

Intergemeentelijke samenwerking

Onderzoek naar samenwerkingsverbanden in
Nunspeet

Rekenkamercommissie Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten

Drs. B. Steiner (voorzitter)

J. Bonhof (lid)

A.W.V. Banken (lid)

S. Steutel (secretaris)

Met ondersteuning van Necker van Naem

Drs. G.J. (Gert-Jan) Broer – projectleider

Dr. J. (Jasper) Loots

Drs. B.L. (Bregje) Mooren

Mr. drs. C.E.A. (Carolien) Gerards

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	5
1 Onderzoeksverantwoording	6
1.1 / Aanleiding	6
1.2 / Doelstelling	6
1.3 / Vraagstelling	6
1.4 / Onderzoeksuitvoering	7
1.5 / Leeswijzer	9
2 Conclusies en aanbevelingen	10
Conclusies	11
Aanbevelingen	12
3 Reactie college van B&W	1
4 Nawoord rekenkamercommissie	15
Nota van Bevindingen	16
1 Algemeen beleid	17
1.1 / Inleiding	17
1.2 / Inhoudelijke beleidskaders	17
1.3 / Procedurele algemene beleidskaders	18
1.4 / Beoordeling	20
2 Aard en omvang	21
2.1 / Inleiding	21
2.2 / Aard en omvang samenwerkingsverbanden	21
2.3 / Informatiekaart	22
2.4 / Geografische omvang	23
3 Casus 1: Regio Noord-Veluwe (RNV)	28
3.1 / Oprichting	28
3.2 / Doel en taken	28
3.3 / Structuur en werkwijze	30
3.4 / Informatievoorziening door RNV	32
3.5 / Proces van informatievoorziening binnen de gemeente	33
3.6 / Rolinvulling raad	35
3.7 / Beleidsruimte versus mate van invloed RNV	36

3.8 / Beoordeling	38
4 Casus 2: Inclusief Groep	42
4.1 / Oprichting	42
4.2 / Structuur en werkwijze	43
4.3 / Taken Inclusief Groep	45
4.7 / Beleidsruimte versus mate van invloed Inclusief Groep Nunspeet	49
4.8 / Beoordeling	51
5 Casus 3: Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren	54
5.1 / Oprichting	54
5.2 / Besluitvorming over de juridische vorm	54
5.3 / Doel samenwerking en taken	55
5.4 / Structuur en werkwijze	56
5.5 / Informatievoorziening door het Natuur- en Recreatieschap	57
5.6 / Proces van informatievoorziening binnen de gemeente	58
5.7 / Rolinvulling door de raad	59
5.8 / Beleidsruimte versus mate van invloed Schap	60
5.9 / Beoordeling	61
Bijlagen	64
Bijlage 1. Informatiekaart samenwerkingsverbanden	64
Bijlage 2. Doelen voor taakvelden RNV	70
Bijlage 3. Organisatiestructuur Inclusief Groep	71
Bijlage 4. Bronnen	72
Bijlage 5. Normenkader	74

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek van de samenwerkende rekenkamercommissies van Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten zijn vragen van de gemeenteraden over de toegevoegde waarde van de verschillende samenwerkingsverbanden en de (efficiency van de) gehanteerde werkwijze. Dit niet alleen vanwege de hoeveelheid, maar ook vanwege de onderlinge verscheidenheid in organisatie, taken en kosten.

Daarnaast hebben gemeenteraden het gevoel geen mogelijkheid te hebben om, indien gewenst, bij te sturen op samenwerkingsverbanden die op zekere afstand van de gemeente staan. Dit wordt als niet wenselijk ervaren, omdat de gemeente bepaalde financiële en bestuurlijke risico's loopt en omdat er sprake is van een publieke taak die met publiek geld bekostigd wordt waarvan de gemeente de inzet wilt verantwoorden.

1.2 / Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is vierledig:

- 1 inzicht verkrijgen in de samenwerkingsverbanden waarin de vier gemeenten participeren en de belangrijkste verschillen tussen deze samenwerkingsverbanden (bestuurlijk en organisatorisch) zichtbaar maken;
- 2 inzicht geven in de vraag of deze samenwerkingsverbanden verplicht dan wel vrijwillig zijn aangegaan;¹
- 3 voor één of enkele samenwerkingsverband(en), die in zekere mate representatief is (zijn), onderzoek doen naar de wijze waarop de democratische legitimatie en de controle door de gemeenteraden is geregeld, hoe de gestelde doelen en de kwaliteit van de producten/diensten worden bewaakt, de risico's worden beheerst en wat de kosten en opbrengsten zijn. Daarbij wordt tevens gezien hoe het staat met de kwaliteit van de (financiële) informatievoorziening, zowel intern als naar de gemeenteraden;
- 4 aanbevelingen formuleren voor mogelijke verbeteringen.

1.3 / Vraagstelling

De rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek deze centrale vraag geformuleerd:

Aan welke samenwerkingsverbanden nemen de vier gemeenten (al dan niet gezamenlijk) deel en wat is de (beoogde) toegevoegde waarde daarvan en welke knelpunten doen zich hierbij voor?

De centrale vraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen.

Deelvragen

- 1 Wat is de kwaliteit van het algemeen beleidskader?
- 2 Welke samenwerkingsverbanden zijn er en hoe zijn deze naar aard en omvang te onderscheiden?
- 3 Welke verschillen zijn er met betrekking tot bestuur en organisatie vast te stellen?

¹ Verplicht kan zijn; door een voorschrift, door het anders missen van financiële middelen of door beleid van bovenaf door provincie en/of Rijk.

4 Voor drie samenwerkingsverband(en):

Doelen

- a. Met welk doel is het samenwerkingsverband opgericht?
- b. Stelt de gemeente jaarlijks inhoudelijke en financiële doelen ten aanzien van het samenwerkingsverband?

Informatievoorziening

- c. Hoe is de inhoudelijke en financiële informatievoorziening tussen het samenwerkingsverband en de gemeente geregeld en wat is de kwaliteit van deze informatievoorziening?²

Sturing door gemeente

- d. Hoe heeft de gemeente het (bestuurlijk) toezicht geregeld en welke knelpunten doen zich hierbij voor?
- e. Hoe stuurt de gemeente in de praktijk op inhoudelijke en financiële doelen en de risico's die zich hierbij voordoen? Is dit afdoende?

5 Is de informatievoorziening naar de gemeenteraden voldoende toegesneden op zijn kaderstellende en controlerende rol (ten aanzien van doelen, prestaties, risico's en kosten/opbrengsten), waardoor de raad voldoende sturingsmomenten en -mogelijkheden heeft?

1.4 / Onderzoeksuitvoering

De uitvoering van het onderzoek vond plaats in de periode november 2012 tot april 2013.

Het onderzoek is opgebouwd uit drie elementen:

- / analyse van het beleid ten aanzien van samenwerkingsverbanden;
- / inventarisatie aard en omvang samenwerkingsverbanden;
- / praktijkstudie aan de hand van drie cases, namelijk RNV, Inclusief Groep en Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren.

De inventarisatie van de aard en omvang heeft plaatsgevonden door bij de gemeente een overzicht aan te leveren met daarin de vraag of zij van samenwerkingsverbanden verschillende kenmerken wilden weergeven (zie bijlage 1). De daarbij gehanteerde definitie van 'samenwerkingsverband' is de volgende:

Samenwerking tussen de gemeente en minimaal twee andere overheden, waarbij gedacht moet worden aan de volgende vormen van samenwerking:

- Gemeenschappelijke regeling (GR);
- Overeenkomst;
- Stichting;
- Convenant;
- NV;
- BV;
- Intentieovereenkomst;
- Informeel;

² In de beantwoording van de financiële informatievoorziening betrekken wij de kosten en de opbrengsten in 2011 (rekening) en 2012 (begroting) van de samenwerkingsverbanden. Als deze cijfers vanuit de gemeenten voorhanden zijn, vermelden wij hierbij ook de kosten van ambtelijke inzet van de gemeenten.

- Overig/onbekend.

De verantwoordelijkheid voor het invullen van het overzicht lag bij de ambtelijke organisatie.

Casusselectie

Bij de keuze voor de te onderzoeken cases heeft de rekenkamercommissie de volgende criteria gehanteerd:

- / de spreiding in rechtsvorm;
- / omvang;
- / beleidsmatig/uitvoerend;
- / financieel belang;
- / actuele problematiek;
- / bestuurlijk belang.

Uit de interviews met de gemeentesecretarissen kwam naar voren dat de strategische positionering van de gemeente in relatie tot samenwerkingsverbanden momenteel een belangrijk vraagstuk is. Daarbij gaat het om de vraag welke visie gemeenten hanteren op intergemeentelijke samenwerking en welke organisatievorm(en) daar het beste bij passen. Wij hebben ervoor gekozen deze discussie in het onderzoek te betrekken en te bekijken hoe deze tussen de verschillende betrokken gemeentelijke actoren verloopt. Wij nemen dit mee in de casestudie van het samenwerkingsverband Regio Noord-Veluwe (RNV), waarbij dit vraagstuk prominent een rol speelt.

Op basis van bovenstaande criteria en input uit interviews is de rekenkamercommissie gekomen tot de volgende casusselectie:

1. Regio Noord-Veluwe (gemeenschappelijke regeling, middelgrote financiële omvang, sterk beleidsmatig, tal van strategische keuzes te maken)³
2. Inclusief Groep (NV bestaand uit verschillende BV's, grote financiële omvang, complexe juridische constructie, nationale beleidsmatige ontwikkelingen met een grote impact);
3. Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren (gemeenschappelijke regeling, beperkte financiële omvang, zowel beleidsmatig als uitvoerend).

Onderzoeksmethoden

Voor de toetsing van de samenwerkingsrelaties zijn de volgende onderzoeksinstrumenten ingezet:

- / Documentanalyse;
- / Voeren van interviews (Per gemeente is gesproken met de gemeentesecretaris, portefeuillehouder en met de bij het samenwerkingsverband betrokken ambtenaar. Bij het samenwerkingsverband is gesproken met de directeur (RNV), de directeur en de concerncontroller (Inclusief Groep) en de programmamanager (Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren). Zie bijlage vijf voor de respondenten;
- / Afzonderlijke raadsworkshop per gemeente. In aanvulling op de geplande onderzoekuitvoering is ervoor gekozen per gemeente een raadsworkshop te houden. Tijdens deze avond is nagegaan hoe raadsleden en fracties hun grip op de samenwerkingsverbanden ervaren. Ook zijn enkele voorlopige conclusies gedeeld en is met de raad ingegaan op mogelijkheden en momenten van sturing. Tot slot hebben raadsleden vragenlijsten ingevuld om na te gaan hoe zij de sturing op samenwerkingsverbanden

³ Deze was al voorafgaand aan het onderzoek door de rekenkamercommissie als te onderzoeken casus geselecteerd.

beleven. De workshop in de gemeente Putten is niet doorgegaan vanwege de geringe interesse vanuit de raadsleden. De raadsleden hebben wel de vragenlijst over de beleving van de sturing ingevuld. Tevens heeft er een gesprek plaatsgevonden met het betrokken AB-lid bij RNV vanuit de raad van de gemeente Putten.

Hoor- en wederhoor

Na de raadworkshop is het conceptrapport opgesteld, de ambtelijke en bestuurlijke wederhoorprocedure doorlopen en de definitieve rapportage uitgebracht.

1.5 / Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk volgen in hoofdstuk 2 de conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 3 bevat de reactie van het college van B&W. In hoofdstuk 4 volgt het nawoord van de rekenkamercommissie.

De onderzoeksbevindingen zijn opgenomen in de Nota van Bevindingen. Daarin behandelt hoofdstuk 1 het algemeen beleid, hoofdstuk 2 de aard en omvang van samenwerkingsverbanden en gaan de hoofdstukken 3 tot en met 5 in op de drie samenwerkingsverbanden die zijn onderzocht op sturing en controle door de gemeente.

2 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamercommissie de conclusies weer van het onderzoek in Nunspeet. In dit hoofdstuk leest u ook de aanbevelingen die de rekenkamercommissie doet aan gemeenteraad op basis van de conclusies.

Sinds de start van het onderzoek naar de intergemeentelijke samenwerking zoals deze vorm en inhoud heeft gekregen in de vier gemeenten hebben er belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden waarmee in de onderzoeksopzet geen rekening kon worden gehouden. Als belangrijkste noemen wij het in het regeerakkoord opgenomen voornemen om toe te werken naar gemeenten met minimaal 100.000 inwoners. Dit omdat er vanuit gegaan wordt dat dit de schaalgrootte is die gemeenten nodig hebben om hun (toenemende) taken naar behoren uit te voeren. Deze schaalgrootte is weliswaar naderhand wel enigszins gerelativeerd, maar de druk op herindeling dan wel samenvoeging van gemeenten is er niet minder om geworden.

Dat zien we ook bij een andere belangrijke verandering die er aan staat te komen, namelijk bij de drie grote decentralisaties die de komende jaren een grote impact op de gemeenten zullen krijgen. Het gaat hierbij om de taken die nu in de AWBZ zijn opgenomen en worden overgeheveld naar de WMO, de Participatiewet (waarbij het gehele terrein van aangepast werken en uitkeringen bij de gemeenten worden ondergebracht, onder meer die nu onder de Wajong vallen) en taken in het kader van de nieuwe wet op de jeugdzorg. In deze majeure taakoverheveling heeft de regering aanleiding gezien de gemeenten die onvoldoende schaalgrootte hebben om een deel van deze taken zelfstandig uit te voeren min of meer te dwingen tot samenwerking met andere gemeenten. In eerste instantie kunnen gemeenten zelf aangeven met wie ze deze samenwerking willen realiseren, maar als dat niet (tijdig) van de grond komt is er de stok achter de deur van de gedwongen samenwerking. Nu dit alles nadrukkelijk op de agenda staat ontkomen de gemeenten er niet aan om voor de nabije toekomst beleid te maken met wie (verdere dan wel verderstreckende) samenwerking wordt gezocht en hoe dit vorm en inhoud moet krijgen. En voor de iets verdere toekomst is het zelfs nodig om tijdig het initiatief te nemen om zich voor te bereiden op de mogelijk onafwendbare samenvoeging van gemeenten. Dit om te bereiken dat een eigen voorkeur voor clustering van gemeenten de meeste kans maakt.

In het licht van het bovenstaande hebben wij geprobeerd onze aanbevelingen te formuleren.

Eerst zetten wij de belangrijkste conclusies die uit het onderzoek naar voren komen op een rij. Daarbij merken wij op dat in het rapport van bevindingen sprake is van samenwerkingsverbanden die tevens als verbonden partij kunnen worden aangemerkt en overige samenwerkingsverbanden waarvoor dat niet geldt. In het kader van dit onderzoek is dit onderscheid niet relevant. Wel is van belang dat de raad van de voor hem belangrijke samenwerkingsverbanden die informatie ontvangt die hij nodig acht om op doelen en prestaties van die samenwerkingsverbanden te sturen. Dat betreft zowel informatie vooraf als en verantwoordingsinformatie achteraf, zoals dat ook het geval is (of zou moeten zijn) met de taken die in eigen beheer worden uitgevoerd. Voor de verbonden partijen is in het BBV voorgeschreven welke informatie daarover in de begroting en de jaarrekening moet worden opgenomen. Het ligt dan ook voor de hand voor de andere (belangrijke) samenwerkingsverbanden de informatie die de raad wenst eveneens in de begroting en de jaarrekening op te nemen.

Voordat we overgaan tot het formuleren van de belangrijkste conclusies, maken we een opmerking over een technisch aspect van het onderzoek. Het is moeilijk voor alle betrokkenen (organisatie en onderzoekers)

gebleken om het exacte aantal samenwerkingsverbanden te achterhalen, temeer omdat de in het onderzoek gehanteerde definitie van een samenwerkingsverband verschillende interpretaties toeliet. Ook blijken er onderdelen van samenwerkingsverbanden te zijn die formeel geen afzonderlijk samenwerkingsverband zijn, maar in de praktijk wel min of meer als zodanig beschouwd worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Inclusief Groep. Om de doorlooptijd van het onderzoek niet te frustreren en vanwege het geringe belang van het exacte aantal samenwerkingsverbanden, hebben wij gemeend te moeten volstaan met de huidige in het rapport van bevindingen vermelde aantal samenwerkingsverbanden en de daarbij behorende bijlage 1. Dit heeft overigens op geen enkele wijze beperkingen opgeleverd voor het trekken van conclusies uit het onderzoeksmateriaal. Integendeel, dit biedt ons inziens voldoende basis voor de onderstaande conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

- 1 Het onderzoek leert dat Nunspeet in totaal participeert in rond de twintig samenwerkingsverbanden. De gemeente Nunspeet onderhoudt de meeste samenwerkingsrelaties met de gemeenten Elburg, Oldebroek, Putten en Harderwijk. Daarbij geldt de kanttekening dat het aantal keren dat met een of meerdere gemeenten wordt samengewerkt niet alles zegt, omdat het ook van belang is om de omvang van het takenpakket en de intensiteit van de samenwerking in ogenschouw te nemen.
- 2 De gemeenteraad van Nunspeet heeft de beschikking over een volledig en actueel overzicht van alle samenwerkingsverbanden, waarin informatie is opgenomen over de deelnemers en de vorm van samenwerking (NV, gemeenschappelijke regeling, etc.). Het overzicht geeft geen inzicht in de financiële omvang, de bestuurlijke verankering of de organisatie van de samenwerkingsverbanden. Dit beperkt de mogelijkheid voor de raad om aan de hand daarvan (strategische) keuzes kan maken om:
 - besluiten te kunnen nemen tot uitbreiding, intensivering dan wel beëindiging van samenwerking
 - te bepalen op welke wijze hij wenst te sturen op de doelen en prestaties van de samenwerkingsverbanden en welke verantwoordingsinformatie hij wenst te verkrijgen.
- 3 De rekenkamercommissie concludeert dat de gemeenteraad van Nunspeet een beleidskader ontbeert, waarin een duidelijke visie op samenwerkingsverbanden is opgenomen, waaronder criteria voor de inhoud, vorm en zwaarte van de samenwerking, dit terwijl het debat over samenwerking wel volop aan de gang is.
- 4 De jaarrekening biedt geen inzicht in de risico's die zich mogelijk bij de afzonderlijke samenwerkingsverbanden voordoen. Zodoende is voor de gemeenteraad niet te beoordelen of de risico's die de gemeente loopt acceptabel zijn en of voor de beheersing daarvan afdoende maatregelen zijn getroffen.

Binnen de gemeentelijke organisatie bestaat er een uniforme werkwijze voor de coördinatie van samenwerkingsverbanden. Zo is er sprake van een standaardformat voor advisering en terugkoppeling vanuit de samenwerkingsverbanden. De werkwijze wordt in de praktijk nageleefd. Hierdoor is sprake van een eenduidige advisering richting het college.
- 5 De informatievoorziening over de RNV is conform de afspraken en biedt de raad inzicht in de belangrijkste (gemeentespecifieke) informatie.
- 6 De informatievoorziening over de Inclusief Groep is niet passend bij de financiële en maatschappelijke belangen en de komende wijzigingen in de regelgeving en uitvoering.

Weliswaar heerst er tevredenheid bij de gemeente over de wijze waarop de Inclusief Groep functioneert, maar er is weinig zicht op de verantwoordingslijn en een gebrekkig zicht op de bedrijfsresultaten. De stroom van verantwoordings- en sturingsinformatie is complex. Daardoor is niet altijd duidelijk wie waarop is aan te spreken en wie op welke wijze leiding zal geven aan een debat over de toekomst van de werkvoorziening/participatie. De informatievoorziening is niet geënt op specifieke behoeften en de sturingsmogelijkheden van de raad.

- 7 De informatievoorziening voor het Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren is weliswaar zeer beperkt vorm gegeven, maar is passend bij de uitvoerende aard van de werkzaamheden en het geringe financiële belang dat de gemeente Nunspeet heeft.

Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande beveelt de rekenkamercommissie de gemeenteraad van Nunspeet het volgende aan:

Algemeen beleid

- 1 Draag het college op in nauwe afstemming met de raad een strategische visie te formuleren op het aangaan van samenwerkingsverbanden en desgewenst op samenvoeging met andere gemeenten. Deze visie dient gebaseerd te zijn op een sterkte- en zwakteanalyse in het licht van het toekomstige takenpakket in relatie tot kwantitatieve en kwalitatieve mogelijkheden die de gemeente bij de huidige schaalgrootte heeft om die taken naar behoren uit te voeren. Deze visie dient in ieder geval in te gaan op de vragen:
 - a. hoe de eigenstandigheid van de gemeente zich verhoudt tot het samenwerken in de uitvoering van gemeentelijke taken;
 - b. hoe de gemeente bepaalt welke vorm van samenwerken passend is en welke randvoorwaarden worden gesteld aan samenwerken;
 - c. hoe de gemeente stuurt op de realisatie van beleidsdoelstellingen en prestaties in de uitvoering van taken die door een samenwerkingsverband worden uitgevoerd.

Een dergelijk visiedocument kan de raad behulpzaam zijn in het debat over samenwerking met of mogelijke samenvoeging met andere gemeenten in de regio. Temeer daar het maken van ingrijpende keuzes in dit verband actueel zijn, gezien de discussies over voorzetting en/of versterking van de samenwerking. Het spreekt vanzelf dat de rekenkamercommissie hiermee geen politiek-inhoudelijke aanbeveling doet. Wel adviseert zij het vraagstuk van samenwerking in een brede context te zien.

Aard en omvang

- 2 Draag het college op de raad een actueel inzicht te verschaffen in de aard en omvang van aangeane samenwerkingsverbanden. Inzicht in aard en omvang is voorwaarde voor een adequate invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.
Dit overzicht biedt naar het oordeel van de rekenkamercommissie aan de raad
 - belangrijke informatie bij het bepalen van een strategische koers inzake samenwerking; in het licht van aanstaande transitie en decentralisaties is dit wenselijk om duurzame keuzes te kunnen maken voor samenwerking;

- de mogelijkheid om onderscheid te kunnen maken in de relevantie van samenwerkingsverbanden vanuit onder meer maatschappelijke en financieel belang en de inschatting van de risico's die de gemeente loopt;
- weloverwogen keuzes te kunnen maken voor het uitbreiden van bestaande samenwerkingsverbanden en het aangaan van nieuwe.

Bewust sturen op samenwerkingsverbanden vraagt volgens de rekenkamercommissie om een proactieve opstelling van de raad. Dit betekent dat de raad vaststelt welke terreinen samenwerking wordt gezocht (en welke niet) en welke eisen worden gesteld aan de samenwerking.

Sturing op samenwerkingsverbanden

- 3 Draag het college op de raad meer inzicht te bieden in de risico's en de wijze van risicobeheersing van samenwerkingsverbanden.
Intergemeentelijke samenwerking betekent sturen op afstand, terwijl de gemeenten bij problemen of zelfs calamiteiten medeverantwoordelijk zijn. Mede hierdoor worden gemeenteraden soms geconfronteerd met feiten en omstandigheden die het gevoel van gebrek aan grip vergroten. Daarom is van belang dat vooraf zo precies mogelijk wordt bepaald hoe, waarover en wanneer het samenwerkingsorgaan de gemeente informeert.
- 4 Draag het college op de raad per samenwerkingsverband een sturingsarrangement te laten bepalen, afspraken tussen raad en college over de mate van sturing en controle en de mate van informatievoorziening en betrokkenheid van de raad. Daarom bevelen we bij de voor de gemeente belangrijke samenwerkingsverbanden goed te regelen welke informatie de raad en het college op welk moment ontvangen.
Dit zal maatwerk betekenen, al naar gelang het samenwerkingsverband verschilt in:
 - wel / niet wettelijk verplicht
 - veel / weinig geld
 - veel / weinig invloed
 - relevant voor gemeente, gezien haar identiteit, politieke voorkeur, e.d.
- 5 Draag het college op de verantwoordingsinformatie zo in te richten dat helder wordt of een samenwerkingsverband de gestelde doelen realiseert. Om te kunnen vaststellen of een samenwerkingsverband een bijdrage levert aan het beoogde maatschappelijke effect is zicht op de doelrealisatie een vereiste. Dit betekent dat sprake moet zijn van meetbare en concrete doelen.

3 Reactie college van B&W



NUNSPEET • ELSPEET • HUISDORST • V

VERGADERING NUNSPEET
INGEKOMEN
20 JUNI 2013

Raamkamercommisatie Elburg, Nunspeet,
Oldebroek en Putten
Mevrouw S. Stautel, secretaris
Postbus 79
8070 AB NUNSPEET

datum 19 juni 2013	oms kenmerk L.0036064	collegebesluit 12 juni 2013	behandeld door de heer A. Ruys (0341) 25 93 80	bijlage(n)
onderwerp: bestuurlijke reactie conceptrapport samenwerking				

Geachte mevrouw Stautel,

Wij namen kennis van uw conceptrapport Intergemeentelijke samenwerking. Het rapport is duidelijk en geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Het onderzoek vond plaats in een periode waarin samenwerking tussen gemeenten volop in beweging is. Dit bemoeilijkt de plaatsing van de uitkomst van het onderzoek. Met name het advies om een strategische visie op samenwerking te ontwikkelen. Wij onderschrijven uiteraard het nut van een visie. Uw rapport draagt bij aan de gedachtevorming. Het maken van een totaalvisie mag echter gegeven de huidige complexe situatie de weg naar concrete resultaten niet belemmeren.

Gegeven de verschillen in doelstelling en zwaarte van de samenwerkingsverbanden, waarin wij participeren, betwijfelen wij of een totaaloverzicht de informatie aan de raad verhoogt. Met inachtneming van uw aanbevelingen kunnen in de begroting en jaarrekening de 'Paragraaf verboden partijen' en in relatie daarmee de risicoparagraaf worden verbeterd.

Per saldo geeft u met uw rapport goed materiaal voor een gedachteswisseling over de visie van deze gemeente op samenwerken en de zorg voor een goede verantwoording van werkende samenwerkingsverbanden naar het lokale bestuur.

Burgemeester en wethouders van Nunspeet,
de secretaris, de burgemeester,
J.J. Kerkhof ir. D.H.A. van Hemmer

Mark: 1
Postbus 79
8070 AB Nunspeet
Fax: (0341) 25 00 48
Telefoon: (0341) 25 99 11
Internet: www.nunspeet.nl
E-mail: gemeente@nunspeet.nl
ONG 2H3D.13.571

4 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie is verheugd dat het college het nut onderschrijft van het ontwikkelen van een strategische visie op samenwerking. De rekenkamercommissie adviseert de raad om het college uit te nodigen een ontwerp van een strategische visie op te stellen en aan hem voor te leggen, zodat hij hierover van gedachten kan wisselen en debatteren.

Wij begrijpen de opmerking van het college dat het maken van een visie in de huidige complexe situatie de weg naar concrete resultaten niet mag belemmeren. Toch is de rekenkamercommissie van mening dat het beschikken over een visie onontbeerlijk is voor de raad om afgewogen besluiten te kunnen nemen, juist als concrete resultaten voorliggen waarover de raad een oordeel moet geven.

Het college betwijfelt of een totaaloverzicht van de samenwerkingsverbanden de informatie aan de raad verhoogt. De rekenkamercommissie kan dit begrijpen als het gaat om de informatie die momenteel aan de raad ter beschikking staat. Als het overzicht wordt aangevuld met nu ontbrekende informatie (financiële omvang, bestuurlijke verankering en risico's) heeft een totaaloverzicht wel degelijk toegevoegde waarde voor de raad.

De rekenkamercommissie.

Nota van Bevindingen

1 Algemeen beleid

Dit hoofdstuk gaat in op het algemene beleid voor samenwerkingsverbanden van de gemeente Nunspeet. Ten aanzien van (de keuze tot) samenwerking zijn verschillende algemene beleidskaders relevant. De rekenkamercommissie onderscheidt hier inhoudelijke en procedurele algemene beleidskaders die richting geven aan de keuzes die gemeenten maken bij het aangaan van samenwerking. De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk centraal staat, luidt: Wat is de kwaliteit van het algemeen beleidskader?

1.1 / Inleiding

Het decentrale bestuurlijke landschap is voortdurend in beweging. De maatschappij verandert en gemeenten veranderen mee. Veel vraagstukken waar de gemeente mee speelt zijn regionaal van aard of dermate complex dat ze vragen om samenwerking, onder meer met andere gemeenten in gemeenschappelijke regelingen, in allianties met private partners of in convenanten met ketenpartners.

Dit geldt ook voor de gemeente Nunspeet: in de regio speelde de strategische discussie over een regionale samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering in Meerinzicht. De raad heeft op 28 maart 2013 besloten om niet deel te nemen aan dit samenwerkingsverband. Behalve intergemeentelijke samenwerking vindt er ook samenwerking plaats met private en ketenpartners.

1.2 / Inhoudelijke beleidskaders

Aan elke vraag naar samenwerking gaat de afweging vooraf op welk gebied een gemeente zelfstandig wil en kan blijven en op welke gebied een gemeente voordelen kan behalen door samen te werken. Onder het inhoudelijke beleidskader verstaat de rekenkamercommissie de visie die de gemeente heeft op samenwerken of zelfstandigheid in relatie tot de verschillende deelterreinen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is en de positie die de gemeente in wenst te nemen in de regio.

Het collegeprogramma 2010- 2014 schetst de bestuurlijke context waarin afwegingen tot (een wijze van) samenwerking plaatsvinden. Hoewel het collegeprogramma niet nadrukkelijk stilstaat bij de samenwerkingsvormen en de betekenis daarvan, wordt er wel de keuze gemaakt om de gemeentelijke bijdrage aan de RNV te verlagen. Deze bezuiniging komt voort uit de gemeentelijke heroverwegingsoperatie. Met het oog op de exacte invulling van deze heroverweging zijn in 2011 voorstellen gedaan. Aandachtspunt bij deze heroverweging is volgens het college 'de handelswijze van de overige deelnemende gemeenten binnen RNV'.⁴

Daarnaast werkt Nunspeet momenteel aan de ontwikkeling van een nieuwe integrale toekomstvisie. De toekomstvisie richt zich op zowel de ruimtelijke als maatschappelijke toekomst. De thema's die hierbij centraal staan zijn wonen, economie, toerisme en recreatie, voorzieningen en natuur en landschap. Dit is een brede herijking van de in 2003 opgestelde Integrale Ruimtelijke Toekomstvisie 2015. Deze dient vervolgens te leiden tot het vaststellen van een structuurvisie. Momenteel vindt er over de toekomstvisie een dialoog plaats met de bevolking.⁵ De nieuwe toekomstvisie is gericht op 2030.⁶

⁴ Collegeprogramma 2010-2014.

⁵ Integrale Toekomstvisie Nunspeet, Denktank 12 maart 2013, sheet 25.

⁶ Programmabegroting 2013, p. 150.

1.3 / Procedurele algemene beleidskaders

Als samenwerking binnen de visie van de gemeente uit de inhoudelijke beleidskaders past – of er is een wettelijke noodzaak om samen te werken –, is het zaak te bepalen welke vorm van samenwerking passend is en welke randvoorwaarden daarbij gelden. Onder de procedurele algemene beleidskaders verstaat de rekenkamercommissie het afwegingskader van de gemeente om een zorgvuldig besluit te nemen over deelname aan samenwerkingsverbanden.

De gemeente Nunspeet beschikt niet over een algemeen beleidskader (bijvoorbeeld in de vorm van een nota Verbonden partijen) voor de aansturing van en controle op samenwerkingsverbanden. Ook in de financiële verordening van de gemeente is hierover niets vermeld. Wel bevat de begroting en de jaarrekening de verplichte paragraaf Verbonden partijen. In deze paragraaf staat een overzicht van de verbonden partijen en wordt ingegaan op de publieke, bestuurlijke en financiële belangen evenals de beleidsvoornemens en risico's per verbonden partij.

In de paragraaf geeft de gemeente Nunspeet aan: “deze paragraaf gaat over samenwerkingsvormen van de gemeenten met andere partijen waarmee de gemeente een bestuurlijke en financiële relatie heeft. Daarbij gaat het om de combinatie van een bestuurlijke en financiële inbreng. Onder de bestuurlijke inbreng verstaat de gemeente het beschikken over een zetel in het bestuur of het hebben van stemrecht. Met de financiële inbreng doelt de gemeente op de middelen die zij ter beschikking heeft gesteld en die zij kwijt zal zijn in het geval een faillissement dan wel de financiële problemen die het samenwerkingsverband kan verhalen op de gemeente.”⁷ Meer algemene informatie over (het aangaan van) verbonden partijen is in de paragraaf Verbonden partijen niet voorhanden. De paragraaf bevat geen visie op samenwerkingsverbanden, doelen die de gemeente met de deelnemingen wil bereiken en/of de instrumenten die zij inzet om te komen tot doelrealisatie.

In de programmabegroting 2013 heeft de gemeente een overzicht opgenomen van alle verbonden partijen die zij is aangegaan. De gemeente maakt hierbij een onderscheid naar directe deelnemingen in vennootschappen (Bank Nederlandse Gemeenten NV, Alliander NV en Vitens NV) en overige deelnemingen (o.a. Regio Noord-Veluwe, GGD Gelre-IJssel en de NV Inclusief Groep). In de begroting 2013 zijn 10 verbonden partijen opgenomen (zie tabel 1)

Tabel 1 Overzicht verbonden partijen programmabegroting 2013⁸

Verbonden partijen
<i>Directe deelnemingen in vennootschappen:</i>
/ Bank Nederlandse Gemeenten NV
/ Alliander NV
/ Vitens NV
<i>Overige deelnemingen:</i>
/ Gemeenschappelijke regeling streekarchivariaat Noordwest Veluwe
/ Regio Noord-Veluwe

⁷ Paragraaf Verbonden partijen, programmabegroting 2013, p. 129.

⁸ Paragraaf Verbonden partijen, programmabegroting 2013, p. 129.

Verbonden partijen
/ Recreatiegemeenschap Veluwe
/ Gemeentelijke of gemeenschappelijke gezondheidsdienst (GGD) Gelre-IJssel
/ Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland
/ NV Inclusief Groep
/ Stichting Primair Openbaar Onderwijs Noord-Veluwe

Daarnaast bevat de paragraaf Verbonden partijen per verbonden partij een omschrijving van het publieke belang dat met de deelneming gediend is, het bestuurlijke en het financiële belang en eventuele beleidsvoornemens en risico's. Voor de jaarrekening van 2011 en de programmabegroting 2013 geldt dat er bij geen van de verbonden partijen sprake was van bijzondere beleidsvoornemens. In het geval er sprake is van een zorgelijke ontwikkeling, dan worden deze meegenomen bij de risico's. Dit gebeurt tamelijk uitgebreid. Zo geldt bijvoorbeeld voor de Inclusief Groep dat er voor het jaar 2011 een verliesprognose was van ruim € 1,1 miljoen. De gemeente geeft aan dat dit verlies naar verwachting kan worden opgevangen binnen het eigen vermogen. Daarnaast specificeert de gemeente welke financiële maatregelen er zijn genomen en welke verwachtingen er voor de toekomst zijn.⁹ De risico's zijn niet altijd gekwantificeerd.

⁹ Paragraaf Verbonden partijen, programmabegroting 2013, pp. 1-8.

1.4 / Beoordeling

Deelvraag	Norm	Oordeel
1 Wat is de kwaliteit van het algemeen beleidskader dat de gemeente hanteert voor de aansturing van – en controle op – samenwerkingsverbanden?	/ Er wordt een algemeen beleidskader gehanteerd voor de aansturing van en controle op samenwerkingsverbanden. / Het beleid bevat een visie op de samenwerkingsverbanden in relatie tot de realisatie van gemeentelijke doelen (ten aanzien van verbonden partijen, BBV, art. 15).	/ Deels voldaan. De gemeente beschikt niet over een nota of een ander beleidskader voor samenwerkingsverbanden. De belangrijkste beleidskaders zijn opgenomen in de paragraaf Verbonden partijen. Er zijn geen kaders voor de samenwerkingsverbanden waar geen sprake is van een bestuurlijk en financieel belang. / Niet voldaan. Er is geen visie op samenwerkingsverbanden in het beleid opgenomen of uiteengezet welke gemeentelijke beleidsdoelen de gemeente met samenwerkingsverbanden wil bereiken.
	/ Het beleid biedt een afwegingskader om te komen tot het besluit te participeren in een samenwerkingsverband, en de voorwaarden waaronder dat geschiedt. / Er is een duidelijke rolverdeling tussen raad en college op papier gesteld, en die wordt in de praktijk ook nageleefd. / In het beleid is vastgelegd wat de verantwoordelijkheidsverdeling is tussen de gemeente en de samenwerkingsverbanden ten aanzien van: de ontwikkeling van beleid, de uitvoering van beleid, de financiering van beleid en de verantwoording van en controle op beleid.	/ Niet voldaan. De gemeente beschikt niet over een afwegingskader op basis waarvan zij besluit al dan niet deel te nemen aan een samenwerkingsverband. / Niet voldaan. Er is geen rolverdeling op papier vastgesteld. Zoals uit de rapportage blijkt, is die voor verscheidene samenwerkingsverbanden in de praktijk wel aanwezig. Deze vloeit onder meer voort uit de wet, de regeling en uitvoeringsafspraken. / Niet voldaan. In de paragraaf Verbonden partijen is de verantwoordelijkheidsverdeling niet benoemd. In de praktijk is die voor verscheidene samenwerkingsverbanden wel aanwezig.

2 Aard en omvang

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamercommissie in een informatiekaart een overzicht van de samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Nunspeet participeert. Verder biedt het per samenwerkingsverband inzicht in de geografische omvang en het bestuurlijk belang in relatie tot de mate van invloed.

2.1 / Inleiding

Uit het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de paragraaf verbonden partijen een overzicht biedt van alle *verbonden partijen* waar de gemeente Nunspeet in participeert. Die paragraaf richt zich, zoals gezegd, op *samenwerkingsverbanden* waarin de gemeente zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft. De informatie in de paragraaf is echter niet uitputtend voor alle samenwerkingsverbanden waar de gemeente Nunspeet in participeert. Omdat de gemeente niet beschikt over een compleet overzicht van alle samenwerkingsverbanden, is ten behoeve van dit onderzoek een inventarisatie gemaakt van alle samenwerkingsverbanden met bijbehorende kenmerken. De volgende definitie van een samenwerkingsverband is gehanteerd:

Samenwerking tussen de gemeente en minimaal twee andere overheden, waarbij gedacht moet worden aan de volgende vormen van samenwerking:

- *Gemeenschappelijke regeling (GR);*
- *Overeenkomst;*
- *Stichting;*
- *Convenant;*
- *NV;*
- *BV;*
- *Intentieovereenkomst;*
- *Informeel;*
- *Overig/onbekend.*

Per samenwerkingsverband is de volgende informatie in kaart gebracht:

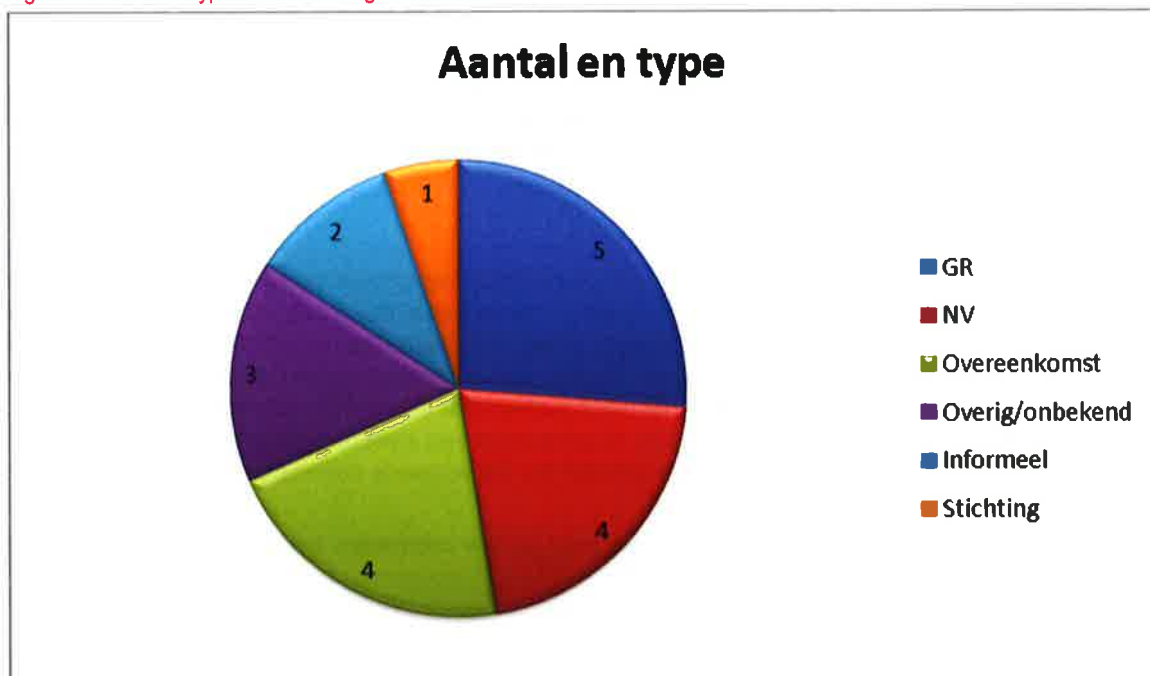
- / aard van de samenwerking (de juridische vorm);
- / de reden voor het aangaan van het samenwerkingsverband;
- / het doel van de samenwerking;
- / de wijze waarop de deelneming bestuurlijk is verankerd;
- / inzicht in de vraag of het samenwerkingsverband verplicht dan wel vrijwillig is aangegaan;
- / de financiële omvang (kosten) van de samenwerking.

De bovenstaande informatie per samenwerkingsverband (en voor zover beschikbaar) is weergegeven in bijlage 1.

2.2 / Aard en omvang samenwerkingsverbanden

In totaal participeert de gemeente in 19 samenwerkingsverbanden. In onderstaand taartdiagram is het aantal en de typen samenwerkingsverbanden weergegeven waarin de gemeente Nunspeet participeert.

Figuur 1. Aantal en type samenwerkingsverbanden



Het onderdeel Inclusief Groep dat ook onder RNV valt, is als apart onderdeel in de informatiekaart weergegeven. Andere organisatieonderdelen van RNV, zoals Stichting Proo, zijn niet als apart samenwerkingsverband benoemd. Uit bovenstaande diagram blijkt dat de gemeente met name participeert in gemeenschappelijke regelingen. Andere veel voorkomende vormen zijn de NV en de overeenkomst. De categorie 'overig' betreffen onder meer het Cultuurpact Veluwe en de Veluwecommissie.

2.3 / Informatiekaart

Reden voor aangaan samenwerking

Uit de informatiekaart (bijlage 1) blijkt dat er meerdere redenen zijn voor samenwerking. In een derde van de samenwerkingsverbanden is de reden drieledig:

- / taken efficiënter uitvoeren;
- / kosten besparen;
- / sterkere gezamenlijke positie.

Andere redenen zijn uitvoering geven aan een gemeenschappelijke, (wettelijke) taak, overleg en/of het zo laag mogelijk houden van maatschappelijke kosten.

Doel samenwerking

Het doel van de samenwerkingsverbanden ligt in één derde van de gevallen in de uitvoering van (gezamenlijke) taken, zoals de uitvoering van milieuhandhaving, de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de rekenkamerfunctie. Een tweede doel is om concrete doelen te bereiken, bijvoorbeeld de openbare veiligheid en gezondheid. Een derde doel is om door middel van samenwerking bepaalde diensten of producten veilig te kunnen stellen c.q. het bereiken van een verbetering voor de bevolking. Voorbeelden zijn de levering van elektriciteit en de bescherming van waterbronnen.

Volgens de verstrekte gegevens door de gemeente is niet duidelijk of de samenwerkingsverbanden verplicht dan wel vrijwillig zijn aangegaan. Deze gegevens zijn in het overzicht in bijlage 1, aangevuld op basis van de beschikbare informatie in andere gemeenten van dit onderzoek. Er is in vier gevallen sprake van een verplichting of van een deelname die als een verplichting wordt ervaren, te weten bij de Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland, Bank Nederlandse Gemeenten, GGD Gelre-IJssel en de Omgevingsdienst Noord Veluwe.

Financiële omvang

Tot slot blijkt dat de financiële omvang van de samenwerkingsverbanden varieert tussen de € 0,- bijvoorbeeld voor Recreatiegemeenschap Veluwe en een rijksbijdrage van € 4 miljoen die wordt doorgesluisd naar de Inclusief Groep. Van de samenwerkingsverbanden waarvan de financiële omvang bekend is, blijkt het volgende:

- / in circa een derde van de gevallen is de bijdrage onbekend;
- / In circa een vijfde van de gevallen bedraagt deze tussen de € 10.000,- en € 100.000,-
- / In bijna een derde is de jaarlijkse bijdrage groter dan € 100.000,-.

Organisatie en bestuurlijke verankering

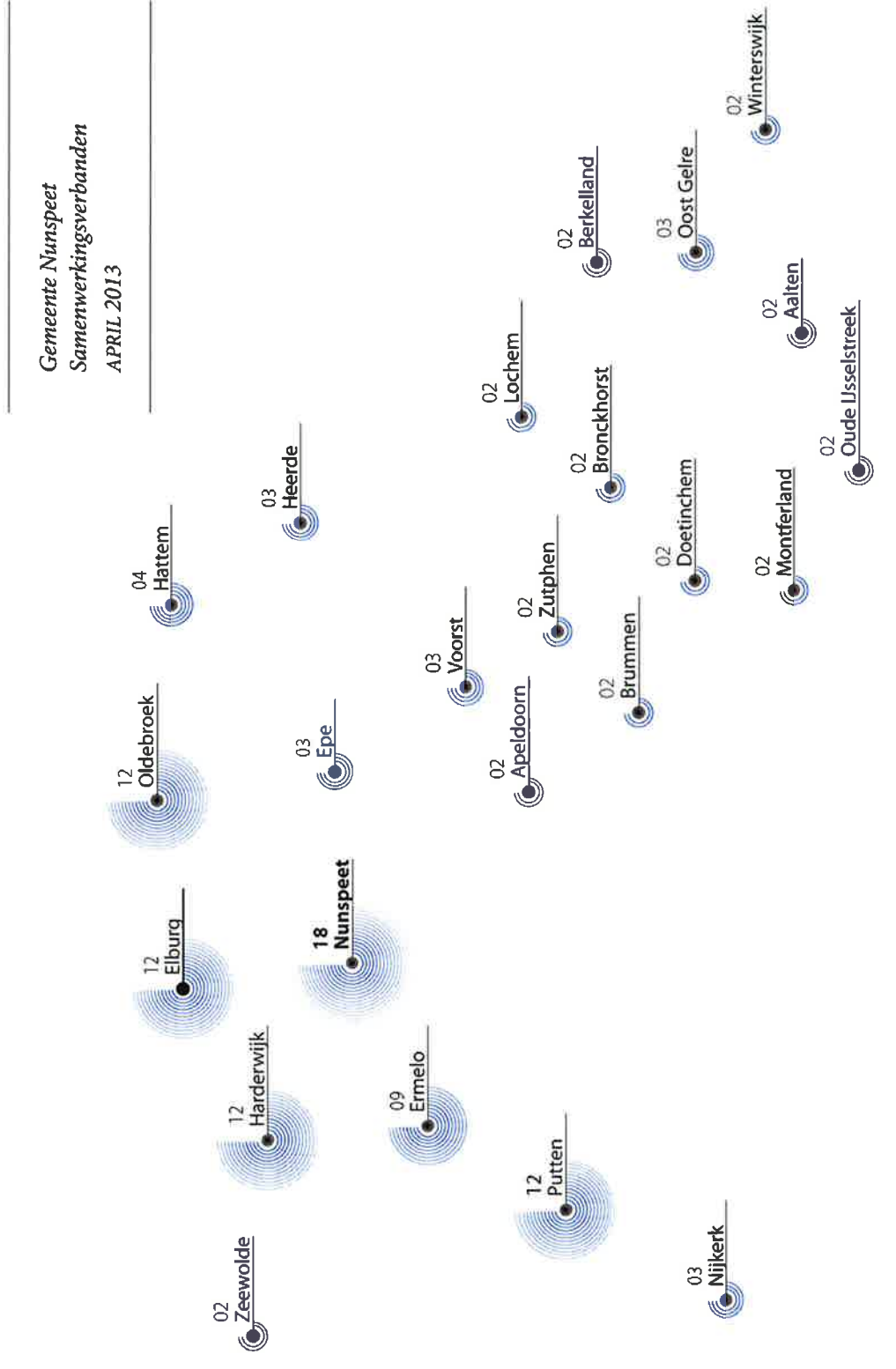
De gemeente Nunspeet participeert in vijf gemeenschappelijke regelingen. Daarbij is sprake van een structuur waarbij de gemeente een vertegenwoordiger heeft in het Algemeen Bestuur (AB) en/of het Dagelijks Bestuur (DB). In de vier NV's waarin de gemeente participeert, is de gemeente vertegenwoordigd in de aandeelhoudersvergadering. Tot slot geldt dat voor een aantal samenwerkingsverbanden, de bestuurlijke verankering niet bekend is. De organisatievorm en de bestuurlijke verankering zijn toegelicht in bijlage 1.

2.4 / Geografische omvang

In onderstaande figuur is zichtbaar gemaakt met welke gemeenten Nunspeet samenwerkt.¹⁰ Dit overzicht van gemeenten maakt zichtbaar dat Nunspeet van de opgenomen samenwerkingsverbanden het vaakst samenwerkt met de gemeenten Elburg, Harderwijk, Oldebroek en Putten (12). Daarna werkt Nunspeet vaak samen met de gemeente Ermelo (9).

¹⁰ Figuur 2 is gebaseerd op het overzicht van samenwerkingsverbanden in bijlage 1. In deze figuur zijn alleen de samenwerkingsverbanden opgenomen met omliggende *gemeentelijke* overheden. De visual heeft als doel zichtbaar te maken met welke omliggende gemeenten het meest wordt samengewerkt. Vanwege het aantal gemeenten dat participeert of vanwege het karakter van het samenwerkingsverband (met andere overheden of met andere samenwerkingsverbanden) zijn de volgende samenwerkingsverbanden niet opgenomen: Bank Nederlandse Gemeenten NV, Alliander NV, Vitens NV, Recreatiegemeenschap Veluwe, Rampenbestrijding, Bereikbaarheid Gelderland, Inkoopsamenwerking Noord-Veluwe ISNV, Veluwecommissie.

Figuur 2. Aantal samenwerkingsverbanden Nunspeet met omliggende gemeenten



2.5 / Beoordeling

Deelvraag	Norm	Oordeel
2 Welke samenwerkingsverbanden zijn er en hoe zijn deze naar aard en omvang te onderscheiden?	/ De gemeente(raad) heeft inzicht in en beschikt over een overzicht van de aard en omvang van aangegane samenwerkingsverbanden.	/ Deels voldaan. De gemeente(raad) beschikt niet over een volledig overzicht van de aard en omvang van aangegane samenwerkingsverbanden. In de paragraaf Verbonden partijen wordt wel een overzicht gegeven van een deel van de samenwerkingsvormen, namelijk van de Verbonden partijen.

3 Casus 1: Regio Noord-Veluwe (RNV)

In dit hoofdstuk zijn de taken, doelstellingen en werkwijze van de Regio Noord-Veluwe (RNV) beschreven. Ook de informatievoorziening over dit samenwerkingsverband en de sturing en controle door de raad komt aan bod.

3.1 / Oprichting

De Gemeenschappelijke Regeling (GR) Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Noordwest-Veluwe (RNV) dateert van 1987. Met de komst van deze regeling werden verschillende gemeenschappelijke regelingen gebundeld en geïntegreerd. Het ging onder andere om de regionale brandweer, de centrale ambulancepost en de schoolgezondheidsdienst. De integratie was het voornaamste doel om RNV te vormen.¹¹ De gemeenten Harderwijk, Nunspeet, Elburg, Oldebroek, Ermelo en Putten nemen deel aan dit samenwerkingsverband.

In de gemeenschappelijke regeling (GR) van RNV zijn bepalingen opgenomen over uittreding, wijziging en opheffing. Er zijn verder geen concrete bepalingen in de regeling opgenomen over de inhoudelijke redenen voor een eventuele uittreding. Ook in gemeentelijke beleidskaders zijn er geen redenen benoemd die zouden kunnen leiden tot uittreding.

3.2 / Doel en taken

In de regeling is de taak van de RNV als volgt omschreven:

"Het samenwerkingsverband heeft tot taak de gemeenschappelijke belangen van de gemeenten te behartigen op het gebied van algemeen bestuurlijke aangelegenheden, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, zorg voor het milieu, sociaal-economische ontwikkeling, recreatie en toerisme, natuur en landschap, verkeer en vervoer, sociale zaken, arbeidsvoorziening, maatschappelijke zorg en welzijn, onderwijs en cultuur, personeelszaken, openbare orde en zedelijkheid, zulks met inachtneming van hetgeen in deze regeling nader is bepaald met betrekking tot de taken en bevoegdheden van het samenwerkingsverband."¹²

'De behartiging van de belangen' is in de regeling nader omschreven. Daarmee doelen de gemeenten onder andere op:

- / "de bevordering van overleg tussen de gemeenten ter afstemming en coördinatie van gemeentelijke beleidsvoornemens en beleidsmaatregelen;
- / de bevordering van gemeenschappelijke standpuntbepalingen;
- / het voeren van overleg met andere overheden en het vertegenwoordigen van de afzonderlijke deelnemende gemeenten, indien en voor zover deze daarom verzoeken dan wel daarmee instemmen;
- / het verrichten van onderzoek en het verzamelen van gegevens;
- / het geven van voorlichting inzake de belangenbehartiging in de ruimste zin door het samenwerkingsverband."¹³

¹¹ Raadsvoorstel, Gemeenschappelijke regeling I.S.V., vastgesteld op 22 september 1987.

¹² Gemeenschappelijke regeling intergemeentelijk samenwerkingsverband Noordwest-Veluwe, art. 3.

¹³ Samenwerkingsregeling Noord-Veluwe, art. 4 lid 1.

Taken

RNV kent twee taken/functies:

- / Strategie en beleid: doel is de ontwikkeling van de regio Noord-Veluwe te stimuleren, daarvoor is een visie opgesteld (Care Valley Veluwe) en wordt een gebiedsagenda ontwikkeld die sturing moet geven aan keuze voor projecten om die ontwikkeling te dienen. Daarnaast is de samenwerking bedoeld om ontwikkelingen die op de gemeenten afkomen samen vorm te geven.
- / Servicetaken: de servicetaken bestaan uit die taken die gemeenten gezamenlijk vorm willen geven, omdat zijzelf te klein zijn om hier effectief uitvoering aan te geven. Met het oog op de 3 k's (kosten, kennis, kwetsbaarheid) voert RNV deze taken uit. Een voorbeeld is het leerlingenvervoer.

Strategie en beleid

In 2010 hebben de raden van de gemeenten de Toekomstvisie Regio Noord-Veluwe 2030 vastgesteld. Deze visie heeft de titel 'Care Valley Veluwe' gekregen en vormt de rode draad voor de Platform & Ontwikkeelfunctie. De visie beschrijft de kernwaarden van de regio die bepalen wat de identiteit van de regio is. De visie heeft als doel om de regio in de toekomst sterker te profileren en te onderscheiden.¹⁴

Een regiocontract voor een periode van vier jaren vormt het kader waarbinnen doelstellingen voor de Care Valley Veluwe worden gerealiseerd. Dit contract is afgesloten tussen RNV en de provincie Gelderland. In de periode 2008-2011 is in dit kader in totaal € 12 miljoen geïnvesteerd in projecten in de regio. Bij het collegeakkoord van Gedeputeerde Staten van Gelderland is afgesproken om voor de periode 2012-2015 een tweede Regiocontract af te sluiten. Daarbij vormen Structuurversterking en Samenwerking de aandachtspunten. Een bedrag van € 50 miljoen zal in deze periode geïnvesteerd worden in projecten. Circa € 12 miljoen daarvan is afkomstig van de provincie.¹⁵ De projecten hebben betrekking op verschillende beleidsvelden, waaronder 'Omgeving', 'Jeugd' en 'Economie'.

In 2011 zijn er wijzigingen opgetreden in de wijze waarop de platformfunctie is gestructureerd. Het dagelijks bestuur (DB) heeft een centralere rol gekregen, het algemeen bestuur (AB) beperkt zich tot formele zaken.

Servicetaken

Sinds de oprichting van RNV is de GR meerdere malen gewijzigd om de opname of afstoting van taken mogelijk te maken. In de achterliggende jaren zijn er nieuwe uitvoeringstaken bij RNV belegd, zoals de naleving van de leerplichtwet in het Regionaal Bureau Leerlingzaken. Op het gebied van gezondheid en openbare veiligheid zijn taken afgestoten. Deze taken zijn vervolgens ondergebracht bij de GGD en de Veiligheidsregio.

In de begroting van RNV wordt voor de uitvoeringsfunctie (de servicetaken) een onderscheid gemaakt in vijf taakvelden. Voor elk van deze taakvelden zijn per jaar doelen geformuleerd. Het gaat om doelen voor de volgende taakvelden:

- / Maatschappelijke ondersteuning
- / Leefomgeving
- / Afval
- / Leerlingzaken

¹⁴ Programmabegroting 2013, p. 11.

¹⁵ Programmabegroting 2013, p. 11.

/ Sociale recherche.¹⁶

Voorbeelden van doelen voor specifieke taakvelden zijn opgenomen in bijlage 2. Bij de doelen zijn prestaties en activiteiten geformuleerd. Deze zijn in veel gevallen specifiek en meetbaar geformuleerd, waar in de jaarrekening vervolgens volgens hetzelfde format verantwoording over wordt afgelegd. In een aantal gevallen zijn de doelen nog niet specifiek en meetbaar. Een voorbeeld zijn de activiteiten die horen bij het taakveld Maatschappelijke Ondersteuning. Hier is in een aantal gevallen geen prestaties benoemd.¹⁷

3.3 / Structuur en werkwijze

De belangrijkste taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het samenwerkingsverband en de betrokken actoren zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling (GR). Volgens de regeling kent RNV een algemeen bestuur (AB) en een dagelijks bestuur (DB). Hieronder beschrijven we de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren.

Algemeen Bestuur

Het AB bestaat uit één lid van de gemeenteraad en één lid van het college van burgemeester en wethouders van elk van de deelnemende gemeenten. De leden van het AB worden aangewezen door de betrokken gemeenteraad.¹⁸ Het AB vergadert volgens art. 9 lid 1 van de GR jaarlijks ten minste viermaal en komt in de praktijk vijfmaal per jaar bijeen.¹⁹ De raadsleden in het AB hebben voorafgaand aan een AB-vergadering een vooroverleg met elkaar.

In de GR is vastgelegd dat de leden van het AB een individuele verantwoordelijkheid hebben om de raad van 'hun gemeente' inlichtingen te geven die door de raad, of door één of meer leden daarvan, wordt verlangd (art. 22). De raad heeft de bevoegdheid hun vertegenwoordiger in het AB en DB te ontslaan van zijn taak als vertegenwoordiger.²⁰

De constructie waarin raadsleden in het AB zitten, heeft een aantal jaar geleden ter discussie gestaan. Een aantal gemeenten wilde overgaan op een collegeregeling. Een aantal andere gemeenten stelde zich echter op het standpunt dat het van belang was dat de inbreng van de raad geborgd zou zijn en dat dit het beste mogelijk was door raadsleden in het AB zitting te laten nemen. Tot op dat moment waren er nog drie vertegenwoordigers per gemeente: één lid van het college en twee namens de raad. Men is toen tot het compromis gekomen van één raadslid per gemeente en een bestuurlijk vertegenwoordiger vanuit het college. Respondenten geven aan dat raadsleden die zitting hebben in het AB, tegenwoordig actiever op te stellen. Dat heeft onder andere te maken met de problematiek rondom Stichting Proo, waardoor de noodzaak tot beter toezicht werd ervaren.

¹⁶ Programmabegroting 2013.

¹⁷ Programmabegroting 2013, p. 15.

¹⁸ Samenwerkingsregeling Noord-Veluwe, d.d. 1-10-2010, Art. 6 lid 1.

¹⁹ Samenwerkingsregeling Noord-Veluwe, d.d. 1-10-2010, Art. 9 lid 1.

²⁰ Samenwerkingsregeling Noord-Veluwe, d.d. 1-10-2010, Art. 22 lid 1, 2 en 3.

Dagelijks Bestuur

De DB-leden worden door het AB uit zijn midden benoemd. Vanuit elke deelnemende gemeenten is één lid van het college van B&W vertegenwoordigd, zoals art. 14 lid 1 vereist. De bevoegdheden van het DB bestaan er in de kern uit dat zij de besluitvorming in het AB voorbereiden, de uitvoering van AB-besluiten ter hand nemen, de belangenbehartiging van RNV bij andere overheden doen en controle en toezicht houden op het samenwerkingsverband. In de praktijk komt het DB van RNV volgens respondenten ongeveer tienmaal per jaar bijeen.

Portefeuillehouderoverleggen

Volgens artikel 25 lid 1 van de GR kan het DB ter voorbereiding van besluiten, adviezen of standpunten, portefeuillehouderoverleggen instellen. In die overleggen plegen de portefeuillehouders van de verschillende gemeenten overleg over één of meer gemeenschappelijke belangen, zoals die genoemd zijn in art. 3 van de regeling. Dit portefeuillehouderoverleg bestaat uit de wethouders van de deelnemende gemeenten die het betreffende onderwerp in hun portefeuille hebben. Deze overleggen hebben een wisselende samenstelling. De voorzitter van het portefeuillehouderoverleg is het DB-lid tot wiens portefeuille het belang hoort (art. 25 lid 3).

Momenteel zijn er binnen RNV vijf portefeuillehouderoverleggen ingesteld:

- / SEO, toerisme en recreatie en arbeidsmarktbeleid
- / Bedrijfsvoering (P&O, ICT, financiën, inkoop, servicetaken)
- / Milieu, openbare werken, verkeer en vervoer, water en riolering
- / Welzijn en sociale aangelegenheden
- / Handhaving, volkshuisvesting en RO.

In het portefeuillehoudersoverleg worden geen besluiten genomen. Er worden adviezen geformuleerd voor het DB. Afhankelijk van de aard van het te nemen besluit worden deze door het DB doorgeleid naar het AB. De portefeuillehouderoverleggen vinden tweemaal per jaar op één dag plaats op zogenoemde carroussel-dagen. In de praktijk komen de portefeuillehouders door diverse extra overleggen elke drie maanden bij elkaar.

Secretarisoverleggen

Aan het secretarisoverleg nemen de gemeentesecretarissen van de verschillende gemeenten deel. Het doel van dit overleg is om een meer sturende rol te geven aan de gemeentesecretarissen bij de uitvoering van gezamenlijke werkzaamheden.²¹ Het overleg dient tevens om uitvoering te geven aan het organiseren en voorbereiden van de decentralisaties/transities.²² Dat wil zeggen dat de voortgang wordt gedeeld en eventueel bijsturing plaatsvindt. Er is een overleg van managers met RNV-projectleider en ondersteuning die zorgdraagt voor uitvoering.

Het is niet duidelijk hoe deze meer sturende rol zich verhoudt tot de bevoegdheden die toekomen aan het DB.

²¹ Programmabegroting 2013, p. 10.

²² Programmabegroting 2013, p. 11.

Clusteroverleggen

Onder het secretarisoverleg vallen vervolgens clusteroverleggen (afdelingshoofden), die plaatsvinden op de verschillende vakgebieden waar de vakambtenaren uit de betrokken gemeenten de besluitvorming voorbereiden. De overleggen zijn bedoeld als input voor de betrokken ambtenaren ter advisering richting hun colleges. In de clusteroverleggen worden sinds 2012 jaarplannen van de ambtelijke werkgroepen besproken en vastgesteld om de afstemming tussen wat lokaal en regionaal aan planvorming en uitvoering plaatsvindt vroegtijdiger op elkaar af te stemmen en te versterken. RNV heeft bij de gemeenten vaste contactpersonen. Op beleidsinhoudelijk vlak wordt deze rol wisselend ingevuld (afhankelijk van het beleidsterrein).

3.4 / Informatievoorziening door RNV

In de gemeenschappelijke regeling zijn bepalingen opgenomen over:

- / De verantwoordingsrelatie tussen het AB en het DB. De leden van het DB zijn verantwoording schuldig aan het AB (art. 20). Het AB kan om inlichtingen verzoeken op een in het Reglement van orde voor vergaderingen bepaalde wijze. Er is echter geen reglement vastgesteld.
- / De verantwoordingsrelatie tussen het AB en het DB aan de ene kant en de raden van de gemeenten aan de andere kant. Het AB en het DB van RNV verschaffen enerzijds aan de raden de inlichtingen die de raden verzoeken op een nader bij verordening door het AB bepaalde wijze (art. 21 lid 1). In het tweede lid van hetzelfde artikel is anderzijds bepaald dat het bestuur [AB en DB] ongevraagd alle informatie dient te verstrekken die tot een juiste beoordeling van het door het bestuur gevoerde en te voeren beleid nodig is op een nader bij verordening door het AB te bepalen wijze. Deze verordening is in de praktijk niet vastgesteld.
- / De verantwoordingsrelatie tussen de individuele leden van het algemeen bestuur en de raden van de gemeenten. Een lid van het AB is verantwoording verschuldigd aan de raad die hem heeft aangewezen, zo bepaalt art. 22 lid 1. De raad bepaalt op welke wijze dit dient te gebeuren (art. 22 lid 2). Een lid van het AB dient aan de raad dan ook alle inlichtingen die door de raad, of één of meer leden daarvan, gewenst wordt, te verstrekken. Dit gebeurt op een manier die door de raad is bepaald (art. 22 lid 1).

Verantwoording

RNV legt op de volgende reguliere wijzen verantwoording af aan de gemeenten:

- / In de (meerjaren)begroting worden doelen, prestaties en activiteiten en de daarvoor beschikbare budgetten geformuleerd. De ontwerp-begroting van RNV werd in 2010 verzonden aan het college van B&W, met het verzoek om de publicatie "in de in uw gemeente gebruikelijke wijze ter openbare kennis te brengen."²³ Daarbij werd tevens het verzoek gedaan de publicatie ter inzage te leggen. In 2012 werd de ontwerp-begroting aan de leden van het AB, de colleges en de raadsfracties verstuurd. Twee weken eerder ontvingen de leden van het AB en de raadsgriffiers een digitale drukproef, om tijdige behandeling mogelijk te maken.²⁴ Volgens de regeling hebben de raden zes weken de tijd om hun zienswijze schriftelijk kenbaar te maken aan het DB. De begroting moet uiterlijk voor 1 juli van het komende begrotingsjaar zijn vastgesteld.²⁵ De taken met betrekking tot strategie en beleid zijn vaak echter pas later in dat jaar duidelijk. Om die reden bezoekt een vertegenwoordiger van RNV de raden om hen voor

²³ Brief RNV aan de heren burgemeesters van de gemeenten van Regio Noord Veluwe, 25 juni 2010.

²⁴ Brief RNV, jaarverslag/jaarrekening 2011 en begroting 2013, 27 april 2012.

²⁵ Samenwerkingsregeling Noord-Veluwe, d.d. 1-10-2010, Art. 38.

te leggen wat er naast de genoemde zaken in de begroting nog meer op de agenda staat. Wanneer de vastgestelde begroting afwijkt van het hen toegezonden ontwerp, dan wordt de begroting ter kennisname gezonden aan de raden.²⁶

/ In een 'achtmaandsrapportage' en een bijhorende begrotingswijziging die door het AB wordt vastgesteld, wordt tussentijdse verantwoording gegeven over de uitvoering van de programma's. De achtmaandsrapportage wordt door RNV verzonden aan de ambtelijke organisaties en de bestuursleden van de betrokken gemeenten. Het is vervolgens de verantwoordelijkheid van het college de achtmaandsrapportage door te sturen aan de raad.²⁷

/ In de jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening) legt de RNV verantwoording af over de resultaten die in de afgelopen periode zijn bereikt en over de vraag of zij daarbij binnen het budget is gebleven. Deze wordt tegelijk verzonden met de ontwerpbegroting. De verzending vindt plaats conform hierboven bij de begroting is beschreven. De raad heeft dezelfde mogelijkheid tot inspraak als bij de begroting.

De verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door het samenwerkingsverband is daarmee conform de gemaakte afspraken tussen gemeente en RNV.

3.5 / Proces van informatievoorziening binnen de gemeente

Burgemeester Van Hemmen is lid van het DB en AB van het RNV. Hij vervult sinds de huidige collegeperiode tevens de rol van voorzitter. In het AB zijn ook raadsleden vertegenwoordigd. Namens de gemeenteraad van Nunspeet is ook een raadslid afgevaardigd en is een plaatsvervanger aangesteld.

Afstemming en vooroverleg

Er is in Nunspeet geen op papier vastgestelde werkwijze voor de voorbereiding van besluitvormingsprocessen binnen de RNV. Wel is er in de praktijk een consequente werkwijze. Vanwege de breedte van de beleidsterreinen die het verband beslaat, zijn de taken in het kader van RNV binnen de ambtelijke organisatie bij verschillende betrokkenen belegd. Er is geen coördinator die zicht heeft op alle afspraken en besluitvormingsprocessen die in RNV-verband worden gemaakt. In het DB wordt de gemeente Nunspeet vertegenwoordigd door de burgemeester. In het dagelijks bestuur heeft de burgemeester daarmee zowel het belang van Nunspeet te dienen als - als voorzitter - het belang van het samenwerkingsverband in het algemeen. Hij is als het ware het gezicht van de organisatie. Binnen het DB zijn de taken onderling verdeeld. Naast het voorzitterschap van RNV, is de burgemeester van Nunspeet ook voorzitter van het Sociaal Economisch Overleg (SEO), ondernemingsorganisatie VNO-NCW en de Kamer van Koophandel (KvK). De burgemeester verricht gemiddeld ongeveer één dag per week werkzaamheden in het kader van RNV. In de praktijk vergadert het DB ongeveer tienmaal per jaar. In het AB wordt de gemeente Nunspeet vertegenwoordigd door een raadslid en de burgemeester.

Voorafgaand aan één van de portefeuillhouderoverleggen bij RNV wordt in het college van Nunspeet de agenda besproken. In de oplegger ter bespreking van de agenda, die wordt opgemaakt door een betrokken ambtelijk medewerker, wordt ten eerste een samenvatting gegeven van de onderwerpen die in het overleg aan de orde zullen komen. Ten tweede is in de oplegger een advies opgenomen aan burgemeester en wethouders. In de oplegger wordt tevens vermeld of betrokkenheid van de raad al dan niet gewenst is. Een vrijwel gelijke procedure wordt gevolgd voor de vergaderingen van het DB en het AB. Bij een advies aan het

²⁶ Samenwerkingsregeling Noord-Veluwe, d.d. 1-10-2010, Art. 38.

²⁷ In de gemeente Putten wordt de begrotingswijziging ook daadwerkelijk vastgesteld.

college worden zowel de agenda's als de onderliggende stukken, zoals verzonden door RNV, aangeboden. Ook de bedrijfsvoeringsvraagstukken worden in Nunspeet van een advies voorzien.

De werkwijze waarbij ter voorbereiding de agenda en/of stukken in het college worden besproken, is ingevoerd om te borgen dat de betrokken portefeuillehouder vanuit de gemeente inbreng kan geven en in het DB en AB besluiten kan nemen. Binnen de gemeente Nunspeet wordt zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau het belang van deze werkwijze onderstreept. De werkwijze wordt dan ook consequent gevolgd voor de portefeuillehouderoverleggen en de DB- en AB-vergaderingen. Daarbij wordt er ook aandacht besteed aan de tijdigheid van de stukkenstroom vanuit RNV. Zo is bijvoorbeeld bij de nazending van de documenten voor de DB-vergadering vanuit de ambtelijke organisatie het advies geformuleerd om RNV te verzoeken stukken voor een DB- en/of een AB-vergadering eerder te verzenden om de tijdige afhandeling van de jaarstukken 2009 te kunnen garanderen.²⁸

Sturing op interne controle

Het toezicht dat door de gemeenten gehouden wordt op de RNV verloopt via het DB en AB. Zij stellen de formele Planning & Control-documenten (begroting en jaarrekening) vast. In deze documenten wordt aandacht geschonken aan het risicobeheer in relatie tot het weerstandsvermogen. In de programmabegroting zijn in de paragraaf Weerstandsvermogen de geïnventariseerde risico's weergegeven, die zijn uitgedrukt in een deel van de weerstandscapaciteit. RNV heeft tevens een treasury-statuuut opgesteld. Er zijn geen aparte afspraken tussen RNV en de deelnemende gemeenten over het toezicht op risicomangement. Zo heeft RNV geen auditcomité.

Verantwoording aan de raad

De raad ontvangt de volgende documenten c.q. wordt op de volgende wijzen op de hoogte gehouden van de voortgang binnen RNV:

- / De P&C-documenten van RNV. De begroting en jaarrekening van RNV werden in 2012 in april aangeboden. Dit is circa 1,5 maand voor de vaststelling van de gemeentelijke jaarrekening. De achtmaandsrapportage wordt in dezelfde maand ter kennisname naar de raad verstuurd als de begroting van de gemeente (oktober).
- / Bij afwijkingen en tussentijds. De raad ontvangt tevens een achtmaandsrapportage waarin de voortgang wordt geschetst en de te verwachte afwijkingen worden gerapporteerd. Deze wordt ter kennisgeving aan de raad gestuurd.
- / Via de reguliere P&C-cyclus van de gemeente. RNV is als verbonden partij benoemd in de paragraaf Verbonden partijen in de programmabegroting en het jaarverslag. De informatie over RNV is bondig. In de paragraaf Verbonden partijen is het type, het bestuurlijk belang en het financieel belang omschreven. Tevens is een omschrijving van de taken en activiteiten in de begroting opgenomen.²⁹ In de jaarrekening is geen informatie opgenomen over de resultaten van RNV in het afgelopen jaar.³⁰ Deze documentatie wordt behandeld in de documenten van RNV zelf die de raad ontvangt. Wel is in de jaarrekening informatie opgenomen over het gerealiseerde rekeningsaldo van RNV en het resultaat van de taakstellende bezuiniging voor RNV.³¹

²⁸ Adviesnota B&W, Nazending stukken RNV DB-vergadering 23 juni 2010.

²⁹ Programmabegroting 2013, p.109.

³⁰ Jaarrekening 2011, p. 74.

³¹ Jaarstukken 2011, p. 8 en p. 27.

Beleving raad bij informatievoorziening

Tijdens de raadsworkshop hebben acht raadsleden de tijdigheid, hoeveelheid en kwaliteit van de informatievoorziening over RNV beoordeeld met een gemiddelde van een 7. Eén van de raadsleden heeft niets ingevuld. Samengevat kan worden gesteld dat de raad de informatievoorziening vanuit RNV met een voldoende beoordeelt.

Rapportcijfer informatievoorziening	Gemiddelde	Laagste cijfer	Hoogste cijfer
Tijdigheid	7	5	9
Hoeveelheid	7	5	9
Kwaliteit	7	5	9

3.6 / Rolinvulling raad

RNV beslaat een veelvoud aan beleidsterreinen. De verantwoording over de GR als organisatie vindt plaats in de commissie Algemeen Bestuur, waar alle gemeenschappelijke regelingen expliciet op de agenda staan. Formeel staan ook de agenda en het verslag van het AB op de agenda. Dit is het moment waarop het raadslid en het lid van het college die in het AB vertegenwoordigd zijn, specifiek richting de raad terugkoppelen over de stand van zaken binnen RNV. De terugkoppeling van het AB-lid [het raadslid] in de commissie richting de raad is beperkt, waar het gaat om de kwantiteit van informatie. Uit de raadsworkshop bleek wel dat er tevredenheid is over de wijze waarop het betreffende raadslid zijn rol als AB-lid invult.

In januari 2013 stond in de commissie Algemeen Bestuur de democratische controle bij gemeenschappelijke regelingen op de agenda. Dit gebeurde naar aanleiding van de begrotingsraad van oktober 2012. Hierin gaf de raad aan dat er een noodzaak was tot het verbeteren van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Het college heeft naar aanleiding hiervan aangegeven dat het verbeteren van de democratische legitimatie begint met het scherper formuleren wat de gemeenschappelijke regeling gaat realiseren en tegen welke prijs. Het college heeft voorgesteld om van alle gemeenschappelijke regelingen de financiële stukken direct na ontvangst via Notudoc te ontsluiten bij de agenda van de raadscommissie onder het kopje 'ter inzage liggende stukken'. Daarnaast is naar aanleiding hiervan besloten om ook de stukken voor het Algemeen Bestuur ter inzage te leggen.³² Vanwege de veelvoud aan de beleidsterreinen komt RNV ook in de andere raadscommissies aan bod, namelijk de Commissie Maatschappij & Middelen en de Commissie Ruimte & Wonen. Dit gebeurt met name wanneer het gaat om de (evaluatie van de) uitvoering van taken door RNV. Voorbeelden zijn het sociaal-economisch contract, het regionale gezondheidsbeleid en de transitie van de Wmo.³³ Deze zijn ook behandeld in de raad c.q. hebben op de agenda van de raad gestaan.

Bestudering van de notulen van raads- en commissievergaderingen van de afgelopen twee jaren (2011 tot en met februari 2013) leert dat de aandacht van de raad in relatie tot RNV zich met name toespitst op het vraagstuk van regionale samenwerking. Dat wil zeggen het strategische vraagstuk van samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van bedrijfsvoering (Meerinzicht) of de destijds voorgenomen samenwerking tussen Elburg en Nunspeet.

³² Commissievoorstel Algemeen Bestuur, democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen, 17 januari 2013.

³³ Raadsvoorstel, Commissie Maatschappij en Middelen, 8 maart 2012.

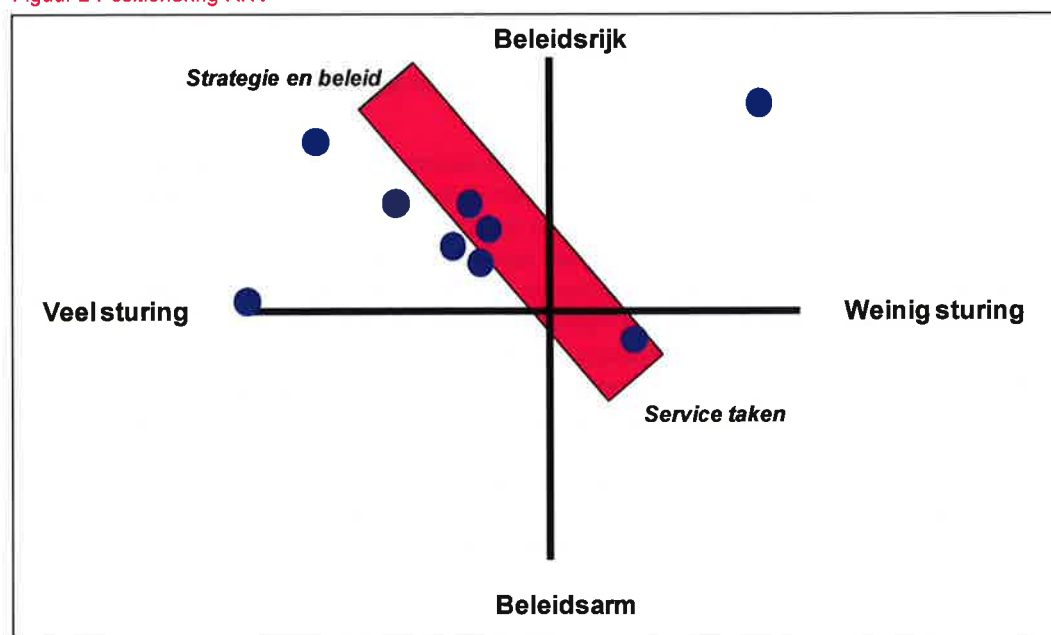
Dit gebeurde in de afgelopen twee jaren specifiek in de commissie Algemeen Bestuur. De commissieleden besteedden aandacht aan de positie van RNV bij het aangaan van een samenwerking op het niveau van bedrijfsvoering.³⁴ Daarnaast is er aandacht geweest in de raad voor de taakstellende bezuiniging voor RNV³⁵ en de problematiek rondom Proo.³⁶ De aandacht voor de doelen die de raad met RNV beoogt te bereiken, de verwachte prestaties en de activiteiten die het samenwerkingsverband daarvoor uitvoert is zeer beperkt. Dit maakt tevens dat het zicht op de resultaten ontbreekt en het lastig is om als raad een objectieve beoordeling te kunnen geven van de kwaliteit van de uitvoering van de opdracht aan RNV.

3.7 / Beleidsruimte versus mate van invloed RNV

In het onderzoek en in de workshop met een afvaardiging van de raad, is gesproken over de wijze waarop de beleidsruimte van de RNV zich verhoudt tot de mate van invloed die gemeente(raden) hebben en ervaren. De rekenkamercommissie heeft dit gedaan aan de hand van een kwadrant, waarin op de ene as de mate van beleidsrijkheid is weergegeven en op de andere as de mate van sturing(smogelijkheden).

In onderstaand figuur is weergegeven op welke wijze de rekenkamercommissie (op basis van bovenstaande bevindingen) de RNV positioneert (het roze vierkant³⁷) en op welke wijze de negen in de workshop aanwezige raadsleden de RNV positioneren.

Figuur 2 Positionering RNV



³⁴ Bijvoorbeeld Besluitenlijst commissievergadering Maatschappij en Middelen, 8 december 2011, pp. 4-6.

³⁵ Notulen raadsvergadering, 27 oktober 2011.

³⁶ Notulen raadsvergadering, 22 december 2011.

³⁷ Het roze vierkant verduidelijkt de positie van de rekenkamercommissie.

De RNV onderscheidt zich door het uitvoeren van verschillende taken; RNV is zowel verantwoordelijk voor een aantal uitvoeringstaken als voor strategie en beleid. Op de as beleidsrijk- beleidsarm kan de RNV dan ook op verschillende hoogtes worden gepositioneerd. Vandaar de roze balk.³⁸

Wat betreft de sturing op RNV positioneert het merendeel van de aanwezige raadsleden (8 van de 9) RNV links van het midden. Eén van de aanwezige raadsleden gaf ten aanzien van de RNV aan weinig sturingsmogelijkheden te ervaren. De overige raadsleden ervaren meer sturing. Het overall beeld komt overeen met de positionering van de rekenkamercommissie.

³⁸ In de workshop is aan de aanwezige raadsleden gevraagd de RNV als geheel te positioneren, zonder daarbij onderscheid te maken tussen de beleidsrijke en beleidsarme taken die de RNV uitvoert.

3.8 / Beoordeling

Deelvraag ³⁹	Norm	Beoordeling
4b. Hoe heeft de gemeente het (bestuurlijk) toezicht geregeld en welke knelpunten doen zich hierbij voor?	/ Rollen en verantwoordelijkheden van de gemeenten t.a.v. het samenwerkingsverband zijn intern (tussen raad, college, organisatie) en extern (tussen gemeenten en samenwerkingsverband) helder verwoord en worden in de praktijk ook nageleefd. / Vastgelegd is wat de verantwoordelijkheidsverdeling is tussen de gemeenten en het samenwerkingsverband ten aanzien van: de ontwikkeling van beleid, de uitvoering van beleid, de financiering en de verantwoording van en controle op beleid. / De gemeente heeft daarbij tevens afspraken gemaakt die de gemeente in staat stellen te beoordelen dat het samenwerkingsverband over goed functionerende interne controlesystemen (risicomanagement) beschikt. / Vastgelegd is wanneer en onder welke voorwaarden samenwerking kan worden beëindigd.	/ Grotendeels voldaan. In de gemeenschappelijke regeling zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende gremia (zowel intern als extern) benoemd. De ambtelijke organisatie en het college zijn scherp op de rol- en taakverdeling. / Grotendeels voldaan. In de GR en programmabegroting van RNV staan de taken en bevoegdheden van de verschillende actoren ten aanzien van de ontwikkeling, financiering en verantwoording. In de regeling zijn eveneens bepalingen opgenomen over inlichtingen en verantwoording. / Deels voldaan. RNV heeft een paragraaf weerstandsvermogen die de gemeente inzicht geeft in de omvang van de weerstandscapaciteit. Er zijn geen nadere afspraken gemaakt tussen RNV en de gemeente over risicomanagement. / Voldaan. De gemeenschappelijke regeling beschrijft de procedure voor uittreding.
4c. Stelt de gemeente jaarlijks inhoudelijke en financiële doelen ten aanzien van het samenwerkingsverband?	/ De gemeenteraad heeft, m.b.t. de samenwerkingsverbanden, inhoudelijke beleidsdoelen gesteld. / Dit beleidskader wordt vertaald naar afspraken tussen gemeenten en samenwerkingsverband in uitvoeringsdoelen (inhoudelijk en financieel) die meetbaar en specifiek zijn. / Over de uitvoeringsdoelen en over de resultaten vindt periodieke afstemming plaats tussen de gemeenten en samenwerkingsverband.	/ Grotendeels voldaan. In de begroting en meerjarenbegroting van RNV zijn inhoudelijke beleidsdoelen benoemd. De raad kan op deze begroting een zienswijze indienen, maar stelt niet zelf de begroting vast. / Deels voldaan. Het beleidskader bevat activiteiten en prestaties die, al naar gelang de aard, specifiek en meetbaar zijn geformuleerd. In een aantal gevallen zijn de doelen nog niet specifiek en meetbaar gemaakt. Voldaan. Er vindt afstemming plaats in verschillende overlegorganen. Tevens ontvangt de gemeente een achttiendaansrapportage die naar de raad wordt gestuurd.
4d. Hoe is de inhoudelijke en	/ Het college heeft met het samenwerkingsverband afspraken gemaakt over de wijze, de frequentie en de inhoud van de	/ Grotendeels voldaan. In de gemeenschappelijke regeling zijn afspraken opgenomen over de wijze en frequentie van de

³⁹ De rekenkamercommissie acht toetsing van de normen over doelen van en afwegingen bij oprichting van ruim 40 jaar geleden (behorend bij deelvraag 4a) niet relevant, gezien de wijzigingen in taken die tussentijds hebben plaats gehad. Om die reden is de beoordeling van deelvraag 4a achterwege gelaten.

financiële informatievoorziening tussen het samenwerkingsverband en de gemeente geregeld en wat is de kwaliteit van deze?	verantwoordingsinformatie.	verantwoordingsinformatie. Er zijn geen afspraken over de inhoud van de informatie.
	/ De verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door het samenwerkingsverband is conform gemaakte afspraken en sluit aan op de P&C-cyclus van de gemeente. / De verantwoordingsinformatie is gebaseerd op betrouwbare interne controlesystemen van het samenwerkingsverband. / De verantwoordingsinformatie gaat in op zowel de inzet van financiële als inhoudelijke middelen als op de resultaten.	/ Voldaan. De raad ontvangt de P&C-documenten van RNV. De begroting en jaarrekening worden aangeboden in april. Dit is circa twee maanden voor de jaarrekening van de gemeente. Er zit een lange periode tussen de begroting van RNV en die van de gemeente. De taken voor strategie en beleid zijn pas later duidelijk. Daarom bezoekt de directeur van RNV de raad om één en ander toe te lichten. Er is tevens een tussentijdse rapportage die in dezelfde maand ter kennisname naar de raad gaat als de vaststelling van de gemeentelijke begroting. / Deels voldaan. In de planning- en control documenten wordt aandacht geschonken aan het risicobeheer in relatie tot het weerstandvermogen. Er is binnen de gemeente geen zicht op de wijze waarop risicomanagement binnen RNV wordt toegepast of nadere afspraken hierover. / Voldaan. In de verantwoordingsrapportages wordt ingegaan op zowel het doelbereik (de inhoudelijke resultaten) als de vraag of daarbij binnen de beschikte middelen is gebleven.
5. Is de informatievoorziening naar de gemeenteraden voldoende toegesneden op zijn kaderstellende en controlerende rol (ten aanzien van doelen, prestaties, risico's en kosten/opbrengsten), waardoor de raad voldoende sturingsmomenten en -mogelijkheden heeft?	/ Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over samenwerkingsverbanden. / De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de samenwerkingsverbanden. / De timing en frequentie waarin de raad deze informatie ontvangt stelt hem in staat – indien noodzakelijk – tijdig in te grijpen. / De raad geeft (pro)actief invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol, bijvoorbeeld door zelf informatie te vragen aan het college.	/ Grotendeels voldaan. Er zijn op papier geen afspraken over de wijze van informatievoorziening. In de praktijk is er wel een consequente werkwijze. / Deels voldaan. Het doelbereik wordt niet direct gekoppeld aan de realisatie van programmadoelstellingen binnen de gemeentelijke begroting. / Voldaan. De raad wordt in ieder geval drie maal per jaar op de hoogte gebracht van de voortgang van uitvoering van taken binnen RNV en de daarbij uitgegeven middelen. Deze bieden de raad de mogelijkheid om zicht te houden. / Deels voldaan. De betrokkenheid van de raad spitst zich met name toe op het vraagstuk van regionale samenwerking, in relatie tot RNV. Hij besteedt nauwelijks aandacht aan de resultaten van RNV <i>an sich</i>.

4 Casus 2: Inclusief Groep

De tweede casus die de rekenkamercommissie in dit onderzoek in onderzoek heeft genomen is de Inclusief Groep; de NV die voor de gemeenten de sociale werkvoorziening uitvoert. In het hoofdstuk komen taken, doelstellingen en werkwijze van de Inclusief Groep aan bod. De informatievoorziening over het samenwerkingsverband en de sturing en controle door de raad maken eveneens onderdeel uit van dit hoofdstuk.

4.1 / Oprichting

In het verleden is de sociale werkvoorziening van Nunspeet uitgevoerd door de bedrijven van de Dienst Sociale Werkvoorziening (DSW). Deze dienst was een gezamenlijke dienst van de gemeenten Putten, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Elburg, Oldebroek en Nijkerk en was ondergebracht bij de RNV en bestaat formeel nog steeds. In 2003 is besloten om de DSW-bedrijven in de regio te verzelfstandigen. De uitvoering van de Wet is nog steeds één van de taken van RNV (zoals omschreven in art. 4 lid 2 sub k). De feitelijke uitvoering van de werkzaamheden (de Wsw) vindt plaats door de Inclusief Groep (art. 27). De 'verzelfstandiging' gebeurde met het idee dat een bedrijf (NV) dat op een meer bedrijfsmatige manier te werk gaat beter in staat is uitvoering te geven aan de taken. De keuze voor een NV lag bij RNV. Belangrijke motieven om destijds tot de verzelfstandiging over te gaan waren dat de gemeente met een NV-vorm invloed heeft op de bedrijfsresultaten, de slagvaardigheid en flexibiliteit van werkbedrijven toeneemt en de infrastructuur ook voor ander doelgroepen ingezet kan worden, bijvoorbeeld op het gebied van re-integratie. De raad van Nunspeet heeft op 1 oktober 2003 ingestemd met deze wijziging van de samenwerkingsregeling die verzelfstandiging mogelijk maakt.⁴⁰

In de statuten is bepaald dat de Inclusief Groep is belast met *"het bedrijfsmatig uitvoeren van de Wet sociale werkvoorziening en het verrichten van taken op het terrein van additionele arbeid, door werk te organiseren voor mensen die zijn aangewezen op aangepaste arbeid, alsmede het bevorderen van de re-integratie van mensen op de arbeidsmarkt."*⁴¹ Het gaat om sw-medewerkers die een dienstbetrekking hebben bij de Dienst Sociale Werkvoorziening Noordwest-Veluwe (DSW).⁴² Daarnaast verleent de DSW aan de NV de opdracht diverse andere werkzaamheden uit te voeren die nader staan omschreven in het sociaal-economisch contract.⁴³

Alleen publiekrechtelijke lichamen, de Inclusief Groep zelf en NV's en BV's met beperkte aansprakelijkheid waarvan de aandelen slechts in eigendom van publiekrechtelijke lichamen zijn, kunnen aandeelhouder zijn van de Inclusief Groep. 'Uittreden' is mogelijk door de verkoop van aandelen. Hiervoor is de goedkeuring vereist van de algemene vergadering.⁴⁴ Stemming gebeurt in principe met volstrekte meerderheid van stemmen.⁴⁵ Dit betekent dus dat de AB-leden met meerderheid van stemmen kunnen besluiten tot de

⁴⁰ Raadsvoorstel Gemeenschappelijke Regeling ISV Noordwest-Veluwe, 1 oktober 2003.

⁴¹ Akte van oprichting Inclusief Groep, 12 mei 2004, art. 2.

⁴² Art 3 lid 1, sociaal-economisch contract 2009-2016.

⁴³ Art 3 lid 5, sociaal-economisch contract 2009-2016.

⁴⁴ Akte van oprichting Inclusief Groep, 12 mei 2004, art. 10.

⁴⁵ Dat wil zeggen een gewone meerderheid.

verkoop van het aandeel van RNV. Het is niet gespecificeerd aan wie de verkoop van de aandelen al dan niet kan plaatsvinden.

4.2 / Structuur en werkwijze

De Inclusief Groep is een NV met op dit moment één aandeelhouder, namelijk de Regio Noord Veluwe. De Inclusief Groep voert de Wet Sociale Werkvoorziening uit voor de gemeenten Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldebroek en Putten en Nijkerk. De gemeente Nijkerk is geen deelnemer van RNV, maar neemt wel deel aan de taak (de uitvoering van de sociale werkvoorziening). De Inclusief Groep NV participeert zelf in twee samenwerkingsverbanden, te weten BIGA Groep BV en Confed Flexworkx BV. Onder de Inclusief Groep vallen daarnaast drie BV's, waaronder het werkbedrijf, een kringloopwinkel en het arbeidsintegratiebedrijf.⁴⁷ In de bijlage is de organisatiestructuur van de Inclusief Groep weergegeven (bijlage 3).

In de gemeenschappelijke regeling van RNV, de statuten, het aanwijzingsbesluit en het sociaal-economisch contract staan nadere omschrijvingen van de taken en bevoegdheden van de verschillende betrokken actoren bij de Inclusief Groep. Deze behandelt de rekenkamercommissie hieronder.

Taken en bevoegdheden aandeelhouder

RNV is de enige aandeelhouder van de Inclusief Groep. De Dienst Sociale Werkvoorziening (DSW) van de Regio heeft verschillende taken, te weten de beleidsontwikkelingen en uitvoering van de wettelijke taken die zijn opgedragen aan de DSW. Daarnaast stelt DSW de omvang van de Wsw-formatie vast. Tevens is de dienst verantwoordelijk voor het afleggen van verantwoording aan de gemeenten.⁴⁸ In het sociaal-economisch contract is bepaald dat de DSW aan de NV jaarlijks een budget ter beschikking stelt voor de uitvoering van deze opdrachten. Het betreft hier de rijksbijdrage, die door de gemeenten aan de DSW moet worden doorbetaald. DSW betaalt deze vervolgens door aan de Inclusief Groep.

De Regio Noord Veluwe wordt als aandeelhouder in de aandeelhoudersvergadering (AVA) vertegenwoordigd door één AB-lid per gemeente (Putten, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Elburg, Oldebroek en Nijkerk⁴⁹). Volgens art. 27 van de regeling van RNV zijn dit de raadsleden die namens de gemeenten zitting hebben in het AB. De raden bepalen zelf wie afgevaardigd wordt in het AB van RNV. De AVA heeft als belangrijkste verantwoordelijkheid om de continuïteit van het gehele bedrijf te borgen. De AVA keurt de begroting en jaarrekening van de Inclusief Groep al dan niet goed. In de statuten is bepaald dat de AVA minstens éénmaal per jaar plaatsvindt.⁵⁰ De bevoegdheden van de aandeelhouder van de Inclusief Groep (te weten RNV) zijn te vinden in de statuten.

⁴⁶ Akte van oprichting Inclusief Groep, 12 mei 2004, art. 25 lid 3.

⁴⁷ Beleidsplan en Begroting 2013-2016, Fit voor de toekomst!, november 2012, p. 15.

⁴⁸ Art. 2, sociaal-economisch contract 2009-2016.

⁴⁹ De gemeente Nijkerk is geen deelnemer aan RNV, maar vaardigt wel een raadslid af aan de aandeelhoudersvergadering.

⁵⁰ Akte van oprichting Inclusief Groep, 12 mei 2004, art. 21 lid 1.

Taken en bevoegdheden bestuurscommissie

De bestuurscommissie bestaat volgens art. 4, 24 en 26 van de gemeenschappelijke regeling RNV uit de wethouders van de zeven deelnemende gemeenten. In het aanwijzingsbesluit staan de bevoegdheden van de bestuurscommissie genoemd. Het gaat om bevoegdheden die toekomen aan RNV, maar aan de bestuurscommissie zijn overgedragen. Het betreft de bevoegdheid tot het sluiten van een sociaal-economisch contract en het maken van jaarafspraken met de Inclusief Groep.⁵¹ De bestuurscommissie vormt als het ware het dagelijks bestuur voor de sociale werkvoorziening. In de bestuurscommissie wordt volgens de respondenten gesproken over de inhoudelijke voortgang voor de uitvoering van de uitvoering van de Wsw: hoeveel plaatsingen zijn er gerealiseerd en welke prestaties zijn er geleverd?

Om als bestuurscommissie de inhoudelijke voortgang in beeld te kunnen hebben, verantwoordt het management van de Inclusief Groep zich richting de commissie. Dit gebeurt via periodieke verslagen over de per jaar vastgestelde afspraken, die in een Balance Score Card worden gepresenteerd. De verslagen bevatten geen informatie over de financiële resultaten. De verslagen worden naar een ambtelijk contactpersoon van RNV verstuurd. De contactpersoon stuurt de rapportages ten behoeve van de bespreking in de bestuurscommissie door naar de ambtelijke adviseurs en de leden van de bestuurscommissie. De vergaderingen van de bestuurscommissie vinden circa viermaal per jaar plaats. De inhoudelijke verantwoordelijkheid van de bestuurscommissie bestaat uit de aansturing van de 'dossiers' voor de Wsw en heeft dus geen betrekking op de Inclusief Groep *als bedrijf*. Dit laatste is de verantwoordelijkheid van de aandeelhouder en heeft de bestuurscommissie geen zicht op.

Taken en bevoegdheden ambtelijke beleidsadviseurs

Sinds anderhalf jaar vindt in RNV-verband zesmaal per jaar ambtelijk overleg plaats over de Wsw en de uitvoering daarvan door de Inclusief Groep. Daarbij zijn de ambtenaren uit de deelnemende gemeenten en Nijkerk en een ambtelijk adviseur van RNV aanwezig. Dit overleg dient ter voorbereiding op de vergadering van de bestuurscommissie. De stand van zaken wordt besproken, bijvoorbeeld met betrekking tot het begeleid werken, de stand van de wachtlijst en aandachtspunten voor de komende periode.

Taken en bevoegdheden Raad van Commissarissen (RvC)

De Raad van Commissarissen (RvC) van de Inclusief Groep heeft een toezichthoudende taak. De leden worden benoemd door de AVA. Zij stellen tevens een profielschets vast van de leden.⁵² Het belang van de RvC is het belang van de onderneming. Dit is een ander belang dan dat van de aandeelhouder, die zijn eigen belang mag nastreven. De begrotingen en jaarverslagen dienen eveneens te worden goedgekeurd door de RvC. De voorzitter van de RvC zit tevens de aandeelhoudersvergaderingen voor.

Taken en bevoegdheden dagelijkse leiding

De dagelijkse leiding van de Inclusief Groep is in handen van een managementteam dat bestaat uit een algemeen directeur, een concerncontroller, een manager P&O, de bedrijfsdirecteur Inclusief Gresbo en Inclusief Inserto en een bedrijfsdirecteur Inclusief Intervens. De algemeen directeur van de Inclusief Groep is statutair directeur. Deze wordt benoemd door de AVA en is volledig bevoegd om namens de vennootschap te handelen. De bevoegdheden zijn nader omschreven in de statuten.⁵³

⁵¹ Art. 3 lid 3 en art. 4 lid 2 Aanwijzingsbesluit.

⁵² Art. 15, lid 2 en 3 statuten.

⁵³ Akte van oprichting Inclusief Groep, 12 mei 2004, art. 16.

4.3 / Taken Inclusief Groep

De missie van de Inclusief Groep is om "bij te dragen aan de arbeidsparticipatie van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt". De Inclusief Groep formuleert de volgende visie in het beleidsplan:

De visie van de Inclusief Groep is dat "iedereen recht heeft op een regulier loon met financiële perspectieven als men zich daarvoor inzet en zich bewezen heeft. Helaas kunnen mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt onmogelijk geheel zelfstandig het wettelijk minimumloon verdienen. Daarom zal er altijd een suppletie nodig zijn vanuit de overheid. Toch is het onze ambitie mensen naar een functieloon te begeleiden, zodat men uit de uitkeringssituatie kan komen en zicht heeft op een mogelijke stijging van hun inkomsten bij meer arbeidsuren of na een zekere ontwikkeling. Deze visie is gebaseerd op het feit dat een uitkeringssituatie mensen afhankelijk en onzelfstandig maakt en houdt. Dit is een behoorlijke ambitie, waarbij wij ook de politiek nodig hebben om dit verwezenlijkt te krijgen.

Dit in de zin van het gunnen van werk, het gedeeltelijk meebetalen aan de loonkosten, het verlenen van fiscale voordelen, het faciliteren van bedrijvigheid voor de onderkant van de arbeidsmarkt en het beïnvloeden van de landelijke politiek op dit vlak.⁵⁴

Beleidsplan 2013-2016

De Inclusief Groep stelt jaarlijks een meerjarenbeleidsplan op waarin tevens de begroting voor het komende jaar is opgenomen. De aandeelhouder (RNV) dient de begroting in de aandeelhoudersvergadering vast te stellen. In het beleidsplan 2013-2016 gaat de Inclusief Groep onder andere in op ontwikkelingen in wetgeving. Zo geeft de Inclusief Groep bijvoorbeeld aan dat de instroom in de Wsw in zijn huidige vorm en onder de huidige voorwaarden per 1 januari 2014 zal stoppen en wat hiervan de gevolgen zijn.⁵⁵

4.4 / Informatievoorziening door Inclusief Groep

Wanneer het gaat om de informatievoorziening van de Inclusief Groep dient er een onderscheid te worden gemaakt in de informatievoorziening over de voortgang van het bedrijf en de informatievoorziening over de uitvoering van de Wsw door de Inclusief Groep.

Informatievoorziening van de Inclusief Groep over de voortgang van het bedrijf

De Inclusief Groep legt te tweede verantwoordelijkheid af aan de aandeelhouder van het bedrijf. Dit doet zij op twee manieren:

- / Via het beleidsplan wordt ingegaan op de voortgang van het bedrijf en de plannen voor de komende jaren. Over de voortgang hiervan rapporteert zij aan de aandeelhouder. Deze dient de begroting vast te stellen in de aandeelhoudersvergadering;
- / In de jaarstukken rapporteert de Inclusief Groep over de geboekte resultaten van het afgelopen jaar. Dit doet zij in een jaarverslag en een jaarrekening. Net als in de begroting, gaat de Inclusief Groep in de jaarstukken in op de positie van de Inclusief Groep als bedrijf.

Het AB-lid van RNV van de betrokken gemeente heeft de verantwoordelijkheid waar het gaat om de terugkoppeling richting de raad over de stand van zaken over de Inclusief Groep als bedrijf.

⁵⁴ Beleidsplan en Begroting 2013-2016, Fit voor de toekomst!, november 2012, p. 14.

⁵⁵ Beleidsplan en Begroting 2013-2016, Fit voor de toekomst!, november 2012, p. 14.

Informatievoorziening van de Inclusief Groep over de voortgang van de opdracht

De Inclusief Groep legt ten tweede verantwoording af over de uitvoering van de Wsw. In het sociaal-economisch contract is in art.6 lid 5 bepaald dat de Inclusief Groep binnen een periode van 30 dagen na afloop van de eerste vier en acht maanden aan het bestuur van de DSW verslag zal uitbrengen van de in de betreffende periode behaalde resultaten. Bedoeld wordt hier het bestuur van de Regio Noord Veluwe, waarvan de DSW een onderdeel is. Omdat de bevoegdheid tot het maken van jaarafspraken is overgedragen aan de bestuurscommissie, vindt de verantwoording over de voortgang aan haar plaats. De over het gehele kalenderjaar behaalde resultaten moeten terugkomen in een jaarverslag. Dit betekent dat de Inclusief Groep driemaal per jaar een rapportage moet opstellen. In deze rapportages wordt niet ingegaan op de geboekte financiële resultaten.

De betreffende rapportages worden vanuit de Inclusief Groep verstuurd aan een ambtelijk contactpersoon bij de RNV. Deze stuurt de rapportages ter bespreking in de bestuurscommissie vervolgens door aan de betrokken beleidsadviseurs van de gemeenten en de leden van de bestuurscommissie.

De ambtelijk adviseurs, de leden van de bestuurscommissie en/of de colleges en de raden als orgaan ontvangen in principe dus niet de begroting en de jaarrekening van de Inclusief Groep. Deze is wel openbaar en te raadplegen via de website van de Inclusief Groep. De verantwoordelijk portefeuillehouder heeft de taak om de raad terug te koppelen over de voortgang van de uitvoering van de Wsw. Het AB-lid heeft de verantwoordelijkheid om terug te koppelen over de Inclusief Groep als bedrijf (als vertegenwoordiger van RNV).

4.5 / Proces van informatievoorziening binnen de gemeente

Afstemming en vooroverleg

Binnen RNV vindt een overleg plaats over de Inclusief Groep. Daarbij zijn de ambtenaren uit de deelnemende gemeenten evenals een beleidsadviseur van RNV aanwezig. Het overleg vindt sinds anderhalf jaar plaats voorafgaand aan de vergadering van de bestuurscommissie en dient als vooroverleg. Volgens respondenten wordt de stand van zaken besproken, bijvoorbeeld met betrekking tot het begeleid werken, de stand van de wachttijst en aandachtspunten voor de komende periode. Het zijn volgens betrokkenen bij het onderzoek geen typisch gemeentelijke kwesties die naar voren komen tijdens de overleggen. De overleggen hebben in de praktijk met name het doel het op peil houden van de informatievoorziening en niet zozeer de voorbereiding van besluitvorming. Van tevoren bekijkt het afdelingshoofd Sociale Zaken of afspraken die zijn gemaakt tussen de bestuurscommissie en de Inclusief Groep ook zijn nagekomen.

De betrokken beleidsadviseur koppelt de uitkomsten van het ambtelijk overleg vervolgens terug aan de betrokken portefeuillehouder. Vervolgens vindt de vergadering in de bestuurscommissie plaats. De vergadering in de bestuurscommissie wordt niet standaard besproken. Waar nodig vindt afstemming plaats tussen de betrokken beleidsadviseur(s) en de portefeuillehouder en worden stukken van advies voorzien. De financiële toets op de stukken van de Inclusief Groep vindt plaats bij een ambtenaar van de afdeling Economische Zaken. De wethouder geeft aan zich in zijn rol als lid van de bestuurscommissie en portefeuillehouder bezig te houden met de inhoud. Dat wil zeggen de voortgang van de afspraken die zijn gemaakt met de Inclusief Groep.

Een raadslid is als AB-lid vanuit RNV afgevaardigd naar de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA). Deze heeft de verantwoordelijkheid om terug te koppelen richting de raad over de resultaten van het bedrijf de Inclusief Groep.

Sturing op interne controle/risicomanagement

De verantwoordelijkheid voor het toezicht op het functioneren van de Inclusief Groep is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de aandeelhouder, RNV. De gemeente heeft geen zicht op hoe de bedrijfsorganisatie verloopt en of RNV hier op een adequate wijze toezicht op houdt. Er bestaat echter wel vertrouwen dat zaken op een goede wijze verlopen, mede vanwege het vertrouwen in de directie.

Verantwoording aan de raad

De raad ontvangt geen verantwoordingsdocumenten van de Inclusief Groep zoals de begroting en de jaarrekening. Anders dan in andere gemeenten, is in Nunspeet wel een overzicht van de omzet van de aanbestedingen door de gemeente bij de Inclusief Groep opgenomen in de jaarrekening van de gemeente. Dit gebeurt op verzoek van de raad.⁵⁶ Daarnaast ontvangt de raad mondeling terugkoppeling over de Inclusief Groep. Dit gebeurt (onder andere) in de commissievergadering Maatschappij en Middelen. De terugkoppeling in de commissie is beperkt waar het gaat om de kwantiteit van de informatie. Wanneer de Inclusief Groep op de agenda staat, dan mengt het betrokken AB-lid zich echter consequent in de discussie en geeft hij toelichting op zaken die spelen. Daarbij gaat het overigens zowel om de Inclusief Groep als bedrijf als om de uitvoering van de Wsw door de Inclusief Groep.

De raad van Nunspeet wordt daarnaast op de volgende manier op de hoogte gehouden over de Inclusief Groep:

- / De raad ontvangt van het college per vier maanden een 'hoofdpijnenrapportage'. Daarin is de stand van zaken van de aanbestedingen (de verwachte omzet van de Inclusief Groep) opgenomen, bijvoorbeeld voor het groenonderhoud, schilderwerk, postbezorging.⁵⁷
- / Via de reguliere P&C-cyclus. De Inclusief Groep is als verbonden partij opgenomen in de paragraaf Verbonden partijen in de programmabegroting en het jaarverslag. De informatie over de Inclusief Groep is tamelijk uitgebreid waar het gaat om de risico's. Zo wordt in de jaarrekening 2011 en in de programmabegroting 2013 aangegeven dat de Inclusief Groep ondanks de maatregelen die hij al heeft genomen, afstevent op grote financiële problemen. Daarnaast is in de jaarrekening informatie opgenomen over concrete getallen over het aantal geïndiceerde inwoners, het aantal uitstromers, het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen en het aantal gerealiseerde begeleide werkplekken.⁵⁸

⁵⁶ Raadsvoorstel Maatschappij en Middelen, 7 juni 2012, p. 2.

⁵⁷ Hoofdpijnenrapportage tweede periode gemeente Nunspeet 2012, p. 8.

⁵⁸ Jaarstukken 2011, p. 172.

Beleving raad bij informatievoorziening

Tijdens de raadswerkshop hebben negen aanwezige raadsleden de tijdigheid, hoeveelheid en kwaliteit van de informatievoorziening over de Inclusief Groep beoordeeld met een gemiddelde van een 7. Eén raadslid heeft niets ingevuld. Samengevat kan worden gesteld dat de raad de informatievoorziening vanuit de Inclusief Groep met een voldoende beoordeeld.

Rapportcijfer informatievoorziening	Gemiddelde	Laagste cijfer	Hoogste cijfer
Tijdigheid	7	6	8
Hoeveelheid	7	6	8
Kwaliteit	7	6	8

4.6 / Rolinvulling raad

De Inclusief Groep is bewust op afstand geplaatst. De betrokkenheid van de raad bij de Inclusief Groep is over het algemeen daarom ook beperkt. Nu er tekorten verwacht worden, is de ervaring dat de betrokkenheid van de raad bij de Inclusief Groep wel toeneemt. Een voorbeeld daarvan is dat de raad heeft gevraagd om een overzicht van de omzet van de Inclusief Groep in de jaarrekening. Sinds er tekorten dreigen, komt de directeur van de Inclusief Groep ook naar de gemeenten toe om te vragen om meer opdrachten van de gemeenten. Vanuit commercieel oogpunt is dit logisch. Tegelijkertijd geldt dat het belang van de Inclusief Groep, bijvoorbeeld waar het gaat om re-integratie, niet altijd overeenkomt met het gemeentelijk belang. De gemeente wil zo snel mogelijk zoveel mogelijk mensen aan het werk. Dit is niet altijd de insteek van re-integratieconsulenten die op zoek gaat naar de beste werkplek voor het individu.

De laatste wijziging van de Wsw op 1 januari 2008 vormde aanleiding om als gemeenteraad betrokken te zijn bij de Inclusief Groep. De 'nieuwe' wet benadrukte de regierol van de gemeente op het vlak van de sociale werkvoorziening. De financiering en het wachtlijstbeheer zijn toen overgedragen aan de gemeenten. Deze wijzigingen boden de gemeente meer ruimte om de visie op de uitvoering nader in te vullen. Naar aanleiding van deze wijziging heeft de bestuurscommissie een visiedocument opgesteld over de gevolgen voor de gemeenten. Tevens is in 2007 een bijeenkomst georganiseerd voor raadsleden. In het visiedocument is te lezen dat in deze bijeenkomst een duidelijke lijn naar voren kwam waar het gaat om de SW: *"Zo weinig mogelijk veranderen, we zijn als gemeenten goed bezig."*⁵⁹ Daarbij is een afweging gemaakt tussen de voor- en nadelen van lokaal dan wel regionaal organiseren. Deze zijn in een schema gepresenteerd. Tevens zijn (overwegend landelijke) knelpunten benoemd zoals oplopende wachtlijsten. Volgens de bestuurscommissie is er tevredenheid over de uitvoering. Zo heeft de Inclusief Groep, anders dan veel andere SW-bedrijven, tot nog toe geen verliezen geleden. Tevens zijn de bestuurskosten laag. Om deze redenen wil de bestuurscommissie de structuur niet aanpassen. Solidariteit tussen de gemeenten is daarbij het uitgangspunt.⁶⁰

In de afgelopen twee jaar heeft de raad van Nunspeet meerdere malen gesproken over de Inclusief Groep, met name in de commissie Maatschappij en Middelen. Het valt op dat er meer aandacht is geweest voor de Inclusief Groep dan voor RNV. Er is onder meer aandacht geweest voor het inkoopbeleid van de gemeente,

⁵⁹ Visiedocument Invulling regierol DSW-gemeenten bij Wet sociale werkvoorziening, 2 april 2008, p. 7.

⁶⁰ Visiedocument Invulling regierol DSW-gemeenten bij Wet sociale werkvoorziening, 2 april 2008, p. 9.

in relatie tot de Inclusief Groep. Het betreffende AB-lid van de gemeente roerde zich in de discussie en onderstreepte dat de Inclusief Groep 'ons bedrijf' is.⁶¹ In de raad is er ook aandacht geweest voor de gunning van opdrachten van de gemeente en in RNV-verband aan de Inclusief Groep, bijvoorbeeld voor het groenonderhoud.⁶² Daarnaast is er in de commissie gesproken over de positie van de Inclusief Groep in relatie tot de transities die eraan komen. Een specifieke vraag hierbij was welke rol de Inclusief Groep in de toekomst kan vervullen bij de aankomende transitie (o.a. op gebied van de Wsw). Hierop heeft de portefeuillehouder aangegeven dat de NV betrokken is bij het uitwerken van scenario's.⁶³

Tot slot is er in de commissie aandacht geweest voor de risico's die gepaard gaan met de Inclusief Groep.⁶⁴ In de commissie Maatschappij en Middelen is voor het laatst gesproken over de Inclusief Groep op 4 oktober 2012.⁶⁵

4.7 / Beleidsruimte versus mate van invloed Inclusief Groep Nunspeet

In het onderzoek en in de workshop met een afvaardiging van de raad, is gesproken over de wijze waarop de beleidsruimte van de Inclusief Groep zich verhoudt tot de mate van invloed die gemeente(raden) hebben en ervaren. De rekenkamercommissie heeft dit gedaan aan de hand van een kwadrant, waarin op de ene as de mate van beleidsrijkheid is weergegeven en op de andere as de mate van sturing(smogelijkheden).

In onderstaand figuur is weergegeven op welke wijze de rekenkamercommissie (op basis van bovenstaande bevindingen) de Inclusief Groep positioneert (het roze vierkant) en op welke wijze de negen in de workshop aanwezige raadsleden de Inclusief Groep positioneren.

⁶¹ Notulen raadsvergadering, 30 juni 2011.

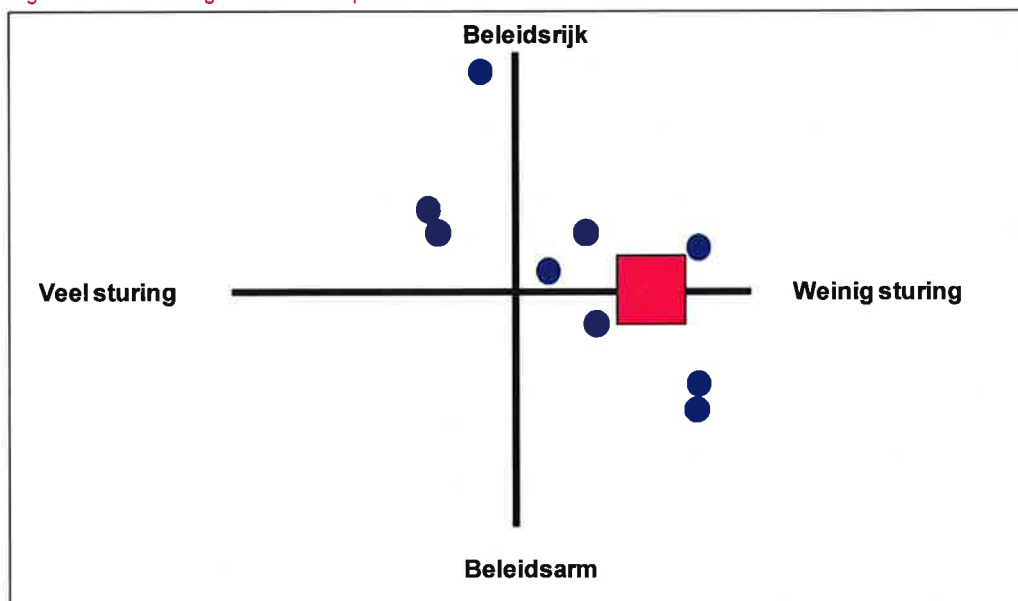
⁶² Notulen raadsvergadering, 31 maart 2011, notulen raadsvergadering, 27 september 2012, Bijvoorbeeld Notulen raadsvergadering, 29 november 2012, 27 september 2012, 31 maart 2011, besluitenlijst vergadering raadscommissie Maatschappij en Middelen, 8 september 2011 en 12 mei 2011.

⁶³ Besluitenlijst vergadering raadscommissie Maatschappij en Middelen, 10 mei 2012, p. 16.

⁶⁴ Besluitenlijst vergadering raadscommissie Maatschappij en Middelen, 7 juni 2012, p.9.

⁶⁵ Besluitenlijst vergadering raadscommissie Maatschappij en Middelen, 4 oktober 2012.

Figuur 3 Positionering Inclusief Groep



Ten aanzien van as beleidsrijk – beleidsarm, oordelen de aanwezige raadsleden in Nunspeet verschillend over de Inclusief Groep: één raadslid dicht de Inclusief Groep een grote mate van beleidsrijkheid toe, drie raadsleden zijn van mening dat de Inclusief Groep beleidsarm is, vijf raadsleden zijn van mening dat de Inclusief Groep beleidsrijk is, maar in veel mindere mate dan het eerste raadslid. Gelet op het feit dat de gemeente Nunspeet geen aanvullend beleid heeft vastgesteld voor de Wsw, positioneert de rekenkamercommissie de Inclusief Groep op de as beleidsrijk-beleidsarm in het midden.

Ten aanzien van de mate van sturing stelt de rekenkamercommissie vast dat het merendeel van de aanwezige raadsleden en de rekenkamercommissie een gelijk beeld hebben van de mate van sturing, namelijk beperkte sturingsmogelijkheden.

4.8 / Beoordeling

Deelvraag	Norm	Beoordeling
4a. Met welk doel is het samenwerkingsverband opgericht?	/ Het doel waarmee het samenwerkingsverband is opgericht, is onderbouwd. / De gemeenteraad had inzicht in de verschillende keuzes om het samenwerkingsverband in te richten en heeft herleidbaar een afgewogen en inhoudelijk onderbouwd besluit genomen over deelname in het samenwerkingsverband. / Er is in de motivering van het besluit een koppeling gelegd tussen de gemeentelijke doelen en de wijze waarop participatie in het samenwerkingsverband hieraan bijdraagt.	/ Voldaan. De Inclusief Groep is opgericht ten behoeve van de uitvoering van de Wsw. In het beslisdocument dat ten grondslag ligt aan de oprichting is onderbouwd waarom middels een NV, de gemeente beter in staat zou zijn om uitvoering te geven aan de Wsw. / Niet voldaan. Er heeft geen wezenlijke discussie plaatsgevonden over mogelijke alternatieve vormen of de mogelijkheden voor de inrichting van het samenwerkingsverband. / Voldaan. In het besluit is de uitvoering van de Wsw als voornaamste doel genoemd dat de gemeente met deelname wil bereiken.
4b. Hoe heeft de gemeente het (bestuurlijk) toezicht geregeld en welke knelpunten doen zich hierbij voor?	/ Rollen en verantwoordelijkheden van de gemeenten t.a.v. het samenwerkingsverband zijn intern (tussen raad, college, organisatie) en extern (tussen gemeenten en samenwerkingsverband) helder verwoord en worden in de praktijk ook nageleefd. / Vastgelegd is wat de verantwoordelijkheidsverdeling is tussen de gemeenten en het samenwerkingsverband ten aanzien van: de ontwikkeling van beleid, de uitvoering van beleid, de financiering en de verantwoording van en controle op beleid. / De gemeente heeft daarbij tevens afspraken gemaakt die de gemeente in staat stellen te beoordelen dat het samenwerkingsverband over goed functionerende interne controlesystemen (risicomanagement) beschikt. / Vastgelegd is wanneer en onder welke voorwaarden deelname kan worden beëindigd.	/ Deels voldaan. De rollen en verantwoordelijkheden van de aandeelhouder, RvC, bestuurscommissie en directie zijn beschreven. De rollen en verantwoordelijkheden zijn voor betrokkenen in de praktijk niet altijd helder, met name waar het gaat om de positie van de bestuurscommissie en de rol van RNV als aandeelhouder, meer specifiek het AB-lid. / Deels voldaan. De verschillende rollen en verantwoordelijk zijn niet in één centraal document beschreven. Dit draagt er aan bij dat de verdeling in verantwoordelijkheden niet voor alle betrokkenen helder is. / Niet voldaan. De gemeente heeft geen zicht op de bedrijfsvoering van de Inclusief Groep en de wijze waarop risicomanagement plaatsvindt. Hierover zijn ook geen afspraken gemaakt. / Voldaan. In de statuten is beschreven hoe de verkoop van aandelen in zijn werk gaat en welke regels in dat geval van toepassing zijn.
4c. Stelt de gemeente jaarlijks inhoudelijke en financiële doelen ten aanzien van het	/ De gemeenteraad heeft, m.b.t. de samenwerkingsverbanden, inhoudelijke beleidsdoelen gesteld. / Dit beleidskader wordt vertaald naar afspraken tussen gemeenten en samenwerkingsverband in uitvoeringsdoelen (inhoudelijk en financieel) die meetbaar en specifiek zijn.	/ Voldaan. De raad stuurt op hoofdlijnen op de uitvoering van de Wsw. De bestuurscommissie bepaalt de jaarafspraken. / Deels voldaan. Er worden in de jaarafspraken inhoudelijke doelen en uitvoeringsdoelen gesteld waar de bestuurscommissie de voortgang van bijhoudt. Deze zijn meetbaar en specifiek. Er wordt in deze

Deelvraag	Norm	Beoordeling
samenwerkingsverband?	/ Over de uitvoeringsdoelen en over de resultaten vindt periodieke afstemming plaats tussen de gemeenten en samenwerkingsverband.	voortgangsinformatie geen koppeling gelegd met de financiële consequenties. / Voldaan. In de bestuurscommissie, waarin wethouders uit de verschillende gemeenten deelnemen, vindt periodiek afstemming plaats over de uitvoeringsdoelen en inhoudelijke resultaten.
4d. Hoe is de inhoudelijke en financiële informatievoorziening tussen het samenwerkingsverband en de gemeente geregeld en wat is de kwaliteit van deze?	/ Het college heeft met het samenwerkingsverband afspraken gemaakt over de wijze, de frequentie en de inhoud van de verantwoordingsinformatie. / De verantwoordingsinformatie, zoals aangeleverd door het samenwerkingsverband, is conform gemaakte afspraken en sluit aan op de P&C-cyclus van de gemeente. / De verantwoordingsinformatie is gebaseerd op betrouwbare interne controlesystemen van het samenwerkingsverband. / De verantwoordingsinformatie gaat in op zowel de inzet van financiële als inhoudelijke middelen als op de resultaten.	/ Voldaan. Er is bepaald dat de verantwoording getraptd plaatsvindt. Dat wil zeggen: er wordt over het bedrijf verantwoording afgelegd aan de aandeelhouder. Over de voortgang van de Wsw wordt verantwoording afgelegd in de bestuurscommissie. De verantwoording in de raad gebeurt door de wethouder en de vertegenwoordiger van de aandeelhouder. Er zijn tevens afspraken over de frequentie en inhoud van de verantwoordingsinformatie. De verantwoordingslijn is echter complex en voor betrokkenen niet altijd helder. / Voldaan. In de rapportages aan de bestuurscommissie wordt ingegaan op de inhoudelijke voortgang van de opdracht aan de Inclusief Groep. In de verantwoordingsdocumenten aan de aandeelhouder wordt gerapporteerd over de inhoudelijke en financiële prestaties van het bedrijf <i>an sich</i>. De raad ontvangt niet de begroting en jaarrekening van de Inclusief Groep. / Niet te beoordelen. Het blijkt niet dat de gemeente zicht heeft op de wijze waarop risicomanagement binnen de Inclusief Groep plaatsvindt. / Voldaan. In de rapportages aan de bestuurscommissie wordt ingegaan op de inhoudelijke voortgang van de opdracht aan de Inclusief Groep. In de verantwoordingsdocumenten aan de aandeelhouder wordt gerapporteerd over de inhoudelijke en financiële prestaties van het bedrijf <i>an sich</i>. De raad ontvangt niet de begroting en jaarrekening van de Inclusief Groep.
5. Is de informatievoorziening naar de gemeenteraden voldoende toegesloten op zijn	/ Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over het samenwerkingsverband. / De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door het	/ Deels voldaan. De raad heeft gevraagd om een overzicht van de omzet van de Inclusief Groep. Daarnaast beschikt de raad over de informatie in de paragraaf Verbonden partijen. De raad heeft nauwelijks zicht op de prestaties van de Inclusief Groep als bedrijf. / Voldaan. In de jaarrekening staan concrete getallen opgenomen over het aantal geïndiceerde inwoners, het aantal uitstromers, het aantal

Deelvraag	Norm	Beoordeling
kaderstellende en controlerende rol (ten aanzien van doelen, prestaties, risico's en kosten/opbrengsten), waardoor de raad voldoende sturingsmomenten en -mogelijkheden heeft?	samenwerkingsverband. / De timing en frequentie waarin de raad deze informatie ontvangt stelt hem in staat – indien noodzakelijk – tijdig in te grijpen. / De raad geeft (pro)actief invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol, bijvoorbeeld door zelf informatie te vragen aan het college.	gerealiseerde arbeidsplaatsen en het aantal gerealiseerde begeleide werkplekken. / Niet voldaan. De raad heeft geen goed zicht op de resultaten van de Inclusief Groep als bedrijf en is daarmee ook niet in staat om in te grijpen wanneer dit van belang is. / Grotendeels voldaan. De Inclusief Groep komt relatief vaak aan bod in de commissie en de raad. Daarbij besteedt de raad aandacht aan de wijze waarop de gemeente betrokkenheid kan tonen bij de uitvoering van de Wsw en de toekomst van de Inclusief Groep in relatie tot de invoering van de Participatiewet. Er is minder aandacht voor de resultaten.

5 Casus 3: Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren

De derde casus die de rekenkamercommissie onderzoekt is het Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren. Dit samenwerkingsverband is in 2012 van start gegaan. In dit hoofdstuk worden taken, doelstellingen en werkwijze van het Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren beschreven. Ook wordt ingegaan op de informatievoorziening over het samenwerkingsverband en sturing en controle door de raad.

5.1 / Oprichting

De samenwerking rondom de Veluwerandmeren is ouder dan de recente oprichting van het Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren (hierna: 'Schap'). In 1974 is een samenwerking rond de Veluwerandmeren gestart. Het ging om een platform van overheden, waaronder Rijkswaterstaat, provincie en gemeenten, met als doel de slechte waterkwaliteit ('groene soep') te verbeteren. Toen vanaf 1996 de waterkwaliteit weer goed was, zijn - na de ondertekening van een intentieverklaring van de verschillende betrokken overheden - plannen ontwikkeld voor de verdere inrichting van de Veluwerandmeren. Deze planvorming heeft uiteindelijk geresulteerd in één plan voor de inrichting van de Veluwerandmeren: het Integraal Inrichtingsplan Veluwerandmeren (IIVR). Dit gezamenlijke plan omvatte verschillende deelprojecten voor de inrichting van de Veluwerandmeren.

Het plan is in de voorziene uitvoeringsperiode (2001-2010) niet tot volledige uitvoering gekomen. De reden hiervoor lag onder meer in de procedure rondom het verkrijgen van een natuurvergunning, die vertraging op liep. In de periode 2009-2012 is onderzocht hoe de resterende uitvoering van het IIVR-plan kon worden vormgegeven. Hiervoor was nog een bedrag van circa € 22 miljoen beschikbaar.

Aan de oprichting van het Schap lagen twee motieven ten grondslag. Ten eerste ontstond bij de betrokken gemeenten het besef dat het van belang was om de uitvoering van het IIVR-project tot een goed einde te brengen en de beschikbare middelen hiervoor aan te wenden. Ten tweede was er de gezamenlijke wens om een gezamenlijk recreatief beheer van de Veluwerandmeren op te zetten. Rijkswaterstaat, het Waterschap en de provincie wilden echter niet langer bijdragen aan het IIVR-project. De gemeenten Dronten, Elburg, Ermelo, Harderwijk, Kampen, Nijkerk, Nunspeet, Oldebroek, Putten en Zeewolde hebben toen aangegeven de uitvoering van het project op zich te willen nemen om ervoor te zorgen dat de gedane investeringen werden geborgd en het resterende deel van het IIVR-project kon worden voltooid.

De gemeenten zijn de regeling aangegaan voor onbepaalde tijd. In de GR is bepaald dat deelnemers uit de regeling kunnen treden onder door het AB te bepalen voorwaarden. Ten aanzien van de voorwaarden beslist het AB met twee derde van het aantal stemmen.⁶⁶ Er is geen sprake van weging van stemmen.

5.2 / Besluitvorming over de juridische vorm

Vooruitlopend op de oprichting van het Schap heeft een discussie plaatsgevonden over de gewenste vorm van de samenwerking voor Veluwerandmeren.

⁶⁶ Art. 28 Gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren.

De keuze voor de samenwerkingsvorm werd sterk bepaald door het geld dat Rijkswaterstaat had gereserveerd voor het gebied. Deze middelen konden alleen worden overgedragen aan een andere overheid. Bovendien maakte de GR-vorm het voor de overheden mogelijk om direct te sturen en toezicht te houden op een rechtmatige en doelmatige besteding van de gelden.⁶⁷ Om die reden behoorden een stichtingsvorm en een BV/NV niet tot de mogelijkheden en lag de oprichting van een gemeenschappelijke regeling het meest voor de hand. Op 24 maart 2011 is het Bestuurlijk Overleg van het IIVR-project tot de conclusie gekomen dat een nieuwe gemeenschappelijke regeling wenselijk zou zijn.⁶⁸

In mei 2011 is de overgang van het IIVR naar een Schap in een algemeen voorstel aan de raden gepresenteerd. Kort samengevat bevatte dit voorstel een verkenning van de juridische vorm, financiering en personele bezetting. Wat betreft de financiële bijdrage van de individuele gemeenten, is ervoor gekozen om de verdeelsleutel aan te houden zoals die gold ten tijde van het IIVR-project. Omdat de ene gemeente wel meer profijt heeft van de uitvoering van activiteiten van het Schap dan de andere, is er een onderscheid gemaakt in de gemeentelijke bijdragen. Er bestaan drie categorieën, namelijk veel, matig en gering belang. Het is niet duidelijk hoe deze categorieën tot stand zijn gekomen. Het gaat om de volgende bijdragen:

Gemeente	Belang	Bijdrage per gemeente per jaar
Dronten, Elburg, Harderwijk en Zeewolde	Veel belang	€ 20.000,-
Ermelo, Nunspeet en Putten	Matig belang	€ 10.000,-
Kampen, Nijkerk en Oldebroek	Gering belang	€ 5.000,-

Om de uitvoering van de activiteiten van het Schap mogelijk te maken, is gekozen om aan te haken bij een bestaande gemeenschappelijke regeling: RNV, met het achterliggende idee dat hiermee synergie tussen het Schap en RNV kan worden bereikt. Hiervoor is een dienstverleningsovereenkomst (DVO) gesloten tussen het Schap en RNV. De overeenkomst is gesloten voor de jaren 2012-2016 en maakt het mogelijk dat het Natuur- en Recreatieschap een Schap is zonder personeel. Tevens maakt dit het mogelijk dat het IIVR-project zonder noemenswaardige risico's kan worden afgerond onder verantwoordelijkheid van het Schap. RNV voert ten aanzien van het Schap een afzonderlijke financiële administratie.⁶⁹

5.3 / Doel samenwerking en taken

In de Gemeenschappelijke Regeling heeft het Schap –in onderlinge samenwerking– de volgende taken geformuleerd:⁷⁰

- / het behartigen van de bovengemeenschappelijke belangen van de recreatie binnen het gebied;
- / het behartigen van de belangen van de natuurbescherming binnen het gebied;
- / het bewaren- en bevorderen van het natuur- en landschapsschoon binnen het gebied.⁷¹

⁶⁷ Raadsvoorstel, Randmeren – Integraal Inrichtingsplan Veluwerandmeren (IIVR), 30 juni 2011, p. 2.

⁶⁸ Raadsvoorstel, Randmeren – Integraal Inrichtingsplan Veluwerandmeren (IIVR), 30 juni 2011, p. 5.

⁶⁹ Raadsvoorstel, Randmeren – Integraal Inrichtingsplan Veluwerandmeren (IIVR), 30 juni 2011, p. 4.

⁷⁰ Gemeenschappelijke Regeling voor het Natuur- en recreatieschap Veluwerandmeren, p. 2.

⁷¹ Gemeenschappelijke Regeling voor het Natuur- en recreatieschap Veluwerandmeren, art. 2 lid 3.

Inhoudelijk takenpakket

Bij het raadsvoorstel waarmee de gemeenteraad van Nunspeet heeft ingestemd met oprichting van de GR is het takenpakket van het Schap als volgt omschreven:⁷²

- / de samenhang en identiteit van het Veluwerandmerengebied verder versterken;
- / blijvend zorgen voor een robuuste en toekomstbestendige inrichting van de Veluwerandmeren;
- / het beheer en onderhoud van de recreatieve voorzieningen in de Veluwerandmeren structureel regelen;
- / nieuwe initiatieven in het Veluwerandmerengebied met elkaar afstemmen en binnen de zone plaatsen.⁷³

In de begroting zijn doelen, activiteiten en prestaties geformuleerd. Deze zijn, al naar gelang de aard, specifiek en meetbaar geformuleerd. In de komende periode wordt aandacht besteed aan het waar mogelijk nog specifiek en meetbaar formuleren van het takenpakket.

5.4 / Structuur en werkwijze

Bij de oprichting van de GR is er gekozen voor de 'collegeregeling', waarbij de afgevaardigde wethouders deel uitmaken van het algemeen en dagelijks bestuur. De bevoegdheden van het AB en DB zijn omschreven in de GR.

Taken en bevoegdheden AB

Het AB bestaat uit wethouders van de tien deelnemende gemeenten. De colleges van B&W wijzen ieder een vertegenwoordiger uit hun midden aan.⁷⁴ Het AB heeft in principe alle bevoegdheden in het kader van de uitvoering van activiteiten van het Schap.⁷⁵ Het vergadert ten minste tweemaal per jaar of zo vaak als de voorzitter of het DB dit nodig acht. Deze vergaderingen zijn openbaar. Het AB stelt conform artikel 19 van de GR een verordening vast voor het financiële beleid, beheer en organisatie. Tot de bevoegdheden van het AB behoren onder meer het vaststellen van de begroting en de jaarrekening.⁷⁶

Taken en bevoegdheden DB

De leden van het DB worden uit het AB verkozen. Ten minste één lid moet afkomstig zijn uit één van de Flevolandse gemeenten.⁷⁷ Het DB bestaat uit drie leden, te weten op dit moment de wethouders van Ermelo, Elburg en Zeewolde. Het DB draagt zorg voor de voorbereiding van AB-vergaderingen, informatievoorziening en advies aan het AB en het beheer van inkomsten en uitgaven, evenals toezicht en controle op de uitvoering van dat waartoe het AB heeft besloten. Ook draagt het DB zorg voor de opstelling van de ontwerp-begroting en jaarstukken, die ter vaststelling naar het AB gaan.⁷⁸ De colleges van B&W van deelnemende gemeenten kunnen hun zienswijzen aangaande de conceptbegroting kenbaar maken bij het DB. Deze zienswijzen worden samen met de conceptbegroting aangeboden aan het AB.

⁷² Bijlage 1, Takenpakket Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, p. 1-2.

⁷³ Bijlage 1, Takenpakket Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, p. 1-2.

⁷⁴ Gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, art. 6 lid 1.

⁷⁵ Gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, art. 7.

⁷⁶ Gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, art. 22 en 24.

⁷⁷ Gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, art. 12.

⁷⁸ Gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, art. 23 en 24.

De vergaderingen in het DB vinden elke twee maanden plaats. In die vergaderingen worden de belangrijkste taken en activiteiten voor de komende tijd besproken. In de vergadering is ook de directeur van RNV, die in deze vergadering de functie van secretaris van AB/DB vervult, aanwezig.

Taken en bevoegdheden Adviesgroep

Naast het AB en DB is er een Adviesgroep. Dit zijn 18 belangenbehartigers (natuurorganisaties, de watersport, et cetera). De Adviesgroep komt tweemaal per jaar bijeen en adviseert het Algemeen Bestuur. Het belangrijkste aandachtspunt binnen de Adviesgroep is het behouden van de balans tussen natuur en recreatie in relatie tot de ontwikkelingen in het gebied. De Adviesgroep levert gevraagd en ongevraagd advies aan het AB. Zij ontvangen dan ook alle documentatie die de leden van het AB ontvangen. De voorzitter van de Adviesgroep is om die reden aanwezig in vergaderingen van het AB. De Adviesgroep is bedoeld om het draagvlak in de samenleving zo groot mogelijk te houden. Dit was ook bij de voorloper van het Schap al zo georganiseerd. Het AB stelt de betrokkenheid van de 'gebruikers' op prijs.

Rijkswaterstaat is eveneens adviseur van het AB. Rijkswaterstaat is officieel geen toezichthouder, maar ziet in de praktijk volgens betrokkenen bij het onderzoek er wel op toe dat de middelen op de juiste wijze worden besteed. De provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel zijn officieel toezichthouder van het Schap.

Taken en bevoegdheden beleidsadviseurs

Over gang van zaken bij het Schap vindt volgens respondenten elk kwartaal een ambtelijk overleg plaats tussen de betrokken ambtelijke contactpersonen van de gemeenten. De overleggen hebben met name het karakter van bijpraten en informeren, bijvoorbeeld over de stand van de uitvoering van de projecten. Dit heeft er ook mee te maken dat het geld gelabeld is aan projecten. Dit maakt dat er niet veel ruimte is om wijzigingen te kunnen aanbrengen.

De ambtelijke overleggen worden volgens betrokkenen bij het onderzoek voorbereid door de programmamanager van het Schap. De ambtelijke beleidsadviseurs ontvangen tevens de agenda voor het DB en het AB. De AB-vergadering vindt tenminste twee maal per jaar plaats. Voordat de vergadering plaatsvindt, vindt er volgens betrokkenen een consultatiegesprek plaats tussen de beleidsadviseur, de betrokken portefeuillehouder en de programmamanager van het Schap. Dit heeft als doel om de besluitvorming in het AB voor te bereiden en te polsen hoe de gemeente Nunspeet tegen specifiek voorliggende thema's aankijkt. De ervaring binnen de gemeente is dat het Schap de ambtelijke adviseurs in een vroeg stadium bij ontwikkelingen betreft.

5.5 / Informatievoorziening door het Natuur- en Recreatieschap

In de regeling zijn artikelen opgenomen over de wijze en frequentie van verantwoording richting de gemeenten. Er zijn geen nadere vereisten voor de inhoud van de informatievoorziening.

In de regeling is bepaald dat het DB de ontwerpbegroting zes weken voordat deze aan het AB wordt aangeboden aan de colleges van de deelnemende gemeenten zendt. In de GR is bepaald dat de gemeenten niet eerder dan twee weken na kennisgeving beraadslagen over de begroting. Het is niet bekend waarom dit het geval is. De colleges kunnen bij het DB hun zienswijze over de ontwerpbegroting kenbaar maken. Een vergelijkbare procedure wordt gevolgd voor de jaarrekening van het Schap. De colleges kunnen binnen zes weken na toezending hun zienswijze over de vastgestelde jaarrekening aan de provincies

Gelderland, Overijssel en Flevoland doen blijken.⁷⁹ Dit vereiste vloeit voort uit art. 50f lid 4 Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen.

De informatievoorziening richting de gemeente is conform de beschreven werkwijze in de gemeenschappelijke regeling. Daarbij gaat het Schap nog verder en maakt het onderscheid tussen informatie die primair bedoeld is voor de betrokken beleidsadviseur en de informatie voor de wethouder. Er is binnen de gemeenten grote tevredenheid over de wijze waarop het Schap de organisatie, uitvoering en informatievoorziening vormgeeft.

5.6 / Proces van informatievoorziening binnen de gemeente

Oprichting

In de commissie Algemeen Bestuur van 16 juni 2011 is gesproken over de GR Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren en is het voorstel tot de oprichting aan de orde geweest. Daarbij waren het takenpakket, de GR, de dienstverleningsovereenkomst en de meerjarenbegroting als bijlagen toegevoegd. In de raad van 30 juni 2011 is de gemeenteraad van Nunspeet akkoord gegaan met het aangaan van de GR.⁸⁰ Alleen de VVD-fractie stemde tegen het voorstel. De VVD-fractie onderstreepte het belang van het aangaan van de samenwerking, maar wilde hiervoor niet opnieuw een instantie in het leven roepen.⁸¹ De burgemeester heeft hierop in de commissie aangegeven dat het niet gaat om het in stand houden van een organisatiestructuur, maar om het behoud, beheer en de mogelijke uitbouw van de al gedane investeringen vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken partijen.⁸²

Afstemming en vooroverleg

Het Schap kent een AB en een DB. In het DB heeft momenteel geen afgevaardigde van de gemeente Nunspeet zitting. Stukken voor het AB worden voorafgaand aan de AB-vergadering toegezonden aan de gemeente. Een beleidsadviseur is aanspreekpunt voor de wethouder. Hij geeft aan voorafgaand aan een AB-vergadering, voor eventuele voorbespreking van en advisering over de stukken te zorgen. De stukken worden ter bespreking op de agenda gezet van het college van B&W.

Sturing op interne controle / risicomanagement

De gemeentelijke bijdrage aan het Schap is relatief beperkt, namelijk rond de € 10.000,-. De totale jaarlijkse begroting van het Schap is vele malen groter, namelijk rond de € 1 miljoen. Dit betreft de gelden die bij de overdracht zijn overgeheveld naar het Schap. De omvang van dit bedrag maakt risicomanagement van belang. Binnen de gemeente wordt daarom zicht gehouden op de begroting en de vraag of deze conform de regels wordt opgesteld. Tegelijk heeft de gemeente geen goed zicht op de wijze hoe het DB risicomanagement vormgeeft. Het Schap heeft in de programmabegroting wel een paragraaf Weerstandsvermogen, waarin de financiële risico's zijn gerapporteerd. Deze zijn summier toegelicht. Er staat in de begroting dat de budgetten voor de nog uit te voeren werkzaamheden vaste bedragen zijn en

⁷⁹ Gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, art. 24.

⁸⁰ Raadsvoorstel, Gemeenschappelijke Regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, 30 juni 2011.

⁸¹ Notulen raadsvergadering, 30 juni 2011.

⁸² Besluitenlijst vergadering raadscommissie Algemeen Bestuur, 16 juni 2011.

incidentele overschotten of tekorten worden verrekend met de algemene reserve. De risico's zijn volgens het Schap daarom beperkt.⁸³

Daarnaast is met Rijkswaterstaat de afspraak gemaakt dat de gelden alleen gebruikt mogen worden voor de doeleinden waarvoor zij bedoeld zijn en ziet deze toe op de inzet van de gelden. Ook dit is bedoeld als waarborg. Tot slot hebben de provincies een toezichthoudende functie.

In de praktijk is het voor de gemeente belangrijk dat er vertrouwen bestaat in de personen die werkzaamheden uitvoeren voor het Schap. Dat vertrouwen is er, met name omdat de programmamanager kennis van zaken heeft. Een van de belangrijkste risico's bestaat eruit dat de programmanager zou wegvallen.

Verantwoording aan de raad

In de praktijk wordt de raad van Nunspeet door het college op de volgende wijzen geïnformeerd over het Schap:

- / De begroting ligt ter inzage. Een ontwerpversie wordt in maart naar de gemeente gestuurd. Omdat het gaat om een collegeregelings, kan de raad geen zienswijze op de begroting indienen. Het is onduidelijk in hoeverre de jaarrekening al is aangeboden aan de raad. Deze is opgesteld op 19 februari 2013.⁸⁴
- / Via de reguliere P&C-cyclus. Het Natuur- en Recreatieschap is opgenomen in de paragraaf Verbonden partijen in de programmabegroting.
- / De portefeuillehouder informeert de raad over de voortgang in de commissies. Dit gebeurde in het afgelopen jaar onder andere in de commissie Maatschappij en Middelen.⁸⁵ Op 15 april 2013 was er een commissievergadering van de commissie Ruimte en Wonen, aan de agenda waarvan een document van het Natuur- en Recreatieschap ter kennisname is toegevoegd.⁸⁶

Beleving raad bij informatievoorziening

Tijdens de raadsworkshop hebben negen aanwezige raadsleden de tijdigheid, hoeveelheid en kwaliteit van de informatievoorziening over RNV beoordeeld met een gemiddelde van een 6. Daarbij valt op dat per vraag drie of vier raadsleden de vragen niet hebben ingevuld. Het kan zijn dat het Schap minder bekend is, daar het pas in 2012 van start is gegaan. Tevens kan meespelen dat er sprake is van een collegeregelings, waarbij de raad geen vertegenwoordiging heeft in bestuursorganen van het samenwerkingsverband.

Rapportcijfer informatievoorziening	Gemiddelde	Laagste cijfer	Hoogste cijfer
Tijdigheid	6	5	7
Hoeveelheid	6	5	7
Kwaliteit	6	5	7

5.7 / Rolinvulling door de raad

⁸³ Programmabegroting 2013-2016, p. 13.

⁸⁴ Jaarstukken 2012 Natuur- en Recreatieschap VeluweRandmeren, 19 februari 2013

⁸⁵ Toelichting commissie maatschappij en middelen, 7 februari 2013.

⁸⁶ Uitnodiging vergadering commissie Ruimte en Wonen, 28 maart 2013.

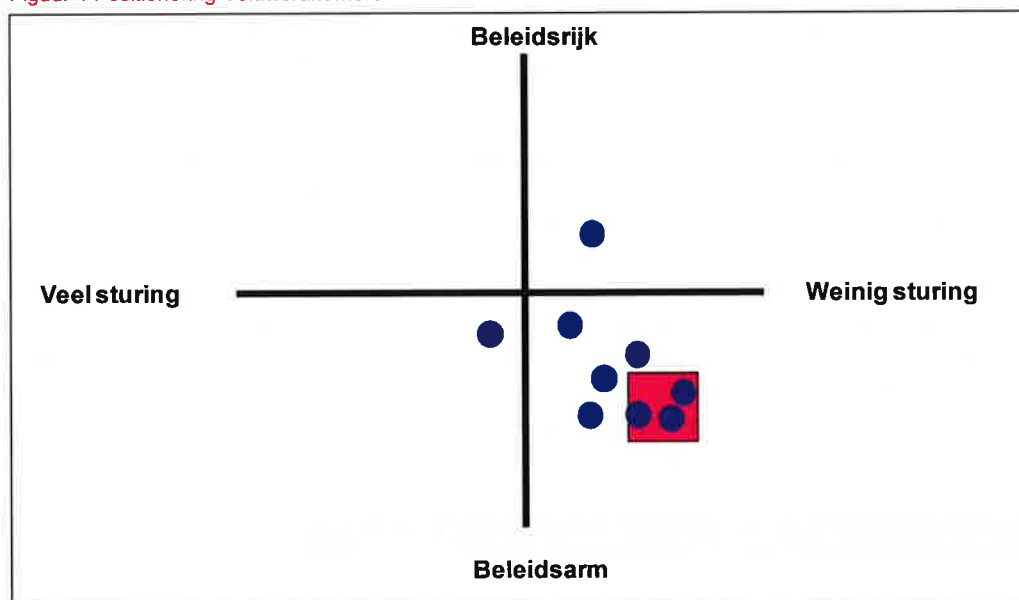
De betrokkenheid van de raad bij het Schap is beperkt. Dit heeft er ook mee te maken dat de financiële bijdrage van de gemeente aan het Schap relatief laag is, namelijk € 10.000,-. De begroting ligt ter inzage voor de raad. Via het vaststellen van de programmabegroting van de gemeente, stelt de raad de gemeentelijke bijdrage aan het Schap vast. De raad heeft in het afgelopen jaar geen specifieke vragen gesteld over het samenwerkingsverband.

5.8 / Beleidsruimte versus mate van invloed Schap

In het onderzoek en in de workshop met een afvaardiging van de raad, is gesproken over de wijze waarop de beleidsruimte van de Veluwerandmeren zich verhoudt tot de mate van invloed die gemeente(raden) hebben en ervaren. De rekenkamercommissie heeft dit gedaan aan de hand van een kwadrant, waarin op de ene as de mate van beleidsrijkheid is weergegeven en op de andere as de mate van sturing(smogelijkheden).

In onderstaand figuur is weergegeven op welke wijze de rekenkamercommissie (op basis van bovenstaande bevindingen) de Veluwerandmeren positioneert (het roze vierkant) en op welke wijze de negen in de workshop aanwezige raadsleden de Veluwerandmeren positioneren.

Figuur 4 Positionering Veluwerandmeren



Zowel ten aanzien van de beleidsruimte als ten aanzien van de (ervaren) sturingsmogelijkheden valt op dat de rekenkamercommissie en aanwezige raadsleden een gelijk beeld hebben.

5.9 / Beoordeling

Deelvraag	Norm	Beoordeling
4a. Met welk doel is het samenwerkingsverband opgericht?	/ Het doel waarmee het samenwerkingsverband is opgericht, is onderbouwd. / De gemeenteraad had inzicht in de verschillende keuzes om het samenwerkingsverband in te richten en heeft herleidbaar een afgewogen en inhoudelijk onderbouwd besluit genomen over deelname in het samenwerkingsverband. / Er is in de motivering van het besluit een koppeling gelegd tussen de gemeentelijke doelen en de wijze waarop participatie in het samenwerkingsverband hieraan bijdraagt.	/ Voldaan. Het is voor betrokkenen helder met welke doelen het Schap is opgericht. In het raadsvoorstel behorende bij de oprichting zijn deze nader toegelicht. / Voldaan. De gemeenteraad heeft bij de oprichting van het samenwerkingsverband een helder en onderbouwd besluit genomen waarin de twee (gemeentelijke) doelen benoemd zijn. / Voldaan. Zowel de uitvoering van de IIVR-projecten als het beheer van de recreatievoorzieningen worden beschouwd als gemeentelijke belangen. Deze twee belangen behartigt het Schap.
4b. Hoe heeft de gemeente het (bestuurlijk) toezicht geregeld en welke knelpunten doen zich hierbij voor?	/ Rollen en verantwoordelijkheden van de gemeenten t.a.v. het samenwerkingsverband zijn intern (tussen raad, college, organisatie) en extern (tussen gemeenten en samenwerkingsverband) helder verwoord en worden in de praktijk ook nageleefd. / Vastgelegd is wat de verantwoordelijkheidsverdeling is tussen de gemeenten en het samenwerkingsverband ten aanzien van: de ontwikkeling van beleid, de uitvoering van beleid, de financiering en de verantwoording van en controle op beleid.	/ Voldaan. In de gemeenschappelijke regeling zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende gremia (zowel intern als extern) benoemd. Omdat het een collegeregelgeving betreft, is de betrokkenheid van de raad beperkt. / Voldaan. In de GR en de verantwoordingsdocumenten van het Schap zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren benoemd. Daarnaast zijn er in de praktijk afspraken over de wijze waarop overleg wordt vormgegeven waarin de ontwikkeling, uitvoering en financiering van het Schap worden besproken.
4c. Stelt de gemeente jaarlijks inhoudelijke en financiële doelen ten aanzien van het samenwerkings-	/ De gemeente heeft daarbij tevens afspraken gemaakt die de gemeente in staat stellen te beoordelen dat het samenwerkingsverband over goed functionerende interne controlesystemen (risicomanagement) beschikt. / Vastgelegd is wanneer en onder welke voorwaarden waarvan deelname kan worden beëindigd. / De gemeenteraad heeft, m.b.t. de samenwerkingsverbanden, inhoudelijke beleidsdoelen gesteld. / Dit beleidskader wordt vertaald naar afspraken tussen gemeenten en samenwerkingsverband in uitvoeringsdoelen (inhoudelijk en financieel) die meetbaar en specifiek zijn. / Over de uitvoeringsdoelen en over de resultaten vindt periodieke	/ Deels voldaan. Het Schap maakt de risico's in de verantwoordingsdocumenten inzichtelijk. De gemeente heeft geen nadere afspraken gemaakt over de wijze van en/of het zicht op risicomanagement. / Voldaan. De gemeenschappelijke regeling beschrijft de procedure en voorwaarden voor uitbreiding. / Niet van toepassing. Bij de oprichting van het Schap heeft de raad besloten een collegeregelgeving in te richten. De raad is dan ook niet betrokken bij de vaststelling van beleidsdocumenten en de inhoudelijke en financiële doelen. Dit is een taak van het college. / Grotendeels voldaan. Het beleidskader bevat activiteiten en

Deelvraag	Norm	Beoordeling
verband?	afstemming plaats tussen de gemeenten en samenwerkingsverband.	prestaties die in het komende jaar worden uitgevoerd. De documentatie wordt in de komende periode waar mogelijk nog specifiek gemaakt. / Voldaan. De afstemming vindt plaats binnen het bestuur maar ook tussen het Schap en de wethouder en beleidsadviseur.
4d. Hoe is de inhoudelijke en financiële informatie-voorziening tussen het samenwerkings-verband en de gemeente geregeld en wat is de kwaliteit van deze?	/ Het college heeft met het samenwerkingsverband afspraken gemaakt over de wijze, de frequentie en de inhoud van de verantwoordingsinformatie. / De verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door het samenwerkingsverband is conform gemaakte afspraken en sluit aan op de P&C-cyclus van de gemeente. / De verantwoordingsinformatie is gebaseerd op betrouwbare interne controlesystemen van het samenwerkingsverband. / De verantwoordingsinformatie gaat in op zowel de inzet van financiële als inhoudelijke middelen als op de resultaten.	/ Grotendeels voldaan. In de gemeenschappelijke regeling zijn afspraken opgenomen over de wijze en frequentie van de verantwoordingsinformatie. Er zijn geen afspraken over de inhoud van de informatie. / Voldaan. Het Schap levert de documentatie aan zoals is opgenomen in de GR. / Niet te beoordelen. De gemeente heeft geen goed zicht op de wijze waarop risicomanagement binnen het Schap plaatsvindt. / Voldaan. In de rapportages (in casu de jaarrekening) wordt ingegaan op zowel het doelbereik (de inhoudelijke resultaten) als de middelen.
5. Is de informatievoorziening naar de gemeenteraden voldoende toegesneden op zijn kaderstellende en controlerende rol (ten aanzien van doelen, prestaties, risico's en kosten/opbrengsten), waardoor de raad voldoende sturingsmomenten en -mogelijkheden heeft?	/ Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over samenwerkingsverbanden. / De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de samenwerkingsverbanden. / De timing en frequentie waarin de raad deze informatie ontvangt stelt hem in staat – indien noodzakelijk – tijdig in te grijpen. / De raad geeft (pro)actief invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol, bijvoorbeeld door zelf informatie te vragen aan het college.	/ Grotendeels voldaan. Er zijn op papier geen afspraken over de wijze van informatievoorziening. In de praktijk wordt de begroting ter inzage gelegd. Het is onduidelijk in hoeverre de jaarrekening al is aangeboden. / Voldaan. De informatie gaat in op de doelen die de gemeenteraad met het Schap beoogt te bereiken namelijk de uitvoering van de IIVR-projecten en het beheer en onderhoud van de recreatievoorzieningen. / Voldaan. Het Schap is een collegeregelgeving waarbij de betrokkenheid van de raad zeer beperkt is. De raad kan middels de verantwoordingsdocumenten inzicht hebben in de prestaties. / Grotendeels voldaan. De raad is voorafgaand aan de besluitvorming niet betrokken geweest bij de vormgeving van het Schap. Gezien de uitvoerende werkzaamheden van het Schap is de betrokkenheid van de raad beperkt vormgegeven.

Bijlagen

Bijlage 1. Informatiekaart samenwerkingsverbanden⁸⁷

Naam	Aard samenwerking	Deelnemers	Reden aangaan samenwerking	Doel samenwerking	Bestuurlijke verankering	Vrijwillige/verplichte samenwerking	Financiële omvang
Regio Noord Veluwe (RNV)	GR	Regio gemeenten: Elburg, Elmelo, Hardenwijk, Nunspeet, Oldebroek, Putten. Contract gemeenten: Hattum, Heerde, Nijkerk, Voorst, Zeewolde en Epe	Taken efficiënter uitvoeren Kosten besparen Sterkere gezamenlijke positie	Samenwerken in ontwikkeling gebied	AB	Vrijwillig	€ 316.500,-
Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland	GR	Aalten, Apeldoorn, Berkelland, Bronckhorst, Brummen, Doetinchem, Elburg, Epe, Ermelo, Hardenwijk, Hattum, Heerde, Lochem, Montferland, Nunspeet, Oldebroek, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Putten, Voorst, Winterswijk, Zutphen	Creëren meer veiligheid voor bewoners, instellingen en bedrijven	Bewaakt veiligheid voor bewoners, instellingen en bedrijven.	AB	Verplicht	€ 284.300,-

⁸⁷ De volgende definitie van een samenwerkingsverband is voor het maken van dit overzicht gehanteerd: Samenwerking tussen de gemeente en minimaal twee andere overheden, waarbij gedacht moet worden aan de volgende vormen van samenwerking:

- Gemeenschappelijke regeling (GR);
- Overeenkomst;
- Stichting;
- Convenant;
- NV;
- BV;
- Intentieovereenkomst;
- Informeel;
- Overig/onbekend.

⁸⁷ Onder RNV vallen verschillende andere organisatieonderdelen, zoals bijvoorbeeld Stichting Proo. De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen deze niet afzonderlijk te benoemen in dit overzicht. Uitzondering hierop is de Inclusief Groep.

GGD Gelre-IJssel	GR	Aalten, Apeldoorn, Berkelland, Bronckhorst, Brummen, Doetinchem, Elburg, Epe, Ermelo, Harderwijk, Hattum, Heerde, Lochem, Montferland, Nunspeet, Oldebroek, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Putten, Voorst, Winterswijk, Zutphen	-	Bewaakt gezondheid inwoners.	AB	Verplicht	€ 356.00,-
Streekarchivaat Noord-West Veluwe	GR	Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldebroek	Taken efficiënter uitvoeren Kosten besparen Sterkere gezamenlijke positie	Uitvoering hoofdstuk V Archiefwet.	Commissie	Vrijwillig	€ 79.500,-

Bank Nederlandse Gemeenten	NV	400 gemeenten, Nederlandse staat, 1 hoogheemraadschap	Zo laag mogelijke kosten van maatschappelijke voorzieningen voor de burger	-	AV	Verplicht	€ 89.000,- (geraamde dividend)
Alliander NV	NV	52 gemeenten, 4 provincies, 2 NV's	-	Het veiligstellen van de levering van elektriciteit onder alle omstandigheden en genereren dividend door belegging van middelen.	AV	Vrijwillig	€ 443.500,- Geraamde dividend: € 223.00,- structureel + € 220.500,- incidenteel (wordt afgebouwd i.v.m. verkoop aandelen)
Vitens NV	NV	106 gemeenten, 5 provincies	-	Samenwerken met gemeenten om waterbronnen te beschermen.	AV	Vrijwillig	€ 55.600,-
Omgevingsdienst Noord Veluwe	GR	Elburg, Ermelo, Nunspeet, Harderwijk, Putten, provincie Gelderland	Taken efficiënter uitvoeren Kosten besparen Sterkere gezamenlijke positie	Uitvoering Milieuhandhaving	AB	Verplicht	Onbekend
Recreatiegemeenschap Veluwe	Holding met daaronder 3 BV's	23 gemeenten	-	Beheer en exploitatie recreatievoorzieningen	AB	Vrijwillig	€ 0,-
InclusiefGroep	NV	Elburg, Elmelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldebroek, Putten	De Inclusief Groep, ondernemer in passend werk, begeleidt mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt naar zo regulier mogelijk werk	Uitvoering Wsw	AV	Onbekend	De rijksbijdrage Wsw van € 4 miljoen wordt 'doorgesluisd' naar de InclusiefGroep

Bezwaarschriften gemeentelijke processen	Convenant	Informatie niet beschikbaar	Taken efficiënter uitvoeren Kosten besparen Sterkere gezamenlijke positie	Uitvoering bezwaarschriften gemeentelijke processen (met uitzondering van de gemeentelijke heffingen en belastingen)	Indirect	Vrijwillig	€ 0,-
Rekenkamercommissie	Overeenkomst	Elburg, Nunspeet, Oldebroek, Putten	Taken efficiënter uitvoeren Kosten besparen Sterkere gezamenlijke positie	Wanneer gemeenten geen rekenkamer instellen, stellen zij op grond van art. 81a van de Gemeentewet regels vast voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie. De wet spreekt van een rekenkamerfunctie. De gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten hebben ervoor gekozen hun rekenkamercommissies gezamenlijk te bemensen ('personele unie')	Overig/ onbekend	Vrijwillig	Onbekend
Buurtbemiddeling	Overeenkomst	Nunspeet, Elburg, Oldebroek	Taken efficiënter uitvoeren Kosten besparen Sterkere gezamenlijke positie	Oplossingen van conflicten. Om gebruik te kunnen maken van Buurtbemiddeling wordt slechts gevraagd mee te werken aan een werkbare oplossing tussen beide partijen.	Is organisatorisch ondergebracht bij de gemeente Nunspeet	Vrijwillig	€ 11.500 bijdrage van Gemeente Nunspeet in de kosten van buurtbemiddeling
Nazorg gedetineerden	Overeenkomst	Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldebroek, Putten en Hattum	Coördinerende rol ligt bij gemeente Nunspeet voor de uitvoering van de taak voor de zeven gemeenten	Door nazorg kans op recidive verkleinen.	Overig/ onbekend	Vrijwillig	Onbekend
Bereikbaar Gelderland	Informeel	Regio Stedendriehoek, Regio Rivierland, Regio De Vallei, Regio Achterhoek, Regio Noord Veluwe, Stadsregio Arnhem-Nijmegen, Rijkswaterstaat, Provincie Gelderland	Afstemming met medeoverheden, waarmee aan alle weggebruikers op een geïntegreerde wijze informatie wordt aangeboden over de wegen in de provincie Gelderland.	vrijwillige samenwerking ter bevordering van de verkeersveiligheid.	Indirect (In RNV verband basisafspraken tot samenwerking met de provincie.)	Vrijwillig	Gering
Inkoopsamenwerking Noord Veluwe ISNV	Informeel	Elburg, Ermelo, Harderwijk, Hattum, Heerde, Nunspeet, Oldebroek, Putten, Zeewolde, de Sociale Dienst Veluwerand (SDV), de Regio Noord-Veluwe (RNV), het Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren (NRV) en de Omgevingsdienst Noord-Veluwe (ODNV)	-	De inkoopfunctie binnen de deelnemende organisaties te professionaliseren.	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Waterketen	Overeenkomst	Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldebroek, Putten	Overlegwerkgroep over toekomst Waterketen Gelderland	Onbekend	Indirect	Vrijwillig	Onbekend
Veluwecommissie	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend

Muziekschool Noordwest Veluwe	Stichting	Ermelo, Hardenwijk, Nunspeet, Nijkerk, Oldebroek, Putten	Zelfstandige positie geven aan Muziekschool	Uitvoering muzieklessen	AB	Vrijwillig	€ 164.800,-
-------------------------------	-----------	--	---	-------------------------	----	------------	-------------

Bijlage 2. Doelen voor taakvelden RNV

Milieu

Doelstelling	Prestaties	Activiteiten
Realisatie van de doelen uit het Klimaatactieplan. Einddoel: - 2% energiebesparing per jaar tot 2020; - 20% duurzame energie in 2020; - 30% reductie van broeikasgassen in 2020. Efficiëntie van ontwikkeling en uitvoering klimaatbeleid.	/ Energiebesparing in de woningbouw (bestaand en nieuw), utiliteitsbouw (gemeenten) en bij bedrijven / Toenemende mogelijkheden tot duurzame mobiliteit / Regionale routekaart naar klimaatneutraal / Klimaatcoördinatoren overleggen zes keer per jaar, gericht op kennisuitwisseling en uitvoering Klimaatactieplan	/ Continueren en uitbouwen van de resultaten en activiteiten Klimaatactieplan via een lokale klimaatagenda / Advisering en ondersteuning van regiogemeenten bij uitvoering klimaatprogramma / Organisatie en uitvoering van een samenwerkings- en overlegstructuur

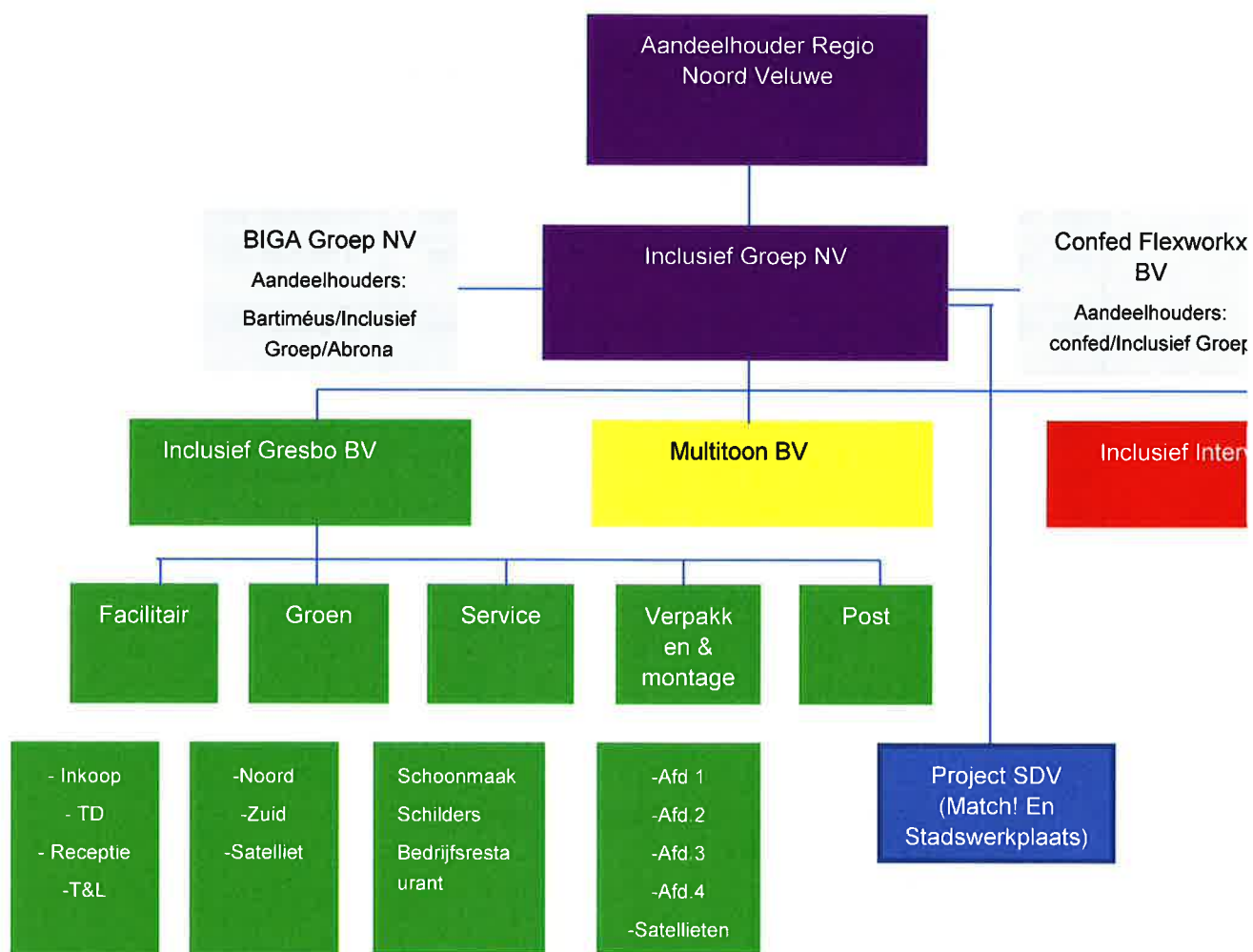
Verkeer en vervoer

Doelstelling	Prestaties	Activiteiten
Verbeterde regionale verkeersveiligheid	Minder verkeersongevallen in de regio Noord-Veluwe	/ Ontwikkeling en uitvoering jaarplan / Coördineren aanvragen voor cofinanciering vanuit het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Gelderland (ROVG)

Maatschappelijke Ondersteuning

Doelstelling	Prestaties	Activiteiten
Bevorderen van regionale afstemming op het gebied van jeugdbeleid voor onderwerpen die om gemeenten overstijgende aanpak vragen	-	/ Secretariaat Regionaal Regieteam Jeugd

Bijlage 3. Organisatiestructuur Inclusief Groep



Bijlage 4. Bronnen

Geïnterviewde personen

Naam	Functie	Datum
Dhr. Kerkhof en dhr. Arends	Gemeentesecretaris en concerncontroller	14 december 2012
Dhr. Arends	Concerncontroller	13 februari 2013
Dhr. Van de Kolk	Beleidsadviseur Sociale Zaken	13 februari 2013
Dhr. Van den Broek	Beleidsadviseur Economische Zaken	13 februari 2013
Dhr. Van den Berg	Wethouder (o.a. Sociale Zaken, Recreatie en Toerisme)	13 februari 2013
Dhr. Van Hemmen	Burgemeester	13 februari 2013
Dhr. Bezemer	Directeur-secretaris RNV	15 februari 2013
Mw. Gruisen en dhr. Koekkoek	Algemeen directeur en concerncontroller Inclusief Groep	18 februari 2013
Dhr. Van der Perk	Programmamanager Natuur- en Recreatieschap	7 februari 2013

Bestudeerde documenten

Algemeen

- / Integrale Toekomstvisie Nunspeet, Denktank 12 maart 2013
- / Collegeprogramma 2010-2014
- / Programmabegroting 2013
- / Jaarstukken 2011

RNV

- / Raadsvoorstel, Gemeenschappelijke regeling I.S.V., voorstel 16 september 1987, vastgesteld op 24 september 1987
- / Gemeenschappelijke regeling intergemeentelijk samenwerkingsverband Noordwest-Veluwe, Samenwerkingsregeling Noord-Veluwe, d.d. 1-10-2010
- / Programmabegroting 2013
- / Brief RNV, jaarverslag/jaarrekening 2011 en begroting 2013, 27 april 2012.
- / Jaarstukken 2011
- / Adviesnota B&W, Nazending stukken RNV DB-vergadering 23 juni 2010.
- / Achtmaandsrapportage 2012
- / Brief RNV aan de heren burgemeesters van de gemeenten van Regio Noord Veluwe, 25 juni 2010
- / Raadsvoorstel regiocontract Noord-Veluwe 2012-2015, 15 maart 2011
- / Besluitenlijst commissievergadering Maatschappij en Middelen, 8 december 2011

- / Raadsvoorstel, Commissie Maatschappij en Middelen, 8 maart 2012
- / Notulen Commissie Maatschappij en Middelen 2012
- / Notulen Commissie Algemeen Bestuur 2011-2012
- / Notulen raadsvergadering 2011-2013
- / Commissievoorstel Algemeen Bestuur, Democratische legitimatie gemeenschappelijke regelingen, 17 januari 2013

Inclusief Groep

- / Raadsvoorstel, wijziging Samenwerkingsregeling ISV, 25 september 2003
- / Akte van oprichting Inclusief Groep, 12 mei 2004
- / Sociaal-economisch contract 2009-2016
- / Beleidsplan en Begroting 2013-2016, Fit voor de toekomst!, november 2012
- / Aanwijzingsbesluit Inclusief Groep
- / Visiedocument Invulling regierol DSW-gemeenten bij Wet sociale werkvoorziening, 2 april 2008
- / Raadsvoorstel Maatschappij en Middelen, 7 juni 2012
- / Hoofdlijnenrapportage tweede periode gemeente Nunspeet 2012
- / Raadsvoorstel, Sociale Werkvoorziening Gemeenschappelijke Regeling (GR) handhaven, 16 mei 2008
- / Besluitenlijst vergadering raadscommissie Maatschappij en Middelen, 10 mei 2012
- / Notulen commissie Maatschappij en Middelen 2011-2012
- / Notulen raadsvergadering 2011-2013

Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren

- / Gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren
- / Raadsvoorstel, Gemeenschappelijke Regeling Natuur- en recreatieschap Veluwerandmeren, 30 juni 2011
- / Bijlage 1, Takenpakket Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren
- / Toelichting commissie maatschappij en middelen, 7 februari 2013
- / Uitnodiging vergadering commissie Ruimte en Wonen, 28 maart 2013
- / Programmabegroting 2013-2016
- / Notulen commissie Ruimte en Wonen 2011-heden
- / Jaarstukken 2012 Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, 19 februari 2013

Bijlage 5. Normenkader

Deelvraag	Norm
1 Wat is de kwaliteit van het algemeen beleidskader dat de gemeente hanteert voor de aansturing van – en controle op – samenwerkingsverbanden?	/ Er wordt een algemeen beleidskader gehanteerd voor de aansturing van en controle op samenwerkingsverbanden. / Het beleid bevat een visie op de samenwerkingsverbanden in relatie tot de realisatie van gemeentelijke doelen (ten aanzien van verbonden partijen, BBV, art. 15). / Het beleid biedt een afwegingskader om te komen tot het besluit te participeren in een samenwerkingsverband, en de voorwaarden waaronder dat geschiedt. / Er is een duidelijke rolverdeling tussen raad en college op papier gesteld, en die wordt in de praktijk ook nageleefd. / In het beleid is vastgelegd wat de verantwoordelijkheidsverdeling is tussen de gemeente en de verbonden partijen ten aanzien van: de ontwikkeling van beleid, de uitvoering van beleid, de financiering van beleid en de verantwoording van en controle op beleid.
2 Welke samenwerkingsverbanden zijn er en hoe zijn deze naar aard en omvang te onderscheiden?	/ De gemeente(raad) heeft inzicht in en beschikt over een overzicht van de aard en omvang van aangegane samenwerkingsverbanden.
3 Welke verschillen zijn er met betrekking tot bestuur en organisatie vast te stellen?	<i>Geen norm, inventariserende vraag</i>
4a. Met welk doel is het samenwerkingsverband opgericht?	/ Het doel waarmee het samenwerkingsverband is opgericht, is onderbouwd. / De gemeenteraad had inzicht in de verschillende keuzes om het samenwerkingsverband in te richten en heeft herleidbaar een afgewogen en inhoudelijk onderbouwd besluit genomen over deelname in het samenwerkingsverband. / Er is in de motivering van het besluit een koppeling gelegd tussen de gemeentelijke doelen en de wijze waarop participatie in het samenwerkingsverband hieraan bijdraagt.
4b. Hoe heeft de gemeente het (bestuurlijk) toezicht geregeld en welke knelpunten doen zich hierbij voor?	/ Rollen en verantwoordelijkheden van de gemeenten t.a.v. het samenwerkingsverband zijn intern (tussen raad, college, organisatie) en extern (tussen gemeenten en samenwerkingsverband) helder verwoord en worden in de praktijk ook nageleefd. / Vastgelegd is wat de verantwoordelijkheidsverdeling is tussen de gemeenten en het samenwerkingsverband ten aanzien van: de ontwikkeling van beleid, de uitvoering van beleid, de financiering en de verantwoording van en controle op beleid. / De gemeente heeft daarbij tevens afspraken gemaakt die de gemeente in staat stellen te beoordelen dat het samenwerkingsverband over goed functionerende interne controlesystemen (risicomanagement) beschikt.

Deelvraag	Norm
	/ Vastgelegd is wanneer en onder welke voorwaarden deelname kan worden beëindigd.
4c. Stelt de gemeente jaarlijks inhoudelijke en financiële doelen ten aanzien van het samenwerkingsverband?	/ De gemeenteraad heeft, m.b.t. de samenwerkingsverbanden, inhoudelijke beleidsdoelen gesteld; / Dit beleidskader wordt vertaald naar afspraken tussen gemeenten en samenwerkingsverband in uitvoeringsdoelen (inhoudelijk en financieel) die meetbaar en specifiek zijn; / Over de uitvoeringsdoelen en over de resultaten vindt periodieke afstemming plaats tussen de gemeenten en samenwerkingsverband.
4d. Hoe is de inhoudelijke en financiële informatievoorziening tussen het samenwerkingsverband en de gemeente geregeld en wat is de kwaliteit van deze	/ Het college heeft met het samenwerkingsverband afspraken gemaakt over de wijze, de frequentie en de inhoud van de verantwoordingsinformatie. / De verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door het samenwerkingsverband is conform gemaakte afspraken en sluit aan op de P&C-cyclus van de gemeente. / De verantwoordingsinformatie is gebaseerd op betrouwbare interne controlesystemen van het samenwerkingsverband; / De verantwoordingsinformatie gaat in op zowel de inzet van financiële als inhoudelijke middelen als op de resultaten.
5. Is de informatievoorziening naar de gemeenteraden voldoende toegesneden op zijn kaderstellende en controlerende rol (ten aanzien van doelen, prestaties, risico's en kosten/opbrengsten), waardoor de raad voldoende sturingsmomenten en -mogelijkheden heeft?	/ Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over verbonden partijen. / De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de verbonden partij. / De timing en frequentie waarin de raad deze informatie ontvangt stelt hem in staat – indien noodzakelijk – tijdig in te grijpen. / De raad geeft (pro)actief invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol, bijvoorbeeld door zelf informatie te vragen aan het college.

