

GEMEENTERAAD ALBLASSERDAM  
INGEKOMEN

08 MEI 2012

Reg.nr. : Grif  
Status : Volgnr.:  
Com. : Datum:  
Kopie : PL - BL - Collage -  
Opra. ....

PAR. Grifflor Voorz.

Aan  
de leden van het Raadsledenplatform  
van de Regio Zuid-Holland Zuid

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
2012000177

Datum  
9 mei 2012

Onderwerp  
Handreiking gemeenteraden bij  
Gemeenschappelijke Regelingen

Bijlage(n)  
1.

Behandeld door/tel.nr.  
J.N. van de Poel  
078 770 3001

Geachte dames en heren,

In het kader van de discussie over de toekomst van Zuid Holland Zuid hebben alle colleges van de deelnemende gemeenten aandacht gevraagd voor de rol van de gemeenteraden bij de nieuwe Gemeenschappelijke regeling Publieke Gezondheid & Jeugd. In het Eindrapport over de toekomst, en ook in onze reactie op de gemeentelijke commentaren, werd daarvoor al een aanzet gegeven en werd een aantal 'piketpaaltjes' geslagen.

Benadrukt is dat de gewijzigde gemeenschappelijke regeling een zogeheten collegeregeling blijft. En voorts, dat de nieuwe regeling met een verbeterde en tijdige informatievoorziening, en met een duidelijke producten- en kostenstructuur, al een heel eind op weg is om het vertrouwen bij de gemeenteraden te herwinnen. De regeling is bovendien 'lean and mean' opgezet, waarbij het aantal bestuurslagen minimaal is.

Het lijkt ons in dit kader bijvoorbeeld belangrijk, dat de gemeenschappelijke regeling in april al een 'Voorjaarsnota' presenteert die aansluit op de gemeentelijke proces van begrotingsvoorbereiding. Mede gezien het verleden spreekt het ook vanzelf, dat de gemeenteraden bij de voorbereiding van besluitvorming in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling in de toekomst nadrukkelijker nadrukkelijker in positie worden gebracht, onder andere bij bestuursrapportages van de regio.

In opdracht van de Bestuurlijke werkgroep heeft de regiosecretaris, samen met een aantal collega's uit de breedte van de regio, een "Handreiking voor Governance bij Gemeenschappelijke Regelingen" opgesteld, die u als bijlage bij deze brief aantreft [notitie 17 april 2012]. Deze handreiking biedt naar onze mening een beknopt maar doeltreffend inzicht in de gewenste rol van raden, en sluit goed aan op de wens en het voornemen van het Kabinet om gemeenteraden een mogelijkheid te bieden de controle op gemeenschappelijke regelingen versterken.

Wij stellen u voor deze Handreiking met uw Raadsledenplatform te bespreken in uw vergadering van 13 juni a.s. Eerder hadden wij u aangeboden om hiervoor een afzonderlijke vergadering te beleggen. Het is echter om verschillende redenen niet gelukt bijgaand stuk eerder gereed te hebben en aan u voor te leggen.

Wij kunnen ons voorstellen dat het Platform deze Handreiking als 'testament' aanbiedt aan de gemeenteraden. Enerzijds als instrument bij het beoordelen van de gewijzigde Gemeenschappelijke regeling Publieke Gezondheid en Jeugd en anderzijds als toekomstig kader voor het toezicht op deze regeling.

Tenslotte geven wij u in overweging om uw raad of een raadscommissie vooraf te betrekken bij het bepalen van uw standpunt.

Met vriendelijke groet,

Het dagelijks bestuur van de Regio Zuid-Holland Zuid,  
namens deze,  
de secretaris,

drs. J.N. van de Poel

## HANDREIKING VOOR GOVERNANCE BIJ GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN (GR).

*Per 1 januari 2013 start, zoals verwacht, de Gemeenschappelijke Regeling Publieke Gezondheid en Jeugd. Het in control komen en blijven vanaf de start, vereist goed bestuur op basis van een stevig fundament. Toepassing van deze handreiking door bestuurders in de redactie van statutaire<sup>1</sup> bepalingen van de nieuwe GR bevordert de totstandkoming van het juiste fundament.*

*Een goed fundament bindt bestuurders en geeft ruimte om de publieke zaak van de nieuwe GR op te bouwen. De handreiking is vooral voor raadsleden bestemd die in 2012 over de kaders en het ontstaan van de nieuwe GR zullen besluiten en in de toekomst het functioneren van de GR beoordelen.*

### Proces totstandkoming en status handreiking.

De opdracht voor de handreiking is door de werkgroep bestuurlijke vernieuwing Zuid-Holland Zuid geïnitieerd. De gemeentesecretarissen hebben de opdracht bij enkele controllers van de deelnemende gemeenten belegd. De handreiking is derhalve een product van de controllers en daarmee een direct advies aan de werkgroep bestuurlijke vernieuwing en onder meer bestemd voor de raadsleden van de Zuid-Holland Zuid gemeenten.

Deze handreiking schetst eerst de rolverdeling tussen Raden en de collegeleden als vertegenwoordigende bestuurders van de gemeenschappelijke regelingen. Vervolgens omvat de handreiking diverse essentiële aspecten voor de statuten (algemeen reglement), de verordeningen 212 (financieel beheer), 213 (audit en controle) en 213a (doelmatigheid en doeltreffendheid) aan.

### Rolverdeling tussen Raden, Colleges en Dagelijks en Algemeen Bestuur.

Zonder heldere rolverdeling lopen de verantwoordelijkheden tussen, maar ook binnen de bestuurslagen door elkaar en worden de slagvaardigheid, berekenbaarheid en transparantie ondermijnd. Een GR is een zelfstandig uitvoerend orgaan en ook wel verlengd lokaal bestuur genoemd.

Een GR met raadsleden als bestuurders strijdt met de principes van dualisme. Daarom zitten in de besturen van een GR normaliter collegeleden en geen raadsleden. De collegeleden besturen via participatie in het algemeen of dagelijks bestuur de GR en zijn hiervoor primair verantwoordelijk (art. 160 Gemeentewet). De primaire aansturing binnen de GR is net als binnen andere ambtelijke apparaten verticaal.

De colleges hebben de plicht om de eigen Raad actief over het functioneren van de GR te informeren. In feite is er geen verschil tussen het informatiekanaal vanuit de eigen werkorganisatie of die van de GR. Is er sprake van disfunctioneren en bestuurlijk tekortkomen dan is lokale politieke oordeelsvorming aan de orde.

Over de rolverdeling wordt het volgende op hoofdlijnen gesteld:

1. Raden gaan over het wel of niet op richten van een GR.
2. Raden beslissen zelf over het eventueel uittreden. De andere deelnemers van de GR kunnen hieraan voor de gemeenten wel nadere (financiële) voorwaarden verbinden.
3. Gegeven de statutaire bepalingen van de GR beslissen Raden over het uitbreiden of afslanken van een GR. Niet alleen ten aanzien van de deelnemers maar ook ten aanzien van de voorwaarden.
4. Ongeacht de statutaire bepalingen hebben Raden het wettelijke recht om over iedere begroting en begrotingswijziging zienswijzen bij het algemeen bestuur in te dienen.

### Samengevat

De Raad staat op afstand van de GR maar treedt wel op als wetgever en toezichthouder. Met name bij de oprichting van een GR is de Raad aan zet. Een majeure beleidswijziging zoals de doorstart na de GR Publieke gezondheid en jeugd valt eveneens binnen voornoemde kaders

### Bepalingen ofwel principes voor het fundament van goed (financieel) bestuur:

Voor het besturen van een GR is de wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr<sup>2</sup>) ingesteld. De basis voor de Wgr is de Gemeentewet (Gw). Binnen de Wgr en de Gw worden de elementaire zaken zoals het tijdig hebben van een begroting geregeld. Overige kenmerken van goed bestuur zijn: transparantie, democratische verantwoording, vraaggerichtheid en effectiviteit/efficiency. De Raden zijn zelf voor het realiseren van goed bestuur aan zet. De kaders hiervoor blijken uit de volgende documenten:

1. Het algemeen reglement (ofwel de statuten c.q. de inhoud van de regeling)
2. De financiële beheersverordening 212
3. De controleverordening 213 (hierbij wordt de auditcommissie meegenomen)
4. De verordening 213a inzake doelmatigheid en doeltreffendheid.
5. De lokaal vastgestelde Nota's Verbonden Partijen met daarin normen van goed bestuur ca.

Per item volgt hierna een opsomming van principes die goed (financieel) bestuur bevorderen:

#### 1. Het algemeen reglement.

##### *Evenwichtige stemverhoudingen*

<sup>1</sup> Statuten: het woord statuten wordt meestal niet gebruikt. Een GR werkt doorgaans op basis van een algemeen reglement en dit is in feite de inhoud van de regeling zelf.

<sup>2</sup> De ontwerp wetswijziging van Wgr beoogt het verbeteren van de informatievoorziening voor de Raad en een sterkere rol van het Algemeen Bestuur door middel van ontslagrecht jegens het Dagelijks Bestuur. (VNG magazine 2012, nummer 8 pag. 4)

Zorg voor evenwichtige stemverhoudingen. Voorkom enerzijds dominantie en anderzijds een eindeloos poldermodel.

#### *Activiteit omschrijvingen*

Omschrijf de activiteiten van de GR zodat zij geen oneigenlijke activiteiten verricht.

#### *Verplicht tweejaarlijkse consultaties*

Verplicht de GR om tenminste eenmaal per twee jaar de Raad over de beleidsmatige koers van de GR te consulteren.

#### *Verbied zelfstandig praktiseren in nieuwe GR*

Verbied het Algemeen Bestuur om zonder zienswijze van de Raden zelfstandig in nieuwe GR en te participeren. Voorkomen met andere woorden het verder verlengen van de bestuurlijke keten.

#### *Zorg voor bestuurlijke transparantie*

Zorg voor bestuurlijke transparantie door bestuurscommissies geen beslis- en uitvoeringsmandaat toe te kennen. Spreek de bestuurders aan op het functioneren van de GR en creëer geen aanvullende bestuurlijke constructies.

#### *Verplicht dienstverleningsovereenkomsten*

Verplicht de GR tot het afsluiten van dienstverleningsovereenkomsten met gemeenten. Dienstverleningsovereenkomsten zijn van belang om de rol van eigenaar en die van opdrachtgever te onderscheiden.

#### *Voorwaarden om uit te treden*

Regel vooraf de (financiële) voorwaarden om uit te treden.

#### *Zorg voor een goede match tussen geleverde diensten en financiële vergoeding*

Regel doelmatig de meest goede match tussen de geleverde diensten en de financiële vergoeding hiervoor aan een GR. Zo mogelijk individueel afrekenen op basis van geleverde diensten en het principe van bepalen, betalen en genieten toepassen. Anders een financiële vergoeding via een omslagstelsel waarbij samenhang is tussen activiteiten/uitgaven van de GR en bij gemeenten daaraan gerelateerde binnenkomende geldstromen zoals heffingen of uitkering gemeentefonds. Door een mismatch zoals vaak bij een universeel omslag het geval is, worden de financiële verhoudingen tussen de deelnemers binnen de GR verstoort. Daardoor betaalt de ene deelnemer naar verhouding en naar omstandigheden meer ten opzichte van de andere deelnemer bijdraagt.

#### *Herhaal de termijn van 6 weken*

Herhaal de bepalingen uit de Wgr in het reglement ten aanzien van de termijn van 6 weken voor het inbrengen van zienswijzen op de begroting en begrotingswijziging.

#### **Financiële beheersverordening ex artikel 212 van de Gemeentewet.**

##### *Verplicht actieve informatieplicht*

Dwing de actieve informatieplicht af. Vraag om actuele kwartaalrapportages waardoor de informatievoorziening vanuit de GR voldoende aansluit op de planning & controlcyclus voor de Raden.

##### *Flexibiliteit in de kostenstructuur*

Zorg voor flexibiliteit in de kostenstructuren van de GR zodat er ook als gevolg van gewijzigde omstandigheden slagvaardig kan worden bezuinigd.

##### *Risicomanagement en weerstandsvermogen*

Laat tenminste tweejaarlijkse een nota over de financiële risico's, het risicomanagement en het daarmee samenhangende weerstandsvermogen opstellen.

##### *Indexatie*

Laat de GR zich conformeren aan de stijgingspercentages die in regio Zuid Holland Zuid voor alle samenwerkingsverbanden gelden.

#### **Controleverordening ex artikel 213 van de Gemeentewet.**

##### *Onafhankelijke deskundigheid*

Zorg voor voldoende onafhankelijk- en deskundigheid in de auditcommissie. Leden van het Dagelijks Bestuur kunnen dan ook geen lid van de auditcommissie zijn. Uit het oogpunt van onafhankelijkheid bij voorkeur ook geen leden van het Algemeen Bestuur in de auditcommissie laten plaatsnemen. Als adviserende leden onder andere deskundige medewerkers vanuit de ambtelijke organisatie benoemen en de accountant.

##### *Evenwichtige spreiding en bevoegdheden auditcommissie*

Zorg bij de auditcommissie voor evenwichtige spreiding. Geef de auditcommissie bevoegdheden om zelf onderzoeken op het gebied van effectiviteit, doelmatigheid en rechtmatigheid uit te zetten.

#### **Verordening 213a (doelmatigheid en doeltreffendheid)**

##### *Tweejaarlijkse benchmark en doelmatigheidsonderzoek*

Verplicht de GR om per vier jaar een kostenbenchmark te houden over haar overhead, de gemiddelde loonsom, inhuur derden, tarieven, bezetting e.d. te houden. Verplicht de GR minimaal tot één jaarlijks intern doelmatigheidsonderzoek gericht op een onderdeel van het takenpakket.

#### **Lokale Nota's Verbonden partijen.**

Bij een aantal gemeenten binnen de regio wordt een nota Verbonden Partijen gehanteerd. Daarmee is door de betreffende raden veelal richting gegeven welke normen zoals transparantie, vraaggerichtheid etc voor goed bestuur minimaal worden gehanteerd.

#### **Slotopmerking**

Deze handreiking is een belangrijke leidraad om de startdocumenten van de nieuwe GR Publieke Gezondheid en Jeugd te toetsen en te voeden. Ook kan zij aanleiding zijn om de praktijk van iedere bestaande GR in de regio Zuid-Holland Zuid te schouwen en zodoende bijdragen aan een nieuwe stijl van good governance. .

*Het vastleggen van deze principes in het algemeen reglement e.d., vereist voor de werking hiervan nadere uitwerking en detaillering. Daarnaast is het als Raad belangrijk om in de eigen rol te blijven en dat men niet de rol van de bestuurder overneemt. GR'en zijn een instrument van het college en moeten worden gezien als een verlengde van het ambtelijk apparaat, waarop met bovengenoemde middelen invloed kan worden uitgeoefend.*

#### **De leden van de werkgroep,**

|                            |                                                                |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------|
| Marjon Dekker              | Gemeente Zwijndrecht                                           |
| Drs. Leon Huberts          | Gemeente Leerdam                                               |
| Hans Huisman.              | Gemeente Strijen                                               |
| Joey Reedijk               | Gemeente Dordrecht                                             |
| Marco Stam MPC CPC         | Concerncontroller Regio Zuid-Holland Zuid                      |
| Jan Matthijs Vaal          | Gemeente Hardinxveld-Giessendam                                |
| Drs. Timon van Zessen      | Gemeente Gorinchem                                             |
| Arie van der Heiden Ra Msc | Controller gemeente Molenwaard en Reinigingsdienst Waardlanden |

