

Governanceprotocol UBR

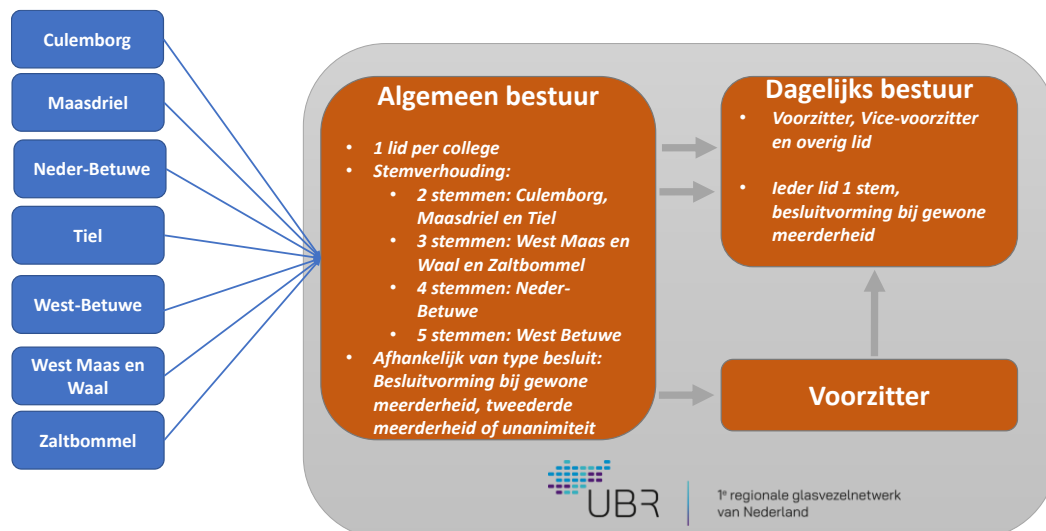
1. Inleiding

Voor u ligt het Governanceprotocol van de Uitvoeringsorganisatie Breedbandnetwerk Rivierenland (UBR). Dit governanceprotocol beschrijft welke instrumenten voor sturing, toezicht en controle de raden en colleges hebben ten aanzien van UBR. In dit governanceprotocol zijn de moties aangaande grip en sturing die door diverse gemeenten in 2019 zijn genomen, waar mogelijk verwerkt. Dit geldt specifiek voor de motie aangaande transparantie van gemeenschappelijke regelingen. Hier wordt door UBR concreet invulling aan gegeven doordat het concept verslag van de AB vergadering van UBR binnen drie werkdagen na de betreffende vergadering al op de website van de UBR wordt gezet. Voor de overige moties geldt dat daarover afstemming in de regio met de andere verbonden partijen zal plaatsvinden om te bepalen op welke wijze daar invulling aan kan worden gegeven.

2. De UBR

2.1 Vormgeving UBR

In onderstaande figuur is de bestuurlijk juridische vormgeving van de UBR weergegeven:



De gemeenschappelijke regeling UBR is een zogenoemde 'collegeregeling'. Dit betekent dat uitsluitend de colleges van burgemeesters en wethouders als deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling participeren en dat er alleen op taken en bevoegdheden van deze colleges wordt samengewerkt. De UBR kent, conform de bepalingen in de Wgr, de volgende bestuursorganen: het Algemeen Bestuur, het Dagelijks Bestuur en de Voorzitter.

Het **Algemeen Bestuur (AB)** staat aan het hoofd van de organisatie en is eindverantwoordelijk voor wat binnen de organisatie gebeurt. Het AB is het vertegenwoordigend orgaan van de UBR. Dat betekent dat alle deelnemers van de UBR in het AB vertegenwoordigd zijn. De zeven wethouders in het AB hebben allen stemrecht overeenkomstig de stemverhoudingen in de GR (artikel 12). De besluiten van het AB worden genomen met meerderheid van stemmen, waarbij aanvullend geldt dat deze meerderheid van stemmen in ieder geval meer dan de helft van de leden van het algemeen bestuur vertegenwoordigt. In een aantal in de GR aangewezen stemmen beslist het AB bij unanimitéit. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de begroting en jaarrekening. Omdat het Algemeen Bestuur geen collegiaal, maar een vertegenwoordigend lichaam is, vertegenwoordigt ieder lid het college van burgemeester en wethouders (hierna college) dat hem heeft aangewezen. De wethouder die namens een college zitting heeft in het AB stemt daarom niet verplicht zonder last. Dat betekent overigens niet dat zij automatisch mét last stemmen, dat wordt overgelaten aan iedere afzonderlijke gemeente. Wel staat vast dat het vertegenwoordigende lid zijn stemrecht mag uitoefenen om het eigen gemeentelijke belang te dienen.

Het **Dagelijks Bestuur (DB)** van de UBR bestaat uit drie leden die gekozen en benoemd worden uit het AB. Het DB is een collegiaal bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het dagelijks bestuur van de organisatie. Het bereidt de besluiten van het AB voor en voert de besluiten uit. Het DB is ook verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie van het openbaar lichaam. Het Dagelijks Bestuur behartigt het organisatiebelang.

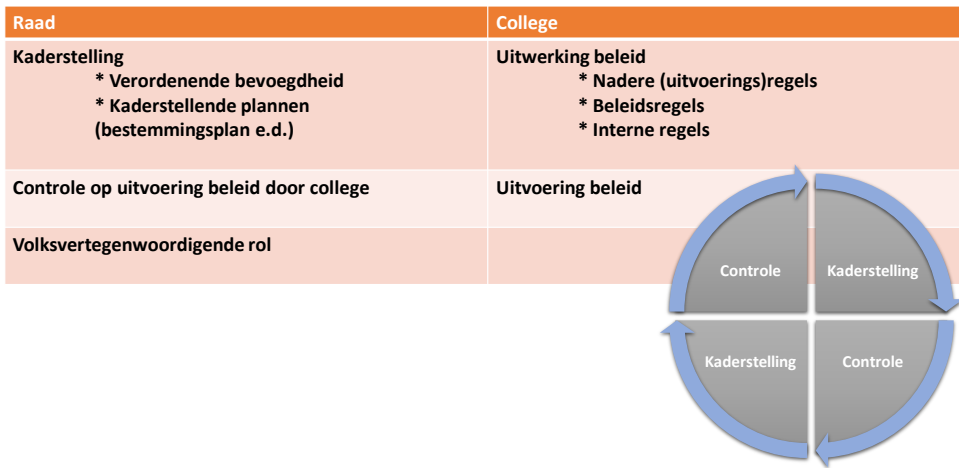
De **Voorzitter** is ook een bestuursorgaan. De Voorzitter heeft eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld het in en buiten rechte vertegenwoordigen van de UBR, bijvoorbeeld het sluiten van overeenkomsten namens de organisatie. De Voorzitter is tevens voorzitter van het AB en ook van rechtswege lid en voorzitter van het DB. De voorzitter is geen onafhankelijke persoon, hij wordt door het AB aangewezen, uit de leden van het AB zelf. Dat betekent dat de Voorzitter dus ook (volwaardig) lid is van het AB.

2.2 Verhouding college-raad

Sinds de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur ligt de nadruk van de gemeenteraad op de functie van vertegenwoordiging en de (bestuurlijke) functies van kaderstelling en controle op hoofdlijnen. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering binnen een gemeente. De gemeenteraad heeft bij de inwerkingtreding van deze wet meer instrumenten gekregen ter versterking van zijn positie. Dit ziet op de rekenkamerfunctie – waarmee onderzoek wordt uitgevoerd naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk beleid – en de mogelijkheid om onderzoekscommissies in te stellen.

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het stellen van de kaders waarbinnen het college zijn bevoegdheden uitoefent. Dit realiseert de gemeenteraad onder meer door de verordenende bevoegdheid en de plannen die hij opstelt. Vervolgens is het college verantwoordelijk voor de nadere uitwerking van het gemeentelijk beleid en voor de uitvoering van dit beleid. Hierna is het aan de gemeenteraad om te controleren in hoeverre de uitvoering door het college voldoet aan de kaders die de gemeenteraad heeft gesteld. In het geval sprake is van afwijking van deze kaders, kan de gemeenteraad het college bijsturen.

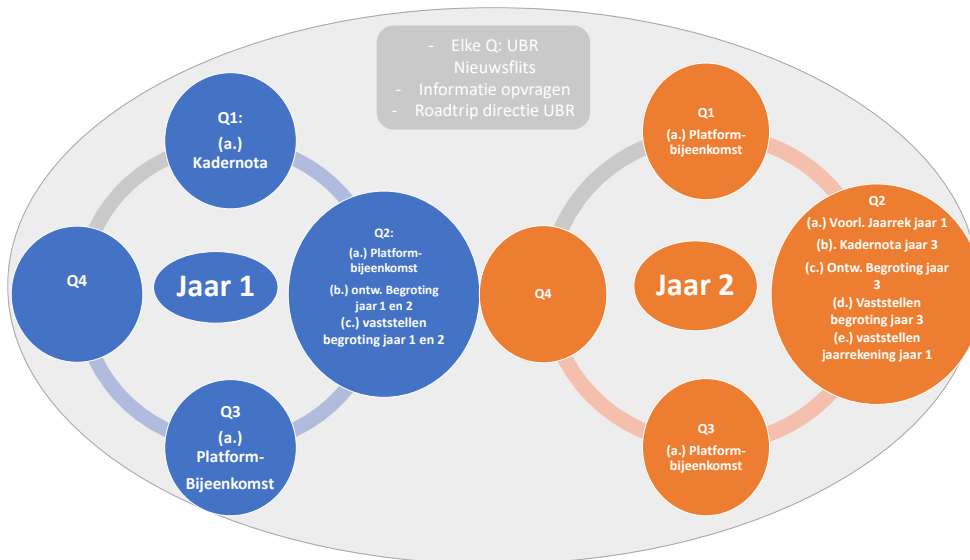
Omdat sprake is van een continu proces van kaderstelling en controle, waarbij deze twee elkaar afwisselen, is het de bedoeling dat de gemeenteraad het beleidsproces continu controleert. Door het college wordt achteraf verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad. In het geval dat nodig mocht zijn, zal het college ook tussentijds verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. In onderstaande afbeelding wordt schematisch weergegeven op welke wijze de rollen tussen de gemeenteraad en het college zijn verdeeld. Gelet op de aard van de taak is het een bevoegdheid van het college om een gemeenschappelijke regeling aan te gaan voor de UBR. Dit ligt ten grondslag aan de verhouding tussen raad en college. Bevoegdheden van raad en college ten aanzien van UBR zijn indirect een doorvertaling van de verhouding tussen raad en college.



3. Overzicht instrumenten informatie, toezicht en controle

3.1 Overzicht P&C Cyclus

De betrokken bestuursorganen van de gemeenten hebben een scala aan wettelijk geregelde instrumenten voor informatie, toezicht en controle. De UBR heeft daar nog een aantal aan toegevoegd, zoals de platformbijeenkomst (die ook in de GR staat), de UBR nieuwsflits en de roadtrip van de directie. Belangrijke bevoegdheden omtrent informatie, toezicht en controle zijn gekoppeld aan de P&C cyclus van UBR. In onderstaande figuur staat de P&C cyclus van de UBR verkort uitgebeeld voor twee jaren. De belangrijkste onderdelen zijn per kwartaal weergegeven. In paragraaf 4.2 wordt een toelichting gegeven op elk van de onderdelen die zijn benoemd in de figuur hieronder.



3.2 Overzicht instrumenten informatie, toezicht en controle

In onderstaande tabel zijn de instrumenten voor informatie, toezicht en controle ten aanzien van de UBR opgenomen. Van elk instrument wordt beschreven wanneer het van toepassing is, van wie het initiatief uitgaat en wat het inhoudt. Ook wordt aangegeven wat de bron is. Deze vindt zijn oorsprong veelal in een wet.


De UBR is qua organisatievorm een openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In deze Wgr zijn de belangrijkste bevoegdheden geregeld die betrekking hebben op informatie, toezicht en controle. Voor deze Wgr is een wijzigingsvoorstel voorbereid dat vermoedelijk dit jaar in de Tweede Kamer zal worden behandeld. Het wetsvoorstel heeft onder meer het oogmerk om de democratische legitimatie van de samenwerkingsverbanden op basis van de Wgr te verbeteren. Het is echter nog te onzeker welke voorstellen ook daadwerkelijk in de wet worden opgenomen. Zodra dat duidelijk is zal dit governanceprotocol op de nieuwe wetgeving worden aangepast.

Op dit moment is er ook een concept informatieprotocol opgesteld dat erop ziet om de informatie- en verantwoordingsstromen vanuit de diverse samenwerkingsverbanden in de regio te stroomlijnen. De besluitvorming over dit informatieprotocol is nog niet afgerond. Indien het informatieprotocol wordt vastgesteld vormt dit aanleiding om de inhoud van het informatieprotocol te integreren in dit governanceprotocol.

Bevoegdheid	UBR	Bron
Wijzigen of uittreden uit GR UBR	<ul style="list-style-type: none"> o <i>Wanneer:</i> wijzigen op elk moment wanneer dit zich aandient. Uittreden kan niet de eerste vijf jaar na inwerkingtreding van de GR UBR. Er geldt een opzegtermijn van een vol kalenderjaar. o <i>Wie:</i> initiatief AB UBR of deelnemende gemeente(n) o <i>Wat:</i> een besluit tot wijzigen of uittreden wordt genomen door het betreffende college/de colleges. Het college kan dit besluit niet nemen dan nadat het hiervoor toestemming van de raad heeft gekregen. 	Artt. 41 & 43 GR UBR
P&C Cyclus		
Voorlopig jaarverslag UBR → het voorlopige jaarverslag bevat de informatie over het afgelopen kalenderjaar over de UBR over de financiële en beleidsmatige afwikkeling.	<ul style="list-style-type: none"> o <i>Wanneer:</i> voor 15 april van het jaar volgend op dat jaar waarvoor het jaarverslag geldt o <i>Wie:</i> het DB van UBR o <i>Wat:</i> Het voorlopige jaarverslag wordt ter informatie naar de raden verzonden. De raden ontvangen hiermee op tijd informatie over de financiële en beleidsmatige afwikkeling van het voorgaande kalenderjaar. Deze informatie kunnen de raden betrekken bij de zienswijze op de begroting voor het navolgende kalenderjaar. 	Art. 29 GR UBR
Kadernota UBR → In de kadernota staan de belangrijkste financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor het volgende kalenderjaar.	<ul style="list-style-type: none"> o <i>Wanneer:</i> voor 15 april, Ten behoeve van het daaropvolgende jaar o <i>Wie:</i> DB stuurt aan de raden o <i>Wat:</i> Voorbode voor de ontwerpbegroting. De informatie in de kadernota kan gebruikt worden om eventuele (beleidsmatige) wijzigingen te kunnen bewerkstelligen. Voorafgaand aan het opstellen van een zienswijze vindt een 	Art. 24 GR UBR

	platformbijeenkomst plaats. De raden kunnen tijdens deze bijeenkomst in gesprek met elkaar om vervolgens de zienswijze te bepalen.	
Ontwerpbegroting UBR → De ontwerpbegroting maakt inzichtelijk wat er het komende boekjaar gaat plaatsvinden binnen de UBR zowel beleidsmatig als financieel. Dit geldt ook voor eventuele bijdragen van gemeenten.	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Wanneer:</u> minimaal 8 weken voor vaststellen begroting door AB. ○ <u>Wie:</u> DB stuurt aan de raden ○ <u>Wat:</u> De gemeenteraad kan een zienswijze indienen. Het DB bundelt de zienswijzen, past de begroting waar nodig aan en de begroting wordt vastgesteld door het AB. 	Art. 26 GR UBR
Jaarrekening UBR → De jaarrekening bevat de financiële en beleidsmatige afwikkeling van het voorgaande kalenderjaar.	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Wanneer:</u> voor 15 juli ○ <u>Wie:</u> AB stuurt aan de raden ○ <u>Wat:</u> De jaarrekening bevat relevante informatie voor het eigen gemeentelijke jaarverslag. 	Art. 29 GR UBR
Paragraaf verbonden partijen → Elke gemeentelijke begroting heeft een paragraaf over de verbonden partijen van de gemeente. partijen. Daarmee is het een onderdeel van de beleidsbegroting en de beleidsrekening van de gemeente.	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Wanneer:</u> tijdens jaarlijkse begrotingsprocedure. Uiterlijk december. ○ <u>Wie:</u> raad bepaalt tekst paragraaf verbonden partijen ○ <u>Wat:</u> De gemeenteraad kan in de paragraaf verbonden partijen financiële kaders, per jaar voor de UBR, meegeven aan het college. De paragraaf maakt inzichtelijk wat de gemeenteraad met de UBR wil bereiken. 	Art. 15 BBV
Bijeenkomsten		
Platformbijeenkomsten → De bijeenkomst van raadsleden ter voorbereiding op het algemeen bestuur van UBR	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Wanneer:</u> twee keer per jaar, vóór vergaderingen van het AB. ○ <u>Wie:</u> het AB nodigt de raden uit. ○ <u>Wat:</u> De platformbijeenkomst heeft tot doel de raadsleden met elkaar in gesprek te brengen over de voorstellen op de agenda van het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur betreft de wensen en bedenkingen van verschillende raden bij haar besluitvorming. De platformbijeenkomsten kunnen benut worden door de raden om te overleggen met elkaar voordat zij elk de eigen zienswijze formuleren. De platformbijeenkomsten gaan door als er van tenminste drie gemeenten raadsleden aangeven aanwezig te zijn. 	Art. 36 GR UBR
Informatieverstrekking		
Verslag AB vergaderingen → De vergaderingen van het AB zijn openbaar.	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Wanneer:</u> uiterlijk drie werkdagen na de AB vergadering ○ <u>Wie:</u> UBR ○ <u>Wat:</u> Het concept verslag wordt binnen genoemde termijn op de website van de UBR geplaatst. Hiermee hebben de raden snel inzicht in hetgeen aan de orde is gekomen in het AB van UBR. 	protoc ol

Nieuwsflits UBR	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Wanneer:</u> 1x per kwartaal ○ <u>Wie:</u> directie van UBR ○ <u>Wat:</u> de directie van UBR plaatst vier keer per jaar op haar website een nieuwsflits UBR. In deze nieuwsflits staan de relevante ontwikkelingen inzake UBR. Deze nieuwsflits wordt ook digitaal verzonden naar elke deelnemende gemeente. 	protocol
Roadtrip	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Wanneer:</u> op aanvraag van een deelnemende gemeente ○ <u>Wie:</u> de directie van UBR ○ <u>Wat:</u> De directie van UBR komt op aanvraag een toelichting geven op het reilen en zeilen van UBR in elke raad. Op zo'n moment kan ook aandacht worden besteed aan specifieke thema's en vragen die binnen die raad spelen. 	protocol
Informatie opvragen bij UBR, bij college en bij AB lid	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Wanneer:</u> Op elk moment waarop er bij een raad behoefte is aan informatie over UBR ○ <u>Wie:</u> aan de directie of bestuursorganen van UBR ○ <u>Wat:</u> raadsleden kunnen informatie aanvragen <i>bij UBR</i>. Het kan hierbij gaan om allerlei informatie, de wet heeft daar geen beperking aan gesteld. De raad kan ook het <i>college</i> alle informatie vragen over door het college gevoerd bestuur. Dit geldt voor alles wat door en voor het college wordt besloten, en daarmee geldt het ook ten aanzien van datgene dat namens het college wordt besloten ten aanzien van de UBR. In het verlengde hiervan kan ook een onderzoekscommissie worden ingesteld door de gemeenteraad die onderzoek kan doen naar het handelen van de eigen bestuurder bij de UBR. Een <i>lid van het AB</i> van UBR dient de raad van zijn 'eigen' gemeente alle inlichtingen te geven die door één of meer leden van de raad gevraagd worden. Het dient dan om informatie te gaan waar het lid over kan beschikken of waarnaar navraag gedaan kan worden. De bestuursorganen van de UBR (AB, DB en voorzitter) verschaffen de raden alle door één of meer raadsleden gevraagde informatie verschaffen. Dit kan in beginsel alle soorten informatie betreffen. 	Artt. 32-35 GR UBR
Rekenkamer(functie)	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Wanneer:</u> als daar voor een raad aanleiding toe is. ○ <u>Wie:</u> op initiatief van één of meerdere raden. ○ <u>Wat:</u> De rekenkamer(functie) kan onderzoek doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur. Daaronder vallen ook de verbonden partijen van de gemeente, en dus ook de UBR. De raad kan de rekenkamer(functie) verzoeken een dergelijk onderzoek in te stellen. Een dergelijk onderzoek kan ook in opdracht van meerdere raden worden uitgevoerd. 	Art. 184 Gemeentewet
Controle en verantwoording		
Verantwoording DB-AB	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Wanneer:</u> continue ○ <u>Wie:</u> DB richting AB UBR. 	Artt. 32-35

	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Wat</u>: het DB van UBR is een collegiaal bestuursorgaan. Het DB is daarmee als geheel verantwoordelijk voor het door het DB gevoerde bestuur. Het DB en zijn leden leggen verantwoording af aan het AB. Er geldt geen verantwoordingsplicht ten aanzien van het college of de gemeenteraad. Een wethouder zit in het DB als vertegenwoordiger van het AB, niet al vertegenwoordiger van het college. Van DB richting AB geldt een actieve informatieplicht: het DB moet het AB alle inlichtingen geven die het AB voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Dat is de zogenoemde actieve informatieplicht. In het geval een lid van het DB niet langer het vertrouwen van het AB heeft, dan kan het AB dit lid ontslag verlenen. Het lid van het AB kan door het college dat hem heeft aangewezen worden ontslagen wegens gebrek aan vertrouwen. De betreffende persoon houdt dan op lid te zijn van het AB (en evt. ook van het DB als deze persoon ook daar zitting neemt), maar deze persoon blijft wel wethouder in zijn gemeente. De raad heeft geen ontslagrecht ten aanzien van het lid van het AB, maar dat kan wel via het college worden bewerkstelligd. Immers, een wethouder kan als zodanig door de gemeenteraad worden ontslagen. Dat leidt er ook automatisch toe dat hij als lid van het AB verdwijnt. ○ Schematisch zien de verantwoordingslijnen er als volgt uit: <ul style="list-style-type: none">  	GR UBR
Verantwoording AB leden – collegeleden	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Wanneer</u>: continue ○ <u>Wie</u>: leden AB richting college en college richting raad. ○ <u>Wat</u>: het AB staat aan het hoofd van de UBR. Dat betekent dat het AB eindverantwoordelijk is binnen de UBR. Het AB als zodanig legt dan ook aan niemand verantwoording af over wat het heeft gedaan. Dat past ook niet bij een vertegenwoordigend orgaan dat bij meerderheid beslist. Een lid van het AB kan niet ter verantwoording worden geroepen voor de keuzes van het AB als zodanig, maar alleen voor hetgeen dit lid zelf in het AB heeft gedaan. Omdat de UBR een collegeregeling is, is het college primair verantwoordelijk voor handelingen van een lid uit zijn gemeente. Een lid van het AB legt dan ook in elk geval verantwoording af over wat hij zelf heeft gedaan in het AB aan het college dat hem heeft aangewezen. 	Artt. 32-35 GR UBR

	<p>Het college dat dit lid heeft aangewezen, kan het betreffende lid dan ook ontslaan op het moment dat dit lid niet langer het vertrouwen geniet van het college. Op zijn beurt is het college verantwoording schuldig aan de raad over wat het lid in het AB van de UBR namens het college heeft gedaan. Ook hier geldt dat het college een collegiaal bestuursorgaan is, maar ook dat de leden ieder individueel verantwoordelijk zijn voor wat namens het college is gedaan in het AB. Daarnaast geldt echter ook een rechtstreekse verantwoordelijkheid van het lid van het AB tegenover de gemeenteraad. Zie voor schematisch overzicht ook de figuur in bovenstaande kolom.</p>	
Gemeentelijk jaarverslag	<ul style="list-style-type: none"> o <u>Wanneer</u>: jaarlijks, bij behandeling jaarstukken gemeente o <u>Wie</u>: raad richting college o <u>Wat</u>: Omdat in de gemeentelijke begroting verplicht een paragraaf verbonden partijen is opgenomen wordt ook in het gemeentelijk jaarverslag een paragraaf verbonden partijen opgenomen worden. In het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd van wat in de begroting in dezelfde paragraaf is opgenomen. Het is de bedoeling dat het college in het jaarverslag in de paragraaf verbonden partijen verantwoording aflegt over het reilen en zeilen van de verbonden partijen en in hoeverre de door de gemeenteraad in de begroting meegegeven kaders zijn uitgevoerd. Hiermee is het gemeentelijk jaarverslag, en dan specifiek de paragraaf verbonden partijen, een controle instrument voor de gemeenteraad. 	Art. 15 e.v. BBV