



Rekenkamercommissie

gemeente Renkum

Generaal Urquhartlaan 4
6861 GG Oosterbeek

Postbus 9100
6860 HA Oosterbeek
Telefoon (026) 33 48 111
Fax (026) 33 48 310

Internet www.renkum.nl

Bank BNG 28.50.07.076

Aan
de raad van de gemeente Renkum

Datum 23 januari 2015
Onderwerp Verbonden partijen

Geachte raadsleden,

In deze brief geven wij u onze bevindingen naar aanleiding van een eerste doorlichting van het onderwerp Verbonden Partijen. Deze brief betreft de afronding van de doorlichting en is een verkorte en vereenvoudigde rapportagevorm. Wij kiezen op dit moment voor deze vorm omdat nieuw beleid en de regels over dit onderwerp deels al in besluitvorming zijn geweest en het vervolg op diverse momenten aan de orde zal zijn. Daarom beogen wij met deze brief de raad achtergrondinformatie te geven voor overwegingen bij toekomstig debat en besluitvorming op diverse momenten. Mochten raadsleden of fracties behoefte hebben ons een reactie te geven naar aanleiding van deze brief, dan staan wij daar graag voor open.

We hebben onze informatie vooral uit openbare bronnen gehaald. Om daarnaast een indicatie van de praktijk te krijgen, is – afgestemd met de gemeentesecretaris - een korte enquête uitgezet onder betrokken ambtenaren. Onze interpretaties en conclusies met betrekking tot het verkregen beeld zijn als zodanig herkenbaar gemaakt in de rapportage.

De brief is als volgt opgezet:

- Toelichting op de doorlichting;
- Weergave van de bevindingen;
- Beschouwing van diverse aspecten;
- Aanbevelingen.

Een concept versie van deze brief is in het kader van hoor en wederhoor aangeboden aan het College van B&W. De bestuurlijke reactie is bijgevoegd. Enkele zaken uit die reactie gaven ons aanleiding een aantal passages te corrigeren dan wel aan te scherpen.

Toelichting op de doorlichting

Op veel terreinen zijn gemeenten de 'eerste overheid'. Maar ook een gemeente kan niet alles zelf en daarom voeren zij in de praktijk taken uit op afstand en in samenwerkingen.

Uw brief van

Uw kenmerk

Behandeld door

Bijlagen

Verzenddatum deze brief
23 januari 2015

Ons kenmerk
134503

Mr. J.I.M. le Comte
(026) 33 48 505
j.le.comte@renkum.nl

Datum
23 januari 2015

Onderwerp
Verbonden partijen

Dat is niets nieuws en we kennen in dat verband al geruime tijd de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en het begrip Verbonden Partijen. In deze rapportage veronderstellen wij dat enige basiskennis over Verbonden Partijen aanwezig¹ is bij de lezer.

Dat er kritiek is op dit soort (samenwerkings)constructies is ook niet nieuw. Het gaat daarbij vaak om het (ontbreken van) democratisch gehalte en de sturende en controlerende invloed die gemeenten daadwerkelijk hebben op verbonden partijen. Die vraag is weer actueel door de huidige decentralisaties waarbij gemeenten te maken krijgen met voor hen deels nieuwe en complexe taken waarbij vormen van samenwerking en uitbesteding welhaast onvermijdelijk zijn. Een aantal gezaghebbende bestuurskundigen pleit inmiddels voor een sterkere rol van de raad als toezichthouder en voor de ondersteuning daarbij.

Doel van de doorlichting

Om de rol van de raad eventueel anders in te willen en kunnen vullen, is eerst inzicht nodig in de huidige praktijk van de inrichting van verbonden partijen en de betrokkenheid van de raad daarbij. Dat is wat de Rekenkamercommissie Renkum met deze doorlichting beoogt te geven. Ons doel is dus niet de beoordeling van resultaten/prestaties van de afzonderlijke verbonden partijen waarin de gemeente Renkum deelneemt, en ook niet het geven van het 'beste recept' voor de opzet van een verbonden partij. Immers; zelfs de 'beste' structuur is afhankelijk van de rolopvatting en daarbij horende -invulling van betrokkenen.

Deze doorlichting richt zich op de soorten verbonden partijen die de gemeente Renkum nu kent en geeft daarmee inzicht in de feitelijke inrichting hiervan en hoe de rol van de raad hierin is.

Aanpak en verantwoording doorlichting

De doorlichting hebben wij uitgevoerd door middel van bestudering van literatuur en de bij de gemeente Renkum aanwezige (openbare) documenten. In de volgende alinea leggen wij uit waarom wij hebben afgezien van het betrekken van casussen zoals aanvankelijk bedacht. Zoals al aangegeven is aanvullend onder de betrokken ambtenaren een schriftelijke enquête verspreid.

Uit de tot op heden verzamelde informatie blijkt dat zaken rond de verbonden partijen van de gemeente Renkum op orde zijn voor wat betreft de formele inbedding en vereisten.

Ander en actiever gebruik van de bestaande instrumenten kunnen bijdragen aan een sterkere rolinvulling. Het inhoudelijk uitdiepen van casussen zou op dit moment slechts beperkt extra inzicht opleveren. Dit komt ook omdat een RKC nu nog geen onderzoeksbevoegdheid heeft bij Verbonden Partijen. Een andere reden is dat gedurende de doorlichting de onderwerpen intergemeentelijke samenwerking en besturingsfilosofie in de gemeente Renkum sterk in beweging raakten.

¹ Voor algemene informatie verwijzen wij naar de Nota Verbonden Partijen van de gemeente Renkum (2008, 2013), 'Verbonden Partijen' van de RKC Ede (2008) en 'Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen' van de RKC Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest (2014).

Datum
23 januari 2015

Onderwerp
Verbonden partijen

Wij achten het daarom belangrijker de bevindingen tot nu toe beschikbaar te maken voor de raad en anderen, dan te wachten tot een eventueel diepgaander onderzoek is afgerond. Op deze manier kunnen we met de huidige bevindingen aansluiten bij de ontwikkelingen in de gemeente Renkum ten aanzien van besturingsfilosofie en intergemeentelijke samenwerking. Een nader (deel)onderzoek (al dan niet door de RKC) is mogelijk indien er op een later moment behoefte blijkt aan verdieping op bepaalde aspecten.

Weergave van de bevindingen; Het beleidskader

Verbonden Partijen zijn er in verschillende vormen: verenigingen, stichtingen, vennootschappen en gemeenschappelijke regelingen. Een 'verbonden partij' wil zeggen dat de deelnemende gemeente(n) zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft.

De gemeente Renkum kent (peiljaar 2012) elf verbonden partijen, waarvan twee naamloze vennootschappen, één vereniging en acht gemeenschappelijke regelingen.

De juridische vorm van de verbonden partij heeft zijn eigen kenmerken en (wettelijke) vormvoorschriften, en bepaalt daarmee in belangrijke mate de mogelijkheden voor de raad de verbonden partij te kunnen aansturen en controleren.

Wettelijk kader

- Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn gemeenten verplicht in de begroting een paragraaf verbonden partijen op te nemen (art. 15). Die paragraaf geeft ten minste informatie over de visie op de verbonden partijen in relatie tot de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting, over de beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen en geeft een lijst van verbonden partijen waarin onder meer ontwikkelingen, resultaten en financiële kenmerken zijn opgenomen.
- Vanuit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) moet de gemeente een register van regelingen bijhouden met daarin vergelijkbare informatie per regeling. Gemeenschappelijke regelingen kunnen onder meer zijn een Openbaar Lichaam (OL) of een Gemeenschappelijk Orgaan (GO). Het OL is de meest gebruikte vorm en de enige met rechtspersoonlijkheid om zelfstandig in het maatschappelijk verkeer te kunnen optreden.
- Verschillende bepalingen in de Wgr dienen te waarborgen dat gemeenten (met name de gemeenteraden) invloed en controle kunnen uitoefenen op de besluitvorming en het functioneren van gemeenschappelijke regelingen. Artikel 16 Wgr schrijft ten behoeve van politieke controle voor welke bepalingen een gemeenschappelijke regeling moet bevatten ten aanzien van informatie, verantwoording en terugroeping. De begroting van het OL wordt vastgesteld door het algemeen bestuur van het OL. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen hun zienswijze over de ontwerpbegroting kenbaar maken (artikel 35 Wgr). De deelnemers in een gemeenschappelijke regeling zijn financieel onbeperkt aansprakelijk voor schulden van de gemeenschappelijke regeling.

Datum
23 januari 2015

Onderwerp
Verbonden partijen

- Voor verenigingen en naamloze vennootschappen geldt het Burgerlijk Wetboek (voor de volledigheid; de Code Tabaksblat geldt alleen voor beursgenoteerde NV's). Bij verenigingen en NV's is sprake van indirecte beleidsinvloed via stemrecht in algemene ledenvergadering respectievelijk de algemene vergadering van aandeelhouders. Het bestuur en de bestuurders van een stichting of vennootschap zijn weliswaar benoemd door deelnemers, maar opereren verder onafhankelijk. Via de aandeelhoudersvergadering kan een gemeente stemrecht gebruiken ten aanzien van financiën en rendement. Om invloed op het bestuur te hebben, zijn constructies als een raad van commissarissen of toezicht nodig.

Naast de wet- en regelgeving kunnen gemeenten zelf beleid vaststellen en worden per verbonden partij spelregels vastgelegd in instellingsbesluiten, regelingen en/of statuten.

Gemeentelijk kader Renkum

Het gemeentelijk kader met betrekking tot verbonden partijen bestaat uit de Financiële verordening (art. 21) en de Nota Verbonden Partijen.

De financiële verordening specificceert het BBV en regelt ten aanzien van verbonden partijen hoofdzakelijk dat minstens elke raadsperiode een Nota Verbonden partijen ter vaststelling aan de raad moet worden aangeboden en wat daarin moet staan.

De gemeente Renkum kent al een tijd een kader voor verbonden partijen: de 'richtlijnen verbonden partijen' (2005) en vanaf 2008 de Nota Verbonden Partijen.

Met de nota vanaf 2008 beoogt de gemeente de dubbele pettenproblematiek het hoofd te bieden en een stap te zetten naar het verkrijgen en verschaffen (aan de raad) van informatie over beleid, bestuurlijke vertegenwoordiging en financiën. Bijlagen gaan onder meer in op een prioriteitstelling t.b.v. toezicht, planning voor de beoordeling van bestaande gemeenschappelijke regelingen en een matrix verbonden partijen.

De nota formuleert beleidsuitgangspunten rond vijf thema's.

1. Het thema deelname c.q. continuering van deelname in een verbonden partij komt veelal overeen met de strekking van wettelijke bepalingen. De nota bepaalt dat bij voorkeur geen privaatrechtelijke verbonden partijen meer worden aangegaan en nadrukkelijk ook wordt van het college verwacht duidelijk aan te geven wat de reikwijdte en mogelijkheden zijn van bestuurlijke zeggenschap en beïnvloeding in iedere verbonden partij.
2. Het thema bestuurlijke vertegenwoordiging en uitoefenen van stemrecht beoogt de diverse rollen van de gemeente in een verbonden partij zoveel mogelijk te scheiden. Onder meer door te stellen dat het in het duale stelsel niet voor de hand ligt dat raadsleden in een bestuur deelnemen, behoudens enkele gevallen. In vennootschappen en verenigingen is de gemeente geen bestuurslid, maar bijvoorbeeld aandeelhouder.

Datum
23 januari 2015

Onderwerp
Verbonden partijen

Het doel van het thema is dat de gemeente de rollen van klant/opdrachtgever en van eigenaar/bestuurder kan scheiden. Want iedere rol vertegenwoordigt een ander, mogelijk tegenstrijdig, belang. Waar een bestuur slechts ruimte heeft voor één vertegenwoordiger vanuit de gemeente Renkum, moet men rollenscheiding binnen het college opvangen. Bijvoorbeeld doordat een ander collegelid het klantbelang bewaakt of doordat het college een plaatsvervangend lid benoemt dat naar het AB gaat. De scheiding van rollen dient ook ambtelijk te zijn doorgevoerd in die zin dat zowel vakspecifiek betrokken ambtenaren als de controller adviseren aan DB leden. De gemeente geeft in de nota overigens al aan dat rollenscheiding niet altijd mogelijk zal zijn. De nota gaat ook in op de tijdige informatieverstrekking van de bestuurlijk vertegenwoordiger richting raad en/of college.

3. Het thema informatievoorziening van het college aan de raad geeft aan dat het college waarborgt dat de raad tijdig informatie krijgt/heeft van en over de verbonden partij. Dat gebeurt in ieder geval jaarlijks en onverwijld in het geval van dreigende (financiële of andere) problemen. Over sturing en verantwoording van verbonden partijen stelt de nota dat het college de doelbereiking van een verbonden partij bewaakt en dat de raad hierover zal moeten worden geïnformeerd. Dat bestaat uit het weergeven van prestatieafspraken met de verbonden partij in de gemeentelijke jaarstukken.
4. Het college is belast met het financieel toezicht op de verbonden partijen. Het college zorgt dat het in staat is zicht te houden op ontwikkelingen, met name rond de begroting en jaarrekening van de verbonden partij.
5. Over het communiceren van standpunten naar de raad en het invullen van de actieve informatieplicht is de nota niet specifiek dan 'waar dat op grond van de regeling nodig is of politiek gewenst' of 'indien nodig'.

In 2013 heeft de gemeente de nota in concept vernieuwd en verspreid als ambtelijk advies². De rekenkamercommissie heeft er daarom voor dit onderzoek ook naar gekeken. Wat opvalt is dat de concept nota uit 2013 niet langer de bijlagen bevat met daarin prioriteiten en planning van beoordeling van verbonden partijen aan de beleidsuitgangspunten van de nota. De nota 2013 refereert wel aan een prioriteitstelling, maar die blijkt niet uit de nota. De nota 2008 geeft aan dat beoordelingen in de begroting worden vermeld; deze - of vermelding er van - hebben wij niet in begrotingen aangetroffen. In hoofdstuk 5 van de nota 2013 geeft men aan dat een omvattende risicoanalyse niet nodig is omdat veel samenwerkingen al lang bestaan en risico's dus bekend zijn. Voor de risico's verwijst men naar de begrotingsparagraaf.

² De nota uit 2013 is vanwege de toen aanstaande besturingsfilosofie nooit bestuurlijk vastgesteld. Bij de behandeling van de financiële verordening (29 oktober 2014) is gesproken over de verantwoording van verbonden partijen in de begroting en bestuursrapportages, over de aspecten van verantwoording is een amendement ingediend en aangenomen.

Datum
23 januari 2015

Onderwerp
Verbonden partijen

Weergave van de bevindingen; Vermelding en overzicht van de Verbonden Partijen

Het is verplicht overzichten van verbonden partijen in de begroting op te nemen en een register bij te houden. Binnen de gemeente Renkum zijn verschillende overzichten van verbonden partijen, gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingen: in de begroting, bij de Nota verbonden partijen en ook bij de besturingsfilosofie/notitie IGS.

Omdat samenwerking een belangrijke pijler is, is in het kader van de besturingsfilosofie een inventarisatie opgesteld van de huidige samenwerkingsverbanden in de verschillende geledingen van de samenleving.

Onderscheiden worden drie gebieden van (structurele) samenwerking, die met:

1. andere overheden, ondernemers, bedrijfsleven en markt;
2. burgers en hun gemeenschapsbanden (bijvoorbeeld verenigingen);
3. maatschappelijke organisaties en instellingen in het maatschappelijke middenveld (medeverantwoordelijke 'professionele' partners), ook wel aangeduid met de term 'civil society'.

Dit is een andere indeling dan volgens de definitie van verbonden partijen; niet alle verbonden partijen komen in de inventarisatie aan bod.

- *De gemeente Renkum neemt in de jaarlijkse begroting consequent een paragraaf verbonden partijen op, met een algemene tekst en een weergave per partij. De algemene tekst gaat in op geldende kaders.*
- *De gemeente geeft ook aan dat het niet altijd lukt conform het eigen beleid te handelen. Wanneer de gemeente meerdere belangen heeft in een partij (eigenaar en afnemer) is het de bedoeling dat deze belangen gescheiden worden behartigd door meerdere collegeleden. Daarvan zegt men: "Vanwege de specifieke dossierkennis is het niet altijd mogelijk die scheiding volledig door te voeren. Ook in de ambtelijke advisering ontkomen wij er niet aan -gezien de schaalgrootte- dat af en toe vermenging van functies optreedt."*

Een voorbeeld waar het niet lukt is de ACV³; een collegelid behartigt zowel het afnemersbelang als het aandeelhoudersbelang. Op enig moment wordt daarover gezegd dat de 'dubbele petten' hierbij geen probleem zijn, verwijzend naar de uitstekende resultaten. De intensiteit van het toezicht is volgens de algemene tekst afhankelijk van de mate waarin de gemeente risico's loopt zoals die blijken uit een risico-analyse.

³ Dit is het geval in de onderzochte periode, dat zijn voor wat betreft de specifieke verbonden partijen en de documentatie de jaren 2009 tot en met 2012. Het College geeft in het kader van wederhoor aan dat ten aanzien van de ACV het eigenaarsbelang en het klantbelang binnen het college in verschillende handen is.

Datum
23 januari 2015

Onderwerp
Verbonden partijen

Voor de periode 2009 tot en met 2012 hebben wij gekeken hoe de verbonden partijen in de paragraaf van de begroting zijn weergegeven.

In de paragraaf geeft de gemeente per partij in een tabel verschillende aspecten aan: doel, deelnemende partijen, bestuurlijk belang, financieel belang, voortgang, risico's, beleidsvoornemens, ontwikkelingen en rapportages. De opzet komt in grote lijnen overeen met de bepalingen uit het BBV. Al zijn voor sommige partijen of in sommige jaren niet alle aspecten vermeld dan wel ingevuld. Hieronder geven wij per verbonden partij op hoofdlijnen weer wat op basis van de begrotingsparagrafen opvalt.

- De weergave van het **Gelders Archief** verandert door de jaren bijna niet. Dus ook enkele ontwikkelingen veranderen vier jaar lang niet: huisvesting naar één locatie waarvan de kosten niet zijn uitgekristalliseerd en dat het GA zijn taak gaat intensiveren. Er is steeds een negatief bedrijfsresultaat, zonder verdere duiding van risico of toezicht. Het is een GR met een bestuurlijk vertegenwoordiger uit de gemeente.
- De tekst over de **Bank Nederlandse Gemeenten** - een NV, één bestuurlijk vertegenwoordiger - blijft op de 'structuurkenmerken' (doel, rechtsvorm, deelnemers, belang) nagenoeg ongewijzigd en de ontwikkelingen komen uitgebreid aan bod.
- Dat geldt ook voor de **Vereniging van Nederlandse Gemeenten** (vereniging, met contributie).
- De weergave van de NV **Afvalcombinatie de Vallei** wijzigt ook nauwelijks. Het gaat om een bedrijf met een eenduidige doelstelling en het financieel belang bestaat uit aandelen met dividend. Hoe men inspeelt op de markt (afvalscheiding, milieuzorg) is aangegeven. De gemeente heeft een commissaris en de wethouder neemt deel aan aandeelhoudersvergaderingen.
- De **Milieusamenwerking Regio Arnhem** laat eveneens geen bijzonderheden zien. Ook de wijze waarop wordt omgegaan met het financieel belang is duidelijk. De beleidsvoornemens lijken jaarlijks actueel, inclusief de ontwikkeling naar Regionale Uitvoeringsdiensten. Dit is een GR met vanuit de gemeente Renkum een bestuurlijk vertegenwoordiger in het Algemeen Bestuur.
- De GR **Regionale Hulpverlening Gelderland Midden** (vanaf 2012: Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden) is verplicht en de structuur is voorgeschreven. Ontwikkeling en risico's zijn gemeld en in het bestuur zitten twee Renkumse bestuurders.
- Over zowel het **Gemeenschappelijk Orgaan Onderwijsverzorging** (vanaf 2011: Gemeenschappelijke Regeling voor Onderwijszaken) als het **Gemeenschappelijk Orgaan Volwasseneneducatie** zijn weinig bijzonderheden te melden. Er zijn volgens de begroting geen uitzonderlijk grote belangen. Qua taken en organisatie leiden veranderingen ertoe dat het geheel samenvalt in de Gemeenschappelijke Regeling voor Onderwijszaken. De gemeente heeft één bestuurlijk vertegenwoordiger. Opvallend is dat de begroting 2011 aangeeft dat het GRO in 2007 het GOV opvolgde. Het GOV stond echter afzonderlijk vermeld, waarbij het verband met GRO niet blijkt. Het wordt niet duidelijk of de GRO altijd al een kapstok was voor GOO en GOV, of dat het drie losstaande regelingen waren.

Datum
23 januari 2015

Onderwerp
Verbonden partijen

- De **Euregio Rijn Waal** is een internationale GR, met deelname uit het college en de raad. In relatie tot aard en omvang van de bijdrage (circa € 9.000,-) wordt geen risico gemeld, ontwikkelingen komen ook aan de orde.
- De **Stadsregio Arnhem Nijmegen** is een omvangrijke GR. De begroting omschrijft de jaarlijkse gemeentelijke bijdrage en noemt de risico's zeer gering. Verder meldt de begroting dat de gemeente alle documenten, inclusief vergaderstukken ontvangt. Aan de orde komen wel het discussiepunt van democratische legitimering en bestuurslagen, en de kans dat de Stadsregio per saldo minder BDU-uitkering zal gaan ontvangen. De gemeente Renkum heeft twee bestuurlijk vertegenwoordigers in het Algemeen Bestuur.
- De GR **Permar** geeft uitvoering aan de sociale werkvoorziening. Tot 2012 zijn een wethouder en een raadslid de bestuurlijke vertegenwoordiging. Sinds 2012 is dat alleen een wethouder, waarbij niet is gemeld dat er een plaatsvervangend bestuurslid in het college is aangewezen. Het beleidsterrein is omvangrijk, dynamisch en complex. Door de jaren blijven doel, de deelnemers, risico's en rapportage nagenoeg onveranderd. In 2010 met een aanvulling over maandelijks rapportage taak- en wachtlijstbeheer. Ook wordt gemeld dat er een stevige kostenstijging is zonder compensatie. Die opmerking vervalt in 2012.
Een verdere blik in de latere jaren leert dat voor het eerst in de begroting 2013 wordt vermeld dat er vanaf 2010 negatieve resultaten waren en dat men in 2011 tekorten in de reserve van Permar moest aanvullen.
Uit de eerdere begrotingsparagrafen blijkt dat niet expliciet. Het garant staan wordt alleen als algemeen risico vermeld.

Weergave van de bevindingen; Interne betrokkenheid en informatie

Het ligt voor de hand dat de ambtelijke organisatie een adviserende rol heeft ten aanzien van verbonden partijen, onder meer aan de hand van aanwezige documentatie van en over de verbonden partijen. Dit is nodig voor de rolinvulling en ook voor de controle op prestaties van en afspraken met de verbonden partij. Om een idee te krijgen hoe deze interne informatievoorziening bij de gemeente Renkum is geregeld, hebben wij de ambtelijke contactpersonen per verbonden partij een vragenlijst gestuurd. Men kon op de aspecten een beoordeling geven in termen van eens/neutral/oneens en slecht/matig/voldoende/goed. Van de elf verstuurdde lijsten ontvingen wij er negen (deels) ingevuld terug. Hierna volgt de weergave van de antwoorden op hoofdlijnen. Het gaat hierbij niet om feitelijke constatering maar om het oordeel van intern betrokkenen.

Verantwoording en sturing omtrent betrokken partijen

In drie gevallen geeft men aan dat de verbonden partij betrekking heeft op twee portefeuilles. De overigen raken één portefeuille. In drie gevallen geeft men aan dat twee teams samen verantwoordelijk zijn. Dit komt overeen met de gegevens uit het overzicht van verbonden partijen in de begroting en bij de nota verbonden partijen. De betrokkenen geven dan ook aan dat de gegevens in overzichten van het college compleet zijn, en in ieder geval geen grote onjuistheden bevatten. Volgens de respondenten staan de resultaten in verhouding tot de financiële inbreng door de gemeente.

Datum
23 januari 2015

Onderwerp
Verbonden partijen

In nagenoeg alle gevallen oordeelt men dat de gemeente voldoende en tijdig zicht heeft op risico's. Op de vraag of de gemeente vervolgens in staat is in te grijpen en voldoende zeggenschap heeft, geeft men in vier van de negen gevallen een neutrale score, de andere vijf geven een voldoende.

Interne rolverdeling

Voor de meeste verbonden partijen geeft men aan dat er afspraken zijn over de interne rolverdeling, maar niet dat deze specifiek zijn vastgelegd. Daarvoor verwijst men soms naar het algemene kader verbonden partijen of andere algemene regels. Meer dan de helft vindt dat hij/zij voldoende tijd heeft voor de verbonden partij, een derde vindt het krap of onvoldoende. Op de vraag hoe men duidelijkheid, effectiviteit en efficiëntie van de interne rolverdeling beoordeelt, zijn alle antwoorden voldoende tot goed. Over de rolverdeling tussen gemeente en verbonden partij geeft men aan dat er vrijwel nooit aanvullende ambtelijke afspraken zijn gemaakt of vastgelegd. De bestaande formele en praktische rolverdeling met de verbonden partij scoort voldoende tot goed naar het oordeel van de respondenten. Over het algemeen heeft men een vast contactpersoon en daarover is men tevreden voor wat betreft frequentie, duidelijkheid en medewerking.

Vergader- en jaarstukken

De vergaderstukken en jaarstukken worden ontvangen en de respondenten zijn in ieder geval bij zeven partijen betrokken bij de voorbereiding voor behandeling er van. Over het algemeen geven de ambtenaren de stukken minimaal een voldoende voor wat betreft tijdigheid, compleetheid en juistheid. In een enkel geval is tijdigheid van stukken voor verbetering vatbaar. In veel gevallen zijn de beoordelingen van de jaarstukken (begroting en jaarrekening afzonderlijk) ten aanzien van tijdig, compleet, juist en duidelijk allemaal als 'goed' beoordeeld. Daarbij merkt de RKC op dat niet bekend is in hoeverre de respondent zich bij zo'n oordeel laat leiden door inhoudelijke dan wel financiële kennis. Men geeft aan dat er doorgaans ook andere manieren en momenten van informatie uitwisseling bestaan. Volgens de enquêtes komen de afzonderlijke verbonden partijen soms tot zelden in het college en de raad ter sprake, of men is er niet van op de hoogte. De vragenlijsten gaven ruimte voor de respondenten om verbeteringsuggesties te doen; hiervan is geen gebruik gemaakt.

Archivering

Om informatie te vergaren over de inhoud van bestuursvergaderingen van verbonden partijen hebben wij nagevraagd of de vergaderstukken in het archief aanwezig zijn. Afgaande op de totaaloverzichten is dat vaak niet het geval. De regelingen, eventuele specifieke overeenkomsten en jaarstukken zijn wel aanwezig. We zouden verwachten vergaderstukken vermeld te zien, bijvoorbeeld bij Permar, aangezien die regeling aangeeft dat vergaderstukken voor het AB aan de raad worden gezonden. Het afwezig zijn van vergaderstukken kan in gevallen lastig zijn voor het achterhalen van informatie, afspraken, verantwoordelijkheden et cetera.

Wij hebben bij een archiefinspecteur en de rechtenfaculteit van de RU navraag gedaan over de voorschriften omtrent archivering bij gemeenten van stukken van verbonden partijen. De toepasselijke vereisten kunnen verschillen per vorm van verbonden partij. Verbonden partijen zijn meestal een GR. In beginsel is de GR zelf verantwoordelijk voor archivering van stukken. Zolang daarin niet is voorzien, behoren de deelnemers te archiveren, waarbij eventuele vertrouwelijkheid ook in het gemeentelijk archief van toepassing blijft.

Datum
23 januari 2015

Onderwerp
Verbonden partijen

De gemeente is dus niet per definitie de verantwoordelijke partij voor het archiveren voor/van het bestuur van een GR (wel de jaarstukken van GR). Echter, een collegelid is vanuit zijn ambt lid van het bestuur van een GR en ontvangt in die hoedanigheid de vergaderstukken. Deze vallen onder de categorie archiefbescheiden, want door een overheidsorgaan ontvangen en naar hun aard bestemd daaronder te berusten (Art. 1 Archiefwet). Daaraan is een bewaartermijn van tenminste een jaar gekoppeld.

Beschouwing; algemeen concluderend beeld

Hieronder zetten we eerst per aspect de conclusies op een rij. Daaruit schetsen wij een algeheel beeld op basis waarvan wij afsluiten met aanbevelingsrichtingen. Daarbij betrekken wij ook de aanstaande nieuwe wetgeving rond gemeenschappelijke regelingen.

Conclusie ten aanzien van het beleidskader

- Op het moment van de doorlichting had de gemeente Renkum met de Nota Verbonden Partijen een beleidskader en visie ten aanzien van verbonden partijen.
- De gemeente heeft verbonden partijen opgenomen in de begroting. Daarmee is het in overeenstemming met de financiële verordening en het BBV. Tussen de tot nu toe gehanteerde overzichten kunnen verschillen bestaan.
- Er is geen omvattend overzicht waarin alle samenwerkingen van de gemeente Renkum zijn opgenomen. Onlangs is de Notitie Intergemeentelijke Samenwerking Georganiseerd (IGS) vastgesteld. Zoals wij tot nu begrijpen, moet dit uitgroeien tot een bredere visie op samenwerking.

In onze optiek geeft de nota Verbonden Partijen vooral aan hoe het college en de ambtelijke organisatie zich verhouden tot verbonden partijen. De weergave van de rol en betrokkenheid van de raad en de instrumenten die de raad daarbij heeft, komt neer op weergave van de wettelijke bepalingen. De raad heeft de bevoegdheid gebruik te maken van de inlichtingenplicht van besturen en AB-leden van gemeenschappelijke regelingen en kan bijvoorbeeld ook het eigen AB-lid vragen stellen of ter verantwoording roepen. De nota werkt dat niet uit in nadere lokale afspraken over bijvoorbeeld frequentie en invulling van de inlichtingplicht.

Conclusie ten aanzien van de weergave van Verbonden Partijen

- De nota Verbonden partijen stelt dat de intensiteit van toezicht voortkomt uit de analyse van risico's. Voor zover wij hebben vastgesteld, bestaat de enige analyse van risico's uit de beschrijving daarvan in de begrotingsparagraaf.
- Een afzonderlijke analyse – dus naast een risico-indicatie in de begroting - is (nog) niet uitgevoerd. Wij treffen geen nadere duiding aan van risico's op bijvoorbeeld een schaal van 'zeer gering' tot 'zeer groot', evenmin een duiding van wat intensivering van toezicht inhoudt.
- De nota sluit af met een passage waarin het voornemen staat jaarlijks een planning te verzorgen van ontvangst en beoordeling van jaarstukken van verbonden partijen.

Datum
23 januari 2015

Onderwerp
Verbonden partijen

Daarbij wordt ook aangegeven dat in de begrotingsparagraaf per verbonden partij wordt aangegeven hoe het toezicht vorm krijgt op basis van de beleidsuitgangspunten. In de begrotingsparagraaf zien wij geen verwijzingen naar een beoordelingsplanning en toezichtafspraken.

De sturingsmogelijkheden van de gemeente verschillen per type verbonden partij. Bij NV's is de gemeente lid van de aandeelhoudersvergadering. De meeste verbonden partijen zijn een GR.

- We zien dat de meeste VP's (7 van de 11) slechts één bestuurlijk vertegenwoordiger hebben. Het monistische karakter van de Wgr houdt in dat het DB voortkomt uit het AB. Dat komt er soms op neer dat AB en DB feitelijk bestaan uit dezelfde personen (Gelders Archief, Permar). De gemeente heeft dan dus maar één vertegenwoordiger die twee gemeentelijke belangen moet dienen.
- Indien het eigen beleid conform de Nota Verbonden Partijen wordt gevolgd, gelden in die gevallen aanvullende afspraken om dubbele petten te voorkomen. Of en hoe dat in de praktijk vorm krijgt, blijkt niet uit beschikbare stukken. Die vermelden wel dat het lastig is dubbele petten te voorkomen en dat dat niet altijd lukt. (Zie over dubbele petten bij ACV voetnoot 3.)
- De raad heeft afgezien van behandeling van jaarstukken en een enkele vertegenwoordiging geen actieve rol in de verbonden partijen.

Conclusie ten aanzien van interne betrokkenheid en informatie

- Op basis van de enquêtes is de indruk dat verbonden partijen in de praktijk vooral een zaak zijn van college en ambtelijke organisatie. Afgezien van de momenten waarop jaarstukken of bijvoorbeeld acute crises aan de orde zijn, zijn verbonden partijen niet structureel of veelvuldig onderwerp van gesprek tussen raad en college.
- Er is niet structureel sprake van interne afspraken over rolverdeling. Dus ook waar financiële risico's voor de gemeente groot zijn, of materie complex, lijkt dat niet te leiden tot interne afspraken over rolverdeling, nadere analyses of keuzes voor toezicht en afspraken met de raad over tussentijdse terugkoppeling.

Het kennelijk ontbreken van vergaderstukken in het archief, heeft mogelijk verband met de constatering uit het Auditrapport Archief- en dossiervorming (gemeente Renkum, september 2013) dat er onvoldoende archiefregels in de organisatie zijn.

Beschouwing; Hoofdconclusie

Al met al komen wij tot de slotsom dat de gemeente Renkum afspraken over verbonden partij op beleidsmatig niveau op orde heeft. Daarbij lijkt de raad voor wat betreft betrokkenheid op enige afstand te staan van de verbonden partijen. In de praktijk kan deze werkwijze kwetsbaar zijn. Dit betreft dan:

- het hebben van overzicht en archivering;

Datum
23 januari 2015

Onderwerp
Verbonden partijen

- de mate waarin verbonden partijen binnen de gemeente worden geagendeerd en besproken;
- de rolverdeling binnen de gemeente (dubbele petten blijven bestaan en de rol van de raad is beperkt tot formele/wettelijke aspecten).

Dat de gemeenteraad ook zelf op enige afstand blijft van verbonden partijen is bij meer gemeenten het geval; de raden zien verbonden partijen al snel in termen van lokale belangen en tegengestelde regionale belangen¹.

Dit laat zich samenvatten in de volgende stellingen/bevindingen:

- *De gemeente Renkum heeft zaken in formele zin op orde;*
- *Diepgang van rapportage en verantwoording over het geheel van VP is beperkt tot het verplichte en krijgt ogenschijnlijk weinig kritische blik afgaande op teksten die in opeenvolgende jaren ongewijzigd blijven;*
- *Het dubbele pettenprobleem doet zich voor en hoewel men daar geen issue van lijkt te maken, is de problematiek wel vermijdbaar;*
- *De raad staat op afstand van verbonden partijen;*
- *Sturing door gemeente is moeilijk dan wel beperkt mogelijk bij een verbonden partij (GR);*
- *Reële alternatieven voor VP/GR zijn er niet vanwege complexiteit en nodige schaalgrootte.*

Deze bevindingen sluiten aan op de activiteiten die binnen de gemeente Renkum in gang zijn gezet om de algehele omgang met betrekking tot samenwerkingen te inventariseren en versterken. De recente notities en discussies binnen de gemeente Renkum getuigen ervan dat er een besef is van het belang van een goede aansturing van en omgang met verbonden partijen. In de optiek van de rekenkamercommissie is het belangrijk daar gezamenlijk vorm aan te geven.

Beschouwing; de toekomst

Dit alles roept logischerwijs de vraag op wat de raad met deze conclusies kan. Om die vraag te beantwoorden doen wij een aantal aanbevelingen. Maar eerst geven we een korte weergave van aanstaande wetswijzigingen, ook die geven namelijk aandachtspunten c.q. aanknopingspunten waar de gemeente, en in het bijzonder ook de raad, zijn voordeel mee kan doen.

Wijzigingswet

Conform een Koninklijk Besluit van 19 november 2014 is de gewijzigde wetgeving ingegaan per 1 januari 2015. Sommige bepalingen hebben een afwijkend moment van inwerkingtreding (besluit van 9 december 2014). De documenten zijn te raadplegen via: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33597_wijziging_wet.

Datum
23 januari 2015

Onderwerp
Verbonden partijen

De wijzigingen komen, zeer kort gesteld, op het volgende neer:

- Naast het Openbaar Lichaam krijgen ook bedrijfsvoeringorganisaties rechtspersoonlijkheid. Daarbij moet men gaan denken aan intergemeentelijke uitvoeringsdiensten of gezamenlijke ambtelijke organisaties. Deze worden populairder en kunnen in het kader van de transities een hoge vlucht nemen.
- Een regeling moet niet alleen aangeven hoe deelnemers uit de regeling kunnen treden, maar moet ook ingaan op de gevolgen van dat uittreden.
- Als een deelnemer taken nalaat, kon het bestuur deze overnemen waarbij dit nu ook ten laste van de nalatende deelnemer gebeurt.
- Er is onderscheid gemaakt in een GR voor raads- dan wel collegeleden. Bij de eerste kunnen raadsleden in het AB deelnemen, in de tweede alleen collegeleden. Waar dit nog niet zo is, heeft men een jaar om dit onderscheid te gaan doorvoeren.
- Nieuw is dat de leden van het DB niet de meerderheid van het AB mogen vormen. Uitzondering is er alleen voor een GR van burgemeesters waaraan minder dan 5 gemeenten deelnemen. Ook hiervoor heeft men een jaar de wijziging door te voeren. Dit houdt in dat de bestuursstructuur van onder meer Permar moet wijzigen. Nu is het DB gelijk aan het AB, dus het DB moet kleiner of het AB groter.
- Het AB van een GR kan een commissie instellen, maar raden moeten dan wel een visie geven.
- Een GR kan zelf deelnemen in bijvoorbeeld vennootschappen; het AB besluit daartoe. Die kan dat alleen indien de regeling van de GR in die mogelijkheid voorziet én als die deelname in het belang is van de GR. Bij wijzigende regelingen moet de raad alert zijn welke bevoegdheden hiertoe men wil toekennen aan een AB. Dit 'onderaannemen' kan immers zaken verder op afstand en uit zicht brengen.
- De bevoegdheden van het AB zijn nader omschreven, waarbij ook dat stukken elektronisch ontsloten moeten zijn.
- De raad dient nu uiterlijk 15 april van ieder jaar kaderstukken van de GR te krijgen in voorbereiding op begrotingen. Voorheen kreeg de raad de begrotingen; de raad heeft nu dus tijd om - met het college - te anticiperen op plannen en daar eigen inbreng aan te geven.
- RKC's krijgen bevoegdheden bij het OL, GO, NV en BV indien gemeenten alleen of samen meer dan 50% uitmaken. Dus waar gemeenten geen 50% hebben, moet de raad de bevoegdheid - indien gewenst - opnemen in de eigen verordening op de RKC. Ook is er geen bevoegdheid bij subsidies, leningen en garanties als 50% niet wordt gehaald en ook niet als zaken worden geregeld via contracten, inkoop en aanbesteding. Ook bij aanbesteding en inkoop kan het gaan om belangrijke en omvangrijke taken.

Aanbevelingen

Samenwerking door gemeenten, in enige vorm, zal in de toekomst minstens zo noodzakelijk blijken als nu het geval is.

Om effectief samen te werken is voor alle betrokkenen een einddoel, ten gunste van een algemeen of gedeeld belang, nodig. Dat geeft immers betekenis aan de samenwerking.

Datum
23 januari 2015

Onderwerp
Verbonden partijen

Aanvullend daarop is ook een duidelijke structuur van samenwerking nodig: duidelijke taken en doelstellingen, het toedelen van bevoegdheden, middelen, en verantwoordingsafspraken. Deze structuur zorgt voor betrokkenheid en maakt de samenwerking bestendiger tegen de dynamiek van de omgeving. Daarop gericht doen wij een aantal specifiekere aanbevelingen.

A. Aanscherpen beleidskader

Uitgangspunt is dat het aangaan van een VP een afweging vraagt van nut en noodzaak, doel, taken en vorm, kosten, baten, effecten en risico's. Iedere regeling vraagt ook dat specifieke aandachtspunten en kwetsbaarheden in beeld zijn om - in samenspel tussen raad, college, organisatie - sturing te kunnen geven. De Nota VP van de gemeente Renkum bood op hoofdlijnen zo'n kader. De recente Notitie IGS bevat dergelijke aspecten (nog) niet zo specifiek.

Het gaat om de vragen:

- zou de gemeente de betreffende taak moeten uitbesteden,
- en zo ja, in welke vorm,
- met welke afspraken en voorwaarden voor sturing en controle en
- met welke afspraken tussen raad en college?

Daarover is veel informatie te vinden, onder meer het Governance-model van de RKC Wassenaar e.a. is helder, op hun website is ook een digitaal stappenplan voor initiële keuzes om als gemeente zelf te doen, dan wel uit te besteden.

B. Aanscherpen informatievoorziening

Bij een beleidskader hoort ook een compleet overzicht van bestaande samenwerkingen. In het verlengde daarvan moet duidelijk zijn:

- wat bij ieder de interne verdeling van verantwoordelijkheden is,
- de verstrekking en archivering van inhoudelijke en financiële gegevens,
- afspraken over de wijze en frequentie waarmee raad en college elkaar informeren.

De begrotingsparagraaf kan actiever worden benut om actuele informatie over de VP te communiceren dan wel vragen daarover te stellen. Zorg ook dat binnen de gemeente de vergaderstukken van het AB van de VP'en aanwezig en beschikbaar zijn en dat vergaderdata van AB (en DB) zijn opgenomen in raadsagenda. Hierbij is overigens voorwaardelijk dat de ambtelijke organisatie in staat wordt gesteld om voldoende tijd te besteden aan de VP.

C. Actievere opstelling raad

Datum
23 januari 2015

Onderwerp
Verbonden partijen

Een belangrijke constatering is dat de raad nu al meer kan met de beschikbare instrumenten. De mogelijkheden van sturing van en rond verbonden partijen zijn breder dan alleen de specifieke op de verbonden partij gerichte wettelijke bevoegdheden, vooral ten aanzien van GR'en.

Dit wordt landelijk meer gehoord; de mogelijkheden van en rond de Wgr zijn te onbekend, waardoor toepassing van sturings- en controlemogelijkheden van de raad onderbenut blijvenⁱⁱ. Anders gezegd: de raad kan zelf een actievere rol innemen en meer continue betrokken zijn. De relatie met een GR is tweerichtingsverkeer.

- Dat begint al voordat de verbonden partij een feit is. Aan het samenwerken ligt een besluit ten grondslag. In de ontwerpfase van het besluit kan de raad zijn wensen en bedenkingen ten aanzien van het ontwerpbesluit tot samenwerking ter kennis van het college te brengen (artikel 160, tweede lid, Gemeentewet). Er zullen heldere afspraken moeten worden gemaakt over zeggenschap, reikwijdte van de bevoegdheden van het orgaan, informatie, verantwoording, evaluatie, uittreding et cetera.
- Is de samenwerking een feit, dan mag van de raad een kritische rolinvulling worden verwacht, ook voor de 'dagelijkse' gang van zaken. Achteraf (mee)sturen is immers lastig. Weten hoe een verbonden partij functioneert en wat afspraken zijn, is belangrijk, juist proactief en niet pas als er problemen blijken. Een actievere rolinvulling kan het samenspel binnen de gemeente versterken.

Tot op heden blijkt het moeilijk intern invulling te geven aan gescheiden dubbele petten. Een raad die meer expertise en kennis heeft van de verbonden partij(en), kan daar mogelijk een rol in spelen als een klankbord en in een adviserende rol naar andere raadsleden.

Dit is mogelijk binnen het huidige instrumentarium, bijvoorbeeld:

- binnen de actieve informatie- en verantwoordingsplicht (artikel 16 en 17 Wgr) kan terugkoppeling uit verbonden partijen een vast en expliciet agenda-item zijn;
- de raad kan een lid van het algemeen bestuur vragen stellen;
- de raad kan intensief en direct betrokken zijn bij het opstellen van een reactie aan een verbonden partij;
- de raad kan een aanwijzing geven aan het bestuurslid vanuit de gemeente;
- de raad kan met raadsleden uit andere betrokken gemeenten spreken over betrokkenheid en toezicht;
- de raad kan in zijn jaarprogramma werkbezoeken opnemen;
- iedere verbonden partij kan door een koppel van raadsleden worden 'geadopteerd', dat koppel vervult de rol van 'waakhondfunctie' namens de raad.

Datum
23 januari 2015

Onderwerp
Verbonden partijen

Het is uiteraard niet haalbaar dat alle raadsleden of fracties van iedere verbonden partij alle ins & outs kent. Ook hiervoor moet de raad (met het college) prioriteiten stellen, taken verdelen en keuzes maken. Want, in de woorden van onze collega's uit Apeldoorn; "het is beter een paar verbonden partijen goed te sturen en te volgen dan alle partijen een beetje."

Met vriendelijke groet,
namens de Rekenkamercommissie gemeente Renkum,



D. Nijland, voorzitter.

ⁱ M. Stein, "Liefdevol verstandshuwelijk in gemeenschappelijke regelingen", artikel, website van Vereniging voor Griffiers. Volgens haar lijken raadsleden een weinig pro-actieve belangstelling en blijvende betrokkenheid te hebben voor GR-en en dat lijkt voort te komen uit de vooronderstelling dat verlengd lokaal of regionaal bestuur per definitie strijdig is met lokaal bestuur. Vooral ook sluiten regionale vraagstukken niet erg goed aan op lokale partijprogramma's. Met als gevolg dat belangstelling pas toeneemt als het (bijna) misgaat. Zij betoogt dat de GR echter zou moeten worden gezien als een verstandshuwelijk: als daar dan toch liefde blijkt te ontstaan, wordt het succes groter. Er is – zeker met de complexe taken uit de huidige decentralisaties - bijna geen andere keuze dan te werken met GR'en. Stein wijst er ook op dat in een GR uiteindelijk meer democratische controle mogelijk is dan bij andere, informelere vormen van samenwerken. Nodig is het besef dat de GR ook een lokaal belang vertegenwoordigt, dat de betrokkenheid bij de GR regelmatig is en dat men zoekt naar manieren om de GR 'dichterbij' te halen.

ⁱⁱR. de Greef, "Meer regie mogelijk op gemeenschappelijke regelingen", column, www.gemeente.nu. De kern is dat het geclaimde democratische gat grotendeels voortkomt uit onbekendheid met de Wgr aangezien die wel degelijk een basis legt voor instrumenten. Dat moet echter wel per regeling (als in een statuut) worden uitgewerkt, bijvoorbeeld ruggespraak van bestuursleden, stemmen met last namens gemeentebestuur. Het is vervolgens vooral de toepassing van die aandacht vraagt, want tijdig (bij)sturen vereist voor alle betrokkenen structureel tijdige en juiste informatie. Suggesties van De Greef zijn het instellen van een raadscommissie voor uitsluitend controle op verbonden partijen zodat de commissieleden zich kunnen specialiseren, of een adviescommissie van o.a. raadsleden instellen bij een Openbaar Lichaam (GR). Ook moeten collegeleden verantwoordelijkheid blijven pakken door vergaderingen bij te wonen en niet teveel over te laten aan de ambtelijke ondersteuning alleen. Er zijn zelfs vormen waarin wethouders en ambtenaren een intensievere rol krijgen in de GR zelf.