

Onderzoek naar samenwerkingsverbanden in Elburg

Rekenkamercommissie Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten

Drs. B. Steiner (voorzitter)

J. Bonhof (lid)

A.W.V. Banken (lid)

M.C. Luiting (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	4
1 Onderzoeksverantwoording	5
1.1 / Aanleiding	5
1.2 / Doelstelling	5
1.3 / Vraagstelling	5
1.4 / Onderzoeksuitvoering	6
1.5 / Leeswijzer	8
2 Conclusies en aanbevelingen	9
2.1 / Conclusies	10
2.2 / Aanbevelingen	11
3 Reactie college van B&W	13
4 Nawoord rekenkamercommissie	14
Nota van bevindingen	15
1 Algemeen beleid	16
1.1 / Inleiding	16
1.2 / Inhoudelijke beleidskaders	16
1.3 / Procedurele algemene beleidskaders	17
1.4 / Beoordeling	19
2 Aard en omvang	20
2.1 / Inleiding	20
2.2 / Visuele weergave type samenwerkingsverbanden	20
2.3 / Informatiekaart	21
2.4 / Geografische omvang	22
2.5 / Beoordeling	24
3 Casus 1: Regio Noord-Veluwe (RNV)	25
3.1 / Oprichting	25
3.2 / Doel en taken	25
3.3 / Structuur en werkwijze	27
3.4 / Informatievoorziening door RNV	28
3.5 / Proces van informatievoorziening binnen de gemeente	30
3.6 / Rolinvulling raad	31
3.7 / Beleidsruimte versus mate van invloed	32
3.8 / Beoordeling	33

4 Casus 2: Inclusief Groep	35
4.1 / Oprichting	35
4.2 / Structuur en werkwijze	36
4.3 / Taken Inclusief Groep	37
4.4 / Informatievoorziening door Inclusief Groep	38
4.5 / Proces van informatievoorziening binnen de gemeente	39
4.6 / Rolinvulling raad	40
4.7 / Beleidsruimte versus mate van invloed	41
4.8 / Beoordeling	43
5 Casus 3: Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren	46
5.1 / Oprichting	46
5.2 / Besluitvorming over de juridische vorm	47
5.3 / Doel samenwerking en taken	47
5.4 / Structuur en werkwijze	48
5.5 / Informatievoorziening door het Natuur- en Recreatieschap	49
5.6 / Proces van informatievoorziening binnen de gemeente	50
5.7 / Rolinvulling door de raad	51
5.8 / Beleidsruimte versus mate van invloed	51
5.9 / Beoordeling	53
Bijlagen	55
Bijlage 1. Informatiekaart samenwerkingsverbanden	55
Bijlage 2. Organisatiestructuur RNV	58
Bijlage 3. Organisatiestructuur Inclusief Groep	59
Bijlage 4. Bronnen	60
Bijlage 5. Toetsingskader	62

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 een gemis ervaren, omdat de gemeente bepaalde financiële en bestuurlijke risico's loopt en omdat er sprake is van een taak die met publiek geld bekostigd wordt en waarvan de gemeente de inzet wil kunnen 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 inzichtelijk wilden maken (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;
- Overig/onbekend.

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

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.

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 past/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 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 vier voor de respondenten;
- / Afzonderlijke raadsworkshop per gemeente. In aanvulling op de geplande onderzoekuitvoering is ervoor gekozen de raadsworkshop per gemeente te houden. Tijdens deze avonden 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 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 in Putten een gesprek plaatsgevonden met het betrokken AB-lid vanuit de raad.

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

Hoor- en wederhoor

Na de raadworkshops zijn de conceptrapporten 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 de reactie 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 Elburg. 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 gemeente zelf aangeven met wie ze deze samenwerking willen realiseren, maar als dat niet (tijdig) van de grond komt 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 dat 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 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.

2.1 / Conclusies

- 1 Het onderzoek leert dat Elburg in totaal participeert in rond de twintig samenwerkingsverbanden. De gemeente Elburg onderhoudt de meeste samenwerkingsrelaties met de gemeenten Nunspeet, Oldebroek 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 Het ontbreekt de gemeenteraad van Elburg aan een volledig en actueel overzicht van alle samenwerkingsverbanden aan de hand waarvan de raad (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 Elburg 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 In de jaarrekening worden algemene risicokwalificaties gehanteerd per juridische vorm (Gemeenschappelijke Regeling, Vennootschap, stichting, etc.). Dit biedt echter 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.
- 5 De informatievoorziening over de RNV is conform de afspraken en biedt de raad inzicht in de belangrijkste (gemeentespecifieke) informatie. De raad heeft weinig aandacht voor de doelen en de geleverde prestaties van dit belangrijke samenwerkingsverband.
- 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 die 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 Elburg heeft.

2.2 / Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande beveelt de rekenkamercommissie de gemeenteraad van Elburg 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 in RNV-verband dan wel samen met Oldebroek het roer te wenden naar samenwerking/samenvoeging met Hattem en Heerde.

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 aangegane 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 transities 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 bereid is.

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 is. 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

P.M.

4 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie is verheugd dat het college de beleidsmatige conclusies en aanbevelingen uit dit rapport bruikbaar acht voor de gedachtewisseling in de "Denktank Samenwerking gemeente Elburg", samengesteld uit raadsleden en college leden. Dat was het voornaamste doel van onze rapportage: een niet-politieke bijdrage leveren aan de gedachtevorming over de actuele en gecompliceerde kwestie van samenwerking en fusie.

Ook doet het de commissie genoegen dat het college voornemens is de "meer uitvoeringsgerichte aanbevelingen" over te nemen. Deze aanbevelingen zijn inderdaad minder strategisch, maar dienen desalniettemin een voornaam doel: het verbeteren van de informatie voor de raad.

Nota van bevindingen

1 Algemeen beleid

Dit hoofdstuk gaat in op het algemene beleid voor samenwerkingsverbanden van de gemeente Elburg. Ten aanzien van (de keuze tot) samenwerking zijn verschillende algemene beleidskaders relevant. We onderscheiden 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 zo 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 Elburg: in de regio spelen verschillende strategische discussies over regionale samenwerking. Onder meer met Meerinzicht, H2O en de recent gevormde strategische alliantie Noord-Veluwe. 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 welke gebieden een gemeente zelfstandig wil en kan blijven en op welke gebieden 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 ten aanzien van de positie die de gemeente in wenst te nemen in de regio.

De gemeente Elburg beschikt over drie kaders die de politiek-bestuurlijke context schetsen waarbinnen afwegingen tot (de wijze van) samenwerking plaatsvinden. Dit zijn het collegeprogramma 2010-2014, Nota van Uitgangspunten van de Structuurvisie Elburg en de Toekomstvisie Elburg 2020.

In het collegeprogramma is één van de thema's efficiencyverbetering. Hierbij wordt aangegeven dat de gemeente zich inzet voor verdere uitbouw van de samenwerking met andere gemeenten.⁴ In de Nota van Uitgangspunten behorend bij de Structuurvisie staat het volgende: *“voor gemeentes is het belangrijk om niet alleen naar het eigen grondgebied te kijken. Regionale samenwerkingsverbanden en overleg met de provincie Gelderland zijn zeer belangrijk voor de gemeente Elburg. De gemeente haakt aan bij het provinciale en regionale beleid. Daarnaast wordt er samenwerking gezocht met buurgemeenten.”*⁵ In de Toekomstvisie wordt opgemerkt dat in regionaal verband de samenwerking tot stand wordt gebracht om de leefbaarheid in de regio te behouden en te versterken.⁶ Daarin vervult het gemeentebestuur van Elburg een stimulerende en faciliterende rol. Elburg maakt in deze inhoudelijke beleidskaders niet duidelijk welke visie er achter deze gewenste samenwerking met andere gemeenten zit. Ook spreekt het zich niet uit over de vraag met welke gemeenten zij bij voorkeur samenwerkt, vanwege de strategische binding met deze gemeenten.

⁴ Collegeprogramma 2010-2014, gemeente Elburg, p. 12

⁵ Nota van Uitgangspunten, Structuurvisie Elburg, 2010, p. 5

⁶ Toekomstvisie Elburg 2020, p. 35

1.3 / Procedurele algemene beleidskaders

Als samenwerking binnen de visie van de gemeente in 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 Elburg heeft geen specifiek beleidsdocument voor samenwerkingsverbanden. Ook in de financiële verordening staat geen informatie over samenwerkingsverbanden. In de wettelijk verplichte paragraaf Verbonden partijen is wel informatie opgenomen over een specifieke vorm van samenwerkingsverbanden, de verbonden partijen. De paragraaf Verbonden partijen geeft aan dat het aangaan van een verbonden partij altijd voortkomt uit het publieke belang. Dit wordt gedefinieerd als het uitvoeren van een publieke taak. Daarbij haalt de gemeente de definities uit het besluit begroting en verantwoording (BBV) aan om inzichtelijk te maken wat zij verstaat onder een verbonden partij, het financiële belang, het bestuurlijke belang en de deelneming.⁷ Een verbonden partij is “een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.”⁸

In de paragraaf Verbonden partijen van de programmabegroting 2013 maakt de gemeente de algemene doelen die zij nastreeft met verbonden partijen niet inzichtelijk. Wel is een overzicht opgenomen van de 22 samenwerkingsverbanden die de gemeente is aangegaan (tabel 1.1)⁹. In de paragraaf Verbonden partijen wordt niet aangegeven wat het onderscheid tussen een ‘verbonden partij’ en ‘overige lopende samenwerkingsverbanden’ is. Deze indeling sluit ook niet aan op de definitie uit het BBV. Zo heeft de gemeente Elburg een financieel en bestuurlijk belang in het Natuur- en Recreatieschap, maar staat deze niet in de opsomming onder ‘verbonden partijen’.

Tabel 1.1 Overzicht samenwerkingsverbanden programmabegroting 2013¹⁰

Samenwerkingsverbanden
<i>Verbonden partijen:</i>
1. Regio Noord-Veluwe (RNV)
2. Veiligheidsregio Noord en Oost-Gelderland
3. Streekarchivariaat Noordwest-Veluwe
4. GGD Gelre-IJssel
5. NV Bank Nederlandse gemeenten
6. NV Nuon Energy
7. NV Alliander
8. Vitens NV
<i>Overzicht overige lopende samenwerkingsverbanden:</i>
9. Stichting Proo
10. Regionaal Bureau Leerlingzaken

⁷ Jaarstukken 2011, paragraaf Verbonden partijen, p. 71.

⁸ Jaarstukken 2011, paragraaf Verbonden partijen, p. 71.

⁹ Dit betreft een weergave van samenwerkingsverbanden tussen gemeente Oldebroek en minimaal twee andere overheden.

¹⁰ Paragraaf Verbonden partijen, programmabegroting 2013, p. 75-83.

Samenwerkingsverbanden

11. Natuur- en recreatieschap Veluwerandmeren
12. Recreatiegemeenschap Veluwe
13. Inclusief Groep

14. Inkoop
15. Buurtbemiddeling
16. Rekenkamercommissie
17. Nazorg ex-gedetineerden
18. Milieuhandhaving
19. Aanpak Klimaatverandering
20. Sociaal Economisch Overleg (SEO)
21. Waterketen
22. Veluwecommissie

Voor de risico's hanteert de gemeente per rechtsvorm (gemeenschappelijke regeling, vereniging, vennootschap, etc.) risicokwalificaties.¹¹ Zo wordt voor een gemeenschappelijke regeling het financiële en bestuurlijk risico beide als hoog geschat, terwijl dit voor stichtingen en vennootschappen als respectievelijk gemiddeld en hoog/gemiddeld wordt weergegeven. Opvallend is dat de gemeente niet aangeeft wat zij verstaat onder de gehanteerde (risico)kwalificaties en hoe deze tot stand komen. Het ontbreken van deze toelichting maakt dat het niet goed mogelijk is de risico's te interpreteren.

Per verbonden partij geeft de gemeente een aantal kenmerken weer, zoals het financiële en bestuurlijk risico. Onder het kopje 'beleidsvoornemens' zijn voor RNV en Vitens beleidsvoornemens opgenomen.¹² Het is niet duidelijk of dit om eigen gemeentelijke beleidsdoelstellingen gaat. Elburg benut de mogelijkheden om jaarlijks eigen gemeentelijke doelstellingen te formuleren zeer beperkt. Er wordt ook niet onderbouwd waarom deze kenmerken alleen voor de acht verbonden partijen worden weergegeven en niet voor de andere lopende samenwerkingsverbanden. Dit maakt dat het inzicht ontbreekt in de situatie bij de 'overige lopende samenwerkingsverbanden'.

De gemeente Elburg beschikt daarmee niet over heldere kaders waarop zij aangeeft:

- / hoe de eigenstandigheid zich verhoudt tot het uitbesteden of samenwerken in de uitvoering van gemeentelijke taken;
- / hoe bepaald wordt welke vorm van samenwerken passend is en welke randvoorwaarden daaraan worden gesteld;
- / hoe de gemeente in algemene zin stuurt op doelrealisatie.

¹¹ Jaarstukken 2011, paragraaf Verbonden partijen, p. 71.

¹² Programmabegroting 2013, paragraaf Verbonden partijen.

1.4 / Beoordeling

Deelvraag	Norm	Oordeel
<p>1 Wat is de kwaliteit van het algemeen beleidskader dat de gemeente hanteert voor de aansturing van - en controle op - samenwerkingsverbanden?</p>	<p>/ Er wordt een algemeen beleidskader gehanteerd voor de aansturing van en controle op samenwerkingsverbanden.</p> <p>/ Het beleid bevat een visie op de samenwerkingsverbanden in relatie tot de realisatie van gemeentelijke doelen (ten aanzien van verbonden partijen, BBV, art. 15).</p> <p>/ Het beleid biedt een afwegingskader om te komen tot het besluit te participeren in een samenwerkingsverband, en de voorwaarden waaronder dat geschiedt.</p> <p>/ Er is een duidelijke rolverdeling tussen raad en college op papier gesteld, en die wordt in de praktijk ook nageleefd.</p> <p>/ 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.</p>	<p>/ Niet voldaan. De gemeente beschikt niet over een algemeen beleidsdocument voor samenwerkingsverbanden in het algemeen of verbonden partijen in het bijzonder.</p> <p>/ Niet voldaan. De gemeente geeft geen visie op samenwerkingsverbanden en benoemt niet consequent per samenwerkingsverband welke doelen de gemeente wil bereiken.</p> <p>/ Deels voldaan. In de paragraaf Verbonden partijen is aangegeven dat de gemeente een verbonden partij aangaat wanneer er sprake is van 'een publieke taak'. Het beleid bevat geen afwegingskader voor de samenwerkingsverbanden waar geen sprake is van een bestuurlijk en financieel belang.</p> <p>/ Niet voldaan. De gemeente heeft de rolverdeling tussen raad en college niet vastgelegd. Deze vloeit onder meer voort uit de wet, de regeling en uitvoeringsafspraken.</p> <p>/ Niet voldaan. De gemeente heeft geen beleidskader vastgelegd waarin de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en verbonden partij/samenwerkingsverbanden is opgenomen.</p>

2 Aard en omvang

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamercommissie in een informatiekaart een overzicht van de samenwerkingsverbanden waarin de gemeente 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 de verbonden partijen waar de gemeente Elburg in participeert. De informatie in de paragraaf is echter niet uitputtend voor alle samenwerkingsverbanden waar de gemeente Elburg in participeert. Omdat de gemeente niet beschikt over een compleet overzicht van alle samenwerkingsverbanden, is ten behoeve van dit onderzoek met behulp van de gemeente een inventarisatie gemaakt van alle samenwerkingsverbanden met bijbehorende kenmerken. De rekenkamercommissie definieert een samenwerkingsverband als 'samenwerking tussen de gemeente en minimaal twee andere overheden'. 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;
- / of het samenwerkingsverband verplicht dan wel vrijwillig is aangegaan;
- / de financiële omvang (kosten) van de samenwerking.

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

2.2 / Visuele weergave type samenwerkingsverbanden

Volgens de informatiekaart participeert Elburg in 18 samenwerkingsverbanden.¹³ Het onderdeel Inclusief Groep, dat onder RNV valt, is als apart onderdeel in de informatiekaart weergegeven. Andere organisatieonderdelen van RNV, namelijk Stichting Proo, 'Regionaal Bureau Leerlingzaken' zijn niet als apart samenwerkingsverband benoemd. Dit geldt ook voor het brandweercluster dat onderdeel uitmaakt van de Veiligheidsregio.

Opvallend is dat dit overzicht wat aantal en samenstelling afwijkt van de samenwerkingsverbanden die in de paragraaf Verbonden partijen staan, waar 22 samenwerkingsverbanden staan opgesomd (Tabel 1.1). Dit verschil is ten dele te verklaren doordat in de paragraaf Verbonden partijen het Regionaal Bureau Leerlingzaken en Stichting Proo, onderdelen van RNV, wel apart zijn opgenomen. Dit verklaart niet het gehele verschil. Het overzicht van de ambtelijke organisatie vermeldt vier samenwerkingsverbanden die niet in de paragraaf Verbonden partijen zijn opgenomen. Dit betreft de volgende samenwerkingsverbanden:

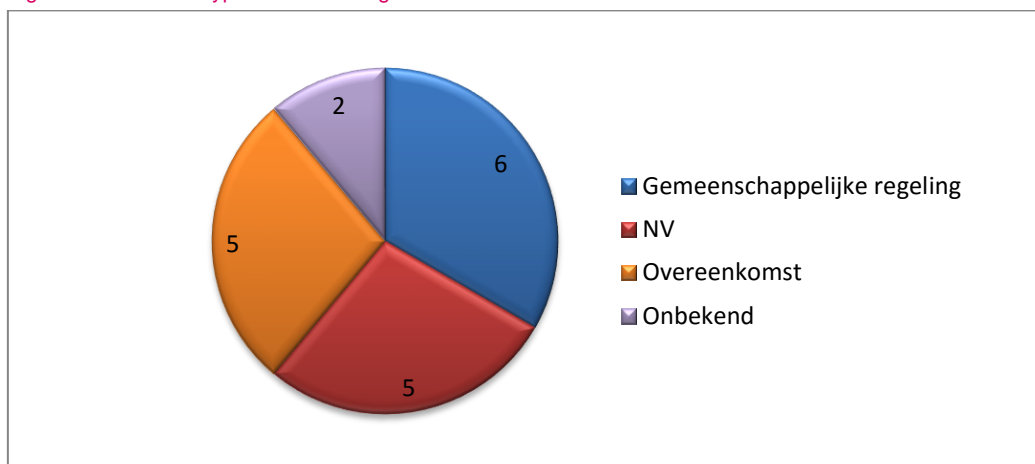
¹³ Dit aantal is gebaseerd op de gegevens uit de informatiekaart die wij met behulp van de ambtelijke organisatie hebben verkregen.

Ontbrekend in paragraaf Verbonden partijen

Omgevingsdienst Noord Veluwe
Rekenkamercommissie
Nazorg ex-gedetineerden
Regiotaxi Gelderland

In onderstaand taartdiagram is het aantal en de typen samenwerkingsverbanden weergegeven waarin de gemeente Elburg participeert (figuur 2.2).

Figuur 2.2 Aantal en type samenwerkingsverbanden



Uit figuur 2.2 blijkt dat de gemeente vooral participeert in gemeenschappelijke regelingen, overeenkomsten en NV's. Van twee samenwerkingsverbanden van de gemeente is de vorm niet bekend. In de categorie die aangeduid is als 'onbekend', gaat het om de Recreatiegemeenschap Veluwe (RGV)¹⁴ en 'regionale inkoop'.

2.3 / Informatiekaart

In de informatiekaart zijn de kenmerken van alle samenwerkingsverbanden in kaart gebracht (bijlage 1). Op basis van dit overzicht komt de rekenkamercommissie tot de volgende bevindingen.

Reden van aangaan samenwerking

Uit de informatiekaart (bijlage 1) blijkt dat de reden voor het aangaan van samenwerkingsverbanden in veel gevallen voortkomt uit het nastreven van het publieke belang. Daarnaast ligt de reden van de samenwerking bij een aantal samenwerkingsverbanden in de sfeer van het verminderen van kwetsbaarheid van de gemeente, kostenbeheersing, kwaliteitsborging en het zorgen voor een betere dienstverlening. In een aantal gevallen is de reden voor het aangaan van de samenwerking niet aangegeven.

Doel samenwerking

Het doel van de samenwerkingsverbanden ligt meestal in het realiseren van gezamenlijke doelstellingen, zoals het zorg dragen voor een goede (drink)watervoorziening, en het bevorderen en beschermen van de gezondheid van de bevolking van de regio. Verder blijkt dat bij 12 samenwerkingsverbanden in Elburg, de

¹⁴ Ter verduidelijking: dit betreft een andere samenwerking dat het natuur- en recreatieschap Veluwerandmeren.

samenwerking vrijwillig is aangegaan. Van drie samenwerkingsverbanden is de mate van vrijwilligheid binnen de organisatie niet bekend.

Financiële omvang

Tot slot blijkt dat de financiële omvang van de samenwerkingsverbanden varieert van € 8.500,- voor het verband ter bevordering van de buurtbemiddeling tot € 3.689.084,- voor de Inclusief Groep. Op basis van de financiële omvang van samenwerkingsverbanden, blijkt het volgende:

- / voor bijna een kwart is de bijdrage onbekend;
- / voor één verband is de bijdrage tussen de € 0,- en € 10.000,-
- / voor bijna de helft van de verbanden is de bijdrage tussen de € 10.000,- en € 100.000,-
- / Voor krap één derde van de verbanden is de jaarlijkse bijdrage groter dan € 100.000,-.

Organisatie en bestuurlijke verankering

De gemeente Elburg participeert in zes 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 vijf samenwerkingsverbanden de verankering niet bekend is.

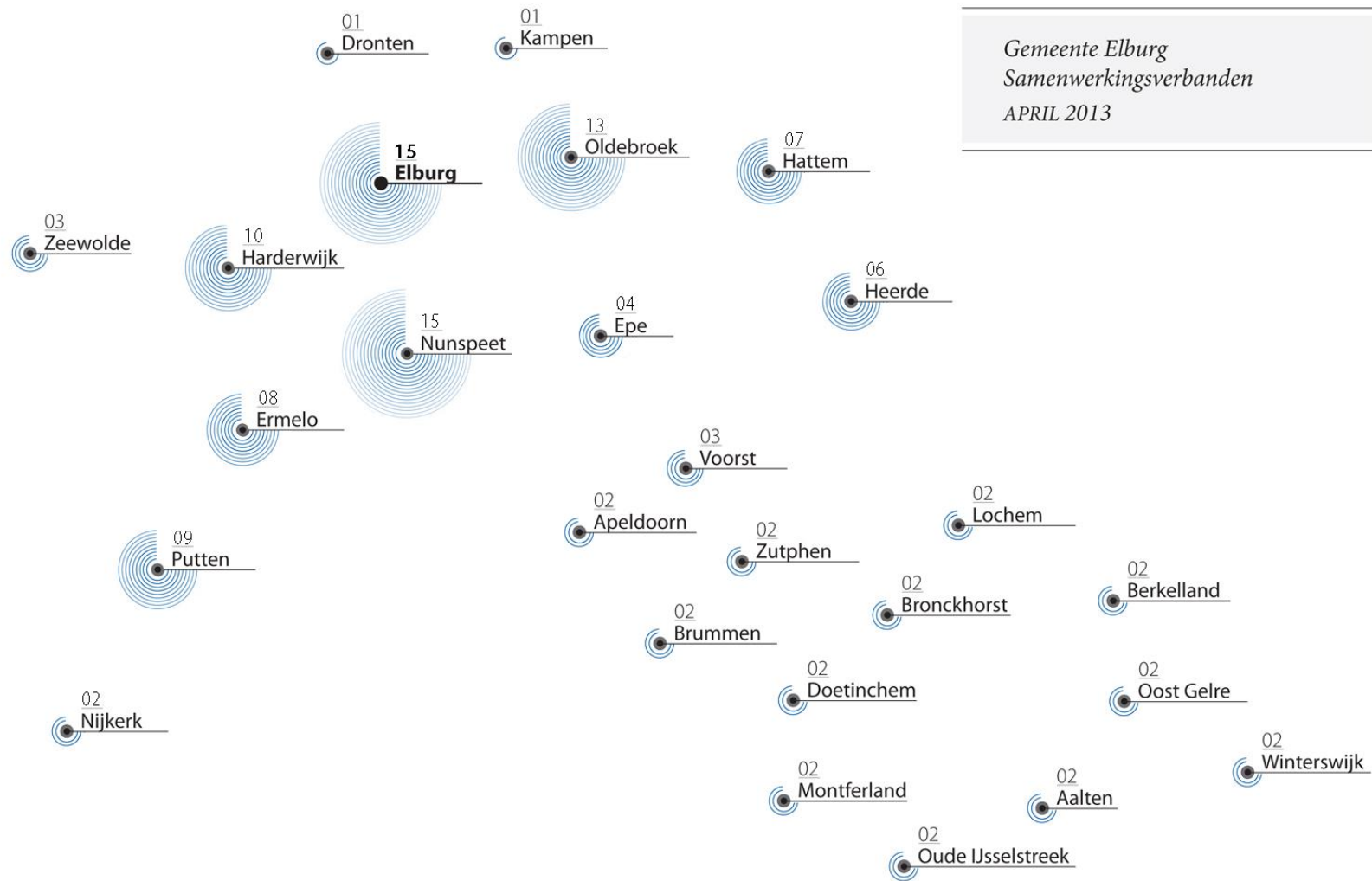
Het valt op dat de gemeente Elburg niet alle informatie behorend bij de verschillende samenwerkingsverbanden voorhanden heeft. Gezien de financiële en bestuurlijke belangen die er met samenwerkingsverbanden zijn gemoeid zijn mag dit wel verwacht worden.

2.4 / Geografische omvang

In figuur 2.3 is zichtbaar gemaakt met welke gemeenten Elburg samenwerkt.¹⁵ Dit overzicht van gemeenten maakt zichtbaar dat Elburg van de opgenomen samenwerkingsverbanden in alle 15 gevallen samenwerkt met Nunspeet. Daarna heeft Elburg de meeste samenwerkingsrelaties met de gemeente Oldebroek (13) en Harderwijk (10).

¹⁵ ¹⁵ Figuur 2.3 is gebaseerd op het overzicht van samenwerkingsverbanden in bijlage 1. In deze figuur zijn alleen de samenwerkingsverbanden opgenomen met omliggende *gemeentelijke* overheden. De afbeelding 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, Nuon Energy NV, Vitens NV, Recreatiegemeenschap Veluwe.

Figuur 2.3 Aantal samenwerkingsverbanden gemeente Elburg 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.	/ Beperkt voldaan. De gemeente(raad) beschikt niet over een volledig overzicht van de aard en omvang van aangegane samenwerkingsverbanden. In de paragraaf Verbonden partijen van de programmabegroting wordt wel een overzicht gegeven, maar dit wijkt (wat aantal en samenstelling betreft) af van het overzicht van samenwerkingsverbanden dat de gemeente op verzoek van de rekenkamercommissie heeft opgesteld.

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. Die integratie was het voornaamste doel om de RNV te vormen.

In de 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.”¹⁶

‘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.”*¹⁷

¹⁷ 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 uit te voeren.
- / servicetaken: de servicetaken bestaan uit die taken die gemeenten gezamenlijk willen oppakken, 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 & Ontwikkelfunctie. 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.¹⁸

Een regiocontract voor een periode van drie 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 is daarvan afkomstig van de provincie.¹⁹ 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 DB heeft een centralere rol gekregen, het AB beperkt zich tot formele zaken.

Servicetaken

Sinds de oprichting van RNV is de gemeenschappelijke regeling 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 veiligheid zijn taken afgestoten. Deze taken zijn vervolgens ondergebracht bij de GGD en Veiligheidsregio.

In de begroting van RNV wordt voor de uitvoeringsfunctie 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;

¹⁸ Programmabegroting RNV 2013, p. 11.

¹⁹ Programmabegroting RNV 2013, p. 11.

/ sociale recherche.²⁰

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. 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 zijn in een aantal gevallen geen prestaties benoemd.²¹

3.3 / Structuur en werkwijze

De belangrijkste taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het samenwerkingsverband en de betrokken actoren zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. 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 (AB)

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.²² Het AB vergadert volgens art. 9 lid 1 van de gemeenschappelijke regeling jaarlijks tenminste vier maal, en komt in de praktijk vijfmaal per jaar bijeen.²³ De raadsleden in het AB hebben voorafgaand aan een AB-vergadering een vooroverleg met elkaar.

In de gemeenschappelijke regeling 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, worden verlangd (art. 22). De raad heeft de bevoegdheid hun AB en DB te ontslaan van hun taak als vertegenwoordiger.²⁴

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 raadsleden 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. Betrokkenen geven aan dat raadsleden die zitting hebben in het AB, tegenwoordig actiever hun rol innemen. Dat heeft onder andere te maken met de problematiek rondom Stichting Proo, waardoor de noodzaak tot beter toezicht werd ervaren.

Dagelijks Bestuur (DB)

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. 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 ongeveer tien maal per jaar bijeen.

²⁰ Programmabegroting RNV 2013.

²¹ Programmabegroting RNV 2013, p. 15.

²² Samenwerkingsregeling Noord-Veluwe, d.d. 1-10-2010, Art. 6 lid 1.

²³ Samenwerkingsregeling Noord-Veluwe, d.d. 1-10-2010, Art. 9 lid 1.

²⁴ Samenwerkingsregeling Noord- Veluwe, d.d. 1-10-2010, Art. 22 lid 1, 2 en 3.

Portefeuillehoudersoverleggen

Volgens artikel 25 lid 1 van de gemeenschappelijke regeling kan het DB ter voorbereiding van besluiten, adviezen of standpunten, portefeuillehoudersoverleggen 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 portefeuillehoudersoverleg bestaat uit de wethouders van de deelnemende gemeenten die het betreffende onderwerp in hun portefeuille hebben. Deze overleggen hebben met andere woorden een wisselende samenstelling. De voorzitter van het portefeuillehoudersoverleg is het DB-lid tot wiens portefeuille het belang hoort (art. 25 lid 3).

Momenteel zijn er binnen RNV vijf portefeuillehoudersoverleggen 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 aan het AB. De portefeuillehoudersoverleggen vinden twee maal 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.²⁵ Het overleg dient tevens om uitvoering te geven aan het organiseren en voorbereiden van de decentralisaties/transities.²⁶ In dit secretarissenoverleg wordt in de praktijk geen uitvoering gegeven maar wordt de voortgang gedeeld en eventueel bijgestuurd (richting geven). Er is een overleg van managers met RNV-projectleider en ondersteuning die zorgdraagt voor uitvoering.

Clusteroverleggen

Onder het secretarissenoverleg 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. RNV heeft bij de gemeenten vaste contactpersonen. 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. 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:

²⁵ Programmabegroting RNV 2013, p. 10.

²⁶ Programmabegroting RNV 2013, p. 11.

- / 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] ongeraagd 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 zijn raad dan ook alle inlichtingen te geven die door de raad, of één of meer leden daarvan, gewenst wordt. Dit gebeurt eveneens op een door de raad bepaalde wijze (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 ontwerpbegroting 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."²⁷ Daarbij werd tevens het verzoek gedaan de publicatie ter inzage te leggen. In 2012 werd de ontwerpbegroting 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.²⁸ 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.²⁹ De taken voor strategie en beleid zijn vaak echter pas later in dat jaar duidelijk. Om die reden bezoekt RNV de raden om hen voor te leggen wat er naast de genoemde zaken in de begroting, nog meer op de agenda staat. Wanneer de begroting afwijkt van het hen toegezonden ontwerp, dan wordt de begroting ter kennisname gezonden aan de raden.³⁰
- / In een 'achtmaandsrapportage' en een bijhorende begrotingswijziging 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.
- / In de jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening) legt de RNV verantwoording af over de resultaten die in de afgelopen periode zijn bereikt en 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 verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door het samenwerkingsverband is daarmee conform de gemaakte afspraken tussen gemeente en RNV.

²⁷ Brief RNV aan de heren burgemeesters van de gemeenten van Regio Noord Veluwe, 25 juni 2010.

²⁸ Brief RNV, jaarverslag/jaarrekening 2011 en begroting 2013, 27 april 2012.

²⁹ Samenwerkingsregeling Noord-Veluwe, d.d. 1-10-2010, Art. 38.

³⁰ Samenwerkingsregeling Noord-Veluwe, d.d. 1-10-2010, Art. 38.

3.5 / Proces van informatievoorziening binnen de gemeente

De wethouder **beheer, openbare ruimte en financiën** van Elburg zit in het dagelijkse bestuur (DB) en het algemeen bestuur (AB) van RNV. Daarnaast is ook één raadslid afgevaardigd naar het AB van RNV namens de gemeente Elburg.

Afstemming en vooroverleg

Alle RNV-stukken gaan naar de bestuursondersteuner binnen de gemeente Elburg. Ten behoeve van de bestuurlijke behandeling worden de stukken verspreid voor ambtelijk advies. Het geheel aan stukken gaat vervolgens inclusief ambtelijk advies ter bespreking naar het college. **Naast de bespreking in het college vindt voorafgaand aan een AB-vergadering vooroverleg plaats tussen het Elburgse AB- en DB-lid.**

Sturing op interne controle / risicomanagement

De gemeente houdt toezicht op de RNV via het DB en het AB. Het AB stelt de formele P&C-documenten vast. In deze documenten wordt aandacht geschonken aan het risicobeheer en het weerstandsvermogen. Wat betreft het risicomanagement bij RNV merken betrokkenen op dat hier enkel goed zicht op is voor de portefeuilles die het DB-lid van Elburg heeft, terwijl voor andere portefeuilles inzicht in het risicomanagement beperkt is.

Verantwoording aan de raad

De gemeenteraad wordt op verschillende manieren op de hoogte gebracht van de ontwikkelingen bij de RNV:

- / Via de P&C-cyclus van de RNV. De financiële stukken (begroting, tussentijdse rapportages en jaarrekening) van RNV worden naar de raad gezonden, waarbij de raad de mogelijkheid heeft om zienswijzen in te dienen.
- / In commissie algemeen beleid/financiën³¹ staat het agendapunt mededelingen RNV op de agenda. Hier worden door het AB- of DB-lid af en toe mededelingen gedaan inzake ontwikkelingen bij RNV.
- / Aparte raadsbijeenkomsten. Voor beleidsmatige stukken die boven de kaders van de raad uitgaan, zoals een omgevingsvisie, worden aparte informatieve raadsbijeenkomsten belegd. Dit zijn gezamenlijke bijeenkomsten van de zes gemeenteraden.
- / Via de reguliere gemeentelijke P&C-cyclus. In de paragraaf Verbonden partijen van de Jaarrekening 2011 wordt aangegeven welk bedrag er uitgegeven is door Elburg voor uitbestede taken aan RNV over 2010. Ook de belangrijkste ontwikkelingen en beleidsvoornemens worden gemeld: *“Initiatieven worden ontwikkeld om de RUD³² bij de RNV onder te brengen.” “De RNV wil een servicecentrum van en voor gemeenten zijn (Shared Service Center). Zij streeft naar een uitbreiding van servicetaken en stelt zich daarin actief op. Zij wil daarmee kostenreductie en efficiencyvergroting realiseren.”*³³

Beleving raad bij informatievoorziening

Tijdens de raadswerkshop in Elburg hebben de aanwezige raadsleden de tijdigheid, hoeveelheid en kwaliteit van de informatievoorziening over RNV beoordeeld met het gemiddelde rapportcijfer 6. Vijf van de zeven raadsleden geven aan de informatievoorziening van RNV goed te vinden. In vergelijking tot de informatievoorziening bij de andere cases is de raad bovengemiddeld tevreden met de informatievoorziening over de RNV.

³¹ Voorheen in de commissie Algemene Bestuurszaken.

³² Regionale uitvoeringsdiensten, Deze RUD's worden verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op milieugebied.

³³ Paragraaf Verbonden partijen, jaarrekening 2011, p. 72.

3.6 / Rolinvulling raad

Terugkoppeling in de commissie

RNV beslaat een veelvoud aan beleidsterreinen. De verantwoording over de taken die bij RNV belegd zijn, vindt in de praktijk plaats in commissie Algemeen Beleid/financiën.³⁴ Op de agenda van deze commissie staat standaard het agendapunt 'mededelingen RNV'. Dit is het moment waarop het raadslid en het lid van het college die in het AB vertegenwoordigd zijn, specifiek richting de raad de stand van zaken binnen RNV kunnen terugkoppelen. Af en toe worden commissieleden hier op de hoogte gebracht van ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband.

Bespreking in commissie en raad

De raad is betrokken bij RNV waar het gaat om de meer strategische vraagstukken rond regionale samenwerking. Zoals bij de bespreking over de ambtelijke fusie met Nunspeet en de strategische alliantie Noord Veluwe. De raad sprak over deze strategische alliantie toen deze al een feit was. In de raadscommissie Algemene Bestuurszaken van 15 juni 2011 sprak de raad onder meer over de rol van RNV in het proces en de consequenties die het mogelijk heeft voor de taken die RNV uitvoert.³⁵ Ook in relatie tot de ontwikkeling van Rand6meren/Meerinzicht komt RNV ter sprake.³⁶ De raad vraagt zich af wat de reden is om een nieuw samenwerkingsverband naast RNV te starten, welke taken er precies belegd worden en wat de invloed van de raad is.

De jaarrekening en de begroting van RNV staan jaarlijks ter bespreking op de agenda van de commissie Algemeen Beleid/financiën.³⁷ Wat opvalt aan deze bespreking is dat de raadscommissie weinig opmerkingen heeft. Wel zijn enkele algemene vragen gesteld die betrekking hebben op RNV, zoals over de RUD's en de situatie bij Stichting Proo. De aandacht in de raad voor RNV is bovendien met name incident-gestuurd. Minder aandacht is er voor de doelen die de raad met RNV beoogt te bereiken, de verwachte prestaties en de activiteiten die het samenwerkingsverband daarvoor uitvoert. De raad stuurt daarmee niet actief op doelen en financiën van taken die Elburg bij RNV heeft belegd. Wel wordt opgemerkt dat de begroting 'vaag en niet smart' is geformuleerd, maar een inhoudelijk discussie over de begroting vindt niet plaats. Dit kan er op duiden dat de raadscommissie niet weet wat zijn rol is bij de bespreking van deze P&C-stukken.

Rapportcijfer informatievoorziening	Gemiddelde	Laagste cijfer	Hoogste cijfer
Tijdigheid	6	4	8
Hoeveelheid	6	4	7
Kwaliteit	6	4	8

³⁴ Voorheen op de agenda van de commissie algemene bestuurszaken.

³⁵ Notulen commissie algemene bestuurszaken d.d. 15 juni 2011, p. 2-5.

³⁶ Notulen commissie algemene bestuurszaken d.d. 12 september 2011, p. 2-3.

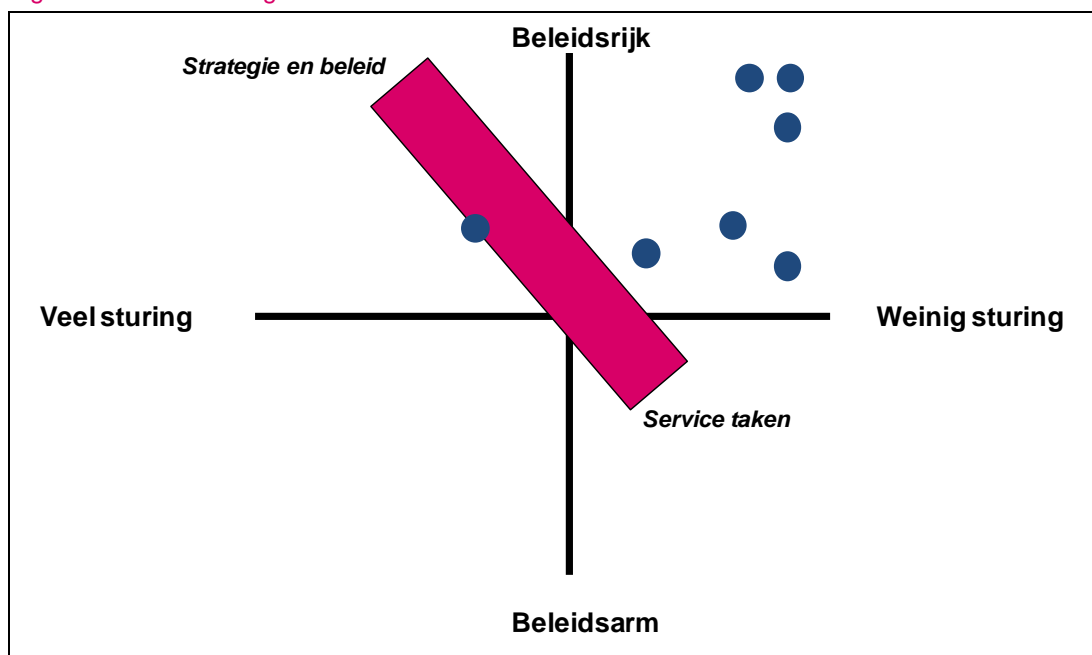
³⁷ Voor 1 januari 2012 stonden ze op de agenda van de commissie algemene bestuurszaken.

3.7 / Beleidsruimte versus mate van invloed

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 vierkant) en op welke wijze de zeven in de workshop aanwezige raadsleden de RNV positioneren (figuur 3.1).

Figuur 3.1 Positionering RNV



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 verder opvalt, is dat de raadsleden in Elburg minder sturingsmogelijkheden ervaren dan dat de rekenkamercommissie de gemeente op basis van dit onderzoek toedicht. De sturingsmogelijkheden zoals die ingericht zijn (AB, DB, portefeuillehoudersoverleggen, ambtelijke voorbereiding, etcetera) en de kwaliteit van de sturingsinformatie bieden in de praktijk meer handvatten om te sturen.

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?	<ul style="list-style-type: none"> / 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 (risicomangement) beschikt. / Vastgelegd is wanneer en onder welke voorwaarden samenwerking kan worden beëindigd. 	<ul style="list-style-type: none"> / Grotendeels voldaan. In de gemeenschappelijke regeling zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende gremia (zowel intern als extern) benoemd. De ambtelijke advisering voor RNV is helder georganiseerd. / Grotendeels voldaan. In de gemeenschappelijke regeling 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 over risicomangement tussen RNV en de gemeente. / Voldaan. De gemeenschappelijke regeling beschrijft de procedure voor uittreding.
4c. Stelt de gemeente jaarlijks inhoudelijke en financiële doelen ten aanzien van het samenwerkingsverband?	<ul style="list-style-type: none"> / 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. 	<ul style="list-style-type: none"> / 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. / Voldaan. De programmabegroting van RNV 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 gemaakt. / Voldaan. Er vindt afstemming plaats in verschillende overlegorganen. Tevens ontvangt de gemeente voortgangsrapportage die naar de raad wordt gestuurd.
4d. Hoe is de	<ul style="list-style-type: none"> / Het college heeft met het samenwerkingsverband afspraken gemaakt over 	<ul style="list-style-type: none"> / Grotendeels voldaan. In de gemeenschappelijke regeling zijn

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.

<p>inhoudelijke en financiële informatievoorziening tussen het samenwerkingsverband en de gemeente geregeld en wat is de kwaliteit van deze?</p>	<p>de wijze, de frequentie en de inhoud van de verantwoordingsinformatie.</p> <ul style="list-style-type: none"> / 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. 	<p>afspraken opgenomen over de wijze en frequentie van de verantwoordingsinformatie. Er zijn geen afspraken over de inhoud van de informatie.</p> <ul style="list-style-type: none"> / Voldaan. De begroting en jaarstukken worden aan de raad toegestuurd met de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen. De jaarrekening sluit goed aan op die van de gemeente. Er zit een lange periode tussen de begroting van RNV en de gemeente. Er is wel een tussentijdse (achtmaands)rapportage die in dezelfde maand ter kennisname naar de raad gaat als de vaststelling van de gemeentelijke begroting. / Deels voldaan. In de documenten wordt aandacht geschonken aan het risicobeheer in relatie tot het weerstandsvermogen. Er is binnen de gemeente geen zicht op de wijze waarop risicomangement binnen RNV wordt toegepast of nadere afspraken hierover. / Voldaan. In de rapportages wordt ingegaan op zowel het doelbereik (de inhoudelijke resultaten) als de vraag of daarbij binnen de beschikbare middelen is gebleven.
<p>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?</p>	<ul style="list-style-type: none"> / Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over RNV. / De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door RNV. / 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. 	<ul style="list-style-type: none"> / Grotendeels voldaan. Er zijn op papier geen afspraken over de wijze van informatievoorziening. In de praktijk zijn er vaste momenten waarop het college de raad informeert. / Deels voldaan. Het doelbereik van RNV wordt niet direct gekoppeld aan de realisatie van programmadoelstellingen binnen de gemeentelijke begroting. / Voldaan. De raad wordt in ieder geval driemaal 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 raad is betrokken waar het gaat om het debat over regionale samenwerking. Hij heeft echter nauwelijks oog voor 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 Elburg uitgevoerd door de bedrijven van de Dienst Sociale Werkvoorziening. 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.

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.”*⁴⁰ Het gaat volgens het sociaal-economisch contract om sw-medewerkers die “een dienstbetrekking hebben met de Dienst Sociale Werkvoorziening Noordwest-Veluwe (DSW)”, die deze opdracht verleent aan Inclusief Groep.⁴¹ Daarnaast verleent de DSW aan de NV de opdracht diverse andere werkzaamheden uit te voeren die nader staan omschreven in het sociaal-economisch contract.⁴²

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.⁴³ Stemming gebeurt in principe met meerderheid van stemmen.⁴⁴ Dit betekent dus dat de AB-leden met meerderheid van stemmen kunnen besluiten tot de verkoop van het aandeel van RNV. Het is niet gespecificeerd aan wie de verkoop van de aandelen al dan niet kan plaatsvinden.

⁴⁰ Akte van oprichting Inclusief Groep, 12 mei 2004, art. 2.

⁴¹ Art 3 lid 1, sociaal-economisch contract 2009-2016.

⁴² Art 3 lid 5, sociaal-economisch contract 2009-2016.

⁴³ Akte van oprichting Inclusief Groep, 12 mei 2004, art. 10.

⁴⁴ Akte van oprichting Inclusief Groep, 12 mei 2004, art. 25 lid 3.

4.2 / Structuur en werkwijze

De Inclusief Groep is een NV met 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.⁴⁵ In de bijlage is de organisatiestructuur van de Inclusief Groep inzichtelijk gemaakt (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 drie taken, te weten de beleidsontwikkelingen en vaststelling 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.⁴⁶ 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 gestort. 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 Nijkerk⁴⁷). In de praktijk 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 één maal per jaar plaatsvindt.⁴⁸ De bevoegdheden van de aandeelhouder van de Inclusief Groep (te weten RNV) zijn te vinden in de statuten.

Taken en bevoegdheden bestuurscommissie

De bestuurscommissie bestaat 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.⁴⁹ De bestuurscommissie vormt als het ware het dagelijks bestuur voor de sociale werkvoorziening. In de bestuurscommissie wordt gesproken over de inhoudelijke voortgang voor de uitvoering van de Wsw: hoeveel plaatsingen zijn er gerealiseerd en welke prestaties zijn er geleverd?

⁴⁵ Beleidsplan en Begroting 2013-2016, Fit voor de toekomst!, november 2012, p. 15.

⁴⁶ Art. 2, sociaal-economisch contract 2009-2016.

⁴⁷ De gemeente Nijkerk is geen deelnemer aan RNV maar vaardigt wel een raadslid af aan de aandeelhoudersvergadering.

⁴⁸ Akte van oprichting Inclusief Groep, 12 mei 2004, art. 21 lid 1.

⁴⁹ Art. 3 lid 3 en art. 4 lid 2 Aanwijzingsbesluit.

Om als bestuurscommissie de inhoudelijke voortgang in beeld te kunnen hebben, verantwoordt het management van de Inclusief Groep 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 voortgang. De verslagen worden naar een ambtelijk contactpersoon van RNV verstuurd. De contactpersoon verstuurt 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 vier maal per jaar plaats. De inhoudelijke verantwoordelijkheid van de bestuurscommissie bestaat uit de aansturing van de 'dossiers' voor de Wsw en dus niet 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 zes maal per jaar ambtelijk overleg plaats over 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 toezichhoudende taak. De leden worden benoemd door de AVA. 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 Raad van Commissarissen 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/Inclusief Grant. 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.⁵⁰

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

⁵⁰ Akte van oprichting Inclusief Groep, 12 mei 2004, art. 16.

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.⁵¹

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.

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 voortgang van de opdracht van RNV aan de Inclusief Groep.

Informatievoorziening van de Inclusief Groep over de voortgang van het bedrijf

De Inclusief Groep legt verantwoording af aan de aandeelhouder van het bedrijf, te weten RNV. 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.

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 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 (de Regio Noord Veluwe) verslag zal uitbrengen van de in de betreffende periode behaalde resultaten. 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 drie maal 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.

⁵¹ Beleidsplan en Begroting 2013-2016, Fit voor de toekomst!, november 2012, p. 14.

De ambtelijk adviseurs, de leden van de bestuurscommissie en/of de colleges en de raden als entiteit *an sich* 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.

4.5 / Proces van informatievoorziening binnen de gemeente

De wethouder sociale zaken is namens Elburg lid van de bestuurscommissie van de Inclusief Groep. Eén raadslid is als AB-lid vanuit RNV afgevaardigd naar de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA).

Afstemming en vooroverleg

De stukken van de Inclusief Groep over de voortgang van het bedrijf (begroting en jaarverslag) worden door de Inclusief Groep toegestuurd aan de RNV en aan de leden van de AVA. Deze stukken worden niet door Inclusief Groep naar de gemeente gestuurd. Ter voorbereiding op de aandeelhoudersvergadering zoekt het raadslid soms contact met de beleidsambtenaar om iets verduidelijkt te krijgen. Er is binnen de gemeente geen moment van afstemming ingericht tussen wethouder en aandeelhouder (raadslid). Vanuit gemeentelijke processen is er geen uniforme wijze waarop de aandeelhouder wordt voorbereid en het aandeelhoudersbelang wordt gediend.

De stukken over de voortgang van de opdracht komen bij de afdeling financiën terecht. Desgewenst vraagt de afdeling financiën de afdeling sociale zaken om mee te kijken met inhoudelijke aspecten. De afdeling sociale zaken ontvangt van de Inclusief Groep de kwartaal- en jaarrapportage met betrekking tot de jaarafspraken.

Aan de bestuurscommissie gaat een ambtelijk vooroverleg vooraf. Dit ambtelijk vooroverleg wordt voorbereid door diverse beleidsmedewerkers Sociale Zaken en gecoördineerd door een medewerker van RNV. De stand van zaken wordt besproken, bijvoorbeeld met betrekking tot de wachtlijst en aandachtspunten voor de komende periode. Het zijn geen typisch Elburgse kwesties die naar voren komen tijdens de overleggen, volgens betrokkenen. De overleggen hebben in de praktijk met name het doel de informatievoorziening op peil te houden en niet zozeer de voorbereiding van besluitvorming.

Sturing op interne controle / risicomanagement

De rijksbijdrage die de gemeente Elburg ontvangt voor de uitvoering van de Wsw wordt direct doorgesluisd naar de RNV. De gemeente heeft geen zicht op de verhouding tussen de jaarstukken (begroting en jaarverslag) van de Inclusief Groep en de jaarafspraken die daaraan ten grondslag liggen (daar deze stukken direct naar de aandeelhouders worden gestuurd). Het ontbreekt de gemeente Elburg ook aan inzicht in de bedrijfsvoering en het risicomanagement, daar de Inclusief Groep een zelfstandig bedrijf is en de directie verantwoordelijk is. Verder is de verwachting dat de Inclusief Groep in de toekomst geld tekort komt op het SW-gedeelte. De raad heeft om die reden al een reservering opgenomen vanwege de financiële risico's.

Verantwoording

/ De raad ontvangt geen verantwoordingsdocumenten van de Inclusief Groep zoals de begroting en de jaarrekening. Net als in andere gemeenten geldt wel dat in de jaarrekening van de gemeente Elburg concrete getallen zijn opgenomen over de voortgang van de opdracht, namelijk het aantal geïndiceerde inwoners, het aantal uitstromers, het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen en het aantal gerealiseerde werkplekken.

In de paragraaf Verbonden partijen vindt geen verantwoording plaats over de Inclusief Groep. De raad ontvangt ook geen jaarafspraken of periodieke rapportages van de Inclusief Groep. Er vindt geen actieve informatievoorziening plaats met betrekking tot Inclusief Groep, waarmee het –ondanks de aanzienlijke financiële omvang– op grote afstand van de raad staat. De verklaring die betrokkenen hiervoor geven is dat dit het gevolg is van de keuze om Inclusief Groep te verzelfstandigen.

Beleving raad bij informatievoorziening

De tijdigheid, hoeveelheid en kwaliteit van de informatievoorziening over de Inclusief Groep wordt door de raadsleden beoordeelt met een gemiddeld rapportcijfer van een 5. Twee raadsleden zien de Inclusief Groep als een samenwerkingsverband waar de informatievoorziening tekort schiet.

Rapportcijfer informatievoorziening	Gemiddelde	Laagste cijfer	Hoogste cijfer
Tijdigheid	5	4	8
Hoeveelheid	5	4	7
Kwaliteit	5	4	7

4.6 / Rolinvulling raad

Bespreking in commissie en raad

In het algemeen staat de raad erg op afstand van de Inclusief Groep. In 2008 is het raadsvoorstel Wijziging Wet Sociale Werkvoorziening wel uitgebreid besproken in de raad. 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. De wijzigingen boden de gemeenten 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 DSW-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.”*⁵² Daarbij is een afweging gemaakt tussen de voor- en nadelen van lokaal dan wel regionaal organiseren. Volgens de bestuurscommissie is er tevredenheid over de uitvoering. Zo heeft de Inclusief Groep, anders dan veel andere SW-bedrijven, geen verliezen geleden. Tevens zijn de bestuurskosten laag. Om deze redenen wil de bestuurscommissie de structuur niet aanpassen. Solidariteit is het uitgangspunt. De bestuurscommissie heeft in het visiedocument wel twee vragen willen voorleggen aan de raden:

- / Kunt u zich vinden in de voorgestelde inhoud en structuur? Als dit het geval is betekent dit dat de GR niet hoeft te worden aangepast.
- / Is de informatievoorziening voldoende en adequaat? De terugkoppeling gebeurde tot nu toe door de leden van de bestuurscommissie. Verder is de Inclusief Groep ongeveer één maal per jaar aanwezig in de raad.⁵³

⁵² Visiedocument Invulling regierol DSW-gemeenten bij Wet sociale werkvoorziening, 2 april 2008, p. 7.

⁵³ Visiedocument Invulling regierol DSW-gemeenten bij Wet sociale werkvoorziening, 2 april 2008, p. 9.

De raad heeft zich niet expliciet uitgesproken over de twee vragen zoals geformuleerd in het visiedocument.⁵⁴ Door (unaniem) in te stemmen met het voorstel van het college, heeft de raad echter impliciet aangegeven zich te kunnen vinden in de voorgestelde structuur en tevreden te zijn over de informatievoorziening.⁵⁵

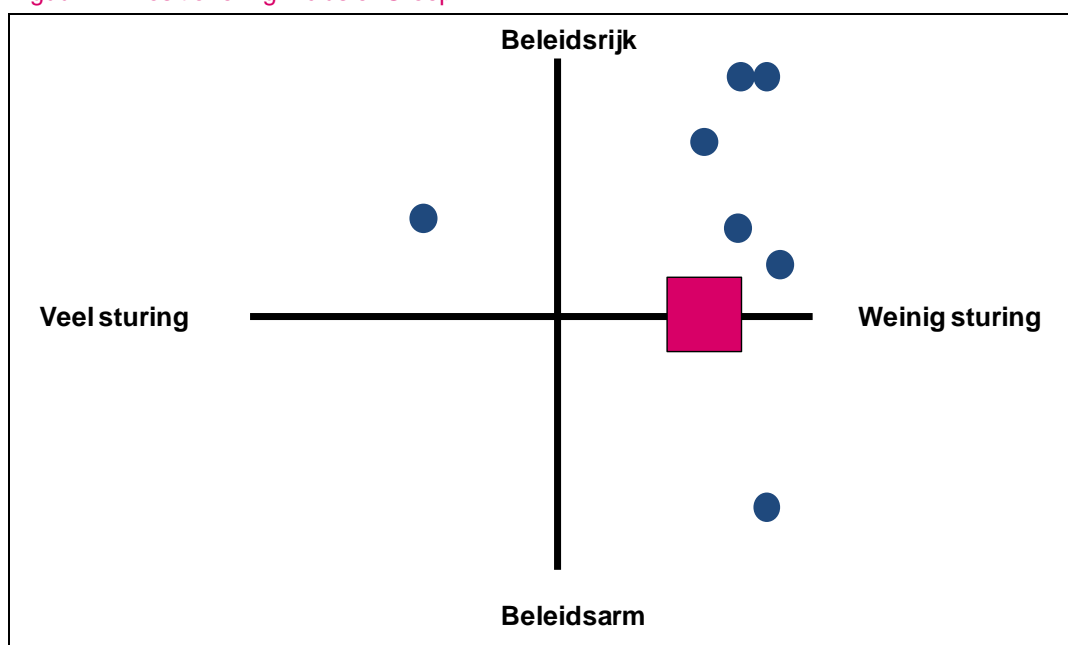
De raad heeft in november 2011 een motie aangenomen die betrekking had op de Inclusief Groep.⁵⁶ In de motie “aanbesteden met sociaal rendement” wordt het college verzocht over de verdere uitwerking van het aanbestedingsbeleid in overleg te treden met de Inclusief Groep en het (lokale) bedrijfsleven. Verder is bij de bespreking van de jaarrekening van RNV in de raadscommissie gevraagd naar de rol die RNV inneemt in relatie tot de Inclusief Groep en de garanties die op leningen zijn verstrekt.⁵⁷

4.7 / Beleidsruimte versus mate van invloed

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 zeven in de workshop aanwezigen raadsleden de Inclusief Groep positioneren (figuur 4.1).

Figuur 4.1 Positionering Inclusief Groep



⁵⁴ Notulen raadsvergadering 26 mei 2008, p. 4-5.

⁵⁵ Notulen raadsvergadering 26 mei 2008, p. 4-5.

⁵⁶ Motie aanbesteden met sociaal rendement, raadsvergadering d.d. 7 november 2011.

⁵⁷ Verslag vergadering Commissie Algemene Bestuurszaken, 15 juni 2011, p. 6-7.

De aanwezige raadsleden dichten de gemeente meer beleidsruimte toe dan de rekenkamercommissie op dit punt zou doen. Gelet op het feit dat de gemeente Elburg de beleidsruimte beperkt tot de uitvoering van de Wsw, en geen aanvullend beleid heeft vastgesteld, 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 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?	<ul style="list-style-type: none"> / 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. 	<ul style="list-style-type: none"> / 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 de gemeente middels een NV 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. De Inclusief Groep geeft uitvoering aan de Wsw. Dit is het voornaamste doel dat de gemeente met deelname wil bereiken.
4b. Hoe heeft de gemeente het (bestuurlijk) toezicht geregeld en welke knelpunten doen zich hierbij voor?	<ul style="list-style-type: none"> / 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. 	<ul style="list-style-type: none"> / Deels voldaan. De rollen en verantwoordelijkheden van de aandeelhouder, raad van commissarissen, bestuurscommissie en directie zijn beschreven. De rollen en verantwoordelijkheden tussen RNV en de Inclusief Groep zijn voor betrokkenen niet altijd helder, met name waar het gaat om de positie van de bestuurscommissie en de rol van RNV. Deze onduidelijkheid werkt ook door in de helderheid over de rolverdeling en verantwoordelijkheden intern, met name waar het gaat om de positie van het AB. / Deels voldaan. De verschillende rollen staan niet in een 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 en de wijze waarop het risicomanagement van Inclusief Groep is vormgegeven. 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 samenwerkingsverband?	<ul style="list-style-type: none"> / 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. 	<ul style="list-style-type: none"> / Voldaan. De raad stuurt op hoofdlijnen op uitvoering van de Wsw. De bestuurscommissie bepaalt de jaarafspraken. / Deels voldaan. Er worden in het jaarplan inhoudelijke doelen gesteld voor de uitvoering van de Wsw door de bestuurscommissie. Deze zijn meetbaar en specifiek. Er wordt, als gevolg van de

	<ul style="list-style-type: none"> / Over de uitvoeringsdoelen en over de resultaten vindt periodieke afstemming plaats tussen de gemeenten en samenwerkingsverband. 	<p>gescheiden rollen van bestuurscommissie en AVA, in deze voortgangsinformatie geen koppeling gemaakt met de financiële consequenties.</p> <ul style="list-style-type: none"> / Voldaan. In de bestuurscommissie waarin wethouders uit de verschillende gemeenten deelnemen, vindt periodiek afstemming plaats over de uitvoeringsdoelen en de inhoudelijke resultaten.
<p>4d. Hoe is de inhoudelijke en financiële informatievoorziening tussen het samenwerkingsverband en de gemeente geregeld en wat is de kwaliteit van deze</p>	<ul style="list-style-type: none"> / 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. 	<ul style="list-style-type: none"> / Voldaan. Er is bepaald dat de verantwoording getrapt plaatsvindt., Dat wil zeggen: er wordt over het bedrijf verantwoording afgelegd aan de aandeelhouder. Over de voortgang van de Wsw wordt verantwoording afgelegd aan de bestuurscommissie. Er zijn tevens afspraken over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie. 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. 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. De verantwoordingsinformatie is opgesplitst naar inhoudelijke en financiële verantwoording. In de financiële 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 financiële prestaties van het bedrijf.
<p>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),</p>	<ul style="list-style-type: none"> / Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over de Inclusief Groep. / De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de Inclusief Groep. 	<ul style="list-style-type: none"> / Deels voldaan. Er zijn geen afspraken over de informatievoorziening. De raad heeft, behoudens de informatie in de paragraaf Verbonden partijen, nauwelijks zicht op de prestaties van de Inclusief Groep als bedrijf. Wel heeft de raad zicht op resultaten van de uitvoering van de Wsw. / Voldaan. De raad ontvangt in de jaarstukken van Elburg informatie over de resultaten die Inclusief Groep boekt wat betreft de uitvoering van de Wsw.

<p>waardoor de raad voldoende sturingsmomenten en -mogelijkheden heeft?</p>	<p>/ De timing en frequentie waarin de raad deze informatie ontvangt stelt hem in staat – indien noodzakelijk – tijdig in te grijpen.</p> <p>/ De raad geeft (pro)actief invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol, bijvoorbeeld door zelf informatie te vragen aan het college.</p>	<p>/ Niet voldaan. De raad heeft nauwelijks zicht op de structuur en de resultaten van de Inclusief Groep en is daarmee ook niet in staat om in te grijpen wanneer dit van belang is.</p> <p>/ Deels voldaan. De raad geeft, gezien de beperkte informatievoorziening, pro-actief invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol. De raad focust met name op de risico's, maar heeft beperkt oog voor de resultaten van Inclusief Groep.</p>
---	---	--

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 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 Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren 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 ten 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 gemeenschappelijke regeling 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 tweederde van het aantal stemmen.⁵⁸

⁵⁸ Art. 28 Gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren.

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.

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 gemeenschappelijke regeling het voor de overheden mogelijk om direct te sturen en toezicht te houden op een rechtmatige en doelmatige besteding van gelden.⁵⁹ Om die reden behoorden een stichtingsvorm en BV niet tot de mogelijkheden en lag de oprichting van een gemeenschappelijke regeling het meest voor de hand. Op 24 maart 2011 heeft het Bestuurlijk Overleg van het IIVR-project besloten tot het aangaan van een nieuwe gemeenschappelijke regeling.⁶⁰

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 er voor gekozen om de verdeelsleutel aan te houden zoals die gold ten tijde van het IIVR-project. Door de bijdrage van het rijk zijn de gemeenten er per saldo wel op vooruit gegaan. Dit wil zeggen: de gemeentelijke baten liggen hoger dan de investeringen. Omdat de ene gemeente wel meer profijt heeft van de uitvoering van activiteiten van het schap dan de andere, is er wel een onderscheid gemaakt in de gemeentelijke bijdragen. Er bestaan drie categorieën, namelijk veel, matig en gering belang. Het is niet inzichtelijk 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 begroting.⁶¹

5.3 / Doel samenwerking en taken

In de Gemeenschappelijke Regeling heeft het Schap –in onderlinge samenwerking– de volgende taken geformuleerd⁶²:

/ het behartigen van de bovengemeenschappelijke belangen van de recreatie binnen het gebied;

⁵⁹ Raadsvoorstel, Randmeren – Integraal Inrichtingsplan Veluwerandmeren (IIVR), 30 juni 2011, p. 2.

⁶⁰ Raadsvoorstel, Randmeren – Integraal Inrichtingsplan Veluwerandmeren (IIVR), 30 juni 2011, p. 5.

⁶¹ Raadsvoorstel, Randmeren – Integraal Inrichtingsplan Veluwerandmeren (IIVR), 30 juni 2011, p. 4.

⁶² Gemeenschappelijke Regeling Natuur- en recreatieschap Veluwerandmeren, p. 2.

- / het behartigen van de belangen van de natuurbescherming binnen het gebied;
- / het bewaren- en bevorderen van het natuur- en landschapsschoon binnen het gebied.⁶³

Inhoudelijk takenpakket

Bij het raadsvoorstel waarmee de gemeente Elburg heeft ingestemd met oprichting van de gemeenschappelijke regeling is het takenpakket van het Schap als volgt omschreven:⁶⁴

- / 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 het plan IIVR inpassen.⁶⁵

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

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.⁶⁶ Het AB heeft in principe alle bevoegdheden in het kader van de uitvoering van activiteiten van het Schap.⁶⁷ Het vergadert tenminste twee maal 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 gemeenschappelijke regeling 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.⁶⁸

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.⁶⁹ Het DB bestaat uit drie leden, te weten de wethouders van Ermelo, Elburg en Zeewolde. Het Dagelijks Bestuur (DB) draagt zorg voor de voorbereiding van AB-vergaderingen, informatievoorziening en advies aan het AB en beheer van inkomsten en uitgaven, evenals toezicht op controle en de uitvoering van dat waartoe het AB heeft besloten. Ook draagt het DB zorg voor de opstelling van de ontwerpbegroting en jaarstukken, die ter vaststelling naar het AB gaan.⁷⁰ De colleges van B&W van deelnemende gemeenten kunnen hun zienswijzen aangaande de conceptbegroting kenbaar maken bij het

⁶³ Gemeenschappelijke Regeling Natuur- en recreatieschap Veluwerandmeren, art. 2 lid 3

⁶⁴ Bijlage 1, Takenpakket Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, p. 1-2.

⁶⁵ Bijlage 1, Takenpakket Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, p. 1-2.

⁶⁶ Gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, art. 6 lid 1.

⁶⁷ Gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, art. 7.

⁶⁸ Gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, art. 22 en 24.

⁶⁹ Gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, art. 12.

⁷⁰ Gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, art. 23 en 24.

DB. Deze zienswijzen worden samen met de conceptbegroting aangeboden aan het AB. 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 de functie van secretaris van AB/DB vervult, aanwezig. Dit met het oog op functiescheiding en checks & balances.

Taken en bevoegdheden Adviesgroep

Naast het AB en DB is er een Adviesgroep. Dit zijn 18 belangenbehartigers (natuurorganisaties, de watersport, etc.). De Adviesgroep komt twee maal per jaar bijeen en adviseert het Algemeen Bestuur. Ook de belangrijkste aandachtspunten 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 ontvangt 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 en was ook bij de voorloper van het Schap al zo georganiseerd. Het AB stelt de betrokkenheid van de 'gebruikers' op prijs.

Rijkswaterstaat is adviseur van het algemeen bestuur. Rijkswaterstaat is officieel geen toezichthouder, maar ziet in de praktijk 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 het Schap vindt elk kwartaal een ambtelijk overleg plaats tussen de betrokken ambtelijk 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 geld gelabeld is aan projecten. Dit maakt dat er niet veel ruimte is om te kunnen sturen.

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

5.5 / Informatievoorziening door het Natuur- en Recreatieschap

In de gemeenschappelijke 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 gemeenschappelijke 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 gemeenschappelijke regeling is bepaald dat de gemeenten niet eerder dan twee weken na openbare kennisgeving beraadslagen over de begroting. De colleges kunnen binnen zes weken na toezending hun zienswijze over de vastgestelde jaarrekening van het Schap aan de provincies Gelderland, Overijssel en Flevoland doen blijken.⁷¹ Dit vereiste vloeit voort uit art. 50f lid 4 Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen.

⁷¹ Gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren, art. 24.

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

Afstemming en vooroverleg

De wethouder van Elburg is zowel lid van het algemeen bestuur (AB) als het dagelijks bestuur (DB) van het Schap. Binnen de gemeente Elburg is de beleidsambtenaar Ruimtelijke Ordening verantwoordelijk voor de ambtelijke afstemming over het Schap, onder meer met de afdeling financiën en beheer. Alle stukken van het Schap komen bij deze beleidsambtenaar binnen. Het schap geeft bij de toezending aan voor welk orgaan de stukken bestemd zijn cf. de gemeenschappelijk regeling. Vervolgens worden de stukken doorgezonden. De AB- en DB-stukken komen in twee rondes binnen. De eerste ronde, die bestaat uit DB-stukken, gaat naar de wethouder en komen in beginsel niet in het college. Uitzondering is als het gaat om nieuwe bestuurlijke of beleidsontwikkelingen, dan gaan deze stukken wel naar het college. De tweede ronde betreft AB-stukken, die standaard naar het college gaan. De beleidsambtenaar voorziet de stukken van een advies, waarna in het college de voorbereiding op het AB-plaatsvindt.

Sturing op interne controle / risicomanagement

De gemeentelijke bijdrage aan het Schap is met € 20.000,- relatief beperkt. De totale jaarlijkse begroting van het Schap is vele malen groter, namelijk rond de € 1 miljoen. Dit zijn de gelden die bij de overdracht zijn overgeheveld naar het Schap. 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 incidentele overschotten of tekorten worden verrekend met de algemene reserve. De risico's zijn volgens het Schap daarom beperkt.⁷² 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 zijn de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel toezichthouders. Betrokkenen binnen de gemeente zien op dit moment geen risico's verbonden aan deelname.

Verantwoording

De gemeenteraad wordt op de volgende manier op de hoogte gehouden over het Schap:

- / via de begroting van het Schap, waarop de raad zienswijzen kan indienen;
- / over het project Ecolint van het Schap wordt de raad afzonderlijk geïnformeerd. Hiervoor is gekozen omdat dit nauw verweven is met de wensen van de raad en de belangen van Elburg aangaande het behoud van recreatie en tevens de ontwikkeling van natuur.

In de paragraaf Verbonden partijen wordt geen verantwoording afgelegd over het Schap. Gezien de uitvoerende (beheers)taken en het bescheiden budget dat de gemeente besteedt, is de verantwoording in de huidige vorm, met uitzondering op de verantwoording in de paragraaf Verbonden partijen, op maat vormgegeven.

⁷² Programmabegroting 2013-2016, p. 13.

Beleving raad bij informatievoorziening

Vijf van de zeven raadsleden hebben tijdens de raadworkshop geen beoordeling gegeven over de informatievoorziening.⁷³ De verklaring hiervoor kan liggen in het feit dat actieve informatievoorziening aan de raad ontbreekt en dit een beoordeling onmogelijk maakt.

5.7 / Rolinvulling door de raad

In de infosessie van 15 juni 2011 is het raadsvoorstel Gemeenschappelijke Regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren besproken, waarbij een aantal fracties direct aangeven zonder meer in te kunnen stemmen met het voorstel. Verder zijn enkele vragen gesteld over de relatie met IIVR en de financiële bijdrage van de gemeenten in relatie tot hun belang.⁷⁴ Het is vervolgens unaniem ingestemd met deelname aan deze gemeenschappelijke regeling.⁷⁵ Sinds dit besluit is in de raad niet meer over het Schap gesproken. De aard van de werkzaamheden en de geringe financiële omvang, vragen op dit moment ook geen actieve rolinvulling door de raad.

5.8 / Beleidsruimte versus mate van invloed

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).

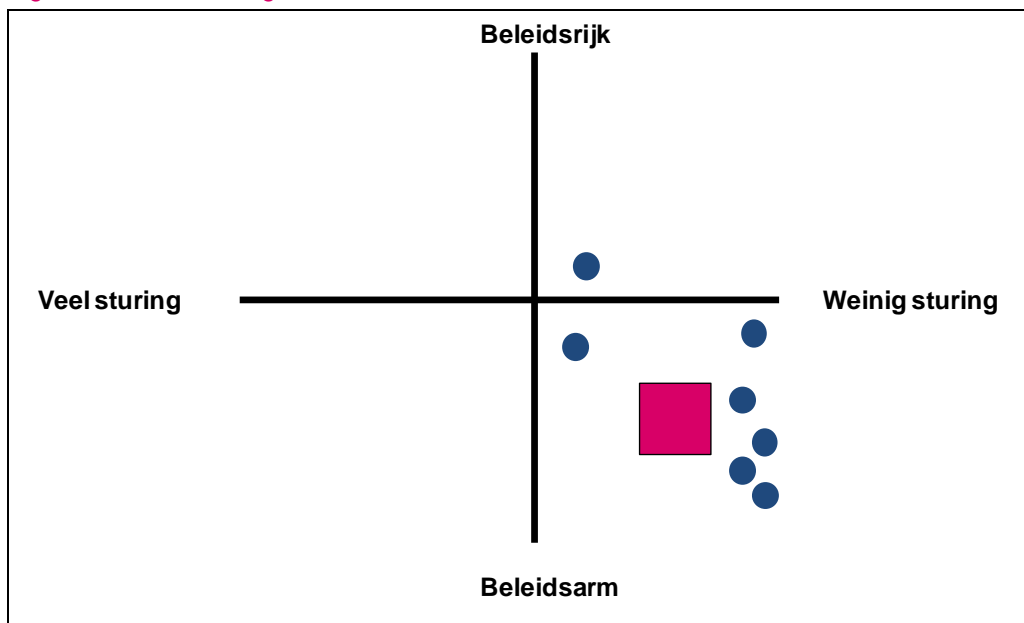
In figuur 5.1 is weergegeven op welke wijze de rekenkamercommissie (op basis van bovenstaande bevindingen) de Veluwerandmeren positioneert (het roze vierkant) en op welke wijze de zeven in de workshop aanwezige raadsleden de Veluwerandmeren positioneren (figuur 5.1).

⁷³ Om die reden zijn de rapportcijfers voor het Schap niet weergegeven.

⁷⁴ Verslag Infosessie Cluster I 15 juni 2011, p. 1-3.

⁷⁵ Besluitenlijst raadsvergadering d.d. 27 september 2011, p. 2.

Figuur 5.1 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?	<ul style="list-style-type: none"> / 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. 	<ul style="list-style-type: none"> / 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. In het raadsvoorstel is de keuze voor een gemeenschappelijke regeling onderbouwd. De raad heeft met het raadsvoorstel een afgewogen besluit kunnen nemen over deelname. / 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?	<ul style="list-style-type: none"> / 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. 	<ul style="list-style-type: none"> / Voldaan. In de gemeenschappelijke regeling zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende gremia (zowel intern als extern) benoemd. Omdat het een collegeregeling betreft, is de betrokkenheid van de raad beperkt. / Voldaan. In de gemeenschappelijke regeling en de verantwoordingsdocumenten van het Schap zijn de verantwoordelijkheden 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. / 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 uittreding.
4c. Stelt de gemeente jaarlijks inhoudelijke en financiële doelen ten aanzien van het samenwerkingsverband?	<ul style="list-style-type: none"> / 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 	<ul style="list-style-type: none"> / Voldaan. Bij de oprichting van het schap heeft de raad besloten een collegeregeling in te richten. De raad is dan ook niet betrokken bij de vaststelling van beleidsdocumenten en inhoudelijke en financiële doelen. Dit is een taak van het college. / Grotendeels voldaan. Het beleidskader bevat activiteiten en prestaties die in het komende jaar worden uitgevoerd. De

	<p>meetbaar en specifiek zijn.</p> <p>/ Over de uitvoeringsdoelen en over de resultaten vindt periodieke afstemming plaats tussen de gemeenten en samenwerkingsverband.</p>	<p>documentatie wordt in de komende periode waar mogelijk nog specifiek gemaakt.</p> <p>/ Voldaan. De afstemming binnen het bestuur maar ook tussen het Schap, de wethouder en beleidsadviseur vindt periodiek plaats.</p>
<p>4d. Hoe is de inhoudelijke en financiële informatievoorziening tussen het samenwerkingsverband en de gemeente geregeld en wat is de kwaliteit van deze</p>	<p>/ Het college heeft met het samenwerkingsverband afspraken gemaakt over de wijze, de frequentie en de inhoud van de verantwoordingsinformatie.</p> <p>/ De verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door het samenwerkingsverband is conform gemaakte afspraken en sluit aan op de P&C-cyclus van de gemeente.</p> <p>/ De verantwoordingsinformatie is gebaseerd op betrouwbare interne controlesystemen van het samenwerkingsverband;</p> <p>/ De verantwoordingsinformatie gaat in op zowel de inzet van financiële als inhoudelijke middelen als op de resultaten.</p>	<p>/ 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.</p> <p>/ Voldaan. Het Schap levert de documentatie aan zoals is opgenomen in de gemeenschappelijke regeling.</p> <p>/ Niet te beoordelen. De gemeente heeft geen goed zicht op de wijze waarop risicomanagement binnen het Schap plaatsvindt.</p> <p>/ Voldaan. In de rapportages wordt ingegaan op zowel het doelbereik (de inhoudelijke resultaten) als de middelen.</p>
<p>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?</p>	<p>/ 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.</p> <p>/ De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de verbonden partij.</p> <p>/ De timing en frequentie waarin de raad deze informatie ontvangt stelt hem in staat – indien noodzakelijk – tijdig in te grijpen.</p> <p>/ De raad geeft (pro)actief invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol, bijvoorbeeld door zelf informatie te vragen aan het college.</p>	<p>/ Grotendeels voldaan. Er zijn op papier geen afspraken over de wijze van informatievoorziening. In de praktijk is er wel een consequente werkwijze, waarbij de raad de mogelijkheid heeft een zienswijze in te dienen op de begroting.</p> <p>/ 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.</p> <p>/ Voldaan. Het Schap is een collegeregeling waarbij de betrokkenheid van de raad zeer beperkt is. De raad kan middels de verantwoordingsdocumenten wel inzicht krijgen in de prestaties.</p> <p>/ Voldaan. De raad heeft bij de oprichting actief invulling gegeven aan zijn kaderstellende rol. Gezien de uitvoerende aard van de werkzaamheden is de betrokkenheid van de raad beperkt.</p>

Bijlagen

Bijlage 1. Informatiekaart samenwerkingsverbanden⁷⁶

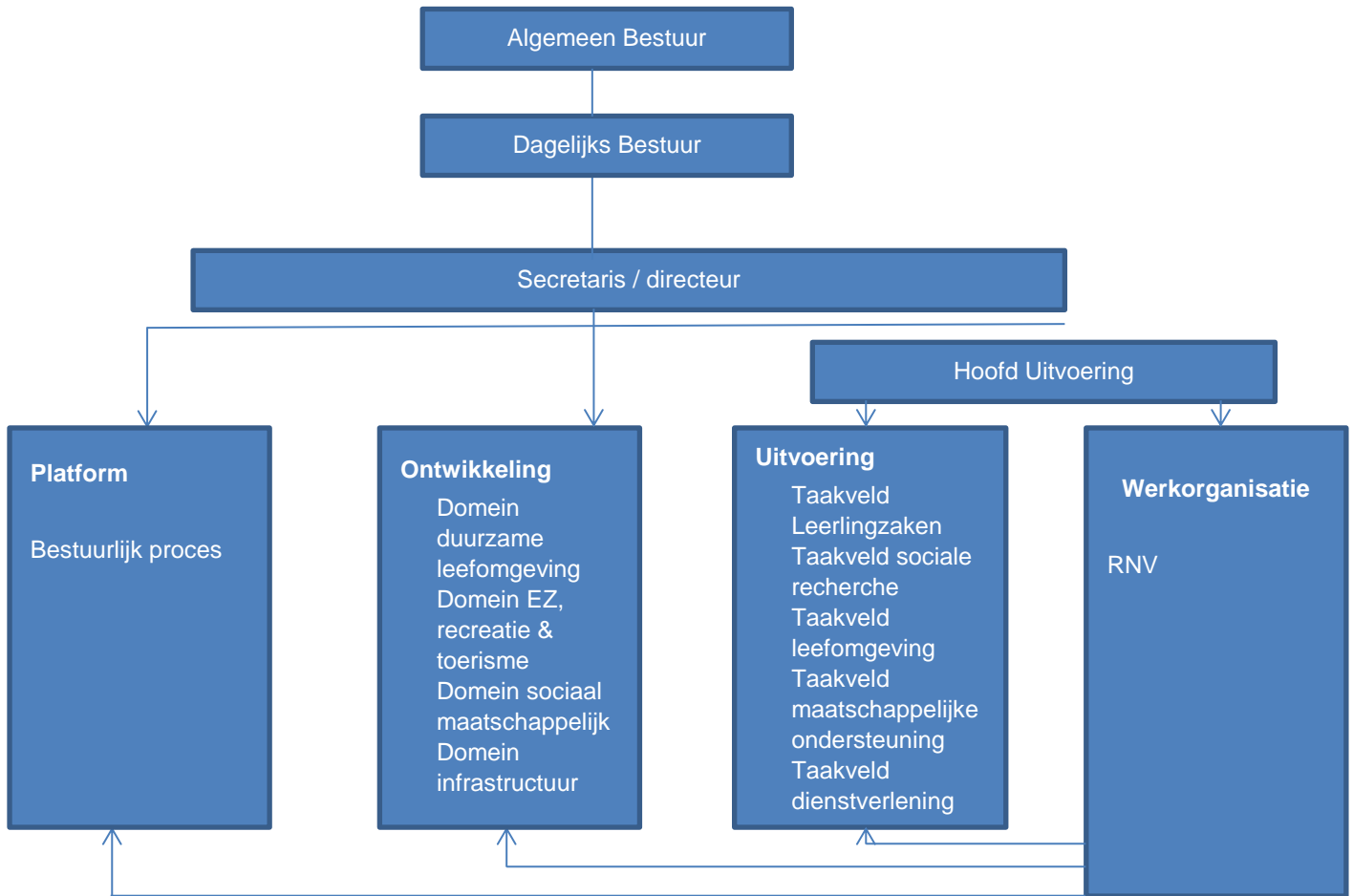
No.	Naam	Aard samenwerking	Deelnemers	Reden aangaan samenwerking	Doel samenwerking	Bestuurlijke verankering	Vrijwillige/verplichte samenwerking	Financiële omvang
1	Regio Noord Veluwe (RNV)	GR	Regiogemeenten: Elburg, Elmelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldebroek, Putten. Contractgemeenten: Hattem, Heerde, Nijkerk, Voorst, Zeewolde, Epe	Verminderen kwetsbaarheid Kostenbeheersing Kwaliteitsborging Betere dienstverlening	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.	AB & DB	Vrijwillig	€ 540.578,-
2	Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland	GR	Aalten, Apeldoorn, Berkelland, Bronckhorst, Brummen, Doetinchem, Elburg, Epe, Ermelo, Harderwijk, Hattem, Heerde, Lochem, Montferland, Nunspeet, Oldebroek, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Putten, Voorst, Winterswijk, Zutphen	Volgens artikel 9 van die wet een gemeenschappelijk e regeling treffen, waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld met de naam 'veiligheidsregio'	De veiligheidsregio behartigt de belangen van de gemeenten op het terrein van de brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening met behoud van de lokale verankering, zoals neergelegd in de Wet veiligheidsregio's.	AB & DB	Verplicht	€ 581.386,-
3	Streekarchivaat Noord-West Veluwe	GR	Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldebroek	Verminderen kwetsbaarheid Kostenbeheersing Kwaliteitsborging Betere dienstverlening	Doelstelling van het Streekarchivariaat is het uitvoering geven aan de taken genoemd in de Archiefwet (het in goede, geordende en toegankelijke staat bewaren van archieven).	Commissie	Vrijwillig	€ 77.905,-
4	GGD Gelre-IJssel	GR	Aalten, Apeldoorn, Berkelland, Bronckhorst, Brummen, Doetinchem, Elburg, Epe, Ermelo, Harderwijk,	Verminderen kwetsbaarheid Kostenbeheersing Kwaliteitsborging	De GGD stelt zich tot doel het bevorderen en beschermen van de gezondheid van de bevolking van de regio, met speciale aandacht voor jeugd en risicogroepen.	AB & DB	Verplicht	€ 299.806,-

⁷⁶ De rekenkamercommissie definieert een samenwerkingsverband als 'samenwerking tussen de gemeente en minimaal twee andere overheden'.

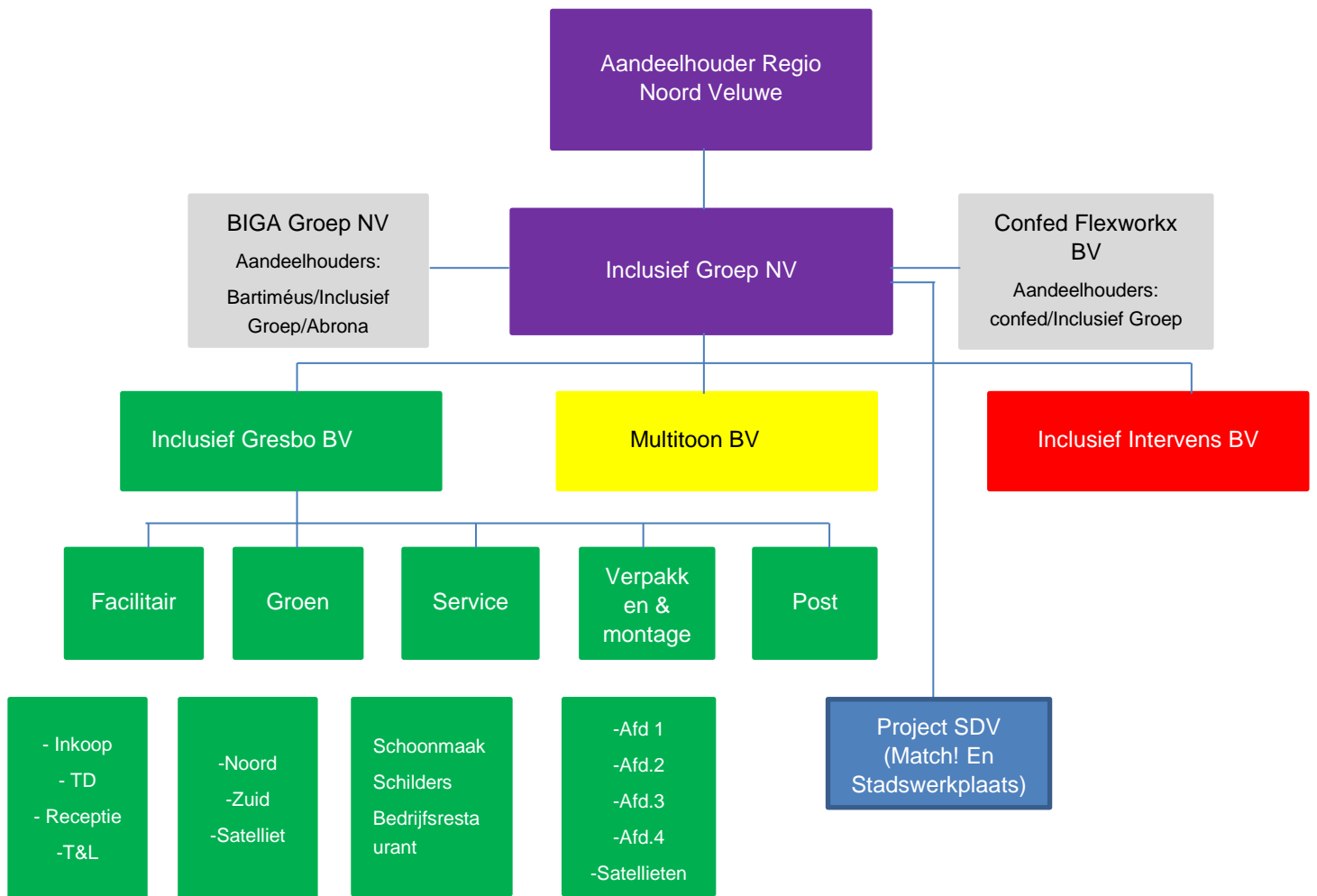
			Hatter, Heerde, Lochem, Montferland, Nunspeet, Oldebroek, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Putten, Voorst, Winterswijk, Zutphen	Betere dienstverlening				
5	Bank Nederlandse Gemeenten	NV	400 gemeenten, Nederlandse staat, 1 hoogheemraadschap	Publiek belang	Bankieren met een bankinstelling die voldoet aan de hoogste ranking. Is de bank van de overheid en voor het maatschappelijk belang.	AV	Vrijwillig	€ 89.403,-
6	Nuon Energy NV	NV	Niet openbaar	Publiek belang	Zorg dragen voor een goed transport en distributie van elektriciteit en gas.	AV	Vrijwillig	€ 85.650,-
7	Alliander NV	NV	52 gemeenten, 4 provincies, 2 NV's	Publiek belang	Zorg dragen voor een goed transport en distributie van elektriciteit en gas.	AV	Vrijwillig	€ 20.500,-
8	Vitens NV	NV	106 gemeenten, 5 provincies	Publiek belang	Zorg dragen voor een goede (drink) watervoorziening.	AV	Vrijwillig	€ 52.379,-
9	Omgevingsdienst Noord Veluwe	GR	Elburg, Ermelo, Nunspeet, Harderwijk, Putten, provincie Gelderland	Verplichting	De Omgevingsdienst Noord-Veluwe voert in samenwerking met de andere uitvoeringsdiensten in opdracht van de gemeenten en de provincie een deel van de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving uit op het gebied van fysieke leefomgeving.	AB	Verplicht	€ 292.000,-
10	Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren	GR	Dronten, Kampen, Elburg, Nunspeet, Putten, Oldebroek, Ermelo, Harderwijk, Nijkerk, Zeewolde		Beheren en exploiteren van (dag)recreatieve voorzieningen voor een breed publiek.	AB & DB	Vrijwillig	€ 20.000,-
11	Recreatiegemeenschap Veluwe (RGV)		23 gemeenten		Beheren en exploiteren van (dag)recreatieve voorzieningen voor een breed publiek.		vrijwillig	-
12	Inclusief Groep	NV	Elburg, Elmelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldebroek, Putten	Loopt via RNV	InclusiefGroep is de sociale werkvoorziening	Indirect	Onbekend	€ 3.689.084,-
13	Waterketen	Overeenkomst	Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldebroek, Putten	Overlegwerkgroep over toekomst Waterketen Gelderland	Onbekend	Indirect	Vrijwillig	Onbekend
14	Rekenkamercommissie	Overeenkomst	Elburg, Putten, Oldebroek, Nunspeet	Deze gezamenlijke aanpak verhoogt de efficiency en werkt ook kostenbesparend.	De Rekenkamercommissie is een instrument van de gemeenteraad, bedoeld om haar kaderstellende en controlerende beleidstaak te versterken. De commissie doet dan ook onderzoek naar het gemeentelijk beleid, met name naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid.	Voorzitter en leden worden benoemd door de gemeenteraad	Vrijwillig	€ 22.000,-
15	Buurtbemiddeling	Overeenkomst	Nunspeet, Elburg, Oldebroek	Taken efficiënter uitvoeren Kosten besparen Sterkere gezamenlijke positie	Buurtbemiddeling is voor alle inwoners van de gemeente Nunspeet, Elburg en Oldebroek die in een conflictsituatie met burenbuurtgenoten zitten of dreigen te komen.	Is organisatorisch ondergebracht bij de gemeente Nunspeet	Vrijwillig	€ 8.500,-
16	Nazorg ex-	Overeenkomst	Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet,	Coördinerende rol	Geen financieel of bestuurlijk belang	Overig/	Vrijwillig	Onbekend

	gedetineerden	nkmost	Oldebroek, Putten en Hattem	ligt bij gemeente Nunspeet voor de uitvoering van de taak voor de zeven gemeenten.		onbekend		
17	Regionale inkoop	-	Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldebroek en Putten Hattem, Heerde, Zeewolde	professionalisering inkoop	behalen inkoopvoordelen door meer volume en kennisdeling	-	-	-
18	Regiotaxi Gelderland	Overeenkomst	Elburg, Ermelo, Harderwijk, Hattem, Heerde, Nunspeet, Oldebroek, Provincie Gelderland	kostenbeheersing , kwaliteitsborging, betere dienstverlening	regiotaxi verzorgt regiotaxi vervoer in bijna de hele provincie. De aanbesteding is opgesplitst in 5 percelen.	bestuurlijke projectgroep	vrijwillig	Ca. € 140.000,-

Bijlage 2. Organisatiestructuur RNV



Bijlage 3. Organisatiestructuur Inclusief Groep



Bijlage 4. Bronnen

Geïnterviewde personen

Naam	Functie	Datum
Dhr. Van der Jagt	Gemeentesecretaris	14 december 2012
Dhr. Wessels	Wethouder Beheer, Openbare Ruimte en Financiën	14 februari 2013
Dhr. Polinder	Wethouder Ruimtelijke Ordening en Wonen	14 februari 2013
Dhr. Van den Hoorn	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening	25 februari 2013
Dhr. Krooneman	Wethouder Uitkeringen en Participatie	18 maart 2013
Dhr. Hofstede	Afdelingshoofd Sociale Zaken en Burgerzaken	18 maart 2013
Dhr. Bezemer	Directeur-secretaris RNV	15 februari 2013
Mevr. Gruisen en dhr. Koekkoek	Algemeen directeur en concerncontroller Inclusief Groep	18 februari 2013
Dhr. Van der Perk	Programmamanager Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren	7 februari 2013

Bestudeerde documenten

Algemeen

- / Collegeprogramma 2010-2014
- / Nota van Uitgangspunten, Structuurvisie Elburg, 2010
- / Toekomstvisie Elburg 2020
- / Financiële verordening
- / Programmabegroting 2013
- / Jaarstukken 2011

RNV

- / Gemeenschappelijke regeling intergemeentelijk samenwerkingsverband Noordwest-Veluwe,
- / Samenwerkingsregeling Noord-Veluwe, d.d. 01-10-2010
- / Programmabegroting 2013
- / Jaarstukken 2011
- / Achtmaandsrapportage 2012
- / Brief RNV aan de heren burgemeesters van de gemeenten van Regio Noord Veluwe, 25 juni 2010.
- / Brief RNV, jaarverslag/jaarrekening 2011 en begroting 2013, 27 april 2012.

- / B&W-besluit jaarverslag en begroting 2013
- / Verslagen commissie algemene bestuurszaken, 2011
- / Verslagen commissie algemene zaken/financiën, 2012

Inclusief Groep

- / Beslisdocument verzelfstandiging DSW-bedrijven, mei 2003
- / Raadsvoorstel, Gemeenschappelijke Regeling ISV Noordwest-Veluwe, 1 oktober 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, Wijziging Wet sociale werkvoorziening, 17 december 2007
- / Verslag gemeenteraad met betrekking tot verzelfstandiging DSW-bedrijven.
- / Infosessie commissie II, 13 mei 2008
- / Notulen raadsvergadering, 26 mei 2008
- / Motie aanbesteden met sociaal rendement, raadsvergadering d.d. 7 november 2011
- / Verslag vergadering commissie algemene bestuurszaken, 2011
- / Verslagen commissie algemene zaken/financiën, 2012

Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren

- / Gemeenschappelijke regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren
- / Raadsvoorstel Gemeenschappelijke Regeling Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren d.d. 27 juni 2011
- / Bijlage 1, Takenpakket Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren
- / Programmabegroting 2013-2016
- / Verslagen infosessie cluster I, 2011
- / Verslagen commissie algemeen bestuur, 2011
- / Verslagen commissie algemene zaken/financiën, 2012

Bijlage 5. Toetsingskader

Deelvraag	Norm
<p>1 Wat is de kwaliteit van het algemeen beleidskader dat de gemeente hanteert voor de aansturing van – en controle op – samenwerkingsverbanden?</p>	<ul style="list-style-type: none"> / 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.
<p>2 Welke samenwerkingsverbanden zijn er en hoe zijn deze naar aard en omvang te onderscheiden?</p>	<ul style="list-style-type: none"> / De gemeente(raad) heeft inzicht in en beschikt over een overzicht van de aard en omvang van aangegane samenwerkingsverbanden.
<p>3 Welke verschillen zijn er met betrekking tot bestuur en organisatie vast te stellen?</p>	<p><i>Geen norm, inventariserende vraag.</i></p>
<p>4a. Met welk doel is het samenwerkingsverband opgericht?</p>	<ul style="list-style-type: none"> / 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.
<p>4b. Hoe heeft de gemeente het (bestuurlijk) toezicht geregeld en welke knelpunten doen zich hierbij voor?</p>	<ul style="list-style-type: none"> / 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.