

Aan de leden van de gemeenteraad van Beuningen

Maastricht, 23 april 2018

Betreft: aanbieding Rekenkamerrapport 'Grip op Veilig Thuis'

Geachte leden van de raad,

Als Beuningse rekenkamerdirecteur heb ik, in samenwerking met de rekenkamer(commissie)s van de gemeenten Berg en Dal, Heumen, Nijmegen, West Maas en Waal en Wijchen, in 2017 onderzoek gedaan naar de wijze waarop de governance (bestuurlijke aansturing) van Veilig Thuis Gelderland Zuid (VTGZ) is ingericht en heeft gefunctioneerd. Dit onderzoek had als doel om de betrokken gemeenteraden handvatten te bieden, waarmee zij beter toegerust zijn op hun kaderstellende en controlerende taak in relatie tot gemeenschappelijke regelingen en andere verbonden partijen.

Bij deze brief treft u het gezamenlijke rapport aan dat de rekenkamer(commissie)s daarover hebben geschreven. Ik wil het rapport graag in de raad komen toelichten en bespreken, want ik denk dat er voor alle betrokkenen veel te leren valt uit de casus Veilig Thuis. In dat verband wil ik u, zeker de nieuwe raadsleden, ook nog graag wijzen op een rekenkamerbrief over bestuurlijke samenwerking die ik in april 2014 aan de raad stuurde, en die u kunt aantreffen op de webpagina van de rekenkamer: <https://gemeentebestuur.beuningen.nl/gemeentebestuur/rekenkamer>

In deze brief wil ik, in aanvulling op het gezamenlijke rapport, nog een drietal specifieke Beuningse kwesties aan de orde stellen.

I. Behandeling jaarstukken gemeenschappelijke regelingen in Beuningse gemeenteraad

Hoe is het geregeld?

In de raadsperiode 2014-2018 hebben raad en college afgesproken om de jaarstukken (jaarrekening over het voorgaande jaar en begroting voor het aanstaande jaar) van de grote gemeenschappelijke regelingen (GR'en) waar Beuningen aan deelneemt allemaal tegelijk te agenderen in de commissie FAZ, en daarbij alle raads- en commissieleden uit te nodigen. Dit is gebeurd op voorstel van het college; er is echter geen schriftelijk voorstel of werkwijzenotitie beschikbaar. Verantwoordelijk portefeuillehouder voor deze operatie is de wethouder van Financiën. Het betreft de volgende GR'en:

- Breed
- Gemeenschappelijk Orgaan
- GGD
- MARN
- MGR
- ODRN

- Veiligheidsregio (VRGZ)

In 2015, 2016 en 2017 is steeds een wat andere procedure gevolgd:

- in 2015 (4 juni 2015) door middel van een raadsvoorstel en deelsessie per GR, geagendeerd en behandeld tijdens één vergadering van de commissie FAZ;
- in 2016 (25 mei 2016) door middel van een raadsvoorstel en deelsessie voor alle jaarrekeningen, en een apart raadsvoorstel en deelsessie voor alle begrotingen, geagendeerd en behandeld tijdens één vergadering van de commissie FAZ;
- in 2017 (24 mei 2017) door middel van één raadsvoorstel en deelsessie voor alle jaarstukken (begroting en rekening) van alle genoemde GR'en, geagendeerd en behandeld tijdens één vergadering van de commissie FAZ.

Het raadsvoorstel per GR in **2015** bevatte behalve een toelichting op de betreffende gemeenschappelijke regeling en de stand van zaken ook een concept-zienswijze, waarover de raad moet beslissen.

In **2016 en 2017** was er voor elke GR een korte oplegnotitie/bijlage toegevoegd aan het gemeenschappelijke raadsvoorstel, waarin behalve een toelichting op de gemeenschappelijke regeling en de stand van zaken ook de concept-zienswijze was opgenomen. In 2017 was de (inhoudelijke) toelichting op verzoek van de raad (die hier tijdens de behandeling in 2016 om had gevraagd) iets uitgebreider dan in 2016, en bevatte per GR beknopte informatie over:

1. inhoud (beleid)
2. financiële analyse
3. samenvatting advies Adviesfunctie
4. (concept-)zienswijze
5. tijdpad.

Er is dus nergens vastgelegd hoe de jaarstukken aan de raad worden voorgelegd en wat de afgesproken behandelwijze is. Overigens is, zo blijkt uit mijn onderzoek, ook binnen de ambtelijke organisatie niet vastgelegd hoe de voorbereiding van de oplegnotities/toelichtingen en concept-zienswijzen per GR plaatsvindt. Zowel de betreffende beleidsmedewerker als de afdeling Financiën zijn betrokken. In het verleden lag de lead bij de beleidsmedewerker, maar de laatste keer, in 2017, lag die bij de afdeling Financiën.

Hoe werkt het in de praktijk?

Vastgesteld kan worden dat de behandeling van de jaarstukken van de GGD en de andere gemeenschappelijke regelingen in de commissie FAZ in de afgelopen drie jaar een sterk financieel-technisch karakter kende. In de door de commissieleden gestelde vragen werd niet of nauwelijks een link gelegd met beleidsinhoudelijke overwegingen die in de vakcommissies (Samenleving en Ruimte) waren besproken. Ook de raadsleden hebben dat zo ervaren, zo blijkt uit het overleg dat ik in februari j.l. met de leden van de commissie Samenleving heb gevoerd.

De veronderstelling bij de inrichting van de gebundelde behandeling van de jaarstukken was dat in de fracties vooraf overleg zou plaatsvinden tussen vakwoordvoerder (lid commissie Samenleving) en financieel woordvoerder (lid commissie FAZ) over de inbreng van de fractie bij dit agendapunt in de commissie FAZ. Het financiële aspect van de jaarstukken van een GR kan immers niet los worden

gezien van de beleidsinhoudelijke keuzes en resultaten van de GR. Maar in de praktijk zijn de meeste fracties hier tot nu toe niet goed in geslaagd, zo blijkt.

Uit het overleg dat ik recentelijk met de leden van de commissie Samenleving heb gevoerd, leid ik af dat ook bij de fracties behoefte bestaat aan het verbinden van het financiële en het beleidsinhoudelijke aspect bij de behandeling van de jaarstukken. Naar ik heb begrepen, bestaat het voornemen om begrotingswijzigingen van de genoemde GR'en weer in de vakcommissies (Samenleving en Ruimte) te agenderen, in plaats van (alleen) in de commissie FAZ.

Ik ondersteun dit voornemen en de ingezette beweging van harte, op grond van dit onderzoek naar Veilig Thuis. De praktijk van het gebundeld behandelen van de begrotingen (en jaarrekeningen) en ook het behandelen van begrotingswijzigingen in de commissie FAZ (en niet in de commissie Samenleving) heeft de toch al moeilijke controle op de uitvoering van de Veilig Thuis-taak en de aanpak van de in 2015 ontstane problemen nog extra bemoeilijkt. Vastgesteld kan worden dat er bij de bespreking van de jaarstukken van de GGD in 2015 en 2016 in de commissie FAZ geen relatie is gelegd met de in de commissie Samenleving besproken problemen bij Veilig Thuis in die tijd.

Idealiter zou de portefeuillehouder bij de voorgestelde begrotingswijzigingen van de GGD in 2015 en 2016 duidelijk hebben toegelicht waarvoor de gevraagde extra middelen precies nodig waren en welke berekeningen en argumenten daaraan ten grondslag lagen. Bij het ontbreken van een dergelijke toelichting had de raad daar indringend naar gevraagd. Dat had een stimulans kunnen zijn voor de discussie tussen raad en portefeuillehouder, en vervolgens ook in het AB van de GGD, over de vraag wat er nu precies aan de hand was bij Veilig Thuis, of er een goede analyse was gemaakt van de problemen en wat daaruit naar voren kwam over de noodzakelijke maatregelen en middelen. Dat is allemaal niet of nauwelijks gebeurd in deze periode, zoals ook blijkt uit het onderliggende rapport.

Aanbevelingen

Ik kom op basis van het voorgaande tot de volgende concrete aanbevelingen:

1. Evalueer als gemeenteraad en college (aan de hand van een beknopte notitie van het college) hoe de nieuwe procedure van de gebundelde behandeling van jaarstukken in 2015, 2016 en 2017 is bevallen. Besteed daarbij vooral ook aandacht aan de vraag of de jaarstukken en de door het college geleverde bijbehorende informatie qua inhoud en vorm voldoende zijn voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol goed in te vullen. Maak afspraken over hoe dit de volgende keer beter kan.
2. Laat het college de gemaakte afspraken (kort) vastleggen om duidelijkheid te scheppen voor alle betrokkenen (en zeker de nieuwe raadsleden), en spreek af om er in elk geval aan het eind van de raadsperiode, maar indien nodig eerder, op terug te komen.
3. Tot slot nog een aanbeveling over de wijze waarop de raad de jaarstukken en alle bijbehorende stukken krijgt aangereikt. Mijn simpele constatering is dat dat een stuk overzichtelijker kan. Als je op de website www.gemeentebestuur.beuningen.nl kijkt naar de laatstgenoemde vergadering, in mei 2017, dan staan daar 27 stukken op een rijtje. Het ziet er al iets overzichtelijker uit dan in voorgaande jaren, maar het moet toch mogelijk zijn om dit zodanig te ordenen (in mapjes of in gebundelde documenten per GR; door een overzichtelijke volgorde; en in elk geval door een identieke naamgeving van de documenten

voor de verschillende GR'en) dat je als raadslid enig overzicht behoudt. De ambtelijke organisatie en de griffie moeten dat samen zonder al teveel moeite kunnen verbeteren.

II. Informatievoorziening aan de Beuningse raad over de GGD GZ en andere GR'en

In het onderliggende rapport wordt uitgebreid ingegaan op de manier waarop gemeenteraden zijn geïnformeerd over Veilig Thuis. In deze notitie wil ik nader inzoomen op de wijze waarop de informatievoorziening in Beuningen is geregeld, ook in concrete/praktische zin.

Hoe is het geregeld?

De gemeente Beuningen beschikt niet over een Kadernota Verbonden Partijen of een vergelijkend document, waarin afspraken (kunnen) zijn vastgelegd over de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd. Het betreft dan informatie over het functioneren van verbonden partijen of gemeenschappelijke regelingen in het algemeen, en over de besluitvorming in het Algemeen Bestuur en de opstelling van de Beuningse vertegenwoordiger(s) daarin. In december 2014 heeft de gemeenteraad wel de Opinionota Sturing en controle van gemeenschappelijke regelingen vastgesteld. Daarin staat een hele verhandeling over de verhouding tussen college en raad ten aanzien van verbonden partijen, maar er zijn geen concrete afspraken vastgelegd tussen college en raad over de informatievoorziening aan de raad.¹

De gemeente Beuningen beschikt daarnaast niet over een (volledig en goed geordend) digitaal dossier per gemeenschappelijke regeling waar raadsleden en andere geïnteresseerden de informatie gemakkelijk kunnen terugvinden.

In algemene zin verloopt de mondelinge informatievoorziening over de GGD via het agendapunt 'Bespreking bestuurlijke vertegenwoordiging' van de vergaderingen van de Commissie Samenleving. De portefeuillehouder wordt gevraagd of er informatie is die hij daar wil delen, over (de taken of de organisatie van) de GGD of over de AB-vergaderingen. Dit is ook het aangewezen moment voor raadsleden om vragen te stellen over AB-vergaderingen of -stukken.

Er zijn geen afspraken tussen college en raad over de toezending van AB-stukken (agenda's met bijbehorende vergaderstukken en verslagen van AB-vergaderingen) aan de raad. De leden van de commissie Samenleving herinneren zich dat in de commissie enkele jaren geleden aan de portefeuillehouder is gevraagd om hen standaard de verslagen van AB-vergaderingen van de GGD te doen toekomen; de portefeuillehouder heeft toen aangegeven dit te gaan 'proberen'. In dit onderzoek ben ik niet op deze vraag en toezegging gestuit.

De digitalisering lijkt daarbij te hebben gezorgd voor een probleem, dat in het papieren tijdperk niet bestond. Vroeger kwamen de AB-stukken centraal per post binnen bij de gemeente en werden ze geregistreerd en verspreid. Tegenwoordig komen deze stukken per mail binnen bij de portefeuillehouder en mogelijk ook bij de desbetreffende beleidsmedewerkers. Ik heb in het kader van dit onderzoek niet doorgevraagd of er afspraken bestaan over registratie en verspreiding die niet worden gehandhaafd, maar in de praktijk pakt het in ieder geval zo uit dat de stukken die op deze

¹ Sommige gemeenschappelijke regelingen, zoals de MGR, hebben wel een eigen informatieprotocol. Voor de GGD is dat er niet, voor zover wij hebben kunnen vaststellen in dit onderzoek.

manier binnenkomen de raad niet bereiken.

Wel stuurt de GGD zelf met enige regelmaat - maar niet altijd - vergaderstukken en verslagen van AB-vergaderingen naar de gemeenteraden (griffies) van de deelnemende gemeenten. In Beuningen worden die als ingekomen stukken verwerkt (RISEM) en op de agenda van de commissie Samenleving en de raad geplaatst. Tussen de gemeente en de GGD-organisatie zijn, voor zover ik heb kunnen vaststellen, geen afspraken gemaakt over wie de gemeenteraad bedient. Het is volstrekt helder dat de portefeuillehouder hiervoor verantwoordelijk is overigens.

De AB-stukken zijn in principe ook beschikbaar op de website van de GGD:

<https://ggdgelderlandzuid.nl/gemeenten/bestuurlijk-overleg/ab-overleg/archief/>

Er ontbreken echter nogal wat stukken op die website. Naar de website wordt nooit verwezen in raadsvoorstellen of op de agenda van een commissie- of raadsvergadering.

Tot slot wil ik hier nog nadrukkelijk aandacht vragen voor de wijze waarop de AB-stukken van de GGD en de andere gemeenschappelijke regelingen in/door het college worden behandeld. Het is geen uitdrukkelijk onderwerp van onderzoek geweest, maar ik heb in dit onderzoek de stellige indruk gekregen dat de AB-stukken en de ambtelijke adviezen daarover niet standaard geagendeerd en behandeld worden in het college. Als die indruk klopt, is dat geen goede zaak. Het schaadt de collegiale besluitvorming over belangrijke taken die bij Gemeenschappelijke regelingen zijn of worden belegd. De slecht verlopen voorbereiding op de Veilig Thuis-taken, en ook de niet-adequate aanpak van de in 2015 ontstane problemen, laat dat mijns inziens goed zien; daar was de collegiale blik zeer welkom geweest.

Aanbevelingen

Ik kom op basis van het voorgaande tot de volgende concrete aanbevelingen:

1. Vraag als raad aan het college een beknopte notitie waarin concrete afspraken worden vastgelegd over de wijze van informatievoorziening over verbonden partijen. Bespreek deze met het college.
2. Spreek als raad en college af dat belangrijke zaken (over de voortgang van bepaalde dossiers of het oplossen van problemen) niet alleen mondeling in de commissie worden gemeld, maar ook in een brief aan de raad worden vastgelegd.
3. Vraag als raad aan het college om op de website van de gemeente voor de GGD en de andere grote GR'en een volledig en goed geordend digitaal dossier aan te leggen. Dat lijkt misschien veel werk, maar de ambtelijke organisatie moet toch zelf ook een digitaal dossier hebben.
4. Spreek als raad en college af en leg vast dat de portefeuillehouder verantwoordelijk is voor het direct doorsturen aan de raad van AB-stukken van de GGD (en andere GR'en) die bij de gemeente binnenkomen. Het betreft zowel de agenda met bijbehorende stukken als de concept-vergadersverslagen. Tegen dat laatste kan geen bewaar bestaan, aangezien AB-vergaderingen openbaar zijn. Deze stukken dienen ook direct aan het onder 3 genoemde digitale dossier te worden toegevoegd.
5. Agendeer AB-stukken en de ambtelijke adviezen daarover standaard in het college.

III. Adoptieteams

Tot slot nog een opmerking over de zogenaamde adoptieteams voor de gemeenschappelijke regelingen.

In 2016 heb ik als rekenkamerdirecteur een rondje langs alle fracties gemaakt om te spreken over de informatievoorziening aan de raad. Daarin kwam het stelsel van adoptieteams ter sprake. In de vorige raadsperiode had het college besloten om voor enkele van de grote GR'en zogenaamde adoptieteams in te stellen. Die bestonden uit de portefeuillehouder en vertegenwoordigers van de raadsfracties. De fracties van GroenLinks en de PvdA deden echter niet mee aan het systeem. Doel van het adoptieteam was informeel overleg tussen de portefeuillehouder en de raadsleden over de betreffende GR, om bij te praten, vragen te stellen en achtergrondinformatie te verstrekken. Voor de GGD heeft het adoptieteam wel bestaan, maar uit de gesprekkenronde heb ik afgeleid dat het team slechts enkele malen bij elkaar is gekomen en door geen van de deelnemers als erg relevant en succesvol werd beschouwd. Deze indruk is bevestigd in het recente gesprek met de leden van de commissie Samenleving, waar een breder gedeelte twijfel over het doel en het nut van de adoptieteams werd uitgesproken.

Aanbeveling:

Maak als raad en college een duidelijke afspraak over de instelling danwel afschaffing van adoptieteams in de nieuwe raadsperiode. Als gekozen wordt om dit stelsel in stand te houden, dan is van belang om (kort) vast te leggen wat doel, functie en werkwijze is van de adoptieteams, en er verder voor te zorgen dat glashelder is dat in de overleggen geen informatie wordt verstrekt die volgens de actieve informatieplicht van het college aan de (gehele) raad zou moeten worden verstrekt.

Bestuurlijke reactie van het Beuningse college op het rapport en deze aanbiedingsnotitie

In het bijgevoegde rapport treft u aan het slot de bestuurlijke reactie van het Beuningse college van B&W op het rapport aan, net als die van de colleges van de andere betrokken gemeenten. In een nawoord gaan de rekenkamer(commissie)s kort in op deze reacties.

Voor wat betreft de opmerking van het Beuningse college in die bestuurlijke reactie over twee geconstateerde onjuistheden kan ik nog het volgende melden. De tweede 'onjuistheid' betreft een vergissing: op p.15 staat niet dat het Rijk een dergelijke aanwijzing heeft gegeven, maar dat sommige respondenten dat tegen ons hebben gezegd. De eerste 'onjuistheid' heeft, zo neem ik aan, betrekking op de werkvoorraadcijfers van Veilig Thuis die vanaf mei 2016 met enige regelmaat naar de raad zijn gestuurd. Ik kan daar niet veel meer over zeggen dan dat dat toch een typisch geval van 'too little, too late' was.

Tot slot

Zoals gezegd verheug ik mij op de mogelijkheid om het rapport en deze brief, en met name de daarin vervatte aanbevelingen, te mogen komen toelichten in de raad.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Klaartje Peters', with a stylized, cursive script.

Klaartje Peters
(Rekenkamerdirecteur)