap is niet goed aangepakt. De raad is hierover niet voldoende geïnformeerd. Vraag is echter wel of bedrijfsvoering van WOZL de raad ook daadwerkelijk aangaat. Het huidige beeld bij de sturing van WOZL is echter positiever. Het werkgebied van WOZL is (nog steeds) complex, maar de raad wordt minimaal vier keer per jaar (voldoende) bijgepraat. Van WOZL krijgt de raad tegenwoordig goede informatie vanuit het college. Vraag is en blijft echter of de raad het geld wel goed in de greep heeft. De zienswijze inzake WOZL is duidelijk: tekorten mogen niet oplopen. Maar er is sprake van een soort sterfhuisconstructie en men is onzeker over de vraag hoe dit financieel gaat uitpakken. Er zijn informatieavonden met de directie van WOZL gehouden. Dit liep erg goed. Onder andere sessies in Parkstadstadion en Overste Hof.

Centrumregeling Jeugdhulp

Opvallend is dat de geïnterviewden aan de ene kant de Jeugdhulp zeer belangrijk vinden, maar aan de andere niet goed weten wat ze aan moeten met de Centrumregeling. De centrumregeling, als *regeling*, staat het verst van de raad af. Men hoort er niet veel van. Vraag is wat deze regeling eigenlijk doet. Het is voor de raad een ver van mijn bed show. De raad weet niet eens waarom deze regeling in het leven is geroepen. Wat is eigenlijk de rol van de raad bij de centrumregeling? Is de centrumregeling niet de vreemde eend in de bijt, vergeleken met de andere drie verbonden partijen in het sociaal domein? De raad zou veel meer vragen moeten stellen over de regeling en het college moet ook veel meer informatie geven. Bij de Centrum-regeling wordt het programma onvoldoende behandeld.

De regeling produceert geen P&C-stukken, maar informatie over de programmakosten is wel terug te vinden in het Dashboard. Jeugdhulp is in Kerkrade een belangrijk issue. De raad maakt zich zorgen over de vraag of die ook wel goed verleend wordt. De regeling zelf heeft alleen betrekking op formatiekosten. Er gaan niet veel middelen in om.

De centrumregeling moet goede deals sluiten. De raad heeft de behoefte om een grotere vinger in de pap krijgen in de Centrumregeling. **Effecten en gevolgen van contracten zijn immers belangrijk.** Bij de programmakosten worden grote risico's gelopen. Open eind regelingen vormen een probleem. Deze komen ook in de risicoparagraaf aan de orde, maar worden daar wel "op een hoop gegooid".

Er is sprake van grote wachtlijsten en dat baart zorg. Bij Veilig thuis is ook sprake van wachtlijsten. Er zijn zaken kennelijk niet goed geregeld. In de jeugdhulp is veel sprake van een groot aantal leveranciers. Dat zijn er 87. Hoe kun je die op één lijn krijgen c.q. ervoor zorgen dat ze een goed product leveren? Dat is erg moeilijk. Bij veel zorgverleners is de vraag: wie kan de zorg het beste verlenen? Daar heeft de raad onvoldoende zicht op.

Een organisatie als Xonar heeft daar wel last van. Het is de vraag of de zorgverleners elkaar niet op de tenen (gaan) staan c.q. te veel met elkaar gaan concurreren. Ze moeten met elkaar samenwerken en gewoon goede zorg verlenen. Zorgaanbieders "vechten" nog te veel met elkaar. Is de inhoud van het zorgaanbod wel goed? Er treedt vaak vertraging in de zorgverlening op. Mensen worden van kastje naar de muur gestuurd. De uitvoering van de zorg is daardoor een zorgpunt.

GGD

Het beeld dat de Raad bij de (sturing van de) GGD heeft is in het algemeen goed. Van de GGD krijgt de Raad goede P&C-stukken. Daarnaast wordt er soms een RIB aan gewijd. De GGD levert goede stukken aan, heeft haar informatievoorziening perfect op orde en geeft ook goede toelichtingen op de stukken, onder andere door de directeur. De GGD is zeer transparant. De behandeling van de GGD-begroting neemt maar een half uur in beslag. "Hamerstuk".

Kredietbank

Ook de Kredietbank levert, naar de mening van de geïnterviewden, duidelijke stukken op. De kredietbank komt één keer per jaar voorbij. De Begroting van de KB wordt in een half uur behandeld.

Hoofdstuk 11: Bestuurlijke reactie van het college

Hoofdstuk 12: Nawoord van de Rekenkamercommissie Kerkrade

H1. Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

Ambtenaren:

John Widdershoven (jurist cluster Rechtsbelangen en Communicatie)	22 juni 2016
Leo Raets (contactambtenaar Centrumregeling)	29 juni 2016
Jenny Sendscheid (idem: GGD)	29 juni 2016
Wim Hesdal (idem: Kredietbank)	29 juni 2016
David Lenssen (idem: WOZL)	29 juni 2016
Bibian van der Wijst-Tripels (griffier)	18 juli 2016
Bertie Vermeersch-Dortans (Commissie-griffier)	18 juli 2016
Ruud Steijns (directeur Maatschappelijke Zorg)	25 juli 2016

Raadsfracties:

Lokaal Alternatief 4 juli 2016

- Jos Dautzenberg (raadslid)
- Caroline Szalata (fractie-ondersteuner)
- Jan Reinders (burgerraadslid)
- Betty Bremen (raadslid/fractievoorzitter)
- Moon Peerboom (burgerraadslid)

CDA 5 juli 2016

- Yannick Lataster (raadslid)
- Joyce Dahlmans (burgerraadslid)

Groen Links 5 juli 2016

- Mieke van Soest (raadslid)
- Frans Driessen (burgerfractielid)

Ouderenpartij 5 juli 2016

- Jo Paas (raadslid)

Ons Kerkrade 6 juli 2016

- Harm Jacobs

SP 6 juli 2016

- Marianne Laumann
- Ad van Beek

PvdA 7 juli 2016

- René Van Drunen
- Andrew Van Horssen

<u>Burgerbelangen</u>		7 juli 2016
Winand Heijltjes		
<u>VVD</u>		20 juli 2016
Wim De Groot		
<i>Collegeleden:</i>		
Jo Schlangen:	Jeugdhulp	8 sept 2016
Huub Wiermans:	Sociale zaken en werkgelegenheid (WOZL/KB)	8 sept 2016
Leo Jongen:	WMO, volksgezondheid (GGD)	8 sept 2016
<i>Medewerkers/directeuren Verbonden Partijen:</i>		
Marie-José Smeets	Beleidsmedewerker Jeugdhulp Maastricht	9 sept 2016
Jan Boumans	Directeur Kredietbank	19 sept 2016
Ben Grasmeijer	Controller Kredietbank	19 sept. 2016
Fred Dijk	Directeur WOZL	28 sept 2016
Fons Bovens	Directeur GGD	14 okt. 2016
Mariëlle Dreessen	Controller GGD	14 okt. 2016

H1. Bijlage 2: Analyse Begrotingscijfers 2016

	Kerkrade	Heerlen	Sittard-G	Maastricht	Roermond	Weert	Venlo		Harderwijk	Hollands Kroon	Lingewaard	Schagen	Zwijndrecht
Bestuurlijke Samenwerking	1.859	2.910	46	670	5.688	106	4.347		530	103	266	10	1.450
Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen- en subsidies	4.009	6.368	2.637	5.778	6.203	3.450	4.162		3.545	2.977	1.097	3.090	48
Sociale werkvoorziening	25.931	33.448	17.150	23.711	14.449	9.479	15.719		5.192	4.031	6.371	5.052	4.680
Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk	0	0	0	0	0	2.110	0		0	0	0	0	0
Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid	3.003	9.922	6.845	10.039	2.432	633	7.928		1.920	2.512	1.387	1.131	1.983
Vreemdelingen	0	377	557	0	0	0	0		99	41	6	50	0
Re-integratie en participatievoorzieningen Participatiewet	1.570	14.040	8.534	9.817	5.667	2.571	11.042		1.172	434	493	420	5.311
Tehuizen	0		0	0	0	0	0		56	16	0	0	0
Kinderdagopvang	451	1.038	331	3.953	373	415	161		306	288	390	633	435
Maatwerkvoorzieningen Natura materieel Wmo	2.309	4.979	2.053	2.287	2.416	0	1.502		1.105	1.059	1.812	1.150	1.688
Maatwerkvoorzieningen Natura immaterieel Wmo	12.572	26.003	17.916	32.681	11.709	11.305	18.459		7.204	5.021	5.053	6.031	7.511
Opvang en beschermd wonen Wmo	155	35.338	-117	29.791	163	0	47.905		0	0	0	-2	110
Eigen bijdragen maatwerkvoorzieningen en opvang Wmo	-1.624	-2.837	-2.508	-4.847	0	-1.106	-2.085		-990	-766	-881	-567	0
Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd	6.581	8.246	34.393	16.267	7.423	5.849	20.665		2.965	1.303	6.281	1.856	4.769
Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd	4.298	5.028	3.639	4.141	4.137	2.049	2.165		3.014	2.130	346	2.550	3.312
PGB Wmo en Jeugd	5.775	3.735	7.649	13.291	2.062	3.134	5.959		3.711	1.538	1.803	1.175	1.463
Eigen bijdragen algemene voorzieningen Wmo en Jeugd	0	-600	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0
Individuele voorzieningen Natura Jeugd	11.792	24.432	0	21.603	7.491	4.241	13.269		7.713	4.311	5.025	5.055	0
Veiligheid, jeugdreclassering en opvang Jeugd	0	0	118	3.732	1.833	1.096	80		89	1.583	1.184	1.422	5.413
Ouderbijdragen individuele voorzieningen en opvang Jeugd	-1	0	0	-350	0	0	0		0	-49	-1	0	0
Openbare gezondheidszorg	981	3.540	2.064	3.439	50	901	3.613		849	943	683	1.066	719
Jeugdgezondheidszorg (jeugdgezondheidszorg)	0	1.289	2.610	2.529	180	964	2.585		1.100	724	785	0	1.397
totaal	79.661	177.256	103.917	178.532	72.276	47.197	157.476		39.580	28.199	32.100	30.122	40.289
inwoners	46.023	87.406	93.555	122.533	57.010	49.100	100.371		45.966	47.546	45.950	46.159	44.454
per inwoner (absoluut)	1.731	2.028	1.111	1.457	1.268	961	1.569		861	593	699	653	906
begrotingstotaal	116.396	270.481	195.247	305.016	116.972	85.911	247.041		73.009	64.451	66.527	69.969	74.015
procentueel	68%	66%	53%	59%	62%	55%	64%		54%	44%	48%	43%	54%

H4. Bijlage 3: Openbaar Lichaam

1. Algemeen

Het gemeenschappelijk openbaar lichaam is de meest voorkomende vorm van publiekrechtelijke samenwerking. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid.

Dit betekent dat het op eigen titel privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten. Het kan bijvoorbeeld overeenkomsten sluiten en roerende en onroerende zaken kopen. Aan het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam kunnen in beginsel alle gemeentelijke bevoegdheden worden overgedragen. Om die reden wordt het gemeenschappelijk openbaar lichaam gezien als de zwaarste vorm van gemeenschappelijke regeling. Het heeft een geleed bestuur. Dit houdt in dat het ten minste een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter heeft. Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het gemeenschappelijk openbaar lichaam en is eindverantwoordelijk voor wat binnen het gemeenschappelijk openbaar lichaam gebeurt. De voorzitter is naast bestuursorgaan lid en voorzitter van het algemeen bestuur *en* van het dagelijks bestuur.

De democratische legitimatie van (het bestuur van) het gemeenschappelijk openbaar lichaam is afkomstig van de deelnemers. Dit wordt verlengd lokaal bestuur genoemd. Verlengd bestuur betekent in de ogen van de wetgever dat er nauwe banden moeten zijn met de deelnemers. Die nauwe banden komen onder meer tot uitdrukking in:

- de bestuurssamenstelling;
- de verantwoordingsrelaties; en
- de financiële banden.

2. Bestuurssamenstelling

Het bestuur van het openbaar lichaam bestaat in elk geval uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.

Voorzitter

De voorzitter van het gemeenschappelijk openbaar lichaam is, net als de burgemeester, een bestuursorgaan. De voorzitter heeft eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld het in en buiten rechte vertegenwoordigen van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Daarnaast is de voorzitter altijd voorzitter van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur en ook van rechtswege lid van het dagelijks bestuur. De voorzitter is geen onafhankelijk persoon, hij wordt door het algemeen bestuur aangewezen, uit de leden van het algemeen bestuur zelf. Het is niet mogelijk een voorzitter van buiten het algemeen bestuur aan te wijzen. Het is wel mogelijk in de gemeenschappelijke regeling te bepalen dat de voorzitter afkomstig moet zijn van de vertegenwoordigers van één bepaalde deelnemer of dat het voorzitterschap rouleert.

Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur is een collegiaal bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het dagelijks bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam. Het bereidt de besluiten van het algemeen bestuur voor en voert de besluiten uit. Het dagelijks bestuur is ook verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie van het openbaar lichaam en om ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Daaruit blijkt onder meer dat het dagelijks bestuur het organisatiebelang behartigt.

Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en ten minste twee *door en uit* het algemeen bestuur te wijzen overige leden. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam kent dus een monistisch stelsel: de leden van het dagelijks bestuur zijn in beginsel altijd ook lid van het algemeen bestuur. De omvang van het dagelijks bestuur wordt verder overgelaten aan degenen die de gemeenschappelijke regeling treffen, de gemeenschappelijke regeling moet daarin voorzien. Daarbij moet wel worden opgepast dat de leden van het dagelijks bestuur nooit een meerderheid mogen vormen in het algemeen bestuur. Dat betekent dat als het dagelijks bestuur groter wordt, het algemeen bestuur automatisch groter moet worden. Ook geldt dat niet alle leden van het dagelijks bestuur afkomstig mogen zijn van één en dezelfde gemeente.

Op de regel dat leden van het dagelijks bestuur uit het algemeen bestuur komen, bestaat een uitzondering. De gemeenschappelijke regeling mag bepalen dat een beperkt aantal leden (zij mogen niet de meerderheid in het dagelijks bestuur vormen) mag worden aangewezen van ‘buiten de kring van het algemeen bestuur’. Dit zijn de zogenoemde externe leden. De aanwijzing in het dagelijks bestuur leidt er niet toe dat deze personen ook lid worden van het algemeen bestuur.

Het dagelijks bestuur is zoals gezegd een collegiaal bestuursorgaan. Dat betekent dat wanneer een besluit is genomen binnen het dagelijks bestuur, alle leden van het dagelijks bestuur zich daaraan committeren voor zover zij handelen als lid van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur besluit bij gewone meerderheid van stemmen. In beginsel heeft ieder lid één stem. Bij staking van de stemmen geeft de stem van de voorzitter de doorslag. Het dagelijks bestuur is daarmee te vergelijken met het college van burgemeester en wethouders binnen de gemeente.

Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur is het vertegenwoordigend orgaan binnen het openbaar lichaam. Dit betekent dat de deelnemers daarin zijn vertegenwoordigd. In het algemeen bestuur zijn de deelnemende bestuursorganen in beginsel allemaal vertegenwoordigd met één lid. Het is echter mogelijk om in de gemeenschappelijke regeling van deze hoofdregel af te wijken. Zo is het mogelijk te bepalen dat bepaalde deelnemers meerdere leden mogen aanwijzen. Bij een raadsregeling kunnen bijvoorbeeld ook oppositie partijen zitting nemen in het algemeen bestuur. Die keuze is aan de bestuursorganen die de gemeenschappelijke regeling treffen.

Verder kan men bepalen dat niet alle deelnemende bestuursorganen iemand afvaardigen, of dat twee of meer bestuursorganen samen één lid van het algemeen bestuur aanwijzen. Het mag echter niet zo zijn dat slechts één deelnemer is vertegenwoordigd in het algemeen bestuur.

Anders dan bij het dagelijks bestuur, is het algemeen bestuur geen collegiaal bestuursorgaan. Het algemeen bestuur is een vertegenwoordigend orgaan. Ieder lid van het algemeen bestuur vertegenwoordigt het bestuursorgaan dat hem heeft aangewezen. Leden van het algemeen bestuur stemmen dan ook niet verplicht zonder last en ruggenspraak. Dat betekent overigens niet dat zij ook automatisch met last en ruggenspraak stemmen. Dat wordt overgelaten aan ieder afzonderlijk bestuursorgaan dat een lid van het algemeen bestuur aanwijst. Duidelijk is echter dat het lid van het algemeen bestuur zijn stemrecht mag uitoefenen om het eigen individuele (gemeentelijke) belang te dienen.

“De aangewezen leden vertegenwoordigen dus de raad; [...]. Bij een juiste wijze van vertegenwoordigen zal degene die door de gemeente is aangewezen, de in de raad levende opvattingen over het voetlicht moeten brengen, óók als deze afwijken van zijn persoonlijke, politieke, opvatting. Het is uiteraard niet de bedoeling van de wetgever dat opvattingen van minderheden niet tot uitdrukking komen. Evenmin kan het zo zijn dat een vertegenwoordiger zijn eigen opvatting laat prevaleren boven de meerderheidsopvatting in de raad die hem heeft aangewezen.”

Welk bestuursorgaan de leden van het algemeen bestuur aanwijst, en dat dus door de leden van het algemeen bestuur wordt vertegenwoordigd, is afhankelijk van het type regeling. Hieronder worden de bestuursmodellen van raadsregeling, collegeregeling en gemengde regeling behandeld.

Raadsregeling

Artikel 13 lid 1 Wgr

Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door raden, bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit hun midden, met uitzondering van de voorzitter, worden aangewezen. [...]

Bij een raadsregeling worden de leden van het algemeen bestuur aangewezen door en uit de gemeenteraad. Bij een raadsregeling kunnen, als gevolg van de wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen, per 1 januari 2015 niet langer wethouders of burgemeesters zitting nemen in het algemeen bestuur. Voor gemeenschappelijke regelingen die voor 1 januari 2015 reeds bestonden en deze mogelijkheid wel kenden betekent dit dat de gemeenschappelijke regeling voor 1 januari 2016 gewijzigd moet worden. Dit is wettelijk bepaald.

Collegeregeling

Artikel 13 lid 6 Wgr

Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die uitsluitend is getroffen door colleges van burgemeester en wethouders, bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door het college uit zijn midden worden aangewezen. [...]

Bij een collegeregeling worden de leden van het algemeen bestuur door en uit het college van burgemeester en wethouders aangewezen. In het algemeen bestuur kunnen geen raadsleden worden aangewezen.

Gemengde regeling waaraan gemeenteraden deelnemen

Artikel 13 lid 1 Wgr

[...] Indien de regeling mede is getroffen door raden, bestaat het algemeen bestuur uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders worden aangewezen.

Bij een gemengde regeling waaraan de raad deelneemt worden de leden van het algemeen bestuur aangewezen door de raad. De raad kan daarbij kiezen uit de raadsleden, de burgemeester (als voorzitter van de raad) en de wethouders.

3. Verantwoordingsrelaties

Dagelijks bestuur

Artikel 19a lid 1 Wgr

Het dagelijks bestuur en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan het algemeen bestuur verantwoording schuldig over het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur.

Hierboven is besproken dat het dagelijks bestuur een collegiaal bestuursorgaan is. Hiermee is het bestuursorgaan als geheel verantwoordelijk voor het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur. Ook de afzonderlijke leden zijn verantwoording schuldig over het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur, ook als zij het daarmee in het dagelijks bestuur niet eens waren. Het dagelijks bestuur en zijn leden leggen verantwoording af aan het algemeen bestuur. Er geldt geen verantwoordingsplicht ten aanzien van het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad. Een wethouder zit niet in het dagelijks bestuur als vertegenwoordiger van het college of de raad, maar als vertegenwoordiger van het algemeen bestuur. “De Wgr voorziet uitdrukkelijk niet in een verantwoordingsplicht en een terugroepingsrecht tussen de leden van het *dagelijks* bestuur van het openbaar lichaam als zodanig enerzijds en de deelnemende gemeentebesturen anderzijds. De leden van het dagelijks bestuur hebben geen enkele verantwoordingsrelatie met de gemeentebesturen die hen hebben aangewezen. Zij hebben dit alleen ten opzichte van het algemeen bestuur. Wel zijn zij, omdat zij tevens lid zijn van het algemeen bestuur, in alle opzichten verantwoording schuldig aan het bestuursorgaan van de gemeente dat hen heeft aangewezen en aan de raden.”

Het dagelijks bestuur moet het algemeen bestuur actief alle inlichtingen geven die het algemeen bestuur voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Dit is de zogenoemde actieve informatieplicht. Mocht een lid van het dagelijks bestuur niet langer het vertrouwen van het algemeen bestuur bezitten, dan kan het algemeen bestuur dit lid van het dagelijks bestuur ontslag verlenen. Dit is de zogenoemde vertrouwensregel.

Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur staat zoals eerder beschreven aan het hoofd van het openbaar lichaam. Dat betekent dat het algemeen bestuur eindverantwoordelijk is binnen het openbaar lichaam. Het algemeen bestuur legt dan ook aan niemand verantwoording af over wat het heeft gedaan. Dat zou ook niet passen bij een vertegenwoordigend orgaan dat bij meerderheid beslist. Het is natuurlijk mogelijk dat een lid van het algemeen bestuur tegenstemt. Het algemeen bestuur moet de raad overigens wel inlichtingen verschaffen indien een of meer leden van de raad hierom verzoeken.

Omdat het algemeen bestuur geen collegiaal bestuursorgaan is, kan dit lid dan ook niet ter verantwoording worden geroepen over de keuzes van het algemeen bestuur, maar uitsluitend ‘voor het door hem in dat bestuur gevoerde bestuur’. Het lid van het algemeen bestuur kan dus alleen ter verantwoording worden geroepen over wat hij zelf in het algemeen bestuur heeft gedaan. Aan wie het lid van het algemeen bestuur wel verantwoording schuldig is, is afhankelijk van het type gemeenschappelijke regeling. Raadsregeling of gemengde regeling waaraan gemeenteraden deelnemen

Artikel 16 lid 1 Wgr

De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam [...] door de raad die dit lid heeft aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur [...] gevoerde beleid.

Bij een raadsregeling of een gemengde regeling waaraan raden deelnemen, legt het lid van het algemeen bestuur verantwoording af aan de gemeenteraad. Indien het lid niet langer het vertrouwen bezit van de raad, dan kan hij worden ontslagen.

Collegeregeling

Bij een collegeregeling lopen de lijnen anders. Het is daarbij namelijk niet de raad, maar het college van burgemeester en wethouders dat primair verantwoordelijk is.

Artikel 18 jo. art. 16 lid 1 Wgr

De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam [...] door het college van burgemeester en wethouders die dit lid heeft aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur [...] gevoerde beleid.

Het lid van het algemeen bestuur legt daarmee in elk geval verantwoording af aan het college van burgemeester en wethouders dat hem heeft aangewezen over wat hij in het algemeen bestuur heeft gedaan. Het lid van het algemeen bestuur handelt dus namens het college. Het college kan het lid ook ontslaan (als lid van het algemeen bestuur) als hij niet langer het vertrouwen bezit van het college.

Artikel 169 lid 1 Gemeentewet

Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur. Het college is dan op zijn beurt verantwoording schuldig aan de gemeenteraad over wat het lid in het algemeen bestuur heeft gedaan. Ook hier geldt, net als bij het dagelijks bestuur, dat het college een collegiaal bestuursorgaan is, maar ook dat de leden ieder individueel verantwoordelijk zijn voor wat namens het college is gedaan in het algemeen bestuur. Er geldt echter ook een rechtstreekse verantwoordelijkheid van het lid van het algemeen bestuur tegenover de raad.

Artikel 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 Wgr

De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam [...] door de raad [...], ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur [...] gevoerde beleid.

De raad heeft geen ontslagrecht ten aanzien van het lid van het algemeen bestuur, dat zal men dan via het college van burgemeester en wethouders moeten bewerkstelligen. Natuurlijk kan een wethouder als zodanig worden ontslagen, wat er automatisch toe leidt dat hij ook als lid van het algemeen bestuur verdwijnt.

4. Financiën

Een openbaar lichaam kent een eigen begroting. Het budgetrecht berust bij het algemeen bestuur, dat de begroting vaststelt. De bedragen die op die begroting zijn opgenomen, zijn verplichte uitgaven voor de gemeente. Dat betekent dat de raad deze uitgaven op de begroting moet opnemen. Het is dus belangrijk dat de raad vroegtijdig stuurt op de begroting, wil de raad iets doen aan onder meer de bijdrage. Daarvoor is de zogenoemde zienswijzenprocedure in het leven geroepen.

De procedure start met een kadernota, die het dagelijks bestuur voor 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient aan de raden van de deelnemende gemeenten stuurt. Deze kadernota dient als vroegtijdige informatie en moet de algemene financiële en beleidsmatige kaders bevatten. Gelijktijdig met de kadernota moet ook de voorlopige jaarrekening over het voorgaande begrotingsjaar aan de raden worden gezonden door het dagelijks bestuur. De raad kan deze stukken dan betrekken bij zijn zienswijze. Ten minste acht weken voordat het algemeen bestuur de begroting vaststelt, zendt het dagelijks bestuur de ontwerpbegroting aan de raden. De raad kan dan bij het dagelijks bestuur zijn zienswijze indienen, die het dagelijks bestuur meezendt aan het algemeen bestuur. Vervolgens besluit het algemeen bestuur over de begroting. De begroting moet uiterlijk 1 augustus van het jaar voorafgaande aan waarvoor deze geldt aan gedeputeerde staten worden gezonden.

H4. Bijlage 4: Formele instrumenten van de Raad volgens de Wgr en de Gemeentewet

Kadernota samenwerkingsverband

Grondslag Artikel 34b Wgr

Doel Het bestuur van het openbaar lichaam, van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan informeert de betrokken gemeenteraden voor 15 april van het jaar waarvoor de kadernota geldt over de financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor dat betreffende kalenderjaar. Hiermee krijgt de raad eerder dan voorheen al informatie over het samenwerkingsverband, zodat de raad alvast allianties kan sluiten om eventuele wijzigingen te kunnen bewerkstelligen.

Reikwijdte De kadernota gaat uitsluitend over de financiële en beleidsmatige uitgangspunten van het samenwerkingsverband als geheel, niet over de uitgangspunten die de individuele gemeenten willen bereiken. Daarnaast gaat de kadernota uitsluitend over het navolgende kalenderjaar.

Praktische toepasbaarheid De kadernota is een informatief instrument, deze wordt niet vastgesteld door de gemeenteraden, noch wordt aan de gemeenteraad om zienswijzen of iets dergelijks gevraagd. Het is uitsluitend een middel om vroegtijdig te informeren. De raad kan natuurlijk wel beraadslagen over de kadernota en de eigen vertegenwoordiger in het algemeen bestuur richtlijnen meegeven.

jaarverslag samenwerkingsverband

Grondslag Artikel 34b Wgr

Doel Het bestuur van het openbaar lichaam, van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moet voor 15 april van het jaar na afloop van waarvoor het jaarverslag geldt alvast een voorlopig jaarverslag naar de gemeenteraden sturen. Zo worden de raden vroegtijdig geïnformeerd over de financiële en beleidsmatige afwikkeling van het voorgaande kalenderjaar zodat zij dit kunnen betrekken bij hun zienswijzen op de begroting voor het navolgende kalenderjaar (of bij een eventuele begrotingswijziging voor het lopende kalenderjaar).

Reikwijdte Het voorlopig jaarverslag geeft een eerste indicatie over het afgelopen kalenderjaar voor het samenwerkingsverband. Het betreft een voorlopig verslag, nog niet alles hoeft definitief vast te staan en een accountantscontrole hoeft nog niet te hebben plaatsgevonden. Dat volgt allemaal voor 15 juli van het jaar na afloop van het betreffende kalenderjaar.

Praktische toepasbaarheid Het voorlopig jaarverslag is een informatief instrument, het verslag wordt niet vastgesteld door de gemeenteraden, noch wordt aan de gemeenteraad om zienswijzen of iets dergelijks gevraagd. Het is uitsluitend een middel om vroegtijdig te informeren.

Ontwerpbegroting samenwerkingsverband

Grondslag Artikel 35 Wgr

Doel Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie en een gemeenschappelijk orgaan moeten de ontwerpbegroting aan de raden zenden alvorens deze wordt vastgesteld.

Reikwijdte De ontwerpbegroting maakt inzichtelijk wat er het komende boekjaar gaat plaatsvinden binnen het samenwerkingsverband, zowel beleidsmatig als financieel. De ontwerpbegroting geeft daarnaast aan wat de financiële bijdrage van iedere afzonderlijke gemeente in een bepaald jaar is.

Praktische toepasbaarheid De raad kan beraadslagen over de begroting en zienswijzen indienen (zie onder de stap sturing).

Jaarverslag samenwerkingsverband

Grondslag Artikel 34 lid 3 Wgr

Doel Het bestuur van het openbaar lichaam, van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moet voor 15 juli van het jaar na afloop van waarvoor het jaarverslag geldt een definitief jaarverslag naar gedeputeerde staten en de gemeenteraden sturen. Zo worden de raden geïnformeerd over de financiële en beleidsmatige afwikkeling van het voorgaande kalenderjaar die weer als input geldt voor het eigen gemeentelijke jaarverslag (met name de paragraaf verbonden partijen).

Reikwijdte Het jaarverslag geeft een verslag over het afgelopen kalenderjaar voor het samenwerkingsverband.

Praktische toepasbaarheid Het jaarverslag is een informatief instrument, het verslag wordt niet vastgesteld door de gemeenteraden, noch wordt aan de gemeenteraad om zienswijzen of iets dergelijks gevraagd. Het is uitsluitend een middel om te informeren en verantwoorden.

jaarverslag gemeente – Paragraaf verbonden partijen

Grondslag Artikel 198 Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Doel Het jaarverslag van de gemeente kent net als de begroting een paragraaf verbonden partijen. Daarin moet het college verantwoording afleggen over het reilen en zeilen van de verbonden partijen en in hoeverre zij de door de raad in de begroting meegegeven kaders hebben uitgevoerd.

Reikwijdte Geldt alleen ten aanzien van een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft (art. 1 BBV).

Netwerksamenwerkingen vallen hier niet onder.

Praktische toepasbaarheid In de paragraaf verbonden partijen wordt de raad jaarlijks per verbonden partij geïnformeerd hoe de gemeentelijke en samenwerkingsbelangen zijn gediend en wat het financiële resultaat is.

Raadscommissie verbonden partijen

Grondslag Artikel 82 Gemeentewet

Doel De raad kan bijzondere raadscommissies instellen die toezien op de sturing en controle van gemeenschappelijke regelingen in het bijzonder of verbonden partijen in den brede.

Reikwijdte De raadscommissie kan niet meer doen dan het voorbereiden van de raadsvergadering. De commissie kan geen besluiten nemen, maar kan natuurlijk wel overleggen met het college of met raden of raadscommissie van de andere betrokken gemeenten om zo tot betere informatievoorziening te komen.

Praktische toepasbaarheid De raadscommissie kan neutrale informatievoorziening borgen, zonder direct in een politiek steekspel te geraken. De politieke weging van de feiten moet dan in de raad of een andere inhoudelijke raadscommissie plaatsvinden. De raadscommissie biedt ook een mogelijkheid om gestructureerd met andere gemeentebesturen in contact te treden.

Informatierecht t.a.v. college

Grondslag Artikel 169 Gemeentewet (zie ook artikel 155 en 25 Gemeentewet)

Doel De raad kan het college alle gewenste informatie vragen over door het college gevoerd bestuur. Dit geldt voor alles wat door of namens het college wordt besloten. Voor stukken die door het college aan de raad worden voorgelegd over het samenwerkingsverband kan geheimhouding worden opgelegd (gelet op art. 10 Wet openbaarheid bestuur) door het college.

Reikwijdte Informatie over door het college gevoerd bestuur.

Praktische toepasbaarheid De raad kan het college of individuele leden van het college in beginsel alles vragen.

Informatierecht t.a.v. eigen lid algemeen bestuur; lid gemeenschappelijk orgaan of lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie

Grondslag Artikel 16 lid 2, 18 en 19 Wgr

Doel Een lid van het algemeen bestuur, van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of van een gemeenschappelijk orgaan moet de raad alle inlichtingen geven die door een of meer leden van raad gevraagd worden.

Reikwijdte In beginsel kan alles gevraagd worden, maar het lid moet zelf natuurlijk wel over de informatie kunnen beschikken of daar naar kunnen vragen.

Praktische toepasbaarheid De praktijk laat zien dat er weinig informatie rechtstreeks aan het lid van het algemeen bestuur wordt gevraagd door de raad, althans bij collegeregelingen. Vaak richten de vragen zich tot de wethouder als lid van het college. Dat is bij collegeregelingen ook het meest wenselijk, zodat het college ook zijn verantwoordelijkheid kan pakken.

Informatierecht t.a.v. algemeen bestuur, dagelijks bestuur of voorzitter openbaar lichaam; gemeenschappelijk orgaan; bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie

Grondslag Artikel 17 Wgr

Doel Het bestuur van een openbaar lichaam (zowel het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur als de voorzitter), het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan moeten de raden alle door een of meer raadsleden gevraagde inlichtingen verschaffen. Het algemeen bestuur kan ook besloten vergaderen (conform art. 10 Wet openbaarheid bestuur) en over die stukken geheimhouding opleggen. Deze geheimhouding kan ook door dagelijks bestuur of voorzitter worden opgelegd.

Reikwijdte In beginsel mag alles gevraagd worden.

Praktische toepasbaarheid De praktijk laat zien dat er weinig informatie rechtstreeks aan een samenwerkingsverband wordt gevraagd. Dit is een goede manier om aanvullende of hele specifieke informatie te krijgen.

Rekenkamer(functie)

Grondslag Artikel 182 en 184 Gemeentewet

Doel Onderzoeken doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Daar hoort ook het door verbonden partijen gevoerde bestuur bij.

Reikwijdte Onderzoek bij openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie en gemeenschappelijk orgaan waarin gemeentebestuur participeert; onderzoek bij naamloze vennootschap en besloten vennootschap waarin gemeente(n) meer dan 50% van de aandelen heeft; andere privaatrechtelijke rechtspersonen waarbij de gemeente(n) voor minimaal 50% financieren via subsidie, lening of garantiestelling.

Praktische toepasbaarheid Gemeenteraden maken nog weinig gebruik van de mogelijkheid om extra informatie te krijgen via het rekenkameronderzoek. Rekenkamers doen nog met name onderzoek naar het gemeentelijk beleid naar verbonden partijen, maar niet naar concrete verbonden partijen. Dat zou vaker toegepast kunnen worden.

Onderzoekscommissie

Grondslag Artikel 155a Gemeentewet

Doel De raad kan een onderzoekscommissie instellen die onderzoek doet naar het handelen van het college of een van zijn leden binnen een samenwerkingsverband.

Reikwijdte De raad kan alleen onderzoeken doen t.a.v. (voormalige) leden van het college van burgemeester en wethouders, niet ten aanzien van het samenwerkingsverband.

Praktische toepasbaarheid Indien vermoeden bestaat dat een wethouder of burgemeester geen volledige informatie heeft gegeven, dan kan een nader onderzoek worden ingesteld om te kijken wat de wethouder precies allemaal gedaan heeft binnen het samenwerkingsverband.

Beantwoording college en leden college

Grondslag Artikel 169 Gemeentewet

Doel Via de verantwoordingsrelatie tussen college en raad kan de raad controleren en zijn eindverantwoordelijkheid waarmaken. Zo komt de democratische legitimatie van uitvoering van gemeentelijk beleid tot stand.

Reikwijdte Het college en zijn leden zijn slechts verantwoording schuldig over door hen gevoerd bestuur. Zij zijn geen verantwoording schuldig over handelingen van een algemeen bestuur of een dagelijks bestuur, of het bestuur van bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan.

Praktische toepasbaarheid De raad kan het college in beginsel voor alles wat het college aangaat ter verantwoording roepen. Wel moet men zich er van bewust zijn dat het college noch een individueel collegelid ter verantwoording kan worden geroepen voor dat wat een algemeen bestuur of dagelijks bestuur doet, evenmin voor wat een gemeenschappelijk orgaan of het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie doet. Bij netwerksamenwerking is het college wel volledig aanspreekbaar, omdat daar vaak met mandaat wordt gewerkt. Dat geldt evenzeer bij bijvoorbeeld omgevingsdiensten, voor zover collegebevoegdheden in mandaat worden uitgevoerd.

Verantwoording lid algemeen bestuur, lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan

Grondslag Artikel 16 lid 1, 18 en 19 Wgr

Doel Een lid van het algemeen bestuur, van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of van een gemeenschappelijk orgaan is verantwoording schuldig aan zowel de raad als het college (bij raads en collegeregelingen alleen aan de raad).

Reikwijdte Het lid is uitsluitend verantwoording schuldig over door hemzelf gevoerd bestuur. Hij is geen verantwoording schuldig over wat het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan heeft gedaan.

Praktische toepasbaarheid Het eigen lid in het algemeen bestuur, gemeenschappelijk orgaan of bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie is de vertegenwoordiger van de gemeente (zie de inleiding van dit hoofdstuk). Dat betekent dat het lid ook verantwoording moet afleggen over wat hijzelf gedaan heeft. Aan de hand van de openbare verslagen van vergaderingen van het algemeen bestuur (voor het gemeenschappelijk orgaan of het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie geldt niet altijd openbaarheid) kan eerst bekeken worden wat het eigen lid gedaan heeft.

Zienswijzeprocedure

Grondslag Artikel 35 Wgr

Doel Ten aanzien van de begroting van een samenwerkingsverband kan de raad zienswijzen indienen. De begroting van een samenwerkingsverband is een verplichte uitgave voor de gemeente, en dus is de zienswijze in het leven geroepen om de beperking op het budgetrecht van de raad weer enigszins ongedaan te maken.

Reikwijdte De zienswijze mag uitsluitend gaan over de begroting van het samenwerkingsverband en wat daarin zou moeten worden opgenomen. De zienswijze is juridisch niet bindend.

Praktische toepasbaarheid Dit instrument krijgt pas echt kracht wanneer de raad afstemt over de zienswijzen met andere vertegenwoordigende organen die bij de samenwerking zijn betrokken. Dan ontstaat politieke druk voor het (algemeen) bestuur van het samenwerkingsverband om daadwerkelijk iets met de zienswijze te doen.

Gemeentelijke begroting (paragraaf verbonden partijen)

Grondslag Artikel 189 Gemeentewet en BBV

Doel In de paragraaf verbonden partijen in de begroting kan de raad financiële kaders per jaar per verbonden partij meegeven aan het college.

Reikwijdte Het moet gaan om verbonden partijen van de gemeente. Indien geen sprake is van een bestuurlijk of financieel belang, dan is ook geen sprake van een verbonden partij. Zo vallen netwerksamenwerkingen buiten deze definitie.

Praktische toepasbaarheid De paragraaf maakt inzichtelijk wat de gemeenteraad met zijn verschillende verbonden partijen wil bereiken. Het college van burgemeester en wethouders kan daarop afgerekend worden. De paragraaf verbonden partijen is echter *niet* bindend voor de besturen van de verbonden partijen.

Moties

Grondslag Reglement van orde

Doel Indien de raad niet zelf bevoegd is, kan hij via moties en politieke druk altijd proberen het college gebruik te laten maken van zijn bevoegdheden tot ingrijpen bij het samenwerkingsverband.

Reikwijdte De raad kan over alles moties aannemen.

Praktische toepasbaarheid Moties richten zich in beginsel tot het college, en moeten voor het college wel uitvoerbaar zijn. Het college kan immers niet altijd besluitvorming afdwingen en een motie die dat eist kan dus nimmer uitgevoerd worden.

Verordenende bevoegdheid

Grondslag Artikel 147 en 149 Gemeentewet

Doel De raad maakt alle verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig acht. Hij kan daarbij beleidsmatige en inhoudelijke keuzes vastleggen die bindend zijn voor het college van burgemeester en wethouders en daarmee ook voor een eventueel samenwerkingsverband (tenzij verordenende bevoegdheid wordt overgedragen).

Reikwijdte De raad maakt, binnen wettelijke kaders, de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig acht.

Praktische toepasbaarheid De verordenende bevoegdheid blijft bij de meeste samenwerkingsverbanden onaangetast. Dat laat onverlet dat verordeningen wel vaak (ambtelijk) worden voorbereid door het samenwerkingsverband. In die zin zal toch vaak op enige harmonisatie van verordeningen worden gestuurd.

Beleidsregels

Grondslag Artikel 4:81 en artikel 10:16 Awb resp. artikel 10:6 Awb

Doel De raad kan beleidsregels stellen over bevoegdheden die hij aan een samenwerkingsverband heeft overgedragen (gedelegeerd). Ook het college van burgemeester en wethouders kan dat over door hem overgedragen bevoegdheden. Indien bevoegdheden niet worden gedelegeerd maar gemandateerd dan kan de mandaatgever algemene en concrete instructies geven. Mocht het college verantwoordelijk zijn, dan kan de raad natuurlijk via moties verzoeken dat het college dit doet.

Reikwijdte De raad respectievelijk het college kan alleen beleidsregels stellen over door hen overgedragen bevoegdheden, niet over andere zaken.

Praktische toepasbaarheid Bij de beleidsregels mogen geen algemeen verbindende voorschriften worden vastgesteld, het moet gaan om normen over de uitoefening van een reeds bestaande (en genormeerde) bevoegdheid.

Ontslag lid algemeen bestuur, lid bestuur bedrijfsvoeringsorganisatie of lid gemeenschappelijk orgaan

Grondslag Artikel 16 lid 4 Wgr; artikel 18 Wgr

Doel Een lid van het algemeen bestuur kan door de raad (bij een raadsregeling of gemengde regeling) of door het college (bij een collegeregeling) ontslagen worden indien hij niet langer het vertrouwen bezit van dat orgaan.

Reikwijdte Een lid van het algemeen bestuur, een lid van het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of een lid van het gemeenschappelijk orgaan kan in beginsel voor alles ontslagen worden, dat is de vertrouwensregel. Bij raads- en gemengde regelingen is de raad bevoegd tot ontslag; bij collegeregelingen komt deze bevoegdheid toe aan het college.

Praktische toepasbaarheid De praktijk laat zien dat leden van het algemeen bestuur niet zo snel worden weggestuurd voor problemen in samenwerkingsverbanden. Dat is terecht, dit zou alleen moeten geschieden wanneer het lid er echt een potje van maakt of niet langer de gemeente vertegenwoordigt.

Ontslag wethouder

Grondslag Artikel 49 Gemeentewet

Doel Een wethouder kan worden ontslagen als er niet langer vertrouwen bestaat in het functioneren van deze wethouder. Voor de burgemeester geldt dit niet.

Reikwijdte Een wethouder kan in beginsel voor alles ontslagen worden, dat is de vertrouwensregel.

Praktische toepasbaarheid De praktijk laat zien dat wethouders niet zo snel worden weggestuurd voor problemen in samenwerkingsverbanden. Dat is terecht, dit zou alleen moeten geschieden wanneer de wethouder er echt een potje van maakt. De wethouder kan er immers niks aan doen als hij overstemt wordt in het algemeen bestuur, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan.

Wijziging gemeenschappelijke regeling

Grondslag Artikel 1 en 9 lid 1 Wgr

Doel Indien blijkt dat de kaders in de gemeenschappelijke regeling zelf niet toereikend zijn, dan kan de gemeenschappelijke regeling gewijzigd worden. Hiervoor is echter, net als bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling, wel besluitvorming van alle deelnemers inclusief eventuele toestemming door vertegenwoordigende organen nodig.

Reikwijdte De gemeenschappelijke regeling kan gewijzigd worden door de deelnemers. Indien het een collegeregeling betreft heeft het college net als bij het treffen van de gemeenschappelijke regeling de toestemming van de raad nodig. In de gemeenschappelijke regeling kunnen afspraken worden gemaakt dat reeds een bepaalde meerderheid van de deelnemers tot wijziging kan komen.

Praktische toepasbaarheid Wijziging van de gemeenschappelijke regeling is een moeilijk proces, omdat een raad dit niet eenzijdig kan afdwingen. Er is overeenstemming nodig met (een meerderheid van) de overige deelnemers.

Uittreding uit gemeenschappelijke regeling

Grondslag Artikel 1 en 9 lid 1 Wgr

Doel De ultieme consequentie van democratische legitimatie: het gemeentebestuur treedt uit het samenwerkingsverband als het allemaal te gortig wordt. In de regeling zelf zal bepaald moeten worden wat de gevolgen van de uittreding zijn. Anders geldt een algemene norm waarbij nog vijf jaar deels moet worden doorbetaald alvorens men ook financieel van alle verplichtingen af is.

Reikwijdte Een deelnemer kan altijd uittreden, maar is daarbij wel gebonden aan hetgeen in de gemeenschappelijke regeling daarover is afgesproken, zoals een opzegtermijn.

Praktische toepasbaarheid Uittreding leidt vaak tot kosten, zo moet vaak personeel afvloeien en de kosten daarvoor worden door de uittreder betaald. In de gemeenschappelijke regeling kunnen afspraken worden gemaakt over de procedure voor uittreding. Indien geen afspraken bestaan over uittredingsommen (wat meestal zo is, omdat dit lastig op voorhand te bepalen is), dan hanteert de rechter vaak een afvloeiingsregeling van vijf kalenderjaren vanaf het moment van uittreding waarbij dan een bepaalde verdeelsleutel wordt gebruikt.

H5. Bijlage 5: Aanbevelingen rapport “Verband met Verbonden Partijen” (juli 2007)

Aanbeveling 1: De Nota Verbonden Partijen

Een nota Verbonden Partijen dient volgens de Rekenkamercommissies niet alleen informatie te verschaffen over:

- Uitgangspunten voor verbonden partijen als instrument voor gemeentelijk beleid (wanneer wel/niet, wanneer publiekrechtelijk, wanneer privaatrechtelijk.);
- De rolverdeling tussen raad en college, inclusief de informatievoorziening aan de raad;
- Uitgangspunten voor aansturing van de verboden partij;
- Afspraken over het onderhoud van het beleidskader/nota Verbonden Partijen;
- Afspraken over aanvullende informatie in de lijst van Verbonden Partijen.

Doch zal ook duidelijkheid moeten verschaffen over

- eventuele subsidierelaties met verbonden partijen,
- bij welke beleidsterreinen van de gemeente de verbonden partijen thuis horen,
- welke beleidsdoelstellingen de gemeenteraad wil bereiken met deze verbonden partijen.

Follow up: In de Nota Verbonden partijen (2008) is een overzicht opgenomen van alle verbonden partijen, waarbij onder andere de eventuele subsidierelaties benoemd zijn. In het zelfde overzicht staat ook benoemd welke beleidsvelden relevant zijn voor de verbonden partijen en welke doelstelling de gemeente wil bereiken met de verbonden partij.

Aanbeveling 2: Register Verbonden Partijen

De Rekenkamercommissies denken dat een tijdige actualisatie van het register verbonden partijen, alsmede een tijdige actualisatie van een nota verbonden partijen, voor iedere deelnemende gemeente van groot belang is voor de vraag “wat gaan we daarvoor doen” en in het bijzonder wie gaat dit doen. Door zicht te hebben op de actuele stand van zaken met betrekking tot verbonden partijen, kunnen deze partijen ook aangesproken worden op het realiseren van gemeentelijke doelstellingen (“wat willen we bereiken”). Zonder deze verbinding tussen doelen en uitvoering kunnen prioriteitsstellingen en de daaraan verbonden toestemmingen voor het uitgeven van gelden door gemeenteraden moeilijk realiseerbaar zijn, of gepaard gaan met de nodige efficiëntieverliezen. Op deze wijze kunnen bovendien verschillende risico’s beter beheerst worden.

Follow up: Het register verbonden partijen is in 2008 geactualiseerd, en wordt sinds dat moment ten minste tweemaal per jaar geactualiseerd. Deze informatie is niet volledig in de jaarstukken te vinden, maar raadsleden kunnen deze informatie wel opvragen. De nota verbonden partijen gaat in op de risicoprofielen van verbonden partijen, en per verbonden partij worden in de nota ook eventuele financiële risico’s benoemd.

Aanbeveling 3: Nota Verbonden Partijen

De Rekenkamercommissies Voerendaal, Kerkrade en Brunssum doen de gemeenteraden van Voerendaal, Kerkrade en Brunssum de suggestie, toe te zien op een spoedige realisatie van een nota verbonden partijen binnen hun gemeente. Als voorbeeld voor een dergelijke nota kunnen de nota’s verbonden partijen van de gemeenten Landgraaf en Onderbanken dienen. Wel strekt het de aanbeveling ook rekening te houden met aanbeveling 1 in deze.

Follow up: deze nota is door Kerkrade inmiddels opgesteld en door de Raad in 2008 vastgesteld.

Aanbevelingen 4 tot en met 10: niet relevant voor dit onderzoek.

Aanbeveling 11: Verbonden Partijen in het arbeidsmarktdomein

De Rekenkamercommissies geven in overweging de voor- en nadelen te onderzoeken van het in een integraal regionaal kader plaatsten van het arbeidsmarkt- en inkomensbeleid in Parkstad-Limburg. Op deze wijze kan worden voorzien in de argumentatie met betrekking tot strategische uitgangspunten die leiden tot maatschappelijke toegevoegde waarde die elkaar op vele punten versterken. Dit zorgt er tevens voor dat er sprake is van een effectieve verdeling en verschuiving van bevoegdheden en taken op operationeel niveau tussen alle partijen die zich in dit domein voordoen.

Op deze wijze kunnen de risico's van sociale diensten, sociale kredietbanken, het werkvoorzieningsschap en een groot SW-bedrijf met elkaar gedeeld worden in een cluster en is er tevens een perspectief op het benutten van meerdere vormen van alternatieve financiering (bijvoorbeeld ten aanzien van re-integratie, onderwijs en bedrijfsfinanciering), dan dat slechts de gemeentebegroting dient als slot op de deur voor tegenvallende uitgaven aan de WWB en Licom.

Voorbeeld: Licom en nieuwe Verbonden Partijen als innovatieve dienstenontwikkelaar

Vergelijkbare combinaties van gemeentelijk beleid met Verbonden Partijen in het arbeid- en inkomensdomein zijn er ook te maken rondom het soort werkzaamheden dat een SW-bedrijf kan doen. Door haar schaalgrootte moet Licom vrij gemakkelijk in staat worden geacht organisatorische innovaties tot stand te brengen, waardoor er bijvoorbeeld dienstenbedrijven/leer-werkbedrijven ontstaan, die gericht zijn op de leefbaarheid in buurten en kernen. Wellicht dat Rd4 daar ook van nut bij kan zijn, gezien haar aanwezigheid in buurten en kernen en haar organisatiekracht.

Klussenbedrijven als ondersteuning van de mensen die in aanmerking komen voor diensten in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, de inrichting en realisatie van zorgconcepten of de plek om in de Limburgse samenleving te integreren (inburgering) zijn andere voorbeelden. Dat hoeft Licom niet alleen te doen, doch zal vooral ook met anderen vorm gegeven kunnen worden. Zelfs de oprichting van nieuwe Verbonden Partijen is hiervoor een mogelijkheid, omdat de schaalgrootte van dergelijke dienstverlening in Parkstad Limburg de start kan zijn van een innovatieve diensteneconomie, inclusief een hernieuwde sociaal-culturele infrastructuur van servicewinkels.

Follow up: Dit onderzoek is er niet gekomen. Het college gaf in haar bestuurlijke reactie al aan dat het initiatief voor een dergelijk onderzoek vanuit de verbonden partijen zelf moeten komen¹⁹.

Aanbeveling 12: De kwaliteit van de opdrachtgever van een Verbonden Partij

Bij de vormgeving van een nieuwe Verbonden Partij is de kwaliteit van geleverde producten en diensten gebaat met een goede vormgeving van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Hiervoor is het noodzakelijk dat niet alle ambtenaren over gaan naar de Verbonden Partij op een bepaald domein, maar dat enkele (contact)ambtenaren overblijven ten behoeve van de vormgeven van het beleid en/of de invulling van de nadere wensen en doelstellingen van de gemeenteraad en het College van Burgemeesters en Wethouders.

¹⁹ Bron: Rapport doorwerking rekenkameronderzoeken RKC Kerkrade 3-12-2013

Follow up: hieraan wordt binnen Kerkrade voldaan. Alle vier de onderzochte Verbonden Partijen hebben een afzonderlijke “contactambtenaar” Er zijn ook geen ambtenaren die zijn overgegaan naar een verbonden partij. Van een overstap van alle ambtenaren naar een bepaalde verbonden partij is dan ook zeker geen sprake.

Aanbeveling 13: Klantgerichtheid versus Taakgerichtheid

Bij de inrichting van de bedrijfsvoering van een Verbonden Partij kan gekozen worden uit verschillende organisatorische modellen. Daarbij is vaak een onderscheid te maken tussen die organisatie, die hun (wettelijke) taak centraal stellen bij de inrichting van hun institutie, of de bedrijfsprocessen zo inrichten dat deze afgeleid zijn van de wensen en gedragingen van de burger als klant.

De gezamenlijke Rekenkamercommissies zijn van mening dat de doelen van de samenleving en de burgers leidend zouden moeten zijn voor de bedrijfseconomische organisatie van Verbonden Partijen. Niet slechts het Wettelijk Kader is de opmaat voor de Verbonden Partij, maar het geheel van gemeentelijke doelstellingen en wettelijke doelstellingen rondom een bepaalde groep mensen in een bepaald programma.

Een klantgerichte organisatie is daardoor niet alleen in staat belangrijke maatschappelijke doelen te bereiken, ook de klant/burger vaart wel bij deze inrichting van de publieke dienstverlening, en de financiële situatie van de Verbonden Partij hoeft hier zeker niet onder te leiden. Dit laatste wordt tevens in sterke mate beïnvloedt door de innovatiekracht die uit gaat van een juiste behandeling van burgers/klanten in het domein van de private of publieke dienstverlening.

De gezamenlijke Rekenkamercommissies geven dan ook in overweging, om de voor- en nadelen te onderzoeken ten einde na te gaan of en onder welke voorwaarden Verbonden Partijen met betrekking tot het domein zorg, werk en inkomen met één gezamenlijke “front-office” kunnen werken, net zoals dit op andere terreinen ook het geval is, of zou moeten zijn. Bovendien geeft zij in dit kader in overweging om te bezien in hoeverre op meerdere beleidsterreinen Verbonden Partijen een oplossing kunnen zijn voor het bedienen van de klant vanuit een één-loket perspectief. Het blijkt in de praktijk namelijk zeker goed te werken, of het nu grote (Rd4) of kleine Verbonden Partijen (Kompas) zijn.

Follow up: De gemeente Kerkrade streeft ernaar om tot nadrukkelijke samenwerking te komen vanuit de één-loket-gedachte. De Parkstad-gemeenten denken in dat opzicht ook aan een gezamenlijk KCC, zo blijkt uit een visiedocument uit 2010²⁰.

Aanbeveling 15: Planning en Control-cyclus Gemeenteraad en Verbonden Partijen

De gezamenlijke rekenkamercommissie doen de aanbeveling scherp te letten op een logische invulling van de informatievoorziening aan de gemeenteraden en de planning- en controlcyclus van de Verbonden Partij. Dit betekent dat strategische overwegingen (programma's en doelstellingen) het beste op een ander moment besproken moeten worden dan de uitvoering van de doelstellingen in operationele zin. Op deze wijze haken beleid, uitvoering en besluitvorming beter in elkaar dan dat alles op één moment wordt besproken, omdat op dat moment te veel zaken door elkaar gaan lopen.

²⁰ Bron: Rekenkamerrapport Doorwerking rekenkameronderzoeken RKC 3-12-2013

De voorschriften inzake gemeenschappelijke regelingen met betrekking tot het opstellen van een beleidsplan en begroting geven hiervoor al een aanzet, die het beste door de gemeenteraden gewoon gevolgd kunnen worden, waar het het beleid van Verbonden Partijen betreft. Op deze wijze kunnen ook Verbonden Partijen van een belangrijke toegevoegde waarde zijn, omdat er de tijd en ruimte is om invulling te geven aan nieuwe of veranderende doelstellingen van een gemeenteraad of de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering.

Follow up: De invulling van de informatievoorziening aan de gemeenteraad is beschreven in de nota verbonden partijen. Daarin is opgenomen welke informatie de raad ontvangt en op welk moment. Aan dit aspect wordt, mede in het kader van het “regionale initiatief”, thans uitvoering gegeven.

Aanbeveling 17: De reserves van het Werkvoorzieningsschap OZL en de Gemeenschappelijke Regeling Sociale Kredietverlening en Sociale Schuldhulpverlening

De gezamenlijke Rekenkamercommissies vinden het verbod op het aanhouden van reserves door het Werkvoorzieningsschap Oostelijk Zuid-Limburg en de GR Kredietbank Limburg niet bevorderlijk voor de duurzame uitoefening van de taken van een gemeente op het terrein van zorg, inkomen en werk. Zij constateert dat deze partijen op deze wijze worden beknot in hun innovatieve ontwikkeling. Zij geven de gemeenteraden dan ook in overweging om vermogensvorming bij het Werkvoorzieningsschap en de GR Kredietbank Limburg toe te staan die in relatie staat tot de meerjarige doelstelling van de Verbonden Partij. Ongewenst spaargedrag wordt vervolgens afgeroomd via de begroting

Follow up: De raad van de gemeente Kerkrade heeft zich nadrukkelijk uitgesproken tegen het kweken van reserves via bijvoorbeeld positieve rekeningresultaten²¹.

²¹ Bron: Rekenkamerrapport Doorwerking rekenkameronderzoeken, RKC 3-12-2013

H5. Bijlage 6: Aanbevelingen volgens rapport “Verbonden met Licom” (december 2012)

Op het moment dat deze aanbevelingen door de Rekenkamercommissies worden opgesteld, is de discussie rond de uitvoering van de SW en Licom NV zeer actueel en denken de gemeenten na over de toekomstige en toekomstbestendige structuur voor de uitvoering van de Wsw. De Rekenkamercommissies hebben echter geen onderzoek gedaan naar de meest adequate structuur voor de uitvoering, vandaar dat daarover geen aanbevelingen worden geformuleerd. Wel wordt er op ingegaan hoe de kaderstellende en controlerende taken van de raden, wat betreft governance en informatiestromen, het best geborgd kunnen worden. De aanbevelingen zijn dusdanig geformuleerd dat de keuze voor de uitvoering in principe neutraal is. En dat de bevindingen en conclusies leiden tot aanbevelingen die gaan over gemeenschappelijke regelingen die taken van gemeenten uitvoeren, eventueel in combinatie met een private onderneming. Feitelijk is voor dit onderzoek de uitvoering van de SW, met WOZL als GR en Licom als NV en alles wat mogelijk mis mocht zijn gegaan, achtergrond. Op basis van het voorgaande formuleert de Rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen.

1) Aanbevelingen met betrekking tot de informatievoorziening:

a) College: Besteed in de reguliere planning en control stukken van de gemeenten voor de raad in het hoofdstuk verbonden partijen én in de risicoparagraaf uitdrukkelijk aandacht aan de verbonden partijen met een groot bestuurlijk en financieel risico en zorg daarbij voor informatie met voldoende signaalfunctie. Voor een handreiking zie de (minimum)eisen opgenomen in Besluit Begroting en verantwoording (BBV) en het onderzoek van de Rekenkamercommissies Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf en Voerendaal naar verbonden partijen uit 2007. Update daarvoor indien nodig de Nota Verbonden Partijen.

Follow up: dit advies is opgevolgd. De Nota Verbonden Partijen is geactualiseerd. De informatievoorziening rondom Verbonden Partijen is op orde.

b) College: Leg P&C stukken (ontwerp begroting, begrotingswijzigingen, etc.) van gemeenschappelijke regelingen, zoals WOZL, steeds voor aan de raad met een begeleidend inhoudelijk ambtelijk advies.

Follow up: Dit advies is opgevolgd. Alle P&C-stukken worden voorgelegd aan en besproken in de commissie Burger en Samenleving.

c) College: Leg verslagen van het AB en DB van gemeenschappelijke regelingen, zoals WOZL, voor aan de raad of leg deze stukken ter inzage.

Follow up: Dit advies is opgevolgd. Vergaderstukken van Verbonden Partijen, voor zover deze niet vertrouwelijk zijn, zijn voor de raad toegankelijk.

d) Raad: Agendeer verbonden partijen met een hoog bestuurlijk en financieel risicoprofiel, zoals WOZL en Licom, ten minste tweemaal per jaar in de inhoudelijk en financieel verantwoordelijke vakcommissies. Daarbij brengt de verantwoordelijke portefeuillehouder verslag uit over de stand van zaken.

Follow up: Dit advies is opgevolgd. Met regelmaat worden Verbonden Partijen (met name bij P&C-documenten, maar ook bij belangrijke beleidsstukken) aan de orde gesteld in de commissie Burger en Samenleving.

e) College: Geef aan de geuite zienswijzen van de raadsfracties over de P&C-stukken van de gemeenschappelijke regeling voldoende aandacht binnen het AB. Zorg voor terugkoppeling over de verwerking en/of opvolging van de geuite zienswijzen.

Follow up: voor zover de Rekenkamercommissie dit heeft kunnen nagaan is aan dit advies voldoende gevolg gegeven.

2) Aanbevelingen met betrekking tot de benodigde kennis over de uitvoering:

a) College: Zorg voor borging van inhoudelijke en financiële expertise in het ambtelijk apparaat van de gemeente, of bij de ambtelijke apparaten van de samenwerkende gemeenten, zodat de begeleiding van de portefeuillehouders en de ambtelijke advisering van de gemeenteraad op niveau is.

Follow up: Dit advies is opgevolgd. In Kerkrade is sprake van (minimaal) één contactambtenaar per Verbonden Partij. Het samenspel tussen ambtelijke organisatie en College verloopt naar ieders tevredenheid.

b) Raad: Teneinde kennis structureel te borgen geven de Rekenkamercommissies ter overweging om een adviesraad te benoemen die gevraagd en ongevraagd advies kan geven aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling of de deelnemende gemeenten. Deze adviesraad krijgt de stukken van het AB en DB van de gemeenschappelijke regeling.

Follow up: zie hoofdtekst.

3) Aanbevelingen met betrekking tot de governance:

a) Raad: Afhankelijk van de gekozen structuur voor de uitvoering: stel elementen uit de bestaande Corporate en Public Governance codes vast waarbij ook rekening gehouden wordt met een duidelijke scheiding tussen de verschillende verantwoordelijkheden.

Follow up: dit advies is opgevolgd. In de Nota Verbonden Partijen wordt ruimschoots aandacht geschonken aan Governance-aspecten.

b) College: Bij het scheiden van de verantwoordelijkheden dient de financiële verantwoordelijkheid versterkt te worden waarbij de sociaal economische verantwoordelijk gehandhaafd blijft (dat wil zeggen dat de rollen collegeleden gescheiden worden: zowel portefeuillehouders sociale zaken als de portefeuillehouders financiën laten participeren in AB en DB van de gemeenschappelijke regeling en in geval van een NV-structuur ook in de AvA van de NV).

Follow up: zie hoofdtekst.

c) College: Ken in de statuten van de NV toezichhoudende bevoegdheden toe aan de aandeelhouders, zodat zij voldoende kennis kunnen nemen van de inhoud en risico's van de uitvoering van het beleid. Daardoor wordt de positie van de AvA ten opzichte van de raad van bestuur de raad van commissarissen van de NV versterkt.

Follow up: in dit onderzoek van de RKC komen geen NV's (meer) voor.

d) College: Toets het profiel van de raad van commissarissen van de NV op de onderdelen: kennis van en ervaring met ontwikkelingen op het snijvlak van publiek/privaat en kennis van de het beleidsveld, in het onderhavige geval de Wsw. In ieder geval zal minimaal een commissaris een sterk publiek profiel moeten hebben met bestuurlijke ervaring in de lokale overheid.

Follow up: in dit onderzoek van de RKC komen geen NV's meer voor.

e) Raad en College: In de uitvoeringscontracten dienen de gemeenten, via de gemeenschappelijke regeling, nadrukkelijker aandacht te besteden aan de financiële kaders en de sociaal economische doelstellingen die de NV moet realiseren. Gemeenten kunnen daarnaast actief beleidswensen laten opnemen in de uitvoeringscontracten.

Follow up: in dit onderzoek van de RKC is er geen sprake (meer) van een NV

f) College: Maak de structuur niet complexer dan nodig, in de huidige structuur van de uitvoering van de Wsw is er sprake van een stuurgroep, kernteam, projectgroepen en werkgroepen. Bundel de kennis, voorkom versnippering en beperk het aantal werk/project/stuur groepen.

Follow up: Uit de uiteenzetting die in het huidige Rekenkamerrapport omtrent WOZL wordt gegeven blijkt dat de structuur thans veel minder complex is, dan in de aanbeveling van december 2012 werd geschetst.

4) Aanbevelingen met betrekking tot de uitvoering van de SW:

a) Raad en College: Specifiek ten opzichte van de uitvoering van de Wsw bevelen de Rekenkamercommissies aan om de risico's te spreiden met betrekking tot het aantal SW-medewerkers over verschillende entiteiten, zodat deze niet 'too big to fail' worden.

Follow up: dit advies is inmiddels achterhaald. Licom is ontmanteld. De Wsw bestaat niet meer. Thans wordt op een andere wijze omgegaan met werkverschaffing van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

b) Raad en College: Onderzoek of samenwerking tussen de verschillende domeinen Wsw en WWB die georganiseerd zijn in gemeenschappelijke regelingen mogelijk is, waarbij integratie niet uitgesloten hoeft te worden.

Follow up: ook dit advies is inmiddels achterhaald. De bedoelde “samenwerking” en “integratie” wordt inmiddels nageleefd, in verband met het wegvallen van de Wsw en de participatiewet.

H5. Bijlage 7: Vragen m.b.t. ambtelijke inventarisatie Knelpunten en Risico's

Verbinding met de GR

Heeft de gemeente voldoende verbinding met de GR als het gaat om de volgende aspecten:

a. de prijs-kwaliteitverhouding van de dienstverlening

Antwoorden: We hebben hier als individuele gemeente beperkt invloed op. De invloed is met een omvangrijk aantal gemeenten moeizaam. De prijs wordt veelal beïnvloed door externe factoren, zoals economische factoren (arbeidsmarkt) als rijksbeleid.

b. de aansluiting van de dienstverlening op de behoefte van de gemeente

Antwoorden: GR probeert zoveel mogelijk de dienstverlening vast te leggen in overeenkomsten, waardoor bijsturing vaker alleen mogelijk wordt als er een vraag van het collectief/meerderheid ligt. Pas sinds kort wordt echt toegewerkt naar een sterfhuisconstructie, conform gemeentelijke uitgangspunten.

c. het kader van de GR (strategische visie, meerjarenbegroting) van de GR en de bijsturing daarvan?

Antwoorden: Overwegend geen knelpunten. Als gebruik gemaakt wordt van het DB is er een invloed. Als individuele gemeente is er weinig invloed wanneer een meerderheid een afwijkende mening heeft m.b.t. het kader.

Knelpunten in het functioneren als "contact-ambtenaar"

Ervaar je in je functioneren als contact/beleidsambtenaar van de GR knelpunten m.b.t. de volgende aspecten:

a. de relatie/contact met de Portefeuillehouder

Antwoorden: geen knelpunten.

b. de relatie/contact met contact/beleidsambtenaar van andere gemeenten.

Antwoorden: geen knelpunten

c. de relatie/contact met andere medewerkers van de GR

Antwoorden: overwegend geen knelpunten. Kan in één geval beter; er dienen vaak herinneringen te worden verstuurd. Stukken moeten veelvuldig worden aangepast en geretourneerd.

Knelpunten m.b.t. de GR

Zijn er met betrekking tot de GR knelpunten met betrekking tot:

a. de gemaakte afspraken over het dienstverleningsniveau en het nakomen daarvan

Antwoorden: overwegend geen knelpunten. In een enkel geval is de dienstverlening meermaals ondermaats gebleken. Soms moet aanvullende informatie opgevraagd worden om te kunnen beoordelen of afspraken zijn nagekomen.

b. de verantwoording over de geleverde prestaties

Antwoorden: overwegend geen knelpunten. In een enkel geval wordt geduid dat interne registraties nog moeizaam worden opgezet. Het is dan ook onduidelijk hoeveel uren aan Kerkrade zijn besteed.

c. de afstemming tussen het gemeentelijkbeleid en de koers van de GR

Antwoorden: overwegend geen knelpunten. Wel wordt in een enkel geval opgemerkt dat e.e.a. (op ambtelijk niveau) meer gestroomlijnd/gestructureerd kan worden. Ook wordt gemeld dat dit aspect nog onvoldoende terugkomt in de door de GR opgeleverde stukken.

d. het innemen van een ambtelijk standpunt over vanuit de GR aangereikte stukken

Antwoorden: overwegend geen knelpunten. Wel wordt in één geval opgemerkt dat het innemen van een gezamenlijk standpunt (i.v.m. veel gemeenten) moeilijk is. Tevens wordt opgemerkt dat dit onder enorme tijddruk moet plaatsvinden, waarbij de aanspraak op andere disciplines (juridisch, financieel) tussen de soep en de aardappelen door moet.

Knelpunten m.b.t. de Begrotingscyclus

Zijn er vanuit de GR knelpunten m.b.t. de begrotingscyclus, zoals:

a. de inhoud en kwaliteit van de rapportages

Antwoorden: overwegend geen knelpunten. In één geval wordt opgemerkt dat de rapportages vooral bedrijfsvoering gerelateerd zijn, met -daartussen vermengd- de ontwikkelingen op GR-niveau. Dat maakt het lastig leesbaar. Daarnaast wordt vooral de financiële ontwikkeling toegelicht en -maar beperkt- de voor de GR geldende kernopdracht (de beleidsmatige kant) Tot slot is de financiële onderbouwing niet altijd voldoende weergegeven.

b. het procedureel doorlopen van de cyclus (volgorde en timing)

Antwoorden: hier zijn de meningen verdeeld. Er worden knelpunten genoemd, te weten: Uit ervaring blijkt dat deze termijnen niet altijd haalbaar zijn voor alle gemeenten, de termijnen van de gemeenten en die van de GR staan soms op gespannen voet en de doorlooptijd is erg krap, met name voor de ambtelijke beoordeling.

Knelpunten m.b.t. de informatievoorziening

Zijn er met betrekking tot de GR knelpunten met betrekking tot de informatievoorziening zoals:

a. het aanleveren van stukken vanuit het ambtelijk apparaat van de GR

Antwoorden: overwegend geen knelpunten. In één geval wordt opgemerkt dat dit onder de maat is. Met name de organisatiestructuur van de GR is hier debet aan. De GR is niet bij machte om haar toezichhoudende taak te vervullen en haar bestuurders adequaat te adviseren. Daarbij zijn de stukken niet altijd toegeschreven op de ontvanger, de raad. Een eindredactie ontbreekt veelvuldig, gezien de taal- en tikfouten.

b. het informeren richting gemeenteraad (vanuit college en ambtelijk apparaat)

Antwoorden: overwegend geen knelpunten. In één geval wordt opgemerkt dat gemeenten regelmatig informatie ontberen, omdat een “vaste ambtelijke relatie/(overleg-)structuur” ontbreekt.

Overige vragen

Zijn er nog andere knelpunten die u wil benoemen
Zijn er risico's te benoemen die aandacht verdienen?
Zijn er oplossingen en/of ambities te formuleren
Welke adviezen kun je meegeven?

H6. Bijlage 8: gestelde vragen i.h.k.v. artikel 38 Reglement van Orde

- 8 juli 2014 : decentralisatie Awbz naar WMO
 - 29 juli 2014 : korting participatiebudget
 - 27 aug 2014 : aanbestedingen in het kader van de decentralisaties
 - 9 dec 2014 : gerechtelijke uitspraak inzake Huishoudelijke Hulp (Dantumadiel)
 - 10 feb 2015 : afzien van innen eigen bijdrage jeugdhulp
 - 11 feb 2015 : Voorschotten PGB
 - 22 feb 2015 : Dossier familie Smeets
 - 7 sept 2015 : Herbeoordeling PGB
 - 24 nov 2015 : Korting subsidie MEE Zuid-Limburg
 - 18 jan 2016 : Zorgen Cliëntenraden Jeugdhulp
 - 14 mrt 2016 : bezuinigingen in de zorg; gevolgen voor medewerkers Meander
 - 29 mrt 2016 : Kwaliteit indicaties
 - 26 mei 2016 : Besteding (onder uitputting) zorgbudget (landelijk)
 - 5 juni 2016 : Uitspraak Centrale Raad van Beroep inzake huishoudelijke verzorging
- Vanaf juni 2016 géén vragen meer m.b.t. onderzoeksterrein.

H6. Bijlage 9: Informatie volgens paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing begroting Kerkrade 2016

Rijksbezuinigingen en decentralisaties

De gevolgen van de circulaire zullen steeds vertaald worden naar de (meer)jarenbegroting. Afhankelijk van de ontwikkelingen op rijksniveau betekent dit tegenvallers danwel meevallers. Als gevolg van de bezuinigingen was de laatste jaren sprake van aanzienlijke nadelen. Hoe zich dit de komende periode zal ontwikkelen is nog uiterst onzeker. In 2016 zal in elk geval de 2e fase van de herijking van het gemeentefonds worden doorgevoerd. Dit heeft negatieve gevolgen voor de gemeente (zie ook meicirculaire 2015 / Najaarsnota 2015).

Een verdere onzekere factor vormen de decentralisaties in het sociaal domein. Het Rijk heeft op voorhand efficiencykortingen ingeboekt. Verder is sprake van een overgang naar zgn. objectieve verdeelmodellen in plaats van de huidige verdeling op basis van historische kosten. Dit pakt voor Kerkrade ongunstig uit (zie ook meicirculaire 2015 / Najaarsnota 2015). Of de naar gemeenten overgehevelde budgetten daadwerkelijk voldoende zijn om de decentralisaties te kunnen bekostigen is dus nog niet duidelijk.

WWB

Met ingang van 2015 hanteert het Rijk voor de vaststelling van het gemeentelijk aandeel in het macrobudget inkomensdeel Wwb een nieuw objectief verdeelmodel: het zogenaamde “Multiniveauperdeelmodel”. Om al te grote herverdeeleeffecten te voorkomen wordt voor de jaren 2015, 2016 en 2017 nog respectievelijk 50%, 50% en 25% van het budget bepaald aan de hand van de historische kosten (T-2). Vanaf 2018 is er sprake van volledige verdeling op basis van de objectieve verdeelkenmerken. Uit het voorlopige budget 2015 blijkt dat dit nieuwe verdeelmodel voor Kerkrade behoorlijk nadelig uitpakt. Er wordt voor 2015 geen overschot meer verwacht. Uit de van het Rijk ontvangen informatie blijkt dat het budget van Kerkrade door de afbouw van de historisch component naar 2018 toe verder zal dalen met circa € 1,8 miljoen. Om te bereiken dat het budget ook in 2018 toereikend blijft zal het Kerkrade een inspanning moeten doen om het bijstandsvolume met circa 150 uitkeringen te laten dalen. Het karakter van “open-einde-regeling” geeft echter weinig zekerheid over de meerjarige ontwikkeling van het lokale volume en hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot de landelijke ontwikkeling die bepalend is voor de omvang van het macrobudget. Wel is een nieuwe vangnetregeling in voorbereiding. Volgens voorlopige inzichten zal deze regeling een tekort van enige gemeente beperken tot circa 10% van het budget. Dat zou voor Kerkrade betekenen dat een mogelijk tekort wordt gemaximeerd tot circa € 2,5 miljoen.

WSW/WOZL

De Sociale Werkvoorziening in Oostelijk Zuid-Limburg is de afgelopen jaren geconfronteerd met diverse veranderingen. De wijzigende wetgeving in relatie tot de Wsw, het faillissement van Licom (waarvan de definitieve afwikkeling nog dient plaats te vinden), de invoering van de Participatiewet en de keuzes die de gemeenten als regievoerder maken.

Ondanks dat WOZL maximaal aan schadelastbeperking voor de gemeenten doet, is het verlies voor 2016 voor de aan de GR WOZL verbonden partijen begroot op € 8.952.000 en stijgt tot € 9.705.000 in 2019. Voornaamste oorzaak is een daling van de rijkssubsidie van € 26.000 per Wsw arbeidsjaar in 2014 tot € 24.000 in 2018, met als gevolg een toename van het subsidietekort met circa € 2.000.000 per jaar voor geheel WOZL. Aangezien de stijging van het tekort meerjarig lager ligt dan het groeiende subsidietekort, verwacht WOZL dit grotendeels binnen haar eigen geleidingen te kunnen opvangen, al blijft de exacte mate waarin nog ongewis.

Door de komst van de Participatiewet wordt de sterfhuisconstructie van WOZL verstrekt voor de doelgroep Wsw. Vanaf 1 januari 2015 is geen nieuwe instroom in de Wsw meer mogelijk. Een herschikking van de organisatie in een holding, een Beschut bv en een Detachering bv is hierbij gewenst. De organisatie zal in de komende jaren namelijk krimpen met enkele honderden Wsw-medewerkers. De frictie- en transitiekosten die hierdoor ontstaan kunnen maar ten dele worden opgevangen door doelgroepen binnen de Participatiewet.

In de meerjarige doorrekening voor de GR WOZL en de verbonden partijen is dan ook al rekening gehouden met het voortbestaan van zowel Beschut als Detachering voor de komende jaren. Hierbij zal een nadrukkelijke verbinding van het Werkgeversservicepunt (WSP) met de uitvoeringsorganisaties gelegd moeten worden. Daarmee kan expertise vanuit de bestaande infrastructuur worden ingebracht en voorkomen dat onbedoeld divers uitvoeringsorganisaties actief op de markt namens de in de GR deelnemende gemeenten op de markt tegen elkaar uitgespeeld worden. Middels de plannen van de gemeenten voor het WSP en de verbinding die daarbij met de GR WOZL en de verbonden partijen wordt voorgesteld, worden de risico's in relatie tot verschuiving van opbrengsten en frictiekosten zoveel als mogelijk gemitigeerd.

Daarnaast bestaan er nog enkele niet nader te kwantificeren risico's bij WOZL. Hierbij dient te worden gedacht aan economische risico's (zowel de detacheringstarieven, als de plaatsingsmogelijkheden van Wsw-medewerkers staan onder druk vanwege de crisis), de ontwikkelingen mbt de CAO WSW en dekkingsgraad van het pensioenfonds (de betaalbaarheid komt in het gedrang vanwege het feit dat er geen jonge deelnemers meer bijkomen), de gevolgen van de invoering van de Wet Werk en Zekerheid per 1 juli 2015 en de gevolgen van de uitspraak door de kantonrechter, inzake opvolgend werkgeverschap. Op het moment dat hierin meer duidelijkheid komt zal de raad hierover nader worden geïnformeerd.

Tevens is een punt van aandacht de relatief grote groep Wsw-professionals die in de formatie voor lijn en stafposities zijn opgenomen. Daar waar echte 'sleutelposities' niet van onderuit de doelgroep kunnen worden opgevuld bij natuurlijk verloop, bestaat het risico dat hierop cao-formatie aangesteld moet worden met hogere cao-loonkosten als gevolg.

Tot slot blijven wij de ontwikkelingen nauwgezet volgen over hoe financiering vanuit het Rijk plaatsvindt per gemeente. Met name het uitstroompercentage voor de WOZL-regio in relatie tot het landelijk gemiddelde is hier van wezenlijk belang.

Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)

Er zijn, zoals bij elke open einde regeling, onzekerheden omtrent het daadwerkelijk beroep dat burgers gaan doen op de verschillende voorzieningen.

H6. Bijlage 10: saillante passages m.b.t. Sociaal Domein in de programmabegroting 2016 gemeente Kerkrade

Beheer openbare ruimte in combinatie met sociale doelstellingen/ werkgelegenheid

De gemeente Kerkrade zoekt ook bij het onderhoud en beheer van de openbare ruimte steeds meer naar effectieve combinaties met sociale doelstellingen en werkgelegenheid. In dat kader is in maart 2015 de detacheringsovereenkomst voor 93 groen-medewerkers getekend tussen WOZL en de gemeente Kerkrade. De uitvoering in de praktijk is direct daarop gestart onder leiding van de gemeentelijke afdeling Stedelijk Beheer. In het kader van deze groepsdetachering is ook een zeer grote hoeveelheid machines, gereedschappen en bedrijfsvoertuigen overgegaan van de voormalige WOZL-locatie in Landgraaf naar de gemeentewerf aan de Hammolenweg. De gehele groepsdetachering is op tijd en binnen de beschikbare financiële middelen afgerond. Daarnaast is het proces verlopen in goed overleg met de ondernemingsraden van WOZL en gemeente Kerkrade, waardoor de rust onder alle betrokken medewerkers is gewaarborgd.

Aanspreken eigen kracht in de vorm van het leveren van tegenprestaties voor het ontvangen van een uitkering

Het college is bevoegd een belanghebbende te verplichten naar vermogen een tegenprestatie te verrichten, ook als die tegenprestatie niet direct samenhangt met arbeidsinschakeling. Dit is vastgelegd in de Participatiewet. De tegenprestatie bestaat uit de plicht om naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten, naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt. Het college bepaalt aan de hand van de individuele omstandigheden, de aard, de duur en de omvang van de aan een persoon op te leggen tegenprestatie. Het moet voor een belanghebbende duidelijk zijn welke tegenprestatie van hem verwacht wordt. Indien daarvoor dringende redenen - zoals zorgtaken - aanwezig zijn, kan het college in individuele gevallen tijdelijk ontheffing verlenen van de plicht tot het verrichten van een tegenprestatie. Net als bij het niet nakomen van de overige verplichtingen geldt voor het niet nakomen van de tegenprestatie dat er gehandhaafd wordt, de bijstand kan tijdelijk worden verlaagd overeenkomstig de gemeentelijke afstemmingsverordening

Preventieve armoedebestrijding met focus op kinderen uit armoedegezinnen

Met de stichting Leergeld, het Jeugd sportfonds en het Jeugd cultuurfonds zijn door de gemeente op basis van het vastgestelde beleidsplan "Kassa", beleidsafspraken gemaakt over het doelgericht financieel ondersteunen van activiteiten van de doelgroep kinderen en jeugdigen. Doordat de uiteindelijke aanbieders van de activiteiten rechtstreeks door genoemde intermediairs worden betaald kunnen de gelden niet op een ongewenste andere wijze worden besteed. De regeling Tegemoetkoming Sociale en Culturele activiteiten maakt het voor inwoners van Kerkrade met een laag inkomen onder voorwaarden mogelijk een (gedeeltelijke) vergoeding te krijgen om deel te nemen aan sociale en maatschappelijke activiteiten.

Versterken kwalificatieniveau WSW'ers, bijstandcliënten en wajongers door het optimaliseren van de Workshops

Als 'nieuwe' doelgroepen van de Participatiewet vormen de Wsw-ers en Wajongers alsmede de bijstandsklanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt een nieuwe uitdaging voor de gemeente Kerkrade. Alle klanten van Kerkrade met vragen op het gebied van werk, inkomen en zorg dienen zich te melden bij het 'Activerium' Kerkrade. Bij de eerste dienstverleningsgesprekken wordt expliciet gekeken naar de individuele mogelijkheden van de klanten, opgevolgd door intensieve re-integratiegesprekken alsmede een tweetal workshops waar enerzijds ingegaan wordt op de eigen verantwoordelijkheid en rechten en verplichtingen van de klant en anderzijds advisering ten aanzien van het vinden van werk of scholing plaats vindt. Hierbij worden partners als VSV en de zorgpartners uit de projectgroep 'Samen Leven' betrokken.

Monitoring nieuw beleid op de 3 D's en waar nodig bijstellen

In het voorjaar van 2013 is de gemeente Kerkrade reeds met Deloitte Consulting Nederland een partnership aangegaan met het oog op de aankomende “uitdaging” om tijdig te komen tot een passend control-systeem op de uitvoering van de 3 decentralisaties. Dit control systeem dient enerzijds aan te sluiten op de uitgangspunten van de gekozen samenwerking binnen het lokale sociale domein, dat gebaseerd is op “verantwoord loslaten” (“loslaten in vertrouwen, maar niet verlaten”), en anderzijds past bij het substantieel verhoogde financiële risico van de gemeente in de nieuwe uitvoering van de 3D's. Inmiddels is het raamwerk van de periodieke monitoring gereed en met alle gebruikers, inclusief de raadscommissie B&S, gecommuniceerd en afgestemd. In het restant van 2015 en verder in 2016 zal het ontwikkelde control-systeem nader worden ingevuld, uitgewerkt en geprofessionaliseerd. De resultaten van de periodieke monitoring worden tweemaandelijks met de raadscommissie B&S besproken.

Doorontwikkeling van het Kerkraads WMO-model met inbedding van nieuwe taken

De gezamenlijke Kerkraadse partners in de uitvoering van het model van de sociale wijkteams, t.w. zorgaanbieder Meandergroep Zuid-Limburg, welzijnsinstelling Impuls, Radar, Levanto, Wmo platform Kerkrade en de gemeente Kerkrade, hebben de handen in elkaar geslagen, met als doel een duurzaam activerings- en compensatiemodel te ontwikkelen binnen het lokale sociale domein voor de Kerkraadse burger. De samenwerking biedt een passend antwoord op de financiële uitdagingen die op alle partijen afkomen, waarbij met minder geld meer tegen een minimaal gelijkblijvende kwaliteit en tevredenheid van burgers moet worden gerealiseerd. Op 7 februari 2014 is hiertoe de genoemde samenwerking geformaliseerd middels de ondertekening van het convenant “Samen Leven”. Onderdeel van de gemaakte afspraken maakt uit de verplichting om een passende financiële bijdrage te storten in een gezamenlijk innovatiefonds, waaruit vervolgens de kosten van de uitvoering van in het kader van de doorontwikkeling en transformatie ondernomen innovatieve activiteiten kunnen worden bekostigd. In december 2014 zijn, met name als aanvullende vertegenwoordigers van de uitvoering van de nieuwe taken, de organisaties Xonar en SGL toegetreden tot het convenant Samen Leven. Vanuit de uitgangspunten en doelstellingen die in het rijksbeleid zijn geformuleerd en die vervolgens zijn herbevestigd in de Kerkraadse visie op het lokale sociale domein, is op gezamenlijke wijze in nauwe afstemming met elkaar op basis van het vastgestelde overall plan “samenhang en verbinding in het sociaal domein” en met als ondertitel “van transitie naar transformatie” de uitvoering ter hand genomen. Met toepassing van het zogenaamde 4 R model, hetgeen staat voor “Richting”, “Ruimte”, “Rekening” en “Resultaat”, wordt het transformatieproces gestuurd en beheerst. De drie algemene doelstellingen gekoppeld aan de transformatie, t.w. het versterken van de eigen kracht van de burger, het verbeteren van de eigen omgeving, en het ondersteunen bij de zorg die nodig is, worden in meer concrete kritische prestatie indicatoren (KPI's) vertaald. Innovatieve transformatie projecten en activiteiten moeten een positieve bijdrage leveren aan het realiseren van deze vastgestelde concrete doelstellingen. Nadat in 2015 reeds een voorzichtige start is gemaakt met het vormgeven aan en in uitvoering nemen van de eerste transformatieprojecten zal 2016 in het teken staan van de verdere noodzakelijke uitbreiding daarvan. Op basis van de eerste nadere analyses van de huidige situatie na transitie, zal op basis van nieuw verkregen inzichten doelgerichte nieuwe transformatie projecten en activiteiten worden ontwikkeld en opgestart. Dit geschiedt op integrale wijze met oog voor alle samenhangen en mogelijke verbindingen binnen het sociaal domein, maar ook in afstemming met de voorliggende keuzen en investeringen in het fysieke domein.

Preventie door initiatieven gericht op jeugd in samenhang met hun ouders en omgeving

Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de financiering en uitvoering van de zorg voor jeugd. Gemeenten hebben op basis van de Jeugdwet de verplichting de toegang tot jeugdhulp op een laagdrempelige en herkenbare manier te organiseren (artikelen 2.3 en 2.6 lid 1 sub b Jeugdwet). Deze transformatie van de Jeugdhulp is er onder andere op gericht om met inzet van meer op preventiegerichte zorg aan ‘de voorkant’, zwaardere geïndiceerde zorg aan de achterkant te voorkomen. De verwachting is dat die verschuiving ook leidt tot een kostenreductie: minder (dure) gespecialiseerde zorg tegenover meer (goedkopere) preventie en generalistische hulp. De veronderstelling is dat zo op den duur een kosten effectiever of in ieder geval goedkoper stelsel te realiseren is. Met ingang van 1-1-2015 investeert de gemeente op preventie door versterking van de voorliggende voorzieningen. Dit betreft zowel de vindplaatsen (peuterspeelzalen, kinderdagverblijven, scholen en consultatiebureaus) als de op preventie gerichte activiteiten vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin. Naast de versterking van de vindplaatsen is de gemeente actief betrokken bij de voorliggende voorzieningen door inzet via het Team Jeugd en Gezin en bij de toewijzing van tweedelijns zorg via het Toegangsteam Jeugdhulp.

H6. Bijlage 11: Nota verbonden partijen juli 2014. Relevante passages.

Rolverdeling in de uitvoeringsfase

Nadat de verbonden partij aan de slag is gegaan, is het de taak van het college om zicht te houden op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. Zo nodig stuurt het college bij.

De raad controleert vervolgens of de verbonden partij de taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt. De gemeentelijke begroting en het jaarverslag/jaarrekening van de verbonden partij vormen de basis voor deze controle. Daarnaast kan de raad periodieke evaluaties van de verbonden partij gebruiken om het college te controleren. Om de juiste mate van controle en sturing te kunnen uitoefenen moet het juiste informatieniveau worden bepaald. Het hangt bijvoorbeeld af van het (politieke) belang dat de raad hecht aan de uitvoering van de publieke taak door de verbonden partij en in hoe verre, en hoe vaak, zij geïnformeerd wil worden. Op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten dient in ieder geval in de gemeentelijke begroting in te worden gegaan op de belangrijkste ontwikkelingen en mutaties met betrekking tot de verbonden partijen.

Afgezien van het feit dat individuele raadsleden via hun bestuurslidmaatschap van enkele verbonden partijen invloed kunnen uitoefenen, kan de raad zelf niet rechtstreeks ingrijpen bij de verbonden partij. Het college vertegenwoordigt immers de gemeente. Bovendien zijn de mogelijkheden afhankelijk van de vorm van de verbonden partij, het aantal deelnemers en de afspraken die in de statuten van de betrokken partij zijn vastgelegd.

Het uitvoeren van een risico-analyse

Het samenwerken met verbonden partijen levert niet alleen voordelen op maar kan ook bestuurlijke en financiële risico's inhouden. Een goede samenwerking met verbonden partijen is niet alleen gebaat bij een onderling vertrouwen en het creëren van onderling draagvlak tussen gemeente en verbonden partij maar ook bij het in beeld brengen van die bestuurlijke en financiële risico's.

De specifieke eigenschappen van de verschillende vormen van samenwerking zijn van invloed op de keuze van het type verbonden partij en de wijze van inrichting van de publieke regiefunctie.

De bestuurlijke en financiële risico's beperken zich niet alleen tot het direct functioneren van de verbonden partij. Ook de omgeving van de verbonden partij, bijv. door economische ontwikkelingen of door wijziging in de wetgeving, verandert.

Bij het daadwerkelijk in kaart brengen van de risico's zijn de volgende stappen te onderkennen:

Stap	Omschrijving
1.	Analyseer de doelstelling van de verbonden partij en breng de hiervoor noodzakelijke randvoorwaarden in beeld.
2.	Breng de risico's in kaart zoals genoemd in de tabel van risicosoorten hiervoor
3.	Stel een risico-analyse op voor verbonden partij en de gemeente.
4.	Monitor de omstandigheden (risicofactoren) die van invloed zijn op de risicosoorten
5.	Kies op basis van de risico-analyse de beheersmaatregelen. Het governancemodel kan hierbij behulpzaam zijn.

Stap	Omschrijving
6.	Kijk periodiek naar de effectiviteit van de in stap 5 genomen beheersmaatregelen.

De constatering dat mogelijke risico's verschillende invalshoeken kennen en er sprake is van een voortdurende, cyclische risico-analyse geeft voeding aan de gedachte dat ten aanzien van de risico's monitoring dient plaats te vinden. Dit risicomanagement vindt zijn vertaling in het governancemodel dat in relatie tot de verbonden partij wordt gehanteerd. Dit governancemodel wordt ook wel het toezichtarrangement genoemd.

Het governancemodel

In het handboek verbonden partijen "Twee voeten in één sok" van Deloitte wordt governance omschreven als het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van *sturen, beheersen* en *toezicht houden* van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en *verantwoording afleggen* ten behoeve van belanghebbenden. In de context van de onderhavige nota is government toegespitst op de overheid. Het governancemodel gericht op de overheid wordt ook wel government governance genoemd.

Gericht op verbonden partijen kunnen de elementen van government governance als volgt worden omschreven.

Sturen

Bij het sturen van de verbonden partijen ligt het zwaartepunt bij het bepalen van de koers van de verbonden partij. Dit krijgt vorm door het vooraf afspreken en het vooraf vastleggen van afspraken over hetgeen de verbonden partij dient te realiseren, kortweg de output. Naast financiële afspraken dient vooral ook oog te zijn voor kwalitatieve doelen. Door de focus te leggen bij deze aspecten is minder aandacht noodzakelijk voor aspecten van bedrijfsvoering.

Beheersen

Met het element beheersen wordt beoogd op basis van een stelsel van maatregelen en procedures de zekerheid te verkrijgen dat de verbonden partij de doelstellingen die de gemeente heeft gesteld ten aanzien van de verbonden partij realiseert. De informatievoorziening van de verbonden partij aan de gemeente dient op voortgangsrapportages dienaangaande te zijn afgestemd. Naast financiële informatie dienen de rapportages ook kwalitatieve kengetallen te bevatten.

Toezicht houden

Met toezicht houden wil de gemeente borgen dat de continuïteit van de verbonden partij is gewaarborgd. Aangezien de verantwoordingscyclus binnen een verbonden partij niet altijd parallel loopt met de planning & controlcyclus van de gemeente en de mate waarin de gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering van de publieke taak per verbonden partij kan verschillen, is uniformiteit in het toezicht houden naar de verbonden partijen niet altijd mogelijk. De juridische constructie van de verbonden partij is derhalve mede uitgangspunt voor de omvang en de wijze van toezicht houden.

Verantwoorden

Met het element verantwoorden beoogt de gemeente vast te stellen of en in welke mate de verbonden partij de afspraken m.b.t. de output heeft gerealiseerd. In verband met de continuïteit wil de gemeente verder vaststellen of de verbonden partij de zaken financieel op orde heeft. Rechtmatigheid, efficiency en effectiviteit dienen hierbij getoetst te worden.

In ieder geval dient aan de punten in het contract tussen gemeente en verbonden partij aandacht te worden besteed. Het op basis van een mechanisme grip hebben op een verbonden partij is echter slechts één kant van de relatie tussen gemeente en verbonden partij. Het hebben van vertrouwen in kennis en ervaring van de verbonden partij is eveneens van groot belang voor de resultaatgerichtheid van de regiefunctie van de gemeente en dient dan ook te worden meegenomen in de beoordeling van de verbonden partij.

De omstandigheden waaronder in een eerder stadium is besloten tot het aangaan van een relatie met een verbonden partij kunnen in de loop van de tijd wijzigen. De tabel met risicosoorten geeft een overzicht van mogelijke oorzaken/risico's die aanleiding kunnen zijn voor een dergelijke wijziging. Het is van belang dat het gehanteerde sturingsmechanisme en de wijze van risicobeheersing aansluiten bij de actuele relatie tussen gemeente en verbonden partij. Om deze reden is het wenselijk periodiek de relatie met de verbonden partij te evalueren.

Informatieplicht college naar raad

Het college heeft een actieve en adequate informatieplicht naar de raad over het in control zijn c.q. het reilen en zeilen van de verbonden partij.

Met betrekking tot het begrip “adequaat” (juist, tijdig, volledig, betrouwbaar en relevant) is het op de eerste plaats van belang dat er een evenwicht is tussen de inzet en omvang van het beleids- en beheerinstrumentarium, zijnde een vertaling van het politieke belang dat de raad hecht aan de verbonden partij en de uitvoering door deze verbonden partij.

Bij de start van een verbonden partij (aanloopfase) dient het college de raad een voorstel aan te reiken waar in meerjarig perspectief informatie wordt verstrekt over onder meer doelen, prestaties, middelen en risico's. Eveneens dient het college de raad te informeren over de mate waarin het college in control is. Bij de start betekent dit dat de raad op basis van de beschikbare informatie zal beoordelen of het college voldoende beïnvloedingsmogelijkheden heeft.

Met betrekking tot de actualiteit van de informatie wordt de gedragslijn gevolgd dat de beschikbare informatie voortdurend wordt geactualiseerd door de ambtelijk adviseur van de betreffende verbonden partij.

In geval van gemeenschappelijke regelingen heeft de gemeenteraad het recht om hun gevoelens (zienswijze) met betrekking tot de ontwerpbegroting en met betrekking tot de vastgestelde begroting te geven (art. 35 Wgr). Het spreekt vanzelf dat de omvang en diepgang van de informatieverstrekking aan de raad evenredig is met de mate waarin voor de gemeente sprake is van een financieel risico m.b.t. de verbonden partij in kwestie.

Opgemerkt wordt dat indien de actualiteit dit vereist, de problematiek van een verbonden partij altijd onmiddellijk op de politieke agenda zal worden geplaatst. Bij gelegenheid van de begroting en de rekening wordt telkenmale een overzicht, het “Overzicht verbonden partijen”, gepresenteerd. Verder worden bij gelegenheid van de voorjaarsnota en najaarsnota enkel de belangrijkste veranderingen vermeld die in het begrotingsjaar zijn opgetreden.

H6. Bijlage 12: besproken stukken in commissie "Burgers en Samenleving"

datum	punt	WOZL	GGD	Centrum- regeling	Kredietbank	Algemeen / 3D
2014						
13- mei	8				ontwerpbesluit begroting 2015	
	9				bankreglement	
	10					procesaangepak en voortgang 3 D's
10-jun	9		begroting 2015			
	10	Begroting WOZL 2015				
	11	resultaten diverse BV's WOZL en toelichting proces vanaf faillissement				
19-jun	13					mgt-informatie Sociale Zaken
11- sep	8			ontwerp besluit inzake centrumregeling		
	10					procesaangepak en voortgang 3 D's
9-okt	5					ontwerpbesluit beleidsplan WMO
	6					ontwerpbesluit verordening WMO
	7					ontwerpbesluit Beleidsplan Jeugdhulp
2015						
13-jan	8	Herstructurering WSW, "werken is ontwikkelen en participeren" en 1e begrotingswijziging 2015				
3-feb	10	Herstructurering WSW, "werken is ontwikkelen en participeren" en 1e begrotingswijziging 2015				
	10					Stand van zaken 3 D's
	8					stand van zaken beleidsplan armoede en schulden
10-mrt	8					Eerste lijns plus gezondheidsvoorziening
	9					Tussenrapportage doelmatigheidsonderzoeken Deloitte (uitstroom en reïntegratie)
12- mei	9				ontwerpbegroting 2016	
9-jun	8		toekomstscenario's en begroting 2016			

	11	Jaarstukken 2014 en begroting 2016				
15-sep	8					kapstoknotitie samenhang en verbinding sociaal domein
	9				beleidsplan schuldhulpverlening	
	10			Wijziging centrumregeling en programmalijn jeugdhulp		
	12					stand van zaken 3 D's
4-nov	5		wijziging GR			
	6					2 maandelijkse mgt-rapportage 3 D's
10-nov	8				beleidsplan schuldhulpverlening	
	9					Actieplan werk en inkomen
	10					Presentatie zorg voor zwerfjongeren
1-dec	8	wijziging GR				
	9	2e begrotingswijziging				
	10				Wijziging GR	
2016						
15-mrt	9	presentatie inzake opvolgend werkgeverschap				
	9	1e begrotingswijziging WOZL				
	10					mgt-info 3 D's
5-apr	8	Informatievoorziening / opvolgend werkgeverschap				
10-mei	11					presentatie regionaal werkbedrijf
14-jun	8		Begroting 2017			
	9	Jaarstukken 2015 en begroting 2017				
	10					stavaza 3 D en evaluatie dashboard
16-jun	5				Begroting 2017	
	6					Arbeidsmarktbeleid Parkstad
	7					afstemmingsverordening Participatiewet
	8					presentatie service Grensoverschrijdende arbeidsmarkt.
13-sep						

4-okt	9		Regionaal gezondheidsbeleid 2016-2019			
15- nov	8		begrotingswijziging 2017			
	9	2e begrotingswijziging				
	10					evaluatie actieplan Werk en Inkomen
	11					Actieplan Jeugd
6-dec	10					Dashboard 3D

H6. Bijlage 13: overzicht raadsinformatiebrieven (RIB's)

Algemeen

- 2015/23-3: website inzake Verbonden Partijen
2016/27-5: regionale aanpak inzake Grip op Verbonden Partijen

Kredietbank

- 2016/2-11: ontwikkelingen schuldhulpverlening

Centrumregeling

- 19 juli 2016: Begroting programmalijn en Uitvoeringsplan inkoop jeugdhulp Zuid Limburg 2016.

GGD

- 2015/11-2: Huisvesting GGD
2015/31-8: Toekomstscenario's GGD

WOZL

Diversen

- 2015/24-3 Detachering 93 medewerkers groen
2015/10-4: Nieuwe HR-manager WOZL en PC-stukken
2016/25-2: Loonsverhoging vlg. cao en contract Kwekerij Schiffelers
2016/13-7: Onderzoek RKC Brunssum
2016/31-10: Voortgang Kerstensprojecten

Opvolgend werkgeverschap

- 2015/4-6: Vonnis kantonrechter
2015/12-6: idem
2015/29-6: Nabetaling en wedertewerkstelling
2015/31-8: Veiligstellen termijn hoger beroep, governance
2015/21-10: Opvolging vonnis en geen hoger beroep
2016/23-3: Dossierstukken inzake opvolgend werkgeverschap liggen ter inzage
2016/13-7: AB betreurt onderzoek RKC Brunssum

Taxi Meurs

- 2015/19-5: Faillissement Taxi Meurs (i.v.m. vervoer WOZL-medewerkers)
2015/22-5: Vervoer WOZL-medewerkers wordt overgenomen

P&C-stukken/kwartaalrapportages

- 2015/24-3: Jaarverslag 2014 en conceptbegroting 2016
2015/2-6: Rapportage Q1 2015

- 2015/17-12: Rapportage Q3 2015
- 2016/11-1: 1^e Begrotingswijziging 2016
- 2016/15-4: Jaarverslag 2015, conceptbegroting 2017 en DB weer voltallig
- 2016/3-10: 2^e begrotingswijziging
- 2016/8-12: Kwartaalrapportage Q3

H7. Bijlage 14: Risico's en Weerstandsvermogen volgens begroting WOZL 2017

A. Risico's

De GR WOZL en de verbonden partijen hebben nauwelijks de beschikking over een 'eigen' weerstandsvermogen. Er wordt jaarlijks met de gemeenten afgerekend op basis van de vastgestelde jaarrekening en het hierin vermelde resultaat. Dit betekent dat alle risico's die niet afdoende gemitigeerd kunnen worden en zich onverhoopt voordoen, volledig ten laste gebracht zullen moeten worden van de in de GR WOZL deelnemende gemeenten. De deelnemende gemeenten zijn uiteindelijk risicodragers voor de continuïteit van de GR WOZL. De GR WOZL heeft de plicht om de risico's te inventariseren, te analyseren en te beheersen. De beoordeling van risico's vindt periodiek plaats en hierover wordt gerapporteerd in de begroting en de kwartaalrapportages.

Economische en omgevingsfactoren

De wereld en ook de omgeving rondom de GR WOZL en de verbonden partijen, is en blijft flink in beweging. Recente berichtgeving hieromtrent geeft aan dat de economie weer groeiende is. Bedrijven zijn veelal nog niet voornemens tijdelijke contracten zonder meer te verlengen. Dit heeft ook een impact op de detachingscontracten van de verbonden partijen. De plaatsingsmogelijkheden van Wsw-medewerkers bij bedrijven staan mede daardoor onder druk, met als gevolg grotere kans op terugstroom van geplaatste Wsw-medewerkers.

Risico's afzetmarkt

Voor de afgesloten groepsdetacheringen geldt dat er sprake kan zijn van het stopzetten van grotere contracten door opdrachtgevers als gevolg van veranderende economische omstandigheden. De GR WOZL en de aan haar verbonden partijen sluiten zoveel mogelijk langdurige contracten (looptijd circa 5 jaar) om dit risico te mitigeren en tegelijkertijd te kunnen spreken van duurzame plaatsingen. Deze contracten zijn veelal gesloten met 'fixed pricing' of uitgestelde indexering. Dit aspect werkt beperkend op het kunnen verhogen van de toegevoegde waarde. Van belang hierbij is de juiste prijs / kwaliteitsverhouding te blijven leveren. Hoewel er sprake lijkt te zijn van een beperkte groei is het, mede gebaseerd op deze langdurige overeenkomsten, niet altijd mogelijk om de tarieven voor dienstverlening substantieel te laten stijgen. Overigens geldt voor individuele detacheringen dat de prijs per uur die voor deze vorm van dienstverlening gehanteerd wordt momenteel aan de bovenkant ligt van hetgeen landelijk mogelijk blijkt.

Geen passend werk en verbinding met de markt

Er is een stevige verbinding met de markt nodig, die anders moet worden vormgegeven dan in het verleden van de WOZL BV's het geval was. Dit betekent dat enerzijds werkgeversarrangementen ontwikkeld moeten worden, waarbij het werk bij opdrachtgevers passend gemaakt wordt voor onze doelgroep. En anderzijds dat er werk gemaakt moet worden van het Werkgeversservicepunt (WSP) in de regio, waarbij nadrukkelijk de verbinding met de uitvoeringsorganisaties gelegd moet worden. Wanneer dit niet voldoende wordt gerealiseerd, heeft dit een negatief effect op de toegevoegde waarde die met de uitvoeringsorganisaties van de GR WOZL gerealiseerd kan worden.

Vervreemding risicovolle activiteiten

Voor het bedrijfsonderdeel Beschut is het van belang om de nog risicovolle activiteiten, in het bijzonder de draad-boom-activiteit, in 2016 te vervreemden. Hiermee is in de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 rekening gehouden.

CAO-Wsw

In de begroting 2017 zijn de effecten van de cao-Wsw 2015-2018 opgenomen, waarbij het uitgangspunt is dat de cao-effecten in combinatie met de daling van de sociale werkgeverslasten en de toegezegde compensatie van de staatssecretaris van het Ministerie van Sociale Zaken leidt tot een loonkosten voordeel van circa € 0,5 mln in 2017 en 2018.

Pensioen

De pensioenpremie en de pensioenkosten zijn in 2016 aanzienlijk gedaald ten opzichte van 2015. In de begroting 2017 en de meerjarenraming is er van uitgegaan dat de pensioenpremie op het niveau van 2016 blijft. De dekkingsgraad van het PWRI (pensioenfonds Wsw) is lager dan de vereiste dekkingsgraad. Het PWRI heeft aangegeven dat met de ingang van de Participatiewet de betaalbaarheid van de opgebouwde pensioenen in het geding is. Het risico bestaat dat in de komende jaren de premies voor de werkgever mogelijk zullen gaan stijgen.

Fricatiekosten afbouw uitvoeringsorganisatie

In de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020 zijn eenmalige frictiekosten niet opgenomen. De frictiekosten kunnen ontstaan door de vermindering van het aantal arbeidsjaren, de integratie met het WSP, de vervreemding van de draadboom-activiteiten, de nieuwe beschutte werkomgeving vanaf 2017 en de kwalitatieve verbetering van de ondersteunende activiteiten. De frictiekosten zijn afhankelijk van de te maken keuzes in 2016 voor de hier voorgenoemde thema's. Deze keuzes kunnen eveneens leiden tot een ander niveau van de structurele kosten in de begroting 2017 en de meerjarenraming 2018-2020.

Kwaliteit inzet staf & lijnfuncties met cao-Wsw

In de bedrijfsvoering van de WOZL BV's is sprake van een substantieel aantal Wsw-medewerkers in staf & lijnfuncties. Voor deze groep geldt dat deze veelal vanuit de historische context en de toen geldende koers en uitgangspunten in deze functies zijn gegroeid. Met de nieuw ingestoken koers en de noodzaak om verbeterlagen door te voeren in de kwaliteit van ondersteunende- en primaire processen worden (deels) andere eisen aan deze functies gesteld dan in het verleden. Dit betekent dat het risico op een tekort aan Wsw-medewerkers in bepaalde staf & lijnfuncties op enige termijn vervangen moeten worden door CAO-medewerkers.

Participatie budget 2017

Met gemeenten zal afgestemd moeten worden welk deel van het participatiebudget 2017 (op basis van de meicirculaire) aan de doelgroep "oud Wsw" zal worden toegerekend, alsmede vaststelling van de 'fictieve' taakstelling 2017.

B. Weerstandvermogen

Het weerstandsvermogen bestaat uit de algemene reserve, de vrij aanwendbare bestemmingsreserves en de post onvoorzien in de begroting. De GR WOZL hanteert het uitgangspunt dat het niet over een eigen weerstandsvermogen hoeft te beschikken om niet-structurele financiële risico's op te kunnen vangen om zijn taken te kunnen voortzetten. Dit risico wordt -op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen- gedragen door de deelnemende gemeenten.

H7. Bijlage 15: Schema WOZL-structuur dd. 17 juni 2016

Gemeente [11x]			Raad en college stellen ter zake van de WSW/Participatiewet (PW) de gemeentelijke kaders vast.
Raad	College v. B&W	Burgemeester	



GR WOZL (Schap) [=collegeregeling]			De GR stelt - voor zover het betreft de collegebevoegdheden t.a.v. de WSW/PW- het publiekrechtelijk regionale WSW/PW-beleid vast, zoveel als mogelijk passend binnen, c.q. in het verlengde van de vastgestelde kaders van de deelnemende gemeenten (raden, college's).
Bestuur GR:		Secr.	
AB [11 wethouders]	DB [3]		
M. de Beer (Heerlen), vz,+ DB (vz) R. van der Valk (Landgraaf) plv.vz,+ DB H. Janssen (Brunssum),+ DB H. Dauven (Valkenburg a/d Geul) L. Essers (Nuth) L. Evers (Onderbanken) M. Gulpen (Simpelveld) J. Kompier (Vaals) P. Laheij (Gulpen-Wittem) P. Leunissen (Voerendaal) H. Wiermans (Kerkrade)		F. Dijk	



WOZL 1 BV			De WOZL 1 BV en onderliggende dochter BV's voeren het door de GR vastgestelde WSW/PW-beleid uit (via uitvoeringsovkn.).
AVA	Bestuur BV (directie):		
[= GR WOZL] (AB(leden) GR= gemachtigde)	Algemeen directeur	[= GR WOZL] (Secr. GR = gemachtigde; 'Directeur')	
	T. van Kroonenburg	F. Dijk	



1.	Beschut OZL BV	
AVA	Bestuur (directie)	
[= WOZL 1 BV] (=AVA WOZL 1BV)	[=WOZL 1 BV] (=Bestuur WOZL 1BV: Alg.Dir. + 'Dir.')	

2.	Detachering OZL BV	
AVA	Bestuur (directie)	
[=WOZL 1 BV] (=AVA WOZL 1BV)	[=WOZL 1 BV] (=Bestuur WOZL 1BV: Alg.Dir. + 'Dir.')	

Inlichtingen- en verantwoordingsrelatie GR

- DB(lid) heeft inlichtingen- en verantwoordingsplicht jegens AB;
- AB + DB (als bestuursorganen GR) hebben inlichtingenplicht jegens raden en colleges deelnemende gemeenten;
- AB + DB (als bestuursorganen GR) hebben geen verantwoordingsplicht jegens raad/college deelnemende gemeenten (AB is eindverantwoordelijk binnen GR; DB dient te handelen in het belang van de GR);
- het AB-lid heeft voor zijn eigen handelen/bestuur binnen het AB een verantwoordingsplicht jegens eigen college en eigen raad (behartigt immers de gemeentelijke belangen).

Directiereglement BV: Taakverdeling:

- Algemeen directeur: operationele zaken;
- Directeur (GR); gemachtigde: secr. GR: 'waakhond'.

Unanieme besluitvorming binnen directie:

Bestuur (directie) besluit steeds bij volstrekte meerderheid van stemmen.

Directiestatuut BV:

Vereiste van voorafgaande goedkeuring AVA ten aanzien van diverse bestuursbesluiten van BV's, zoals onder meer die:

- zien op onderwerpen buiten de begroting;
- betrekking hebben op positie concern-controller;
- ontslagregelingen i.k.v. opvolgend werkgeverschap;

Inlichtingen- en verantwoordingsrelatie BV

- Bestuur BV verschaft AVA alle (verlangde) inlichtingen, tenzij een zwaarwichtig belang van de BV zich daartegen verzet;
- Bestuur BV is geen inlichtingen/verantwoording verschuldigd aan GR, c.q. deelnemende gemeenten; evenwel één directielid, de directeur (GR), handelt binnen bestuur namens, c.q. conform 'wensen' GR;
- Bestuur handelt in belang van de BV, derhalve niet primair in het belang van de AVA (GR);
- 2^e gedachtestreepje (laatste zinsdeel) kan in materieel opzicht conflict opleveren met 3^e gedachtestreepje.

WOZL Ondersteuning BV (3) verleent service aan Beschut OZL BV (1) en Detachering OZL BV (2);

Geen activiteiten meer in BV's nrs. 4 t/m 8; liquideren.

--	--

3.	WOZL Ondersteuning BV	
AVA	Bestuur (directie)	
[=WOZL 1 BV] (=AVA WOZL 1BV)	[=WOZL 1 BV] (=Bestuur WOZL 1BV: Alg.Dir. + 'Dir.')	

4.	Groen OZL BV	
AVA	Bestuur (directie)	
[=WOZL 1 BV] (=AVA WOZL 1BV)	[=WOZL 1 BV] (=Bestuur WOZL 1BV: Alg.Dir. + 'Dir.')	

5.	Post OZL BV	
AVA	Bestuur (directie)	
[=WOZL 1 BV] (=AVA WOZL 1BV)	[=WOZL 1 BV] (=Bestuur WOZL 1BV: Alg.Dir. + 'Dir.')	

6.	WOZL 2 BV	
AVA	Bestuur (directie)	
[= Detachering OZL BV] (=AVA WOZL 1BV)	[=WOZL 1 BV] (=Bestuur WOZL 1BV: Alg.Dir. + 'Dir.')	

7.	WOZL 3 BV	
AVA	Bestuur (directie)	
[=WOZL 1 BV] (=AVA WOZL 1BV)	[=WOZL 1 BV] (=Bestuur WOZL 1BV: Alg.Dir. + 'Dir.')	

8.	WOZL 4 BV	
AVA	Bestuur (directie)	
[=WOZL 1 BV] (=AVA WOZL 1BV)	[=WOZL 1 BV] (=Bestuur WOZL 1BV: Alg.Dir. + 'Dir.')	

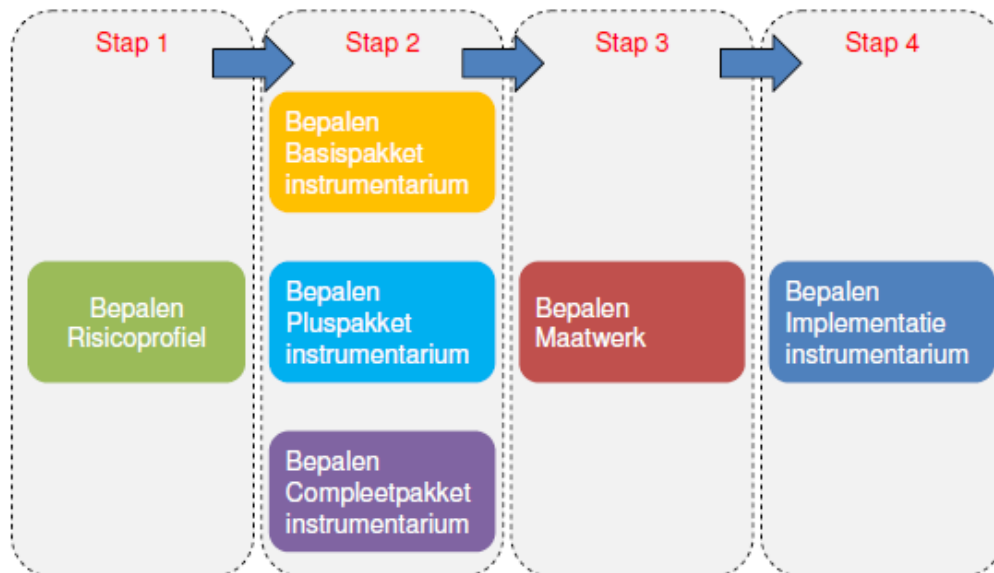
H3: Bijlage 16: Arrangementen

Bron: Nota Verbonden Partijen gemeente Alblasterdam (2015)

Werkwijze en instrumentarium

De Verbonden partijen van Alblasterdam variëren sterk in hun financiële en bestuurlijke belangen en risico's. Dit impliceert een ook variatie in de wijze en intensiviteit van sturing en toezicht. Daarom wordt gebruik gemaakt van sturing- en toezichtpakketten. Er is keuze uit een drietal pakketten. Om te bepalen welk pakket op een Verbonden partij van toepassing is wordt ieder jaar in de aanloop naar de begroting een risicoanalyse uitgevoerd (zie 3.6.2.). Deze analyse leidt tot een risicoclassificatie van alle Verbonden partijen. De analyse en de classificatie worden jaarlijks in de maand september, in de aanloop naar de begroting, met de gemeenteraad voorbereid. Het definitieve vaststellen van de analyse gebeurt bij het vaststellen van de begroting. Aan de hand van de classificatie wordt per Verbonden partij een risicoprofiel bepaald. Het risicoprofiel is een indicator voor het sturing- en toezichtpakket waarvan gebruik wordt gemaakt.

De tabel hieronder geeft schematisch weer hoe wordt gekomen tot de gewenste sturing en toezicht.



Figuur 2

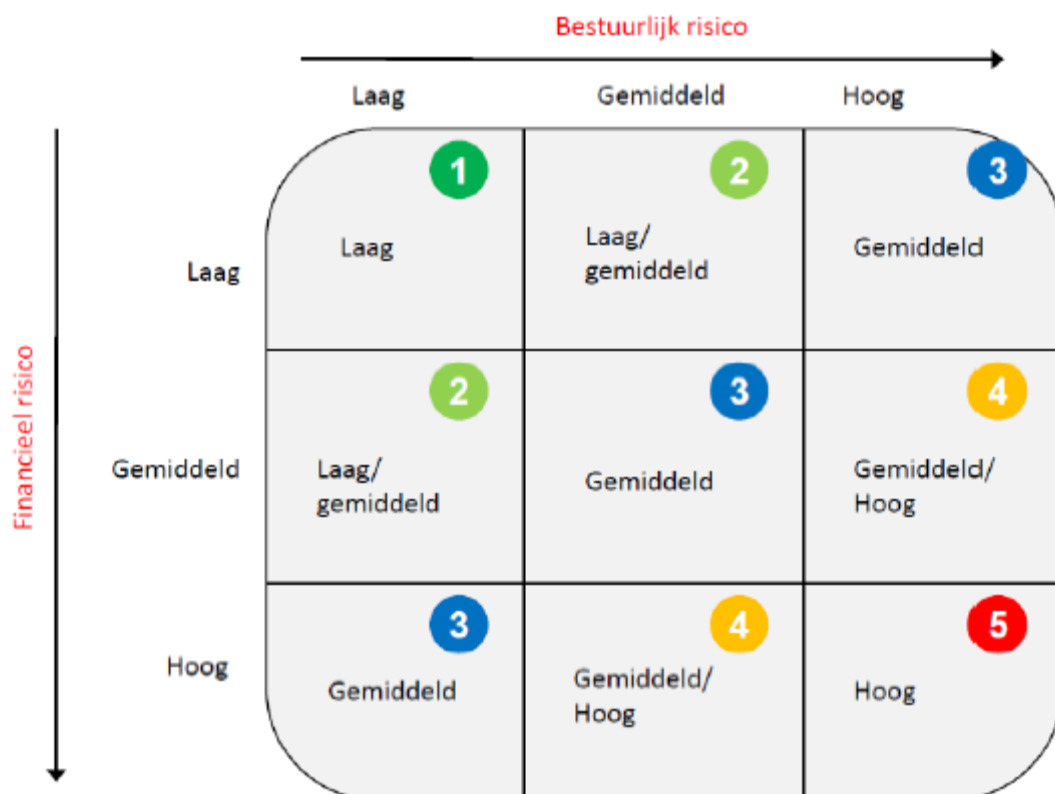
Risicoprofielen

Er kunnen vijf verschillende risicoprofielen worden onderscheiden:

1. Laag
2. Laag / gemiddeld
3. Gemiddeld
4. Gemiddeld / hoog
5. Hoog

Om het risicoprofiel van een Verbonden partij te bepalen wordt een analyse van de financiële en bestuurlijke risico's van de Verbonden partij uitgevoerd. De analyse vindt plaats door het beantwoorden van een aantal hulpvragen.

Hieronder volgt een schematische weergave van de risicoprofielen



Figuur 3

Financiële analyse

In het onderstaande schema is weergegeven op welke manier de financiële analyse wordt uitgevoerd. Er wordt een zestal vragen gesteld. De vragen richten zich voor dit onderdeel met name op de begrippen control en governance en daarmee op sturing, beheersing en toezicht. De scores op de vragen worden geanalyseerd. Wanneer overwegend 'laag' wordt gescoord wordt de conclusie van de financiële analyse ook 'laag' gescoord enzovoorts. De vragen zijn nadrukkelijk bedoeld als hulpmiddel voor het doen van een analyse. Omdat niet alle vragen geheel kwantificeerbaar zijn, is discussie over de scores mogelijk.

	Laag	Gemiddeld	Hoog
1. Omvang jaarlijkse financiële bijdrage	< € 450.000	€ 450.000 – € 1.000.000	> € 1.000.000
2. Is het weerstandsvermogen in de verbonden partij toereikend?	Volledig	Deels	Niet
3. Benodigd gemeentelijk weerstandsvermogen op basis van risico's bij de verbonden partij	< € 45.000	€ 45.000 – € 100.000	€ 100.000
4. In hoeverre is de gemeente financieel aansprakelijk?	Niet	Gedeeltelijk	Volledig
5. Is de organisatie in staat om financieel bij te sturen?	Volledig	Deels	Niet
6. Is de bedrijfsvoering van de organisatie op orde?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
7. Is de kwaliteit van het risicomanagement van de organisatie op orde?	Ja	Gedeeltelijk	Nee

Figuur 4

Bestuurlijke (inhoudelijke) risico's en analyse

In het onderstaande schema is weergegeven op welke manier de bestuurlijke analyse wordt uitgevoerd. Er wordt een zestal vragen gesteld. Naast de control en governance kant in de financiële analyse komt hier ook de meer 'softe' kant aan bod. Denk hierbij aan begrippen als welwillendheid, leiderschap, integriteit en vertrouwen. De scores op de vragen worden geanalyseerd. Wanneer overwegend 'laag' wordt gescoord wordt de conclusie van de financiële analyse ook 'laag' gescoord enzovoorts. De vragen zijn nadrukkelijk bedoeld als hulpmiddel voor het doen van een analyse. Omdat niet alle vragen geheel kwantificeerbaar zijn, is discussie over het scoren mogelijk.

	Laag	Gemiddeld	Hoog
1. In hoeverre komt het Alblasserdamse belang overeen met het belang van de organisatie?	Volledig	Gedeeltelijk	Minimaal
2. Is er invloed op de samenstelling van het bestuur?	Ja		Nee
3. Is Alblasserdam vertegenwoordigd in het bestuur?	Dagelijks bestuur	Algemeen bestuur / overig	Nee
4. Zijn er duidelijke afspraken over doelen en te leveren prestaties en worden deze afspraken nagekomen?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
5. In welke mate is er vertrouwen in bestuur en/of directie van de verbonden partij?	Maximaal	Gemiddeld	Minimaal
6. Zijn er duidelijke afspraken over informatievoorziening?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
7. In hoeverre zijn de te leveren prestaties van invloed op de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen?	Minimaal	Gemiddeld	Maximaal

Figuur 5

Informatiepakketten / sturingsarrangementen

Nadat de financiële en de bestuurlijke risico analyse hebben plaatsgevonden wordt aan de hand van deze twee scores een eindanalyse gegeven. De indicator voor het bepalen van het juiste sturingsarrangement is daarmee gegeven. Dit ziet er als volgt uit:

1. Laag	Basispakket	Maatwerk
2. Laag / gemiddeld		
3. Gemiddeld	Pluspakket	
4. Gemiddeld / hoog		
5. Hoog	Compleetpakket	

Figuur 6

Basispakket

Het basispakket is de meest standaard wijze van sturing en informeren. Dit pakket wordt gebruikt voor Verbonden partijen met de risicoprofielen 1 en 2.

- De begroting en de jaarrekening van de Verbonden partij worden met ambtelijk advies besproken in het college;
- In de begroting wordt een actuele risicoanalyse, de bepaling van het sturingsarrangement en eventueel maatwerk opgenomen.
- In de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd in de paragraaf Verbonden Partijen.
- De begroting van de Verbonden partij wordt ter zienswijze aan de raad voorgelegd.
- Er is een actieve informatieplicht: Bij belangrijke tussentijdse ontwikkelingen wordt geïnformeerd via de burap of via een RIB.
- Er vindt een jaarlijkse bijeenkomst waarin de risicoanalyses worden besproken. Een selectie van de Verbonden partijen komt (roulerend) aan bod. Binnen de raadsperiode zijn alle partijen aan bod geweest.

Pluspakket

Het pluspakket bestaat uit de sturings- en toezichtsmiddelen van het basispakket, aangevuld met het onderstaande. Het wordt gebruikt voor Verbonden partijen met risicoprofiel 3.

- Alle P&C documenten van de Verbonden partij (ook de burap) worden met ambtelijk advies besproken
- in het college.
- In de gemeentelijke burap wordt tussentijds verantwoording afgelegd.
- Er is een hogere frequentie van bestuurlijk en ambtelijke overleggen.

Compleetpakket

Het Compleetpakket bestaat uit de sturings- en toezichtsmiddelen van het basispakket en het pluspakket maar aangevuld met het onderstaande. Het wordt gebruikt voor Verbonden partijen met risicoprofielen 4 en 5.

- De raad wordt via een RIB geïnformeerd over de P&C documenten van de Verbonden Partij.
- Zo nodig wordt de raad tussentijds geïnformeerd (ook buiten de P&C documenten om).
- Er is een hogere frequentie van bestuurlijke en ambtelijke overleggen.
- Er wordt een actieve dialoog tussen de raad en Verbonden partij georganiseerd door bijvoorbeeld de directie uit te nodigen in de raad.

Maatwerk

Zoals de naam al doet vermoeden, is dit een niet van tevoren bepaald pakket van sturings- en toezichtsmiddelen. Wanneer het college of de raad dit wenst en wanneer de financiële en bestuurlijke risicoanalyse hiertoe aanleiding geven, kan een maatwerkpakket worden samengesteld uit de middelen die beschikbaar zijn vanuit het basis-, plus- en Compleetpakket. De inzet van een maatwerkpakket is bijvoorbeeld denkbaar in het geval het risicoprofiel van een Verbonden partij laag is, maar sturing op de inhoud vanwege politiek/bestuurlijke redenen toch wenselijk is.

Voor de volledigheid zijn de sturingspakketten hieronder in tabelvorm opgenomen met daarin het onderscheid tussen de controlerende en de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Daarnaast is de rolverdeling tussen raad en college hieruit goed af te leiden.

	Kaderstellende rol (= sturen)	Controlerende rol (=beheersen)
Basis pakket	<ul style="list-style-type: none"> • Begroting verbonden partij met ambtelijk advies bespreken in college. • In de begroting wordt een actuele risicoanalyse, de bepaling van het sturingsarrangement en eventueel maatwerk opgenomen. • De begroting van de Verbonden partij wordt ter zienswijze aan de raad voorgelegd. • Jaarlijkse bijeenkomst waarin risicoanalyses verbonden partijen worden besproken tussen college en raad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Jaarrekening verbonden partij met ambtelijk advies bespreken in college. • In de jaarrekening wordt door het college verantwoording afgelegd aan de raad over de verbonden partijen. • Actieve informatieplicht: bij belangrijke tussentijdse ontwikkelingen informeert het college de raad via Burap's of RIB.
Plus pakket	<ul style="list-style-type: none"> • Hogere frequentie bestuurlijke en ambtelijke overleggen 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle P&C documenten verbonden partijen (ook burap's) worden met ambtelijk advies besproken in college. - In gemeentelijke burap wordt door het college verantwoording afgelegd aan de raad over de verbonden partijen met risicoclassificatie 'gemiddeld' of hoger.
Compleet pakket	<ul style="list-style-type: none"> • Nog hogere frequentie bestuurlijke en ambtelijke overleggen. • Er wordt een actieve dialoog tussen de raad en de verbonden partij georganiseerd door bijvoorbeeld de directie uit te nodigen in de raad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Het college informeert de raad via een RIB over de P&C documenten van de verbonden partij. • Zo nodig wordt de raad tussentijds geïnformeerd (ook buiten P&C documenten om).

H3: Bijlage 17 Ondersteunende rol van de griffie

(bron: de raad in stelling, hoe bepaalt de gemeenteraad vroegtijdig de kaders en de richting bij decentralisaties, congres gemeenten Westerveld, De Wolden en Meppel, uitgewerkt door de griffiers).

Door de veranderingen in het sociale domein verandert de rol van het gemeentebestuur. Naast de nieuwe taken en verantwoordelijkheden, brengen ook de veel grotere budgetten nieuwe verplichtingen met zich mee. Het is 'niet meer van hetzelfde, maar het systeem verandert'.

Bij de kaderstellende functie

Het artikel spreekt zich uit over de ondersteuning van de Raad in haar kaderstellende en controlerende rol. Daarbij ligt de focus in eerste instantie op de rol van de Griffie. De rol van de Griffie is evenwel ook afhankelijk van de samenwerking met het College en het apparaat en tussen de griffiers van de samenwerkende gemeenten.

Als de griffier wil kunnen optreden als onafhankelijk strategisch adviseur van de gemeenteraad in dit transformatieproces, dan dient hij kennis te hebben van deze ontwikkelingen. De griffier zal er dan voor moeten zorgen dat hij zelf op de hoogte is van de hoofdlijnen van de decentralisaties, om zo adequaat over de processen te kunnen adviseren. Dat betekent alert zijn op signalen vanuit zijn directe omgeving: de Raad, de Raadsfracties, het College, de portefeuillehouder, de driehoek en de sleutelfiguren

Als er eenmaal duidelijkheid is gekomen over welke gemeenten met elkaar gaan samenwerken bij een decentralisatie (jeugd, participatie, AWBZ/Wmo) of zelfs bij alle drie decentralisaties samen, dan is het uitermate belangrijk dat de invalshoek 'raad' wordt meegenomen bij de te ontwikkelen procedures. Hiertoe is het gewenst dat de griffiers van de betrokken gemeenten elkaar opzoeken.

Zij kunnen dan bijvoorbeeld met elkaar bespreken en uitwerken:

- Hoe de informatiestromen en de beïnvloedingsmomenten het beste kunnen lopen.
- Wat de positie van raadsleden in de samenwerkingsvorm kan zijn die zoveel mogelijk recht doet aan de democratische legitimiteit.
- Hoe de terugkoppeling naar de gemeenteraden kan plaatsvinden.
- Hoe de burgers worden geïnformeerd.

Vanuit de gedachte van meer invloed van de Raad, is het belangrijk dat griffiers van de samenwerkende gemeenten een strategie afspreken om ervoor te zorgen dat hun inbreng wordt meegenomen bij het voorbereidingstraject. Goede samenwerking met de griffiers onderling, de ambtelijke organisaties en de colleges is daarbij zoals gezegd een voorwaarde.

Bij de controlerende en toezichhoudende functie

Als de samenwerkingsvorm is vastgelegd en uitgewerkt in regelgeving (gemeenschappelijke regeling, stichting etc.) is het belangrijk dat de griffier(s) een nieuw werkproces inricht voor de controlerende rol van de raad.

Belangrijke elementen voor de controlerende rol:

- Het bewaken dat de stukken van het samenwerkingsverband alsook de collegeadviezen tijdig binnen zijn zodat een ordelijke behandeling mogelijk is.
- De tijd hebben om informatieverstrekking en besluitvorming gescheiden te organiseren.
- De mogelijkheid aandragen om andere controle-instrumenten in te zetten: de accountant en/of de rekenkamercommissie.
- De communicatie richting inwoners.

- De communicatie tussen de deelnemende raden van het samenwerkingsverband. Dit heeft geen formele betekenis, maar indien dit zo nu en dan zou plaatsvinden, bevordert dat inzicht in en wellicht begrip voor elkaars streven in het sociale domein. De ‘echte’ beleidsafstemming vindt in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling plaats.

Het is gewenst dat de betrokken griffiers een functioneel overleg met elkaar inbouwen, zodat er effectief in deze nieuwe bestuurscyclus kan worden (samen)gewerkt.

Bezoekadres:
Markt 33
Ambtenaar
H.J.M. Coumans MPM
Telefoonnummer
14 045
Telefax
045-5676395
Zaaknummer

Aan:
Rekenkamercommissie gemeente Kerkrade
t.a.v. de voorzitter, dhr. J.P.M. Dautzenberg
p.a. Griffie gemeente Kerkrade

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
-		17it00721	juni 2017
Onderwerp			
Reactie college op onderzoeksrapportage Verbonden Partijen in het Sociaal Domein van de Rekenkamercommissie gemeente Kerkrade (concept; april 2017)			
Bijlage(n)			
-			

Geachte heer Dautzenberg,

De Rekenkamercommissie gemeente Kerkrade heeft onderzoek doen verrichten naar, kortweg gesteld, de binnen de gemeente fungerende verbonden partijen in het sociale domein. Met het onderzoek dient helder te worden gemaakt hoe de gemeente Kerkrade haar financiële en bestuurlijke belangen in deze verbonden partijen betreffende het sociale domein heeft ingericht en hoe de informatievoorziening daarover is georganiseerd.

Het verslag van bevindingen van dit onderzoek (de onderzoeksrapportage), is ambtelijk in het Directieteamoverleg en vervolgens binnen ons college onderwerp van bespreking geweest. In de onderzoeksrapportage (concept; april 2017) worden aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot het verbeteren van het instrumentarium inzake governance rondom verbonden partijen. Van onze gedachtesgangen met betrekking tot deze aanbevelingen wensen wij u, c.q. de Rekenkamercommissie deelgenoot te maken. Alvorens daartoe over te gaan informeren wij u over een aantal gedachten en gevoelens dat ons bij het doornemen van de onderzoeksrapportage is opgekomen.

a. Onderzoeksrapportage: Algemeen

-Sprake is van een lijvig rapport: degelijk, informatief maar ook met een, naar onze opvatting, overdaad aan 'achtergrondinformatie' (diverse rapporten, uitgebreide wettelijke context). Een meer gecompriëerde versie ervan maakt het rapport, ook voor een breder publiek, mogelijk meer toegankelijk.

-Hoewel de onderzoeksopdracht specifiek gericht is op het 'sociaal domein' zijn de geformuleerde aanbevelingen/adviezen (pag. 16/20) niet specifiek toegespitst op de betreffende vier GR-en (WOZL, GGD, Centrumregeling Inkoop Jeugdhulp en Kredietbank) maar meer algemeen geformuleerd; ze hebben derhalve ook op andere verbonden partijen, c.q. GR-en betrekking. In de rapportage wordt dit laatste overigens ook expliciet verwoord.

-Verder bestaat dezerzijds het gevoel dat de in de rapportage beschreven issues, analyse, beleving c.a. van de Kerkraadse situatie met betrekking tot verbonden partijen alsook de geformuleerde aanbevelingen ‘universeel’ zijn, dus niet typisch Kerkraads; zij manifesteren zich ook in praktisch elke andere gemeente in Nederland.

b. Onderzoeksrapportage: Aanbevelingen

In hoofdstuk 3 van de rapportage worden de volgende aanbevelingen (adviezen) gegeven met betrekking tot het verbeteren van het instrumentarium inzake governance rondom verbonden partijen:

1. prioriteer de Verbonden Partijen en pas “informatiearrangementen” toe;
2. Nota Risicomanagement;
3. weerstandsvermogen gemeente Kerkrade in relatie tot financiële risico’s van Verbonden Partijen;
4. door ontwikkelen van het 3D Dashboard/Kwaliteitsindicatoren;
5. tussentijdse evaluaties van Verbonden Partijen;
6. uitvoeren benchmarks;
7. In Control Statement (ICS).

Op deze plaats achten wij het van belang het ‘regionaal initiatief’ te vermelden. Dit initiatief, waarnaar ook in de onderzoeksrapportage wordt verwezen, is er op gericht in Parkstadverband de sturing op verbonden partijen te verbeteren door onder meer het organiseren van het ambtelijk collectief (gezamenlijke werkwijze). Dit houdt kortweg gesteld in het optimaliseren van de informele ambtelijke afstemming tussen gemeenten, waarbij de nadruk ligt op ‘sturen aan de voorkant van het proces’ (voorafgaand aan het formele besluitvormingsproces). Met betrekking tot de positie van de raad is de focus er op gericht de informatievoorziening richting dit bestuursorgaan te verbeteren. De voorgestane gezamenlijke werkwijze is inmiddels bij diverse verbonden partijen in gang gezet alsook is, met het doen plaatsvinden van informatiebijeenkomsten, conferenties en het openstellen van de gemeentelijke website voor het plaatsen van diverse informatie over verbonden partijen, het verbetertraject ten aanzien van de informatievoorziening in brede zin opgestart. Het spreekt voor zich dat wij van de voortgang, c.q. ontwikkelingen van het regionaal initiatief de raad bij raadsinformatiebrief zullen blijven informeren.

In het licht van het vorenstaande formuleren wij onderstaand onze gedachtegangen met betrekking tot de aanbevelingen 1 t/m 7.

Ad 1. Prioriteer de Verbonden Partijen en pas “informatiearrangementen” toe

Aanbevolen wordt focus aan te brengen in de informatievoorziening aan de raad door vooraf vast te stellen welke verbonden partijen ‘speciale aandacht’ verdienen. Het college onderkent dat raadsleden in het kader van het raadswerk veelal overstelpt worden met informatie, informatie niet in het minst ook over – plm. 30 - verbonden partijen. Hoewel dit gegeven inherent is aan het raadswerk en in vele gevallen ook noodzakelijk is om de controlerende taak van de raad ook naar behoren te kunnen uitoefenen, zal bezien worden of jaarlijks, al dan niet bij de behandeling van de begroting/rekening, in samenspraak met de raad, c.q. raadscommissie afspraken gemaakt kunnen worden over bijvoorbeeld hoe het komende (begrotings)jaar ten aanzien van de onderscheiden verbonden partijen een ‘gedoseerde’ informatievoorziening concreet gestalte kan krijgen.

Ad 2. Nota Risicomanagement

Aanbevolen wordt tot het opstellen van een afzonderlijke nota ‘Risico management’. Een aantal jaren geleden is een aanzet gedaan om te komen tot vaststelling van een dergelijke

nota met een integraal karakter. Dit initiatief is destijds niet verder doorgezet omdat gaande het traject de voorkeur is uitgesproken voor een andere aanpak. In de paragraaf weerstandsvermogen van elke gemeentelijke begroting en jaarrekening wordt nader inzicht gegeven in de wijze waarop omgegaan wordt met risicomanagement. Een afzonderlijke nota zou naar onze opvatting hieraan weinig toevoegen. Indachtig de aanbeveling zal dezerzijds evenwel onderzocht worden of het opstellen van een dergelijke nota alsnog hernieuwde aandacht verdient.

Ad 3. Weerstandsvermogen gemeente Kerkrade in relatie tot financiële risico's van Verbonden Partijen

Geconstateerd wordt dat een totaaloverzicht ontbreekt van de totale risico's die bij de (alle) verbonden partijen kunnen worden gesignaleerd, het vermogen dat hier per verbonden partij tegenover staat, het tekort aan vermogen om de risico's af te kunnen dekken, en het aandeel van gemeente Kerkrade in dit tekort. Ter zake wordt aanbevolen in de paragraaf weerstandsvermogen te kwantificeren welke risico's door verbonden partijen volgens die partijen zelf worden gelopen. Vervolgens moet aangegeven worden of het weerstandsvermogen van de verschillende verbonden partijen voldoende is om deze risico's af te dekken. Als dit niet het geval is dient bepaald te worden hoe groot het "restrisico" voor gemeente Kerkrade is.

Het is zeker van belang om inzicht te hebben in de risico's die bij de verschillende partijen nog worden gelopen. In de paragraaf verbonden partijen dienen deze ook te worden toegelicht en de majeure risico's dienen voorts in de algemene risicoparagraaf te worden toegelicht. Overigens verwachten wij ook van de verbonden partijen een adequate toelichting op de risico's in hun planning- en controldocumenten.

Met betrekking tot de vervolgstap, het "mathematisch berekenen" van risico's en van het weerstandsvermogen dat daartegenover zou moeten staan, stellen wij vooralsnog vraagtekens. In de eerste plaats lenen de majeure risico's zich vaak minder voor een dergelijke benadering; de gangbare modellen zijn veelal gebaseerd op de wet van de grote aantallen, bijvoorbeeld aanspraken op garantie bij autofabrikanten of kans op schade/uitkering bij verzekeringsmaatschappijen. Verder zijn deze risico's naar hun aard vrij uniek en juist daarom is kwantificering niet goed mogelijk, of alleen met enorme bandbreedtes. Uitzonderingen c.q. specifieke gevallen daargelaten uiteraard, maar dan wordt ook een kwantificering aangegeven. Bovendien zullen niet alle risico's zich daadwerkelijk voor gaan doen en waarschijnlijk ook niet gelijktijdig optreden. Verder zijn in voorkomend geval nog mogelijkheden tot bijsturen voorhanden; mogelijkheden waarop indachtig goed risicomanagement teruggegrepen kan worden. Uiteraard is een goede en tijdige signalering daarbij wel noodzakelijk om een dergelijke mogelijkheid te effectueren.

De voorgestelde aanpak leidt bovendien vanuit gemeentelijke optiek tot een extreem worst-case scenario. Immers, dat zou impliceren dat van alle verbonden partijen alle risico's tegelijk gaan optreden en bovendien allemaal voor rekening van de deelnemers gaan komen. Wat ons betreft is dit laatste geen vanzelfsprekendheid.

Het college zal niettemin bezien in hoeverre het beoogde totaalinzicht in de risico's bij verbonden partijen verder verbeterd kan worden c.q. in hoeverre toch te overwegen valt over te gaan tot het in enige vorm meer doen kwantificeren van de risico's in de planning- en control documenten, dit in samenhang met de daarvoor noodzakelijke omvang van het weerstandsvermogen. Mogelijk vraagt de toelichting in de paragraaf verbonden partijen een aanscherping, zeker ten aanzien van de geprioriteerde verbonden partijen conform uw aanbeveling 1.

Ad 4. Doorontwikkelen van het 3D Dashboard/Kwaliteitsindicatoren

Het college onderschrijft dat kwaliteit een enorm belangrijk aspect is ten aanzien van de monitoring van verbonden partijen. In de verschillende overlegsituaties met de verbonden partijen wordt hier dan ook nadrukkelijk over gesproken. In samenspraak met de verbonden partijen zal worden bezien hoe we dit aspect nog meer dan nu kunnen meenemen in de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Ad 5. Tussentijdse evaluaties van Verbonden Partijen

Aanbevolen wordt de samenwerkingsverbanden regelmatig te evalueren en te bekijken of continuering noodzakelijk is. Het college onderschrijft deze aanbeveling en zal in samenspraak met andere deelnemende gemeenten gaan bezien hoe hier invulling aan te geven. De aanpak voor wat betreft 'Beheer en control' uit de gemeentelijke beleidsnota Verbonden partijen biedt naar onze mening daarvoor voldoende aanknopingspunten.

Ad 6. Uitvoeren benchmarks

Aanbevolen wordt benchmarks uit te voeren om zicht te krijgen op de efficiency van verbonden partijen. Het college staat positief tegenover deze aanbeveling met dien verstande dat telkenmale kritisch bezien dient te worden in hoeverre een dergelijke benchmark efficiënt kan worden uitgevoerd. Ter zake dient ook te worden opgemerkt dat ambtelijk te allen tijde kritisch wordt gekeken naar ontwikkelingen in den lande.

Ad 7. In Control Statement (ICS).

In overweging wordt gegeven om grote/belangrijke verbonden partijen te verzoeken om jaarlijks een zgn. ICS af te geven. U merkt terecht op dat dit een grote inspanning kan vragen van de betreffende organisatie. Die moet daarvoor worden ingericht en dit kost jaarlijks geld. Afstemming met de andere deelnemers alsook met de verbonden partij, ook voor wat betreft de kostencomponent, zou dan inderdaad noodzakelijk zijn zoals u terecht opmerkt.

Er is in het land inderdaad wel al geëxperimenteerd met ICS. Op dit moment is het nog steeds zo dat de controlerend accountant toetst op getrouwheid en rechtmatigheid van de cijfers en daarbij een verklaring afgeeft, meestal vergezeld van een rapportage. Mogelijk verandert de wetgeving hieromtrent voor provincies en gemeenten vanaf verantwoordingsjaar 2018. Dit is wel al aangekondigd, maar er moet op landelijk niveau nog veel gebeuren om e.e.a. mogelijk te maken. Het beleidsmatige aspect, het realiseren van beleid/doelstellingen), dient uit het jaarverslag te blijken of kan op een andere manier worden georganiseerd. Verder is in dit verband van belang het eerdergenoemde regionaal initiatief.

Een ICS is daarmee wat ons betreft op dit moment niet op voorhand noodzakelijk. Uiteraard zullen wij bij een concrete behoefte vanuit de verbonden partijen of vanuit een van de overige deelnemers eventuele voorstellen ter zake beoordelen en de raad voorleggen.

c. Onderzoeksrapportage: Adviezen verbeteren beleving

Voor wat betreft de in de rapportage onder 3.3. opgenomen adviezen met betrekking tot het verbeteren van de beleving merken we op dat deze adviezen zich richten tot de raad, c.q. specifiek het eigen functioneren van de raad raken. Wij achten het daarom hier niet op z'n plaats, voor zover de geformuleerde adviezen niet reeds voor zichzelf spreken, ter zake standpunt in te nemen dan wel anderszins commentaar te leveren op deze adviezen. Het vorenstaande laat uiteraard onverlet dat indien door de raad, en ondersteunend daaraan de griffie, meer concrete gedachtegangen ten aanzien van voornoemde adviezen

zijn geuit, wij bereid zijn naar vermogen en haalbaarheid ondersteuning te bieden bij het trachten handen en voeten te geven aan de wensen van de raad.

d. Verbonden partijen: verlengd lokaal bestuur

Tot slot merken wij op dat in de rapportage de scores op het normenkader (vraagstellingen ten aanzien van de diverse aspecten, zoals 'sturen' en 'verantwoording', pag. 62 e.v.) overwegend positief zijn; slechts bij een gering aantal items wordt een 'rood' gesignaleerd. Enkel op grond van de scores zou men kunnen concluderen dat de invloed, grip en relatie op/met de verbonden partijen anno 2017 door raad, college en ambtenaren als overwegend positief wordt beoordeeld. Dit mag evenwel niet reden zijn tot achteroverleunen; er zijn immers altijd verbeterpunten aan te dragen in het proces een betere verbinding te creëren met de verbonden partijen, hetgeen uit de in de onderzoeksrapportage opgenomen aanbevelingen ook blijkt. Anderzijds dient men steeds voor ogen te houden, dat het doen participeren in een verbonden partij, voor de bij de verbonden partij betrokken gemeentelijk bestuursorganen en ambtelijke inbreng inhoudt, dat de bestuursbevoegdheden op afstand worden gezet (verlengd lokaal bestuur). Inherent aan dit op afstand zetten van bestuursbevoegdheden is dat sturing en beheersing van verbonden partijen vanuit de onderscheiden deelnemende gemeenten beperkt is; de besluitbevoegdheid ligt immers primair bij de verbonden partij en de aldaar genomen besluiten binden de deelnemende gemeenten. Alle gemeentelijke bestuursorganen dienen zich hier bewust van te zijn.

Wij gaan er van uit u met het vorenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

Het college,

De secretaris,

J.J.M. Som

H.J.M. Coumans MPM