Rekenkamer(commissie)s Zuid-Kennemerland

Gemeenschappelijke regelingen: gemeenschappelijke controle?

Rapportage van een onderzoek naar Gemeenschappelijke Regelingen

Gemeenschappelijke regelingen: gemeenschappelijke controle?

Rapportage van een onderzoek naar Gemeenschappelijke Regelingen

Rekenkamer(commissie)s Haarlem, Heemstede, Bloemendaal, Zandvoort, Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Bennebroek, augustus 2007

Inhoudsopgave

1	**INLEIDING**	5
	Aanleiding	5
	Haarlem en verbonden partijen	5
	Samenwerking overige gemeenten	5
	Doel onderzoek	5
	Onderzoeksvragen	5
	Methode	6
	Taakverdeling bij uitvoering onderzoek	6
2	**WET- EN REGELGEVING GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN**	7
2.1	Landelijk niveau: de Wgr	7
2.1.1	Inleiding	7
2.1.2	De WGR en de Wet dualisering gemeentebestuur	8
2.1.3	Democratische controle volgens de WGR	8
2.2	Landelijk niveau: het BBV	12
2.3	Landelijk niveau: de Gemeentewet	13
2.4	Lokaal niveau: Financiële verordeningen	13
2.5	Lokaal niveau: Delegatieverordeningen	14
2.6	Lokaal niveau: Protocol Actieve informatieplicht	15
2.7	Lokaal niveau: Vertegenwoordigingsverordening	15
2.8	Samenvattend	15
3	**DRIE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN NADER BESCHOUWD**	17
3.1	Korte omschrijving onderzochte GR's	17
3.1.1	Paswerk	17
3.1.2	HDK	17
3.1.3	AZK	18
3.2	GR's en wettelijk kader	18
3.2.1	Paswerk	19
3.2.2	HDK	19
3.2.3	AZK	21
3.3	Samenvattend: voorlopige conclusies	22
4	**GR'S IN RELATIE MET DEELNEMENDE GEMEENTEN**	**25**
4.1	Paswerk, HDK en AZK in commissie- en raadsvergaderingen 2002-2006 25	
4.1.1	Haarlem	25
	Paswerk in raad en commissie Haarlem, 2002-2006	25
	AZK in raad en commissie Haarlem, 2002-2006	27
	HDK in raad en commissie Haarlem, 2002-2006	27
	Haarlem: analyse/samenvattend	28
4.1.2	Heemstede	28
	Paswerk in raad en commissie, 2002-2006	28
	AZK in raad en commissie Heemstede, 2002-2006	30
	HDK in raad en commissie Heemstede, 2002-2006	31
	Heemstede: analyse/samenvattend	32
4.1.3	Bloemendaal	32
	Paswerk in raad en commissie Bloemendaal, 2002-2006	32
	AZK in raad en commissie Bloemendaal, 2002-2006	34
	HDK in raad en commissie Bloemendaal, 2002-2006	34
	Bloemendaal: analyse/samenvattend	35
4.1.4	Zandvoort	35
	Paswerk in raad en commissie Zandvoort, 2002-2006	35

AZK in raad en commissie Zandvoort, 2002-2006 35
HDK in raad en commissie Zandvoort, 2002-2006 35
Zandvoort: analyse/samenvattend 35
4.1.5 Haarlemmerliede en Spaarnwoude 36
Paswerk in raad en commissie Haarlemmerliede en Spaarnwoude, 2002-2006 36
AZK in raad en commissie Haarlemmerliede en Spaarnwoude, 2002-2006 37
HDK in raad en commissie Haarlemmerliede en Spaarnwoude, 2002-2006 38
Haarlemmerliede en Spaarnwoude: analyse/samenvattend 38
4.1.6 Bennebroek 39
Paswerk in raad en commissie Bennebroek, 2002-2006 39
AZK in raad en commissie Bennebroek, 2002-2006 40
HDK in raad en commissie Bennebroek, 2002-2006 40
Bennebroek: analyse/samenvattend 41
4.2 Algemeen beeld van alle betrokken GR's in de onderzochte zes gemeenten volgens de interviews 41
4.2.1 Kunnen raadsleden sturen? 41
4.2.2 Problemen bij sturing en controle 42
4.2.3 Sturings- en controleinstrumenten in de praktijk 44
4.2.4 Genoemde voor- en nadelen van GR's 46
4.2.5 Gesuggereerde alternatieven 47
4.3 Onderzoek notulen vergeleken met interviews 47

5 CONCLUSIES: BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN 51
5.1 In welke gemeenschappelijke regelingen nemen de gemeenten deel? (vraag 1) 51
5.2 In hoeverre is de democratische controle op het bestuurlijk handelen van gemeenschappelijke regelingen formeel gewaarborgd? (vraag 2) 51
5.3 Welke problemen doen zich in de praktijk voor bij de sturing en controle van gemeenschappelijke regelingen? (vraag 3) 51
5.4 Wat zijn de oorzaken van die problemen? (vraag 4) 52
5.5 Zijn er suggesties of aanbevelingen te doen om de geconstateerde problemen op te lossen?(vraag 5) 52
5.6 Resumerend: In welke mate kunnen de gemeenteraden van gemeenten die deelnemen in gemeenschappelijke regelingen sturing en controle uitoefenen op die gemeenschappelijk regelingen? (De centrale onderzoeksvraag) 53

BIJLAGEN

1 Lijst van gebruikte afkortingen
2 Samenstelling besturen Paswerk, HDK en AZK
3 Overzicht van Gemeenschappelijke Regelingen waarin Haarlem, Bloemendaal, Heemstede, Zandvoort, Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Bennebroek deelnemen.
4 Lijst van geïnterviewde personen
5 Lijst van geraadpleegde literatuur/stukken

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

Aanleiding
De gemeenten in Zuid Kennemerland participeren in een aantal gemeenschappelijke regelingen (GR's). Vooral naar aanleiding van de ontwikkelingen bij Paswerk zijn bij de leden van de Haarlemse rekenkamercommissie (RKC) vragen opgekomen over de bestuurlijke structuur van die partijen, en meer in het bijzonder over de mate van toezicht en sturing die de gemeenten op verbonden partijen kan uitoefenen. In de vergadering van de RKC Haarlem van 9 februari 2005 is besloten de mogelijkheden te inventariseren om een RKC-onderzoek in te stellen naar de toezicht/sturingsmodellen van organisaties die tot stand zijn gekomen door GR's. De RKC Haarlem heeft aangegeven een dergelijk onderzoek bij voorkeur in samenwerking met rekenkamer(commissie)s van andere betrokken gemeenten uit te voeren.

Haarlem en verbonden partijen
Een verbonden partij is een derde rechtspersoon waarbij de gemeente een bestuurlijk (zetel in bestuur of stemrecht) en financieel (risicodragend participerend) belang heeft. Haarlem heeft in 14 verbonden partijen een belang. Zes daarvan zijn GR's.
In de GR's participeert de gemeente bestuurlijk en is zij met de partners binnen de regeling financieel verantwoordelijk. Naast Haarlem participeren er in totaal ruim 20 verschillende regionale gemeenten in de zes GR's. Met de meerderheid van deze gemeenten deelt Haarlem een of twee GR's; met vijf gemeenten deelt Haarlem er ten minste drie. Dit betreft de gemeenten Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Bennebroek, Heemstede, Zandvoort en Bloemendaal. De drie regelingen die Haarlem met al deze gemeenten deelt, zijn het Werkvoorzieningschap Zuid-Kennemerland (Paswerk), de Hulpverleningsdienst Kennemerland (HDK) en de Afvalverwerking Zuid-Kennemerland (AZK).

Samenwerking overige gemeenten
Op basis van het bovenstaande is ervoor gekozen om het onderzoek naar de toezichtmodellen van GR's zich uit praktische overwegingen te richten op Paswerk, de HDK en de AZK. Uitgangspunt was dat de uitvoering van het onderzoek zou plaatsvinden in samenwerking met de rekenkamer(commissie)s van de gemeenten Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Bennebroek, Heemstede, Zandvoort en Bloemendaal. Uit overleg met de collega's uit deze gemeenten bleek dat er voldoende belangstelling voor het onderzoek bestond om het onderzoeksvoorstel verder uit te werken.

Doel onderzoek
Doel van het onderzoek is inzicht te verschaffen in de sturings- en controlemogelijkheden die gemeenteraden hebben op GR's, de mate waarin daarvan gebruik wordt gemaakt en de eventuele problemen die zich daarbij voordoen. Het onderzoeksrapport moet raadsleden van de deelnemende gemeenten helderheid verschaffen over hun rol in de democratische controle van GR's, en moet waar mogelijk aanbevelingen voor verbetering aandragen.

Onderzoeksvragen
De centrale vraagstelling van het onderzoek is:

> *In welke mate kunnen de gemeenteraden van gemeenten die deelnemen in gemeenschappelijke regelingen sturing en controle uitoefenen op die gemeenschappelijk regelingen?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, heeft het onderzoek zich op de volgende deelvragen gericht:

1. In welke gemeenschappelijke regelingen nemen de gemeenten deel?
2. In hoeverre is de democratische controle op het bestuurlijk handelen van gemeenschappelijke regelingen formeel gewaarborgd?

2a) Hoe ziet het wettelijk kader voor gemeenschappelijke regelingen er op rijksniveau uit?

2b) Welke lokale wet- en regelgeving is van invloed op de relatie tussen gemeenteraden en gemeenschappelijke regelingen?
2c) Hoe zijn de bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheden t.a.v. bedrijfsvoering, beleidsvorming, begroting en verslaglegging van de drie te onderzoeken gemeenschappelijke regelingen formeel verdeeld tussen bestuur van de gemeenschappelijke regelingen en de deelnemende gemeenten? Wordt daarbij voldaan aan de wettelijke voorschriften op rijksniveau?

3. Welke problemen doen zich in de praktijk voor bij de sturing en controle van gemeenschappelijke regelingen?
4. Wat zijn de oorzaken van die problemen?

4a) Biedt het wettelijk kader voldoende mogelijkheden voor sturing en controle?
4b) In hoeverre wordt in de praktijk door het bestuur van de gemeenschappelijke regelingen en de colleges en gemeenteraden van de deelnemende gemeenten vorm gegeven aan sturing en controle?
4c) Maken raadsleden voldoende en op de juiste wijze gebruik van de bestaande sturings- en controlemogelijkheden?

5. Zijn er suggesties of aanbevelingen te doen om de geconstateerde problemen op te lossen?

Methode
Het onderzoek heeft zich gericht op de vorige raads-/collegeperiode, dat wil zeggen voorjaar 2002 tot voorjaar 2006, en bestond uit drie fases: bureauonderzoek, interviews en analyse/rapportage.
Bij het bureauonderzoek ging het om het verzamelen van informatie over het wettelijk kader van GR's in het algemeen en dat van de deelnemende gemeenten in het bijzonder. Vervolgens is op basis van beschikbare documenten als beleidsnota's, B&W- en raadsvoorstellen en de verslaglegging van de behandeling daarvan in raadscommissies en raad inzicht verworven in de feitelijke gang van zaken. Daarnaast is geïnventariseerd wat er in het recente verleden aan onderzoek is uitgevoerd naar hetzelfde onderwerp en in hoeverre die onderzoeken bruikbare informatie opleveren.
Om de feitelijke gang van zaken helder in beeld te krijgen, heeft in de tweede fase van het onderzoek een reeks gesprekken plaatsgevonden. De informatie die in de fase van het bureauonderzoek is verzameld, vormde hierbij het uitgangspunt. Er zijn gesprekken gevoerd met betrokken portefeuillehouders, leden van het algemene en dagelijkse bestuur van GR's (zowel wethouders als raadsleden), raadsleden die niet deel uitmaken van het bestuur van een regeling en de directies van de GR's.
In de derde fase van het onderzoek is het verzamelde materiaal geanalyseerd en is het onderzoeksverslag opgesteld.

Taakverdeling bij uitvoering onderzoek
Al vroeg in het proces is besloten het project met gesloten beurzen uit te voeren. De Haarlemse RKC trad op als trekker en penvoerder van het project; de praktische taken zijn over de deelnemende rekenkamer(commissie)s verdeeld zonder dat daarbij een strikte evenredige bijdrage werd verwacht. Gezien de grote verschillen in personele en financiële mogelijkheden van de deelnemende rekenkamers zou dat moeilijk zijn geworden. De afspraak luidde eenvoudigweg dat elke rekenkamer(commissie) binnen het mogelijke een bijdrage zou leveren. De taken zijn dienovereenkomstig verdeeld. Zo is de inventarisatie van de relevante wet- en regelgeving op rijksniveau uitgevoerd door de secretaris van de Haarlemse RKC. De inventarisatie en analyse van de statuten van de drie onderzochte GR's is over de deelnemers aan het onderzoek verdeeld. De inventarisatie van relevante regelgeving op het niveau van de individuele gemeenten (financiële verordeningen, delegatieverordening, integriteitcodes etc) is per gemeente door de eigen RK/RKC's uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor de bestudering van gemeentelijke documenten (beleidsnota's, B&W- en raadsvoorstellen etc) die inzicht bieden in de feitelijke gang van zaken.
Aan de fase van de gesprekken hebben alle rekenkamer(commissie)s een bijdrage geleverd.
Bij de analyse van het materiaal en het opstellen van het onderzoeksverslag heeft de Haarlemse RKC het voortouw genomen.

HOOFDSTUK 2: WET- EN REGELGEVING GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het wettelijk kader van GR's. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het landelijke niveau, waarbij vooral de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van belang zijn, en het lokale niveau van gemeentelijke verordeningen en raadsbesluiten. De statuten van gemeenschappelijk regelingen bieden uiteraard eveneens een wettelijk kader; de statuten van de drie GR's die in het kader van dit onderzoek nader zijn beschouwd, komen in hoofdstuk 3 aan bod. Op deze plek volstaan we met de opmerking dat indien een GR regels stelt die verder gaan dan wat in gemeentelijke verordeningen is vastgelegd, de regels van de GR gelden. De GR is immers gebaseerd op de Wgr en is daarom een hogere wettelijke regeling dan een gemeentelijke verordening.

2.1 LANDELIJK NIVEAU: DE WGR

2.1.1 INLEIDING

Een GR wordt doorgaans getroffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van een aantal gemeenten. In een GR participeren de deelnemende gemeenten bestuurlijk, en dragen ze gezamenlijk de financiële verantwoordelijkheid. De rijkswetgeving rond GR's is vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), die daarmee de voornaamste basis vormt voor publiekrechtelijke intergemeentelijke samenwerking. De wet maakt samenwerking tussen gemeenten mogelijk, maar ook tussen provincies en waterschappen en combinaties van deze drie categorieën. Indien gemeenten kiezen om krachtens de Wgr samen te werken, kan uit drie varianten worden gekozen:

- De mogelijkheid om een openbaar lichaam met een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter in het leven te roepen;
- De mogelijkheid een gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid te vormen;
- De mogelijkheid om de gemeenschappelijke taken te laten behartigen door een zogenaamde centrumgemeente.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om een regeling zonder meer af te sluiten, waarbij geen organisatorisch verband wordt opgericht maar alleen bepaalde afspraken worden vastgelegd, de zogenoemde lichte regeling. In dat geval is sprake van een bestuursovereenkomst in de vorm van een GR. Deze variant wordt niet expliciet genoemd in de Wgr, maar kan worden afgeleid uit de wet (artikel 1, eerste lid). Deze visie kan echter worden betwist als gekeken wordt naar art. 8 Wgr, waar slechts de eerste drie vormen worden genoemd. Wel kunnen los van de Wgr gemeenten samenwerkingsafspraken maken die dan echter niet onder de Wgr vallen. De vierde categorie samenwerking valt dus wellicht niet onder de Wgr, maar valt voor een deel wel onder het privaatrecht.

De variant openbaar lichaam is de enige die beschikt over rechtspersoonlijkheid en is daarmee de zwaarste vorm van een GR. Als enige kan het openbaar lichaam eigen personeel in dienst hebben, onroerend goed bezitten en fondsen beheren. De Wgr besteedt veel aandacht aan de variant openbaar lichaam en schrijft daarvoor een specifieke bestuursstructuur en werkwijze voor. De in het kader van dit onderzoek bestudeerde GR's zijn alle openbare lichamen.

Afhankelijk van wiens bevoegdheden in het geding zijn, vereist oprichting van een GR een besluit van de raad, B&W of de burgemeester. Voorheen gold dat de opgestelde GR door Gedeputeerde Staten (GS) moest worden goedgekeurd; die verplichting is met ingang van 1 januari 2006 komen te vervallen.

2.1.2 DE WGR EN DE WET DUALISERING GEMEENTEBESTUUR

Op 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur in werking getreden. Omdat de invoering van de dualisering in relatie tot de Wgr complex was en raakvlakken had met veel andere beleidsterreinen, heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in de zomer van 2002 besloten GR's niet te dualiseren. Een uitzondering hierop is artikel 13 van de Wgr, dat zodanig is aangepast dat wethouders lid kunnen blijven van het AB of DB van een GR.

Op grond van de Aanpassingswet dualisering gemeentebestuur is een nieuw overgangsartikel toegekend aan de Wet dualisering gemeentebestuur. Het artikel 'bevriest' verwijzingen via de Wgr naar de toestand van vlak vóór de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur. Dit voorkomt dat de nieuwe, dualistisch vormgegeven bepalingen van de Gemeentewet doorwerken binnen de intergemeentelijke en interprovinciale samenwerking op basis van de Wgr. Omdat die 'bevriezing' ook geldt voor verwijzingen krachtens de Wgr blijven de verwijzingen in GR's zelf naar de oude tekst van de Gemeentewet verwijzen. De overgangsbepaling geldt totdat er een definitieve keuze is gemaakt over de dualisering van de Wgr. Bij navraag bij het ministerie van BZK bleek dat er een wetsvoorstel in voorbereiding is, maar dat dit nog niet bij de Tweede Kamer is ingediend. Bij dit wetsvoorstel zal ook het monistische stelsel, zoals dat nu via overgangsrecht nog geldt, worden opgenomen in de Wgr. Het was ten tijde van dit schrijven nog niet te voorzien wanneer het wetsvoorstel zal worden ingediend.

In een brief die de ministers van BZK en voor Bestuurlijke Vernieuwing op 26 mei 2004 aan de Tweede Kamer hebben gestuurd, wordt aangegeven dat men voornemens is twee elementen in de Wgr te introduceren die ontleend zijn aan de Wet dualisering gemeentebestuur, te weten:

- het AB krijgt de wettelijke bevoegdheid om één of meer leden van het DB te ontslaan;
- het DB wordt verplicht het AB actief inlichtingen te verstrekken.

Aangekondigd is dat de Wgr hiertoe in 2006 of 2007 zou worden gewijzigd. Navraag bij BZK levert op dat het ministerie zich bij het wetsvoorstel tevens zal beraden over de relatie tussen raden en de GR's. Dit zal is samenspraak met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Secretarissenoverleg Regionale Samenwerkingsverbanden (SRS) gebeuren.

2.1.3 DEMOCRATISCHE CONTROLE VOLGENS DE WGR

Zoals eerder vastgesteld worden in dit onderzoek onder 'democratische controle' alle voorzieningen verstaan die het raadsleden mogelijk maken om het beleid van de GR te sturen en te controleren.

Controleniveaus

Binnen de Wgr zijn twee niveaus van democratische controle te onderscheiden. Ten eerste wordt aandacht besteed aan de verantwoording die het DB van een GR moet afleggen aan het AB van de regeling. Vanuit het oogpunt van de raad is dit te beschouwen als een indirecte vorm van controle. Ten tweede wordt stilgestaan bij de verantwoordingsrelatie tussen het AB en het GR-bestuur als geheel (AB en DB) enerzijds en de gemeenteraden anderzijds. Vanuit het oogpunt van de raad is dit een directe vorm van controle.

Controleinstrumenten

Bij het indirecte controleniveau (controle van het DB door het AB) heeft het AB twee instrumenten om controle op het DB uit te oefenen. Hierna wordt naar deze instrumenten verwezen als indirecte controleinstrumenten:

1. Het DB moet inlichtingen verstrekken aan het AB als dat daarom vraagt.
2. Het AB kan het DB ter verantwoording roepen. Zoals eerder vermeld zal deze relatie worden versterkt: het AB krijgt de wettelijke bevoegdheid om bij gebrek aan vertrouwen een of meer leden van het DB te ontslaan, en het DB krijgt de verplichting om actief inlichtingen te verstrekken aan het AB.

Bij het directe controleniveau (controle van het bestuur van de GR door de gemeenteraden) hebben de gemeenteraden een vijftal instrumenten om democratische controle uit te oefenen op de GR. Deze instrumenten, in dit verslag aangeduid als directe controleinstrumenten, zijn:

1. Bepaling door de raad van het doel van de regeling en toekenning van de bevoegdheden om dit doel te bereiken;
2. Opstelling van regels door de raad aangaande wijziging en opheffing van, en uittreding uit de regeling;
3. Bepaling door de raad van het aantal personen dat per gemeente wordt afgevaardigd naar het AB, cq het stemgewicht dat elke afgevaardigde in het AB heeft;
4. Politieke controle door informatieplicht, verantwoording en terugroeping;
5. Financiële controle door de betrokkenheid van de raad bij het vaststellen van de begroting.

De eerste drie directe controleinstrumenten hebben een relatief statisch karakter: ze zijn door de raden alleen te gebruiken bij de totstandkoming of wijziging van een GR. De laatste twee directe controleinstrumenten zijn meer dynamisch van aard: zij spelen een rol bij de operationele controle van GR's door de raden van de deelnemende gemeenten. De mogelijkheden die deze instrumenten bieden zijn echter vastgelegd in de GR en zijn daarom niet zonder meer te veranderen.

Relevante artikelen uit de WGR
De hierboven beschreven controleinstrumenten zijn op hoofdlijnen in de Wgr vastgelegd. De Wgr stelt in veel gevallen geen concrete regels, maar geeft aan welke zaken in de GR moeten worden vastgelegd. Hieronder wordt stilgestaan bij de artikelen uit de wet die een relatie hebben met de democratische controle van GR's. De letterlijke tekst van de relevante Wgr-artikelen is in kaders gezet.

- Direct controleinstrument 1

Hoe de raden het doel van de regeling en toekenning van de bevoegdheden om dit doel te bereiken in de GR moeten vastleggen (instrument 1) wordt geregeld in artikel 10 van de Wgr.

ARTIKELEN MBT DIRECT CONTROLEINSTRUMENT 1
Art 10.1: De regeling vermeldt het belang of de belangen ter behartiging waarvan zij is getroffen of gewijzigd.
Art 10.2: Een regeling, waarbij gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 8, eerste of tweede lid, geeft aan welke bevoegdheden de besturen van de deelnemende gemeenten aan het bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk aan het gemeenschappelijk orgaan bij het aangaan van de regeling overdragen. Een regeling als hier bedoeld kan bepalingen inhouden omtrent de wijze waarop verandering kan worden gebracht in de overgedragen bevoegdheden
Art 10.3: Een regeling als bedoeld in het tweede lid houdt bepalingen in omtrent de inrichting en samenstelling van het bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk de samenstelling van het gemeenschappelijk orgaan en wijst de plaats van vestiging aan.

- Direct controleinstrument 2

Artikel 9 schrijft voor dat in de regeling bepalingen moeten worden opgenomen omtrent wijziging, opheffing, toetreding en uittreding.

ARTIKELEN MBT DIRECT CONTROLEINSTRUMENT 2
Art 9.1: De voor onbepaalde tijd getroffen regeling houdt bepalingen in omtrent wijziging, opheffing, toetreding en uittreding.
Art 9.2. De regeling waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld houdt bepalingen in omtrent de vereffening van het vermogen ingeval dat openbaar lichaam wordt ontbonden.
Art 9.3. Het bij een regeling ingestelde openbaar lichaam blijft na zijn ontbinding voortbestaan voorzover dit tot vereffening van zijn vermogen nodig is.

- Direct controleinstrument 3

Relevant voor de samenstelling en stemverhoudingen van het bestuur zijn artikelen 12 en 13 van de Wgr. Voorgeschreven is dat het bestuur bestaat uit een AB, een DB en een voorzitter. Het AB staat aan het hoofd van het openbaar lichaam. De wijze waarop het AB wordt samengesteld, wordt in de GR zelf bepaald. Voorwaarde is wel dat de leden van het AB per deelnemende gemeente door de raad uit die raad (inclusief de voorzitter) en de wethouders worden aangewezen. In de regeling wordt bepaald hoeveel leden van het AB door de raad van elke deelnemende gemeente worden aangewezen; dit aantal kan per gemeente verschillen. Er kan ook voor worden gekozen om bepaalde AB leden meervoudig stemrecht te geven. De voorzitter, die net als de DB-leden door en uit het AB wordt aangewezen, is voorzitter van de GR, van het AB en van het DB.

ARTIKELEN MBT DIRECT CONTROLEINSTRUMENT 3

Art 13.1: Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, ingesteld bij een regeling die is getroffen of mede is getroffen door gemeenteraden, bestaat uit leden, die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders worden aangewezen. Indien de regeling uitsluitend strekt tot behartiging van opleiding en vorming van ambtenaren, kan in de regeling worden bepaald, dat ook de gemeentesecretaris als lid van het algemeen bestuur kan worden aangewezen.

Art 13.3: De regeling bepaalt het aantal leden van het algemeen bestuur, dat door de raad van elke deelnemende gemeente wordt aangewezen.

Art 13.4: De regeling kan inhouden, dat:

a: de aantallen leden, die door de raden van de deelnemende gemeenten worden aangewezen, onderling verschillen;

b: leden, aangewezen door de raden van bepaalde deelnemende gemeenten, meervoudig stemrecht hebben.

c: het algemeen bestuur bij gekwalificeerde meerderheid besluit ten aanzien van in de regeling aangeduide besluiten.

Art 13.9: De voorzitter van het openbaar lichaam wordt door en uit het algemeen bestuur aangewezen, met inachtneming van het daaromtrent in de regeling bepaalde.

Art. 14.1: Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen, met inachtneming van het daaromtrent in de regeling bepaalde. De aldus aangewezen leden van het dagelijks bestuur mogen niet allen afkomstig zijn uit dezelfde gemeente.

- Indirecte controleinstrumenten en direct controleinstrument 4

De politieke controle van GR's speelt op zowel het directe als het indirecte niveau. Zoals aangegeven is de controle van het DB door het AB vanuit het oogpunt van de raden te beschouwen als een indirecte vorm van controle: de raden voeren deze controle niet uit, maar bepalen volgens de Wgr wel hoe het DB gevraagde inlichtingen aan het AB verstrekt en hoe het AB het DB ter verantwoording kan roepen. Met betrekking tot de directe politieke controle – de controle van de raden op de GR's - verplicht de Wgr het opnemen in de GR van bepalingen over de informatieplicht van een lid van het AB ten opzichte van de raad die dat lid heeft aangewezen. Bovendien dient de GR bepalingen te bevatten over verstrekking van inlichtingen door het bestuur als geheel aan de raden van alle deelnemende gemeenten, over verantwoording en over terugroeping.

ARTIKELEN MBT INDIRECTE CONTROLEINSTRUMENTEN EN DIRECT CONTROLEINSTRUMENT 4

Indirecte controle:

Art 16.2: De regeling houdt tevens bepalingen in omtrent de wijze, waarop het dagelijks bestuur en een of meer leden daarvan aan het algemeen bestuur de door een of meer leden daarvan gevraagde inlichtingen verstrekken, alsmede door het algemeen bestuur ter verantwoording kunnen worden geroepen

Directe controle:

Art 16.1: De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een lid van het gemeenschappelijk orgaan aan de raad die dit lid heeft aangewezen, de door een of meer leden van die raad gevraagde inlichtingen dient te verstrekken.

ARTIKELEN MBT INDIRECTE CONTROLEINSTRUMENTEN EN DIRECT CONTROLEINSTRUMENT 4 (VERVOLG)

Directe controle

Art 16.3: De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een lid van het gemeenschappelijk orgaan door de raad die dit lid heeft aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur onderscheidenlijk dat orgaan gevoerde beleid.

Art 16.5: De regeling houdt bepalingen in omtrent de bevoegdheid van de raad, een door hem aangewezen lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een door hem aangewezen lid van het gemeenschappelijk orgaan, ontslag te verlenen, indien dit lid het vertrouwen van de raad niet meer bezit. Op het ontslagbesluit is artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

Art 17: De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop door het bestuur van het openbaar lichaam of door het gemeenschappelijk orgaan aan de raden van de deelnemende gemeenten de door een of meer leden van die raden gevraagde inlichtingen worden verstrekt.

- Direct controleinstrument 5

De regels rond de financiële controle van de gemeenteraden op een GR zijn vastgelegd in de Wgr. Het gaat hierbij om concrete regels over het moment waarop begroting en jaarrekening naar GS moeten worden gezonden, over het moment waarop de raden de ontwerpbegroting van de regeling toegezonden krijgen en over de bevoegdheden van de raden met betrekking tot commentaar op en wijziging van de ontwerpbegroting

ARTIKELEN MBT DIRECT CONTROLEINSTRUMENT 5

Art 34:

1. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.

2. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan zendt de begroting binnen twee weken na de vaststelling doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.

3. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan stelt de jaarrekening vast in het jaar volgend op het jaar waarop deze betrekking heeft.

4. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan zendt de jaarrekening binnen twee weken na de vaststelling doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgend op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan gedeputeerde staten.

Art 35:

1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan zendt de ontwerp-begroting zes weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, onderscheidenlijk zes weken voordat zij door het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten.

2. De ontwerp-begroting wordt door de zorg van de besturen van de deelnemende gemeenten voor een ieder ter inzage gelegd en, tegen betaling van kosten, algemeen verkrijgbaar gesteld. Artikel 190, tweede en derde lid, van de Gemeentewet is van overeenkomstige toepassing.

3. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerp-begroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.

4. Nadat deze is vastgesteld, zendt het algemeen bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan, zo nodig, de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen.

5. Het bepaalde in het eerste, derde en vierde lid is mede van toepassing op besluiten tot wijziging van de begroting. In de gemeenschappelijke regeling kan worden bepaald ten aanzien van welke categorieën begrotingswijzigingen hiervan kan worden afgeweken.

2.2 LANDELIJK NIVEAU: HET BBV

In het van januari 2003 daterende Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn de voorschriften vastgelegd voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, de uitvoeringsinformatie en de informatie voor derden van provincies en gemeenten. In het BBV wordt ook aangegeven welke voorschriften voor GR's gelden. Onder een verbonden partij (en dus onder een GR) wordt volgens artikel 1 van het BBV een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie verstaan waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. 'Financieel belang' betekent dat 'een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt'. Partijen waaraan alleen een financieel risico kleeft, worden volgens de regels van het BBV opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen. Partijen waarmee een bestuurlijk belang gediend is en waaraan geen juridisch afdwingbare financiële verplichtingen kleven, maken onderdeel uit van een programma.

Naast het hierboven aangehaalde artikel wordt in het BBV onder andere vastgelegd dat GR's niet mogen worden geconsolideerd in begroting en jaarstukken. Verder wordt voorgeschreven wat er in de gemeentelijke begroting moet worden vastgelegd over verbonden partijen en dat de paragrafenindeling in het jaarverslag moet aansluiten op die van de begroting.

GR'S IN BEGROTING EN JAARREKENING VOLGENS HET BBV (1)
Art. 5: Verbonden partijen worden niet geconsolideerd in de begroting en jaarstukken.
Art. 9.1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.
Art 9.2: De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is: (...) f. verbonden partijen.
Art 15: De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:
a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.
Art 26: Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.

Ten slotte wordt in het BBV vastgelegd dat de toelichting op de productenrealisatie ten minste bestaat uit (onder andere) een lijst van verbonden partijen. Daarbij wordt aangegeven welke informatie die lijst moet bevatten.

GR'S IN BEGROTING EN JAARREKENING VOLGENS HET BBV (2)
Art 67.2: De toelichting op de productenrealisatie bestaat ten minste uit (b) een lijst van verbonden partijen
Art 69: In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie verstrekt over verbonden partijen:
a. de naam en de vestigingsplaats;
b. het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
c. de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft;
d. het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
e. het resultaat van de verbonden partij

2.3 LANDELIJK NIVEAU: DE GEMEENTEWET

Met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur is aan het college van B&W en aan de burgemeester de verplichting opgelegd de gemeenteraad alle informatie te verstrekken die deze nodig heeft voor de uitoefening van zijn kaderstellende en controlerende taken. Deze actieve informatieplicht geldt niet alleen voor de uitvoering van taken door de gemeente zelf, maar ook voor taken die namens of in opdracht van de gemeente worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door verbonden partijen. Voor die tijd was er alleen sprake van een passieve informatieplicht, waarbij het college of een lid van het college alleen op verzoek van een raadslid inlichtingen hoefde te verstrekken. Met de huidige actieve informatieplicht is het de bedoeling dat het college zelf het initiatief neemt om de raad alle inlichtingen te geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. De plicht zelf is in de Gemeentewet zeer open geformuleerd en op verschillende plaatsen in de wet vastgelegd.

Op diverse plekken in de Gemeentewet wordt aan het college of de burgemeester de plicht opgelegd de raad te informeren. Voorschriften met betrekking tot informatieverschaffing van individuele raadsleden aan de raad zijn niet in de Gemeentewet opgenomen. Naast bepalingen over informatieplicht zijn in de wet bepalingen opgenomen waarin aan de raad of raadsleden de bevoegdheid wordt toegekend informatie op te vragen. Uitgangspunt is dat de raad alle informatie ontvangt die hij nodig heeft, dus in elk geval alles wat de eigen bevoegdheden van de raad betreft en alles omtrent onderwerpen die financieel , politiek of anderszins grote gevolgen hebben. De reikwijdte van de informatieplicht wordt in de meeste gevallen begrensd door geheimhoudingsverplichtingen. Deze zijn gerelateerd aan de gronden van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en het openbaar belang zoals dat in de Gemeentewet is vastgelegd. Dit betekent dat het college in beginsel verplicht is alle informatie te geven die raadsleden willen zien, tenzij Wob of Gemeentewet zich daartegen verzetten.

Uit het bovenstaande volgt dat het college van B&W en de burgemeester ook daar waar het gaat over GR's verplicht zijn alle informatie te verstrekken die de raad nodig heeft om zijn taken uit te oefenen. Dit betekent dat collegeleden die zitting hebben in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling de plicht hebben de raad gevraagd en ongevraagd te informeren over de gang van zaken bij de regeling.

2.4 LOKAAL NIVEAU: FINANCIËLE VERORDENINGEN

In lokale financiële verordeningen zijn doorgaans regels vastgelegd over GR's. Hieronder wordt hierop per gemeente ingegaan.

Haarlem: De Haarlemse Financiële beheersverordening wijdt een artikel (nr. 21) aan verbonden partijen. In dat artikel is vastgelegd dat het college minstens eenmaal in de vier jaar een nota verbonden partijen aan de raad aanbiedt.

De meest recente nota Verbonden Partijen, getiteld 'Begrotingsdocumenten van gemeenschappelijke regelingen', dateert van eind 2003. De nota is in januari 2004 besproken in de commissie Algemene en Bestuurlijke Zaken. De nota geeft een overzicht van de vigerende gemeenschappelijke regelingen, wettelijke voorschriften voor de begrotingsdocumenten, de inrichting van documenten ter ondersteuning van de dualisering van het gemeentebestuur en een tijdsplanning voor de gemeentelijke behandeling van bedoelde ontwerpen in aansluiting op de besluitvorming in het kader van de gemeentelijke planning- en controlcyclus. Tenslotte wordt in meer algemene zin ook ingegaan op de bestuurlijke informatievoorziening en communicatie ten aanzien van het beleid en functioneren van gemeenschappelijke regelingen.

Verder is in het artikel vastgelegd dat het deelnemen aan een verbonden partij voor besluitvorming aan de raad wordt aangeboden, waarin op de stand van zaken van de verbonden partijen wordt ingegaan en de raad de kaders voor het toekomstige beleid uiteen kan zetten. Daarnaast wordt geregeld over welke feiten aangaande het financieel beheer van verbonden partijen de raad in elk geval in de verplichte paragraaf verbonden partijen bij de begroting en jaarstukken geïnformeerd wil worden. Hier kan de

raad invulling geven aan haar eigen informatiebehoefte over de verbonden partijen voor zover die verder gaat dan dat wat hierover in het BBV is vastgelegd. Ten slotte is vastgelegd dat bepaalde gevoelige gegevens niet herkenbaar worden opgenomen in de begroting, jaarstukken en openbare nota's.
Heemstede: Artikel 19 van de financiële verordening is gewijd aan verbonden partijen. Vastgelegd is dat jaarlijks bij de begroting en de jaarrekening in de paragraaf verbonden partijen inzicht in de stand van zaken en beleidsvoornemens ten aanzien van de verbonden partijen wordt geboden. Daarbij gaat het om informatie over vestigingsplaats, rechtsvorm, activiteiten, financieel belang, bestuurlijk belang en kerncijfers (indien van toepassing: eigen vermogen, jaarresultaat voorgaand jaar, dividenduitkering voorgaand en komend jaar, gemeentelijke bijdrage komend jaar). In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen en het wijzigen van bestaande verbonden partijen.
Bloemendaal: In artikel 20 van de Bloemendaalse financiële verordening wordt aandacht besteed aan de verbonden partijen. Vastgelegd is dat het college in de gemeentelijke begroting en jaarstukken in de paragraaf verbonden partijen in elk geval aandacht besteed aan de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.
Zandvoort: In de financiële verordening wordt in art. 20 voorgeschreven waarop in de wettelijk voorgeschreven paragraaf verbonden partijen uit de programmabegroting in elk geval moet worden ingegaan: nieuwe participaties, wijziging en beëindiging van participaties en eventuele problemen. De toelichting op dit artikel stelt dat het hier om minimum vereisten gaat waaraan de paragraaf dient te voldoen.
Haarlemmeliede en Spaarnwoude: In de verordening ex artikel 212 is opgenomen (artikel 21) dat het college tenminste een maal in de vier jaar een nota verbonden partijen ter vaststelling aanbiedt aan de raad. In die nota wordt het openbaar belang van de verbonden partijen omschreven, en wordt aangegeven wat de zeggenschap van de gemeente in de regelingen is. Daarnaast wordt aandacht besteed aan financiële aspecten zoals het eigen vermogen, de solvabiliteit en het financiële resultaat van de regelingen en het financiële belang dat de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude in de regelingen heeft. Ten slotte zijn kaders opgenomen voor het beleid van bestaande en eventuele nieuwe participaties (taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, financiële voorwaarden). In de gemeentelijke begroting en jaarstukken worden wijzigingen met betrekking tot verbonden partijen gemeld, evenals eventuele problemen.
Bennebroek: In artikel 20 van de Verordening Financieel beleid en beheer gemeente Bennebroek is opgenomen dat in de begroting en de jaarstukken in de paragraaf verbonden partijen in elk geval wordt ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

2.5 LOKAAL NIVEAU: DELEGATIEVERORDENINGEN

Vanwege de hoeveelheid beslissingen die binnen een gemeentelijke organisatie genomen moeten worden, is het gebruikelijk dat het gemeentebestuur een groot aantal bevoegdheden door anderen laat uitoefenen. De meest gebruikelijke wijzen van overdragen van bevoegdheden zijn mandatering en delegatie. De door de raad gedelegeerde bevoegdheden en de door het college van B&W en de burgemeester gemandateerde bevoegdheden kunnen worden vastgelegd in een delegatieverordening. In die verordening kan expliciet aandacht worden besteed aan verbonden partijen.
De gemeenten Zandvoort en Heemstede hebben geen delegatieverordening. In de verordeningen van de overige gemeenten wordt – met uitzondering van Haarlem - niet expliciet verwezen naar verbonden partijen/GR's. De Haarlemse verordening omvat een zevental mandateringsbesluiten die de HDK betreffen, en die betrekking hebben op maatregelen in verband met besmettelijke ziekten, vervoer van lijken, hygiënische woonproblemen, huisdieren en de uitvoering van de klachtenregeling Zorg. Op genoemde terreinen mandateert het college de HDK.

2.6 LOKAAL NIVEAU: PROTOCOL ACTIEVE INFORMATIEPLICHT

Naar aanleiding van de in de Gemeentewet vastgelegde informatieplicht hebben veel gemeenten een protocol opgesteld om helderheid te scheppen in de mate waarin en de wijze waarop aan die verplichting invulling dient te worden gegeven. Van de onderzochte gemeenten hebben alleen Haarlem en Bloemendaal een dergelijke verordening. In het Haarlemse protocol wordt op één plek (onder de noemer wat het college bespreekt met de raad) expliciet aandacht besteed aan GR's. Het gaat hierbij om de informatieplicht rond de initiatiefase van GR's. De – recent herziene – Bloemendaalse notitie actieve informatieplicht is in algemene bewoordingen gesteld dat alle zowel qua omvang als qua politieke gevoeligheid relevante informatie met de raad moet worden gedeeld. In beide verordeningen is niets vastgelegd met betrekking tot informatieverschaffing van individuele raadsleden aan de eigen raad.

2.7 LOKAAL NIVEAU: VERTEGENWOORDIGINGSVERORDENING

Naast de hierboven besproken wat 'algemenere' lokale regelgeving kunnen gemeenten specifieke verordeningen instellen die expliciet betrekking hebben op verbonden partijen of op bestuursfuncties uitgeoefend door college- en raadsleden. In ons onderzoek hebben we bij één gemeente een dergelijke verordening aangetroffen: de gemeente Haarlem heeft in 1991 een verordening opgesteld waarin regels zijn vastgelegd omtrent de vertegenwoordiging van de gemeente door raads- en collegeleden in besturen (verordening nr. 530, 21 maart 1991). In de verordening wordt onder andere stilgestaan bij benoeming, zittingsduur, ontslag en vervanging van bestuurders, bij de informatieplicht van bestuurders en bij de controlemogelijkheden die raadsleden hebben op collega's die onderdeel uitmaken van een bestuur. De memorie van toelichting van de verordening sluit af met zes spelregels voor vertegenwoordigers in besturen:

- Een vertegenwoordiger zal in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling of in een ander bestuur de belangen behartigen van de gemeenschappelijke regeling;
- De behartiging van de belangen van de gemeenschappelijke regeling zal dienen te geschieden vanuit de optiek van de gemeente Haarlem;
- Een vertegenwoordiger stelt zo mogelijk voor de gemeente belangrijke zaken binnen de gemeenschappelijke regeling vooraf aan de orde in de betrokken commissie van advies en bijstand;
- De gemeenteraad zal een vertegenwoordiger geen opdrachten verstrekken;
- De vertegenwoordiger zal zich bij stemming in een bestuur rekenschap geven van de opvattingen van de gemeenteraad;
- Afhankelijk van het aantal raadsleden, dat door de gemeenteraad in een bestuur is verkozen, zal de gemeenteraad het doorklinken van een minderheidsstandpunt van de gemeenteraad in de besluitvorming binnen het bestuur respecteren.

2.8 SAMENVATTEND

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderzoeksvragen 2a (Hoe ziet het wettelijk kader voor GR's er op rijksniveau uit?) en 2b (Welke lokale wet- en regelgeving is van invloed op de relatie tussen gemeenteraden en GR's?). In het hoofdstuk is het wettelijk kader voor GR's beschreven, waarbij vooral is ingegaan op de mogelijkheden die het wettelijk kader biedt voor democratische controle. Belangrijkste wet op nationaal niveau is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Op lokaal niveau speelt vooral de financiële verordening een rol.

Rijksniveau: Wgr
Gemeenten blijken bij de instelling van een GR een grote mate van vrijheid hebben om te bepalen hoe controle en verantwoording worden vorm gegeven. De Wgr schrijft in veel gevallen voor dat een gemeenschappelijke regeling hierover bepalingen moeten bevatten, maar hoe die bepalingen luiden wordt overgelaten aan de opstellers van de regeling. GR's kunnen daarom op het vlak van controle en verantwoording aanzienlijke verschillen laten zien.
De Wgr schrijft voor dat de raden het doel van de regeling en toekenning van de bevoegdheden om dit doel te bereiken in de gemeenschappelijke regeling moeten vastleggen. Daarnaast is voorgeschreven dat in de regeling bepalingen moeten worden opgenomen omtrent wijziging, opheffing, toetreding en uittreding. Met betrekking tot de samenstelling en stemverhoudingen van het bestuur is voorgeschreven dat het bestuur bestaat uit een AB, een DB en een voorzitter. De wijze waarop het AB wordt samengesteld, wordt in de gemeenschappelijke regeling zelf bepaald, met de voorwaarde dat de leden van het AB per deelnemende gemeente door de raad uit die raad en de wethouders worden aangewezen. In de regeling wordt bepaald hoeveel leden van het AB door de raad van elke deelnemende gemeente wordt aangewezen, en of bepaalde AB leden meervoudig stemrecht krijgen. Daarnaast wordt in de regeling bepaald hoe het DB gevraagde inlichtingen aan het AB verstrekt en hoe het AB het DB ter verantwoording kan roepen, en wordt vastgelegd hoe de informatieplicht van een lid van het AB ten opzichte van de raad wordt vormgegeven. Bovendien dient de GR bepalingen te bevatten over verstrekking van inlichtingen door het bestuur als geheel aan de raden van alle deelnemende gemeenten, over verantwoording en over terugroeping. Rond de financiële controle van de gemeenteraden op een gemeenschappelijke regeling biedt de Wgr weinig vrijheden. Het moment waarop de raden de ontwerpbegroting van de regeling toegezonden krijgen en de bevoegdheden van de raden met betrekking tot commentaar op en wijziging van de ontwerpbegroting, liggen vast.

Lokaal niveau: verordeningen
Van de verordeningen van de bij dit onderzoek betrokken gemeenten zijn vanuit het oogpunt van sturing en controle vooral de financiële verordeningen relevant gebleken. In die verordeningen is over het algemeen vastgelegd welke informatie over de GR's moet worden opgenomen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening. In een tweetal gevallen is vastgelegd dat er periodiek een nota verbonden partijen moet worden opgesteld. Naast de financiële verordening bestaat er binnen één gemeente (Haarlem) een vertegenwoordigingsverordening waarin regels zijn vastgelegd omtrent de vertegenwoordiging van de gemeente door raads- en collegeleden in besturen.

HOOFDSTUK 3: DRIE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN NADER BESCHOUWD

In het kader van dit onderzoek zijn drie GR's onder de loep genomen: het Werkvoorzieningschap Zuid-Kennemerland (Paswerk), de Hulpverleningsdienst Kennemerland (HDK) en de Afvalverwerking Zuid-Kennemerland (AZK). In dit hoofdstuk wordt hiervan verslag gedaan. Begonnen wordt met een korte omschrijving van de organisaties. Daarna wordt beschreven hoe in de (statuten van de) GR's invulling is gegeven aan de wettelijke voorschriften. Daarbij wordt nadrukkelijk ingegaan op de bestuursstructuren en op wat er in de regelingen is vastgelegd met betrekking tot democratische controle.

3.1 KORTE OMSCHRIJVING ONDERZOCHTE GR'S

Ter introductie wordt hieronder een korte schets gegeven van de drie onderzochte organisaties.

3.1.1 PASWERK

Paswerk is de uitvoerder van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) voor de gemeenten Haarlem, Zandvoort, Bloemendaal, Heemstede, Bennebroek en Haarlemmerliede en Spaarnwoude. De gemeenschappelijke regeling is ingesteld in 1972. In 1998 heeft er een wijziging plaatsgevonden in de regeling; daarna is de regeling ongewijzigd. Paswerk biedt werkgelegenheid aan mensen met een arbeidshandicap. Om de ongeveer duizend WSW-medewerkers van passend werk te voorzien en cliënten te begeleiden op de arbeidsmarkt zijn bij Paswerk ruim honderd leidinggevenden en staffunctionarissen in dienst. De netto omzet van het bedrijf bedraagt ruim 1 miljoen euro (2006). De volledige tekst van de gemeenschappelijke regeling is, samen met een overzicht van de bestuurssamenstelling, opgenomen in de bijlage van dit rapport.
Het werkvoorzieningschap heeft in de onderzochte periode ernstige organisatorische en financiële problemen gekend. In 2003 en 2004 zorgde een combinatie van negatieve ontwikkelingen (administratieve miscalculaties, managementreorganisatie, economische recessie, buitenlandse concurrentie, veranderende rijkswetgeving en -subsidieregelingen) voor oplopende tekorten. Het door het bestuur aangestelde interim-management bracht in 2004 een plan van aanpak uit waarin uiteen werd gezet hoe men de problemen dacht op te lossen. De problemen bij Paswerk waren voor de gemeente Haarlem aanleiding om eind 2004 een onderzoek in te stellen. Onderzocht is of de door Paswerk aan de ontwerpbegroting 2005 van Paswerk ten grondslag liggende analyse van de (financiële) situatie klopte, wat de minimale omvang van het eigen vermogen van Paswerk diende te zijn en of de door Paswerk voorgestelde oplossingsrichtingen in het plan van aanpak voldoende waren om de geschetste financiële problemen het hoofd te bieden. In het onderzoeksverslag worden externe en interne oorzaken van de negatieve exploitatieresultaten beschreven. De ontwikkelingen die bijdragen aan een structureel nadelig subsidieresultaat (onderdekking op de loonkosten WSW) waren vooral extern van aard en door Paswerk niet of nauwelijks te beïnvloeden. De achterblijvende omzet werd deels toegeschreven aan ongunstige marktomstandigheden, maar volgens de onderzoekers heeft de organisatie onvoldoende ingespeeld op die wijzigende marktomstandigheden en te weinig slagvaardig opgetreden. Daarnaast vond men dat Paswerk een ongunstige mix van activiteiten had, waarbij vooral laagrenderende activiteiten het zwaartepunt vormden. Ten opzichte van andere SW-bedrijven had Paswerk een zeer lage netto-omzet per SW-medewerker. Ten slotte kende de organisatie relatief hoge overheadkosten. De onderzoekers noemen de door Paswerk getroffen maatregelen logisch, maar maken kanttekeningen bij de geprognosticeerde omzetgroei, de bestendigheid van kostenbesparingen en het ontbreken van een structurele oplossing voor de relatief dure huisvesting en onderbenutting van de capaciteit van het pand.

3.1.2 HDK

De HDK is in april 2001 ingesteld. De regeling geeft uitvoering aan het wettelijke voorschrift dat de voorbereiding van de coördinatie van de hulpverlening bij ongevallen en rampen, waaronder de geneeskundige hulpverlening, als regionale taak aanduidt. Daarnaast is de regeling ingesteld omdat de

deelnemende gemeenten voordelen zagen in samenwerking op het gebied van brandweerzorg, preventieve gezondheidszorg en regionale hulpverleningstaken. De tekst van de regeling is na de instelling tweemaal gewijzigd: in juni 2003 (vanwege de uittreding van Castricum en aanpassingen met betrekking tot het aantal leden van het AB en DB, de stemverhouding en de toevoeging van de mogelijkheid vakcommissies in te stellen) en in december 2005 (vanwege aanpassingen in de termijnen voor jaarrekening en begroting). Deelnemende gemeenten zijn Bennebroek, Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemskerk, Heemstede, Uitgeest, Velsen en Zandvoort. De HDK bestaat uit de Regionale Brandweer Kennemerland en de GGD Kennemerland, en het personeelsbestand beslaat ruim 180 fte's. De volledige tekst van de gemeenschappelijke regeling is, samen met een overzicht van de bestuurssamenstelling, opgenomen in de bijlage van dit rapport.
Een belangrijke actuele ontwikkeling rond de HDK is de samenvoeging van de meldkamer van de brandweer en ambulance met die van de politie tot het Meld-, Informatie- en Coördinatiecentrum Kennemerland (MICK). De bundeling moet de hulpverlening verder verbeteren. Het MICK komt in een nieuw gebouw achter de brandweerkazerne aan de Zijlweg 200, en zou in de loop van 2007 van start moeten gaan.

3.1.3 AZK

De AZK vindt zijn oorsprong in het Gewest Zuid-Kennemerland. In verband met de opheffing van het gewest is per 1 januari 2001 de behartiging van de afvoer en verwerking van huishoudelijk afval van de deelnemende gemeenten ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling. Deelnemers zijn de gemeenten Haarlem, Heemstede, Bloemendaal, Zandvoort, Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Bennebroek. De AZK beheert voor de deelnemende gemeenten het Vuiloverslagstation (Vost) in de Waarderpolder en voert voor de deelnemende partijen de onderhandelingen met de afnemer van het afval. De organisatie heeft – inclusief de directeur/secretaris - acht medewerkers. Omdat de verbranding van het door het Vost verzamelde afval vanaf 1992 niet langer in Wijster (Drenthe) maar in Amsterdam plaatvindt, heeft Haarlemmerliede en Spaarnwoude dat jaar bij het Gewest de verplichting afgekocht om bij het Vost huishoudelijk afval aan te leveren; het was logistiek gezien logischer het vuil direct per vrachtwagen naar de verbrandingsovens te brengen. De gemeente maakt formeel nog wel deel uit van de regeling; het afval van de gemeente behoort tot het totaalaanbod van de AZK.
De gemeenten Heemstede, Bennebroek en Haarlemmerliede en Spaarnwoude zijn sinds 2001 aandeelhouder van het inzamelbedrijf De Meerlanden. De Meerlanden wil zelf bepalen hoe het afval vanuit de gemeenten naar de verbrandingsovens wordt getransporteerd. Overslag via het Vost werkt door technische oorzaken voor De Meerlanden kostenverhogend, maar als De Meerlanden het afval uit Heemstede en Bennebroek niet bij het Vost aanleveren, betalen zij een boete. De Meerlanden heeft daarom besloten het afval wel via het Vost aan te leveren. Nu Heemstede en Bennebroek dit jaar het contract met De Meerlanden moeten verlengen, hebben de gemeenten het bestuur van de AZK aangegeven van de aanleverplicht af te willen en zelfs te willen uittreden uit de gemeenschappelijke regeling. Haarlem, Bloemendaal en Zandvoort zouden de enige overgebleven volwaardige leden van AZK blijven, en vinden voortzetting van de regeling in dat geval niet zinvol. Ten tijde van ons onderzoek waren daarom onderhandelingen gaande tussen de 6 gemeenten die moesten leiden tot de verkoop van het Vost aan Spaarnelanden en het opheffen van de gemeenschappelijke regeling per 1 januari 2008.
De volledige tekst van de gemeenschappelijke regeling is, samen met een overzicht van de bestuurssamenstelling, opgenomen in de bijlage van dit rapport.

3.2 GR'S EN WETTELIJK KADER

In deze paragraaf wordt geïnventariseerd wat er in de statuten van de drie onderzochte GR's is vastgelegd met betrekking tot de in 2.1.3 geïntroduceerde directe controleinstrumenten:

1. Bepaling door de raad van het doel van de regeling en toekenning van de bevoegdheden om dit doel te bereiken;

2. Opstelling van regels door de raad aangaande wijziging en opheffing van, en uittreding uit de regeling;
3. Bepaling door de raad van het aantal personen dat per gemeente wordt afgevaardigd naar het AB, cq het stemgewicht dat elke afgevaardigde in het AB heeft;
4. Politieke controle door informatieplicht, verantwoording en terugroeping;
5. Financiële controle door de betrokkenheid van de raad bij het vaststellen van de begroting.

3.2.1 PASWERK

Instrument 1
De beschrijving van het belang of de belangen ter behartiging waarvan de gemeenschappelijke regeling is getroffen, luidt 'ter uitvoering van de aan de gemeentebesturen opgedragen taken en bevoegdheden ingevolge de Wet'. Concrete doelstellingen worden niet geformuleerd. In artikel 4 dragen de gemeentebesturen alle bevoegdheden en verplichtingen met betrekking tot de uitvoering van de wet over aan het werkvoorzieningschap.

Instrument 2
De regels over toetreding, uittreding, wijziging en liquidatie zijn uitvoerig in de statuten vastgelegd (art. 43, 44 en 45). Voor toetreding, uittreding, wijziging en opheffing is instemming van tweederde van de raden en colleges van de deelnemende gemeenten nodig.

Instrument 3
In de GR Paswerk is opgenomen dat iedere raad voor het AB uit zijn midden één lid benoemt voor elke 20.000 inwoners of gedeelte daarvan met een maximum van vijf leden en voorts op voordracht van zijn college uit het midden van het college één lid (art. 5). Conform het voorgeschrevene in de Wgr is in de GR Paswerk vastgelegd dat de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter door en uit het AB worden benoemd. In de GR wordt hieraan toegevoegd dat voorzitter en plaatvervangend voorzitter voor zover mogelijk uit een college van een der deelnemende gemeenten komen. Daarnaast is opgenomen dat het DB uit vier leden bestaat, die zoveel mogelijk uit verschillende gemeenten afkomstig moeten zijn. Verder is er over de (gewenste) samenstelling van AB en DB niets vastgelegd. Uit het voorgaande volgt dat het bestuur van Paswerk een gemengd karakter heeft: het bestaat uit zowel raadsleden als collegeleden uit de deelnemende gemeenten.

Instrument 4
Informatieplicht, verantwoording en terugroeping komen aan de orde in artikel 20, 21 en 22. Samenvattend is met betrekking tot de indirecte controle vastgelegd dat de leden van het DB aan het AB verantwoording verschuldigd zijn voor het door hen gevoerde bestuur. Zij moeten het AB alle gewenste inlichtingen verschaffen.
Over de directe controle is vastgelegd dat AB en DB de raden van de deelnemende gemeenten alle gevraagde inlichtingen moeten verschaffen. Daarnaast zijn AB en het DB bevoegd ongevraagd aan de raden advies te geven of voorstellen te doen. Leden van het AB worden geacht de raad van hun gemeente alle gevraagde inlichtingen over de gemeenschappelijke regeling te verschaffen. Verder zijn ze verantwoording verschuldigd aan de raad voor het door hen in het AB gevoerde beleid. De raad heeft de bevoegdheid om een AB–lid te ontslaan indien dit lid het vertrouwen van de raad niet meer bezit. Gedetailleerde regels over de informatie- en verantwoordingsplicht zijn niet opgenomen in de statuten; de raden van de deelnemende gemeenten worden geacht deze zelf op te stellen.

Instrument 5:
In de GR is vastgesteld dat het DB jaarlijks voor 1 mei de raden van de deelnemende gemeenten de ontwerp-begroting voor het komende jaar aanbiedt; de raden kunnen vervolgens binnen zes weken na dagtekening het DB hun beschouwingen kenbaar maken. Het DB voegt deze commentaren en zijn oordeel daarover bij de ontwerp-begroting en zendt deze aan het AB, dat de begroting vóór 1 juli vaststelt en binnen twee weken aan GS aanbiedt. Zo nodig stuurt het AB de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die hun commentaar aan GS kunnen richten. Ten slotte worden de gemeenteraden door het DB op de hoogte gesteld van de beslissing van GS over de begroting.

Met betrekking tot de procedure rond de jaarrekening is vastgelegd dat het DB elk jaar vóór 1 mei een ontwerp-rekening aan het AB en aan de gemeenteraden aanbiedt. Dit laatste is niet voorgeschreven in de Wgr; de raad hoeft volgens de Wgr niet betrokken te worden bij het rekeningproces. Of de raden om een reactie wordt gevraagd is niet vastgelegd, evenmin als de termijn waarbinnen dat zou moeten gebeuren. Het AB stelt de rekening voor 1 juli vast, en biedt hem uiterlijk op 14 juli - onder overlegging van de eventuele beschouwingen van de raden van de deelnemende gemeenten en het oordeel van het AB daarover - aan GS aan. De bestemming van het exploitatiesaldo is vastgelegd in artikelen 39, 40 en 41. Een negatief exploitatie-saldo wordt over de deelnemende gemeenten (en eventuele niet-deelnemende gemeenten) verdeeld naar rato van de loonkosten of aantallen mandagen - naar keuze door het DB te bepalen – van de uit die gemeenten oorspronkelijk afkomstige werknemers. Een positief exploitatie-saldo wordt door het AB een bestemming gegeven in het belang van het werkvoorzieningsschap.

3.2.2 HDK

Instrument 1

De doelstelling van de HDK is 'door intergemeentelijke samenwerking en door een doelmatige organisatie en coördinatie uitvoering te geven aan de taken op het gebied van de brandweerzorg en de rampenbestrijding als genoemd in de Brandweerwet, de taken op het gebied van de bescherming en bevordering van de gezondheid van de bevolking als genoemd in de Wet collectieve preventie volksgezondheid, de taken met betrekking tot hulpverlening bij ongevallen en rampen en de voorbereiding daarop, zoals genoemd in de Wet rampen en zware ongevallen alsmede de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen; en de vanwege de Wet Ambulancevervoer noodzakelijke afstemming in de ambulancehulp- verlening en de communicatie tussen degenen die de ambulancezorg verrichten.'

Het AB heeft in het kader van de uitvoering van de regeling alle bevoegdheden die niet bij of krachtens wettelijke bepalingen aan andere bestuursorganen zijn opgedragen, en is bevoegd ongevraagd aan één of meer gemeentebesturen advies te geven of voorstellen te doen (art 20). Het DB is onder andere belast met het uitvoeren van besluiten van het AB en het beheren van inkomsten en uitgaven. Het DB is bevoegd tot het aangaan van rekening-courantovereenkomsten tot een door het AB vast te stellen maximumbedrag (art 24).

Instrument 2

Het besluit tot uittreding uit de regeling wordt genomen door het bestuur van de betroffen gemeente. Vastgelegd is dat het AB de (financiële) gevolgen van uittreding regelt. Toetreding behoeft instemming van het AB. Voorstellen tot wijziging van de regeling kunnen worden gedaan door het AB, het DB en de bestuursorganen van de gemeenten. De regeling wordt gewijzigd wanneer de bestuursorganen van de gemeenten daartoe eensluidend besluiten. Ook opheffing van de regeling vindt plaats door een eensluidend besluit van de bestuursorganen van de gemeenten. De bepalingen inzake toetreding, uittreding, wijziging en opheffing zijn opgenomen in artikelen 40, 41, 42 en 43 van de HDK-regeling.

Instrument 3

Het AB van de HDK bestaat uit 20 leden. De raden van de gemeenten wijzen elk twee leden vanuit hun college aan, waaronder de burgemeester, als lid van het AB. Over de verdeling van de stemmen is het volgende vastgelegd: leden afkomstig van de gemeenten Bennebroek, Bloemendaal, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Uitgeest en Zandvoort hebben elk 2 stemmen, leden uit Beverwijk, Heemskerk en Heemstede hebben elk 5 stemmen, leden uit Velsen hebben 8 stemmen en leden uit Haarlem hebben 16 stemmen. De samenstelling van het AB en het DB en de stemverhoudingen zijn geregeld in de artikelen 14 tot en met 25. 3. Het DB bestaat uit 8 leden; het AB houdt bij de samenstelling rekening met een evenwichtige behartiging van de taken en het verzorgingsgebied van het openbaar lichaam.

Instrument 4

Het DB verstrekt door AB verlangde inlichtingen voorzover dat niet strijdig is met het algemeen belang. Het AB kan het DB ter verantwoording roepen voor het gevoerde beleid. DB leden zijn het

AB verantwoording schuldig over het door het DB gevoerde beleid. Leden van het AB moeten hun raad zo spoedig mogelijk gevraagde inlichtingen verschaffen voor zover dat niet strijdig is met het algemeen belang. De raad kan een AB-lid nadat die inlichtingen zijn verstrekt of dienen te zijn verstrekt, ter verantwoording roepen voor het door hem in het AB gevoerde beleid. Die verantwoording moet binnen twee maanden nadat daarom is gevraagd worden afgelegd.
Een lid dat het vertrouwen van de raad niet meer bezit, kan door de raad worden geschorst of ontslagen.

Instrument 5
In de artikelen 32 tot en met 35 van de HDK-regeling wordt tegemoetgekomen aan het gestelde in de artikelen 34 en 35 van de WGR die handelen over de begroting en jaarrekening.
Het DB stuurt de ontwerp-begroting en de ontwerp-meerjarenprognose uiterlijk op 1 april voorafgaand aan het betreffende dienstjaar aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden hebben tot twee maanden na ontvangst de gelegenheid om hun opmerkingen schriftelijk ter kennis brengen van het AB. Het DB voegt de eventuele reacties van de raden toe aan de ontwerpen zoals deze aan het AB worden aangeboden. Het AB stelt vervolgens de begroting en de meerjarenprognose uiterlijk op 1 juli vast. In de toelichting geeft het AB aan hoe de opmerkingen van de raden in de begroting en de meerjarenprognose zijn verwerkt. De begroting en de meerjarenprognose worden binnen twee weken na vaststelling - maar in ieder geval vóór 15 juli - door het AB toegezonden aan de raden van de deelnemende gemeenten en aan GS.
Voor de jaarrekening is een soortgelijke procedure vastgelegd. Uiterlijk 1 maart volgend op het dienstjaar wordt de ontwerp-rekening opgesteld en aangeboden aan het DB. De rekening bevat een specificatie van de door elk van de deelnemende gemeenten verschuldigde bijdrage. Het DB stuurt uiterlijk 15 maart de rekening aan het AB en aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden hebben twee maanden de tijd om hun opmerkingen schriftelijk aan het AB kenbaar te maken. Het AB onderzoekt de rekening en de eventuele opmerkingen van de raden en stelt deze uiterlijk 1 juli daaropvolgend vast. Van die vaststelling geeft het DB terstond kennis aan de raden en aan GS doch in ieder geval vóór 15 juli daarop volgend.

3.2.3 AZK
Instrument 1
In de statuten is opgenomen dat de gemeenschappelijke regeling wordt getroffen ‘ter behartiging van de afvoer en verwerking van huishoudelijke afvalstoffen, afkomstig van gemeenten’. Taken en bevoegdheden van de bestuursorganen van de AZK zijn vastgelegd in artikel 10, 11 en 12.
Het AB heeft alle bevoegdheden die niet zijn opgedragen aan het DB of de voorzitter. Het DB is onder andere belast met de uitvoering van de besluiten van het AB, het beheer van de activa en de passiva van het openbaar lichaam en het houden van toezicht op al wat de regeling aangaat. Het AB kan bevoegdheden overdragen aan het DB. Uitgezonderd daarvan zijn het vaststellen of wijzigen van de begroting en het vaststellen van de rekening.

Instrument 2
In artikel 12 van de GR zijn de regels omtrent toetreding, uittreding, wijziging en opheffing vastgelegd. Over toetreding besluit het AB. Bij wijziging en opheffing van de AZK is instemming van minstens tweederde van de raden en colleges respectievelijk minstens tweederde van de raden nodig. Over uittreding besluit de raad van betreffende gemeente; het AB regelt vervolgens de gevolgen van de uittreding.

Instrument 3
De samenstelling van het AB en het DB is vastgelegd in respectievelijk artikel 6 en 8. Het AB bestaat uit 6 leden, afkomstig uit de colleges van de deelnemende gemeenten en gekozen door hun raden. De stemverhouding is als volgt: Bennebroek en Haarlemmerliede en Spaarnwoude hebben ieder 1 stem, Bloemendaal en Zandvoort hebben ieder 2 stemmen, Heemstede heeft 3 stemmen en Haarlem 8 stemmen. Het DB bestaat uit 3 leden.

Instrument 4
In de regeling is niets opgenomen over informatieplicht, verantwoording en terugroeping van bestuursleden zoals voorgeschreven in artikel 16 en 17 van de Wgr.

Instrument 5
Met betrekking tot de financiële controle door de raden van de deelnemende gemeenten is opgenomen dat het DB jaarlijks een ontwerpbegroting opstelt, die zes weken voordat zij aan het AB wordt aangeboden, wordt toegezonden aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen gedurende die zes weken het DB hun gevoelen over de begroting kenbaar maken. Het DB voegt de commentaren waarin dit gevoelen is vervat bij de ontwerpbegroting, zoals deze aan het AB wordt aangeboden. Nadat de begroting is vastgesteld stuurt het AB deze binnen twee weken ter kennisname aan de raden van de deelnemende gemeenten.
De door het DB opgestelde ontwerprekening wordt zes weken voordat zij aan het AB wordt aangeboden toegezonden aan de raden van de deelnemende gemeenten, onder toevoeging van het accountantsrapport.

3.3 SAMENVATTEND: VOORLOPIGE CONCLUSIES

In dit hoofdstuk is aan de hand van de in 2.1.3 geïntroduceerde verdeling van sturings- en controle-instrumenten ingegaan op onderzoeksvraag 2c (Hoe zijn de bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheden ten aanzien van bedrijfsvoering, beleidsvorming, begroting en verslaglegging van de drie te onderzoeken GR's verdeeld tussen het bestuur van de GR's en de deelnemende gemeenten? Wordt daarbij voldaan aan de wettelijke voorschriften op rijksniveau?). De belangrijkste bevindingen op dit terrein worden samengevat in figuur 3.1.

Als het gaat om de bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheden ten aanzien van de bedrijfsvoering van de drie te onderzoeken GR's, is te concluderen dat die vooral bij het DB van de gemeenschappelijk regelingen liggen. De bevoegdheden in het kader van de regeling zijn overgedragen aan het bestuur. Voor het DB van Paswerk en de HDK is expliciet vastgelegd dat men zich moet verantwoorden tegenover het AB. Daarnaast is vastgelegd dat DB en AB van Paswerk en HDK verplicht de raden alle gevraagde inlichtingen verschaffen. In de statuten van de AZK is over informatieplicht, verantwoording en terugroeping niets vastgelegd. Overigens schieten ook HDK en Paswerk hier tekort, want in de regelingen is weliswaar vastgelegd dat er sprake is van informatieplicht, verantwoording en terugroeping, maar de door de Wgr voorgeschreven bepalingen over de wijze waarop dit moet gebeuren zijn niet erg concreet. In de statuten van Paswerk is expliciet vastgelegd dat de raden van de deelnemende gemeenten worden geacht hierover regels op te stellen. Een dergelijke bepaling is in de statuten van de HDK niet opgenomen.

Met betrekking tot de beleidsvorming geldt dat het de AB-leden zijn die de bevoegdheid hebben in te stemmen met door het DB voorgestelde beleidsplannen dan wel –wijzigingen of deze af te wijzen. In de regelingen zijn de stemverhoudingen vastgelegd; in alle gevallen hebben grotere gemeenten meer stemmen dan kleinere zonder dat de grootste gemeente (Haarlem) zoveel stemmen heeft dat deze zelfstandig de uitkomst van stemmingen kan bepalen. De AB-leden zijn hun raad verantwoording verschuldigd voor het door hen in het AB gevoerde beleid, en kunnen raden een AB-lid bij gebrek aan vertrouwen ontslaan. Verder geldt dat voor zover de begroting daar inzicht in geeft, de raden hun gevoelens daarover aan het bestuur van de GR kenbaar kunnen maken. Met betrekking tot het beleid aangaande de organisatie van de regeling zelf is te melden dat toetreding in twee van de drie gevallen instemming van het AB behoeft; in het derde geval (Paswerk) is instemming van tweederde van de raden en colleges van de deelnemende gemeenten nodig. In alle gevallen besluiten de raden over uittreding; ook hier is in het geval van Paswerk een gekwalificeerde meerderheid nodig. De bevoegdheid tot wijziging en opheffing ligt in alle gevallen bij de besturen van de deelnemende gemeenten. Ten slotte is in de statuten van Paswerk vastgelegd dat het AB beslist over de bestemming van een eventueel positief saldo, en dat een negatief saldo over de gemeenten wordt verdeeld.

Bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheden ten aanzien van begroting zijn bij de onderzochte regelingen duidelijk vastgelegd. De raden krijgen 6 tot 8 weken de tijd om een schriftelijke reactie te geven op de ontwerp-begroting; het AB neemt de reacties mee bij de beoordeling van en het besluit over de begroting. Bij de jaarrekeningen van Paswerk en de HDK krijgen de raden 2 maanden de tijd om een schriftelijke reactie te geven; de AZK voorziet hier niet in. De Wgr schrijft alleen voor de begroting voor dat de raden kunnen reageren; voor de rekening gelden hierover geen voorschriften.

Uit het bovenstaand volgt dat de regelingen in vrijwel alle gevallen voldoen aan de wettelijke voorschriften op rijksniveau. Uitzondering wordt gevormd door de artikelen die uitwerking geven aan de Wgr-artikelen over informatieplicht, verantwoording en terugroeping, waarbij vooral de AZK in gebreke blijft.

Figuur 3.1: Overzicht relevante bepalingen uit Paswerk, HDK en AZK

	Paswerk	**HDK**	**AZK**
Instrument 1 Doel en bevoegdheden	*Doel*: Uitvoering van de (…) taken en bevoegdheden ingevolge de Wet. *Bevoegdheden* en verplichtingen met betrekking tot de uitvoering van de wet overgedragen aan het werkvoorzieningschap	*Doel*: Uitvoering geven aan wettelijke taken op het gebied van de brandweerzorg en rampenbestrijding, volksgezondheid en ambulancehulpverlening. *Bevoegdheden* ihkv de regeling overgedragen aan AB.	*Doel*: Behartiging van de afvoer en verwerking van huishoudelijke afvalstoffen, afkomstig van gemeenten *Bevoegdheden:* Het AB heeft alle bevoegdheden die niet zijn opgedragen aan het DB of de voorzitter.
Instrument 2 Toetreding, uittreding, wijziging en opheffing	Voor toetreding, uittreding, wijziging en opheffing is instemming van tweederde van de raden en colleges van de deelnemende gemeenten nodig	Toetreding behoeft instemming van het AB. Besluit tot uittreding ligt bij gemeentebestuur; gevolgen van uittreding geregeld door AB. Wijziging en opheffing vereisen eensluidend besluit van alle gemeentebesturen	Het AB besluit over toetreding. Over uittreding besluit de raad van betreffende gemeente; het AB regelt de financiële gevolgen. Wijziging en opheffing vereist instemming van tweederde van de raden en colleges resp. tweederde van de raden
Instrument 3 Samenstelling en stemverhouding AB	Per 20.000 inwoners één raadslid in het AB met een maximum van vijf per gemeente en één collegelid. Geen gewogen stemmen. Voorzitter en plv vz indien mogelijk collegelid. DB telt vier leden, zoveel mogelijk uit verschillende gemeenten	AB telt 20 leden: per raad twee collegeleden waaronder de burgemeester. Gewogen stemmen: kleine gemeenten hebben minder stemmen dan grote. Het DB bestaat uit 8 leden met evenwichtige vertegenwoordiging	AB telt 6 leden uit colleges van deelnemende gemeenten en gekozen door hun raden. Gewogen stemmen: kleine gemeenten hebben minder stemmen dan grote. Het DB bestaat uit 3 leden.
Instrument 4 Informatieplicht, verantwoording en terugroeping	*Indirecte controle*: leden van het DB zijn het AB verantwoording verschuldigd voor het gevoerde bestuur en moeten het AB alle gewenste inlichtingen verschaffen. *Directe controle*: AB en DB moeten de raden alle gevraagde inlichtingen verschaffen. AB en DB zijn bevoegd ongevraagd de raden advies te geven of voorstellen te doen. AB-leden moeten de raad alle gevraagde inlichtingen en zijn verantwoording verschuldigd voor het door hen in het AB gevoerde beleid. De raad kan bij gebrek aan vertrouwen een AB–lid ontslaan. De raden moeten zelf regels over informatie- en verantwoordingsplicht opstellen.	*Indirecte controle*: leden van het DB zijn het AB verantwoording verschuldigd voor het gevoerde bestuur en moeten het AB alle gewenste inlichtingen verschaffen *Directe controle*: Leden van het AB moeten hun raad gevraagde inlichtingen verschaffen voor zover dat niet strijdig is met het algemeen belang. De raad kan een AB-lid nadat die inlichtingen zijn verstrekt of dienen te zijn verstrekt, ter verantwoording roepen voor het door hem in het AB gevoerde beleid. De raad kan een lid dat het vertrouwen niet meer bezit, schorsen of ontslaan.	In de regeling is niets opgenomen over informatieplicht, verantwoording en terugroeping van bestuursleden

Figuur 3.1 (vervolg)

	Paswerk	**HDK**	**AZK**
Instrument 5 Betrokkenheid raad bij vaststelling begroting	*Begroting*: DB biedt voor 1 mei de ontwerp aan de raden aan; raden moeten binnen zes weken hun visie kenbaar maken. Ontwerp gaat met commentaren van raden naar AB. AB stuurt vastgestelde begroting zo nodig aan de raden die hun commentaar aan GS kunnen richten. *Rekening*: DB biedt voor 1 mei de ontwerp-rekening aan het AB en de gemeenteraden aan. Het AB stelt de rekening voor 1 juli vast, en biedt hem uiterlijk op 14 juli – met commentaren van de raden - aan GS aan. Vastgelegd is dat een negatief saldo over de gemeenten wordt verdeeld; een positief saldo wordt door het AB een bestemming gegeven in het belang van Paswerk.	*Begroting*: DB beidt ontwerp-begroting en ontwerp-meerjarenprognose uiterlijk op 1 april aan de raden aan. Raden hebben twee maanden tijd om schriftelijk te reageren. DB biedt ontwerp en reacties aan AB aan; AB stelt stukken uiterlijk op 1 juli vast. Stukken worden binnen twee weken na vaststelling aan de raden en GS gezonden. *Rekening*: Het DB stuurt uiterlijk 15 maart de rekening aan het AB en de raden. De raden hebben twee maanden om schriftelijke reactie naar AB te sturen. AB onderzoekt de rekening en stelt deze uiterlijk 1 juli vast.	*Begroting*: DB stelt ontwerp op dat 6 weken voor aanbieding aan AB naar de raden wordt gestuurd. Raden hebben 6 weken om te reageren; DB biedt ontwerp met reactie aan AB aan. *Rekening*: Ontwerp van DB en accountantsrapport wordt zes weken voor aanbieding aan AB naar raden gestuurd.

4 GR'S IN RELATIE MET DEELNEMENDE GEMEENTEN

Dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de onderzochte gemeenten omgaan met GR's. Dit gebeurt aan de hand van de verslagen van de commissie- en raadsvergaderingen uit 2002 – 2006 en aanvullende informatie. Per gemeente wordt per GR een en ander nader uiteen gezet. Daarna wordt het beeld gegeven dat uit de interviews naar voren komt ten aanzien van alle betrokken GR's in alle zes onderzochte gemeenten. Ten slotte worden de bevindingen van het onderzoek naar de verslagen afgezet tegen de bevindingen van de gesprekken.

4.1 PASWERK, HDK EN AZK IN COMMISSIE- EN RAADSVERGADERINGEN 2002-2006

4.1.1 HAARLEM

Paswerk in raad en commissie Haarlem, 2002-2006

Begroting en rekening

In juni 2002 worden de jaarrekening over 2001 en de begroting over 2003 op verzoek van dhr. Elbers, raadslid en tevens lid van het AB van Paswerk, op de agenda van de cie OWSR geplaatst. De stukken worden daar begin september behandeld, en komen dezelfde maand nog in de raad, waar tijdens de behandeling ervan een aantal inhoudelijke vragen wordt gesteld, die door de wethouder Barnhoorn worden beantwoord. Een aangepaste versie van de begroting 2003 wordt begin 2003 voor afdoening aan het college aangeboden. De jaarstukken over 2002 worden op verzoek van Elbers na een discussie met de wethouder ter kennisneming aan de commissie OWSR toegestuurd. De begroting over 2004 wordt ter afdoening aan het college aangeboden. Begin 2004 wordt de aangepaste begroting van Paswerk over dat jaar voor afdoening aan het college aangeboden; even later gebeurt hetzelfde met de jaarstukken over 2003. In juni 2004 worden de problemen die binnen Paswerk spelen besproken in de commissie CMC; in de raad van november 2004 kondigt wethouder Barnhoorn aan dat er een onafhankelijk onderzoek wordt ingesteld (zie kader). In december wordt op verzoek van raadslid Hagen de begroting Paswerk over 2005 naar de commissie CMC gezonden. Tot een behandeling in de commissie komt het niet.

Financieel onderzoek:
In de raad van november 2004 geeft wethouder Barnhoorn aan dat er als gevolg van het verzoek van Paswerk om financiële ondersteuning een onafhankelijk onderzoek wordt ingesteld. Op grond van de uitkomst daarvan zal het college de raad adviseren en de raad vragen over dit verzoek een besluit te nemen. In de eerste maanden van 2005 wordt enkele malen geïnformeerd naar de stand van zaken rond het aangekondigde financiële onderzoek. Uiteindelijk wordt de rapportage in juli 2005 in de commissie CMC besproken. De meeste fracties zeggen akkoord te gaan met het, indien nodig, achteraf voldoen van de bijdrage 2005. In de raad van 21 september wordt het rapport kort besproken. De raad stemt in met het besluit 'de bijdrage aan Paswerk (…) zoals definitief verwerkt in de begroting 2005 van Paswerk, niet op voorhand te verstrekken'. De Raad kiest ervoor het exploitatieresultaat, zoals blijkend uit de jaarrekening 2005 van Paswerk, af te wachten en pas dan, indien noodzakelijk, het Haarlemse deel daarvan conform de WGR voor zijn rekening te nemen en te voldoen.

In mei 2005 wordt de concept-jaarrekening 2004 in de commissies OWSR en CMC besproken. Bij de behandeling in OWSR is naast de wethouder een ambtenaar van de gemeentelijke dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid aanwezig. Dhr Elbers doet kort verslag vanuit het AB. Bij de behandeling in de commissie CMC licht de commissievoorzitter de bevoegdheden toe die de raad heeft met betrekking tot de rekening van Paswerk. In oktober 2005 wordt de ontwerp-begroting van 2006 voor préadvies in handen gesteld van het college. Op verzoek van dhr Elbers zal de begroting eveneens in de commissies CMC en OWSR worden behandeld. De geplande behandeling in de commissie CMC van november wordt van de agenda verwijderd omdat het college aanvullende informatie heeft ontvangen waardoor het goedkeuren van het door Paswerk beoogde tijdpad niet haalbaar is. Paswerk heeft het college laten weten het advies van de raad af te wachten voordat de begroting definitief wordt

vastgesteld. In de commissie OWSR van december wordt de ontwerpbegroting 2006 uitvoerig besproken. De discussie gaat overwegend over (de oorzaken van) de voorziene tekorten. Commissielid dhr. Klaassen ondersteunt het collegestandpunt om de begroting vooralsnog niet goed te keuren, en wil de toezegging van het college dat Paswerk de opdracht krijgt om de negatieve financiële ontwikkelingen te verantwoorden en te onderbouwen. Uiteindelijk wordt de ontwerpbegroting eind december uitvoerig besproken in de raad. Ondanks de toezegging dat het bestuur van Paswerk zou worden gevraagd het besluit over de begroting uit te stellen totdat de gemeenteraad zich daarover heeft uitgesproken, blijkt dat het AB van Paswerk de begroting een week eerder al heeft vastgesteld. De inhoudelijke discussie in de raad gaat vooral over het opvangen van de voorziene tekorten en over het al dan niet bestaan van een voorziening daarvoor. De VVD dient een amendement in met het voorstel niet negatief te adviseren over de ontwerpbegroting en een (Haarlemse) voorziening te treffen voor het voorziene begrotingstekort over het jaar 2006. Het amendement wordt verworpen. De meerderheid van de raad geeft uiteindelijk een negatief advies over de begroting van Paswerk.

Rollen raad en bestuursleden Paswerk
Tijdens de behandeling van de jaarrekening over 2001 en de begroting over 2003 in de commissie OWSR van september 2002 komt een verschil van inzicht aan het licht over de rol van raadsleden die in het Paswerkbestuur zitten. Wethouder en Paswerkvoorzitter Barnhoorn geeft aan in de commissie geen discussie te willen voeren over het beleid van Paswerk. Er is volgens hem volledige controle omdat raadsleden in het bestuur van Paswerk participeren. Raads- en AB-lid dhr Elbers wil dit juist wel. Ook in 2003 komen de verschillende opvattingen van Barnhoorn en Elbers aan de orde als Elbers verzoekt de ontvangen jaarstukken over 2002 in de commissie OWSR te bespreken. Elbers stelt dat bestuursleden van verbonden partijen over het algemeen nauwelijks verantwoording afleggen. Barnhoorn noemt dit onnodig en niet aan de orde omdat Paswerk een autonome instelling is met een autonoom bestuur, waarvan ook raadsleden deel uitmaken. Bij de behandeling van de concept-jaarrekening in de commissie OWSR in 2005 vindt opnieuw een discussie plaats over de verantwoordelijkheden en rollen van raads- en collegeleden die in het bestuur van Paswerk zitten en over de beïnvloedingsmomenten en verantwoordelijkheid van de gemeenteraad richting Paswerk. Een raadslid vraagt om een discussie in de raad over de ‘dubbele petten’ van raads/bestuursleden. De wethouder is van mening dat die situatie op termijn moet veranderen, en kondigt aan dat de kwestie na de verkiezingen zal terugkomen. Als in juni 2005 de concept-jaarrekening 2004 in de raad wordt besproken, brengt de D66 fractie het punt van het bestuurslidmaatschap van raads- en collegeleden ter sprake. Vanwege de manier waarop in de praktijk invulling wordt gegeven aan wat er in de Haarlemse vertegenwoordigersverordening is vastgelegd over terugkoppeling naar commissies en raad concludeert de fractie dat het niet mogelijk is tegelijkertijd twee belangrijke zaken te dienen. Een motie van D66 wordt aangenomen waarin het college wordt gevraagd te onderzoeken wanneer het vroegst mogelijke en wenselijke moment is om tot beëindiging van bestuurslidmaatschappen bij Paswerk van Haarlemse raadsleden te komen en welke maatregelen en besluiten daarvoor nodig zijn. In een latere raadsvergadering stelt de D66 fractie dat er ook binnen het college een discussie moet worden gevoerd over het lidmaatschap van collegeleden van instellingen. Barnhoorn antwoordt dat dat thema ‘ongetwijfeld ooit ter sprake zal komen’. Bij de bespreking van de ontwerpbegroting 2006 in de commissie OWSR van december 2005 zegt raadslid dhr. Özcan zich vanwege zijn bestuurslidmaatschap van Paswerk te onthouden van een inhoudelijke inbreng. Dhr Elbers stelt dat een raads/bestuurslid gevraagd of ongevraagd tijdens een commissievergadering verantwoording kan of moet afleggen. Een ander commissielid beklaagt zich erover nooit actief te zijn geïnformeerd over de bestuurlijke problemen bij Paswerk door raadsleden die zitting hebben in het AB; Elbers reageert daarop met de opmerking dat hij daartoe nooit de gelegenheid heeft gekregen. Commissielid Klaassen vindt dat van de raadsleden die zitting hebben in het bestuur van Paswerk had mogen worden verwacht dat zij op een eerder moment actief informatie hadden verstrekt. Volgens Elbers moeten de Haarlemse vertegenwoordigers in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling een beleid hebben dat samenhangt met het beleid van het college. Hij wil pas een besluit over de jaarrekening nemen als het college heeft besloten. Wethouder Divendal benadrukt dat de rollen uit elkaar moeten worden gehouden. Raadsleden in het AB van de GR moeten de belangen van de gemeenschappelijke regeling behartigen, zonder last of ruggespraak. Het AB kan een begroting vaststellen. De gemeenteraad heeft als orgaan de bijzondere positie om de begroting te moeten goedkeuren, aldus Divendal. Bij de

raadsbehandeling van de begroting stelt dhr Catsman een vraag over de ontvlechting van de functies van de wethouder en raadsleden in combinatie met die van voorzitter respectievelijk bestuursleden van het werkvoorzieningschap. Wethouder Barnhoorn antwoordt dat is afgesproken dat het punt op de lange termijnagenda wordt gezet; bij de overdracht aan het nieuwe college en ook bij het aantreden van een nieuw bestuur van Paswerk zal worden gevraagd dit punt als eerste te agenderen. Voor de vooronderzoeken- ook ten aanzien van de mogelijkheid van omvorming tot een NV, in welke vorm dan ook – worden volgens hem op dat moment al aanzetten gegeven.

Overig
Paswerk komt verder in 2002 ter sprake in de commissie OWSR in verband met een voorstel vanwege verandering in wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten en in het kader van de Voortgangsrapportage Verbetertraject SoZaWe. In 2003 wordt in aanwezigheid van toenmalig Paswerkdirecteur in de commissie OWSR gesproken over de rol van Paswerk bij sociale activering en reïntegratie. In de raad wordt gesproken over de vergoeding die raadsleden krijgen voor deelname aan het bestuur van Paswerk. In 2004 komt Paswerk ter sprake als mogelijke werkgever van de medewerkers van de Stichting Stadstoezicht. In januari 2005 besluit de raad over de opheffing van een werkplaats van Paswerk. Raadslid dhr Hagen (VVD) vraagt een maand later een brief van Paswerk inzake de notitie Naar een Regionaal Arbeid Ontwikkelcentrum op de agenda te zetten van de commissie OWSR. In hetzelfde jaar wordt in raad en commissie in het kader van risico-analyse en -beheersing geregeld gesproken over Paswerk. Terugkerend thema is de vraag of het nodig is om in de Haarlemse begroting een reserve op te nemen voor de exploitatietekorten van Paswerk.

AZK in raad en commissie Haarlem, 2002-2006
Afgaand op de notulen van raad en commissies is de aandacht voor de Afvalverwerking Zuid Kennemerland vooral in de eerste jaren van de onderzochte periode beperkt te noemen. In 2002 wordt een begrotingswijziging en het jaarverslag ter afdoening aan het college aangeboden; in 2003 wordt in het geheel geen melding gemaakt van de ontvangst of behandeling van begroting of jaarrekening. In 2004 maakt een wethouderswisseling een nieuwe benoeming noodzakelijk. In de raad van april wordt de ontvangen conceptbegroting voor 2005 ter afdoening aan het college aangeboden. In de raad van mei wordt het jaarverslag over 2003 voor afdoening aan het college aangeboden. Hetzelfde gebeurt in de raad van 23 juni met de vastgestelde begroting 2005 en het voorstel over de bestemming van het overschot. Alleen in 2005 wordt inhoudelijk over de AZK gesproken. Voor de raad van mei staan zowel de begroting voor 2006 als het jaarverslag over 2004 op de lijst van ingekomen stukken. Ze worden ter afdoening aan het college aangeboden, en in juli in de commissie SB besproken. De discussie gaat onder andere over de kosteneffecten van het al dan niet mengen van afvalstromen, de afvalstoffenheffing en de loonstijging van de AZK. Ten slotte wordt in juli 2005 een ingekomen brief van de AZK over de verhoging van de Infraheffing door Prorail ter afdoening aan het college aangeboden. Op verzoek van SP wordt de brief ook naar de commissie SB gezonden.

HDK in raad en commissie Haarlem, 2002-2006
Begroting en rekening
Opvallend is dat in de jaren 2002, 2003 en 2004 de begroting en de jaarstukken niet terug te vinden zijn onder de ingekomen stukken voor de raad. Uit de notulen blijkt echter dat in ieder geval de begrotingen zijn ontvangen. In juni 2002 stemt de commissie CMC in met de begroting over 2003. Bij die gelegenheid wordt vanuit de ambtelijke organisatie de rol en de positie van de raad bij het begrotingsproces van GR's toegelicht. Over de rekening over 2001 is niets gevonden. In 2003 komen zowel begroting als rekening aan bod in de commissie CMC. In augustus wordt in de commissie CMC een begrotingswijziging voor 2003 besproken, waarbij een vertegenwoordiger van de HDK een toelichting geeft. Er worden vragen gesteld over de uittreding van Castricum uit de GR. In dezelfde vergadering gaat de commissie akkoord met de begroting 2004. In september neemt de commissie CMC kennis van de ontwerp-jaarrekening 2002, en spreekt haar zorg uit over ontwikkelingen van een project en van de reserves van de brandweer. In 2004 wordt de rekening besproken in commissie en raad; of dat met de begroting ook is gebeurd is niet op te maken uit de notulen. In de commissie CMC van december wordt de ontwerp-jaarrekening 2003 en resultaatbestemming besproken., waarna het als hamerstuk in de raad van december wordt behandeld. In de raad van mei 2005 wordt de ontvangen

ontwerpbegroting 2006 en jaarrekening 2004 ter afdoening aan B&W doorgegeven. In juni gebeurt hetzelfde met een brief van de gemeente Zandvoort over de begroting. In juli vindt in de commissie ABZ een uitvoerige inhoudelijke behandeling van de jaarrekening en de begroting plaats, waarbij de directeur van de GGD aanwezig is. De commissie adviseert positief, waarna de stukken als hamerstuk in de raad van 20 juli passeren. De raad vraagt om opheldering over de aankondiging van Zandvoort om de bijdrage aan de HDK te verlagen; in oktober ontvangt de commissie ABZ daarover een brief. In de begrotingsraad van begin november worden de ingekomen stukken van de HDK over een begrotingswijziging en wijziging van de GR ter afdoening naar B&W verwezen. Later die maand stemt de commissie ABZ zonder discussie in met adviezen over voorgestelde wijzigingen van de termijnen met betrekking tot rekening en begroting; het gaat als hamerstuk naar de raad. Ten slotte wordt in de raad van december opnieuw een ingekomen stuk over begrotingswijzigingen ter afdoening naar B&W verwezen.

Overig
Naast aandacht voor rekening en begroting is er in de onderzochte jaren over andere HDK-zaken gesproken. Zo worden er in 2002 vragen gesteld over de relatie tussen de begroting van de HDK en die van de gemeente, beklaagt een raadslid zich erover dat de raad niet tijdig en volledig geïnformeerd wordt over HDK. Een brief van de HDK over de regeling gevolgen uittreden Castricum wordt ter afdoening aan het college aangeboden, en wordt besproken in de in de commissie ABZ, waar de burgemeester kort ingaat op de regels omtrent uittreding uit een GR. In oktober betoogt een lid van de commissie ABZ behoefte te hebben aan een overzicht van de GR's, de financiën die daarin omgaan en de mogelijke risico's die de gemeente daarbij loopt, en beklaagt een ander lid zich erover dat de raad vaak in een te laat stadium wordt geïnformeerd over de financiële kanten van GR's. In 2003 stemt de raad zonder discussie in met een wijziging van de GR. Daarnaast wordt dat jaar de verordening klachtenvoorziening zorg HDK besproken en vastgesteld. In een commissievergadering in 2004 beklaagt een commissielid zich erover dat er informatie over de jaarrekening 2003 van de HDK ontbreekt. In 2005 komt de HDK verder ter sprake in het kader van het gemeentelijke handhavingsprogramma en vanwege de Voortgangsrapportage projecten sector Brandweer & Ambulance/HDK.

Haarlem: analyse/samenvattend
Samenvattend kan gesteld worden dat er vooral aandacht voor Paswerk is vanaf het moment dat de in paragraaf 3.1.1. beschreven problemen binnen de organisatie zich manifesteren (medio 2004). De discussie richt zich vooral op de financiële consequenties van de problemen voor Haarlem. Opvallend is dat zich naast Paswerkvoorzitter Barnhoorn alleen bestuurslid Elbers zich in de discussies mengt. Vanaf het moment van de problemen worden begroting en rekening uitvoeriger in commissie en raad besproken. Opvallend is verder de geregeld terugkerende discussie (vooral tussen Barnhoorn en Elbers) over de rolverdeling tussen raad en Paswerkbestuur, over de dubbele petten van bestuurders (wat zelfs leidt tot een aangenomen motie waarin het college wordt gevraagd te onderzoeken wanneer het vroegst mogelijke en wenselijke moment is om tot beëindiging van bestuurslidmaatschappen bij Paswerk van Haarlemse raadsleden te komen) en door de (volgens sommigen te wensen overlatende) actieve informatieverstrekking door Paswerkbestuurders.
Vergeleken met Paswerk is de aandacht voor HDK en AZK beperkt. De begroting en jaarrekening van de HDK worden oppervlakkig behandeld; daarnaast is in beperkte mate aandacht voor overige HDK-zaken. De AZK krijgt de minste aandacht van de drie onderzochte regelingen. Alleen in 2005 wordt inhoudelijk over de AZK gesproken.

4.1.2 HEEMSTEDE
Paswerk in raad en commissie Heemstede, 2002-2006
Begroting en jaarrekening
Op 17 juni 2002 wordt de conceptbegroting voor 2003 behandeld in de commissie Samenleving; op 27 juni is het stuk in de raad. In de commissie zegt de wethouder dat eventuele (extra) kosten onder de gemeenten worden verdeeld. Bij de raadsbehandeling wordt vastgesteld dat de reactie van Heemstede op de begroting vóór 27 juni had moeten zijn gegeven. De wethouder zegt daarop dat de commissie

die middag de begroting heeft vastgesteld, en dat er namens het college een brief is uitgegaan naar Paswerk waarin uitdrukkelijk is opgenomen dat dat onder voorbehoud van de instemming van de raad die avond is. Uiteindelijk wordt het ontwerp-besluit door de raad vastgesteld. De eerste vermelding van behandeling van P&C-stukken van Paswerk in 2003 is de ontvangst van de concept aangepaste begroting voor 2003, die in april door de raad naar de commissie Samenleving wordt verwezen. In mei dat jaar worden de jaarstukken over 2002 door de raad ter beantwoording in handen gesteld van het college. In juni bespreekt de commissie Samenleving de conceptbegroting 2004, de gewijzigde begroting 2003 en conceptjaarverslag en conceptjaarrekening 2002. Daarbij vraagt een commissielid of de gemeente moet bijdragen als de reserves van Paswerk onvoldoende zijn. Bovendien verzoekt hij de wethouder binnen het bestuur zorgen uit te spreken t.a.v. de financiële situatie. De wethouder antwoordt dat de deelnemende gemeentes verantwoordelijk zijn, en dat tekorten die niet uit de egalisatiereserve worden gedekt, doorwerken naar de gemeenten. In juni behandelt de raad de stukken uitvoerig. Verschillende raadsleden spreken hun verontrusting uit over de ontwikkelingen bij Paswerk. De ontwerp-besluiten worden zonder hoofdelijke stemming vastgesteld. In mei 2004 wordt in de commissie Samenleving het jaarverslag en de jaarrekening van Paswerk over 2003 besproken. Daarbij komen de problemen bij Paswerk veelvuldig aan bod. Een commissielid geeft aan dat het voor haar fractie ‘een schok was dat het bestuur de zaken zo heeft laten verlopen dat er nu sprake is van een financiële strop die niet eenvoudig is recht te trekken’. Een ander noemt het jaarverslag ‘een droef stuk dat getuigt van falend management,’ In dezelfde vergadering wordt de gewijzigde begroting 2004 besproken. In mei bespreekt de raad de stukken. Opmerkingen gaan over problemen en mismanagement. Er wordt overeenkomstig het voorstel van het college besloten. In januari 2005 wordt de Paswerkbegroting voor 2005 besproken in de commissie Samenleving en in de raad. In de commissie wordt gesproken over financiële problemen; in de raad wordt besloten een aanvullende bijdrage beschikbaar te stellen voor Paswerk in 2005. Tevens wordt voorgesteld alsnog beschouwingen bij de begroting 2005 van Paswerk aan het bestuur kenbaar te maken, het bestuur te verzoeken de beschouwingen te betrekken bij de aangepaste begroting 2005 en in het vervolg de procedures uit de gemeenschappelijke regeling te volgen. De jaarrekening 2004 van Paswerk staat eind mei op de agenda van de commissie Samenleving, en wordt begin juni in de raad behandeld. Bij de commissiebehandeling geeft een commissielid aan het stuk niet voor kennisgeving aan te willen nemen. Er volgt een uitvoerige discussie. Uiteindelijk wordt het stuk in de raad voor kennisgeving aangenomen. Begin november licht de directeur van Paswerk de begroting 2006 toe aan de commissie Samenleving. Later die maand bespreekt de raad de begroting zeer uitvoerig. De begroting wordt optimistisch genoemd en verschillende raadsleden spreken hun zorgen uit. Uiteindelijk stemt de meerderheid van de raad met de begroting in.

Rollen raad en bestuursleden Paswerk

Als in juni 2003 de raad de begrotings- en jaarstukken van Paswerk bespreekt, wordt de wethouder gevraagd de gang van zaken nauwlettend te volgen en de raad tussentijds te rapporteren. Een raadslid stelt dat er een belangrijke taak ligt voor het DB, namelijk om in samenwerking met het AB – ‘hoewel iedereen weet dat het AB wat minder invloed kan uitoefenen dan het DB’ – te zorgen voor een verbetering in de bedrijfsvoering van Paswerk. De wethouder zegt de zorgen van de raad te delen, en zegt toe de vinger aan de pols houden door in het DB om rapportages te vragen, waarmee zij de commissie Samenleving vaker kan informeren. Ze noemt het de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeentelijke Paswerkbestuurders uit raad en college om de vinger goed aan de pols te houden. Bij de commissiebehandeling van de jaarstukken van Paswerk over 2003 in mei 2004 zegt een commissielid geschokt te zijn dat het bestuur de zaken zo heeft laten verlopen dat er nu sprake is van een financiële strop die niet eenvoudig is recht te trekken. Een ander zegt het onvoldoende te vinden de zorgen aan het bestuur kenbaar te maken. Weer een ander commissielid stelt dat het DB eerder had kunnen ingrijpen. De wethouder zegt de commissie al eerder op de hoogte te hebben gebracht van de zorgelijke ontwikkelingen. Ze geeft aan dat er een bestuur op afstand is dat wel verantwoordelijk blijft. Dat bestuur heeft moeten constateren dat het niet goed zat bij de directie en heeft daar een onderzoek op losgelaten dat heeft geresulteerd in het aanzeggen van ontslag. Een commissielid stelt dat er directer moet worden bestuurd, eventueel door ambtenaren in te zetten. Er zou een directe lijn moeten ontstaan naar de bestuurders. Hij informeert of er een aansprakelijkheidsverzekering is t.a.v. bestuurlijke verantwoordelijkheid. Een ander informeert of het DB de optimistische verwachtingen

voor de komende jaren onderschrijft en zou graag kwartaalverslagen ontvangen. De wethouder merkt op dat voordat de problemen zich aandienden er op afstand werd bestuurd. Toen bleek dat dit niet tot goede resultaten leidde, is het bestuur er directer bij betrokken en is men maandelijks gaan vergaderen. De directie moet gaan zorgen voor goede resultaten; het bestuur ziet erop toe dat men hiertoe de nodige stappen zet. Verder zegt ze dat Heemstede twee afgevaardigden in het AB heeft, en dat is afgesproken dat deze verantwoording zouden afleggen in de commissie. In september is de interimdirecteur van Paswerk aanwezig. Er wordt uitvoerig gesproken over de problemen bij Paswerk. Daarbij merkt een commissielid op dat het DB destijds verrast was door de ontstane situatie, en dat de raad daarom heeft verzocht niet meer te besturen op afstand, maar er bovenop te zitten. Mw.Maas geeft aan dat het DB buitengewoon betrokken is en meedenkt. In januari 2005 wordt in de commissie samenleving gesproken over het bestuur van Paswerk. Opgemerkt wordt dat de gemeenten er zelf in zitten; de vraag wordt gesteld of de gemeenten er actief genoeg in zitten. Een raadslid (tevens lid van het AB van Paswerk) noemt de vergaderingen van het AB 'kritisch genoeg'. De wethouder zegt dat het DB zich actief opstelt en elke 6 weken vergadert. Verder geeft ze aan dat het bestuur akkoord is gegaan met de begroting 2005, en omdat de gemeenten zelf het bestuur vormen, noemt ze het 'eigenlijk niet mogelijk' dat Heemstede zijn extra bijdrage niet betaalt. Gesteld wordt dat de vertegenwoordigers in het AB en DB van Paswerk de gedachten van de commissie zullen overbrengen in het bestuur en dat zij de opstelling van de andere gemeenten zullen terugkoppelen in de commissie Samenleving. Als in maart in de commissie Samenleving een nota van Paswerk over de strategische koers tot 2007 op de agenda staat, geven de wethouder en een raadslid dat in het AB van Paswerk zit als bestuursleden van Paswerk de laatste stand van zaken met betrekking tot de fusiebesprekingen en de nieuwe organisatiestructuur. In juni vestigt een raadslid de aandacht op een motie van de gemeente Haarlem die inhoudt dat er een onderzoek komt om het bestuurslidmaatschap van de Haarlemse raadsleden bij Paswerk te beëindigen. Bij Paswerk zal er gesproken gaan worden over een nieuwe bestuursstructuur. Het betroffen raadslid dient namens zijn fractie een motie in waarin het college wordt verzocht door middel van overleg met de betrokken partners de statuten van Paswerk aan te passen waardoor een nieuwe bestuursstructuur mogelijk wordt gemaakt. In oktober wordt tijdens een commissievergadering opgemerkt dat uit Paswerk stappen niet reëel is omdat de regeling bepaalt dat je moet opdraaien voor alle kosten die je door je uittreden veroorzaakt. De boodschap van de spreker is dat er financieel geen alternatief bestaat. In november wordt een motie verworpen waarin wordt voorgesteld om het DB te professionaliseren en het AB te formeren uit de portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten. In november merkt de wethouder in de raad op dat de raad twee leden in het AB heeft aan wie men vragen kan meegeven. Als in december de benoeming van een nieuw AB-lid in de raad aan de orde komt, ontstaat er een discussie over de rolopvatting van het nieuwe lid. Zijn standpunt mbt Paswerk wijkt af van dat van een groot deel van de raad; gevraagd wordt of hij in Paswerk het standpunt van de raad zal vertegenwoordigen en niet zijn eigen standpunt. Het kandidaat-AB lid zegt toe als vertegenwoordiger van de raad te zullen optreden en waar dat nodig is de mening van de meerderheid van de raad over te brengen.

Overig
In de onderzochte periode komt Paswerk een paar keer ter sprake in verband met de sociale activering en de werkpas. In september 2004 is interim-directeur mw Maas aanwezig in de commissie Samenleving. Daarbij wordt uitvoerig gesproken over de problemen bij Paswerk. Ook in de raad van november 2004 komen de problemen ter sprake. In juni 2005 wordt in de commissie Samenleving het voorstel van het college besproken om de boete die Paswerk is opgelegd wegens te late herindicatie niet te dekken. De directeur van Paswerk, die bij de vergadering aanwezig is, noemt dit een inconsistentie die hij niet begrijpt: als het voorstel wordt aangenomen, worden de toezeggingen uit de GR's niet gestand gehouden. In de commissie Samenleving van oktober worden bij de behandeling van de gemeentelijke najaarsnota 2005 een technische vraag gesteld over de herkomst van een kostenpost van € 600.000 bij Paswerk.

AZK in raad en commissie Heemstede, 2002-2006
De enige keer dat de AZK voorkomt in de notulen van 2002 is als in mei de 1e begrotingswijziging over 2002 op de agenda van de raad staat. Een raadslid zegt in de commissie nog te willen praten over de bekostiging van de begrotingswijziging. In september 2003 worden het jaarverslag over 2002 en de

begroting voor 2004 (beide ontvangen in juni) samen met de bijbehorende adviesnota van het College van B&W voor kennisgeving aangenomen. De ontwerp-begroting voor 2005 wordt in april 2004 ontvangen en in dezelfde maand door de raad in handen gesteld van B&W voor advies aan de commissie. Ruimte. In september worden de definitieve begroting 2005 en de bestemming van het overschot over 2003 – beide in juni reeds ontvangen - voor kennisgeving aangenomen. In januari 2006 vraagt een lid van de commissie Middelen of de verkoop van de vuilverbranding in Amsterdam een meevaller gaat opleveren voor de gemeente. De wethouder antwoordt dat de gemeente geen aandeelhouder is en er dus geen meevallers worden verwacht.

HDK in raad en commissie Heemstede, 2002-2006

Begroting en rekening

In juni 2002 buigt de commissie Middelen zich over de ontwerpbegroting voor 2003 en de ontwerpjaarrekening over 2001 van de HDK. Er worden vragen gesteld over de reservepositie, de gevolgen van de uittreding van Castricum en de risicoparagraaf. In de raad van juni worden de stukken besproken. De wethouder wordt gevraagd antwoord te geven op vragen uit de commissie. Het ontwerp-besluit wordt zonder hoofdelijke stemming vastgesteld. In juni 2003 staan de begroting over 2003 en 2004 en de actualisatie majeure ontwikkelingen van de HDK op de agenda van de commissie Middelen. Er wordt een vraag gesteld over de kosten voor C2000. De wethouder wijst erop samen met de burgemeester deel uit te maken van het AB. De stukken staan later die maand op de raadsagenda. Er wordt een vraag gesteld over de GGD-begroting, over eventuele deelname van Haarlemmermeer aan de regionale brandweer, de oorzaak van de stijgende kosten van piketdiensten en er worden zorgen geuit over C2000. De burgemeester beantwoordt de vragen. In augustus staat de ontwerp-jaarrekening 2002 van de HDK op de agenda van de commissie Middelen. Een commissielid is van mening dat het bestuur creatief is omgegaan met de cijfers; een ander vraagt zich af waarom de toelichting van Heemstede verschilt met de HDK. De burgemeester merkt op dat dit niet de totale jaarrekening is: de toelichting op alle produkten ligt bij het DB en de jaarrekening moet nog worden vastgesteld door het AB. Ze beantwoordt de vragen. Later die maand stelt de raad het besluit over de ontwerp-jaarrekening vast. In januari 2004 staat het definitieve Jaarverslag van de HDK over 2002 op de agenda van de commissie Middelen. Er worden opmerkingen gemaakt over het late tijdstip van ontvangst en over de brief van de gemeente Zandvoort die zegt niet meer te willen meebetalen aan een verhoging. De burgemeester meldt dat Heemstede 2 afgevaardigden heeft in het AB van de HDK. Over het standpunt van Zandvoort zegt ze dat er verplichtingen zijn opgenomen in de gemeenschappelijke regeling. In juni wordt de jaarrekening over 2003 HDK niet behandeld in de commissie Middelen omdat er nog geen accountantsverklaring is afgegeven. De begroting over 2005 wordt wel besproken. Er wordt een aantal vragen gesteld, en de wethouder zet de gang van zaken rond het vaststellen van de begroting uiteen. Daarbij merkt hij op dat de begroting wordt gecheckt door de gemeentelijke afdeling financiën. De wethouder zegt toe een vraag door te spelen naar de eerstvolgende vergadering van de HDK/GGD; de overige vragen worden aan de burgemeester voorgelegd. In juni besluit de raad conform het voorstel van B&W over de begroting voor 2005. In augustus bespreekt de commissie Middelen de jaarrekening over 2003. Er worden vragen gesteld over oa het resultaat Centrale Post Ambulancevervoer en over de beheersbaarheid van de financiën. De burgemeester geeft opnieuw aan samen met de wethouder deel uit te maken van het AB. De raadsbehandeling van het stuk vindt begin september plaats. Daarbij wordt conform het voorstel van B&W besloten. In 2005 worden de jaarrekening over het voorgaande jaar en de begroting voor 2006 in juni besproken in de commissie Middelen. Er worden vragen gesteld over stijgende personeelslasten. Dezelfde maand staan de stukken op de raadsagenda. Het ontwerpbesluit wordt zonder hoofdelijke stemming vastgesteld. In november staan de wijziging indieningtermijnen rekening en begroting HDK en 2e begrotingswijziging (2005) op de agenda van de commissie Middelen. Een maand later staat de 1e begrotingswijziging 2005 van de HDK op de commissieagenda. In beide gevallen gaan de stukken als hamerpunt naar de raadsvergadering. In december staat de 1e Begrotingswijziging 2005 HDK als hamerstuk op de raadsagenda. De ontvangen begrotingswijziging 2005 nr. 2 wordt in handen gesteld van het college voor advies aan commissie Samenleving. In januari 2006 ten slotte staat een ontwerpbesluit over de indieningstermijn rekening en begroting en 2e begrotingswijziging HDK als hamerstuk op de agenda. Het ontwerpbesluit wordt zonder hoofdelijke stemming vastgesteld.

Overig
In 2002 komt de HDK verder ter sprake in verband met het regionaal model gemeentelijk rampenplan en de uittreding van Castricum. In februari 2003 komt in de commissie Middelen een wijziging van de gemeenschappelijke regeling HDK aan de orde. In november dat jaar besteedt de commissie aandacht aan de ontwikkelingen die leiden naar geïntegreerde meldkamer van alle hulpverleningsdiensten. Tijdens de discussie geeft de burgemeester aan dat er de afgelopen jaren veel zaken niet goed zijn gegaan. De leiding is niet in goede handen geweest; het bestuur heeft verantwoordelijkheden overgedragen aan het MT. Aanbevelingen vanuit het project versterking brandweer zijn niet nagekomen. Spreekster stelt vast dat sinds 2 jaar de zaken aardig op de rails staan. In december gaat de burgemeester in de commissie Middelen in op de organisatorische kant van de samenwerkingsovereenkomst. In februari 2004 meldt de VVD niet akkoord te gaan met stijging tarieven voor 2005; men vindt dat de HDK tegenslagen in de eigen begroting moet oplossen, en wil dat het college dit standpunt verwoordt richting HDK. Er ontstaat een discussie over de (on)mogelijkheid en (on)wenselijkheid hiervan. In mei dat jaar buigt de commissie middelen zich over het Meld- en Informatie- en Coördinatiecentrum Kennemerland (MICK). In september 2005 wordt het Rampenplan Kennemerland geagendeerd in de commissie Middelen omdat men wil weten hoe vaak en integraal er wordt geoefend. Op verzoek van de burgemeester presenteren de brandweercommandant de heer P. Reemer en mw R. Hermans (medewerker AJZ) het nieuwe rampenplan.

Heemstede: analyse/samenvattend
Over vrijwel de gehele onderzochte periode is er in de Heemsteedse commissie en raad veel aandacht voor Paswerk. Die aandacht betreft zowel inhoudelijke als financiële zaken. Al in 2003 spreekt een commissielid zijn zorgen uit over de financiële situatie van de GR. In 2004 komen de problemen bij Paswerk uitvoerig aan bod. De indruk bestaat dat er meer en openhartiger dan binnen de Haarlemse raad wordt gesproken over de managementproblemen bij de organisatie. Opvallend is verder dat vooral de wethouder in haar hoedanigheid als Paswerkbestuurder wordt aangesproken op de problemen die zijn ontstaan; de raadsleden die lid zijn van het AB blijven meestal buiten beeld. Dit valt de wethouder blijkbaar op, want eind 2005 herinnert ze de raadsleden eraan dat de raad twee leden in het AB van Paswerk heeft. De rolopvatting van bestuursleden komt aan de orde als een nieuw AB-lid uit de raad wordt benoemd wiens standpunt mbt Paswerk afwijkt van dat van een groot deel van de raad. Het (dan nog kandidaat) AB-lid zegt toe als vertegenwoordiger van de raad te zullen optreden en waar dat nodig is in het AB de mening van de meerderheid van de raad over te brengen.
Ook de HDK komt vrij frequent aan de orde, waarbij ook inhoudelijke zaken worden besproken. Afgezien van de begroting 2002 zijn alle begrotingen en rekeningen aan de orde geweest in commissie en raad, waarbij de raadsbesluiten over de stukken over het algemeen zonder veel ophef worden vastgesteld. De burgemeester benadrukt meer dan eens dat ze samen met een wethouder deel uitmaakt van het AB van de HDK.
De AZK is een weinig besproken onderwerp en komt slechts bij wijze van uitzondering ter sprake in raad en commissies. Uit de verslagen kan niet worden afgeleid wat de visies van raad en college ten aanzien van AZK zijn. Over de rekening over 2001 is in de stukken niets terug te vinden; over de behandeling van de begrotingen 2002 en 2003 evenmin. In de andere gevallen worden de stukken voor kennisgeving aangenomen.

4.1.3 BLOEMENDAAL
Paswerk in raad en commissie Bloemendaal, 2002-2006
Begroting en jaarrekening
In juni 2002 verwijst de raad een brief van Paswerk met enkele mutaties en toevoegingen bij de eerder toegezonden concept-jaarstukken over 2001 en de bijbehorende accountantsverklaring ter afdoening naar het college van B&W. De jaarstukken over 2001 en de begroting voor 2003 worden dat jaar niet in commissie of raad behandeld. In april 2003 verwijst de raad de concept-begroting van Paswerk over 2004 ter afdoening naar het college. Hetzelfde gebeurt in mei van het jaar met het concept-jaarverslag en de concept-jaarrekening van Paswerk over 2002. In juni wordt de definitieve begroting van Paswerk over 2004 ter afdoening naar het college verwezen. Jaarstukken en begroting worden niet in

raad of commissie behandeld; de begroting voor 2004 is niet via B&W teruggekomen in de vorm van een raadsbesluit.
In maart 2004 staat een brief van Paswerk op de lijst van ingekomen stukken over een wijziging van de begroting 2004 die erop neer komt dat er meer geld nodig was omdat de voorspelde omzetten niet zijn gehaald. De brief wordt door de raad voor kennisgeving aangenomen. Ingekomen stuk voor de raad van mei is het concept-jaarverslag en de concept-jaarrekening van Paswerk over 2003. De stukken worden ter afdoening aan het college aangeboden. Er volgt geen expliciet raadsbesluit mbt de stukken; de brief van B&W aan Paswerk met daarin de reactie die B&W op de stukken heeft gegeven staat ihkv de actieve informatieplicht in juni wel op de lijst van ingekomen stukken. Dezelfde maand wordt voor het eerst in deze raadsperiode in de commissie samenleving gesproken over Paswerk. Onderwerpen zijn het concept-jaarverslag en de concept-jaarrekening. Raadslid Van Hasselt (lid van het AB van Paswerk) geeft een korte toelichting op beide stukken. In de raad van oktober staat een ingekomen stuk van GS Noord-Holland op de lijst waarin Paswerk uitstel krijgt voor de indiening van de begroting 2005. Onder de ingekomen stukken voor de raad van december bevindt zich een brief van de directeur van Paswerk over de definitieve begroting voor 2005. De brief wordt voor kennisgeving aangenomen. Onder de ingekomen stukken voor de raad van 9 juni 2005 bevindt zich het concept-jaarverslag en de concept-jaarrekening 2004 van Paswerk. Deze worden ter afdoening in overleg met de commissie Samenleving in handen van het college gesteld. In de commissie Middelen van 28 juni komt bij de rondvraag de nog niet ingediende begroting 2006 van Paswerk aan de orde. Op de lijst van ingekomen stukken voor de raad van 10 november staat de Paswerkbegroting over 2006. Dit stuk wordt ter afdoening in overleg met de commissie Samenleving in handen van het college gesteld. In de commissie Samenleving van 1 december wordt de te laat ingediende ontwerp-begroting 2006 van Paswerk en het daarbij opgestelde B&W-voorstel voor kennisgeving aangenomen.

Rollen raad en bestuursleden Paswerk
In de commissie Samenleving van 24 juni 2004 geeft raadslid dhr Van Hasselt (lid van het AB van Paswerk) een korte toelichting op de jaarstukken en begroting van Paswerk. De commissie verbaast zich over beide stukken, omdat daaruit niets blijkt van de moeilijkheden waarmee Paswerk te kampen heeft. De heer Van Hasselt vertelt nog dat het bestuur vaker bijeen moet komen vanwege de problematische situatie. Hij is het eens met de commissie. De burgemeester wijst erop dat niet de raad maar het AB beslist over de jaarrekening. De commissie wijst erop dat de kosten wel bij de gemeenten komen te liggen als het niet goed gaat. In november wordt - tijdens de raadsbehandeling van het verzoek van Paswerk om een extra financiële bijdrage te leveren – door de raad geconstateerd dat de gemeenten het financieel probleem bij Paswerk moeten oplossen, terwijl het bestuur van Paswerk de begroting 2005 al heeft goedgekeurd. Onder de raad leeft de opvatting dat gemeenten eerst de kans moeten krijgen over een begroting te praten alvorens die wordt goedgekeurd. In de raad van 3 maart 2005 wordt de gemeentelijke vertegenwoordiging in het bestuur van Paswerk besproken. De heer Van Hasselt had tijdelijk de plaats van de burgemeester in het DB ingenomen, maar dat bleek achteraf toch niet zo'n gelukkige combinatie met het raadslidmaatschap. De burgemeester neemt haar plaats in het DB weer in. De raad stelt de vraag of deze redenering ook niet geldt voor leden van het AB, maar die discussie wil het college nu niet voeren. Voorgesteld wordt om dat in de volgende raadsperiode te regelen. In september 2005 informeert raadslid van Hasselt als lid van het AB van Paswerk de commissie Middelen over grote financiële problemen bij Paswerk.

Overig
In oktober 2003 wordt in de commissie Middelen bij het behandelen van de risicoparagraaf als onderdeel van de programmabegroting gesproken over de risico's die de gemeente loopt vanwege de deelname aan Paswerk. De actuele situatie bij Paswerk wordt toegelicht en er wordt vermeld dat er maatregelen genomen worden. Het college deelt mee dat de gemeente in dit geval geen financieel risico in de exploitatie loopt. Een jaar later – in oktober 2004 – komt Paswerk opnieuw in de commissie Middelen ter sprake in het kader van de bespreking van de risicoparagraaf van de gemeentelijke begroting. De commissie vraagt naar het risico dat Paswerk een beroep zal doet op gemeentegelden. In november dat jaar houdt mevrouw Maas, interim-directeur van Paswerk, een presentatie in de commissie Samenleving waarbij ze de commissie wijst op het belang dat Paswerk bij een financiële bijdrage in het tekort en de opbouw van de reserve. De commissie stemt in met het

verzoek van Paswerk. Er wordt meegedeeld dat er voor Paswerk gestreefd wordt naar een NV-vorm nu de fusie met de zusterorganisatie in De Meerlanden is mislukt. In november wordt in de raad gesproken over het verzoek van Paswerk om een extra financiële bijdrage. Gesteld wordt dat er sprake van een slechte exploitatie bij Paswerk. Het college twijfelt ook aan de soliditeit van de meerjarenbegroting, maar geeft Paswerk het voordeel van de twijfel. Uiteindelijk stemt de raad in met het voorstel om gedurende drie jaar een bijdrage aan Paswerk te verschaffen. In september 2005 brengt raadslid E. van Hasselt als lid van het AB van Paswerk de financiële problemen bij Paswerk ter tafel. Besloten wordt dat de discussie hierover zal worden gevoerd in de commissie Samenleving. Uit de commissieverslagen blijkt niet dat dat is gebeurd.

AZK in raad en commissie Bloemendaal, 2002-2006
Op basis van de inventarisatie van de behandeling van (stukken van) de AZK in commissies en raad in de periode 2002-2006 kan worden vastgesteld dat de begrotingen en rekeningen van de AZK nooit op een commissieagenda staan. De begroting over 2003 van de AZK is nooit expliciet in raad of commissie geweest. De jaarstukken en begroting van de AZK worden over het algemeen door de raad steeds voor kennisgeving aangenomen. In 2005 worden de stukken ter afdoening in handen gesteld van het college. Of er een raadsbesluiten zijn gepasseerd waarin de zienswijze van de raad is vastgelegd, is onduidelijk; hetzelfde geldt voor de manier waarop de AZK van de zienswijze op de hoogte wordt gebracht.

HDK in raad en commissie Bloemendaal, 2002-2006
Begroting en jaarrekening
In augustus 2002 behandelt de commissie Middelen de ontwerp-begroting 2003 en de jaarrekening 2001. In dat verband wordt stil gestaan bij de extra kosten vanwege de uittreding van Castricum en het nieuwe MICK (Meld-, Informatie- en Coördinatiecentrum Kennemerland). De punten gaan als hamerpunten naar de eerst volgende raad. De jaarrekening 2002 en de ontwerpbegroting 2004 zijn wel door de gemeente ontvangen maar niet op de agenda van de commissie Middelen noch op die van de raad gezet. Wel is er in juni 2003 een informatieve bijeenkomst van de HDK geweest over financiële aangelegenheden vooruitlopend op de vaststelling van de begroting 2004. In de commissie Middelen van augustus 2004 wordt de jaarrekening 2003 besproken en wordt ingestemd met de bestemming van het overschot (€ 37.000) dat bij de HDK blijft. Het gaat als hamerpunt naar de raad. De ontwerpbegroting 2005 wordt wel ontvangen, maar noch in de commissie Middelen noch in de raad behandeld. Op de lijst van ingekomen stukken van de raad van juni 2005 staan de jaarrekening 2004 en de ontwerpbegroting 2006. Besloten wordt beide stukken ter afdoening in handen van het college te stellen in overleg met de commissie Middelen. In de novembervergadering van de commissie Middelen wordt ingestemd met een door de HDK voorgestelde begrotingswijziging voor het jaar 2005. Dit voorstel gaat als hamerpunt naar de raadsvergadering van december. Met een tweede begrotingswijziging voor 2005, die in januari 2006 in de commissie Middelen behandeld wordt, kan de commissie niet instemmen. Men heeft er bezwaar tegen dat het geld (€ 137.000) dat bij het produkt meningokokken vrijvalt, naar de gemeente Haarlem gaat. Dit punt gaat als bespreekpunt naar de raadsvergadering van januari 2006, waarin een door de HDK gewijzigd voorstel ligt. Ook met dat voorstel kan de raad niet akkoord gaan, hetgeen door de burgemeester aan de HDK meegedeeld zal worden.

Overig
In februari 2004 wordt in de commissie Middelen adhesie betuigd met de kritische brief van de gemeente Zandvoort aan de HDK over de voortdurende kostenstijgingen bij de HDK. Op de lijst van ingekomen stukken van de raadsvergadering van december 2004 staat een notitie van de griffiers van de gemeenteraden in Zuid-Kennemerland over de behandeling van de jaarstukken van de GR's in relatie tot de gemeentelijke P&C-cyclus. Het stuk wordt verwezen naar de commissie Middelen waar het in februari 2005 wordt behandeld en geconcludeerd wordt dat de begrotingen vaak te laat komen om nog goed te kunnen meenemen in de kadernota's van de verschillende gemeenten. In november 2005 behandelt de commissie Middelen een voorstel om de GR van de HDK te wijzigen om zo de P&C-cyclus van de HDK en de gemeenten beter op elkaar te laten aansluiten. Daarbij wordt

opgemerkt dat de gemeenteraden uiteindelijk bepalen wanneer de HDK zijn jaarstukken moet inleveren.

Bloemendaal: analyse/samenvattend
Medio 2004 wordt voor het eerst expliciet aandacht besteed aan de rekening en de begroting van Paswerk. Het AB-lid uit de raad geeft een toelichting op de stukken. Daarnaast is er in vrijwel de hele onderzochte periode de nodige aandacht voor de problemen bij de bedrijfsvoering en de risico's die de gemeente loopt vanwege de deelname aan Paswerk. In 2004 stemt de raad in met het voorstel om gedurende drie jaar een bijdrage aan Paswerk te verschaffen, al heeft men wel twijfels over de soliditeit van de meerjarenbegroting. In september 2005 brengt het AB-raadslid de financiële problemen bij Paswerk ter tafel. Ook de rolverdeling tussen raad en bestuur van Paswerk komt enkele malen aan de orde. De rolopvatting van raads/ABleden is geen gespreksonderwerp van betekenis geweest. Over de AZK en de HDK is veel minder terug te vinden in de verslagen. De begroting en de rekening van AZK en HDK hebben niet altijd raad of commissie gehaald.

4.1.4 ZANDVOORT

Paswerk in raad en commissie Zandvoort, 2002-2006
De aandacht van de raad voor Paswerk is vooral gericht op behandeling van de jaarstukken en de begroting. Bij de commissiebehandeling van de begroting informeert de betrokken wethouder de commissieleden over de ontwikkelingen bij Paswerk. Daarnaast zijn in de onderzochte periode 2002-2006 ook wijzigingen in de begroting en in de regeling evenals een benoeming aan de orde geweest. Noch uit de stukken die ter bespreking voorgelegd zijn, noch uit de schaarse verslagen komt een duidelijk beeld naar voren dat de raad zich richtingbepalend opstelt voor de ontwikkelingen van de regeling.

AZK in raad en commissie Zandvoort, 2002-2006
In alle jaren van de onderzochte periode zijn de begroting en het jaarverslag van de AZK in de raad aan de orde zijn geweest. In het algemeen geldt dat het jaarverslag en begroting na ontvangst zijn voorzien van een ambtelijk advies aan het college van B&W. Het advies over het jaarverslag behelst een korte standaard beschrijving van enkele belangrijke punten hieruit, en geeft op hoofdlijnen inzicht in de bereikte jaarresultaten van AZK. De nadruk wordt daarbij vooral gelegd op de terugbetaling aan Zandvoort. Bij het advies over de begroting ligt het accent vooral op de cijfermatige onderbouwing van de bijdrage van de gemeente Zandvoort aan AZK. Er wordt niet of nauwelijks ingegaan op beleidsmatige aspecten van AZK. In enigszins verkorte vorm, maar met minder informatie, worden de desbetreffende adviezen na instemming van het college doorgeleid naar de raad(scommissie). Daar vindt de behandeling plaats. Daarvan zijn geen notulen beschikbaar, maar het lijkt alleszins gerechtvaardigd te veronderstellen dat de behandeling zich uitsluitend richt op dat wat er in de voorstellen staat. Daarmee lijkt het ook in de raad(scommissie) vooral te gaan over de bijdrage aan en de terugbetaling door AZK. Na de commissiebehandeling vindt er in de raad geen verder discussie plaats. In de stukken is daarop één uitzondering gevonden: het jaarverslag 2004 en de begroting van 2006 zijn in de raad niet als hamerstuk geagendeerd omdat er een besluit genomen moest worden over de wijze van boeking in de boekhouding van de terugbetaling van AZK aan Zandvoort.

HDK in raad en commissie Zandvoort, 2002-2006
De aandacht van de raad en commissie voor de HDK is vooral gericht op behandeling van de jaarstukken en de begroting. Op een aantal momenten wordt ook gesproken over organisatorische zaken en de statuten van de gemeenschappelijke regeling. Noch uit de stukken die ter bespreking voorgelegd zijn, noch uit de schaarse verslagen komt een duidelijk beeld naar voren dat de raad zich richtingbepalend opstelt voor de ontwikkelingen van de regeling.

Zandvoort: analyse/samenvattend
Te concluderen is dat er wat Paswerk betreft beperkte aandacht bestaat voor sturende beleidsbepaling van de organen die de GR's uitvoeren. Daar waar er aandacht wordt geschonken, is deze toch vooral van financieel technische aard, voor de jaarstukken en begroting.

De begroting en jaarstukken van de AZK lijken noch ambtelijk, noch bestuurlijk noch politiek onderwerp van debat te zijn geweest. Sturing van de AZK vanuit de gemeente is niet merkbaar aan de orde. De interesse richt zich zowel bestuurlijk als beleidsmatig primair op de financiële bijdrage aan en/of terugbetaling van het jaarresultaat door AZK. Ook in het geval van de HDK is er slechts in beperkte mate aandacht voor sturende beleidsbepaling van de organen die de GR's uitvoeren. De aandacht is vooral gericht op de jaarstukken en begroting, en is daarmee van financieel technische aard.

4.1.5 HAARLEMMERLIEDE EN SPAARNWOUDE

Paswerk in raad en commissie Haarlemmerliede & Spaarnwoude, 2002-2006

Begroting en rekening

De jaarrekening 2001 en begroting 2003 staan in juni 2002 op de lijst van ingekomen stukken en worden voor kennisgeving aangenomen. In maart 2003 wordt een brief van Paswerk over de aangepaste begroting 2003 voor preadvies in handen van B&W gesteld. Een raadslid noemt het een verhullend stuk, omdat de balans ontbreekt en het onduidelijk blijft welke vergroting van het risico voor de gemeente aan de orde is. De wethouder (lid bestuur Paswerk) geeft aan dat tekorten uit de reserves kunnen worden opgevangen. In juni wordt hierover in de commissie verder gesproken; het raadslid dat in het AB van Paswerk zit, bevestigt het verhaal van de wethouder en voegt eraan toe dat als het slecht blijft gaan er wel een extra bijdrage moet komen van de gemeenten. In de commissie van april 2004 wordt de begroting 2004 en het meerjarenperspectief 2005 tot en met 2008 voor kennisgeving aangenomen. In de raadsvergadering van 27 april wordt het verzoek van Paswerk om commentaar op het conceptjaarverslag en –rekening naar de commissie verwezen. In mei staan de conceptbegroting en –jaarrekening ter kennisname op de lijst van ingekomen stukken van de raadsvergadering. In de commissie van 25 november en de raad van 14 december staat de begroting Paswerk 2005 op de lijst ingekomen stukken. De behandeling wordt doorgeschoven naar 2005. In maart 2005 neemt de raad de strategische koers 2005-2007 van Paswerk ter kennisname aan. Het wordt niet besproken. In de raad van 26 april worden de concept jaarstukken 2004 van Paswerk (ingekomen stuk) doorverwezen naar de commissie. Vervolgens wordt in de raad van 1 november het ingekomen stuk 'Begroting Paswerk 2006' behandeld. In eerste instantie wordt het stuk doorverwezen naar de commissie, maar dan blijkt in de discussie dat er een tijdsprobleem ontstaat. Zienswijzen moeten namelijk binnen zes weken worden ingediend bij het bestuur, wat gezien de gemeentelijke planning behandeling in de commissie zinloos (want te laat) zou maken. Besloten wordt dat raadsleden via de twee vertegenwoordigers zienswijzen kunnen geven, en het stuk toch in de commissie te behandelen. De behandeling in de commissie vindt drie weken later plaats. Gesproken wordt over de inkoop van diensten bij Paswerk (n.a.v. een bezoek in oktober); over de wijziging van de GR (andere wijzigingen dan de eerdere genoemde verandering van het bestuur) en over de begroting. De wethouder kondigt aan dat het verlies over 2005 nog groter zal zijn. De commissie gaat verder akkoord waarbij meespeelt dat de gemeente maar een kleine speler is en de financiële gevolgen slechts gering zijn. In februari 2006 komt de begroting 2006 aan de orde in de commissie. Over de begroting wordt weinig gezegd. Wel wordt een positief beeld geschetst: de bijdrage van de gemeente wordt redelijk genoemd en er wordt gesproken over de mogelijkheid Paswerk een speciale positie bij gemeentelijke aanbestedingen te geven. Ten slotte wordt de verwachting uitgesproken dat Paswerk in 2008 break-even zal draaien.

Rollen raad en bestuursleden Paswerk

Bij het standaardagendapunt 'samenwerkingsverbanden' in de commissievergadering van 5 februari 2004 meldt de wethouder dat zij een gesprek heeft gehad met de interim-directeur van Paswerk over een Plan van Aanpak, en wijst het bestuurslid uit de raad op het tekort in de bijgestelde begroting 2004 van Paswerk. Daarbij zegt zij dat dit nu nog uit reserves kan worden opgehoest, maar wanneer de financiële situatie niet wijzigt zullen gemeenten worden aangesproken op een hogere bijdrage. In maart wordt in de raad gesproken over de aangepaste begroting 2004. Een raadslid constateert dat de risico's voor de gemeente uit het stuk niet duidelijk worden, en stelt dat het de rol van de raad is om daar alert op te zijn. In de eerstvolgende commissievergadering meldt het raadslid dat in het AB van Paswerk zit dat als het slecht blijft gaan er wel een extra bijdrage moet komen van de gemeenten. Als

vervolgens in mei 2004 de conceptbegroting en –jaarrekening op de lijst van ingekomen stukken van de raadsvergadering staan, wordt er een vraag gesteld over hoe en door wie de gemeente vertegenwoordigd is in het DB. De wethouder beantwoordt de vraag. In juni meldt het Paswerk-bestuurslid uit de raad in de commissie dat in het Paswerkbestuur het jaarverslag 2003, de exploitatie 2004 en de financiële toekomst van Paswerk zijn besproken. Zij constateert verder dat het financieel gezien nog altijd zwaar weer is bij het werkvoorzieningsschap. In augustus wordt bij het commissie-agendapunt 'samenwerkingsverbanden' wederom over Paswerk gesproken. De wethouder noemt de situatie uiterst zorgelijk en zegt dat een extra financiële bijdrage onontkoombaar is. In september wordt in de raad voorgesteld dat de interim-directeur een presentatie houdt over de nieuwe koers van Paswerk. In oktober spreekt de wethouder in de commissie opnieuw over de financiële problematiek met de toezegging de commissie te blijven informeren. In de begrotingsraad van 9 november vindt vervolgens een discussie plaats over Paswerk. De fractie waar ook het raadslid uit komt dat in het bestuur zit, noemt de situatie een debacle. Een andere fractie valt daarover omdat juist dat raadslid van de situatie op de hoogte zou moeten zijn. Als dit raadslid de situatie niet alleen had kunnen keren; had toch minimaal de wethouder (lid van het DB) moeten ingrijpen, zo luidt de stelling waaraan verder geen consequenties aan worden verbonden. In januari 2005 geeft de interim-directeur van Paswerk een presentatie in de commissie. De commissie adviseert de financiële bijdrage te verhogen, en de wethouder zegt verheugd te zijn dat de raad de schuld voor de problemen niet bij het bestuur legt. Als de commissie in mei spreekt over de reorganisatiekosten van Paswerk wordt opgemerkt dat de vragen uit de raad geen invloed hebben op het te nemen besluit door het bestuur. In augustus van dat jaar meldt het raadslid/bestuurslid in de commissie dat de wens bestaat de bestuurssamenstelling van Paswerk te wijzigingen om meer continuïteit te verkrijgen. Bij de behandeling van de Begroting Paswerk 2006 in de raad van november wordt gedebatteerd over het feit dat er een tijdsprobleem bestaat ten aanzien van de behandeling, Een raadslid beklaagt zich over de gang van zaken, en stelt dat als de gemeente de stukken ontvangt nadat de commissievergadering is geweest, de raad pas een vergadering later kan instemmen. Omdat het vergaderschema van de raad het zo onmogelijk maakt binnen zes weken te reageren, wordt besloten dat raadsleden via de twee bestuursleden/vertegenwoordigers zienswijzen kunnen geven. De raad besluit het stuk toch in de commissie te behandelen.

Overig
Vanaf 2003 wordt in raad en commissie geregeld gesproken over de problemen die bij Paswerk spelen. In de raad van maart 2003 geeft de wethouder (bestuurslid) aan dat het voor het eerst minder goed gaat. In juni komt dit ook in de commissie aan de orde. In de commissie van februari 2004 meldt de wethouder dat zij een gesprek heeft gehad met de interim-directeur en dat er een ambitieus Plan van Aanpak opgesteld is om binnen één jaar weer een gezond bedrijf te verkrijgen. In juni bespreekt de commissie de financiële toekomst van Paswerk. Bij die gelegenheid constateert de wethouder dat het financieel gezien nog altijd zwaar weer is bij Paswerk, en meldt ze dat de interim-directeur aanblijft tot 1 januari 2005 omdat de directiebenoeming in verband met een mogelijke fusie met de AM–groep is opgeschort. In augustus en oktober komen de problemen bij Paswerk ter sprake in de commissie. De wethouder noemt de situatie 'uiterst zorgelijk'. Ook in de begrotingsraad van november wordt de situatie bij Paswerk besproken. In de commissie van 13 januari 2005 geeft de interim-directeur van Paswerk een presentatie. In de raad van februari komen een conflict tussen OR en directeur van Paswerk en de voorbehouden van Haarlem aan de orde. In de commissie van die maand wordt gemeld dat Paswerk wat uit het financiële dal lijkt te komen. In april wordt in de aanstelling van een nieuwe directeur meegedeeld. In mei spreekt de commissie over de reorganisatiekosten.

AZK in raad en commissie Haarlemmerliede & Spaarnwoude, 2002-2006
De Gemeenschappelijke Regeling AZK staat - net als alle ander samenwerkingverbanden waar de gemeente in deelneemt – maandelijks op de agenda van de commissie. De vertegenwoordiger informeert de commissie desgewenst over ontwikkelingen. Over het algemeen gaat dit over inhoudelijke zaken. Uit de onderzochte notulen blijkt dat er in de periode 2002-2006 weinig inhoudelijk is gesproken over de AZK. In 2002 wordt een begrotingswijziging voor het lopende jaar voor kennisgeving aangenomen. Hetzelfde gebeurt met de begroting 2003 en de jaarrekening 2001. In 2003 wordt naar aanleiding van de ontvangst van begroting 2004 en rekening 2002 kort gesproken

over risico's voor bijbetalen door de gemeente. In 2004 staan de begroting 2005 en een bestemmingsvoorstel van het overschot over 2003 op de lijst van ingekomen stukken van de raad van juni. De stukken worden zonder bespreking ter kennisname aangenomen. Als het jaarverslag over 2004 in juni 2005 op de lijst van ingekomen stukken staat, wordt aan de portefeuillehouder gevraagd wat deze GR nu eigenlijk inhoudt. De stukken worden deze begeleid door een collegenotitie waarin ingegaan wordt op de financiële gevolgen voor de gemeente. In juli komen een brief van de AZK (en een brief van de gemeente Zandvoort) over de verhoging van tarieven op de lijst van ingekomen stukken, met doorverwijzing naar de commissie. De stukken komen echter niet terug in de commissie.

HDK in raad en commissie Haarlemmerliede & Spaarnwoude, 2002-2006
Ook de HDK staat maandelijks op de agenda van de commissie. De vertegenwoordiger informeert de commissie desgewenst over ontwikkelingen. Over het algemeen gaat dit over inhoudelijke zaken zoals oefeningen en het opheffen van discongruentie. In 2002 worden de jaarrekening over 2001, de begroting voor 2003 en een begrotingswijziging door de HDK aan het college gericht en ook alleen daar behandeld. In de commissievergadering van augustus dat jaar wordt gesproken over de invoering van het project Versterking Brandweer en de uittreding van Castricum. De wijziging van de regeling in verband met het uittreden van Castricum wordt in 2003 zonder bespreking akkoord bevonden. In de commissie worden in juni dat jaar de begroting voor 2004, een begrotingswijziging en de jaarrekening over 2002 voor kennisgeving aangenomen. Dit gebeurt op basis van een ambtelijk advies waarin aangegeven wordt dat er geen financiële consequenties voor de gemeente zijn. In 2004 worden de planning voor de begrotingsbehandeling en een brief van Zandvoort over dit onderwerp ook voor kennisgeving aangenomen. De begroting 2005 staat in juni 2004 op de lijst van ingekomen stukken van de raadsvergadering met een begeleidende brief van het afdelingshoofd. Dit is de eerste keer in de onderzoeksperiode dat de jaarstukken van de HDK op de agenda van de raad verschijnen. De begroting 2005 en de jaarrekening 2003 komen, vergezeld van een collegenota op de lijst van ingekomen stukken, waarop de commissie het college vraagt een en ander af te doen. In 2005 staan de jaarrekening 2004 en ontwerp-begroting 2006 van de HDK op de lijst van ingekomen stukken van de raad van juni. Het wordt zonder bespreking voor kennisgeving aangenomen, wederom inclusief een brief van Zandvoort over dit onderwerp. Ook nu is dit gebaseerd op een collegenota. Wel gaat er deze keer een brief uit namens de raad waarin het voor kennisgeving aannemen wordt gemeld. In december 2005 staan twee brieven van de HDK (wijziging regeling en wijziging begroting) op de lijst van ingekomen stukken; ze worden voor preadvies in handen van het college gesteld. Het college licht toe dat de inhoud van de brieven geen financiële gevolgen heeft. De stukken komen niet meer terug in commissie of raad.

Haarlemmerliede & Spaarnwoude: analyse/samenvattend
De GR's vormen maandelijks een vast agendapunt in de commissie, waarmee ze relatief vaak besproken worden in de commissies. In het algemeen wordt kennis genomen van de begrotingen, jaarrekeningen en (organisatorische) ontwikkelingen. Besproken wordt wat de gevolgen zijn voor de gemeente(-begroting). Begrotingen en jaarrekeningen van AZK en HDK worden in de raad over het algemeen zonder bespreking ter kennisname aangenomen. Paswerk komt vooral vanaf 2004 uitvoeriger aan bod, waarbij vooral de betrokken wethouder en – in mindere mate - het AB-lid uit de raad de raadsleden informeren. Tijdens een discussie in de raad over de problemen bij Paswerk spreekt een fractie zich negatief uit over het feit dat het 'eigen' AB-lid uit de raad blijkbaar onvoldoende op de hoogte was van de situatie. Als dit raadslid de situatie niet alleen had kunnen keren; had toch minimaal de wethouder (lid van het DB) moeten ingrijpen. Het is de enige keer dat uit de notulen blijkt dat de raad zijn eigen Paswerkbestuurders op hun bestuurlijke taken aanspreekt.
De rolopvatting van de bestuurders is geen onderwerp van discussie geweest, en de gemeenteraad heeft het in de onderzochte periode niet nodig gevonden boodschappen mee te geven aan de vertegenwoordigers van de gemeente in de besturen van deze GR's.

4.1.6 BENNEBROEK

Paswerk in raad en commissie Bennebroek, 2002-2006

Begroting en rekening

In juni 2002 wordt de ingekomen brief van Paswerk m.b.t. de accountantsverklaringen bij jaarstukken van Paswerk door de raad voor kennisgeving aan genomen. In april 2003 staat de concept aangepaste begroting 2003 van Paswerk als ingekomen stuk voor de raad met het voorstel deze voor kennisgeving aan te nemen. Er worden opmerkingen gemaakt over de slechte vooruitzichten van Paswerk. In juni wordt het collegebesluit aangaande de conceptbegroting 2004 van Paswerk door de raad voor kennisgeving aangenomen. In april 2004 wordt een mededeling van Paswerk over de aangepaste begroting 2004 door de raad voor kennisgeving aangenomen. In dezelfde maand wordt het Plan van aanpak van Paswerk (de koers voor Paswerk 2004-2006) voor kennisgeving aangenomen, en worden de concept-jaarstukken van Paswerk over 2003 ter afdoening in handen gesteld van burgemeester en wethouders. In januari 2005 wordt tijdens de raadsvergadering opgemerkt dat in Haarlem en Heemstede de raad de begroting van Paswerk heeft besproken. De wethouder zegt daarop dat ze eerder die dag aanwezig was bij de vergadering van het DB van Paswerk, en kondigt een brief aan van Paswerk waarin men stelt dat deze begroting als concept moet worden beschouwd. Een raadslid vraagt zich af of een conceptbegroting wel voldoende basis is om een oordeel te vormen over Paswerk. De voorzitter stelt dat dit een gebruikelijke gang van zaken is. De vertraging in behandeling is veroorzaakt doordat er binnen de gemeente vragen over de begroting waren. De gedachte was die eerst voor te leggen aan Paswerk om daarna pas met het stuk naar de raad te komen. De wethouder stelt dat het niet lukt de begroting in februari nog te behandelen, de doorlooptijd voor stukken is zodanig lang dat het maart wordt. De voorzitter van de raad merkt op dat de begroting nu als conceptbegroting ter advisering zal worden voorgelegd. In de volgende raadscyclus zal dat concept behandeld worden en dan ligt ook het onderzoek van Haarlem bij de stukken. In april wordt over de begroting Paswerk 2005 door de raad zonder beraadslaging en hoofdelijke stemming conform het voorstel besloten. Op 17 november wordt de Paswerkbegroting voor 2006 door de raad voor nadere advisering in handen gesteld van burgemeester en wethouders. Opgemerkt wordt dat in de aanbiedingsbrief van Paswerk gevraagd wordt te reageren voor 16 november. Gevraagd wordt of ervan uit mag worden gaan dat dat is gebeurd en dat de raad door de wethouder zal worden geïnformeerd over de toestand bij Paswerk in 2005 en 2006. Aanvullend wordt opgemerkt dat de begroting, waarop gereageerd moest worden, niet bij de stukken zat. De wethouder stelt dat de meeste GR's te laat zijn met verzoeken om commentaar, en dat het stuk van Paswerk in de komende raadsvergadering wordt behandeld. Op dat moment ligt er ook een advies van de ambtelijke staf en dan pas is volgens de wethouder een discussie zinvol. In december 2005 ligt een raadsvoorstel voor om de Conceptbegroting Paswerk 2006 voor kennisgeving aan te nemen.

Rollen raad en bestuursleden Paswerk

Tijdens de korte bespreking van de (aangepaste) begroting in april 2003 zegt de VVD-fractie dat het noodzakelijk is precies na te gaan wat de gemeenschappelijke regeling inhoudt voor Bennebroek. De fractie vraagt de Bennebroekse vertegenwoordigers die in het bestuur van Paswerk zitten om in de commissievergadering de zaken nader toe te lichten. 'Je moet dit goed in de gaten te houden, want ook Paswerk dreigt de gemeente erg veel geld te gaan kosten' aldus VVD-fractielid Joustra. Mevrouw Wubbe (raadslid en lid van het AB van Paswerk) zegt toe dat zij haar best zal doen binnen het bestuur. Een ander raadslid stelt dat dat de rol is van de vertegenwoordigers van de gemeente in de verschillende gremia, en dat je ze daar eigenlijk niet speciaal om hoeft te vragen. In mei wordt in de raad opgemerkt dat mevrouw Wubbe heeft toegezegd in het bestuur van Paswerk de zorgen van Bennebroek te uiten, en dat de wethouder dat ook voortdurend zou doen. In de raad van juni stelt mevrouw Wubbe dat zij op de vergadering van het AB van Paswerk de zorgen van de raad heeft overgebracht over de financiële situatie bij Paswerk. Op de opmerking van een raadslid dat er op directieniveau sprake is van een puinhoop en ruzie reageert Wubbe dat daar ook over gesproken is, dat zij niet kan ingaan op details maar dat de wethouder daar wellicht meer over kan vertellen. In het kader van de ingekomen stukken wordt opgemerkt dat het onbegrijpelijk is dat het college geen aanleiding zag opmerkingen te maken over de conceptbegroting 2004 van Paswerk. Raadslid Brogt vindt dat vreemd aangezien het hier gaat om een gemeenschappelijke regeling, waarbij de financiële situatie verslechtert. 'Er is alle reden tot zuinigheid en daar zou het college Paswerk best op kunnen

wijzen', aldus Brogt. De voorzitter antwoordt dat de opmerking over Paswerk zeker door de portefeuillehouder zal worden overgebracht. De voorzitter merkt op dat de portefeuillehouder zich flink roert in het bestuur van Paswerk. In de besloten raad van 18 september vraagt VVD-raadslid Joustra of de wethouder nog een nadere toelichting kan geven over de problemen bij Paswerk. De wethouder doet dat, en gaat daarbij in op de wisselingen in de directie. Over de rol van het bestuur zegt ze dat vanaf het moment dat het bestuur op de hoogte was van de moeilijkheden adequaat is opgetreden. Als in juli 2004 in de raad wordt gesproken over de problemen bij Paswerk, zegt wethouder Kal dat het DB vrij snel heeft ingegrepen in een situatie die nog moeilijker was dan in eerste instantie kon worden vermoed. De voorzitter van de raad merkt op dat de vergaderingen van het bestuur Paswerk openbaar zijn, en zegt dat het wellicht goed is om in die vergaderingen eens kritische vragen te stellen. In januari 2005 komt de (concept) begroting in de raad ter sprake. De wethouder zegt bij die gelegenheid dat een gemeente op grond van een gemeenschappelijke regeling weinig anders dan een begroting volgen. Als in december 2005 een raadsvoorstel voorligt om de conceptbegroting Paswerk 2006 voor kennisgeving aan te nemen, merkt een raadslid op dat er in het raadsbesluit wordt gesproken over instemmen, terwijl het volgens zijn fractie gaat het om kennisnemen van. De wethouder antwoordt dat dit in principe zo is, maar dat hij Paswerk ook wil laten weten wat de gevoelens van de raad zijn.

Overig
In de raad van juli 2004 zegt dhr Joustra te hebben gelezen dat er (wederom) problemen zijn bij Paswerk. Wethouder Kal merkt op dat in de laatste bijeenkomst van het DB, en later van het AB, is gemeld dat de situatie toch zorgelijker is dan in eerste instantie werd gedacht. Een quick scan leerde dat de aannames van Paswerk niet uitkomen. Van de nieuwe directieleden is er inmiddels weer één opgestapt. Het bestuur kijkt hoe die functie weer kan worden ingevuld, mogelijk nu als staffunctie. Mw Verdonk neemt aan dat het DB beleidsbepalend is bij het aansturen van Paswerk. Hoe kan het dan dat het iedere keer voor miljoenen uit de hand loopt? Het meest zorgelijke vindt ze dat de gemeenten te zijner tijd zullen opdraaien voor de tekorten van Paswerk. Wethouder Kal stelt dat dit DB een half jaar na aantreden de zorgelijke situatie heeft onderkend en in de kast ook nog een aantal lijken aantrof. Er is een nieuwe directie aangesteld. Dat één van de directieleden nu kiest voor een andere functie heeft vooral te maken met de ingewikkeldheid van deze functie. Daarom ook wordt gekeken naar een andere constructie.

AZK in raad en commissie Bennebroek, 2002-2006
In de raad van maart 2002 wordt de 1e begrotingswijziging van de AZK ter kennisgeving aangenomen. In september gebeurt hetzelfde met het jaarverslag over 2001. De begroting voor 2004 en het jaarverslag over 2002 worden in juni 2003 ter afdoening in handen gesteld van B&W. Daarbij wisselen een raadslid en de wethouder van gedachten over het feit dat Bennebroek ondanks de overgang naar De Meerlanden nog een bijdrage moet betalen aan het Vost. De conclusie is dat het op dat moment voordeliger lijkt het contract met het Vost uit te dienen dan om er voortijdig uit te stappen. In juni 2004 wordt het ontwerp-jaarverslag 2003 en de bijbehorende accountantsverklaring voor kennisgeving aangenomen. In september dat jaar gebeurt dat ook met de begroting voor 2005 en de bestemming overschot. Bij die gelegenheid merkt een raadslid op dat Bennebroek geen gebruik meer maakt van het Vost, maar nog wel verplichtingen heeft die via De Meerlanden lopen. De vraag hoe lang die verplichting nog loopt, beantwoordt de wethouder met de melding dat er onderhandelingen zijn over toetreding van Haarlem tot De Meerlanden, waarmee ook de bijdrage voor het Vost waarschijnlijk kan worden afgerond. Het raadslid vraagt een korte notitie hierover. In juni 2005 wordt het jaarverslag 2004 van de AZK voor nadere advisering in handen gesteld van burgemeester en wethouders.

HDK in raad en commissie Bennebroek, 2002-2006
In september 2002 wordt een brief van de HDK inzake de regeling gevolgen uittreden Castricum ter afdoening in handen gesteld van burgemeester en wethouders. Uit de notulen van het jaar 2003 blijkt niet dat de HDK aan de orde is gekomen. In maart 2004 wordt het collegebesluit over het jaarverslag 2002 van de HDK voor kennisgeving aangenomen. Hetzelfde gebeurt in april met de nieuwsbrief C2000 Kennemerland die de HDK de raad heeft toegestuurd. Eveneens in april wordt een ontvangen

afschrift van een brief van de Griffier van de gemeente Zandvoort aan de HDK (betreffende de termijnen van financiële stukken) voor kennisgeving aangenomen. Een raadslid zegt dat haar fractie de brief onderschrijft: men vindt dat raadsleden stukken tijdig moet krijgen met het oog op de gemeentelijke kaderbrief. In september 2004 wordt het collegebesluit inzake het jaarverslag 2003 van de HDK voor kennisgeving aangenomen. In juni 2005 worden de jaarrekening 2004 en de ontwerp-begroting 2006 van de HDK voor nadere advisering in handen gesteld van burgemeester en wethouders. In de commissie van september staat de jaarrekening van de HDK over 2004 op de agenda; alle fracties geven een positief advies. In oktober wordt mevrouw Van der Stroom-van Ewijk (toen waarnemend burgemeester van Bennebroek) door de raad gekozen als lid van het AB van de HDK namens de gemeente Bennebroek. In dezelfde vergadering wordt conform het voorstel besloten over de Jaarrekening van de HDK over 2004. In de raad van 17 november worden twee ingekomen stukken van de HDK ter afdoening in handen gesteld van burgemeester en wethouders. Het gaat om een verzoek van de HDK om een reactie inzake een begrotingswijziging voor 2005 en om een verzoek om een zienswijze inzake een voorgestelde wijziging in de gemeenschappelijke regeling. Een raadslid merkt op dat eerst gevraagd wordt om een zienswijze van de raad terwijl verderop staat dat dit niet nodig is omdat alles budgettair neutraal geschiedt. Het raadslid stelt dat het om een zienswijze gaat op een begroting die de raad niet kent en nog niet kon inzien. Verder vraagt hij zich af wat het college vindt van de wijziging in de gemeenschappelijke regeling HDK. De voorzitter zegt toe dat hij de raad schriftelijk zal informeren over de wijze van afdoening van de verschillende stukken. Het college zal de HDK een reactie geven op de voorgestelde wijziging in de gemeenschappelijke regeling. In dezelfde vergadering wordt de benoeming van de voorzitter van de raad tot lid van het AB van de HDK als agendapunt toegevoegd.

Bennebroek: analyse/samenvattend
Uit de notulen ontstaat niet de indruk dat begroting en rekening van Paswerk, AZK en HDK in de onderzochte periode uitvoerig in de raad of de commissie aan de orde is gekomen. Tot 2005 worden de stukken van Paswerk voor kennisgeving aangenomen. In 2005 ontstaat een discussie over de beschikbare tijd om de concept-begroting van Paswerk te bestuderen en te bespreken. Er is wel aandacht voor de problemen bij het werkvoorzieningschap. Op verschillende momenten wordt aan de Bennebroekse Paswerkbestuurders gevraagd om in de commissievergadering de gang van zaken bij Paswerk nader toe te lichten. Vooral de wethouder doet geregeld verslag van de problemen bij Paswerk, waarbij ze ingaat op de wisselingen in de directie en de rol van het bestuur. Het bestuurslid uit desgevraagd de zorgen van Bennebroek in het AB. Opvallend is verder dat een raadslid het onbegrijpelijk noemt dat het college geen aanleiding zag opmerkingen te maken over de conceptbegroting van Paswerk. Dit doet vermoeden dat het het betroffen raadslid onvoldoende duidelijk is dat het aan de raad en niet aan het college is om te reageren op de conceptbegroting van een GR.
Aan de HDK en AZK is in de onderzochte periode inhoudelijk veel minder aandacht besteed.

4.2 ALGEMEEN BEELD VAN ALLE BETROKKEN GR'S IN DE ONDERZOCHTE ZES GEMEENTEN VOLGENS DE INTERVIEWS

In deze paragraaf worden de bevindingen van de interviews gepresenteerd. Begonnen wordt met de hamvraag: in hoeverre vindt men dat raadsleden sturing en controle kunnen uitoefenen op GR's? Vervolgens wordt ingegaan op de problemen die worden geconstateerd bij sturing en controle en bij de (vermeende) oorzaken. Daarna wordt ingegaan op de vraag hoe er in de praktijk gebruik wordt gemaakt van de vijf directe controleinstrumenten.

4.2.1 KUNNEN RAADSLEDEN STUREN?
Op de vraag in hoeverre raadsleden in de praktijk sturing en controle kunnen uitoefenen op GR's luidt het antwoord in veel gevallen dat de invloed van raadsleden op GR's zeer beperkt is of zelfs geheel ontbreekt.
Over de vraag in hoeverre sturing en controle formeel mogelijk zijn, lopen de opvattingen echter uiteen. Veel van de gesproken raadsleden concluderen dat er (te) weinig mogelijkheden zijn.

Uitzondering daarop wordt gevormd door een raadslid/Paswerkbestuurder uit een kleinere gemeente, die van mening is dat de raad voldoende sturingsmogelijkheden heeft en dat ook de controle vanwege de beschikbare deskundigheid binnen de raad goed mogelijk is. Vanuit de overige respondenten klinkt geregeld de opmerking dat er weliswaar voldoende controlemogelijkheden bestaan, maar dat daarvan vaak onvoldoende gebruik wordt gemaakt

4.2.2 PROBLEMEN BIJ STURING EN CONTROLE

In deze paragraaf worden de door de respondenten aangedragen problemen bij sturing en controle van GR's besproken.

Afstand

Gemeentelijke activiteiten die worden ondergebracht bij een GR komen op grotere afstand van de raad te staan. Deze afstand maakt sturing en controle moeilijker. De afstand die bestaat tussen raad en bestuur maakt beïnvloeding omslachtig: een raadslid moet voor het eigen standpunt een meerderheid vinden in de eigen fractie en vervolgens in de eigen raad, waarna de 'eigen' bestuursleden de zienswijze van de raad kunnen inbrengen in de bestuursvergaderingen van de GR zonder de garantie dat daar een meerderheid wordt gevonden. Als gevolg van deze getrapte vorm van beïnvloeding vindt volgens veel respondenten nauwelijks sturing op inhoud plaats, waardoor er op GR-zaken minder invloed is dan op 'gewone' gemeentezaken. Opvallend is dat het vooral raadsleden van de kleinere gemeenten zijn die dit geluid laten horen. In de praktijk blijkt overigens dat de geconstateerde afstand soms in grote stappen kan worden overbrugd. Zo gebeurt het dat er bij crises niet via het AB wordt gehandeld maar rechtstreeks tussen gemeentebestuur en DB, en komt het voor dat een AB-lid dat iets wil veranderen daarvoor met een lid van het DB onderhandelt.
De afstand zorgt er ook voor dat GR's niet altijd als een onderdeel van de eigen gemeente worden gezien, maar als een zelfstandig 'bedrijf': ruim de helft van de respondenten beschouwt een GR desgevraagd eerder als een onafhankelijke organisatie dan als een eigen of gedeelde gemeentelijke dienst of afdeling. Uit de gesprekken blijkt dat er in veel situaties – zeker als er sprake is van financiële problemen - gedacht wordt in termen van wij-zij. Volgens de directie van een van de GR's zijn raadsleden en bestuursleden zich er niet altijd van bewust dat de GR een model van verlengd lokaal bestuur is en dat de deelnemende gemeenten geacht worden in die regeling te participeren.

Zwak bestuur

En ander probleem bij sturing en controle is volgens sommige respondenten het gebrekkige functioneren van het bestuur, waardoor het niet altijd even duidelijkheid is waar de eindverantwoordelijkheid ligt. Dit brengt het risico met zich mee dat het management van de GR teveel zijn eigen weg kan gaan, zodat de GR in feite onbestuurbaar wordt. Het gebrekkig functioneren van het bestuur zou onder andere worden veroorzaakt door discontinuïteit in het bestuur; vooral de samenstelling van het AB van Paswerk kent volgens veel respondenten een groot verloop. Bovendien wordt geconstateerd dat niet alle Paswerk AB-leden even trouwe bezoekers van de bestuursvergaderingen zijn. Ook het feit dat AB-leden van Paswerk de vergaderingen onderling niet voorbereiden, leidt er volgens de respondenten toe dat het bestuur zwak is. Over de HDK en AZK wordt opgemerkt dat er in de praktijk nauwelijks onderscheid bestaat tussen DB en AB, waardoor de controlerende functie van het AB in feite niet bestaat.

Verwarring over rollen raad en bestuurders

De 'dubbele-petten-problematiek' is in veel interviews uitvoerig aan de orde geweest. Verschillende respondenten geven aan dat de bestuurlijke constructie waarbij raadsleden in het bestuur van een GR zitten niet bij het dualisme past, omdat ze als raadsleden worden geacht het beleid te boordelen dat ze zelf als GR-bestuurder hebben vastgesteld.
Een algemener geldend probleem is dat van de loyaliteitsspagaat: GR-bestuurders worden geacht primair de belangen van de GR te dienen, terwijl dezelfde personen in hun rol als college- of raadslid het belang van de eigen gemeente voorop hebben staan. Net als uit het dossieronderzoek blijkt uit de gesprekken dat er in de praktijk tussen en binnen gemeenten verschillende rolopvattingen bestaan. Sommige raadsleden zien de eigen bestuurders als directe vertegenwoordigers van de raad en daarmee als doorgeefluik van de gemeentelijke standpunten, terwijl anderen zich nauwelijks bewust lijken te

zijn van de mogelijkheid om via de lokale vertegenwoordiging invloed uit te oefenen. Het ene bestuurslid zegt dat een bestuurslid geen opdracht van de raad kan meenemen, omdat het raadslid in het bestuur zit puur en uitsluitend ten behoeve van de GR en niet om de belangen van de raad te behartigen. Volgens die redenering is de directe invloed van de raad op het AB of DB beperkt of zelfs geheel afwezig. Een ander bestuurslid stelt dat die invloed er juist wel is omdat de eigen bestuurder juist in het bestuur zit om de belangen van de raad te behartigen. Zij geven wethouders of – in geval van Paswerk – raadsleden die in het bestuur zitten opdrachten mee, waarbij men ervan bewust is dat het soms om niet uitvoerbare opdrachten gaat. Enkele respondenten merken op dat een individueel bestuurslid maar een klein onderdeeltje is in het hele bestuur en daarom sowieso weinig of geen invloed kan uitoefenen.
De problematiek van de rolopvattingen wordt door veel respondenten – met name raadsleden - een van de belangrijkste tekortkomingen van de GR genoemd. Opvallend is dat sommige respondenten – zonder uitzondering collegeleden – aangeven dat dit soort loyaliteisvraagstukken bij uitstek bij het politieke metier hoort.

Beperkte bevoegdheden raad
De beperkte bevoegdheden die raadsleden hebben ten opzichte van GR's wordt door verschillende respondenten als een belangrijk probleem bij de sturing en controle ervaren. Uit de interviews blijkt dat meerdere raadsleden niet volledig beseffen wat de consequenties zijn van deelname aan een GR waardoor men verkeerde verwachtingen heeft over bevoegdheden met betrekking tot sturing en controle. Het feit dat de raad alleen zijn gevoelens over de begroting van een GR kenbaar mag maken maar hem niet kan aannemen of afkeuren is zo'n consequentie die volgens sommige respondenten niet alle raadsleden altijd even duidelijk is. Dergelijke beperkingen van directe invloed worden de raadsleden door schande en schande duidelijk, zo zegt een raadslid dat tevens bestuurslid van een GR is: 'Raadsleden realiseren zich niet dat het bestuur van een GR autonoom besluiten neemt waarvan de nadelige financiële gevolgen wel voor de gemeenten zijn, die gewoon moeten betalen.' Een collegelid stelt dat 'de kennis over het juridische kader van GR's bij raadsleden zo goed als afwezig is'. Uit de gesprekken met de collegeleden bleek dat zij meer besef hebben van de financiële consequenties en risico's die deelname aan een GR's met zich meebrengen.

Informatieverstrekking onvoldoende en onvoldoende transparant
Met betrekking tot de informatieverstrekking valt op, dat raadsleden aangeven dat er veel vasthoudendheid en initiatief nodig is om de informatie te krijgen die zij nodig hebben om de gang van zaken bij een GR te beoordelen. Een aantal respondenten heeft aangegeven dat dit soms pas na lang aandringen lukt. Zo kwam de goede informatie over Paswerk in een van de gemeenten pas boven water nadat eerst op raadsvragen onbevredigende antwoorden waren gekomen die weer tot nadere vragen leidden. Pas door de antwoorden op die vragen kreeg de raad goed inzicht in de problematiek bij Paswerk. Mede op basis van dergelijke ervaringen is een deel van de raadsleden onder de respondenten van mening dat de raden alleen bij de begrotingen en jaarrekeningen goed en meestal tijdig worden geïnformeerd, maar dat men daarnaast weinig ontvangt. 'Beleidsstukken worden bijna altijd op ambtelijk niveau afgekaart, waarna de raad alleen nog maar ja of nee kan zeggen, waarbij nee zeggen vaak niet goed mogelijk is', aldus een raadslid. Een collegelid weerlegt deze stellingname: 'Raadsleden krijgen de juiste informatie maar kijken vooral hoe ze zo min mogelijk kunnen betalen; in de rest verdiepen ze zich niet.'
De te bestuderen stukken worden over het algemeen niet moeilijker of minder moeilijk gevonden dan de reguliere gemeentelijke P&C- en beleidsstukken. 'Een doorsnee raadslid moet ermee uit de voeten kunnen' zo zegt een raads/bestuurslid, 'en voor ingewikkelde zaken doet men een beroep op de specialist van de fractie'. De geboden ambtelijke ondersteuning blijkt per gemeente te verschillen. De transparantie van de stukken laat volgens sommigen te wensen over. 'Je krijgt genoeg cijfers, maar de duiding is te mager', zegt een raadslid hierover. De stukken zouden daardoor geen zicht bieden op de gang van zaken rond de bedrijfsvoering van de GR's. 'Tussen de regels lezen is moeilijker', zo verwoordt een collegelid zijn mening over dit thema.

Te weinig aandacht voor GR's
Volgens sommige respondenten laten raadsleden mogelijkheden voor sturing en controle liggen vanwege gebrekkige belangstelling. 'De interesse bij raadsleden voor het functioneren van een GR is niet groot; dat komt pas als er tekorten ontstaan,' aldus een collegelid. De mening van deze respondent wordt door anderen onderschreven: zij wijzen erop dat er pas echt aandacht voor Paswerk kwam toen daar een crisis ontstond die financiële consequenties voor de betrokken gemeenten met zich meebracht; voor de HDK en AZK is de belangstelling – bij gebrek aan ernstige financiële problemen - nog altijd gering Een paar respondenten merken daarbij op dat dit verschijnsel zich niet exclusief bij GR's voordoet, maar dat dit bij alle politieke onderwerpen speelt.

Weinig tijd
Een aantal respondenten merkt op dat het veel tijd kost om invloed te kunnen uitoefenen op GR's. De GR-stukken wedijveren met andere gemeentelijke stukken om de aandacht en de beperkte beschikbare tijd van raadsleden, en eindigen daarbij niet altijd bovenaan de prioriteitenlijst. Opgemerkt wordt dat de GR-stukken bij die afweging een zelfde positie innemen als 'gewone' gemeentelijke stukken; ze delven dus niet per definitie het onderspit. De termijnen die gelden rond de behandeling van de P&C-stukken van GR's worden zelden als problematisch genoemd.

4.2.3 STURINGS- EN CONTROLEINSTRUMENTEN IN DE PRAKTIJK
Als gevraagd wordt hoe de raad invloed kan uitoefenen op het AB van GR's, worden de directe instrumenten 4 (Politieke controle door informatieplicht, verantwoording en terugroeping) en 5 (Financiële controle door de betrokkenheid van de raad bij het vaststellen van de begroting) door veel respondenten spontaan genoemd. Of en hoe er van de overige instrumenten gebruik wordt gemaakt is naar aanleiding van de gestelde vragen aan de orde gekomen. In deze paragraaf wordt van elk van de vijf gedefinieerde directe instrumenten bekeken of, hoe en in hoeverre er gebruik van wordt gemaakt.

1: *Bepaling door de raad van het doel van de regeling en toekenning van de bevoegdheden om dit doel te bereiken*
De bestaansreden van de GR's is de meeste respondenten duidelijk, de formele doelstellingen minder. In geval van Paswerk en de HDK geven sommige respondenten aan dat het gaat om het uitvoeren van wettelijke taken; de doelstelling van de AZK is minder bekend. Uit de gesprekken ontstaat de indruk dat men de GR's beschouwt als iets wat er altijd al was zonder dat men zich afvraagt welk doel het dient en of dat doel ook wordt behaald. Dat laatste wordt bevestigd door het feit dat er vanuit de gemeenten weinig initiatieven bestaan om de doelstellingen te evalueren en deelname te heroverwegen. Uitzondering daarop lijkt de AZK, waarvan verschillende gemeenten zich afvragen of het nog wel rendabel is om te blijven deelnemen. Opvallend is dat die discussie wordt gevoerd zonder dat de vraag wordt gesteld of kostenvoordelen de belangrijkste doelstelling van de GR is.
Als het gaat om bevoegdheden dan is het de meeste respondenten wel duidelijk dat het AB formeel het hoogste gezag van een GR is. Aangenomen wordt dat de bevoegdheden van de directie van de GR is geregeld in een directiestatuut. De overgrote meerderheid van de respondenten geeft echter aan dat – vooral in het geval van Paswerk – het DB bepaalt en het AB volgt. 'Je doet je best, stelt vragen, maar loopt achter de feiten aan,' zo stelt een raadslid dat in het AB van Paswerk zit. Een ander raads/bestuurslid zegt dat het AB van alles ziet langskomen, zonder dat je er als AB-lid op kunt sturen. 'Uiteindelijk krijg je het als beslissing voorgelegd. Het AB loopt achter de feiten aan. Alleen als je een grote mond hebt, wordt er naar je geluisterd. Gebrek aan (voor)overleg tussen AB-leden beperkt de invloed ook aanzienlijk', zo zegt hij. Een collegelid stelt dat het beleid altijd is voorbereid in het DB, en noemt het AB de 'formele stempelmachine waar het beleid echt wordt vastgelegd'.

2: *Opstelling van regels door de raad aangaande wijziging en opheffing van, en uittreding uit de regeling*
Een paar respondenten noemt uittreden als ultieme 'controlemogelijkheid' en als enige sanctie die de raad kan opleggen aan een besluit van het AB. Ze haasten zich eraan toe te voegen dat uittreding vanwege de kosten (zowel de kosten die uittreding met zich meebrengen als de kosten die de gemeente moet gaan maken om een vergelijkbare voorziening op eigen kracht te realiseren) geen optie is. 'Als

de GR eenmaal gemaakt is, ben je gevangene: uittreden is nauwelijks mogelijk', zo stelt een respondent.
Inmiddels wordt opheffing van de AZK overwogen. Dit is echter ingegeven door externe factoren en niet door bestuurlijke verschillen van mening.

3: *Bepaling door de raad van het aantal personen dat per gemeente wordt afgevaardigd naar het AB, cq het stemgewicht dat elke afgevaardigde in het AB heeft*
Uit de gesprekken blijkt dat het in de praktijk zelden tot stemmingen in het AB komt. De verdeling van de stemmen zoals die is vastgelegd in de statuten is daarmee in de praktijk niet relevant. Over het algemeen hebben de grotere gemeenten meer invloed, maar dat vindt men over het algemeen ook terecht. Het is volgens de respondenten niet zo dat de grote gemeenten het per definitie voor het zeggen hebben. De invloed die individuele leden in het bestuur hebben, is sterk afhankelijk van hun kwaliteiten.

4: *Politieke controle door informatieplicht, verantwoording en terugroeping*
Uit de gesprekken ontstaat de indruk dat de collegeleden die in het bestuur van een GR zittten hun informatieplicht over het algemeen vervullen. Raadsleden laten zich vooral via de eigen wethouder op de hoogte stellen van de gang van zaken rond GR's. In Haarlemmerliede en Spaarnwoude, waar GR's een vast agendapunt in de commissie vormen, wordt de raad door zowel de wethouder als – in het geval van Paswerk – het bestuurslid uit de raad geïnformeerd. Een respondent merkt op dat de omvang, inhoud en frequentie van informatieverschaffing door de wethouder afhankelijk is van de bestuursstijl van die wethouder: 'Ik heb wethouders meegemaakt die zo min mogelijk informeren – wat niet weet, wat niet deert – en wethouders die over elk detail info gaven.'
De vraag of er vanuit het bestuur van de GR's als geheel voldoende en tijdig info beschikbaar is, beantwoorden de raadsleden overwegend negatief. Men heeft – afgezien van de begroting en jaarrekening - niet het gevoel tijdig en voldoende informatie vanuit met name het DB te ontvangen om GR's adequaat te kunnen controleren. 'Alleen bij de begrotingen en jaarrekeningen worden de raden goed en meestal tijdig geïnformeerd', zo luidt de opvatting van een raadslid. De opmerking van een andere respondent dat de problemen bij Paswerk voor de raad als donderslag bij heldere hemel kwamen, bevestigen het beeld. Deze respondent zoekt de oorzaak van de gebrekkige informatiestroom in het feit dat het AB maar eens per half jaar bijeen kwam, en dus de raad niet tijdig kon informeren. Een ander merkt op dat er wel de nodige P&C-informatie voorhanden is, maar dat informatie over bedrijfsvoering/management onvoldoende beschikbaar is.
Volgens een van de gesproken collegeleden valt de raadsleden op dit terrein wel wat te verwijten. 'Raadsleden krijgen voldoende informatie, maar of ze het echt horen is de vraag,' zo luidt de reactie. 'Ze sputteren pas als er financiële tegenvallers zijn. (…) Geen bericht goed bericht lijkt het.' Een collega-collegelid beaamt dit: 'De interesse binnen raad en commissie voor het functioneren van een GR richt zich vooral op de begroting en de jaarrekening en is verder niet groot; dat komt pas als er tekorten ontstaan,' aldus deze respondent.
Tijdens de gesprekken is getracht inzicht te krijgen in hoe er in de praktijk wordt omgegaan met de controleinstrumenten verantwoording en terugroeping. Zo is gevraagd of bestuursleden opdrachten uit de eigen raad meekrijgen naar bestuursvergaderingen. Dit blijkt per gemeente te verschillen. De respondenten uit Haarlem en Bloemendaal geven aan dat dit niet gebeurt; bij de overige gemeenten gebeurt dat af en toe. De discussie over de invulling van het verantwoordingsinstrument raakt aan de discussie die speelt over de rolopvatting van GR-bestuurders en de visie daarop van raadsleden. Zitten college- en raadsleden in het AB van een GR om de standpunten van de eigen gemeente uit te dragen en de belangen van de eigen gemeente te verdedigen, of zit men er primair om de belangen van de GR te verdedigen? Kun je als raad je 'eigen' bestuurder met een standpunt naar het GR-bestuur sturen en hem erop afrekenen als hij dat standpunt niet (volledig) verdedigt? De opvattingen hierover blijken sterk uiteen te lopen. Van de formele instrumenten verantwoording en terugroeping lijkt in de praktijk weinig gebruik te worden gemaakt. Een respondent merkt op dat het is voorgekomen dat een bestuurder door de raad is teruggestuurd naar het GR-bestuur omdat de raad het niet eens was met een genomen besluit.

5: *Financiële controle door de betrokkenheid van de raad bij het vaststellen van de begroting*

Zoals hierboven aangegeven is men over het algemeen van mening dat de benodigde informatie voor de behandeling van begroting en jaarrekening van GR's volledig is en tijdig – in termen van de wettelijke voorschriften - wordt ontvangen. Het is in de onderzochte periode echter wel voorgekomen dat GR-stukken te laat werden ontvangen. Een probleem met de tijdigheid is wel dat de (wettelijk verankerde) planning van de GR's niet goed aansluit bij de eigen raadsplanning en als gevolg ook de inhoudelijke aansluiting met de gemeentelijke jaarstukken missen.
De informatie wordt door de meerderheid van de respondenten als bruikbaar getypeerd. Het gemiddelde raadslid zou ertoe in staat moeten zijn de stukken te doorgronden. Ingewikkelde zaken laat men over aan de specialisten van de fractie, en er kan – in meer of mindere mate - door ambtenaren ondersteuning worden geboden. Een raadslid beklaagt zich erover dat de stukken geen zicht geven op de dagelijkse gang van zaken binnen de GR.
Tijdens de behandeling van de P&C-stukken van de onderzochte GR's is de discussie vooral financiëel van aard, waarbij de aandacht vooral was gericht op de gevolgen voor de eigen gemeentelijke begroting. Bij Paswerk was de discussie – zeker toen de problemen binnen de organisatie bekend waren – uitvoeriger en inhoudelijker van aard. Sommige respondenten geven aan dat de stukken van de HDK en AZK niet of nauwelijks werden besproken. Of de raadsbehandeling van de P&C-stukken leidt tot een schriftelijke reactie aan het bestuur van de GR is niet alle respondenten bekend. Volgens sommigen gebeurt dat zelden of nooit; anderen zeggen dat de reactie mondeling wordt overgebracht door het eigen bestuurslid. Een paar respondenten zeggen dat er altijd een raadsbesluit over de stukken naar het GR-bestuur wordt gezonden.
Het instrument van de financiële controle is pas effectief als het commentaar dat de raden leveren tot aanpassing van de stukken en dus het beleid leidt. Uit de gesprekken ontstaat de indruk dat dit niet vaak gebeurt. De ingediende standpunten worden in het AB besproken, en als er een meerderheid voor het standpunt bestaat, volgt een aanpassing. Een respondent – DB-lid van een van de GR's – wijst erop dat de invloed van de reacties van de raden niet moet worden onderschat. Weliswaar leidt het commentaar vaak niet tot aanpassingen op korte termijn, maar bij de volgende begroting wordt wel degelijk rekening gehouden met het commentaar dat eerder vanuit raden en commissies gegeven is op het beleid.

4.2.5 GENOEMDE VOOR- EN NADELEN VAN GR'S

De door de respondenten meest genoemde voor- en nadelen van GR's komen hieronder aan de orde. Opvallend is dat de meeste respondenten meer nadelen dan voordelen konden noemen.

Voordelen
Zowel de raadsleden als collegeleden noemen als belangrijkste voordelen van GR's de schaalvoordelen die zich vooral uiten in grotere deskundigheid en kostenbesparing. Een ander voordeel dat genoemd wordt in de interviews is het regionale netwerk waartoe een GR leidt, dat allerlei voordelen biedt zoals meer kans op innovatie en kennisuitwisseling. Dit wordt vooral door collegeleden genoemd.
Daarnaast wordt door sommige raadsleden de bevordering van bestuurskracht genoemd.

Nadelen
Er is een groot aantal nadelen genoemd, zowel door raadsleden als collegeleden. Vaak genoemd is dat de democratische controle niet of niet goed werkt, dat de afstand tussen raadslid en GR te groot is en dat de raden een te geringe invloed hebben. Ook de reeds besproken 'dubbele-pettenproblematiek' wordt vaak genoemd, net als de frequente bestuurswisselingen.
Verder wordt geregeld de ondeskundigheid van het DB en AB genoemd, evenals de betrekkelijk ondoorzichtige structuur en de daarmee samenhangende beperkte slagvaardigheid binnen een GR.
Ten slotte de werd het open-eindekarakter van de GR als belangrijk nadeel gezien: de kosten voor de gemeente zijn feitelijk onbeheersbaar, terwijl uittreden vanwege de financiële gevolgen vaak geen optie is.

4.3.5 GESUGGEREERDE ALTERNATIEVEN

Aan de geïnterviewden is voorgelegd welke alternatieven denkbaar en/of wenselijk zijn voor de GR zoals deze thans functioneert. Hieronder is een opsomming opgenomen van de gesuggereerde alternatieven:

- Zwaardere rol ambtenarij: besluitvorming laten voorbereiden door ambtenaren van de grootste gemeente, die advies uitbrengen aan de raden van alle deelnemende gemeenten
- NV met raad van Commissarissen waarin deelnemende gemeenten belang in hebben met een bestuur van professionals (bijv. voor Paswerk).
- Centrumgemeente organiseert dienst/voorzienig, randgemeenten nemen diensten af. Convenant met opdrachtgever/nemerposities.
- Bestuur niet vullen met raads- en collegeleden maar met burgers
- Meer bedrijfsmatig, slagvaardiger werken, zonder politieke rem: een BV met gemeenten als aandeelhouders.
- Raad van Toezicht bestaande uit deskundigen (geen raadsleden maar mensen met relevante ervaring in de sector).
- Verzelfstandiging met wethouders als commissarissen.
- Stichting met aandeelhouders, bedrijf, subsidierelatie, stichting met contractrelatie (altijd voor de gemeenten open-einderegeling).
- Dienstverleningsovereenkomst zoals Milieudienst IJmond (goed borgen, met terugkoppelingsmoment in eigen lokale organisatie).
- Gemeenten samenvoegen.
- Privaat bedrijf dat contracten sluit met de gemeenten
- Gemeentelijke dienst van Haarlem waar overige gemeenten diensten van kopen[1] (directie Paswerk).

4.4 ONDERZOEK NOTULEN VERGELEKEN MET INTERVIEWS

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden de bevindingen van de interviews afgezet tegen de bevindingen van het onderzoek naar de verslagen van raads- en commissievergaderingen in de onderzochte periode.

De opmerkingen in de interviews over de gevolgen van de geconstateerde afstand tussen GR en gemeente worden bevestigd door de bevindingen van het onderzoek naar de verslagen: discussies gaan aanzienlijk vaker over de financiële consequenties van het GR-lidmaatschap dan over het gemeentelijke beleid dat door de GR's wordt uitgevoerd. Ook de wij-zij benadering is terug te vinden in de verslagen: geregeld blijkt dat raadsleden GR's beschouwen als verzelfstandigde organisaties die de eigen broek moeten ophouden, en waarbij bijpassen van verliezen als ongewenst wordt beschouwd.

[1] Over dit thema had de directie van Paswerk in het voorjaar van 2007 een nota in voorbereiding

De in de gesprekken genoemde zaken die wijzen op een zwak bestuur komen over het algemeen niet expliciet in de verslagen voor. Om hier een uitspraak over te doen, is het op zijn minst nodig de verslagen van AB- en DB-vergaderingen van de GR's te bestuderen. De door de respondenten beschreven problemen rond de rolopvattingen komen daarentegen ook in de verslagen uitvoerig naar voren. Dat niet alle raadsleden op de hoogte zijn van de beperkte bevoegdheden van de raad met betrekking tot GR's blijkt ook uit de verslagen. Wat de informatieverstrekking betreft is het duidelijk dat de begrotingen en jaarstukken van de GR's de raden over het algemeen tijdig bereiken. Als er sprake is van vertragingen dan is dat veelal te wijten aan logistieke problemen binnen de gemeente. Klachten over de compleetheid van de informatie komen in de notulen weinig voor. Uitzondering daarop vormt de periode waarin de problemen bij Paswerk naar buiten komen. In verschillende gemeenten hebben raadsleden zich erover beklaagd pas zo laat geïnformeerd te worden over die problemen.
Dat er weinig aandacht voor GR's is, blijkt zeker voor wat betreft de HDK en AZK ook uit de verslagen. Uitzondering daarop wordt gevormd door de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude, waar GR's maandelijks een vast punt vormen in de commissieagenda. Daarmee is de aandacht voor het onderwerp gewaarborgd. Uit de verslagen blijkt echter niet dat GR's daarmee vaker dan bij alle andere gemeenten een punt van discussie hebben gevormd. Of er sprake is van te weinig aandacht is zonder nadere analyse niet te beoordelen. De hypothese dat er pas aandacht ontstaat als er tekorten ontstaan wordt bevestigd door de gang van zaken rond Paswerk. Overigens is hier sprake van een kip-ei-situatie omdat uit het voorgaande blijkt dat de raad ook pas geïnformeerd werd toen de financiële problemen al een feit waren. Ten slotte is er in de verslagen weinig terug te vinden dat wijst op tijdsgebrek bij de voorbereiding en behandeling van GR-stukken in raad en commissies.

Met betrekking tot de vijf directe controleinstrumenten is het volgende op te merken:

Instrument 1:
Noch in de verslagen, noch in de interviews wordt gesproken over mogelijkheid om doelen te evalueren en herformuleren. Het beeld dat lijkt te leven is dat GR's een natuurverschijnsel: ze zijn er nu eenmaal en je zult het ermee moeten doen. Er bestaat al met al weinig besef van de mogelijkheid om invloed uit te oefenen via instrument 1.

Instrument 2:
Uittreding wordt niet als sturings/controlemiddel gebruikt. Uittreden komt wel voor, maar om praktische redenen (Castricum uit de HDK vanwege nieuwe regionale indeling; Haarlemmerliede en Spaarnwoude deels uit AZK vanwege logistieke veranderingen). Opheffing wordt een optie als het door veranderende omstandigheden voor een aantal gemeenten minder aantrekkelijk wordt om deel te nemen. Er vindt in dat geval geen formele evaluatie van de doelen van de GR plaats; de discussie richt zich direct op de doelmatigheidsvraag.

Instrument 3:
De in de statuten van de GR's vastgelegde verdeling van stemmen blijkt in praktijk niet altijd even relevant voor invloed op beslissingen. Kennis van zaken wel. De grotere invloed die de grotere gemeenten hebben wordt niet als een probleem ervaren.

Instrument 4
De informatievoorziening door de eigen wethouder/GR-bestuurder wordt over het algemeen als voldoende en tijdig getypeerd, maar de formele infomatievoorziening vanuit het DB beschouwt men als onvoldoende. De instrumenten verantwoording en terugroeping worden weinig of niet gebruikt. De rolopvattingen van en over GR-bestuurders lopen sterk uiteen.

Instrument 5
P&C-stukken worden over het algemeen op tijd ontvangen, maar lopen niet in de pas met de gemeentelijke P&C-cyclus. Behandeling van de stukken in commissie en raadsbehandeling is vooral financieel en oppervlakkig. Reacties vanuit de raden worden besproken in het AB, maar leiden op korte termijn niet vaak tot wijzigingen. De invloed zou op langere termijn wel voelbaar zijn.

Voor Paswerk is vanwege de problemen die optraden in de onderzochte periode meer aandacht geweest dan voor de AZK en HDK. Of er ook meer aandacht is voor Paswerk vanwege de ‘politiekere’ thematiek van de GR blijkt niet uit de bevindingen.

5 CONCLUSIES: BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van het uitgevoerde onderzoek is inzicht te verschaffen in de sturings- en controlemogelijkheden die gemeenteraden hebben op GR's, de mate waarin daarvan gebruik wordt gemaakt en de eventuele problemen die zich daarbij voordoen.
De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

> *In welke mate kunnen de gemeenteraden van gemeenten die deelnemen in GR's sturing en controle uitoefenen op die gemeenschappelijk regelingen?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, heeft het onderzoek zich op een aantal deelvragen gericht. Deze vragen komen hieronder aan de orde, waarna de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord.

5.1 IN WELKE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN NEMEN DE GEMEENTEN DEEL? (VRAAG 1)

Een overzicht van de GR's waaraan de gemeenten Haarlem, Heemstede, Bloemendaal, Zandvoort, Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Bennebroek deelnemen is te vinden in bijlage 1 van dit rapport.

5.2 IN HOEVERRE IS DE DEMOCRATISCHE CONTROLE OP HET BESTUURLIJK HANDELEN VAN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN FORMEEL GEWAARBORGD? (VRAAG 2)

Deze vraag is onderverdeeld in drie subvragen:

Vraag 2a: Hoe ziet het wettelijk kader voor GR's er op rijksniveau uit?
Deze vraag staat centraal in hoofdstuk 2. Het wettelijk kader op landelijk niveau wordt geboden door de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en – in mindere mate – door het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). In paragrafen 1 en 2 van hoofdstuk 2 wordt op de relevante onderdelen van deze wetten ingegaan.

Vraag 2b: Welke lokale regelgeving is van invloed op de relatie tussen gemeenteraden en GR's?
Regelgeving die van invloed kan zijn, zijn financiële verordeningen, delegatieverordeningen, protocollen met betrekking tot actieve informatieplicht en verordeningen met betrekking tot vertegenwoordiging van gemeenten in het bestuur van verbonden partijen. In de paragrafen 3 tot en met 6 van hoofdstuk 2 wordt weergegeven welke lokale regelgeving in de zes aan het onderzoek deelnemende gemeenten relevant zijn.

Vraag 2c: Hoe zijn de bevoegdheden, verplichtingen en verantwoordelijkheden t.a.v. bedrijfsvoering, beleidsvorming, begroting en verslaglegging van de drie te onderzoeken GR's formeel verdeeld tussen bestuur van de GR's en de deelnemende gemeenten? Wordt daarbij voldaan aan de wettelijke voorschriften op rijksniveau?
Deze vraag staat centraal in hoofdstuk 3.

5.3 WELKE PROBLEMEN DOEN ZICH IN DE PRAKTIJK VOOR BIJ DE STURING EN CONTROLE VAN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN? (VRAAG 3)

Deze vraag staat – samen met vraag 4 – centraal in hoofdstuk 4. Voor de beantwoording van de vraag is gebruik gemaakt van twee bronnen: de notulen van raads- en commissievergaderingen van de zes gemeenten in de periode 2002-2006 en interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden met 24 betrokkenen (raadsleden, collegeleden en directieleden). Het belangrijkste probleem dat zich in de praktijk voordoet bij sturing en controle is dat raadsleden het gevoel hebben dat ze te weinig grip

hebben op GR's. Op basis van de onderzoeksbevindingen lijkt de opmerking gerechtvaardigd dat raadsleden te weinig grip nemen op GR's: men gebruikt de bestaande mogelijkheden tot sturing en controle niet altijd optimaal.

5.4 WAT ZIJN DE OORZAKEN VAN DIE PROBLEMEN? (VRAAG 4)

Deze vraag is verder uitgewerkt in drie subvragen; de oorzaken van de problemen worden via deze driedeling besproken.

Vraag 4a: Biedt het wettelijk kader voldoende mogelijkheden voor sturing en controle?
In paragraaf 2.1.3 worden de directe controleinstrumenten besproken waarover de raad volgens de Wgr beschikt. Ten eerste bepaalt de raad van het doel van de regeling en kent de bevoegdheden toe om dit doel te bereiken. Ten tweede stelt de raad regels op aangaande wijziging en opheffing van, en uittreding uit de regeling. Ten derde bepaalt de raad het aantal personen dat per gemeente wordt afgevaardigd naar het AB, cq het stemgewicht dat elke afgevaardigde in het AB heeft. Ten vierde kan de raad politieke controle uitoefenen op het bestuur van een GR via informatieplicht, verantwoording en terugroeping. Ten slotte bestaat er de mogelijkheid van financiële controle door de betrokkenheid van de raad bij het vaststellen van de begroting.
De eerste drie controleinstrumenten zijn door de raden alleen te gebruiken bij de totstandkoming of wijziging van een gemeenschappelijke regeling; de laatste twee instrumenten zijn meer dynamisch van aard en spelen een rol bij de operationele controle van gemeenschappelijke regelingen door de raden van de deelnemende gemeenten. De mogelijkheden die deze instrumenten bieden zijn echter vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling en zijn daarom niet zonder meer te veranderen.
Uit de opsomming van de beschikbare controleinstrumenten blijkt dat het wettelijk kader de raden in beginsel een grote mate van sturing en controle op GR's biedt: de raden bepalen immers zelf de statuten van een GR en dus ook wat daarin is opgenomen over sturing en controle. Vanwege de in de wet vastgelegde getraptheid van de operationele instrumenten – de raden kunnen alleen via hun vertegenwoordigers in het bestuur invloed uitoefenen en kunnen een begroting niet afkeuren – is de directe mogelijkheid van sturing en controle beperkt. Dit is echter inherent aan de gedachte van de gemeenschappelijke regeling, waarbij de deelnemende gemeenten in overleg bijeen – het AB – beslissingen nemen waarbij de meerderheid van stemmen telt.

Vraag 4b: In hoeverre wordt in de praktijk door het bestuur van de gemeenschappelijke regelingen en de colleges en gemeenteraden van de deelnemende gemeenten vorm gegeven aan sturing en controle?
Uit het onderzoek blijkt dat over het algemeen het bestuur van de bij het onderzoek betrokken GR's leidend is als het om sturing en controle gaat. Het bestuur verschaft de raden – al dan niet voldoende en tot tevredenheid van de raden stemmend - sturings- en controleinformatie Het AB heeft binnen het GR-bestuur een zwakke positie en daarmee een beperkte invloed op de sturing en controle. De collegeleden die in het bestuur van de GR's zitten vormen een belangrijke schakel tussen GR en raad. De raad maakt onvoldoende gebruik van de mogelijkheden voor sturing en controle en is daardoor vooral volgend.

Vraag 4c: Maken raadsleden voldoende en op de juiste wijze gebruik van de bestaande sturings- en controlemogelijkheden?
Uit het onderzoek komt naar voren dat de raden zich onvoldoende bewust zijn van de mogelijkheden die de eerste drie controleinstrumenten bieden. Juist in de oprichtingsfase van een GR worden belangrijke zaken met betrekking tot sturing en controle vastgelegd. Bovendien kunnen de statuten van een bestaande GR gewijzigd worden. Van de mogelijkheid van politieke controle op het bestuur van een GR via verantwoording en terugroeping wordt weinig of geen gebruik gemaakt. De informatieplicht is in de praktijk het belangrijkste instrument van de raad. Het uit zich vooral via financiële controle in de vaststelling van de begroting.

5.5 ZIJN ER SUGGESTIES OF AANBEVELINGEN TE DOEN OM DE GECONSTATEERDE PROBLEMEN OP TE LOSSEN? (VRAAG 5)

Deze vraag wordt beantwoord in de nota die bij dit onderzoeksverslag behoort.

5.6 RESUMEREND: IN WELKE MATE KUNNEN DE GEMEENTERADEN VAN GEMEENTEN DIE DEELNEMEN IN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN STURING EN CONTROLE UITOEFENEN OP DIE GEMEENSCHAPPELIJK REGELINGEN? (DE CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG)

De overkoepelende conclusie van het onderzoek is dat er gegeven de wettelijke mogelijkheden genoeg instrumenten lijken te bestaan om op een goede manier vorm te geven aan een GR. De mogelijkheden voor sturing en controle die in theorie bestaan worden in de praktijk echter nauwelijks gebruikt. Daarvoor worden allerlei oorzaken genoemd. Samengevat gaat het daarbij om drie verschillende problemen: gebrekkige kennis over de GR's bij de politici, de moeizame structuur met daarin de onduidelijkheid over de rol van raadsleden en de tekortschietende informatie. Door deze problemen is er weinig structurele inhoudelijke aandacht voor GR's.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AB: Algemeen bestuur
ABZ: Algemene en bestuurlijke zaken (raadscommissie gemeente Haarlem)
AJZ: Algemene en juridische zaken
AZK: Afvalverwerking Zuid-Kennemerland
BBV: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
BZK: (ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CMC: Concern, middelen en control (raadscommissie gemeente Haarlem)
DB: Dagelijks bestuur
Fte: Full-time equivalent
GR: Gemeenschappelijke regeling
GS: Gedeputeerde Staten
HDK: Hulpverleningsdienst Zuid-Kennemerland
IPO: Interprovinciaal Overleg
MICK: Meld-, Informatie- en Coördinatiecentrum Kennemerland
OWSR: Onderwijs, welzijn, sociale zaken en ruimte (raadscommissie gemeente Haarlem)
P&C: Planning & control
RKC: Rekenkamercommissie
SB: Stadsbeheer (raadscommissie gemeente Haarlem)
SRS: Secretarissenoverleg Regionale Samenwerkingsverbanden
VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), () gebeuren.
Vost: Vuiloverslagstation
Wgr: Wet gemeenschappelijke regelingen
Wob: Wet openbaarheid van bestuur
(W) SW: (Wet) sociale werkvoorziening

BIJLAGE 2A: SAMENSTELLING BESTUUR PASWERK (AUGUSTUS 2007)

AB:
Haarlem:
H. van der Molen, voorzitter
O. Özcan,
Drs. P.G.M. Elbers
L.J. Mulder
U.J. Buys,
R.H.C. Hiltemann

Heemstede:
J.F. Struijf, wnd. voorzitter
C.H. Koetsier
P.A.M. van der Velde

Bloemendaal:
V.H. Bruins Slot
H. Pieterson

Zandvoort:
G.W.J. Toonen
W. Kuijken

Haarlemmerliede en Spaarnwoude:
M.J.P. Vink-van Bruggen, secretaris
G.Th.M. van der Aar-van Lieshout

Bennebroek:
J.F.C. van Leeuwen. wnd. secretaris
H. Alberts

DB:
H. van der Molen (Haarlem), voorzitter
J.F. Struijf (Heemstede), wnd. voorzitter
mw. M.J.P. Vink-van Bruggen (Haarlemmerliede en Spaarnwoude), secretaris
J.F.C. van Leeuwen (Bennebroek), wnd. secretaris
V.H. Bruins Slot (Bloemendaal)
G.W.J. Toonen (Zandvoort)

BIJLAGE 2B: SAMENSTELLING BESTUUR AZK (AUGUSTUS 2007)

AB:
Bennebroek: P. Brolsma
Bloemendaal: R.A. Heerze
Haarlem: M. Divendal, voorzitter
Haarlemmerliede en Spaarnwoude: J. Witteman
Heemstede: J.F. Struijf
Zandvoort: W.W.S. Tates

DB:
M. Divendal (Haarlem)
R.A. Heerze (Bloemendaal)
W.W.S. Tates (Zandvoort)

BIJLAGE 2C: SAMENSTELLING BESTUUR HDK (AUGUSTUS 2007)

AB
Bennebroek:
J.F.C. van Leeuwen, waarnemend burgemeester
P. Brolsma, wethouder volksgezondheid

Beverwijk:
F. Ravestein, waarnemend burgemeester
dhr W.A. Spruit, wethouder volksgezondheid

Bloemendaal:
dhr W.H. de Gelder, burgemeester
dhr mr V.H. Bruins Slot, wethouder volksgezondheid

Haarlem:
mr B.B. Schneiders, burgemeester
H. van der Molen, wethouder volksgezondheid

Haarlemmerliede en Spaarnwoude:
dhr H.B. Bruijn, burgemeester
mw M.J.P. Vink-Van Bruggen, wethouder volksgezondheid

Gemeente Heemskerk:
J.R.A. Nawijn, burgemeester
O.R. Wagner, wethouder volksgezondheid

Heemstede:
mw M.J.C. Heeremans, burgemeester
dhr mr C.D.M. Kuiper-Kuijpers, wethouder volksgezondheid

Uitgeest:
A.E.H. Baltus, burgemeester
H.M. Edzes-Altena, wethouder volksgezondheid

Velsen:
P.A.G. Cammaert, burgemeester
M.W.T. Bokking, wethouder volksgezondheid

Zandvoort:
M.R. van der Heijden,, burgemeester
G.J.W. Toonen, wethouder volksgezondheid

DB
B.B. Schneiders, burgemeester gemeente Haarlem (voorzitter)
H. van der Molen, wethouder volksgezondheid gemeente Haarlem (vice-voorzitter)
P.A.G. Cammaert, burgemeester gemeente Velsen
W.H. de Gelder, burgemeester gemeente Bloemendaal
F. Ravestein, waarnemend burgemeester gemeente Beverwijk
H.M. Edzes-Altena, wethouder volksgezondheid gemeente Uitgeest
G.J.W. Toonen, wethouder volksgezondheid gemeente Zandvoort
O.R. Wagner, wethouder volksgezondheid gemeente Heemskerk

BIJLAGE 3: VERBONDEN PARTIJEN VAN AAN HET ONDERZOEK DEELNEMENDE GEMEENTEN

Haarlem
GR Werkvoorzieningschap Zuid-Kennemerland 'Paswerk'
GR Hulpverleningsdienst Kennemerland
GR Afvalverwerking Zuid-Kennemerland
GR Recreatieschap Spaarnwoude
GR Schadeschap Schiphol
GR Muziekcentrum Zuid-Kennemerland
BNG
Nuon
Crematorium Haarlem, Yarden Holding en uitvaartverzekering en -verzorging
Spaarnelanden
Stichting Regionale VVV Zuid-Kennemerland
Stichting Haarlem Promotie
Noord-Hollands Archief

Heemstede
GR Werkvoorzieningschap Zuid-Kennemerland 'Paswerk'
GR Hulpverleningsdienst Kennemerland
GR Afvalverwerking Zuid-Kennemerland
Eneco
BNG
De Meerlanden

Bloemendaal
GR Werkvoorzieningschap Zuid-Kennemerland 'Paswerk'
GR Hulpverleningsdienst Kennemerland
GR Afvalverwerking Zuid-Kennemerland
GR Onderhoud groenvoorziening in Bloemendaal en Heemstede
Eneco, BNG, Sporthal Tetterode: belang in vennootschap

Zandvoort
GR Werkvoorzieningschap Zuid-Kennemerland 'Paswerk'
GR Hulpverleningsdienst Kennemerland
GR Afvalverwerking Zuid-Kennemerland
Stichting Regionale VVV Zuid-Kennemerland
BNG

Bennebroek
GR Brandweerondersteuning Heemstede en Bennebroek
GR Hulpverleningsdienst Kennemerland
GR Afvalverwerking Zuid-Kennemerland
GR Muziekcentrum Zuid-Kennemerland
GR Werkvoorzieningschap Zuid-Kennemerland 'Paswerk'

BIJLAGE 4: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Naam respondent	Gemeente	Functie 2002-2006	Partij
Dhr L. Mulder	Haarlem	Raadslid, bestuur Paswerk	GroenLinks
Mw M. Zoon	Haarlem	Raadslid	PvdA
Dhr P. Barnhoorn	Haarlem	Wethouder, voorzitter DB Paswerk	CDA
Dhr R. Grondel	Haarlem	Wethouder, bestuur HDK	GroenLinks
Dhr M. Divendal	Haarlem	Wethouder (vanaf 2004), bestuur AZK	PvdA
Mw. T. van Drie	Heemstede	Raadslid	GroenLinks
Dhr H. Bussemaker	Heemstede	Raadslid	VVD
Mw T. van der Stroom	Heemstede	Burgemeester	
Dhr R. Prins	Heemstede	Raadslid, voorzitter cie Samenleving	NieuwHeemstede
Dhr E.W. van Hasselt	Bloemendaal	Raadslid	VVD
Mw L.A. Snoeck-Schuller	Bloemendaal	Burgemeester	
Dhr H. Pieterson	Bloemendaal	Raadslid	VVD
Dhr G. Toonen	Zandvoort	Raadslid	PvdA
Dhr M. Demmers	Zandvoort	Wethouder, bestuurslid AZK	GBZ
Dhr C. Oderkerk	Zandvoort	Raadslid, lid bestuur Paswerk	VVD
Mw. M. Vink	H'liede/Spaarnwoude	Wethouder, lid DB Paswerk	CDA
Mw C. Generaal	H'liede/Spaarnwoude	Raadslid, lid AB Paswerk	D'66
Dhr H. Koelman	H'liede/Spaarnwoude	Raadslid	CDA
Mevr J.C.M. Wubbe-Albracht	Bennebroek	Raadslid, lid AB Paswerk	CDA
Mevr M.C. Kal-Telkamp	Bennebroek	Wethouder, lid bestuur Paswerk	VVD
Dhr G.W.M.M. Braam	Bennebroek	Wethouder, lid bestuur AZK	CDA
Dhr R. de Bruin en Mw I. van der Zande	HDK	Directie HDK (resp. Brandweer en GGD)	Nvt
Dhr P. Slot	AZK	Directeur/Bestuurder AZK	Nvt
Dhr C. Boon	Paswerk	Directeur Paswerk	Nvt

BIJLAGE 5: GERAADPLEEGDE BRONNEN

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Commissie- en raadsverslagen 2002-2006 van de gemeenten Haarlem, Heemstede, Bloemendaal, Zandvoort, Haarlemmeliede en Spaarnwoude en Bennebroek

Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen, VNG/SGBO, december 1999.

Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, MinBZK, oktober 2004

De gevolgen van dualisering van het gemeentebestuur voor de Wet gemeenschappelijke regelingen, juli 2002, MinBZK

Gemeenschappelijke regelingen, Rekenkamercommissie Rheden, Januari 2006

Gemeenschappelijke regelingen in De Bilt, Rekenkamercommissie De Bilt, 2006

Gemeentewet

Intergemeentelijke samenwerking in vele maten, Drs J.M. Bakker. In: Bestuursmiddelen nr 11, 14 december 2002, pp. 7-12

Jaarverslagen Paswerk, HDK, AZK 20020-2006

Onderzoek Verbonden Partijen, Rekenkamer Nijmegen, november 2004

Statuten Paswerk, HDK, AZK

Verbonden Partijen, MinBZK, IPO, juli 2005

Website Vernieuwingsimpuls

Website VNG

Wet gemeenschappelijke regelingen