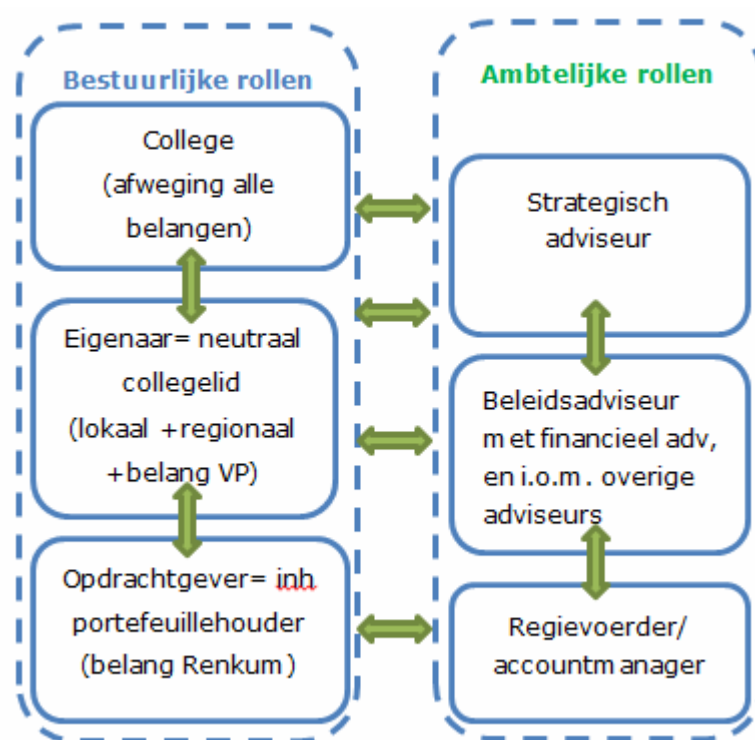


## Gemeente Renkum

# Auditrapport Verbonden Partijen, deel 1

## “Bestuurlijke en ambtelijke rollen ten aanzien van drie verbonden partijen”



Tiziana van Boekel, Hans Turpijn, Diana van Hal

2019

Deel 1 van de rapportage gaat over de ambtelijke rollen in relatie tot de bestuurlijke rollen t.a.v. de geselecteerde verbonden partijen. Deel 2 van de rapportage zal focussen op de ambtelijke regievoering en zal later verschijnen

# Inhoud

<b>INLEIDING EN AANLEIDING</b> .....	2
Doel van de audit .....	3
Centrale vraagstelling .....	3
Op welk onderdeel hebben we ingezoomd .....	4
Afbakening .....	4
Leeswijzer .....	5
<b>1.DE DRIE GESELECTEERDE VERBONDEN PARTIJEN</b> .....	6
1.1. De Connectie.....	7
1.2. (MGR) sociaal domein centraal Gelderland .....	10
1.3. Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden.....	13
1.4. Samenvatting.....	16
<b>2. BESTUURLIJKE EN AMBTELIJKE ROLLEN T.A.V. DE DRIE VERBONDEN PARTIJEN</b> .....	18
2.1. De belangrijkste gemeentelijke actoren t.a.v. de verbonden partijen en hun rollen .....	18
2.2. Bevindingen .....	19
2.2.1.Welke rollen hebben besturen ten aanzien van de geselecteerde verbonden partijen op basis van (VNG) handreikingen?.....	19
2.2.2.Welke rollen vervult het Renkumse bestuur t.a.v. de drie geselecteerde verbonden partijen?21	
2.2.3. Welke rollen vervult de gemeentelijke organisatie t.a.v. van de drie geselecteerde verbonden partijen? .....	22
2.2.4. Conclusie: In hoeverre sluit het ambtelijk advies op de rol van eigenaar? .....	25
2.2.5. Aanbevelingen .....	26
<b>BIJLAGEN</b> .....	28
BIJLAGE 1. Plan van aanpak audit: "De ambtelijke rollen en de regievoering op de verbonden partijen" .....	29
BIJLAGE 2. Definities .....	39
BIJLAGE 3. Toelichting op de organen van de geselecteerde verbonden partijen.....	44
BIJLAGE 4. De ambtelijke advisering in relatie tot de bestuurlijke rollen; schema's.....	46
BIJLAGE 5. Overzicht van de geïnterviewden .....	49

## INLEIDING EN AANLEIDING

De gemeente Renkum heeft een groot aantal publieke taken. Voor de optimale uitvoering van deze taken werkt de gemeente met andere partijen samen. Samenwerken kan in allerlei vormen en maten. Soms is samenwerking opgelegd door het Rijk, bijvoorbeeld op het terrein van het milieu (de omgevingsdienst), van veiligheid (de veiligheidsregio) en van de openbare gezondheid (GGD).

Niet elke samenwerkingsverband is een verbonden partij. *Een **verbonden partij** is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft.*<sup>1</sup>

Ten aanzien van de verbonden partijen spelen diverse **gemeentelijke actoren**<sup>2</sup> een belangrijke rol, hieronder vooral:

- de raden;
- de colleges;
- de ambtelijke organisaties.

Daarnaast hebben de *bestuurlijke organen van de verbonden partij* een prominente rol.

In dit onderzoek **focussen** we op de rollen van de ambtelijke organisatie in relatie tot bestuurlijke rollen. De rollen van de raad en van de organen van de verbonden partijen worden hier kort aangestipt. Deze zijn al in diverse publicaties uitvoerig beschreven.<sup>3</sup> Ook heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente Renkum in 2015 in een raadsbrief specifiek de rol van de Renkumse gemeenteraad beschreven. Bovendien is de gemeenteraad van Renkum parallel aan dit onderzoek bezig met een traject om zelf meer grip te krijgen op de verbonden partijen.

De rol van de ambtelijke organisatie heeft tot zover nauwelijks aandacht gekregen zowel in landelijke als in lokale publicaties. In samenwerking met VNG realisatie hebben we met het onderzoek naar de ODRA<sup>4</sup> voor het eerst de ambtelijke regievoering op deze verbonden partij beschreven. Ook hebben we samen met betrokken medewerkers én het MT een eerste poging gedaan om lessen te formuleren om meer grip hierop te krijgen.

Dit onderzoek is een vervolg én verbreding op het auditonderzoek naar de ODRA en richt zich op drie andere verbonden partijen.

Gezien de breedte van het onderzoek rapporteren we in  **twee delen**. Dit is deel 1 van de rapportage en gaat over de ambtelijke rollen in relatie tot de bestuurlijke rollen. Deel 2 van de rapportage zal focussen op de ambtelijke regievoering en zal later verschijnen.

---

<sup>1</sup> Zie begripsdefinities in bijlage 2

<sup>2</sup> Zie paragraaf 2.1.

<sup>3</sup> Zie bijlage 3 "Toelichting op de organen van de geselecteerde verbonden partijen".

<sup>4</sup> Het auditrapport "de Gemeente Renkum en de ODRA" en het desbetreffende verbeterplan zijn door het college vastgesteld d.d. 4 september 2018

## Doel van de audit

Het doel van een auditonderzoek is om een bijdrage te leveren aan de verbetering van de beheersing van interne processen, werkwijze en rollen. Het doel van deze audit is meerledig:

- inzicht geven in de rollen van de ambtelijke organisatie t.a.v. de geselecteerde verbonden partijen in relatie tot de bestuurlijke rollen;
- inzicht geven in de ambtelijke regievoering op de geselecteerde verbonden partijen;
- aanbevelingen doen om waar nodig zowel de aansluiting van de ambtelijke op de bestuurlijke rollen alsook de regievoering verder te optimaliseren.

## Centrale vraagstelling

De bovengenoemde doelstelling leidt tot de centrale vraagstelling:

*In hoeverre sluiten de ambtelijke rollen aan op de bestuurlijke rollen en hoe verloopt de ambtelijke regievoering op de geselecteerde verbonden partijen; wat werkt en wat kunnen we hieruit leren om zowel de aansluiting van de ambtelijke op de bestuurlijke rollen als de regievoering waar nodig verder te optimaliseren?*

## Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- Welke rollen vervult de ambtelijke organisatie t.a.v. de geselecteerde verbonden partijen in relatie tot de bestuurlijke rollen?
- In hoeverre verloopt de ambtelijke regievoering op de geselecteerde verbonden partijen in de praktijk volgens de definitie van VNG-realisatie en eerder geformuleerde lokale lessen?
- Wat werkt, welke knelpunten ervaren betrokkenen en welke lessen kunnen we hieruit trekken voor de toekomst?

De drie onderzoeksvragen zijn vervolgens verdiept in de onderstaande deelvragen:

### Deelvragen rollen

1. *Welke rollen hebben besturen ten aanzien van de geselecteerde verbonden partijen op basis van (VNG) handreikingen?*
2. *Welke rollen vervult het Renkumse college t.a.v. de drie geselecteerde verbonden partijen?*
3. *Welke rollen vervult de gemeentelijke organisatie t.a.v. van de drie geselecteerde verbonden partijen?*
4. *In hoeverre sluiten de ambtelijke op de bestuurlijke rollen in de praktijk aan?*

### Deelvragen proces regievoering

5. *Hoe verloopt de ambtelijke regievoering op de geselecteerde verbonden partijen in de praktijk?*
6. *Wat zijn succesfactoren en aandachtspunten volgens betrokken medewerkers in de regievoering?*

7. In hoeverre verloopt de praktijk conform de definitie van VNG realisatie over regievoering?  
In hoeverre sluit de praktijk aan op de lessen uit de audit naar de ODRA?
8. Hoe verklaren betrokkenen eventuele verschillen tussen praktijk, de gehanteerde definitie en eerder geformuleerde lessen?

#### Deelvragen lessen voor de toekomst

9. Welke conclusies kunnen uit het bovenstaande getrokken worden?
10. Welke nieuwe /alternatieve lessen kunnen we vanuit de praktijk specifiek voor de ambtelijke organisatie leren?

#### Op welk onderdeel hebben we ingezoomd

We hebben het onderzoek gericht op de volgende drie verbonden partijen:

- de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) De Connectie;
- de Modulair Gemeenschappelijke Regeling (MGR) Sociaal Domein Centraal Gelderland;
- de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM).

Per verbonden partij hebben we ingezoomd op één onderdeel. Bij de selectie van het onderdeel hebben we rekening gehouden met verschillende eigenaren en verschillende ambtelijke adviseurs om de werkwijze in de praktijk zo breed mogelijk in kaart te brengen.

Verbonden partij	onderdeel	eigenaar	adviseur
De Connectie	Facilitaire zaken	Wethouder Bedrijfsvoering	Manager Dienstverlening & bedrijf, concerncontroller
MGR	Module inkoop	Wethouder Financiën	Beleidsadviseur Sociaal Domein
VGGM	Brandweertaken	Burgemeester	Beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid

#### Afbakening

In deze rapportage geven we antwoord op de deelvragen 1 t/m 4 over de rollen.

De audit heeft betrekking op de kalenderjaren 2017 en 2018.

Alle drie de verbonden partijen zijn ingesteld door middel van een collegeregeling. Hierbij is het college eerstverantwoordelijke. De rol van de raad en van de organen, alsook de ambtelijke regievoering op de privaatrechtelijke organisaties vallen niet binnen het bereik van dit onderzoek. De kwaliteit van de dienstverlening door de verbonden partijen is geen onderwerp van onderzoek. Het functioneren van individuele medewerkers is nooit onderwerp van een auditonderzoek.

## Leeswijzer

Deze deelrapportage bevat de **inleiding**, **twee hoofdstukken** en **vijf bijlagen** met praktische informatie. Op deze rapportage is hoor- en wederhoor toegepast.

Hoofdstuk 1 bevat algemene informatie over de drie geselecteerde verbonden partijen (aanleiding en doel, juridische basis, deelnemers en bestuursorganen). Dit hoofdstuk eindigt met een samenvattend schema.

Hoofdstuk 2 behandelt de deelvragen over de ambtelijke rollen in relatie tot de bestuurlijke rollen. Aan de hand van de gevalideerde bevindingen hebben we conclusies getrokken over de onderzoeksvragen. Tot slot hebben we enkele aanbevelingen gedaan om waar mogelijk de invulling van de rollen én de aansluiting van de ambtelijke op de bestuurlijke rollen verder te optimaliseren.

De bijlagen geven praktische informatie over de volgende onderwerpen:

- bijlage 1: plan van aanpak en normenkader (al verzonden)
- bijlage 2: begripsdefinitie
- bijlage 3: toelichting op de organen van de geselecteerde verbonden partijen
- bijlage 4: de ambtelijke advisering in relatie tot de bestuurlijke rollen; schema's
- bijlage 5: overzicht van de geïnterviewden

## 1. DE DRIE GESELECTEERDE VERBONDEN PARTIJEN

De gemeente Renkum kent op dit moment 10 verbonden partijen, waarvan 8 op grond van een gemeenschappelijke regeling (GR) en 2 vennootschappen<sup>5</sup>. Bij de verbonden partijen is er sprake van een bestuurlijk én financieel belang.

In het kader van dit onderzoek hebben we drie verbonden partijen geselecteerd; in alfabetisch volgorde:

Verbonden partij (Publiekrechtelijke organisaties)	Type regeling Volgens BBV	Type organisatie	Bestuurlijk belang Renkum 2019	Financieel belang in € 2017 <sup>6*</sup>
De Connectie (Facilitaire Zaken)	GR	BVO	Wethouder Bedrijfsvoering	3.676.000 (686.500)
MGR Sociaal domein centraal Gelderland (Module Zorg inkoop)	MGR	OL	Wethouder Financiën/ Wethouder Zorg (plv)	(72.210) <sup>7</sup>
Veiligheids-en Gezondheidsregio Gelderland Midden (Brandweertaken)	GR	OL	Burgemeester (Veiligheid)/ Wethouder Zorg (Gezondheid)	2.220.121 (1.785.505)

### Overeenkomsten en verschillen

Alle drie de geselecteerde verbonden partijen zijn *publiekrechtelijke organisaties* in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en zijn ingesteld door middel van een *collegeregeling*. Dit betekent dat de organen van deze verbonden partijen zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de colleges van de deelnemende gemeenten.

De geselecteerde verbonden partijen kennen ook enkele *verschillen*: VGGM en MGR zijn openbare lichamen (OL); De Connectie is een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO).

De BVO heeft betrekking op lichte taken: bedrijfsvoering of uitvoeringstaken. Het OL heeft betrekking op een bepaald basispakket dat door alle deelnemers wordt afgenomen.

Zowel het OL als de BVO hebben rechtspersoonlijkheid. Het verschil tussen deze twee vormen is dat de BVO een enkelvoudig bestuur heeft. Het OL heeft een geleed bestuur (algemeen en dagelijks bestuur en een voorzitter). Bij een BVO bestaat alleen het "algemeen bestuur" of *eigenaarsvergadering*. Er is geen "dagelijks bestuur".

<sup>5</sup> De volledige lijst is in het plan van aanpak opgenomen. De samenwerking met de coöperatie We Helpen is in 2019 niet doorgezet

<sup>6</sup> De definitieve cijfers over het jaar 2018 zijn nog niet beschikbaar.

<sup>7</sup> De module zorg inkoop is van start gegaan m.i.v. april 2017

Een nadere toelichting op de organen van het OL en de BVO kunt u lezen in Bijlage 3.

### **1.1. De Connectie**

De Connectie is een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) van en voor de **drie gemeenten** Arnhem, Renkum en Rheden en is opgericht door middel van een Gemeenschappelijke Regeling. De BVO heeft betrekking op lichte taken: bedrijfsvoering of uitvoeringstaken.

*Op 1 juli 2017* is De Connectie officieel van start gegaan. Vanaf dat moment verzorgt De Connectie bedrijfsvoeringsdiensten voor de drie gemeenten en enkele derde partijen<sup>8</sup>.

#### **Waarom?**

Eind november 2011 hebben de gemeenten Arnhem, Renkum en Rheden besloten om samen te werken om de uitdagingen op bedrijfsvoeringsgebied het hoofd te kunnen bieden.

#### **Doelen**

De Connectie moet de volgende doelen behalen van de gemeenten:

- De kwetsbaarheid van de gemeenten verminderen op bedrijfsvoeringsgebied;
- Minimaal dezelfde kwaliteit bieden tegen lagere kosten;
- Kansen bieden voor medewerkers.

#### **Bedrijfsvoering**

Acht afdelingen (Administratie en Beheer, Basisregistraties, Belastingen, DIV, ICT, Facilitaire zaken en Frontoffice, Inkoop en Aanbesteding en Secretariaat) vallen onder De Connectie.

**We hebben ingezoomd op het onderdeel Facilitaire Zaken.** Bij Facilitaire zaken vindt de coördinatie en uitvoering plaats van de verschillende vormen van facilitaire dienstverlening. De frontoffice voor De Connectie is ondergebracht bij de afdeling Facilitaire zaken. De klantmeldingen worden zoveel mogelijk centraal bij de frontoffice ontvangen en verwerkt. Complexere vragen worden door de frontoffice-medewerker overgenomen en doorgeleid om het aantal contactmomenten voor de klant te beperken.

#### **De organen**

De Connectie kent de volgende organen:

- Het bestuur of eigenaarsvergadering
- De voorzitter
- Het opdrachtgeversoverleg (OGO)
- Het controllersoverleg

---

<sup>8</sup> het gaat om: DRAN, Gelders Archief, Gemeente Rozendaal, ODRA, Regionaal Bureau Leerlingzaken, Stichting de Watermolen, Stichting Volkshuisvesting, Sportbedrijf Arnhem, Sociale Wijkteams Arnhem, UWV, Veiligheidshuis West Veluwe Vallei en Regio Arnhem, Werkplein Overbetuwe



Daarnaast wordt het OGO geadviseerd door het SRIM (Strategisch Regionaal Informatiemanagement) en het RIO (Regionaal Informatiemanagement overleg).

**NB** Op dit moment loopt een verbeterpad Governance<sup>9</sup> om de structuur te herijken.

### Het bestuur

De gemeentebesturen van Arnhem, Renkum en Rheden zijn eigenaar van De Connectie. De portefeuillehouders Bedrijfsvoering van de drie gemeenten vormen het huidige bestuur.<sup>10</sup> Het bestuur gaat over de hoofdlijnen van beleid, de te behalen doelen, de begroting en de jaarrekening. Op uitnodiging zijn de directeur van De Connectie en de secretaris/directieadviseur tijdens de vergaderingen van het bestuur aanwezig.

De voorzitter (de wethouder van de gemeente Rheden) is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de vergaderingen van het bestuur en de vergaderorde.

### Ambtelijk opdrachtgeverschap

In het plan over de oprichting van De Connectie<sup>11</sup> zijn de gemeentesecretarissen aangewezen als **collectieve opdrachtgevers**. Zij zijn, samen met de directeur van De Connectie, lid van het Opdrachtgevers overleg (OGO). In de praktijk is de deelname aan het OGO anders ingevuld (voor Rheden zijn de gemeentesecretaris en de concerncontroller tijdelijk lid; in Renkum is de deelname doorgemandateerd aan de manager Dienstverlening & bedrijf; in Arnhem aan de directeur Bedrijfsvoering).

De opdracht wordt in grote lijnen beschreven in een *dienstverleningsovereenkomst (DVO)* tussen de gemeenten en De Connectie. Daarnaast is de *producten- en dienstencatalogus (PDC)* van belang. Dat is als het ware de menukaart. Hierin staat wat De Connectie levert en van welke kwaliteit.

De directeuren Bedrijfsvoering zijn, volgens de bovengenoemde Nota, de **individuele opdrachtgever** en zien toe dat de geleverde producten en diensten voldoen aan de afspraken. In Renkum wordt deze rol ook uitgevoerd door de collectieve opdrachtgever (de manager Dienstverlening & Bedrijf). Er bestaat nog geen regulier overleg van de individuele opdrachtgever met de directeur van DC, wel ad hoc. Het individueel opdrachtgeverschap zal verder in de organisatie gemandateerd worden: *“de proceseigenaren zijn de feitelijke opdrachtgever van het werk dat door de Connectie wordt uitgevoerd”*.

Het **controllersoverleg** is belast met het voorbereiden van de P&C cyclus van De Connectie en de bespreking van voorstellen met een financiële component die het OGO behandelt. Het doel is ook om controlewerkzaamheden af te stemmen (zodat onze accountant deze niet hoeft te herhalen). Daarnaast is het de bedoeling om op korte termijn meer inzicht te hebben in risico's.

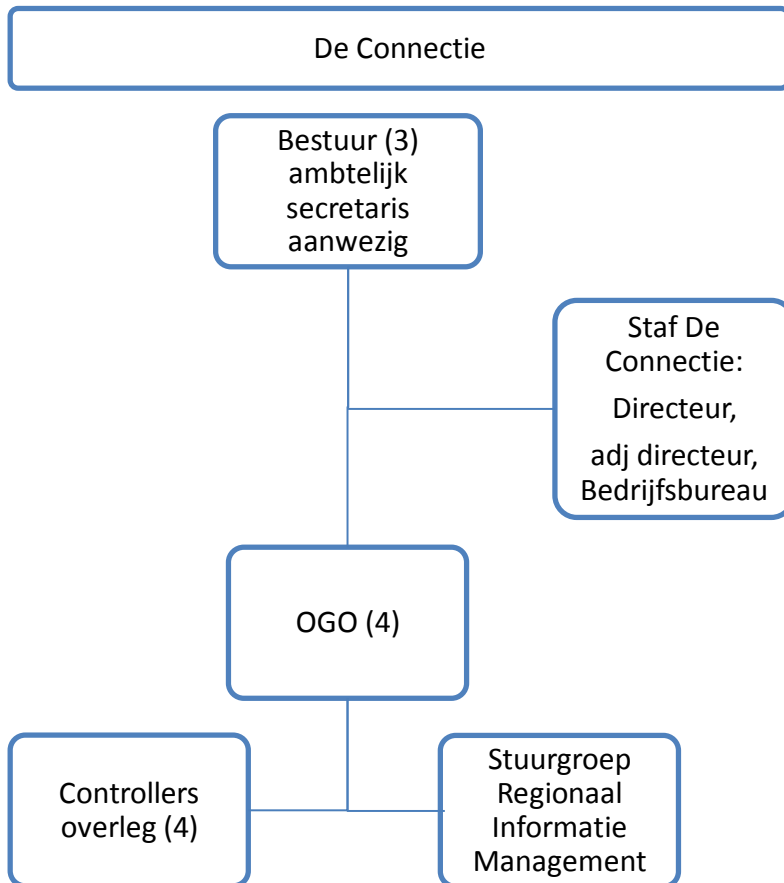
---

<sup>9</sup> Andere synoniemen zijn bestuursstructuur of de beheersstructuur

<sup>10</sup> Na de vorming van de nieuwe colleges was opnieuw de wethouder financiën van de gemeente Renkum voorgedragen als lid van het bestuur. Uiteindelijk hebben de bestuurders van de 3 gemeenten in gezamenlijkheid besloten voor vertegenwoordiging door de wethouders bedrijfsvoering.

<sup>11</sup> Lokaal transitieplan gemeente Renkum 5 december 2016, pag. 62

De deelnemers zijn de (concern of business) controllers van de drie gemeenten en van De Connectie. Op termijn, als er duidelijkheid is over de taken die De Connectie uitvoert én over de financiële kaders, zal de deelname aan het controllersoverleg overgedragen worden aan een financieel adviseur (net als bij de MGR, ODRA en ACV).



## 1.2. (MGR) sociaal domein centraal Gelderland

In november 2015 hebben meerdere gemeenten in de regio centraal Gelderland het besluit genomen om een aantal *uitvoerende taken* binnen het sociaal domein ook na 2016 gezamenlijk uit te voeren. Op 1 april 2017 is de MGR, met de module inkoop, formeel van start gegaan.

### Waarom?

De aanleiding voor de oprichting van de MGR was de opdracht van het ministerie aan gemeenten om de decentralisaties in samenwerking op te pakken en uit te voeren.

De juridische basis voor de MGR sociaal domein centraal Gelderland is gelegd in een modulair gemeenschappelijke regeling.

## 11 Deelnemers

De MGR werkt in opdracht van de gemeenten Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Wageningen, Westervoort en Zevenaar.

### Doel

Het doel is om meer samenhang en doelmatigheid in de samenwerking tussen de deelnemende gemeenten te realiseren.

### Modulaire opbouw

Vanaf 1 januari 2018 kent de MGR drie modules:

- Module inkoop sociaal domein;
- Module Onderwijszaken (RBL, kwalificatieplicht en RMC).
- Module werkgeversservicepunt Midden-Gelderland (WSP);

Vanaf 1 januari 2019 is een vierde module toegevoegd, het werkbedrijf.

De modulaire opbouw maakt het mogelijk dat iedere gemeenten zelf besluit aan welke modules en submodules wordt deelgenomen, middels een *Dienstverleningsovereenkomst (DVO)*. De dienstverlening inkoop vanuit de MGR is ondersteunend en faciliterend aan de uitvoering van het beleid in het sociaal domein van de gemeente. Voor inkoop is beleid niet overgedragen, dat blijft bij de deelnemende gemeenten.

De gemeente Renkum neemt deel m.i.v. januari 2018 aan de Module Zorg Inkoop en twee submodules van Onderwijszaken (kwalificatieplicht en RMC)

**We hebben ingezoomd op de Module Zorg Inkoop.** Binnen deze module worden de volgende inkoopactiviteiten uitgevoerd:

1. inkoop van individuele voorzieningen in het kader van de Jeugdwet en maatwerkvoorzieningen in het kader van de WMO
2. contractmanagement
3. contractbeheer
4. projecten

## Bestuursorganen

De MGR kent de volgende organen:

- het algemeen bestuur (AB) of eigenaarsvergadering;
- het dagelijks bestuur (DB);
- de voorzitter;
- de bestuurscommissies (BC) waaronder de BC Module Zorg Inkoop;

daarnaast bestaan er portefeuillehouders overleggen (PFO).

Het AB wordt in principe gevormd door de wethouders Financiën van de deelnemende gemeenten, op basis van het advies van de MGR. Het AB heeft de volgende taken:

- Het vaststellen van het (meerjarige) uitvoeringsplan en van het (jaarlijkse) uitvoeringsprogramma (van een module);
- Het vaststellen van het jaarverslag van een module;
- Het vaststellen van de begroting, de wijziging ervan en de jaarrekening;
- Het wijzigen van submodules;
- Het instellen van een bestuurscommissie

Het algemeen bestuur benoemt uit haar midden het dagelijks bestuur. Het DB bestaat uit de voorzitter en twee andere leden van het AB. Het DB brengt de stukken van de bestuurscommissies samen in één MGR uitvoeringsprogramma en MGR-begroting of jaarverslag en legt deze ter besluitvorming voor aan het AB. De gemeenteraden van de deelnemende gemeenten kunnen hierop een zienswijze indienen.

De voorzitter (wethouder gemeente Duiven) is belast met de leiding van de vergaderingen van het AB en DB en vertegenwoordigt het samenwerkingsverband.

De modules worden inhoudelijk aangestuurd door bestuurscommissies, bestaande uit de portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten. De bestuurscommissies geven advies en leggen verantwoording af aan het Dagelijks Bestuur dat op zijn beurt weer verantwoording aflegt aan het Algemeen Bestuur van de MGR SDCG.

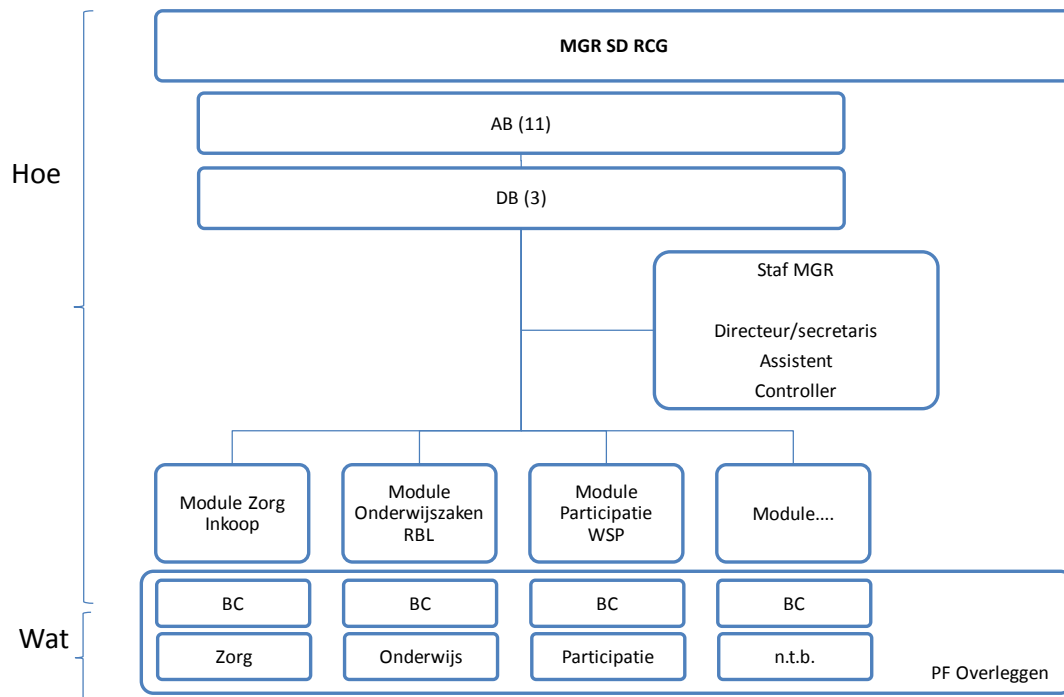
De BC Module Zorg Inkoop wordt gevormd door de inhoudelijke portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten en heeft een adviserende rol richting het AB over de planvorming, begroting en jaarrekening én kaders voor de uitvoering van deze module.<sup>12</sup>

Het Portefeuillehoudersoverleg (PFO) is een thematisch overleg waarin de deelnemende portefeuillehouders inhoudelijke zaken bespreken en beleid afstemmen.

De BC houdt zich bezig met de "hoe" vraag en het PFO met de "wat" vraag.

---

<sup>12</sup> De BC is verantwoordelijk voor het voorbereiden van: het uitvoeringsplan, het uitvoeringsprogramma én de jaarrekening van de module



### 1.3 Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden

Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM) is een hulpverleningsorganisatie voor brandweer, volksgezondheid en rampenbestrijding voor de veiligheidsregio Gelderland-Midden. De juridische basis voor de VGGM is gelegd in de Gemeenschappelijke regeling Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden.

#### Waarom?

De samenwerking in het kader van de VGGM-veiligheid komt voort uit de wet Veiligheidsregio's (Wvr). De Wet publieke gezondheid beschrijft de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de openbare gezondheidszorg.

#### 15 Deelnemers

VGGM werkt in opdracht van de gemeenten Arnhem, Barneveld, Doesburg, Duiven, Ede, Lingewaard, Nijkerk, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Scherpenzeel, Wageningen, Westervoort en Zevenaar.<sup>13</sup>

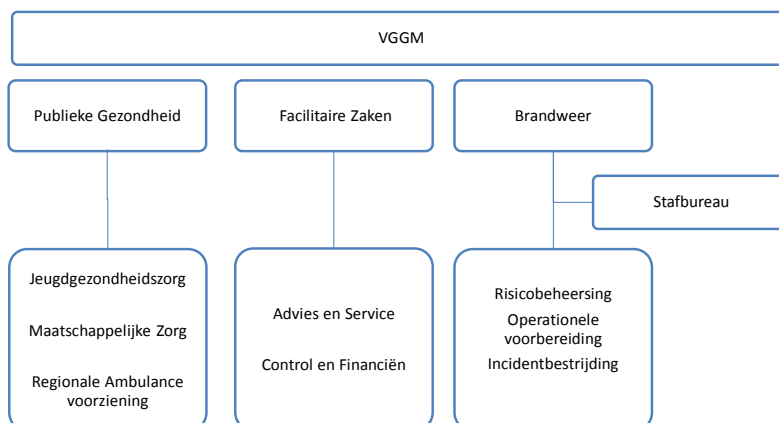
De gemeente Renkum is lid sinds maart 2011.

#### Doel

VGGM behartigt de belangen van vijftien gemeenten en hun inwoners op het gebied van brandweer, volksgezondheid (Ambulancezorg en Gemeentelijke Gezondheidsdienst) en rampenbestrijding.

#### Drie sectoren

Brandweer, Ambulancezorg en GGD vormen in de regio Gelderland-Midden samen één organisatie. VGGM heeft twee uitvoerende sectoren, de sector Brandweer en de sector Volksgezondheid. De sector Facilitaire Zaken van de VGGM ondersteunt de twee uitvoerende sectoren.



<sup>13</sup> Voorheen 16 deelnemers. Na een gemeentelijke herindeling op 1 januari 2018 is de gemeente Rijnwaarden toegevoegd aan de gemeente Zevenaar.

VGGM opereert op de volgende **terreinen**:

- Brandweezorg;
- Ambulancezorg;
- Publieke gezondheid (GGD inclusief JGZ);
- GHOR= Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie bij Rampen;
- Rampenbestrijding en crisisbeheersing;
- Gemeenschappelijke meldkamer (politie, brandweer en ambulancezorg in Apeldoorn).

Sinds april 2017 valt de Stichting Veilig Thuis Gelderland- Midden onder de bestuurlijke aansturing van VGGM.<sup>14</sup>

We hebben ingezoomd op de **sector Brandweer**. Brandweer Gelderland-Midden is één van de 25 brandweerkorpsen in Nederland. Nederland kent 25 veiligheidsregio's.<sup>15</sup> Binnen deze regio's werken de brandweerposten samen. De brandweer werkt aan een (brand)veilige samenleving.

Brandweer Gelderland-Midden voert de volgende kerntaken uit:

- risicobeheersing (advisering over brandveiligheid en omgevingsveiligheid. Toezicht op brandveiligheid);
- operationele voorbereiding (opleiden en oefenen van brandweerpersoneel, aanschaf en onderhoud materieel);
- incidentenbestrijding (brandbestrijding, hulpverlening, incidentenbestrijding gevaarlijke stoffen, waterongevallen).

### De bestuursorganen

De Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden kent de volgende organen:

- het algemeen bestuur (AB) of eigenaarsvergadering;
- het dagelijks bestuur (DB);
- de voorzitter;
- de commissies: de Bestuurscommissie Veiligheid en Gezondheid (V&G) en de commissie van advies (de financiële commissie)

**Het algemeen bestuur (AB)** is gevormd door alle burgemeesters van de regiogemeenten. Als adviserend lid zijn bij de vergaderingen van het AB aanwezig: de hoofdofficier van justitie, de coördinerende dijkgraaf en de (vertegenwoordiger van de) Commissaris der Koning, de districtchef Gelderland Midden van Politie Oost-Nederland, een lid van de eenheidsleiding Politie Oost-Nederland, de directeur brandweer, de directeur publieke gezondheid en de coördinerend functionaris gemeenten. Het AB heeft o.a. de volgende taken:

---

<sup>14</sup> Er is geen sprake van financiële verwevenheid tussen de stichting en de gemeenschappelijke regeling. De financieringsstromen en vermogensbestanddelen blijven in de toekomst strikt gescheiden. Dit beperkt de risico's voor de gemeenschappelijke regeling. Jaarverslag VGGM 2018, pag. 28.

<sup>15</sup> Er zijn geen uniforme veiligheidsregio's in NL. De wet geeft aan welke taken een veiligheidsregio heeft maar dwingt niet tot uniformiteit. Verschillen zitten in de organisatiewijze en opdracht. VGGM voert taken uit op het gebied van veiligheid én publieke gezondheid.

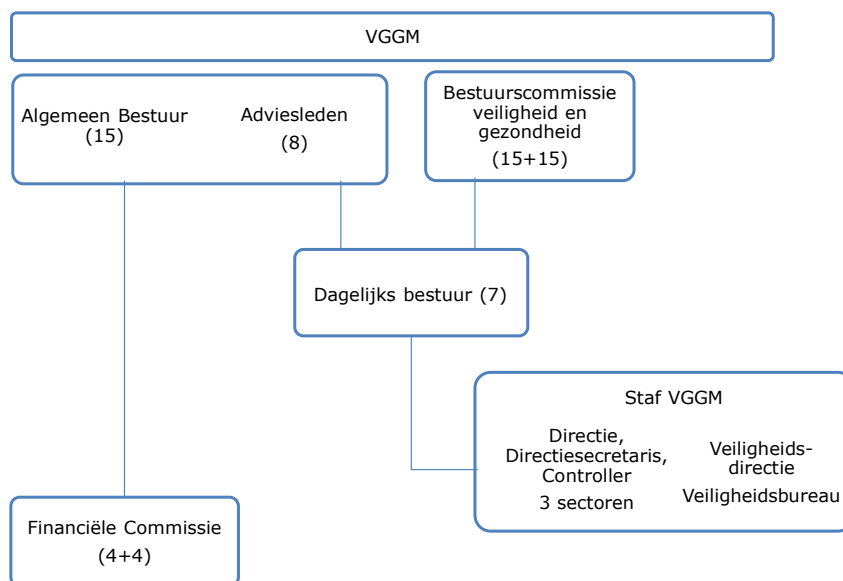
- het vaststellen van het beleidsplan conform art. 14 van de Wvr
- het vaststellen of wijzigen van de begroting
- het vaststellen van de jaarrekening
- het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling

Het AB vergadert op onderdelen in gezamenlijkheid met de **Bestuurscommissie Veiligheid & Gezondheid**. In deze commissie nemen behalve de burgemeesters ook de wethouders Volksgezondheid deel.

Het **dagelijks bestuur (DB)** bestaat naast de voorzitter en vicevoorzitter uit drie burgemeesters en twee wethouders lid van de Bestuurscommissie V&G. Het DB fungeert tevens als dagelijks bestuur van de bestuurscommissie V&G. Het DB is belast met het voorbereiden van al wat aan het AB en Bestuurscommissie V&G ter overweging en beslissing wordt voorgelegd

De **voorzitter** (de burgemeester van de gemeente Arnhem) is belast met de leiding van de vergaderingen van het AB, het DB en de Bestuurscommissie V&G.

De **financiële commissie** bestaat uit vier leden van het AB die affiniteit hebben met het onderwerp. De commissie geeft advies aan het AB over de planning- & controlecyclus van de VGGM.





## 1.4. Samenvatting

De geselecteerde verbonden partijen zijn **alle drie publiekrechtelijke organisaties** en zijn ingesteld door middel van een **collegeregeling**. Ze kennen relevante **verschillen**. Het gaat bijvoorbeeld om:

- de **rechtsvorm**: VGGM en MGR zijn openbare lichamen (OL); De Connectie is en een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO);
- de desbetreffende **producten en diensten**: de BVO heeft betrekking op bedrijfsvoering of uitvoeringstaken. Het OL heeft betrekking op een bepaald basispakket dat door alle deelnemers wordt afgenomen;
- de **organen** die zijn ingesteld. Hieronder ziet u in een compact overzicht welke organen de drie verbonden partijen kennen, hoe de samenstelling is en welk collegelid van de gemeente Renkum hieraan deel neemt.

In schema:

Openbaar lichaam	VGGM		MGR	
	Samenstelling	lid Renkum	Samenstelling	lid Renkum
Organen Algemeen bestuur (eigenaarsvergadering) (eigenaarsbelang+ belang VP)	15 gemeenten Per gemeente Burgemeester + 8 adviserende leden + 15 wethouders Volksgezondheid (afhankelijk van het onderwerp)	Burgemeester + wethouder Zorg (afhankelijk van het onderwerp)	11 gemeenten Per gemeente één collegelid (wethouder Financiën)	Wethouder Financiën en Jeugdzorg; wethouder Zorg, plv)
Dagelijks bestuur (opdrachtnemer) (belang VP)	Voorzitter + vicevoorzitter + 3 Burgemeesters + 2 wethouders Volksgezondheid	-	Voorzitter +2 wethouders	-
Voorzitter	Burgemeester grootste gemeente (Arnhem)	n.v.t.	Wethouder Gemeente Duiven	n.v.t.
Bestuurscommissies	Veiligheid & Gezondheid. 15 burgemeesters + 15 wethouders Volksgezondheid	Burgemeester + wethouder Zorg	Zorg Inkoop Bestaat uit de wethouders Zorg	Wethouder Financiën/ Jeugdzorg
overige	Financiële commissie 4 leden+ 4 adviesleden	-	PFO, 11 gemeenten 2 wethouders	Wethouders Financiën Én Zorg

<b>Organen BVO</b>	<b>De Connectie</b>	
<i>Organen</i>	<i>Samenstelling</i>	<i>Lid Renkum</i>
Bestuur (eigenaarsvergadering) (eigenaarsbelang+ belang VP)	Drie gemeenten (Arnhem, Rheden en Renkum) Per gemeente de wethouder (voorheen Financiën) later Bedrijfsvoering; de directeur van DC en de secretaris/ directie-adviseur zijn op uitnodiging aanwezig.	Wethouder bedrijfsvoering
Voorzitter	Wethouder gem. Rheden	n.v.t.
Opdrachtgevers overleg (OGO) (collectief opdrachtgever) (belang gemeenten)	Op papier: per gemeente de gemeentesecretaris + directeur DC. In de praktijk: Rheden: tijdelijk de gemeentesecretaris en cc Arnhem: dir. Bedrijfsvoering Renkum: zie-> Directeur DC: op uitnodiging	Doorgemandateerd aan de manager Ondersteuning en advies (nu Manager Dienstverlening & Bedrijf)
Individueel opdrachtgever (belang Renkum)	Per gemeente de directeur Bedrijfsvoering	Manager Dienstverlening & Bedrijf
Controllersoverleg	Vier controllers (van de 3 gemeenten én van DC)	concerncontroller

## 2. BESTUURLIJKE EN AMBTELIJKE ROLLEN T.A.V. DE DRIE VERBONDEN PARTIJEN

In hoofdstuk 2 behandelen we de volgende onderzoeksvragen over de bestuurlijke en de ambtelijke rollen ten aanzien van de drie geselecteerde verbonden partijen:

*2.2.1 Welke rollen hebben besturen ten aanzien van de geselecteerde verbonden partijen op basis van (VNG) handreikingen?*

*2.2.2 Welke rollen vervult het Renkumse college t.a.v. de drie geselecteerde verbonden partijen?*

*2.2.3 Welke rollen vervult de gemeentelijke organisatie t.a.v. van de drie geselecteerde verbonden partijen?*

*2.2.4 In hoeverre sluit het ambtelijk advies op de rol van eigenaar in de praktijk aan?*

**NB** De rol van de regisseur/accountmanager in relatie tot de rol van opdrachtgever wordt in tweede gedeelte van het onderzoek onder de loep genomen. Deel 2 van de rapportage zal later in het jaar verschijnen.

Vraag 1 t/m 3 zijn open vragen. Daarbij is een beschrijving van de bevindingen aan de orde, zonder conclusie of oordeel. Vraag 4 is een toetsende vraag. Daarbij hebben we, conform het plan van aanpak, twee normen gehanteerd:

- De ambtelijke rollen sluiten aan op de bestuurlijke rollen
- De formatie voor de uitvoering van de taken is toereikend

We beschrijven eerst de feitelijke bevindingen. Op de feitelijke bevindingen is hoor-en wederhoor toegepast. Op basis van de gevalideerde bevindingen hebben we onze belangrijkste constatering bij de open vragen in een blauw kader geplaatst. In de blauwe kaders verwijzen we naar de desbetreffende aanbevelingen. Daarna leest u onze conclusie over de toetsende vraag. Tot slot vindt u alle aanbevelingen in paragraaf 2.2.5.

### 2.1. De belangrijkste gemeentelijke actoren t.a.v. de verbonden partijen en hun rollen

Voordat we op de bevindingen ingaan, willen we de belangrijkste gemeentelijke actoren t.a.v. de verbonden partijen benoemen en hun rollen schetsen. Het gaat om:

- de raad;
- het college;
- de ambtelijke organisatie.

Formeel heeft **de raad** de rol van **kadersteller, controleur en volksvertegenwoordiger**.

*“Bij een verbonden partij, ingesteld bij een collegeregeling, heeft de raad een rol op afstand. De raad zit als het ware op de achterbank, terwijl het college aan het stuur zit. De controle van de raad richt zich primair op het college en niet op het samenwerkingsverband. Het college moet dan,*

*via zijn vertegenwoordiger in het algemeen bestuur, sturen op het algemeen bestuur en (samen met de andere leden van het algemeen bestuur) op het dagelijks bestuur. De raad heeft formeel een beperkte, voornamelijk toezichthoudende rol vanuit zijn eindverantwoordelijkheid. Het college is eerstverantwoordelijke".<sup>16</sup>*

Bij een collegeregeling vervult **het college** zowel de rol van **(mede-)eigenaar** als die van **opdrachtgever**. Deze rollen worden in de volgende paragraaf toegelicht.

De rollen van **de ambtelijke organisatie** (o.a. **adviseur, regisseur**) schetsten we in par 2.2.3. In Bijlage 2 leest u de volledige beschrijvingen.

## 2.2. Bevindingen

Over de deelvragen leest u hieronder onze bevindingen weer. De belangrijkste constatering geven we in een blauw kader weer. De desbetreffende aanbevelingen volgen in paragraaf 2.2.5.

### *2.2.1. Welke rollen hebben besturen ten aanzien van de geselecteerde verbonden partijen op basis van (VNG) handreikingen?*

Zoals we boven hebben geschetst, vervult het college zowel de rol van (mede-)eigenaar als die van opdrachtgever ten aanzien van de geselecteerde verbonden partijen. **De definities**<sup>17</sup> van eigenaar en opdrachtgever, die we in dit onderzoek hanteren, zijn de volgende:

De **eigenaar** focust op een gezonde organisatie en de continuïteit ervan. Hij doet dat vanuit het belang van de verbonden partij en vanuit het belang van de gemeente Renkum. Omwille van de continuïteit kan het belang van Renkum soms ondergeschikt zijn aan het belang van de overige eigenaren en/of van de organisatie van de verbonden partij.

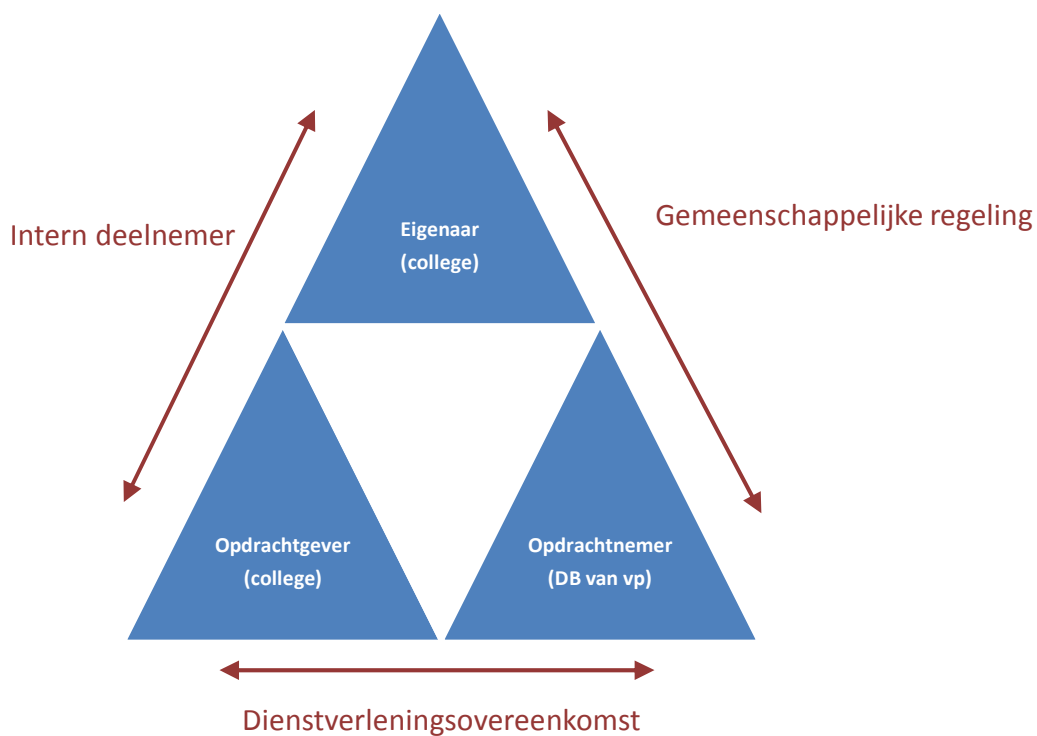
De **opdrachtgever** gaat voor de realisatie van de inhoudelijke doelen van de gemeente en voor de kwaliteit van de dienstverlening in relatie tot de prijs ten behoeve van de inwoners van Renkum. Dit kan soms op gespannen voet staan met het continuïteitsbelang dat de eigenaar heeft.

De bestuurlijke rollen en de verhouding tussen deze, zijn in het volgende plaatje, uit de Code Coöperatieve Governance, schematisch weergegeven.

---

<sup>16</sup> Grip op regionale samenwerking, Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers, SDU2015, pag. 44

<sup>17</sup> Zie ook Bijlage 2 "Definities en toelichting op rollen"



De (*mede-*) *eigenaar* opereert binnen de kaders van de Gemeenschappelijke Regeling. De mede-eigenaar kan deze rol vervullen door actieve deelname aan de eigenaarsvergadering (het AB of het bestuur).

De rol van *individuele opdrachtgever* wordt gerealiseerd via de prestatieafspraken met de verbonden partijen over de te leveren producten/ diensten (het zogenaamde jaarlijkse werkprogramma/ individuele leveringsovereenkomst). Het gaat om het maken van de afspraken én toezicht houden op de uitvoering ervan (bijv. via kwartaal en jaarlijkse rapportages).

Er is ook een rol van *collectief opdrachtgever* mogelijk, die wordt gerealiseerd via de meerjarige dienstverleningsovereenkomst (DVO).

De verbonden partij voert de taken uit en is *de opdrachtnemer*. Bij een openbaar lichaam is het dagelijks bestuur (DB) de opdrachtnemer. Bij een BVO is er geen DB en wordt de rol van opdrachtnemer ook door het bestuur vervuld.

Beide rollen van eigenaar en opdrachtgever worden door het college uitgevoerd<sup>18</sup>. Volgens landelijke én interne bronnen dient het college in principe de zogenaamde '*pettenproblematiek*'<sup>19</sup> te vermijden: de combinatie van de rol van opdrachtgever en van eigenaar bij één collegelid in het bestuur van het samenwerkingsverband.

<sup>18</sup> Bij de BVO De Connectie is er sprake van een ambtelijk opdrachtgeversrol

<sup>19</sup> Meer informatie hierover leest u in bijlage 2.

In de Nota verbonden partijen 2018 van de provincie Gelderland <sup>20</sup> lezen we dat het niet doorvoeren van een bestuurlijke rollenscheiding een aantal **risico's** meebrengt:

- Het risico van dubbele petten en daarmee (de schijn van) belangenverstrengeling;
- Politieke risico's;
- Algemene integriteitsvraagstukken.

In de theorie worden twee bestuurlijke rollen onderscheiden t.a.v. de verbonden partijen: de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol. Wanneer het college beide rollen uitvoert (i.g. van een collegeregeling) dient het college, volgens landelijke én interne bronnen, in principe de zogenaamde '*pettenproblematiek*' te vermijden. **A1**

### *2.2.2. Welke rollen vervult het Renkumse bestuur t.a.v. de drie geselecteerde verbonden partijen?*

Uit de schematische samenvatting in paragraaf 1.4 is te zien dat het Renkumse college de **eigenaarsrol** vervult bij alle drie de verbonden partijen:

- De Connectie: de wethouder bedrijfsvoering is lid van het bestuur en vervult de rol van eigenaar;
- MGR: de wethouder Financiën is lid van het AB en vervult de rol van eigenaar, conform het advies van de MGR;
- VGGM: de burgemeester is lid van het AB en vervult de rol van eigenaar. De wethouder Zorg is op onderdelen ook aanwezig bij de vergaderingen van het AB. Vooraf hebben beiden bestuurders gezamenlijk afstemming met de desbetreffende ambtelijke adviseurs.

De invulling van de rol van **opdrachtgever** blijkt uit het onderzoek als volgt:

- De Connectie: op papier is er sprake van een ambtelijk collectief en een individueel opdrachtgever. Allebei de rollen worden in de praktijk vervuld door de manager Dienstverlening & Bedrijf. Deze is ook adviseur van de eigenaar. Op termijn zal de rol van individueel opdrachtgever verder gemandateerd worden aan de desbetreffende proceseigenaren.  
De eigenaar van de Connectie is nu<sup>21</sup> de portefeuillehouder bedrijfsvoering. Wanneer het gaat over de kosten van bedrijfsvoering kan het lastig zijn om de twee petten (van eigenaar en opdrachtgever) te scheiden.
- MGR: formeel is de rol van opdrachtgever nog niet vastgelegd.<sup>22</sup> In de praktijk zijn de inhoudelijke wethouders (jeugdzorg en zorg) beiden opdrachtgevers, ieder op hun vakgebied.
- VGGM: de burgemeester is de inhoudelijke portefeuillehouder openbare orde en veiligheid en collectief opdrachtgever op het terrein van de brandweertaken. De brandweertaken zijn

<sup>20</sup> Nota verbonden partijen 2018, pag. 22

<sup>21</sup> voorheen was de wethouder Financiën de eigenaar

<sup>22</sup> De huidig betrokken portefeuillehouders hebben geen rol gehad in het afsluiten van het DVO (deze was al ondertekend).

wettelijk bepaald. De afspraken met Brandweer Gelderland-Midden over de te leveren diensten worden in regioverband gemaakt. In schema:

Verbonden partij	<i>Bestuurlijke Eigenaar</i>	<i>Bestuurlijke Opdrachtgever</i>
<b>De Connectie</b>  <b>(facilitaire zaken)</b>	Wethouder Bedrijfsvoering	<b>*Ambtelijk:</b> Manager Dienstverlening & Bedrijf (collectief en individueel opdrachtgever) Individueel opdrachtgeverschap zal verder worden gemandateerd aan de proceseigenaren
<b>MGR</b> <b>(inkoop)</b>	Wethouder Financiën/(Jeugdzorg)	Wethouder Financiën/Jeugdzorg Wethouder Zorg (ieder op hun vakgebied)
<b>VGGM</b> <b>(brandweertaken)</b>	Burgemeester	Burgemeester in regioverband

De invulling van de *eigenaarsrol* is in alle drie de gevallen formeel vastgelegd en wordt uitgevoerd door deelname aan de eigenaarsvergadering (het AB/het bestuur). De invulling van de bestuurlijke rol van *opdrachtgever* is een aangelegenheid van de individuele gemeenten en is niet altijd duidelijk vastgelegd. **A2**

In het geval van *De Connectie* is er formeel sprake van een ambtelijk opdrachtgever (geen bestuurlijk opdrachtgever). Verder constateren we dat de invulling van de rollen van eigenaar en opdrachtgever in de praktijk afwijkt van de oorspronkelijke plannen en tot slot dat de rollen verweven zijn. (De rol van eigenaar is niet meer vervuld door de wethouders Financiën maar door de wethouders bedrijfsvoering, die ook de inhoudelijk portefeuillehouder zijn. Wanneer het gaat over de kosten van bedrijfsvoering kan het lastig zijn om de twee petten van eigenaar en opdrachtgever te scheiden. De rol van collectief opdrachtgever is gemandateerd van de gemeentesecretaris aan de manager Bedrijfsvoering. Deze is dus collectief, individueel opdrachtgever en adviseur van de eigenaar). **A3**

### 2.2.3. Welke rollen vervult de gemeentelijke organisatie t.a.v. van de drie geselecteerde verbonden partijen?

Deze vraag hebben we uitgewerkt in de volgende subvragen:

A Welke ambtelijke rollen, inclusief competenties en expertise, zijn beschreven? Hoe zijn de ambtelijke rollen in de praktijk belegd?

B Is in de formatie voldoende rekening gehouden met de uitvoering van de rollen en taken?

C Hoe tevreden zijn de mede-eigenaren over het ambtelijk advies?

### Ad A) De ambtelijke rollen op papier en in de praktijk

Op *papier* kent de gemeente Renkum het onderscheid in **strategisch en beleidsadviseur**. Deze functies zijn beschreven in het functieboek HR21 van de gemeente Renkum. De definities zijn opgenomen in bijlage 2.

De **ambtelijke rollen t.a.v. De Connectie** zijn beschreven in het Lokaal Transitieplan gemeente Renkum, 5 december 2016 <sup>23</sup>

In *de praktijk* is er geen sprake van strategische adviseurs t.a.v. de geselecteerde verbonden partijen. Van de beleidsadviseurs wordt verwacht dat ze ook strategisch advies geven. In het geval van De Connectie geeft de ambtelijk opdrachtgever strategisch advies aan de eigenaar.

Daarnaast hebben enkele ambtenaren in de praktijk ook een **coördinerende rol**. Meer specifiek:

De Connectie/ facilitaire zaken kent een **relatiebeheerder**;

MGR/de module inkoop kent een **accountmanager**;

VGGM/de brandweertaken kent een **regisseur**.

Deze rollen en bijbehorende competenties zijn *niet beschreven* in het functieboek HR21 van de gemeente Renkum. <sup>24</sup>

Verder hebben we geconstateerd dat, in alle drie de onderzochte gevallen, de adviseur ook de regisseur (of accountmanager/ relatiebeheerder) is. Uit dit en het voorgaande onderzoek naar de ODRA is gebleken dat de regisseur andere vaardigheden nodig heeft dan een adviseur.

in het geval van De Connectie is er sprake van combinatie van de functie van (strategisch) adviseur én opdrachtgever (collectief en individueel). *In schema:*

Ambtelijke rol	De Connectie/ facilitair	MGR/inkoop	VGGM/brandweer
<b>ADVIES</b>	door wie	door wie	door wie
<i>strategisch</i>	Manager Dienstverlening & bedrijf concerncontroller Gemeentesecretaris op onderdelen	Beleidsadviseur Sociaal Domein op onderdelen	Beleidsadviseur Openbare orde en veiligheid
<i>beleid</i>	Stafadviseur (overkoepelend)	Beleidsadviseur Sociaal Domein	Beleidsadviseur Openbare orde en veiligheid
<i>financieel</i>	Financieel adviseur op het terrein van P&C cyclus via de concerncontroller. <sup>25</sup>	Financieel adviseur via beleidsadviseur Sociaal Domein	Financieel adviseur via beleidsadviseur Openbare orde en veiligheid
<i>juridisch</i>	Juridisch adviseur waar nodig	Juridisch adviseur via beleidsadviseur	Juridisch adviseur via beleidsadviseur

<sup>23</sup> Zie Bijlage 2, pag ...

<sup>24</sup> De rollen van accountmanager en relatiebeheerder zijn beschreven in de documenten van de verbonden partij; de rol van regisseur heeft het auditteam eerder beschreven in het kader van de audit ODRA. De beschrijvingen treft u ook aan in Bijlage 2.

<sup>25</sup> De concerncontroller heeft tot zover financieel advies gegeven aan de wethouder bedrijfsvoering (eigenaar). Een financiële adviseur houdt zich bezig met de financiële weergave van de deelname aan De Connectie in de P&C cyclus van de gemeente Renkum.



Ambtelijke rol	De Connectie/ facilitair	MGR/inkoop	VGGM/brandweer
		Sociaal Domein	Openbare orde en veiligheid
<b>COORDINATIE</b>	Nu: <i>relatiebeheerder</i> = Stafadviseur Toekomst: 1 accountmanager	<i>Accountmanager</i> = Beleidsadviseur Sociaal Domein	<i>Regisseur</i> = Beleidsadviseur Openbare orde en veiligheid
<b>OVERIGE</b>			
<i>Opdrachtgever</i>	Manager Dienstverlening & bedrijf		
<i>Controller</i>	concerncontroller		

Niet alle onderzochte ambtelijke rollen en daar bijhorende competenties zijn beschreven. Daar waar beschrijvingen aanwezig zijn, wijkt de invulling van de ambtelijke rollen in de praktijk af van de beschrijvingen. In alle drie de onderzochte gevallen zijn meerdere rollen door één ambtenaar vervuld. **A4**

#### **Ad B) Formatie voor de uitvoering van rollen en taken.**

In alle onderzochte gevallen zijn de bovengenoemde rollen een bescheiden onderdeel van een breder takenpakket. De formatie voor de uitvoering van advies- en regietaken is niet vastgelegd. Uit de interviews is gebleken dat alle betrokkene ambtenaren onvoldoende tijd ervaren voor het vervullen van deze rollen.

In alle drie de gevallen is de formatie voor de uitvoering van de taken niet vastgelegd. Alle betrokken ambtenaren ervaren onvoldoende tijd voor het vervullen van deze rollen en de uitvoering van de daar uitvloeiende taken. **A4**

#### **Ad C) Tevredenheid van de mede-eigenaren over het ambtelijk advies**

**De Connectie:** de eigenaar is naar tevredenheid strategisch geadviseerd door de manager Dienstverlening & Bedrijf (tevens ambtelijke opdrachtgever) en door de concerncontroller. Op enkele onderdelen heeft de gemeentesecretaris ook een adviserende rol. Het advies van de financieel adviseur is tot zover beperkt gebleven tot de P&C cyclus van de gemeente Renkum en is via de concerncontroller aan de eigenaar gegeven. Waar nodig is juridisch advies ingewonnen.

**MGR (de module inkoop):** de beleidsadviseur Sociaal Domein heeft waar nodig juridisch en financieel advies ingewonnen en gezorgd voor integraal advies aan de eigenaar. Over regionale samenwerking en strategische onderwerpen is er nog geen sprake van structureel advies. De beleidsadviseur Sociaal Domein is tevens accountmanager.

De eigenaar wenst strategisch advies over regionale samenwerking én het proces van afstemming met de raad. Belangrijke vragen van de eigenaar hierbij zijn o.a.: "Hoe werken we samen met de andere gemeenten aan doelbereik? Hoe richten we de jeugdzorg zo in dat deze goed en betaalbaar

*is? Welke route gaan we bewandelen? Hoe kunnen we invloed uitoefenen? Wanneer schakelen we de raad in? Over welke punten vragen we mandaat aan de raad? "*

VGGM (de brandweertaken): de eigenaar is naar tevredenheid geadviseerd door de beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid. Waar nodig heeft deze juridisch en financieel advies ingewonnen en heeft daarmee voor integraal advies gezorgd. De beleidsadviseur is tevens regisseur.

De eigenaar hecht belang aan "overkoepelend" strategisch advies over de huidige en toekomstige samenwerkingsverbanden. Dit is nog niet ingebed. De eigenaar: *"Een goede invulling van strategisch advies zorgt ervoor dat de gemeente een goede speler in de regio kan zijn en blijven. De bestuurlijk strategisch adviseur moet het bestuur onafhankelijk kunnen adviseren en valt direct onder de gemeentesecretaris. Op onderdelen stemt deze af met de beleidsadviseurs."*

Zie Bijlage 4 voor meer informatie over welke taken welke bestuurder in de desbetreffende rol uitvoert en wie hen adviseert over die onderwerpen.

Zowel de individuele eigenaren als het college hebben behoefte aan strategisch advies over de verbonden partijen op het terrein van huidige en toekomstige regionale samenwerking, de positionering van de gemeente Renkum in de regio én het proces van afstemming met de raad. Dit advies is nu nog niet structureel. **A5**

De eigenaren zijn naar tevredenheid geadviseerd over de lokale situatie door de inhoudelijk adviseurs. Deze hebben voor integraal advies gezorgd. Dit betekent ook dat financieel en juridisch adviseurs tot zover nauwelijks direct overleg hebben gevoerd met de eigenaren. **A6**

#### 2.2.4. Conclusie: In hoeverre sluit het ambtelijk advies op de rol van eigenaar?

Op basis van de beantwoording van de vorige vragen concludeert het auditteam dat, zowel in het geval van de VGGM als van de MGR, het ambtelijk advies gedeeltelijk aansluit op de van rol van de eigenaar. Verbeteringen zijn mogelijk zowel inhoudelijk (zie A5) als over de organisatie van het advies (zie A6).

In het geval van De Connectie kunnen we geen conclusie trekken m.b.t. de onderzoeksperiode. Door wisselingen in bestuurlijke aansturing, verantwoordelijk MT –lid, adviseurs en coördinatoren is niet vast te stellen of het ambtelijk advies in 2017 en 2018 ook aansluit op de rol van eigenaar. Noch is te achterhalen waarom is afgeweken van de oorspronkelijke plannen m.b.t. de beheersorganisatie. De interne beheersorganisatie is nog in ontwikkeling. De regionale beheersstructuur wordt nu in regioverband geëvalueerd. (Zie A3)

Uit het onderzoek is wel gebleken dat het advies van de huidige manager Dienstverlening & Bedrijf en door de concerncontroller aansluit op de behoefte van de huidige eigenaar. De rol van de gemeentesecretaris, van de financieel en juridische adviseurs is tot zover beperkt gebleven.

### 2.2.5. Aanbevelingen

Het auditteam doet hieronder enkele aanbevelingen:

#### **A1 Voer een discussie over de rollenscheiding zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau.**

Het auditteam adviseert om zowel de bestuurlijke als de ambtelijke rollen ten aanzien van de verbonden partijen waar mogelijk te scheiden.

Volgens de theorie (de besturingsfilosofie, de code Governance, de Nota verbonden partijen 2018 van de provincie Gelderland, de brief van de lokale rekenkamercommissie over de verbonden partijen) leidt de scheiding van de bestuurlijke rollen tot een zuiverder behartiging van beide belangen: dat van de verbonden partij, dat van de regio en dat van de individuele gemeente. Concreet betekent dit dat, waar mogelijk, een neutrale collegelid (de burgemeester of de wethouder Financiën) de rol van eigenaar vervult; de inhoudelijk portefeuillehouder vervult dan de rol van opdrachtgever.

Voor de scheiding van de ambtelijke rollen (o.a. van adviseur en regisseur) geldt volgens het auditteam ook een extra argument: uit eerder onderzoek is gebleken dat deze rollen verschillende competenties en expertise vragen. Door invulling van die rollen op basis van de benodigde competenties zal zowel het advies als de regievoering op de verbonden partijen aan kracht winnen.

#### **A2. Maak afspraken over de invulling van de bestuurlijke rol van opdrachtgever t.a.v. alle verbonden partijen.**

De rol van bestuurlijk opdrachtgever is even belangrijk als die van eigenaar om grip te hebben op de verbonden partijen. Het gaat om het maken van de lokale afspraken met de verbonden partij en het toezicht daarop. De bestuurlijke opdrachtgever ondertekent de dienstverleningsovereenkomst met de verbonden partij, vertegenwoordigt het individuele belang van de gemeente Renkum en voert evaluatiegesprekken met de directie van de verbonden partij.

#### **A3. Verbeter de beheersstructuur van De Connectie.**

Op dit moment loopt een verbeterpad Governance van De Connectie in regioverband. Bespreek daarin huidige knelpunten m.b.t. de beheersstructuur en beargumenteer de afwijking van de oorspronkelijke plannen over de invulling van de rollen van eigenaar, collectief en individueel opdrachtgever en relatiebeheerder. Vertaal dan de uitkomsten van het verbetertraject naar de gemeentelijke beheersstructuur.

#### **A4. Beschrijf functies, rollen en benodigde formatie**

Het auditteam adviseert om de beschrijving van de bovengenoemde functies en van de rollen te actualiseren en gemeentebreed vast te stellen. Maak ook afspraken over de benodigde formatie per verbonden partij. Het gaat hier niet slechts om de beschrijving op papier, vooral om de bewustwording en duidelijkheid over de benodigde competenties en formatie.

#### **A5. Zorg voor adequaat strategisch advies over huidige en toekomstige samenwerkingsverbanden**

Zowel de mede-eigenaren als het college hebben behoefte aan strategisch advies over huidige en toekomstige samenwerkingsverbanden. Enkele uitspraken over de behoefte aan strategisch advies:

“Wat willen we als gemeente Renkum in de regio bereiken? En hoe werken we samen met de andere gemeenten aan doelbereik? Hoe blijven we een goede speler in de regio? Welke argumenten gebruiken we om in de regio iets voor elkaar te krijgen? Welke route gaan we bewandelen? Hoe kunnen we invloed uitoefenen?” Maar ook: “Wanneer schakelen we de raad in? Over welke punten vragen we mandaat aan de raad, zodat het lid van het AB verder kan in regioverband?”.

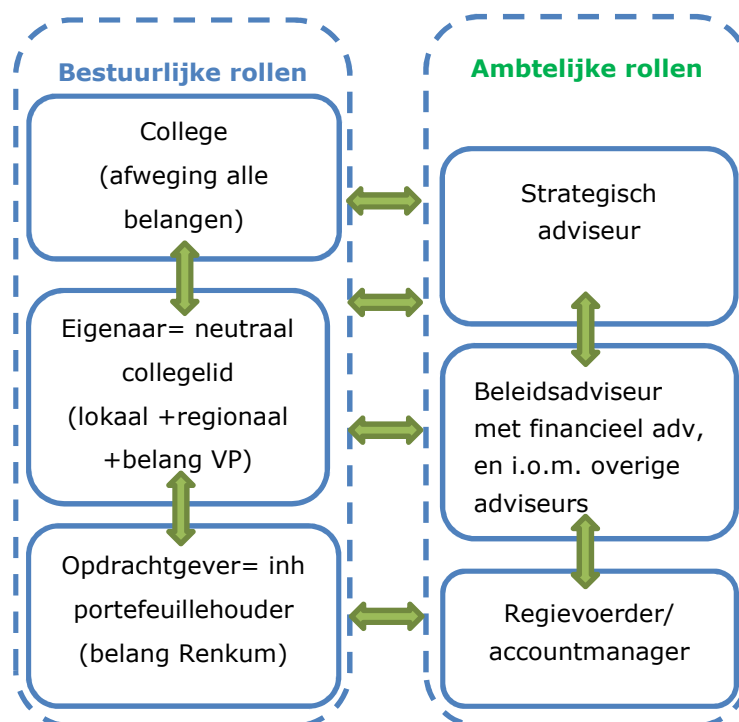
#### A6. Verbeter de aansluiting van het ambtelijk advies op de bestuurlijke rollen

Volgens het auditteam is de verbetering als volgt te realiseren:

een *strategisch adviseur* adviseert de eigenaren en het college op het terrein van (huidige en toekomstige) regionale samenwerking en het proces van de afstemming met de raad;

de *beleidsadviseur*, samen met de financieel adviseur en in afstemming met de juridisch adviseur, blijft zorgen voor integraal advies aan de individuele eigenaar én de voorbereiding van de vergaderingen van het AB;

de *regisseur (of accountmanager of relatiebeheerder)* ondersteunt de opdrachtgever en voert regie op de kwaliteit en levering van de diensten door de verbonden partij, conform de gemaakte afspraken. In *schema*:



De interactie is zowel horizontaal als verticaal: de eigenaar en opdrachtgever voeren afstemmingsoverleg. In het college kunnen vervolgens alle belangen afgewogen worden. Ambtelijk hebben de adviseurs en regisseur regelmatig afstemming met elkaar. De strategisch adviseur kan het ambtelijk advies en afstemming tussen de ambtelijke organisatie en het bestuur over alle verbonden partijen stroomlijnen.

## **BIJLAGEN**

## BIJLAGE 1. Plan van aanpak audit: “De ambtelijke rollen en de regievoering op de verbonden partijen”

### Inleiding en aanleiding

In het onderzoeksprogramma interne audits 2018 is een onderzoek opgenomen naar de ambtelijke regievoering op de verbonden partijen van Renkum. Dit onderzoek is een vervolg op het recent afgeronde onderzoek naar de ambtelijke regievoering op één van de verbonden partijen, de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA)<sup>26</sup>. Het proces van de *ambtelijke regievoering* hebben we, in afstemming met VNG realisatie<sup>27</sup>, gedefinieerd als: *het coördineren van de kwaliteit en levering van de diensten door partners, in een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, conform eerder gemaakte samenwerkingsafspraken.*<sup>28</sup>

Ter afsluiting van het onderzoek naar de ODRA hebben we aanbevelingen gedaan om zowel de organisatie van het advies als de ambtelijke regievoering op de ODRA te optimaliseren. Bovendien hebben we samen met betrokken medewerkers én het MT een eerste poging gedaan om lessen te formuleren om meer grip te krijgen op de verbonden partijen. Deze lessen hebben betrekking op de ambtelijke organisatie en gaan over: kaders, advies, voortraject, implementatietraject, regievoering, dienstverlening en de P&C cyclus<sup>29</sup>. Een aantal lessen zullen we gebruiken bij het opstellen van het toetsingskader van dit onderzoek.

Voor u ligt het plan van aanpak voor de bovengenoemde audit.

### Achtergrondinformatie: samenwerking en verbonden partijen

De gemeente Renkum heeft een groot aantal publieke taken. Voor de optimale uitvoering van deze taken werkt de gemeente met andere partijen samen. Samenwerken kan in allerlei vormen en maten. Niet elke samenwerkingsverband is een verbonden partij.

Een **verbonden partij** is een *privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft.*

**Privaatrechtelijke organisaties** zijn: de vereniging, de coöperatie, de besloten vennootschap, de naamloze vennootschap en de stichting.

**Publiekrechtelijke organisaties** zijn: het Gemeenschappelijk Openbaar Lichaam (GOL), de Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)<sup>30</sup>, het Gemeenschappelijk Orgaan (GO).

Meer informatie hierover leest u in Bijlage 2.

---

<sup>26</sup> Het auditrapport “de Gemeente Renkum en de ODRA” en het desbetreffende verbeterplan zijn door het college vastgesteld d.d. 4 september 2018

<sup>27</sup> Voorheen het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING).

<sup>28</sup> Het gaat hierbij niet om contractmanagement richting marktpartijen leveranciers.

<sup>29</sup> Zie bijlage 1

<sup>30</sup> De BVO is per 1 januari 2015 in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) geïntroduceerd

## De verbonden partijen van de Gemeente Renkum

De gemeente Renkum kent op dit moment 11 verbonden partijen, waarvan 8 op grond van een gemeenschappelijke regeling (GR), 1 coöperatie en 2 vennootschappen.

Verbonden partij	Type regeling Volgens BBV	Type organisatie	Vertegenw. Renkum 2019	Financiële bijdrage 2017 <sup>31*</sup> in €
<i>Publiekrechtelijke organisaties</i>				
Vervoersorganisatie Regio Arnhem Nijmegen (BVO DRAN)	GR		Rolink	656.000
BVO De Connectie (Intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie)	GR	BVO	Rolink	3.676.000
Euregio Rijn-Waal	GR		Schaap	8.100
Gelders Archief	GR		Schaap	162.000
Sociaal domein centraal Gelderland (MGR)	MGR	GOL	Mulder	72.210
Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA)	GR		Maouche	969.074
Regio Arnhem Nijmegen (GO Arnhem Nijmegen City Region)	GR		Schaap	1,50 X inw
Veiligheids-en Gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM)	GR	GOL	Schaap/ Rolink	(1.785.505) 2.220.121
<i>Privaatrechtelijke organisaties</i>				
Coöperatie WeHelpen UA	Coöperatie		Rolink	9.869
Afvalcombinatie De Vallei (ACV)	Vennootschap		Mulder	2.793.873
BNG Bank	Vennootschap		Mulder	aandelen

## Focus van deze audit en waarderende benadering

De focus van deze audit is in afstemming met de bestuurders, het MT en de concerncontroller bepaald in de voorbereidingsfase. Het auditteam is ervan overtuigd dat het auditonderzoek effectiever is wanneer er draagvlak voor is.

Tijdens de voorbereidingsfase hebben we gesprekken gevoerd met bovengenoemde bestuurders en functionarissen. Uit de inventariserende gesprekken blijkt dat de meerderheid van de ondervraagden een onderzoek naar de *ambtelijke regievoering* en *advies* als belangrijkste opmerken. Ook wil de meerderheid het onderzoek richten op de volgende drie verbonden partijen:

- de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) De Connectie;
- de Modulair Gemeenschappelijke Regeling (MGR) Sociaal domein centraal Gelderland;
- de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Veiligheids-en Gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM).

<sup>31</sup> De definitieve cijfers over het jaar 2018 en de begrote bijdrage voor 2019 zijn nog niet beschikbaar.

Het gaat dus om **publiekrechtelijke organisaties** op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Een toelichting op deze organisaties en de begripsdefinities vindt u in Bijlage 2.

In deze fase hebben we ook zowel interne als landelijke documenten over verbonden partijen verzameld en kort bestudeerd.<sup>32</sup> Uit de documentenstudie blijkt dat de VNG veel heeft geschreven over samenwerking en de verbonden partijen. De VNG handreikingen gaan zowel over het proces om te komen tot samenwerking als over de rollen van college en raad. Deze zijn uitvoerig beschreven. De rollen van de ambtelijke organisatie integendeel zijn in deze handreikingen niet gedefinieerd. In de interne documenten van de Gemeente Renkum is slechts de ambtelijke rol van accounthouder/relatieregisseur t.a.v. de verbonden partijen aangestipt<sup>33</sup>. Reden te meer om in dit onderzoek breder in te gaan op de ambtelijke rollen ten aanzien van de verbonden partijen.

Op basis van het bovenstaande stelt het auditteam in dit onderzoek *centraal*: de ambtelijke rollen in relatie tot de bestuurlijke rollen en het proces van de ambtelijke regievoering op de geselecteerde verbonden partijen.

Concreet zullen we zullen ingaan op de drie geselecteerde verbonden partijen. De bestuurlijke rollen zullen we schetsen a.d.h.v. bestaande VNG handreikingen en vervolgens invullen op basis van de huidige praktijk. De ambtelijke rollen zullen we beschrijven aan de hand van de bevindingen uit het onderzoek. Tot slot zullen we inzoomen op het proces van de ambtelijke regievoering op de geselecteerde verbonden partijen. Hierbij zullen we de lessen uit de audit naar de ODRA gebruiken.

Bij dit onderzoek zullen we een **waarderende benadering** toepassen. We zullen kijken naar goede praktijkvoorbeelden en knelpunten en vanuit de praktijk spelregels ontwikkelen voor de ambtelijke organisatie om het proces van de ambtelijke regievoering verder te optimaliseren. Wat werkt? Op welke ervaringen kunnen we ons beroepen? Wat is er tot nu toe bereikt? De focus ligt op wat goed is en werkt en daarop wordt verder gebouwd. Dit wil niet zeggen dat het onderzoek en de bevindingen niet kritisch zijn, of niet benoemen wat er niet goed gaat. Het onderzoek is gericht op het herkennen en versterken van kwaliteit en sterktes.

## Doel

Het doel van deze audit is meerledig:

- inzicht geven in de rollen van de ambtelijke organisatie t.a.v. de geselecteerde verbonden partijen in relatie tot de bestuurlijke rollen;
- inzicht geven in de ambtelijke regievoering op de geselecteerde verbonden partijen;
- aanbevelingen doen om waar nodig zowel de aansluiting van de ambtelijke op de bestuurlijke rollen alsook de regievoering verder te optimaliseren.

---

<sup>32</sup> Zie bijlage 3

<sup>33</sup> In de Notitie IGS Georganiseerd april 2014, zijn de rollen van *accounthouders/relatieregisseurs*, wanneer de samenwerking vol in bedrijf is, als aandachtspunt gesignaleerd maar niet toegelicht.



## Centrale vraagstelling

De bovengenoemde doelstelling leidt tot de centrale vraagstelling:

*In hoeverre sluiten de ambtelijke rollen aan op de bestuurlijke rollen en hoe verloopt de ambtelijke regievoering op de geselecteerde verbonden partijen; wat werkt en wat kunnen we hieruit leren om zowel de aansluiting van de ambtelijke op de bestuurlijke rollen als de regievoering waar nodig verder te optimaliseren?*

## Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- Welke rollen vervult de ambtelijke organisatie t.a.v. de geselecteerde verbonden partijen in relatie tot de bestuurlijke rollen?
- In hoeverre verloopt de ambtelijke regievoering op de geselecteerde verbonden partijen in de praktijk volgens de definitie van VNG-realisatie en eerder geformuleerde lokale lessen?
- Wat werkt, welke knelpunten ervaren betrokkenen en welke lessen kunnen we hieruit trekken voor de toekomst?

De drie onderzoeksvragen zijn vervolgens verdiept in de onderstaande deelvragen:

### Deelvragen rollen

1. Welke rollen hebben besturen ten aanzien van de bestaande verbonden partijen op basis van VNG handreikingen?
2. Welke rollen vervult het Renkumse bestuur t.a.v. de drie geselecteerde verbonden partijen?
3. Welke rollen vervult de gemeentelijke organisatie t.a.v. van de drie geselecteerde verbonden partijen?
4. In hoeverre sluiten de ambtelijke op de bestuurlijke rollen in de praktijk aan?

### Deelvragen proces regievoering

5. Hoe verloopt de ambtelijke regievoering op de geselecteerde verbonden partijen in de praktijk?
6. Wat zijn succesfactoren en aandachtspunten volgens betrokken medewerkers in de regievoering?
7. In hoeverre verloopt de praktijk conform de definitie van VNG realisatie over regievoering? In hoeverre sluit de praktijk aan op de lessen uit de audit naar de ODRA?
8. Hoe verklaren betrokkenen eventuele verschillen tussen praktijk, de gehanteerde definitie en eerder geformuleerde lessen?

### Deelvragen lessen voor de toekomst

9. Welke conclusies kunnen uit het bovenstaande getrokken worden?
10. Welke nieuwe /alternatieve lessen kunnen we vanuit de praktijk specifiek voor de ambtelijke organisatie leren?

## Afbakening

Samenwerken met verbonden partijen is een belangrijke opgave voor vele gemeenten, zo ook voor de gemeente Renkum. We focussen op 3 publiekrechtelijke organisaties op grond van de Wgr. De regievoering en het advies op de privaatrechtelijke organisaties vallen niet binnen de scope van dit onderzoek.

De kwaliteit van de dienstverlening door de verbonden partijen is geen onderwerp van onderzoek. Het functioneren van individuele medewerkers is nooit onderwerp van een auditonderzoek. De audit richt zich op de kalenderjaren 2017 en 2018.

## Normenkader

Om de bestuurlijke rollen te beschrijven maken we gebruik van de VNG handreikingen en relevante literatuur. Met betrekking tot de toetsende vragen (4, 7 en 8) heeft het auditteam, in afstemming met de concerncontroller, een normenkader opgesteld (zie bijlage 1). Het normenkader is per onderzoeksvraag uitgewerkt in zo concreet mogelijke toetsingscriteria. De overige vragen zijn open vragen; daarbij zijn normen niet aan de orde.

## Methode onderzoek

Het auditteam zal informatie op verschillende wijze verzamelen, te weten:

- **Deskresearch:** het doel hiervan is om vast te stellen welke landelijke en interne documenten bestaan over bestuurlijke en ambtelijke rollen en welke interne afspraken over regievoering en resultatenbereik.
- **Lijncontrole:** om inzicht te krijgen in de regievoering in de praktijk zal het auditteam per geselecteerde verbonden partij een product selecteren en daarbij volgen hoe de afstemming met de verbonden partijen en het coördineren van de levering en kwaliteit van die diensten is verlopen.
- **Interviews:** hiermee wordt nagegaan hoe de ambtelijke rollen in de praktijk worden vervuld. Knelpunten en wensen voor de toekomst worden besproken. Benadrukt wordt dat het functioneren van individuele medewerkers (zowel van de gemeente Renkum als van de verbonden partijen) geen onderwerp van onderzoek is.

## Wie is de opdrachtgever en wie is de proceseigenaar

Het college van B&W is bestuurlijke opdrachtgever. De algemeen directeur verstrekt op grond van het door het college vastgestelde onderzoeksplan interne audits 2018 de opdracht tot deze audit. Het onderzoek betreft het advies en de regievoering op diverse verbonden partijen; diverse MT-leden zijn proceseigenaar. Aanbevelingen zullen onder de regie van het gehele MT worden uitgezet.

## Wat zijn de randvoorwaarden/ kaders waarbinnen de onderzoeken plaats moeten vinden

Een belangrijke randvoorwaarde bij de uitvoering van deze audit is het commitment van de betrokken medewerkers. De hoofden en de betrokken medewerkers hebben zich in de voorbereidende fase zeer coöperatief opgesteld.

### **Hoe is de samenstelling van het auditteam**

De samenstelling van het auditteam voor deze audit is als volgt:

- Tiziana van Boekel-Billé: auditor
- Hans Turpijn: informatieadviseur
- Diana van Hal: financieel adviseur

### **Wat zijn de termijnen voor rapportage en de follow- up**

De verwachting is dat dit onderzoek tot aan het eerste semester van 2019 zal doorlopen vanwege de breedte van het onderzoek. Na bespreking van het auditrapport in het MT, geeft het MT opdracht aan de proceseigenaren om binnen acht weken een verbeterplan op te stellen. Hierin is opgenomen welke aanbevelingen op welke termijn worden overgenomen en welke maatregelen op welke termijn worden getroffen. Het door het college goedgekeurde verbeterplan vormt de basis voor de follow-up van de audit.

**Zijn er specifieke afspraken over bijvoorbeeld vertrouwelijkheid:** Geen.

## Bijlage A: lessen over verbonden partijen en normenkader

### Lessen ten behoeve van verbonden partijen

Ter afsluiting van het interne onderzoek naar de regievoering op ODRA hebben we, samen met betrokken medewerkers uit diverse teams, een aantal lessen gedistilleerd ten behoeve van *andere verbonden partijen*. Vervolgens hebben we deze lessen met de MT-leden besproken en deze uitgenodigd om ze te prioriteren. We zullen de geprioriteerde onderdelen over advies en regievoering gebruiken voor het toetsingskader van de audit naar de verbonden partijen.

### Advies

1. Organiseer het ambtelijk advies in relatie tot de bestuurlijke rollen. Houd het overzicht actueel over welke onderwerpen voor welke rol van belang zijn en welke competenties en expertise hiervoor nodig zijn. Zorg ervoor dat er geen hiaat of overlap in het advies ontstaat.

### Regievoering

2. Beschrijf de functies van regisseur, adviseur en netwerker, inclusief competenties en expertise. Ga per geval na wat de omvang van de benodigde formatie is. Houd rekening met geknipte processen: zij vragen meer regie.
3. Zorg voor regelmatige actualisering van procesbeschrijvingen.
4. Geef blijvende aandacht aan persoonlijke kennismaking, directe contacten en ontmoeting tussen gemeentelijke medewerkers en medewerkers van de uitvoerende organisatie. Dit draagt bij aan collegialiteit en aan procesuitvoering.
5. Stel een werkprotocol/overdrachtsdocument op voor nieuwe medewerkers (ook van het Servicepunt).
6. Monitor de uitvoering van het werkprogramma.
7. Maak afspraken over de wijze van verantwoording: op hoofdlijnen voor het bestuur en op productniveau voor de regisseur.

NB les 3 en 5 gelden in de situatie waarin de gemeente en de verbonden partij een knip in de uitvoering van de desbetreffende processen hebben afgesproken. Dit wil zeggen dat de ambtelijke organisatie nog steeds een deel van het proces uitvoert, terwijl het resterende deel door de verbonden partij uitgevoerd wordt.

## Normenkader

Aan de hand van de onderzoeksvragen heeft het auditteam een normenkader opgesteld. Het normenkader heeft betrekking op de toetsende vragen. Deze zijn uitgewerkt in normen en toetsingscriteria. De overige vragen zijn open vragen; daarbij zijn normen niet aan de orde.

### Deelvraag 4

*In hoeverre sluiten de ambtelijke rollen op de bestuurlijke rollen aan?*

Norm	Toetsingscriteria
De ambtelijke rollen sluiten aan op de bestuurlijke rollen (van eigenaar en opdrachtgever)	Welke ambtelijke rollen zijn onderkend? Welke rollen, inclusief competenties en expertise, zijn beschreven en ingevuld? Wie treedt op als regisseur m.b.t. de geselecteerde verbonden partijen? Worden zowel de eigenaar als de bestuurlijke opdrachtgever geadviseerd? Door wie? Is er sprake van andere ambtelijke rollen? Wat werkt en welke knelpunten ervaren betrokkenen in het vervullen van de rollen?
De formatie voor de uitvoering van advies-, regietaken (en overige taken) is toereikend	Is in de formatie voldoende rekening gehouden met de uitvoering van deze taken?

### Deelvraag 7

*In hoeverre verloopt de praktijk conform de definitie van VNG realisatie over regievoering en in hoeverre sluit de praktijk aan op de lessen uit de audit naar de ODRA?*

Norm	Toetsingscriteria
De regievoerder coördineert de kwaliteit en levering van de diensten door partners, in een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, conform eerder gemaakte samenwerkingsafspraken: er zijn afspraken gemaakt over de te leveren diensten en de wijze van verantwoording. er is sprake van structureel overleg en directe contacten tussen gemeentelijke medewerkers en medewerkers van de uitvoerende organisatie.	Zijn er afspraken gemaakt over de te leveren uren/producten/ diensten en de kwaliteit ervan? Zijn er afspraken gemaakt over de wijze van verantwoording? In welke documenten zijn de gewenste resultaten vastgelegd? Is de regievoerder bekend met deze afspraken en handelt ernaar?
de regievoerder monitort de levering en kwaliteit van de diensten	Is er aandacht voor persoonlijke kennismaking tussen de gemeentelijke medewerkers en die van de verbonden partij? Vindt er overleg plaats? Hoe vaak? Wie zijn daarbij betrokken? Hoe monitort de regievoerder de levering van de diensten/ de uitvoering van het werkprogramma?
<i>Bij een knip in de processen</i> zijn er interne en actuele procesbeschrijvingen aanwezig en er is een werkprotocol/ overdrachtsdocument aanwezig.	Zijn er actuele procesbeschrijvingen aanwezig? En is er een werkprotocol/ overdrachtsdocument aanwezig?

### Deelvraag 8

Hoe verklaren betrokkenen eventuele verschillen tussen praktijk, de gehanteerde definitie en eerder geformuleerde lessen?

Norm	Toetsingscriteria
De praktijk verloopt conform de gehanteerde definitie en eerder geformuleerde lessen.	Zijn er verschillen tussen theorie, lessen en de werkwijze in de praktijk? Welke verklaring geven betrokkene hierover? Hebben betrokken medewerkers alternatieve stappen uitgevoerd en /of alternatieve maatregelen genomen?

## Bijlage B, Voorbereidingsfase: werkzaamheden en documenten

### *Werkzaamheden*

Inventarisatie interne documenten over verbonden partijen  
Intern overleg over verbonden partijen  
Inventarisatie landelijke literatuur over verbonden partijen  
Bijeenkomst MT: aanvulling en prioritering lessen  
Gesprekken met alle collegeleden: focus, wensen en selectie  
Gesprek strategisch adviseur: bespreking huidige opdrachten  
Gesprek concerncontroller: focus en selectie  
Gesprek gemeentesecretaris: focus, wensen en selectie

### *Interne documenten*

Coalitieakkoord Zes Dorpen Eén Renkum  
Besturingsfilosofie-Notitie IGS Georganiseerd, april 2014 en Besturingsfilosofie-Kadernotitie Deel 2 inventarisatie 2014  
Raadsbrief verbonden partijen, augustus 2014  
Jaarstukken 2017, par. verbonden partijen  
Managementletter 2017 pag. 31G  
Informatie op gemeentelijke website over verbonden partijen

### *Landelijke documenten*

" Intergemeentelijke samenwerking toegepast ", Handreiking voor toepassing van de Wet  
Gemeenschappelijke Regelingen, VNG juni 2015  
"Grip op regionale samenwerking, Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers", i.o.v. BZK  
en vereniging griffiers, sdu 2015  
Verzelfstandiging en samenwerking bij decentrale overheden. Afwegingskader voor de keuze  
tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving, iov Ministerie BZK, 2015  
"Code Coöperatieve Governance", Goed bestuur en toezicht bij gemeentelijke samenwerking, mr.  
Rob de Greef & dr. mr. Maarten Hageman, 2017  
Werkende samenwerking, handreiking voor burgemeesters, wethouders, raadsleden en  
ambtenaren om op een andere wijze te kijken, denken en handelen bij vraagstukken die de  
gemeentegrenzen overstijgen, VNG Denktank, juni 2018.

## BIJLAGE 2. Definities

**Governance** is een oorspronkelijk Engelstalig begrip dat duidt op de handeling of de wijze van besturen, de gedragscode, het toezicht op organisaties. Het wordt in verband gebracht met beslissingen die verwachtingen bepalen, macht verlenen of prestaties verifiëren.

Gevonden op <http://nl.wikipedia.org/wiki/Governance>

Een **verbonden partij** is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft.

**Privaatrechtelijke organisaties** zijn: de vereniging, de coöperatie, de besloten vennootschap, de naamloze vennootschap en de stichting.

**Publiekrechtelijke organisaties** zijn: het Gemeenschappelijk Openbaar Lichaam (OL), de Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)<sup>34</sup>, het Gemeenschappelijk Orgaan (GO).

In het BBV wordt **financieel belang** gedefinieerd als: "Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is als de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt". Van een financieel belang is grofweg sprake wanneer de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement van de organisatie, of wanneer financiële problemen bij de organisatie kunnen worden verhaald bij de gemeente. Dit financiële belang kan op publiekrechtelijke of privaatrechtelijke weg tot stand komen, zoals via de Wgr, aandelen, leningen of garantstellingen. Reguliere handelstransacties waarbij geen geld ter beschikking wordt gesteld, maar een betaling van een tegenprestatie plaatsvindt, bijvoorbeeld bij crediteuren of subsidierelaties, leiden niet tot een financieel belang

In het BBV tenslotte wordt **bestuurlijk belang** gedefinieerd als: "Zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht". Er is sprake van een bestuurlijk belang als een wethouder, raadslid of ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de verbonden partij plaatsneemt, of namens de gemeente stemt. Bij zitting in een toezichthoudend orgaan is geen sprake van vertegenwoordiging in het bestuur. Wanneer de gemeenten in een toezichthoudend orgaan echter een besluitvormende stem heeft, wordt dit gelijk gesteld aan vertegenwoordiging in het bestuur en is sprake van een bestuurlijk belang. Wanneer er slechts sprake is van een adviserend lidmaatschap in een toezichthoudend orgaan, dan bestaat er geen bestuurlijk belang.

### De definities van de bestuurlijke rollen ten aanzien van een verbonden partij

*De gemeente Renkum is zowel eigenaar als opdrachtgever van deze verbonden partijen. Deze rollen zijn gedefinieerd zowel in twee externe bronnen als in de Notitie Intergemeentelijke Samenwerking Georganiseerd van de gemeente Renkum. Deze laatste is in 2014 vastgesteld door de gemeenteraad. Zowel de interne notitie als de externe bronnen gaan, bij de beschrijving van de rollen, op de zogenaamde pettenproblematiek in.*

---

<sup>34</sup> De BVO is per 1 januari 2015 in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) geïntroduceerd



<b>ROL</b>	<b>Definities</b>
Eigenaar	De gemeente is mede-eigenaar van de verbonden partij en heeft er belang bij dat de continuïteit van de organisatie stabiel is en dat deze geen structureel verlies lijdt.
Opdrachtgever	Een gemeente wil een aantal effecten verwezenlijken, zoals geformuleerd in het beleid. Om dit te kunnen bewerkstelligen, moeten producten of diensten worden geleverd. In het geval van een verbonden partij wordt de dienstverlening opgedragen aan een derde, waardoor de gemeente optreedt als opdrachtgever. Vanuit deze rol wil de gemeente dat de kwaliteit van de dienstverlening en de hoogte van de tarieven voor de burgers op peil blijven.
<i>dubbele petten</i>	Vermenging van de rol als eigenaar en opdrachtgever: wanneer binnen de gemeente één bestuurder twee belangen vertegenwoordigt, kan een rolconflict ontstaan. Pag. 45
<i>Bron</i>	<b>Handboek Gemeente Governance, Deloitte, 2006</b> , pag. 16
Eigenaar	De rol van eigenaar berust bij het college van burgemeester en wethouders. Dit geldt zowel voor privaatrechtelijke als publiekrechtelijke verbonden partijen, in de vorm van een collegeregeling.
Opdrachtgever	De eigenaar is ook opdrachtgever; die laatste rol wordt daarom eveneens door het college uitgevoerd.
<i>pettenproblematiek</i>	Het college vermijdt in beginsel de combinatie van de rol van opdrachtgever en van eigenaar bij één collegelid in het bestuur van het samenwerkingsverband ('pettenproblematiek'), pag. 23
<i>Bron</i>	<b>Code Coöperatieve Governance, PROOF adviseurs, 2017</b> , pag. 13
Eigenaar	Als eigenaar van een samenwerkingsverband heeft de gemeente de belangen en de doelen van het samenwerkingsverband te behartigen. De continuïteit van het samenwerkingsverband is dan het belangrijkste.
Opdrachtgever	Als opdrachtgever moet de gemeente monitoren of de doelstellingen worden behaald, op de meest efficiënte wijze. Bij goed opdrachtgeverschap moet de gemeente onder andere beschikken over: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoende kennis en kunde om andere partijen aan te sturen (stuuringskwaliteiten);</li> <li>• Voldoende achterblijvende inhoudelijke expertise niet alleen om opdrachten te verlenen maar ook om te kunnen beoordelen of opdrachten volgens afspraak zijn uitgevoerd. Medewerkers dienen zich van een inhoudelijk professional tot een coördinerende opdrachtgever te ontwikkelen (accounthouder);</li> <li>• Relatiemanagement; ook als de samenwerking volop in bedrijf is, is het belangrijk om de relaties te onderhouden.</li> </ul>
<i>dubbele petten</i>	Tussen efficiency en continuïteit kan een spanningsveld ontstaan. Daarom is het ook noodzakelijk dat het college de rollen van eigenaar en opdrachtgever binnen de eigen organisatie verdeelt. Ook in de Nota Verbonden Partijen wordt dit de dubbele petten genoemd.
<i>Bron</i>	<b>Notitie ISG, Gemeente Renkum, 2014</b> , pag. 32

### Definities van de ambtelijke rollen ten aanzien van een verbonden partij

De definities van **strategisch beleidsadviseur** en van **beleidsadviseur** zijn in HR 21 gelijk. De definitie luidt als volgt:

“Het initiëren en/of ontwikkelen van extern gericht beleid. Binnen een de functiegroep ligt de nadruk op het ontwikkelen van nieuw beleid, waarbij de context bekend kan zijn of innovatieve

oplossingen bedacht moeten worden. Nieuw beleid wordt getoetst aan politieke keuzes, budgettaire afwegingen, wet- en /of regelgeving, kwaliteitsnormen en effectmetingen.”

### De ambtelijke regisserende rol nader gedefinieerd

In het kader van de interne audit naar de ODRA én van de samenwerking met VNG realisatie (voorheen KING) hebben we het proces van de *ambtelijke regievoering* gedefinieerd als: *het coördineren van de kwaliteit en levering van de diensten door partners, in een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, conform eerder gemaakte samenwerkingsafspraken. Op basis hiervan definiëren we de rol van ambtelijke regisseur als volgt: ‘de regisseur is verantwoordelijk voor het coördineren van de kwaliteit en levering van de diensten door partners, in een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, conform eerder gemaakte samenwerkingsafspraken.’*

De rol van accountmanager is in de Uitvoeringsprogramma 2019 van de MGR SDCG als volgt gedefinieerd: “*de accountmanagers zijn het centraal aanspreekpunt voor de deelnemende gemeenten en adviseurs van de AB-leden. Met hen worden de AB-vergaderingen ambtelijk voorbereid. Zij organiseren binnen de gemeente de afstemming en zorgen dat colleges en raden hun rol en positie kunnen innemen.*” Ze zorgen voor **coördinatie** binnen de gemeente.

De rol van **relatiebeheerder** / demandmanager is in de DVO 2017 als volgt gedefinieerd: “*de door elk der Gemeenten schriftelijk aangewezen vertegenwoordiger, die de totale vraag van een gemeente bundelt en coördineert en die de betreffende partij bij het Overleg Uitvoering Overeenkomsten vertegenwoordigt*”

### Ambtelijke en bestuurlijke rollen t.a.v. De Connectie

In de notitie Opdrachtgeverschap zijn een viertal rollen beschreven, namelijk: eigenaar, collectief opdrachtgever, individueel opdrachtgever en demand manager. Om de lokale (werk)structuur tussen de Gemeente Renkum en De Connectie vollediger te duiden, beschrijven we ook de rol van ambtelijke adviseur(-s), de gebruiker en de wethouder bedrijfsvoering voor wat betreft deze samenwerking.

#### De eigenaar

De rol van eigenaar die een gemeente heeft ten opzichte van De Connectie komt tot stand door het deelnemen aan een Gemeenschappelijke Regeling (GR) – Bedrijfsvoeringsorganisatie. De aan de GR / BVO deelnemende gemeenten hebben gezamenlijk het gedeelde eigenaarschap van De Connectie. Zij treden op als collectief van eigenaren. Het is in het belang van de gemeenten om er voor zorgen dat De Connectie naar behoren functioneert én ook naar de toekomst toe goed blijft functioneren.

De rol van (mede-)eigenaar wordt door een aangewezen bestuurder van elke deelnemende gemeente ingevuld. De bestuurder treedt als eigenaar op binnen het bestuur van de GR / BVO. Om de rol van eigenaar goed uit te kunnen oefenen laat hij zich ambtelijk ondersteunen. De ambtelijk adviseur(s) verstrekt adviezen aan de eigenaar over de continuïteit van De Connectie.

### **Rol van ambtelijk adviseur**

De bestuurder wordt ambtelijk ondersteund bij de uitoefening van de eigenaarsrol. Het is de bedoeling overleg te voeren als er nog invloed uitgeoefend kan worden op het besluitvormingsproces. Dus voorafgaand aan de indiening van bestuurlijke stukken bij het bestuur van De Connectie.

De ambtelijke ondersteuning kan voor elke gemeente afzonderlijk worden ingericht, maar ook door het centraal te beleggen als ondersteuning aan alle drie de eigenaren. Het ambtelijk advies kan vanuit verschillende functies gegeven worden, zoals Controller, Financieel adviseur of Juridisch adviseur.

### **Collectief opdrachtgever**

Naast eigenaar van De Connectie zijn de gemeenten als collectief ook opdrachtgever. Het collectief opdrachtgeverschap is gericht op het monitoren van inhoud, kwaliteit en kosten van de collectieve dienstverlening aan de gemeenten en niet op de interne bedrijfsvoering van De Connectie. Van het collectief wordt verwacht dat zij komen tot een optimale situatie voor de drie opdrachtgevers.

Binnen de gemeente is de gemeentesecretaris tevens algemeen directeur en daarmee eindverantwoordelijk voor de totale bedrijfsvoering. Om deze reden is het logisch dat de rol wordt belegd bij de gemeentesecretaris. Een meer operationele rol als opdrachtgever wordt vaak door de gemeentesecretaris gedelegeerd. Desondanks behoudt de gemeentesecretaris de rol als het hoogste ambtelijke escalatieniveau.

### **Individueel opdrachtgeverschap**

Lokaal maken we een onderverdeling van een drietal rollen binnen het totaal van individueel opdrachtgeverschap. Hiermee menen we een vollediger beeld van het individueel opdrachtgeverschap te geven. We maken onderscheid in:

- 1 De individueel opdrachtgever.
- 2 De relatiebeheerder<sup>1</sup>.
- 3 De gebruiker: personen die producten / diensten afnemen van De Connectie.

**De individueel opdrachtgever** behartigt, voornamelijk, de eigen gemeentelijke belangen. Hij ziet erop toe dat de geleverde producten en diensten voldoen aan de verwachtingen (kwaliteit, kwantiteit en tijdigheid). Het resultaat van de samenwerking wilt men terug zien in de lokale bedrijfsvoering.

Zoals bij collectief opdrachtgever gesteld, delegeert de gemeentesecretaris vaak de eindverantwoordelijk voor de totale bedrijfsvoering. De rol van individueel opdrachtgever kan op deze manier, logischerwijs, belegd worden bij de eindverantwoordelijke van de bedrijfsvoering<sup>2</sup>.

**De relatiebeheerder** is een rol van het opdrachtgeverschap waarbij 'een brug wordt geslagen' wordt tussen de gemeente en De Connectie. Het gaat hierbij om een rol op zowel operationeel niveau (bijvoorbeeld dagelijkse vragen) als op tactisch niveau (bijvoorbeeld beleidsvraagstukken, toezicht c.q. evaluatie van dienstverlening).

**De gebruiker.** Dit zijn alle personen in onze organisatie die, volgens gemaakte afspraken, producten en diensten af kunnen nemen. Voor het samenwerken met De Connectie is het cruciaal dat gemaakte (proces)afspraken op elk niveau van de organisatie nagekomen worden.

#### Rol wethouder bedrijfsvoering

De wethouder bedrijfsvoering heeft een gemeentelijk belang in hetgeen De Connectie voor de gemeente doet. Het betreft immers de uitvoering van taken die behoren tot zijn bedrijfsvoering portefeuille. Deze 'rol' heeft geen specifieke (extra) werkzaamheden ten opzichte van het reguliere proces.

#### Belangen bestuurlijke rollen

Daar waar de gemeente vanuit de rol als eigenaar een gezamenlijk belang heeft in (de continuïteit van) De Connectie, heeft een gemeentelijke bestuurder, vanuit zijn rol als wethouder bedrijfsvoering, een gemeentelijk belang in de samenwerking. Tussen beide rollen, en de belangen die hieruit voortvloeien, kan een spanningsveld ontstaan. Wat is immers belangrijker: het gezamenlijke belang of het gemeentelijk belang? De manier waarop met deze rolscheiding om wordt gegaan, is mede bepalend voor het succes van de samenwerking.

Het voorkomen van een 'dubbele petten' afweging (één bestuurder die beide rollen vertegenwoordigt) is een verstandige manier om met het spanningsveld om te gaan. Dit wil niet zeggen dat er geen spanning kan ontstaan als het gaat over beide belangen, maar moet wel leiden tot (meer) weloverwogen besluiten. Voor de gemeente is het dus raadzaam om de rol van eigenaar bij een andere bestuurder te beleggen dan de portefeuillehouder bedrijfsvoering.

### BIJLAGE 3. Toelichting op de organen van de geselecteerde verbonden partijen

Hier volgt een korte toelichting op de [publiekrechtelijke organisaties](#). De toelichting is afkomstig uit de site van de VNG en de volgende twee publicaties:

- de Handreiking voor toepassing van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen “Intergemeentelijke samenwerking toegepast “ VNG juni 2015<sup>35</sup> en
- “Grip op regionale samenwerking, handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers” 2015, Tekst Rob de Greef en Roeland Stolk, sdu, iov BZK en vereniging griffiers.

We onderscheiden drie publiekrechtelijke organisaties:

- het openbaar lichaam (OL)
- de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)
- het gemeenschappelijk orgaan (GO)

De publiekrechtelijke organisaties verschillen van elkaar in de organen die worden ingesteld én het wel of niet hebben van rechtspersoonlijkheid.

Het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie hebben rechtspersoonlijkheid. Het verschil tussen deze 2 vormen is dat de bedrijfsvoeringsorganisatie een enkelvoudig, ongeleed (1 orgaan) bestuur heeft. Het openbaar lichaam heeft een geleed bestuur (algemeen en dagelijks bestuur en een voorzitter). Bij een GO of een BVO bestaat alleen het “algemeen bestuur” of *eigenaarsvergadering*. Er is geen “dagelijks bestuur”.

[De Connectie](#) is een BVO. De [MGR](#) en de [VGGM](#) zijn een openbaar lichaam.

**Een openbaar lichaam (OL)** is de zwaarste en meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Kenmerkend voor deze samenwerkingsvorm is dat het **rechtspersoonlijkheid** heeft. Dit betekent dat een openbaar lichaam contracten en convenanten kan aangaan, eigen personeel in dienst nemen, fondsen beheren en zelfs een publiek of privaat samenwerkingsverband oprichten. Personeel dat overgaat van een gemeente naar een openbaar lichaam behoudt de ambtenarenstatus.

De samenwerking heeft betrekking op een bepaald basispakket dat door alle deelnemers wordt afgenomen. Vaak worden ook taken opgedragen in de vorm van een cafetaria-model.

Het OL kent een Algemeen Bestuur (eigenaarsvergadering), een Dagelijks Bestuur, een voorzitter, een directie en een organisatie.

Het algemeen bestuur is het hoofd van de gemeenschappelijke regeling. De samenstelling van het AB is afhankelijk van het type regeling (raadsregeling, collegeregeling, burgemeestersregeling of gemengde regeling) en kan bestaan uit vertegenwoordigers van raden, colleges, burgemeesters of

---

<sup>35</sup> *Auteurs* mr. R.J.M.H. de Greef (KokxDeVoogd) mr. F.H.K. Theissen (KokxDeVoogd) mr. M.C. de Voogd (KokxDeVoogd) met medewerking van mr. M.D. Hes (KokxDeVoogd)

van de 3 gremia tezamen. Met andere woorden, de wet kent vier varianten van het openbaar lichaam:

- De raadsregeling: deze bestaat uit gemeenteraden
- De collegeregeling: deze bestaat uit colleges van B&W,
- De burgemeestersregeling: deze bestaat uit burgemeesters,
- De gemengde regeling: regeling waarin twee of meer verschillende typen bestuursorganen samenwerken.

Het DB is verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur en behartigt het organisatiebelang. De voorzitter is altijd lid van het AB en is voorzitter van het AB en DB. Hij heeft dus een dubbelrol. Het DB en zijn leden afzonderlijk (dus ook de voorzitter) zijn verantwoording schuldig aan het AB (niet aan colleges en raden). Het lid van het AB kan 'vrij mandaat' krijgen om besluiten te nemen en achteraf verantwoording af te leggen of moet eerst ruggenspraak plegen en is gebonden aan het oordeel van de raad respectievelijk het college. In dat geval stemt het lid *met last*. Het lid van het AB is verantwoording schuldig aan de raad én aan het college (in het geval van een *collegeregeling*). In dit geval is ook het college als orgaan verantwoording schuldig aan de raad. Met andere woorden, Het college is collectief verantwoordelijk voor hetgeen het lid van het AB namens B&W heeft gedaan.

**De bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO)** heeft betrekking op lichte taken: bedrijfsvoering of uitvoeringstaken. De BVO kent één bestuur (bestand uit vertegenwoordigers van *colleges*), een directie en organisatie. Het bestuur is eindverantwoordelijk voor wat binnen de BVO gebeurt. Bij de BVO is er geen sprake van interne verantwoordingsplichten omdat daar slechts één orgaan bestaat. Het lid van het bestuur kan 'vrij mandaat' krijgen om besluiten te nemen en achteraf verantwoording af te leggen of moet eerst ruggenspraak plegen en is gebonden aan het oordeel van de raad respectievelijk het college. In dat geval stemt het lid *met last*. Het lid van het bestuur is verantwoording schuldig aan het college én aan de raad. Het college heeft een actieve informatieplicht ten aanzien van de raad.

**Het Gemeenschappelijk Orgaan (GO)** heeft in beginsel geen eigen bevoegdheden. Het kan geen arbeidsovereenkomsten afsluiten noch ambtenaren aanstellen. Het GO kent geen bestuur maar het gemeenschappelijk orgaan. De samenstelling is afhankelijk van het type regeling (raadsregeling, collegeregeling, burgemeestersregeling of gemengde regeling) en kan bestaan uit vertegenwoordigers van raden, colleges, burgemeesters of van de 3 gremia tezamen. Het lid van het GO kan 'vrij mandaat' krijgen om besluiten te nemen en achteraf verantwoording af te leggen of moet eerst ruggenspraak plegen en is gebonden aan het oordeel van de raad respectievelijk het college. In dat geval stemt het lid met last. Het lid van het bestuur is verantwoording schuldig aan de raad én (in het geval van een collegeregeling) ook aan het college. Het college heeft een actieve informatieplicht t.a.v. de raad.

#### BIJLAGE 4. De ambtelijke advisering in relatie tot de bestuurlijke rollen; schema's.

In onderstaande schema's vatten we samen welke taken welke bestuurder in de desbetreffende rol uitvoert, welk onderwerp van belang is om die taak te kunnen uitvoeren en wie hen adviseert over die onderwerpen.

Relevante rollen t.a.v. De Connectie			Advies	
wie	rol	taken	onderwerpen	adviseur
Wethouder Bedrijfsvoering L. Rolink	Lid bestuur Mede-eigenaar	Het voeren van algemeen bestuur.  sparring partner van de directeur m.b.t. strategische onderwerpen  HRM  Het behartigen van het belang van de Connectie en van de regio  Verantwoording afleggen in de raad	bestuursvergadering P&C documenten  opdrachten aan de directie, indien aan de orde  GO overleg GO De Connectie	Manager Dienstverlening &bedrijf samen met concerncontroller  gemeentesecretaris
<i>Ambtelijke rollen</i>				
Manager Dienstverlening & bedrijf	Collectief Opdrachtgever	Het verstrekken van de collectieve opdracht aan DC  Deelname aan OGO  Het behartigen van de collectieve belangen	Producten en dienstencatalogus  Investeringsbeslissing en  Voorstellen met impact op de 4 K's	Nu Relatiebeheerders / concerncontroller Toekomst Accountmanager  Concerncontroller
Manager Dienstverlening & bedrijf	Individueel opdrachtgever	Het verstrekken van de individuele opdracht van gemeente Renkum aan DC  Het behartigen belang gemeente Renkum	Meer-minder werk  monitoring jaarlijkse evaluatie	Relatiebeheerders Voortaan Teamleider Interne dienstverlening  Accountmanager
Concern-controller	Controlleroverleg	Het voorbereiden van de P&C cyclus van DC én bespreken van voorstellen met een financiële component die het OGO behandelt.  Controlewerkzaamheden afstemmen (zodat onze accountant die niet hoeft te herhalen)  Op termijn inzicht hebben in risico's van DC	Begroting DC 2 bestuursrapportages jaarrekening  allerlei voorstellen met een financiële component  risicoanalyse	cc wordt niet geadviseerd. Ze stemt intern met fin adviseur af over de financiële gevolgen voor de g Renkum.

Bestuurlijke rollen t.a.v. MGR			Ambtelijk Advies	
wie	rol	taken	onderwerpen	adviseur
Wethouder Financiën, Mulder  (Wethouder Zorg, Rolink is plv lid)	Lid AB Mede-eigenaar	Het voeren van algemeen bestuur:  vaststellen meerjarige uitvoeringsplan en jaarlijks uitvoeringsprogramma  vaststellen van het jaarverslag van een module  vaststellen van de begroting, de wijziging ervan en de jaarrekening  instellen van bestuurscommissies  het behartigen van het belang van de MGR en van de regio/samenwerken met MGR en partners  verantwoording afleggen in de raad	Meerjarig uitvoeringsplan  jaarlijks uitvoeringsprogramma  jaarverslag modules  P&C cyclus  Bestuurscommissie inkoop  Regionale samenwerking over strategische onderwerpen (bijv. hoe richten we de jeugdzorg in zodat dat betaalbaar is?)  Vooral over de P&C cyclus	Over al deze onderwerpen (m.u.v. regionale samenwerking) ontvangt de eigenaar advies van de beleidsadviseur sociaal domein. Waar nodig stemt deze intern af met de juridische, financiële en/of andere beleidsadviseurs.          Over regionale samenwerking en strategische onderwerpen is er nog geen sprake van structureel advies
	Lid Bestuurscommissie Inkoop	Advies geven aan het AB over de planvorming, begroting en jaarrekening én kaders voor de uitvoering van de module inkoop sociaal domein	planvorming, begroting, jaarrekening én kaders voor de uitvoering van de module inkoop	Zie boven
	Lid PFO Zorg en Onderwijs	Inhoudelijke zaken bespreken, beleid afstemmen en advies geven aan het AB op het gebied van inkoop*, jeugdzorg en beschermd wonen (WMO)	Inkoop Jeugdzorg Beschermd wonen Wmo	Inhoudelijk beleidsadviseurs
	Opdrachtgever	Het verstrekken van de opdracht van gemeente Renkum aan MGR  Het behartigen van het belang van de g Renkum	DVO module inkoop	Beleidsadviseur Sociaal Domein



Bestuurlijke rol t.a.v. VGGM			Ambtelijk Advies	
wie	rol	belangrijke taken	onderwerpen	adviseur
Burgemeester, A. Schaap	Lid AB Mede-eigenaar	Het voeren van algemeen bestuur:  vaststellen beleidsplan min 1x4 jaar  vaststellen of wijzigen van de begroting, vaststellen van de jaarrekening  vaststellen of wijzigen verordeningen  het behartigen van het belang van de VGGM en van de regio/samenwerken met VGGM en partners  verantwoording afleggen in de raad	Beleidsplan  P&C cyclus documenten  Verordeningen.  Regionale samenwerking  Vooral over de P&C cyclus	Beleidsadviseur Openbare Orde en veiligheid Waar nodig stemt deze intern af met de juridische, financiële en/of andere beleidsadviseurs.
Burgemeester En  Wethouder Zorg, Rolink)	Lid Bestuurscommissie veiligheid en gezondheid	Afstemming over publieke gezondheid en veiligheid	Brandweertzorg GHOR Gem meldkamer Publieke gezondheid Ambulancezorg	Zie boven
	Collectief Opdrachtgever Brandweertaken	Het verstrekken van de opdracht van gemeente Renkum aan Brandweer Gelderland Midden  Het behartigen van het belang van de g Renkum	Protocollenboek onderlinge samenwerking Brandweer  In regioverband	Zie boven

## **BIJLAGE 5. Overzicht van de geïnterviewden**

Bij het verdiepend onderzoek zijn de volgende bestuurders en medewerkers betrokken geweest:

- Burgemeester
- Wethouder Financiën
- Wethouder Bedrijfsvoering
- Concerncontroller
- Manager Dienstverlening & Bedrijf
- Directie-adviseur
- Beleidsadviseur Sociaal Domein
- Beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid