

Rekenkamer Nijmegen

De Rekenkamer neemt een onafhankelijke positie
in binnen de gemeente Nijmegen



Nijmegen



OPLEGNOTITIE

Grip krijgen op Veilig Thuis

23 april 2018

COLOFON

De Rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. Daartoe voert zij onderzoek uit op het gebied van:

- Doeltreffendheid:
Bij dit type onderzoek wordt nagegaan of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt
- Doelmatigheid
Bij dergelijk onderzoek gaan we na of de gewenste resultaten worden bereikt met zo weinig mogelijk middelen (personeel, geld)
- Rechtmatigheid:
Bij onderzoek op dit terrein staat de vraag centraal of de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Bij de uitvoering van haar onderzoeken kijkt de Rekenkamer altijd terug (wat is besloten, wat is gedaan), met als nadrukkelijk doel daarvan te kunnen leren voor de toekomst.

De wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoeken (en overige werkzaamheden) uitvoert is vastgelegd in de Notitie Werkwijze.

Samenstelling:

de heer G. Backus (voorzitter)

de heer H. Bekkers (lid)

mevrouw B. Cornielje (lid)

De Rekenkamer wordt ambtelijk ondersteund door mevrouw J. Smink (secretaris / onderzoeker).

Contact:

Post: Postbus 9105
6500 HG NIJMEGEN

Telefoon: 024 – 329 2338

E-mail: rekenkamer@nijmegen.nl

Website: www.nijmegen.nl

Twitter: [@rekenkamer024](https://twitter.com/rekenkamer024)

Bij het uitvoeren van het regionale rekenkameronderzoek naar de inrichting en het bestuur van Veilig Thuis Gelderland Zuid, is de Rekenkamer op een aantal zaken gestuit die specifiek zijn voor Nijmegen. Deze worden in deze **oplegnotitie** benoemd en voorzien van aanbevelingen.

In Kadernota verbonden partijen zijn diverse maatregelen opgenomen om de gemeenteraad geïnformeerd en betrokken te houden, zodat hij zijn controlerende rol naar behoren kan uitoefenen. In het geval van Veilig Thuis (als onderdeel van de GGD GZ) zijn deze zeer beperkt nageleefd (zie bijlage 1 in deze oplegnotitie). Onze **aanbeveling** is om het college te vragen in de evaluatie van de Kadernota verbonden partijen die in 2018 aan de orde is, expliciet aandacht te besteden aan de punten genoemd in de bijlage. *Bijzondere* aandachtspunten in die evaluatie zouden moeten zijn:

- de herzieningstermijn voor de specifieke kaders¹
Hiervoor zijn meerdere mogelijkheden, zoals:
 - één keer per jaar, zoals aanvankelijk gebruikelijk was;
 - elke vier jaar, bijvoorbeeld bij de start van een nieuwe bestuursperiode zodat de actuele benoemingen in het AB en DB direct kunnen worden meegenomen;
 - na elke wijziging in de afspraken (GR, statuten).
- zaken waarover nadere afspraken gemaakt moeten worden in het specifieke kader
Wij hebben geconstateerd dat in het specifieke kader voor de GGD een aantal nader te maken afspraken niet is uitgewerkt, met als argument dat de algemene afspraken voldoen. In het geval van de GGD gaat het concreet om het opstellen van een informatieprotocol en afspraken over het informeren van de raad of raadscommissie door het AB-lid. In onze ogen kan deze werkwijze niet de bedoeling zijn: als de regel is dat nadere afspraken worden gemaakt, kan in het stuk waarin die afspraken vastgelegd moeten worden niet volstaan worden met een verwijzing naar de algemene regels.
- de informatie die per verbonden partij op de website gedeeld wordt
Wij zijn van mening dat deze afspraak weer uitgevoerd moet gaan worden, precies om het argument dat daarvoor in de Kadernota verbonden partijen wordt gegeven: om haar controlerende taak te kunnen uitvoeren moet de raad ook zelf toegang hebben tot relevante stukken van verbonden partijen. Naast de stukken die in de Kadernota genoemd worden, zouden daarnaast in elk geval ook de bestuursrapportages (inclusief begrotingswijzigingen), de ingediende zienswijzen door de gemeente Nijmegen en de correspondentie vanuit de verbonden partij moeten worden opgenomen. Te overwegen is hier in regionaal verband invulling aan te geven (zie aanbevelingen in hoofdrapport).

¹ In de Kadernota is vastgelegd dat per verbonden partij nadere afspraken worden vastgelegd in een 'specifiek kader'.

Los van de evaluatie van de Kadernota verbonden partijen is onze **aanbeveling** aan de raad, om voortaan bij de behandeling van de begroting en jaarstukken niet alleen de bespreking van de programma's te agenderen, maar ook de verplichte paragrafen². Op die manier komen ook de verbonden partijen twee keer per jaar (in samenhang) aan de orde.

Sinds 2009 heeft de gemeenteraad van Nijmegen het inbrengen van zienswijzen op de begroting, begrotingswijzigingen en de jaarstukken van verbonden partijen (onder voorwaarden) [gedelegeerd](#) aan het college. Uit jurisprudentie blijkt dat dit niet de bedoeling is: de aard van de taak zich verzet tegen delegatie³. Dit sluit aan bij de overwegingen dat het vaststellen van de begroting en de jaarstukken van de gemeente, evenals de regels omtrent de inrichting van de financiën en de controle hierop niet door het college mogen worden vastgesteld. De bevoegdheden met betrekking tot het budgetrecht zijn voorbehouden aan de gemeenteraad. Los hiervan zet de raad zich door het delegeren van het inbrengen van zienswijzen op een nog grotere afstand van de verbonden partijen dan hij al staat. De Rekenkamer **beveelt aan** om dit delegatiebesluit (net zoals de gemeenteraden van West Maas en Waal en Wijchen eerder al deden) in te trekken.

Vanaf het moment dat de inspecties besloten het toezicht op Veilig Thuis Gelderland Zuid te intensiveren, heeft de gemeenteraad van Nijmegen een aantal malen met de portefeuillehouder gesproken over de stand van zaken, ontwikkelingen en oplossing van de problemen bij Veilig Thuis. De raadsleden hebben zich in deze Kamerrondes vooral laten informeren; afhankelijk van de stand van zaken toonden de raadsleden zich meer of minder bezorgd. Over het algemeen was het vertrouwen in de aangekondigde oplossingen groot. De besprekingen hebben in geen geval geleid tot opdrachten aan de portefeuillehouder om bepaalde zaken mee te nemen naar het AB, of andere besluiten.

Eén keer is een concrete afspraak gemaakt over de informatievoorziening (Kamerronde 16 maart 2016: de raad krijgt twee keer per jaar een rapportage over de behaalde resultaten bij Veilig Thuis. De raad heeft de eerste [voortgangsrapportage Huiselijk Geweld en Kindermishandeling](#), waarin ook wordt ingegaan op de situatie en behaalde resultaten bij Veilig Thuis op 30 januari 2018 ontvangen.

² De opzet van de begroting en jaarstukken is aan regels gebonden. Deze zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Een van de regels is dat in de begroting en jaarstukken een aantal verplichte paragrafen moet worden opgenomen. In de paragrafen wordt informatie bij elkaar gebracht die versnipperd in de begroting en jaarstukken voorkomt, en daardoor minder inzichtelijk is voor de gemeenteraad. Een van de verplichte paragrafen is die voor verbonden partijen.

³ Zie in artikel [De Wet gemeenschappelijke regelingen en de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur](#), uit de Gemeentestem bestuursrechtelijk tijdschrift, 14 november 2013.

De Rekenkamer **adviseert** om in de toekomst in voorkomende gevallen in de voorbereidingsfase één of meer bijeenkomsten te beleggen waaruit de (nieuwe) taak benaderd wordt vanuit de risico's die zich kunnen voordoen. Op basis daarvan kan de raad dan bepalen wat geregeld moet zijn om (zo veel mogelijk) te voorkomen dat die risico's zich voordoen; en hoe hij hierover tussentijds geïnformeerd wil worden. Wij verwachten dat dit de betrokkenheid van de raad vergroot; en dat hij op deze manier handvatten krijgt om zijn controlerende rol uit te voeren.

BIJLAGE 1 NALEVING REGELS UIT KADERNOTA VERBONDEN PARTIJEN

In deze bijlagen zijn de belangrijkste regels uit de [Kadernota verbonden partijen](#) om de raad geïnformeerd en betrokken te houden opgenomen. Per regel is aangegeven in hoeverre die is nageleefd in het geval van de casus Veilig Thuis (als onderdeel van de GGD). Hierbij is steeds een korte toelichting gegeven. Voor het overzicht in één oogopslag is gebruik gemaakt van de volgende kleurcoderingen:

De regel is in de onderzochte periode voor Veilig Thuis (als onderdeel van de GGD) consequent uitgevoerd.	De regel is in de onderzochte periode voor Veilig Thuis (als onderdeel van de GGD) soms wel en soms niet uitgevoerd.	De regel is in de onderzochte periode voor Veilig Thuis (als onderdeel van de GGD) niet uitgevoerd.
---	--	---

Regel uit Kadernota verbonden partijen	Mate van naleving regel met toelichting
Het college ziet er op toe dat verbonden partijen hun begrotingen, tussenrapportages en jaarrekening en jaarverslag aanleveren binnen de afgesproken termijnen. Het college ziet er tevens op toe dat wettelijke termijnen niet worden overschreden en dat vorm en inhoud van voormelde stukken conform afspraak zijn.	Zoals duidelijk wordt uit bijlage 4 uit het bijlagenboek dat hoort bij het hoofdrapport, zijn de begrotingen en jaarstukken op een enkele uitzondering na niet aangeleverd binnen de afgesproken en wettelijke termijnen. Ook inhoudelijk wordt niet aan alle eisen voldaan. Zo zijn in de begrotingen bijvoorbeeld de drie w-vragen niet beantwoord en vormen de jaarstukken geen spiegel van de begroting. De tussenrapportages zijn nooit aangeleverd aan de raad. Dat laatste geldt overigens ook voor de beleidsprogramma's die volgens de gemeenschappelijke regeling van de GGD jaarlijks opgesteld moeten worden.
Het college volgt de ontwikkelingen bij een verbonden partij door het beoordelen van de afgesproken begrotings- en verantwoordingsstukken. Het college rapporteert hierover aan de raad in het kader van de reguliere P&C-cyclus.	In het kader van de reguliere P&C-cyclus is de raad in de onderzoeksperiode niet geïnformeerd over de situatie bij Veilig Thuis (als onderdeel van de GGD).

Regel uit Kadernota verbonden partijen	Mate van naleving regel met toelichting
Indien buiten de reguliere informatievoorziening er zich bijzondere ontwikkelingen voordoen, zorgt het college ervoor dat de raad daarvan tijdig, conform wat over de actieve informatieplicht in de gemeentewet is bepaald, op de hoogte wordt gesteld. <i>In de Kadernota verbonden partijen is nog een regel opgenomen over de informatievoorziening, namelijk dat hierover per verbonden partij nadere afspraken worden gemaakt. Op de naleving van die regel wordt hierna afzonderlijk ingegaan.</i>	Vanaf het moment dat de inspecties hun toezicht op VTGZ hebben geïntensiveerd is de raad vaker geïnformeerd over de stand van zaken bij VTGZ. Dat gebeurde echter steeds in een laat stadium.
Het college regelt naar eigen inzicht en behoefte reguliere overleggen met bestuurders van verbonden partijen.	In het geval van VTGZ heeft het college niet (zichtbaar) overleg gevoerd met de bestuurders. Buiten de voorbereiding van zienswijzen en het vaststellen van het (Functioneel) Programma van Eisen in de voorbereidingsfase is VTGZ is nooit (zichtbaar) in het college aan de orde geweest.
Risico's betreffende verbonden partijen moeten binnen het risicomanagement van een programma systematisch worden geanalyseerd en beoordeeld. Daarnaast moeten risico's periodiek worden geëvalueerd en geactualiseerd. Dit vindt plaats bij het opstellen van de stadsbegroting en –rekening.	In de begrotingen en jaarstukken van de gemeente Nijmegen is in de onderzoeksperiode niet expliciet gerapporteerd over risico's rond Veilig Thuis (als onderdeel van de GGD).
Het college buigt zich in haar rol van toezichthouder periodiek over de vraag of er bijzondere (politieke) risico's zijn verbonden aan het functioneren van de verbonden partij. Zowel in de begroting, tussenrapportages als jaarrekening wordt aan dit aspect expliciet aandacht besteed.	In de begrotingen, tussenrapportage en jaarstukken van de gemeente Nijmegen is in de onderzoeksperiode is niet expliciet gerapporteerd over bijzondere (politieke) risico's rond Veilig Thuis (als onderdeel van de GGD).

Regel uit Kadernota verbonden partijen	Mate van naleving regel met toelichting
Het college draagt er zorg voor dat voor raadsleden op één centrale locatie de relevante stukken beschikbaar zijn van alle verbonden partijen waar de gemeente Nijmegen aan deelneemt (...). Deze stukken worden gepubliceerd op www.nijmegen.nl/verbondenpartijen.	Op de nieuwe website van de gemeente Nijmegen is geen pagina met relevante stukken per verbonden partij opgenomen⁴. Op de pagina verbonden partijen zijn links opgenomen naar de websites van de betreffende verbonden partij. Op die websites zijn maar beperkt de stukken terug te vinden zoals genoemd in de Kadernota Verbonden Partijen. Op de pagina voor de GGD zijn bijvoorbeeld alleen de vergaderstukken van het AB tot en met 2015 terug te vinden. In zijn reactie in het kader van hoor- en wederhoor heeft het college aangegeven dat 'gewerkt [wordt] aan een onderdeel verbonden partijen op de website (pcportal.nijmegen.nl) waar de relevante stukken te vinden zijn'. Op dit moment (10 april 2018) is daar alleen algemene beschrijvende informatie per verbonden partij te vinden. De Rekenkamer merkt op dat er nog geen stukken zoals begrotingen, jaarstukken, beleidsplannen, verslagen van AB-vergaderingen, en dergelijke zijn opgenomen.

⁴ Op de oude website van de gemeente Nijmegen (die tot 1 november 2017 in de lucht was), was wel een pagina [verbonden partijen](#) met algemene informatie en stukken opgenomen én een pagina per verbonden partij met relevante stukken. Die pagina's werden echter niet systematisch bijgehouden. In het voorjaar van 2014 zijn daarover [schriftelijke vragen](#) vanuit de raad aan het college gesteld. In het antwoord werd aangegeven dat de pagina sinds 2013 weer wordt bijgehouden. Voor de [pagina over de GGD](#) constateren wij dat dit is gebeurd, maar dat deze in 2015 voor het laatst geactualiseerd is. De meest actuele stukken op de site waren de gemeenschappelijke regeling van 1 juli 2013 (per 1 januari 2016 is de nu geldende versie ingegaan), de begroting 2016 (die van 2017 en 2018 hadden er ook op moeten staan) en de jaarstukken van 2014 (die van 2015 en 2016 hadden er ook op moeten staan). Bovendien is de pagina nooit volledig geweest: de beleidsplannen en –programma's en de verslagen van de vergaderingen van het AB ontbreken.

Regel uit Kadernota verbonden partijen	Mate van naleving regel met toelichting
Het college maakt nadere afspraken met de verbonden partij; over dit 'specifieke kader' legt het college verantwoording af aan de raad. De onderwerpen die volgens de Kadernota in het specifieke kader opgenomen dienen te worden, vindt u hier.	Het specifieke kader voor de GGD dateert van 2014 en is op onderdelen niet meer actueel: • de AMHK-taken zijn nog niet opgenomen bij de algemene informatie over de verbonden partij; • de beschrijving van de bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordiging is verouderd voor wat betreft de samenstelling van het DB, en ook is nog aangegeven dat de raden de leden van het AB uit hun midden kiezen; • de data genoemd voor het indienen en vaststellen van de P&C-producten kloppen niet meer. Het college heeft nooit (zichtbaar) verantwoording afgelegd over de nadere afspraken uit het specifieke kader voor de GGD. Uit het specifieke kader voor de GGD blijkt verder dat er geen informatieprotocol is voor de gemeenschappelijke regeling GGD GZ. Als argument is daarvoor aangegeven dat de gemeenschappelijk regeling duidelijk is en voldoende manieren geeft om informatie te ontvangen en te krijgen. Ook voor de afstemming van het AB lid met de raad of raadscommissies zijn geen specifieke zaken geregeld. Aangegeven is dat de informatievoorziening plaatsvindt via de gemeentelijke P&C-producten, als daar aanleiding voor is wordt de raad gevraagd om zienswijzen en verder dat de raad te allen tijde de bestuurlijke vertegenwoordiger kan vragen om nadere informatie.
De raad volgt de ontwikkelingen bij een verbonden partij op basis van de informatie die zij van het college in het kader van de reguliere P&C-cyclus ontvangt.	De raad heeft de ontwikkelingen bij de GGD (VTGZ) niet zichtbaar gevolgd aan de hand van de reguliere P&C-cyclus. Dit geldt overigens ook voor andere verbonden partijen. Had de raad dit wel gedaan, dan had hij (in het geval van VTGZ) gezien dat die ontwikkelingen niet in die reguliere P&C-cyclus zijn opgenomen en had hij daar actie op kunnen ondernemen.

Regel uit Kadernota verbonden partijen	Mate van naleving regel met toelichting
Op basis van de verantwoordingsinformatie controleert de raad of de toepassing van het instrument verbonden partij goed verloopt en geschiedt conform de gestelde kaders. Deze informatie kan reden zijn voor voortzetting, bijstelling of beëindiging van bestaande deelnemingen.	De raad geeft geen invulling aan deze regel.