

Verbonden partijen

Rekenkamercommissie Rheden

Rekenkamercommissie Rheden

De heer J.P.M. Leenders
Ambtelijk secretaris

T. 026 49 76 266
E. s.leenders@rheden.nl



Necker van Naem b.v.

Postadres
Postbus 85203
3508 AE Utrecht

T. 030-233 44 29
F. 030-262 34 38

Onderzoekers:

Drs. G.J. (Gert-Jan) Broer
Drs. R.M. (Roel) Freeke
S.E.M. Bruins (Sophie) Bruins MA MSc

Contactpersoon:

Drs. G.J. (Gert-Jan) Broer
T. 06 193 508 85
E. gert-jan@necker.nl

Kenmerk:

RO 13321

Datum:

27-05-2013

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	1
1 Onderzoeksverantwoording	3
1.1 / Aanleiding	3
1.2 / Analysekamer	3
1.3 / Doelstelling en vraagstelling	4
1.4 / Onderzoeksuitvoering	6
1.5 / Leeswijzer	7
2 Centrale boodschap	8
2.1 / Conclusies	8
2.2 / Aanbevelingen	9
3 Reactie college van B&W	12
4 Nawoord rekenkamercommissie	13
Nota van bevindingen	1
1 Beleidskamer	2
1.1 / Definitie verbonden partij	2
1.2 / Nota verbonden partijen	3
1.3 / Financiële verordening, art.212	7
1.4 / Paragraaf verbonden partijen	7
1.5 / Beoordeling	9
2 Sturen op afstand in de praktijk	11
2.1 / Rolverdeling	11
2.2 / Sturingsmogelijkheden	11
2.3 / Keuze samenwerkingsvorm	12
2.4 / Doelstelling	12
2.5 / Intern toezicht	13
2.6 / Informatievoorziening	14
2.7 / Risicobeheersing	16
2.8 / Beoordeling	17

Bijlagen	20
Bijlage 1. Toetsingskader	20
Bijlage 2. Bronnen	22
Bijlage 3. Overzicht verbonden partijen en samenwerkingsverbanden	23
Bijlage 4. Overzicht van samenwerkingsvormen	24
Bijlage 5. Best practices	27

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

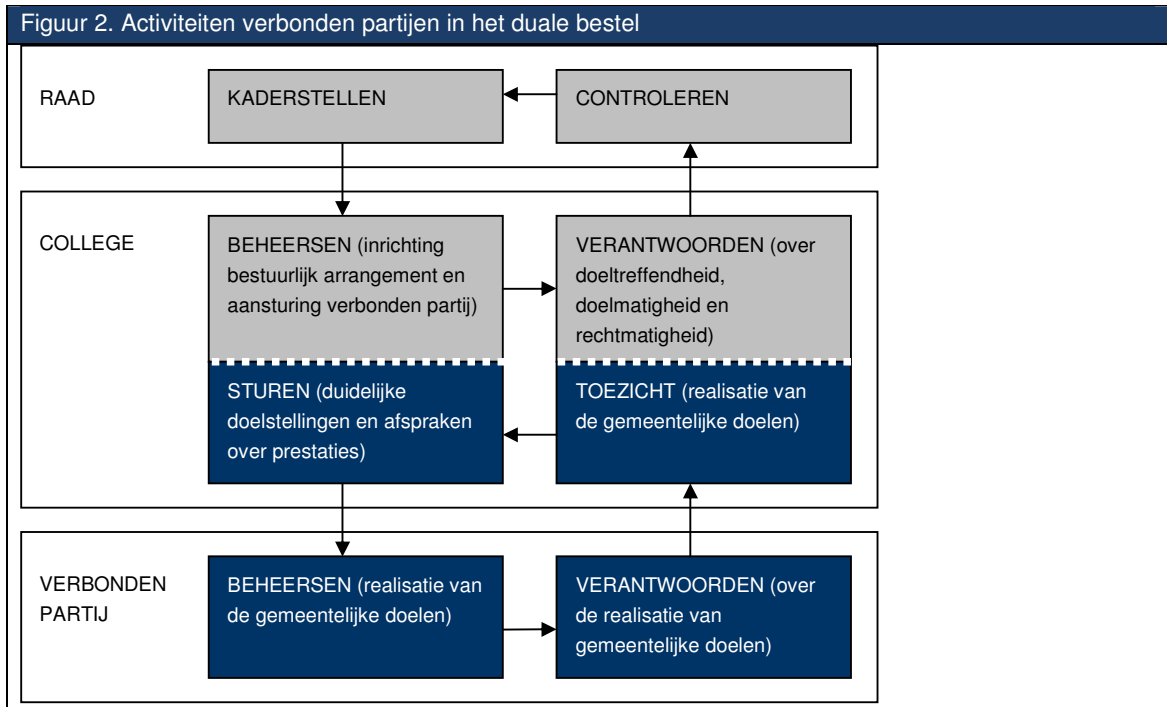
De rekenkamercommissie van Rheden heeft onderzoek gedaan naar verbonden partijen waarin de gemeente participeert. De rekenkamercommissie wil aandacht schenken aan de invloed van de gemeente en de gemeenteraad op verbonden partijen. Gemeenten gaan in toenemende mate samenwerken via dienstverleningsovereenkomsten (dvo's) en verbonden partijen. Voor de rekenkamercommissie staat de vraag centraal in hoeverre gestuurd wordt op naleving van de vooraf gestelde doelen en welke risico's samenhangen met de deelneming in verbonden partijen.

1.2 / Analyse kader

Bij een verbonden partij is er sprake van 'sturen op afstand'. Ook al heeft de gemeente de uitvoering van een taak uitbesteed, zij blijft verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de uitvoering van deze taken. Belangrijker nog dan het financiële argument (een doelmatige inzet van publiek geld) is wellicht het inhoudelijke argument: er is sprake van realisatie van maatschappelijke doelen en effecten. Daarom is het van belang dat de gemeente voldoende waarborgen inbouwt om toezicht te kunnen houden op verbonden partijen (en andere samenwerkingsverbanden).

Het is de taak van de raad om aan te geven wat de (financiële en inhoudelijke) kaders zijn en waarom een samenwerking in de uitvoering van een publieke taak wordt gezocht (dus welk doel er met de samenwerking wordt beoogd) en welke doelen in de uitvoering worden beoogd. Het is vervolgens ook aan de raad om de realisatie van de doelen te controleren.

In de sturing en controle op verbonden partijen staan vier activiteiten centraal: kaderstellen, beheersen, controleren en verantwoorden. Rekening houdend met de dualistische verhoudingen en de onderscheidende taken en verantwoordelijkheden van raad, college en verbonden partij, kunnen die vier activiteiten als volgt in een conceptueel model worden weergegeven:



1.3 / Doelstelling en vraagstelling

Gemeenten hebben uiteenlopende redenen om delen van de uitvoering van beleid in een verbonden partij onder te brengen. Dit kan bijvoorbeeld zijn vanuit het oogpunt van efficiëntie of omdat er een mogelijke kwaliteitsverbetering wordt verondersteld. Maar het kan ook zijn dat een gemeente bepaalde risico's probeert af te dekken door uitvoering van taken extern te plaatsen.

Of deelname aan een verbonden partij deze verwachtingen ook waarmaakt, is voor veel gemeenteraden een 'black box'. Men weet het simpelweg niet. De informatievoorziening naar de raad over samenwerkingsverbanden blijkt vaak niet op orde. Hierdoor heeft de raad onvoldoende zicht op doelrealisatie, en dus ook in mogelijke financiële en bestuurlijke risico's die hiermee samenhangen. De rekenkamercommissie Rheden heeft als doel het verkrijgen van inzicht in het 'sturen op afstand' en de daarmee samenhangende risico's in de mogelijkheden voor de raad om de kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen.

De centrale vraag luidt:

Wat is de aard en omvang van deelneming in verbonden partijen in Rheden, hoe stuurt de gemeente op doelbereik en welke risico's loopt de gemeente en worden deze adequaat beheerst?

Deelvragen

De rekenkamercommissie formuleerde de volgende tien deelvragen. De deelvragen zijn gegroepeerd naar algemeen beleid, sturen op afstand en risicobeheersing.

Algemeen kader Gemeente Rheden

- 1 Wat is de kwaliteit van de algemene beleidskaders die de gemeente hanteert voor de aansturing van – en controle op – verbonden partijen?
 - a. Zijn doelen en instrumenten duidelijk en consistent geformuleerd voor de verbonden partijen?
 - b. Voldoet het beleidskader aan de eisen zoals gesteld in het BBV¹?

Sturen op afstand

- 2 Hoe is de rolverdeling tussen raad en college in de kaderstelling van – en controle op – verbonden partijen?
- 3 Welke sturings- en beheersingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad en in welke mate worden deze aangewend?
- 4 Op basis van welke argumenten participeert de gemeente in de verbonden partijen?
 - a. Welke doelen wil de gemeente met de samenwerking bereiken?
 - b. Waarom is gekozen voor de betreffende vorm van samenwerking?
- 5 Hoe is het toezicht georganiseerd op verbonden partijen?
- 6 Hoe geeft het college invulling aan de relatie met verbonden partijen?
 - a. Welke afspraken zijn met verbonden partijen gemaakt op het gebied van de realisatie van doelstellingen?
 - b. Op welke wijze wordt door verbonden partijen verantwoording afgelegd over de realisatie van doelstellingen?
- 7 Welke informatie ontvangt de raad ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen van de verbonden partijen?
- 8 Is de raad op basis van de informatie in staat vast te stellen of de taken efficiënt worden uitgevoerd?

Risicobeheersing

- 9 Welke risico's loopt de gemeente en welke beheersmaatregelen heeft de gemeente getroffen?
- 10 Welke exit-mogelijkheden bestaan er bij de verschillende verbonden partijen en welke mogelijkheden tot sturing hierop heeft de raad bij het instappen of bij andere formele momenten?

¹ Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) bevat de regelgeving voor het opstellen van de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken voor gemeenten en provincies.

1.4 / Onderzoeksuitvoering

De rekenkamercommissie heeft de uitvoering van het onderzoek uitbesteed aan onderzoeksbureau Necker van Naem uit Utrecht. De onderzoekers hebben het onderzoek uitgevoerd in vijf fasen.

- 1 Voorafgaand aan het feitelijke onderzoek is in de startbijeenkomst met de rekenkamercommissie het normenkader vast gesteld (bijlage 1) en is de ambtelijke organisatie verzocht informatie over de sturing en controle op verbonden partijen aan te leveren. Ook is ten behoeve van dit onderzoek een overzicht van samenwerkingsverbanden opgevraagd, dat was niet voor handen en is ten gunste van het rekenkameronderzoek opgesteld (zie bijlage 3).
- 2 In de tweede fase van het onderzoek hebben de onderzoekers in kaart gebracht in hoeverre de gemeente(raad) een algemeen beleidskader voor deelname in de sturing en controle op en verantwoording over verbonden partijen heeft opgesteld. Ter verificatie van de bevindingen hebben de onderzoekers de controller en de manager bedrijfsvoering geïnterviewd. Ter afronding van deze fase is het totaal aan bevindingen getoetst aan het normenkader.
- 3 De derde fase betrof een verdiepingsslag, waarin de (praktische) sturing en controle op verbonden partijen is beoordeeld. Per verbonden partij zijn de belangrijkste documenten bestudeerd, zoals het raadsvoorstel/-besluit en de vastgelegde afspraken tussen gemeente en verbonden partij in een overeenkomst en/of gemeenschappelijke regeling. Daarbij is gekeken naar extra specifieke kaders die de gemeenteraad aan de voorkant heeft gesteld; inhoudelijke beleidsdoelen, bestuurlijke inrichting/invloed en financiële kaders. Ook is beoordeeld hoe de rolverdeling is in het uitvoering geven aan de beheersing van – en het toezicht op – de twee verbonden partijen. Tot slot is de kwaliteit van de informatievoorziening over de verbonden partijen aan de raad beoordeeld. Daartoe zijn nog twee interviews gehouden, namelijk:
 - / een interview met portefeuillehouders voor de Stadsregio en Presikhaaf, respectievelijk de heer Elsenaar en de heer Vugts;
 - / een interview met de griffier; mevrouw Kateman.
- 4 Fase vier bestond uit een workshop met de gemeenteraad. Belangrijkste doel van de workshop was om van de raadsleden te horen hoe zij de verantwoording en informatievoorziening over verbonden partijen ervaren en wat verbetermogelijkheden zijn. In de raadsworkshop op 28 februari 2013 zijn de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden en Milieu Regio Arnhem centraal gesteld en zijn door de onderzoekers enkele bevindingen teruggelegd om de discussie te stimuleren. Daarin hebben de onderzoekers de gemeenteraad inzicht verschaft in de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden aangaande verbonden partijen. Daarbij zijn ze specifiek ingegaan op de sturing- en controlemogelijkheden van de gemeenteraad.
- 5 In de vijfde en laatste fase van het onderzoek is het onderzoeksrapport opgesteld. Een conceptversie van de Nota van Bevindingen hebben de onderzoekers voorgelegd aan de rekenkamercommissie. Daarna is de Nota van Bevindingen uitgestuurd voor een feitenverificatie. Het rapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, is vervolgens in de vergadering van 19 maart 2013 door de rekenkamercommissie vastgesteld.

1.5 / Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen, deze Bestuurlijke Nota en een Nota van Bevindingen. Hierna volgt in hoofdstuk 2 van de Bestuurlijke Nota de centrale boodschap van het onderzoek, met daarin de conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 1 van de Nota van Bevindingen gaat in op het algemeen beleid van de gemeente voor (deelname in) verbonden partijen. In hoofdstuk 2 wordt specifiek ingegaan op de sturing en controle door de gemeente op verbonden partijen. In deze twee hoofdstukken zijn de bevindingen vanuit de raadsworkshop verwerkt. De beide hoofdstukken sluiten af met een toetsing van de bevindingen aan het normenkader. Het gehele normenkader treft u aan in bijlage 1. In bijlage 2 staan de gebruikte bronnen. Een totaaloverzicht van alle verbonden partijen (en overige samenwerkingsverbanden) van de gemeente Rheden treft u aan in bijlage 3. Bijlage 4 biedt een overzicht van de voor- en nadelen per samenwerkingsvorm en in bijlage 5 staan enkele *best practices* uit andere gemeenten.

2 Centrale boodschap

2.1 / Conclusies

Algemeen beleid en kaders

- 1 De gemeenteraad van Rheden heeft in 2006 - naar aanleiding van het rekenkamerrapport naar gemeenschappelijke regelingen - een Nota verbonden partijen vastgesteld. Dit is een kwalitatief goed algemeen beleidskader en biedt richtlijnen om de sturing en controle in de praktijk vorm te geven. Er zijn afspraken gemaakt over rolverdeling, toezicht door het college en terugkoppeling en informatievoorziening. De rekenkamercommissie stelt echter vast dat deze kwalitatief goede Nota verbonden partijen in de praktijk niet wordt nageleefd.
- 2 De rekenkamercommissie concludeert dat er inmiddels elf verbonden partijen zijn, in plaats van de negen die opgenomen zijn in de meest recente Paragraaf verbonden partijen. Het Glasvezelnetwerk (aangegaan sinds 2009) ontbrak in het overzicht evenals de Omgevingsdienst Regio Arnhem. Deze laatste verbonden partij is echter pas aangegaan eind 2012 na het opstellen van de begroting en ontbrak om die reden in de Paragraaf verbonden partijen. De gemeente beschikt niet over een totaaloverzicht van de samenwerkingsverbanden waarin zij participeert of een centrale functionaris die verantwoordelijk is voor alle verbonden partijen en de sturings- en controlemomenten bewaakt. Ook beschikt de gemeente(raad) niet over een afwegingskader voor het aangaan van samenwerkingsverbanden, waaronder verbonden partijen.

Sturen op afstand

- 3 De beleidsvoornemens in de Paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting zijn niet concreet en specifiek voor het betreffende begrotingsjaar geformuleerd. Bovendien bestaat er geen koppeling met doelstellingen van verbonden partijen en is niet inzichtelijk hoe de gemeente de eigen doelstellingen kenbaar maakt aan de verbonden partij. Er bestaan geen specifieke Rhedense prestatieafspraken tussen verbonden partijen en gemeente Rheden over hun bijdrage aan gemeentelijke doelstellingen.
- 4 Een adequate verantwoording over de mate van doelrealisatie ontbreekt in de Paragraaf verbonden partijen van de gemeentelijke jaarrekening. Verantwoording over doelrealisatie is bovendien vrijwel onmogelijk, gelet op de vorige deelconclusie (koppeling met eigen doelstelling ontbreekt). Daardoor kan de raad vanuit zijn controlerende taak geen uitspraken doen over doelmatigheid en doeltreffendheid van de verbonden partijen in relatie tot de gemeentelijke doelstellingen.
- 5 De raad went zijn sturingsmogelijkheden niet actief aan. Zo zijn er geen opmerkingen gemaakt over de inrichting van de Paragraaf verbonden partijen. Ook zijn evaluatiemomenten onbenut gebleven en is niet gestuurd op evaluatie door het college. Voor het uitblijven van deze evaluaties is geen oorzaak aan te wijzen, het is volgens de rekenkamercommissie een optelsom van gebrek aan betrokkenheid (door de ervaren afstand), onvoldoende adequate informatie en onvoldoende besef van de sturingsmogelijkheden en momenten die er zijn of kunnen worden gecreëerd.
- 6 Het college heeft de activiteiten rondom het inrichten van toezicht laten liggen, terwijl daar in 2006 afspraken over zijn gemaakt. Zo is geen planning opgesteld met belangrijke tijdstippen rondom

ontvangst, beoordeling en besluiten over verantwoordingsinformatie. Ook zijn er geen toezichtarrangementen ontwikkeld of heeft het college nagelaten de raad over de uitkomsten van beoordelingen op de hoogte te stellen. De wijze waarop het college de toezichthoudende rol invult, is niet inzichtelijk. Er bestaat geen verantwoording richting raad daarover of een evaluatie van de beoordelingen van de verbonden partijen.

- 7 De mate van informeren van de raad is afhankelijk van de alertheid van individuele ambtenaren. Er bestaat geen duidelijke structuur of agenda met belangrijke data waarop verbonden partijen verantwoordingsstukken aanleveren en planning van momenten waar de raad de sturende en controlerende rol kan vervullen.

Risicobeheersing

- 8 Informatie over risico's is erg summier, concludeert de rekenkamercommissie, en vaak is het risico alleen in de vorm van een bedrag uitgedrukt. Onduidelijk is echter hoe die risico's gewaardeerd moeten worden en welke beheersingsmaatregelen daarop genomen zijn. Daarmee is niet te beoordelen of de risico's die de gemeente loopt acceptabel zijn.

Samengevat concludeert de rekenkamercommissie dat de conclusies en aanbevelingen uit het vorige rekenkamerrapport naar gemeenschappelijke regelingen (2005) nog steeds gelden:

'De rekenkamercommissie geeft in de conclusies aan dat sprake is van een gebrekkige planning en control en dat de gemeente Rheden niet aangeeft welke prestaties van de gemeenschappelijke regeling worden verlangd. Tevens merkt de rekenkamercommissie op dat het toezicht te wensen overlaat en dat de (beheersing van) risico's onvoldoende inzichtelijk zijn.'²

2.2 / Aanbevelingen

Algemeen beleid en kaders

- 1 De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om de Nota verbonden partijen door te spreken met het college. Daarbij is de aanbeveling om de afspraken en kaders ten aanzien van ieder genoemd aspect van sturen op en controleren van verbonden partijen te heroverwegen en hierin een bewuste en haalbare keuze te maken waarop de raad ook kan en wil sturen. Stel daarna het document opnieuw vast als geldende werkwijze waar beide partijen elkaar op kunnen aanspreken. Benut dit document als afsprakenkader voor het vervullen van uw controlerende rol. Plan daarbij concrete acties en evaluatiemomenten in.
- 2 De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om de vast te stellen nota te vertalen en operationaliseren in een afwegingskader. Dit afwegingskader biedt handvatten om per situatie te besluiten tot het al dan niet aangaan van een samenwerkingsverband of een verbonden partij en, in geval van het op afstand zetten van een taak of beleid, tot welke vorm van samenwerking het beste kan worden overgegaan. In bijlage 5 staat hiervan een voorbeeld.
- 3 De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om het college opdracht te geven één persoon aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de sturing- en controlemomenten ten aanzien van verbonden partijen. Deze centrale functionaris heeft het overzicht, bewaakt bijvoorbeeld de agenda van aanlevertermijnen

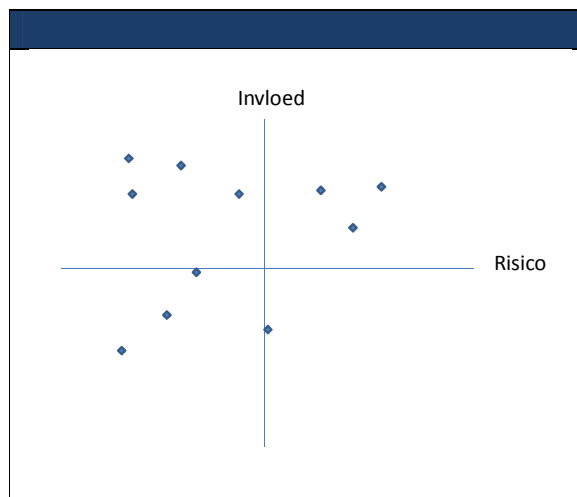
² Fragment uit bestuurlijke reactie college, 26 januari 2006.

van verantwoordingsinformatie en is alert ten aanzien van – nog vast te leggen - wensen van de raad ten aanzien van informatievoorziening.

Sturen op afstand

- 4 De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om per verbonden partij een sturingsarrangement te bepalen, een afsprakenkader tussen raad en college over de mate van sturing en controle en de mate van informatievoorziening en betrokkenheid van de raad. Het opstellen van een kwadrant waarin de belangrijkste aspecten zijn opgenomen voor het bepalen van het gewenste sturingsarrangement kan hierin een goed handvat bieden. Figuur 2.1 bevat een voorbeeld van een dergelijk kwadrant. In onderstaand voorbeeld is de mate van invloed op de verbonden partij (beleidsrijk of beleidsarm) en de hoogte van het risico (financieel en bestuurlijk) weergegeven dat de gemeente loopt ten gevolge van haar deelname aan de verbonden partij. Voor het model geldt hoe groter het risicoprofiel en de mate van invloed, hoe groter de mate van sturing dient te zijn en omgekeerd. Een dergelijk kwadrant maakt meteen zichtbaar welke verbonden partijen veel aandacht behoeven en welke in het reguliere proces van begroten en verantwoorden kunnen worden opgenomen. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan op soortelijke wijze als in onderstaand voorbeeld een prioritering toe te kennen aan de verschillende verbonden partijen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de raad bepaalt welke criteria hij relevant acht om de mate van sturing en controle op af te stemmen. In bijlage 5 is een handreiking gedaan voor verdere uitwerking van het genoemde voorbeeld.

Figuur 2.1 Overzicht en inzicht



- 5 De rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan om het college opdracht te geven meer met de andere deelnemers in de verbonden partijen op regionaal niveau op te trekken. Bijvoorbeeld door in gezamenlijkheid (nieuwe) afspraken over aanlevertermijnen en inhoud van de verantwoordingsinformatie vast te leggen. Daarnaast adviseert de rekenkamercommissie de gemeenteraad het college opdracht te geven te overwegen of met andere gemeenten kan worden opgetrokken in de ambtelijke voorbereiding en coördinatie van de diverse verbonden partijen; een adoptieregeling waarin gemeenten de werkbelasting die gemeoid is met verbonden partijen onderling verdelen.

Ook binnen de gemeenteraad zelf kan een dergelijke adoptieregeling worden overwogen. Een gremium uit de raad, bijvoorbeeld de nieuw gevormde auditcommissie, zou de (belangrijke) verbonden partijen kunnen monitoren, zonder dat dit tot een overmatige werkbelasting leidt voor alle individuele raadsleden.

- 6 De rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan om de procedure rondom het uitspreken van een gevoelen ten aanzien van documenten van verbonden partijen door de raad vast te leggen. Op die manier kan de werkwijze worden aangescherpt en wordt voor betrokkenen duidelijk wanneer, voor welke verbonden partijen en op welke wijze een zienswijze gevraagd kan of moet worden aan de raad.

Risicobeheersing

- 7 De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om het college te vragen meer inzicht te bieden in de risico's en de wijze van risicobeheersing en duiding te geven aan de verstrekte financiële gegevens. Borg dat in de Paragraaf verbonden partijen voldoende inzicht wordt verstrekt in het resultaat, de financiële positie en het weerstandsvermogen van de verbonden partijen, zodat u in staat bent om (financiële) risico's bij verbonden partijen - en daarmee voor de gemeente – te kunnen onderkennen. Op basis van deze risicotaxatie kunt u een afweging maken aan welke verbonden partijen u met name aandacht wilt besteden.
- 8 De navolgende aanbevelingen uit het vorige rekenkamerrapport naar gemeenschappelijke regelingen (2005) vragen nog steeds om aandacht:

Wij besluiten dit rapport met de volgende aanbevelingen:

1. *Het College en de Raad dienen duidelijk aan te geven wat de gemeente van de gemeenschappelijke regeling verwacht. In de programmabegroting dient aangegeven te worden welke bijdrage de gemeenschappelijke regeling levert aan de realisering van het programma.*
2. *Het College dient zorg te dragen voor een goede planning van tijdstippen waarop begroting en rekening moeten zijn ontvangen en beoordeeld en waarop beslissingen moeten zijn genomen door College resp. Raad.*
3. *Het College zorgt ervoor dat er goede procedureafspraken komen over de beoordeling en besluitvorming van begroting, rekening en relevante beleidsstukken van de gemeenschappelijke regelingen en dat deze bij alle betrokkenen bekend zijn.*
4. *Het College wordt gevraagd in overleg met de deelnemende gemeenten met voorstellen te komen voor een toezichtarrangement. Hierin wordt vastgelegd hoe het toezicht wordt uitgeoefend en welke informatie daarvoor vereist is. Door samenwerking kan het toezicht professioneler en efficiënter gebeuren. Een toezichtarrangement verdient in ieder geval te worden overwogen voor de belangrijkste gemeenschappelijke regelingen (Presikhaaf, Hulpverlening Gelderland Midden en KAN)*
6. *De Raad kan het College de opdracht geven om eenmaal per vier jaar voor elke gemeenschappelijke regeling te beoordelen of voortzetting van de samenwerking wenselijk en nodig is en onder welke condities (meerjarig beleids- en financieel kader). De beleidsnota verbonden partijen kan hiervoor het aanknopingspunt bieden.*

3 Reactie college van B&W

gemeente Rheden



Yelp | Rheden | De Steeg | Ellicom
Dieren | Spankeren | Laag-Soeren

Rekenkamercommissie Rheden
t.a.v. de ambtelijk secretaris de heer J.P.M. Leenders,

Hoofdstraat 3
6994 AB DE STEEG

datum 16 mei 2013	ons kenmerk BV13uit9798-	uw brief/kenmerk
behandeld door H.J. Derksen (dhr.)	doorkiesnummer (026) 49 76 269	bijlage(n) 1

onderwerp
Reactie van het college van burgemeester en wethouders
op uitkomsten onderzoek verbonden partijen.


Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Middels dit schrijven reageren wij op de uitgebrachte rapportage Verbonden partijen met daarin de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het door u uitgevoerde onderzoek naar de invloed van de gemeente en de gemeenteraad op verbonden partijen.

Naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen zoals die in hoofdstuk 2 zijn vermeld stelt het college voor om samen met de raad, of een afvaardiging daarvan, gezamenlijk nadere afspraken te maken over de toekomstige omgang met verbonden partijen. In dit overleg kan dan onder meer aandacht worden geven aan de onderscheidende rollen welke raad, college en ambtelijke organisatie bezitten aangaande de omgang met verbonden partijen. Hierbij kan worden gedacht aan de in de rapportage vermelde activiteiten als kaderstellen, beheersen, controleren en verantwoorden. Ook kan worden besproken de thans heersende onduidelijkheid over de geldigheid van de Nota Verbonden partijen uit 2006.

Het college is graag bereid om samen met een ambtelijke vertegenwoordiging een uitnodiging van de raad te aanvaarden om in gesprek te gaan en in gezamenlijkheid tot verbetervoorstellen te komen.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Rheden,


burgemeester.


secretaris.

Datum van verzending: 15 MEI 2013

Gemeentehuis Hoofdstraat 3 | 6994 AB De Steeg | Postbus 9110 | 6994 ZJ De Steeg
T (026) 49 76 911 | F (026) 49 76 518 | E gemeente@rheden.nl | www.rheden.nl

4 Nawoord rekenkamercommissie

De bestuurlijke reactie vanuit het College van B&W geeft geen aanleiding tot aanvullende opmerkingen vanuit de Rekenkamercommissie.

Nota van bevindingen

1 Beleidskader

In dit hoofdstuk beschrijft de rekenkamercommissie het algemeen beleidskader voor verbonden partijen. Het beleidskader in Rheden wordt gevormd door de Nota verbonden partijen, de financiële verordening en de Paragraaf verbonden partijen in de planning-en-controldocumenten van de gemeente, zoals de jaarrekening en de programmabegroting. Achtereenvolgens gaat de rekenkamercommissie in dit hoofdstuk in op de aard en omvang van verbonden partijen in de gemeente en op de inhoud van de kaderstellende documenten.

1.1 / Definitie verbonden partij

De gemeente Rheden verwijst in de Nota verbonden partijen voor de definitie van een verbonden partij naar het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV):

‘een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft. Een financieel belang is een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Bestuurlijk belang is zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.’³

In de Rhedense nota⁴ staat uitgelegd dat daar dus deelnemingen in NV's, BV's, VOF's, commanditaire vennootschappen en gemeenschappelijke regelingen onder vallen. Ook stichtingen en verenigingen kunnen daarbij horen, mits de gemeente een zetel heeft in het bestuur en financieel betrokken is en dus financiële risico's kan lopen. Uitzonderingen zijn subsidierelaties, deelnemingen in bestuurlijke gremia en stichtingen waar de wethouder op persoonlijke titel plaatsneemt.

In de Programmabegroting 2013 staat dat Rheden gerelateerd aan de definitie van verbonden partijen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) de volgende verbonden partijen kent:

1. Bank Nederlandse gemeenten
2. Werkvoorziening Midden Gelderland
3. Gelders Archief
4. Veiligheids- en Gezondheidsregio Midden-Gelderland
5. Gemeenschappelijke Regeling Onderwijszaken
6. Milieu Regio Arnhem (MRA)
7. Stadsregio Arnhem Nijmegen (KAN)
8. Euregio Rijn/waal
9. Alliander

Onderzoek van de rekenkamercommissie laat zien dat de gemeenteraad in maart 2009 heeft ingestemd met de aansluiting bij Stichting Samenwerkingsverband Glasvezelnetwerk Arnhem (SSGA). In de planning-en-controldocumenten uit 2010, 2011 en 2012 en de programmabegroting 2013 is deze organisatie niet als

³ Nota verbonden partijen, 2006, p.6.

⁴ Ten behoeve van de leesbaarheid zal in de rapportage af en toe verwezen worden naar 'nota'. Daarmee bedoelt de rekenkamercommissie de Nota verbonden partijen, vastgesteld in 2006.

verbonden partij opgenomen, terwijl dat wel had moeten. In oktober 2012 is ingestemd met aansluiting bij de nieuwe verbonden partij Omgevingsdienst Regio Arnhem (ORA) in het kader van de vorming van Regionale Uitvoeringsdiensten. Medio 2013 start ORA met het uitvoeren van de taken. (Het voornemen is om op termijn de activiteiten van de huidige Gemeenschappelijke Regeling MRA in de omgevingsdienst te integreren.⁵) Daarmee zijn er op dit moment elf verbonden partijen.

Een totaaloverzicht van alle samenwerkingsverbanden (ook die buiten verbonden partijen) is niet voorhanden in de gemeente Rheden. Een overzicht is voor de rekenkamercommissie samengesteld (zie bijlage 3).

1.2 / Nota verbonden partijen

De gemeente Rheden beschikt sinds eind 2006 over een Nota verbonden partijen. De aanleiding voor het opstellen van de Nota verbonden partijen is het rapport van de rekenkamercommissie over gemeenschappelijke regelingen van november 2005. De rekenkamercommissie concludeert in haar rapport onder meer dat op het gebied van informatievoorziening, toezicht en beheersing en het invulling geven aan beleidskaders voor de klant/opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol van de deelnemende gemeenten verbeteringen nodig zijn.⁶ Ter voorbereiding op de nota hebben twee sessies met een werkgroep uit de raad plaatsgevonden. In bijlage 2 van de Nota verbonden partijen is puntsgewijs vermeld hoe de aanbevelingen uit het rapport zijn verwerkt in de nota.

Het doel is om uitgangspunten vast te leggen over de omgang door raad en college met verbonden partijen. Naast het 'vastleggen van de dagelijkse praktijk' staan er ook uitgangspunten in over het intensiveren van toezicht op verbonden partijen.⁷

Actualisatie Nota gestopt

De raad stelt de nota op 10 oktober 2006 vast, de gemeenteraad gaat unaniem akkoord. In 2006 wordt ervan uitgegaan dat er – volgens de financiële verordening – iedere vier jaar een Nota verbonden partijen vastgesteld wordt. Het idee hierachter is dat het beleid iedere raadsperiode wordt geactualiseerd. Formeel is het echter zo dat wanneer geen nieuw beleid wordt opgesteld of wordt ingetrokken het bestaande beleid van kracht blijft. De werkingstermijn van de nota is formeel niet beperkt tot de raadsperiode.⁸ Eind 2011 wordt nog in de programmabegroting 2012 opgenomen dat de nota wordt geactualiseerd in 2012. In december 2011 wordt deze bepaling echter uit de financiële verordening geschrapt (zie ook paragraaf 1.3). Ten tijde van het onderzoek is geen nieuwe nota verschenen. Naar gevoelen van een aantal betrokkenen is de nota uit 2006 niet meer van kracht, onder verwijzing naar de gewijzigde financiële verordening waarin in 2011 de passage over het vierjaarlijks vaststellen van een Nota verbonden partijen is komen te vervallen. Formeel is

⁵ De MRA-activiteiten hebben veel raakvlakken met de activiteiten van de Omgevingsdienst en het is daarom ook efficiënter te komen tot integratie. Aansluiting bij de bestaande gemeenschappelijke regeling van de MRA was geen optie omdat de provincie daarin geen deelnemer is, zo blijkt uit het raadsvoorstel om te besluiten tot een GR ORA in Lingewaard. In Rheden wordt de link niet gelegd in het raadsvoorstel.

⁶ Rapport rekenkamercommissie 'Gemeenschappelijke regelingen', november 2005.

⁷ Raadsvoorstel Nota verbonden partijen, 10 oktober 2006.

⁸ In het raadsvoorstel is onder 'evaluatie' opgenomen dat het beleid voor de huidige raadsperiode geldt, in het kader van het voornemen om iedere raadsperiode nieuw beleid vast te stellen. Echter in het formele raadsbesluit stelt de raad de nota vast, zonder daar een expliciet tijdsbestek aan toe te voegen.

de nota echter niet ingetrokken en derhalve beschouwt de rekenkamercommissie dit als het geldende beleidskader. In de praktijk stelt de rekenkamercommissie echter vast dat de ambtelijke organisatie ervan uit gaat dat met de nieuwe financiële verordening de nota is komen te vervallen. Dit is niet expliciet gemaakt richting raad, de raad heeft daar dan ook niet als zodanig mee ingestemd.

De Programmabegroting 2013 rept niet meer over een actualisatie, maar meldt enkel dat de verplichting om iedere vier jaar een nota te publiceren uit de financiële verordening is verwijderd. Dat betekent dat het beleidsuitgangspunt niet opgevolgd is. Bovendien wordt niet meer verwezen naar de bestaande Nota verbonden partijen, zoals eerder wel het geval was.

In het raadsvoorstel bij de nota staat onder 'evaluatie' dat in de jaarrekening/jaarverslag 2008 een evaluatie plaatsvindt van de nota. Deze evaluatie heeft niet plaatsgevonden.

Inhoud nota

Criteria deelname verbonden partijen

De Nota verbonden partijen gaat in op aspecten die invloed hebben op de afweging over de wijze van uitvoeren van gemeentelijke taken en op voor- en nadelen van een verbonden partij (ten opzichte van het zelf uitvoeren van taken of het uitbesteden aan een andere organisatie die losstaat van de gemeente). Nadelen van verbonden partijen zijn bijvoorbeeld dubbele petten (opdrachtgever en bestuurder) en nadelen zijn er op het gebied van afstand en daarbij behorende informatievoorziening. Daarmee is het document nog geen afwegingskader, nergens wordt bijvoorbeeld geconcretiseerd hoe de keuze gemaakt moet worden voor welk type uitvoering.⁹

De 'relevante criteria' op basis waarvan de keuze voor deelname aan een verbonden partij kan worden gemaakt zijn:

- / visie van de gemeente Rheden op de rol van de overheid (regisserend of uitvoerend);
- / doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van beleid (verwachting dat kosten lager zijn);
- / wet- en regelgeving (verplichting tot deelname);
- / aard van de samenwerking (lichte of zware vorm);
- / mate van aansprakelijkheid voor risico's;
- / mate van invloed/toezicht in relatie tot het te dienen gemeentelijk belang (beperkt gemeentelijk belang betekent minder invloed, betekent ook minder noodzaak tot toezicht).¹⁰

Beleidsuitgangspunten

De nota bevat een hoofdstuk over 'beleidsuitgangspunten bij verbonden partijen (kaderstelling)'. In dat hoofdstuk komen de volgende onderwerpen aan bod, met daarbij tussen haakjes enkele belangrijke uitgangspunten voor Rheden:

- / criteria voor deelname aan c.q. continuering van een verbonden partij (gemeentelijke doelen, de wijze van informatievoorziening, beïnvloedingsmogelijkheden, financiële gevolgen);
- / bestuurlijke vertegenwoordiging en uitoefening stemrecht ('dubbele petten') (in principe geen raadsleden afvaardigen in gemeenschappelijke regelingen in het kader van het duale stelsel, met het Knooppunt Arnhem Nijmegen (tegenwoordig: Stadsregio) als uitzondering¹¹. In

⁹ Nota verbonden partijen, p.9.

¹⁰ Idem, p.13.

¹¹ Ook in de Euregioraad hebben raadsleden zitting. Dat is de tweede uitzondering.

- vennootschappen/ stichtingen/ verenigingen geen gemeentelijk vertegenwoordigers. Burgemeester oefent stemrecht uit);
- / rolverdeling tussen raad en college en informatievoorziening (de raad gaat over de kaders en de controle en het college is behept met toezicht op de uitvoering, prestaties, kosten, doelbereiking, risicobeheersing en met de informatievoorziening. Het college informeert de raad in gemeentebegroting en jaarverslag of taakuitvoering conform de gestelde kaders plaatsvindt en aanvullend bij acute problemen of bij de bestuursrapportage over de verbonden partijen die de hoogste prioritering kennen);
 - / aansturing van en (financieel) toezicht op verbonden partijen (het college formuleert in de Paragraaf verbonden partijen helder het doel van deelname met zo mogelijk streefwaarden, in de jaarrekening wordt daarop teruggekomen. Het college maakt nadere prestatieafspraken met verbonden partij die voortkomen uit doelstelling van de gemeente en laat deze bij voorkeur vastleggen in begroting van verbonden partij. Het college vraagt ook een verantwoording in welke mate de prestatieafspraken zijn nagekomen);
 - / financieel toezicht (het college voert financieel toezicht uit door een jaarlijkse beoordeling van begroting en jaarrekening van de verbonden partij. Voor zover nodig zullen zij het gevoelen kenbaar maken aan de verbonden partij en waar dit vereist of gewenst is zullen zij dit gevoelen aan de gemeenteraad voorleggen.)¹² Uit de praktijk blijkt dat de raad hier geen duidelijke afspraken over gemaakt heeft met het college, vereist is het in geen enkele gemeenschappelijke regeling, de mogelijkheid bestaat wel.

In paragraaf 1.4 staat een toelichting op het type informatie in de Paragraaf verbonden partijen. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op deze verschillende uitgangspunten en de mate waarin deze uitgangspunten worden nageleefd.

Prioritering en toezichtarrangement alleen op schrift

De nota bevat veel handvatten en uitgangspunten voor een goede sturing en controle in de praktijk, onder meer het toekennen van een prioritering aan de verbonden partijen. Echter, net als met het voornemen tot evaluatiemomenten, blijkt ook de toegekende prioritering geen stand te houden in de praktijk. De bedoeling van de prioritering is dat de raad per verbonden partij het belang expliciteert en daarmee de intensiteit van de controle bepaalt inclusief de hoeveelheid informatie die de raad vraagt, zo staat in de nota. In bijlage 3 staat dan ook een prioriteitsstelling per verbonden partij. Dit kan dienen als afwegingskader voor de noodzaak van een apart en extra 'toezichtarrangement', in overleg met andere deelnemende gemeenten. Drie verbonden partijen kunnen zo prioriteit krijgen en zodoende een verhoogde mate van toezicht.

De prioritering is tot stand gekomen door punten toe te kennen aan de criteria die de raads werkgroep formuleerde: financiële risico's, inhoudelijk belang en financiële bijdrage. Er bestaan drie categorieën. In de nota krijgen Knooppunt Arnhem Nijmegen (huidige Stadsregio), Hulpverlening Gelderland Midden (huidige Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden) en Werkvoorzieningsschap Gelderland Midden (Presikhaaf Bedrijven) de hoogste prioriteit toegekend. Het Gelders Archief staat op een tweede plek, samen met de VNG en Recreatiegemeenschap (toenmalige verbonden partijen). De overige staan op de derde plaats. Inmiddels zijn er twee verbonden partijen bijgekomen: de Stichting Samenwerking Glasvezelnetwerk Arnhem in 2009 en in 2012 de Omgevingsdienst Regio Arnhem. Voor zover de rekenkamercommissie kan overzien zijn deze verbonden partijen niet volgens dezelfde systematiek gewaardeerd of heeft het toevoegen van twee nieuwe verbonden partijen geleid tot een herschikking van de prioriteiten. Ook hieruit maakt de rekenkamercommissie op dat de nota geen beleidsdocument is dat in de praktijk gebruikt wordt.

¹² Nota verbonden partijen, hoofdstuk 4.

Het laatste hoofdstuk van de nota gaat over het instrumentarium van het college om de uitgangspunten te effectueren. 'Het realiseren van beleidsdoelstellingen en de verantwoording hierover vereist samenhang in sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden.' Het instrumentarium of 'toezichtarrangement' zal nog worden bepaald. De volgende aspecten zijn van belang bij de bepaling van het instrumentarium per verbonden partij:

- / regierol (op afstand zetten betekent meer afstand van dagelijkse bedrijfsvoering);
- / risicoanalyse (per verbonden partij komt er een risicoanalyse, deze bepaalt intensiteit van controle);
- / materialiteitsprincipe (mate van aansprakelijkheid ingegeven door bedrijfsomvang);
- / toezicht op basis van gemeentelijk belang (mate van belang bepaalt toezicht);
- / toezicht op basis van invloed (mate van invloed bepaalt toezicht);
- / toezicht en informatievoorziening (er dienen afspraken met de partijen gemaakt te worden over informatievoorziening. Zo dienen begroting en jaarrekening van de verbonden partij informatie te bevatten over financiële positie, uitvoering van gemeentelijke taken en geleverde prestaties).¹³

Per verbonden partij zal dus worden bepaald in welke mate toezicht wordt uitgeoefend en of een specifiek toezichtarrangement met andere gemeenten moet worden opgericht. (Ten tijde van de voorbereiding op de nota was een arrangement voor Presikhaaf in ontwikkeling). De raad wordt hierover geïnformeerd in de Paragraaf verbonden partijen, zo is opgenomen. De rekenkamercommissie heeft geen specifieke toezichtarrangementen aangetroffen in de dossiers per verbonden partij, noch in de informatie in de Paragraaf verbonden partijen. Het college maakt jaarlijks een planning met tijdstippen waarop de verbonden partijen de planning-en-controldocumenten moeten toesturen, het tijdstip waarop dit moet worden beoordeeld en wanneer college en/of raad hierover beslist moeten hebben.¹⁴ Een dergelijke planning is niet gemaakt of in gebruik, leert navraag door de rekenkamercommissie. In een laatste bijlage bij de nota staat een matrix met alle gegevens per verbonden partij, zoals het openbaar en financieel belang, de bestuursvorm, deelnemers, vertegenwoordigers en wijze van uittredingsregeling.

De basis voor een goede sturing en controle staat op papier, in het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de werkwijze in de praktijk en de uitvoering van de nota.

Evaluatie en heroverweging alleen mondeling

Een periodieke evaluatie of heroverweging van deelname aan de verbonden partijen door college en raad is niet aan de orde, blijkt uit de praktijk. Een aanbeveling van de rekenkamercommissie was om eens per vier jaar te beoordelen of voortzetting van verbonden partijen wenselijk en nodig is en onder welke condities. Dat zou gebeuren op basis van de bovenstaande criteria. In bijlage 4 van de Nota verbonden partijen staat daarvoor een planning opgenomen, ieder jaar zullen drie of vier verbonden partijen beoordeeld worden. De centrale vraag daarbij is: voortzetting of beëindiging. In de Paragraaf verbonden partijen in het gemeentelijk jaarverslag zal een verslag van deze beoordelingen opgenomen worden.¹⁵

Uit interviews en een analyse van de aangeleverde stukken blijkt dat dit niet gebeurt zoals voorgenomen, althans niet op schrift. Ambtelijk wordt bij de voorbereiding van de planning-en-controldocumenten de lijst doorgenomen. De gemeentesecretaris evalueert de verbonden partijen jaarlijks samen met de beleidsadviseurs. Dat gebeurt mondeling, bij de voorbereiding van de Paragraaf verbonden partijen. Dan wordt bepaald of er aanleiding is voor discussie over de noodzaak of de vorm van samenwerking. Er is in de afgelopen zes jaar geen aanleiding geweest om lidmaatschappen te bediscussiëren. Voor de raad is deze

¹³ Nota verbonden partijen, hoofdstuk 4, p. 19-20.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Idem, bijlage 4.

'evaluatie' niet inzichtelijk, er bestaat geen gestructureerd evaluatieschema. De raad heeft de mogelijkheid om zelf jaarlijks de deelname te heroverwegen bij de behandeling van de programmabegroting of de jaarrekening, aan de hand van de informatie in de Paragraaf verbonden partijen, maar niet op basis van een analyse.

1.3 / Financiële verordening, art.212

De gemeenteraad stelt op 20 december 2011 de Financiële verordening 2011 vast, onder intrekking van de verordening uit 2004. De belangrijkste wijziging voor dit onderzoek is dat de bepaling dat de raad iedere vier jaar een Nota verbonden partijen vaststelt is vervallen. De toelichting luidt: 'De uitgangspunten worden vastgesteld in de Paragraaf verbonden partijen van de programmabegroting'.

Het gewijzigde artikel (artikel 20) gaat in op de vereisten aan de Paragraaf verbonden partijen: in de programmabegroting moet per verbonden partij staan: openbaar belang, eigen vermogen, solvabiliteit, financieel resultaat, en het financieel belang en de zeggenschap van de gemeente.

Naast deze vrij statische gegevens stelt het tweede lid van het artikel dat in de programmabegroting en de jaarstukken van de gemeente verder ingegaan wordt op nieuwe verbonden partijen, het wijzigen of beëindigen van bestaande verbonden partijen en op eventuele problemen.¹⁶

De algemene toelichting bij de verordening laat zien dat voor verbonden partijen geen nota's zijn voorzien, in tegenstelling tot kapitaalgoederen en weerstandsvermogen. Daar komen geactualiseerde nota's voor. In de toelichting wordt geen relatie gelegd met de bestaande nota uit 2006.

1.4 / Paragraaf verbonden partijen

De Paragraaf verbonden partijen is volgens afspraak met de raad (en volgens de verplichting in het BBV) standaard opgenomen in de begroting en de jaarrekening en is een belangrijk controle- en sturingsinstrument voor de raadsleden. De paragraaf bevat - volgend uit het BBV, de Nota verbonden partijen en de financiële verordening - ten minste de volgende onderdelen:

- / visie op verbonden partij in relatie tot de realisatie van doelstellingen uit de gemeentebegroting (BBV, art.15);
- / beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen (BBV, art.15);
- / helder geformuleerde doelen die nagestreefd worden met de deelneming in een verbonden partij met zo mogelijk meetbare streefwaarden inclusief een relatie met de corresponderende programma's uit de programmabegroting (nota, 4.2);
- / informatie van het college over de realisatie van de doelstellingen en of de taakuitvoering conform de gestelde kaders plaatsvindt. Waar nodig onderbouwt het college met streefwaarden. Het college dient daartoe prestatieafspraken vast te leggen. In de verantwoording kan daarnaar verwezen worden (nota 4.2);
- / vierjaarlijkse beoordeling van verbonden partijen (nota 4.1);
- / informatie over openbaar belang, eigen vermogen, solvabiliteit, financieel resultaat en het financieel belang en de zeggenschap van de gemeente (financiële verordening art.20, lid 1);
- / informatie over nieuwe verbonden partijen of over het wijzigen of beëindigen van bestaande verbonden partijen (financiële verordening art.20, lid 2).

¹⁶ Financiële verordening 2011, art.20.

Hierna behandelt de rekenkamercommissie achtereenvolgens de kwaliteit van het 'algemene deel' van de Paragraaf en vervolgens het 'specifieke deel' (behandeling van afzonderlijke verbonden partijen).

Het algemene deel

Het algemene deel bestaat uit twee onderdelen; een inleiding en een alinea over de 'wettelijke eisen en informatievoorziening'. In de inleiding staat informatie over de relatie van de paragraaf met de financiële verordening. In de programmabegroting 2012 wordt verwezen naar de oude financiële verordening waarin staat dat de raad eens per raadsperiode een Nota verbonden partijen krijgt aangeboden en wordt gesproken over een actualisatie in 2012.¹⁷ De paragraaf in de jaarrekening 2011 is ook nog geschreven volgens de oude financiële verordening, over de eventuele actualisatie van de Nota verbonden partijen wordt niets meer geschreven. In de programmabegroting 2013 is alleen een verwijzing naar de nieuwe financiële verordening opgenomen en is een verwijzing naar de bestaande nota verdwenen.¹⁸

Het tweede onderdeel, over wettelijke eisen en informatievoorziening, bevat twee artikelen die de inhoud van de paragraaf bepalen. Eén artikel uit het BBV dat vereist dat in de Paragraaf verbonden partijen de visie op verbonden partijen en de beleidsvoornemens zijn opgenomen. Het tweede artikel betreft een bepaling uit de Rhedense financiële verordening waarin staat dat er verschillende financiële gegevens opgenomen moeten zijn.

Het specifieke deel

In het overzicht van verbonden partijen dat volgt op het algemene deel staat specifieke informatie over negen verbonden partijen. Van deze verbonden partijen wordt volgens de inleiding de volgende informatie verstrekt:

- / het openbaar belang dat door de verbonden partij wordt behartigd;
- / voor zover aan de orde de veranderingen die worden verwacht in het belang dat de gemeente Rheden heeft in de verbonden partij;
- / de beleidsvoornemens omtrent de verbonden partij;
- / financiële informatie.

Het openbaar belang staat vermeld, daarvoor wordt ieder jaar dezelfde algemene tekst gebruikt bij de verschillende verbonden partijen. De stukjes tekst over openbaar belang worden niet jaarlijks geactualiseerd. Zo bevat de algemene informatie over de Stadsregio zowel in de jaarrekening 2011 als in de programmabegroting 2012 bijvoorbeeld de tekst: 'In 2010 wil de Stadsregio ook de economisch best presterende regio buiten de Randstad zijn.' Er zijn daarnaast voor een aantal verbonden partijen veranderingen genoemd, zoals een nieuw beleidsplan bij het Gelders Archief en financiële ontwikkelingen bij Presikhaaf naar aanleiding van nieuw rijksbeleid.

In alle gevallen staat in de begroting 2012 onder 'beleidsvoornemens omtrent de verbonden partij': 'Gelet op de wijze waarop de [naam verbonden partij] het openbaar belang behartigt, is er voor de gemeente geen reden om het beleid te wijzigen.' Maar het is niet duidelijk welk beleid het hier betreft. Daar wordt niet naar verwezen. Er zijn geen meetbare doelen opgenomen en op basis van deze informatie is ook niet te bepalen wat het oplevert, wat het resultaat is. Bovendien wordt er geen verschil gemaakt in partijen met prioriteit 1, 2 of 3. Verschillen in mate van toezicht en controle zijn in deze nota niet omschreven. Het college legt ook in de jaarrekening 2011 geen koppeling tussen doelen en resultaten. Van inzicht in beoordelingen of evaluaties

¹⁷ Programmabegroting 2012, p. 119.

¹⁸ Programmabegroting 2013, p. 146.

van verbonden partijen is geen sprake. Onder het tussenkopje 'wijziging of beëindiging' staat steeds 'niet van toepassing'. Een toelichting ontbreekt.

Ook financiële informatie wordt gegeven, zoals de bijdrage van de gemeente Rheden en het resultaat van de verbonden partij in vergelijking met twee voorgaande jaren. Een adequate verantwoording over verschillen tussen gerealiseerde en begrote bijdragen ontbreekt. Feitelijk legt de paragraaf geen link met het begrotingsprogramma en de beleidsvoornemens voor de verbonden partij. Noch in algemene zin, noch per verbonden partij wordt een helder inzicht geboden in de concrete (jaarlijkse) doelstellingen die de verbonden partijen voor de gemeente realiseren. Er zijn geen relaties gelegd met de afzonderlijke programma's. In de jaarrekening wordt in de paragraaf niet verantwoord over de mate van doelrealisatie door de verbonden partij.

Ondanks dat de nota in het archief beland is en er in de programmabegroting 2013 niet over gerept wordt, is het de rekenkamercommissie opgevallen dat in die paragraaf wel gepoogd wordt een koppeling te leggen met de programma's uit de begroting, door middel van het verwijzen naar een programmadoelstelling. Voor de sociale werkvoorziening verwijst de paragraaf bijvoorbeeld heel specifiek naar: 'Programma 9, subdoelstelling 1.3: het aantal Wsw'ers met de indicatie "beschut binnen" in onze gemeente is in 2015 maximaal 125 personen.' Echter bij de Stadsregio, het Gelders Archief en de Veiligheids- en Gezondheidsregio staat opgenomen onder 'programmadoelstelling': 'Diverse: geen eenduidig raakvlak met een individuele subdoelstelling'. De rekenkamercommissie kan zich voorstellen dat dan juist meerdere doelstellingen vermeld worden waar de verbonden partij een bijdrage aan levert.

De rekenkamercommissie concludeert dat de Paragraaf verbonden partijen de raad geen goed zicht biedt op de doelen die binnen verbonden partijen beoogd worden en de mate waarin die ook worden bereikt.

1.5 / Beoordeling

Het beleidskader verbonden partijen bestaat uit de Nota Verbonden Partijen, de financiële verordening en de informatie in de Paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting en jaarrekening.

De verplichting voor het vierjaarlijks vaststellen van een Nota verbonden partijen is geschrappt uit de financiële verordening, deze verordening bevat nu enkele (financiële) vereisten aan de Paragraaf verbonden partijen. De Paragraaf verbonden partijen bevat beperkte informatie, constateert de rekenkamercommissie. De informatie is niet altijd actueel en doelstellingen en resultaten zijn niet smart geformuleerd. Daardoor is het lastig voor de raad om dit als sturings- en controle-instrument te benutten.

De rekenkamercommissie concludeert dat de vastgestelde nota concrete handvatten bevat om uitvoering te geven aan sturing en controle op verbonden partijen. De nota biedt geen afwegingskader voor het bepalen van de wijze van uitvoering en het bepalen van de keuze voor een verbonden partij of variant daarop. De nota gaat met name over uitgangspunten op het gebied van sturing ten aanzien van verbonden partijen die er al zijn. Het sturingsdocument moet zijn uitwerking krijgen in de praktijk. Uit het onderzoek van de rekenkamercommissie blijkt echter dat het beleid onvoldoende doorwerkt in de praktijk.

De rekenkamercommissie vindt het opvallend dat de nota geen evaluatie heeft gekregen in 2008 of actualisatie in 2010. De indruk bestaat bij de rekenkamercommissie, en ook bij betrokkenen, dat de inhoud naar de achtergrond is verschoven. Raadsleden geven aan dat de raad als geheel zich onvoldoende of niet bewust is van het bestaan en de inhoud van de nota. Dit hangt mogelijk ook samen met het vaststellen van de nieuwe financiële verordening waarmee in de beleving van de ambtelijke organisatie de Nota verbonden partijen als beleidskader is komen te vervallen. Het blijft echter vigerend beleid, omdat de nota niet is ingetrokken. De rekenkamercommissie beschouwt de nota als een solide beleidskader, wat als een goede

leidraad kan dienen voor de uitvoering. In het volgende hoofdstuk gaat de rekenkamercommissie in op de uitwerking in de praktijk.

Deelvraag	Normen	Beoordeling
Normen over algemeen beleid		
1	Er wordt een algemeen beleidskader gehanteerd voor de aansturing van en controle op verbonden partijen.	Voldaan. De Nota verbonden partijen is door de raad vastgesteld in 2006. De rekenkamercommissie constateert dat de nota in de vergetelheid is geraakt.
	De door de raad vastgestelde definitie van verbonden partijen sluit aan op het BBV en algemeen geldende definities.	Voldaan. De raad verwijst in de nota naar de definitie uit het BBV.
	Het beleid bevat een visie op de samenwerking met verbonden partijen in relatie tot de realisatie van gemeentelijke doelen (BBV, art. 15).	Deels voldaan. In de nota is een algemene visie opgenomen, maar er bestaat geen visie op samenwerking in relatie tot realisatie doelen.
	Voor de samenwerking met verbonden partijen zijn doelen geformuleerd, die consistent en duidelijk geformuleerd zijn.	Niet voldaan. In de Paragraaf verbonden partijen staan geen concreet geformuleerde doelen.
	Het beleid gaat in op de instrumenten die de gemeente inzet om tot doelrealisatie te komen.	Deels voldaan. Het beleid gaat in op beoordeling en controle van de planning-en-controldocumenten, maar het precieze instrumentarium moet nog ontwikkeld worden. Het voornemen is dat per verbonden partij te doen.
	Het beleid gaat per verbonden partij in op de beleidsvoornemens die de gemeente heeft met deze verbonden partij (BBV, art. 15).	Deels voldaan. In de Paragraaf verbonden partijen staat een kopje beleidsvoornemens, maar de rekenkamercommissie constateert dat deze weinig concreet zijn of niet worden geactualiseerd.

2 Sturen op afstand in de praktijk

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamercommissie in op de praktijk van sturen op afstand in Rheden. Aan de hand van verschillende deelaspecten beschrijft de rekenkamercommissie de werkwijze ten aanzien van verbonden partijen. In de volgende paragrafen gaat de rekenkamercommissie achtereenvolgens in op rolverdeling, sturingsmogelijkheden, keuze samenwerkingsvorm, doelbereik, intern toezicht, informatievoorziening en risicobeheersing.

2.1 / Rolverdeling

Er is een duidelijke rolverdeling tussen raad en college op papier gesteld in de Nota verbonden partijen uit 2006. De raad gaat over de kaders en de controle en het college heeft tot taak toezicht te houden op de uitvoering, prestaties, kosten, doelbereik, risicobeheersing en de informatievoorziening. Het college informeert de raad via de gemeentebegroting en het jaarverslag over de vraag of de taakuitvoering conform de gestelde kaders plaatsvindt en aanvullend bij acute problemen. Betrokkenen bevestigen desgevraagd deze taakverdeling tussen college en raad. Op de wijze van informatievoorziening wordt ook ingegaan in paragraaf 2.6 van dit rapport. Ten aanzien van de scheiding in bestuurlijke verantwoordelijkheden heeft de raad in de Nota verbonden partijen vastgelegd dat alleen collegeleden lid kunnen zijn van het Algemeen Bestuur van verbonden partijen. In de beleidsuitgangspunten staat aangegeven dat de Stadsregio hierop de enige uitzondering vormt. In de praktijk blijkt ook de Euregio hierop een uitzondering te vormen aangezien raadsleden zitting hebben in de Euregiораad.

De wijze van kaderstelling en het (mede) bepalen van beleid van verbonden partijen komt in de regelingen wisselend tot uitdrukking. Zo stelde de raad een zienswijze op in 2011 over een beleidsnotitie van de Stadsregio¹⁹ en stelt Presikhaaf periodiek een Strategisch Plan op die door de gemeenteraden worden geaccordeerd. Ook bij het Transitieplan van Presikhaaf is de raad betrokken geweest. Het beleidsplan van het Gelders Archief is ter kennisname aan de raad toegezonden, de raad heeft zelf geen specifieke kaders gesteld. Voor de overige verbonden partijen geldt dat de raad in de onderzoeksperiode van de rekenkamercommissie niet is betrokken bij het (mede) bepalen van specifieke beleidsnota's, buiten de eigen gemeentelijke begroting om.

2.2 / Sturingsmogelijkheden

De gemeenteraad beschikt over verschillende sturings- en beheersingsmogelijkheden. Deze concentreren zich in Rheden met name op de documenten in de planning-en-controlcyclus. Dat zijn enerzijds de documenten die de verbonden partijen aanleveren en anderzijds de gemeentelijke stukken waarin de verplichte Paragraaf verbonden partijen is opgenomen. Soms schrijft de gemeenschappelijke regeling expliciet voor dat een 'gevoelen' of zienswijze kan worden gevraagd aan de gemeenteraad, zoals bij de begroting of jaarstukken van Presikhaaf, de Stadsregio, VGGM, Omgevingsdienst en MRA. Voor Presikhaaf, Stadsregio en VGGM gebeurde dat ook in de afgelopen tijd, op aangeven van het college. Voor MRA heeft de raad in het focusjaar van de rekenkamercommissie geen informatie ontvangen en een gevoelen uitgesproken. De Omgevingsdienst moet nog van start gaan.

¹⁹ Zienswijze Verstedelijkingsvisie 'Van Koers naar Keuze' en MobiliteitsAanpak Stadsregio Arnhem Nijmegen, raadsinformatieavond 14 april 2011.

Het werkproces rondom het uitspreken van een 'gevoelen' of zienswijze is niet vastgelegd. Betrokkenen melden dat het niet eenduidig gebeurt. Doorgaans wordt een voorstel van het college voor een zienswijze besproken op een raadsinformatieavond en daarna – indien gewenst gewijzigd - vastgesteld in de raadsvergadering. Maar afspraken over welke documenten (begroting, jaarverslag, kaders) van welke verbonden partijen in deze procedure komen zijn er niet.

De raad wendt sturingsmogelijkheden in het algemeen niet actief aan. Zo zijn afgesproken evaluatiemomenten niet opgepakt door de raad. Een voorbeeld hierbij is de evaluatie van de Nota verbonden partijen. Ook heeft de nota zelf geen uitwerking gekregen in toezichtarrangementen of het inrichten van de sturingsinformatie naar de verschillende indelingen in prioriteit. Daarnaast biedt de Paragraaf verbonden partijen in de jaarstukken weinig inzicht in het wel of niet behalen van doelen. Ook daar heeft de raad geen actie in ondernomen. De raad stelt op gezette tijden wel vragen over verbonden partijen, maar van een duidelijke heroverweging tijdens de behandeling van de jaarstukken is geen sprake.

Ook de mogelijkheden die een extra dienstverleningsovereenkomst of bestuursakkoord bieden worden niet aangegrepen. Hierover later meer in paragraaf 2.5, intern toezicht. De mate van invloed van een individuele gemeente op beleid en beheer blijft zonder extra individuele afspraken inderdaad beperkt, wanneer hier geen gebruik van wordt gemaakt, zoals ook in de Nota verbonden partijen staat gemeld.²⁰

Ook in interviews melden betrokken dat het voor een individuele gemeente lastig is om zaken te bereiken, daarvoor zijn altijd meerdere gemeenten nodig. En wanneer de raad wat bijzonders wil, moeten daarvoor middelen beschikbaar gesteld worden door de eigen gemeente, naast de vaste afdracht per inwoner richting de Stadsregio bijvoorbeeld. Via de provincie of het Rijk kunnen ook gelden gezocht worden voor extra projecten binnen die samenwerking.

2.3 / Keuze samenwerkingsvorm

De keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm of type verbonden partij wordt doorgaans niet bewust gemaakt. In raadsvoorstellen staat argumentatie om samen te werken met andere gemeenten en/of bepaalde taken op afstand te zetten, maar niets ten aanzien van de keuze voor een bepaalde vorm. Alternatieve samenwerkingsvormen worden bijvoorbeeld niet behandeld. Er zijn twee uitzonderingen: bij het aangaan van de Milieusamenwerking Regio Arnhem staat in het raadsvoorstel opgemerkt dat men voorstelt bewust te kiezen voor een 'zo licht mogelijke samenwerkingsstructuur', een gemeenschappelijk orgaan. Echter hier behandelt het college ook geen alternatieven. Bij het aangaan van de deelname aan de Stichting Samenwerkingsverband Glasvezelnetwerk Arnhem in maart 2009 is de keuze voor een stichtingsvorm expliciet toegelicht in het raadsvoorstel: 'deelname in de stichting borgt de investeringen en zorgt voor het gedeeltelijk terugvloeien van de investeringen bij uitbreiding van het aantal deelnemers' en 'de gemeente is niet afhankelijk van commerciële partijen'. Dat betekent dat deze vorm de minste risico's kent, volgens het raadsvoorstel.²¹

2.4 / Doelstelling

De gemeente Rheden heeft verschillende argumenten om te participeren in een verbonden partij, zo blijkt uit een analyse van raadsvoorstellen over het aangaan van een verbonden partij en toelichtingen op Gemeenschappelijke Regelingen:

²⁰ Nota verbonden partijen, p.10.

²¹ Raadsvoorstel 'Infrastructuur verbeteren en redundant uitvoeren (verdubbelen)', maart 2009.

- / wettelijke verplichting (ORA, VGGM);
- / schaalvergroting, specifieke kennis en vaardigheden (Presikhaaf);
- / tegengaan kwetsbaarheid (Gelders archief);
- / adequate aanpak van grootstedelijke problematiek (Stadsregio);
- / bevordering van een evenwichtige ontwikkeling van het gebied (Stadsregio);
- / omdat je anders alleen komt te staan (MRA, onderwijszaken – Rheden wilde deze taken beleggen bij territoriale commissies bij het KAN, maar kreeg geen andere gemeenten mee);
- / op verantwoorde wijze inbedden van 'teruggedecentraliseerde' milieutaak;
- / waarborgen verkrijgen van rijksmiddelen (MRA);
- / subsidiegelden beter bereikbaar, voor stimulering toeristische/economisch projecten (Euregio);
- / behartigen gemeenschappelijke belangen op het gebied van onderwijs (GR Onderwijszaken);
- / toekomstvast glasvezelverbinding (SGGA).

De argumentatie voor deelname is vaak duidelijk verwoord, zoals uit bovenstaande opsomming blijkt. Het is echter op voorhand niet te bepalen of de doelen van de verbonden partij bijdragen aan de doelen van de gemeente. Er is geen duidelijke koppeling zichtbaar tussen doelstellingen van de gemeente en doelen van de verbonden partij. In raadsvoorstellen zijn beleidsdoelen waar de verbonden partij aan moet bijdragen minder vaak benoemd. Bovenstaande argumenten gaan vooral in op werkwijze en praktische uitvoerbaarheid, de inhoudelijke doelstellingen komen bijna niet aan bod. De gemeentelijke programmabegroting gaf hier ook geen uitsluitsel over en verwijst vooral naar taken in plaats van naar te bereiken maatschappelijke effecten of doelen. In de programmabegroting 2013 is voor het eerst gepoogd een koppeling te maken met specifieke doelstellingen uit de programma's. Dat maakt inzichtelijk waar een verbonden partij aan bijdraagt. Over Presikhaaf staat bijvoorbeeld opgenomen in de programmabegroting 2013 dat deze bijdraagt aan Programma 9, subdoelstelling 1.3: 'het aantal Wsw'ers met de indicatie "beschut binnen" in onze gemeente is in 2015 maximaal 125 personen'. De raad is voor ieder programma aan de slag gegaan met het benoemen van concrete prestatie-indicatoren, in aanvulling op de programmadoelstellingen. Het opnemen hiervan in de paragraaf verbonden partijen is een verbetering ten opzichte van de paragraaf in de jaren ervoor. Echter voor een veelomvattende verbonden partij als de Stadsregio staat in de paragraaf onder programmadoelstelling 'diverse: geen eenduidig raakvlak met een individuele subdoelstelling'.

2.5 / Intern toezicht

Geen nadere prestatieafspraken

Het college van de gemeente Rheden heeft met geen van de verbonden partijen naast de Gemeenschappelijke Regeling, extra eigen afspraken gemaakt. Terwijl in de Nota verbonden partijen bij de beleidsuitgangspunten staat dat het college nadere prestatieafspraken maakt. In de gemeenschappelijke regelingen staan met name algemene afspraken, die soms al geruime tijd geleden zijn opgesteld, zoals Presikhaaf in 1970 of het lidmaatschap van de Euregio vanaf 2001. Jaarlijkse of meerjarige beleidsdoelen die Rheden met de verbonden partij voor ogen heeft, zijn niet specifiek in een afsprakenkader vastgelegd. De verbonden partijen zelf hebben soms wel beleidsplannen, zoals in paragraaf 2.1 reeds benoemd.

Er zijn geen extra bilaterale (prestatie)afspraken met verbonden partijen. Alle afspraken staan in de (algemene) gemeenschappelijke regeling of overeenkomst met de verbonden partij. Voor de privaatrechtelijke samenwerkingen (BNG, Alliander, Euregio) zijn individuele overeenkomsten gesloten

tussen gemeente en de verbonden partij over aandelen of het lidmaatschap.²² Maar ook deze betreffen geen inhoudelijke prestatieafspraken.

Ambtelijk toezicht

De wijze waarop ambtelijk toezicht vorm krijgt is niet vastgelegd en is in die zin ook niet overdraagbaar. De gemeente kent geen coördinator verbonden partijen of één ambtenaar die vanuit het gemeentehuis stuurt op alle verbonden partijen. Wel kent de gemeente Rheden iemand die als centrale contactpersoon fungeert voor alle beleidsvelden die raakvlakken hebben met de Stadsregio Arnhem-Nijmegen.

Er bestaat geen beredeneerde vorm van toezicht per verbonden partij, zoals voorgenomen in het beleidskader verbonden partijen uit 2006. Daarin staat dat er per verbonden partij 'toezichtarrangementen' ontwikkeld worden. Door het ontbreken van een beredeneerde vorm van toezicht of een agenda met aandachtsmomenten in het lopende jaar, ligt het aan het initiatief van de individuele ambtenaar of een stuk (tijdig) naar de gemeenteraad wordt gestuurd, zodat deze eventueel een gevoel kan uitspreken. Bovendien heeft de rekenkamercommissie niet kunnen vaststellen of de verbonden partij de verantwoordingsinformatie aanlevert, aangezien in de aangeleverde dossiers voor 2011 niet altijd de verantwoordingsinformatie of aanbiedingsbrief aan het college zit, hoewel hier meerdere malen om is gevraagd.²³

Het interne toezicht op verbonden partijen krijgt volgens betrokkenen vorm via de planning-en-controlcyclus. Deze vorm van sturing en verantwoording verschilt volgens hen niet van het reguliere besluitvormingsproces.

Om te beginnen wordt een voorstel in het portefeuillehoudersoverleg op hoofdlijnen besproken met de portefeuillehouder. Als een voorstel daarna is goedgekeurd door het afdelingshoofd vindt volgens betrokkenen altijd een kwaliteitscontrole plaats door de afdeling bedrijfsvoering en vindt een toets aan de geldende verslagleggingsvoorschriften plaats. Dat houdt in dat een financieel adviseur standaard naar een (college- en/of raads)voorstel kijkt waaraan een financieel belang is gekoppeld. Ook vindt volgens betrokkenen altijd een juridische toets plaats op de voorstellen die naar college en raad gaan. Daarnaast kijkt de controller vanuit het belang van het hele concern naar voorstel om na te gaan of en zo ja welke risico's aan een voorstel kleven en of het proces van advisering juist is doorlopen. Ten slotte nemen de manager bedrijfsvoering en de controller in een periodiek overleg elke twee weken de risico's van de gemeente door. Er zijn geen andere vormen van ambtelijk toezicht dan een check op de stukken die verbonden partijen aanleveren.

2.6 / Informatievoorziening

Raad en college hebben in de Nota verbonden partijen globale afspraken gemaakt over informatievoorziening. In de nota is afgesproken dat de raad via de planning-en-controlcyclus informatie over doelen en doelbereik ontvangt. Deze is opgenomen in de Paragraaf verbonden partijen van de begroting en jaarstukken. Zoals in hoofdstuk 1 bleek is deze informatie summier en niet toegespitst op het betreffende jaar. Daarnaast staan in de verschillende gemeenschappelijke regelingen afspraken over de algemene informatievoorziening aan de gemeente.

²² Ook ten aanzien van de nieuwe verbonden partij SGGA is een aparte overeenkomst gesloten tussen Rheden en de stichting.

²³ Volgens betrokkenen geldt geen archiveringsplichting voor deze stukken.

Voor de twee meest recente verbonden partijen zijn tijdens de raadsbehandeling over het aangaan van de verbonden partijen geen duidelijke extra afspraken gemaakt over de informatievoorziening. Bovendien is er geen verantwoording geweest over SGGa in de Paragraaf verbonden partijen sinds het aangaan van de samenwerking in 2009, het college verzuimde deze op te nemen in het overzicht. Over de oprichting van de ORA (RUD) krijgt de raad volledige informatie bij het voorstel tot vaststelling van 2012, zoals inzage in het bedrijfsplan. De informatiecyclus moet nog starten.

Het college rapporteert in de eigen planning-en-controlcyclus over verbonden partijen zoals afgesproken in het beleidskader verbonden partijen, in de begroting en jaarrekening neemt het college de ontwikkelingen op in de Paragraaf verbonden partijen (zie beleidsuitgangspunten in paragraaf 1.2). Daarnaast kan de raad gevraagd worden om een 'gevoelen' uit te spreken over de (concept)begroting en jaarrekening van de verbonden partijen. Die stukken worden volgens betrokkenen toegestuurd aan de raad met daarbij een raadsvoorstel en besluit om het document ter kennisname aan te nemen en eventueel een gevoelen uit te spreken en mee te geven aan de wethouder die als AB/DB-lid is aangewezen. Deze neemt dat 'gevoelen' dan mee naar het bestuur. Uit de documentanalyse blijkt dat het vragen om een gevoelen nooit een verplichting is die volgt uit de gemeenschappelijke regeling, maar een mogelijkheid. (VGGM, MRA, Stadsregio, ORA). Ten aanzien van Presikhaaf is enkel opgenomen dat de raden de stukken ter kennisname ontvangen. De praktijk wijst uit dat de raad over deze verbonden partij regelmatig geïnformeerd is, stukken actief toegestuurd krijgt met een oplegger en gevoelens uitspreekt. De raad lijkt geen invloed te hebben op wanneer stukken wel en niet worden toegezonden met het verzoek om een gevoelen. Er zijn geen afspraken gemaakt met het college hierover.

Sturing op basis van de informatie is volgens betrokken wethouders tot op zekere hoogte mogelijk. Op basis van de Paragraaf verbonden partijen, door de ontvangen memo's van het college over de stand van zaken en inzicht dat de raad heeft in de bestuursagenda's zou de raad kunnen nagaan of de verbonden partijen nog bijdragen aan de beoogde maatschappelijke effecten. De rekenkamercommissie mist in de informatie echter een duidelijke koppeling tussen gemeentelijke doelen, de activiteiten van de verbonden partij en de bereikte effecten, waardoor het bepalen van doeltreffendheid niet goed mogelijk is.

Zoals in paragraaf 2.4 aan de orde kwam is in de programmabegroting 2013 een koppeling met programmadoelstellingen opgenomen. Pas vanaf de jaarrekening 2013 bestaat daarmee de mogelijkheid om een koppeling te leggen en te analyseren hoe de verantwoording gebeurt.

Het laatste jaar gaat het aanleveren van documenten door verbonden partijen beter en worden stukken tijdig(er) aangeleverd, volgens betrokkenen, zodat ze de raadsproces op een juiste manier kunnen doorlopen en de raad binnen de gestelde termijnen zijn gevoelens kan uitspreken.

Workshop raadsleden

In het kader van het rekenkameronderzoek vond op 28 februari 2013 een workshop plaats voor raadsleden. Daar kwam ook het thema Informatievoorziening aan de orde. De aanwezige dertien raadsleden vulden een vragenlijst in, een respons van 48% van het totaal aantal raadsleden. Daaruit blijkt dat de algemene tevredenheid over de hoeveelheid informatie die de raad ontvangt met het rapportcijfer 5,5 beoordeeld wordt. De kwaliteit van die informatie krijgt gemiddeld een 5,2. De gemeenteraad is niet in staat om op basis

van de geboden informatie te bepalen of de taken door de verbonden partij efficiënt worden uitgevoerd, blijkt uit de enquête, waar deze vraag een gemiddeld rapportcijfer van 4,5 scoort.²⁴

De beantwoording van de vragenlijsten geeft geen eenduidig beeld over de vraag van welke twee verbonden partijen de informatievoorziening goed is. Er zijn negen verschillende verbonden partijen genoemd, VGGM scoort met vier stemmen het hoogst. Drie raadsleden noemen Presikhaaf en drie raadsleden vinden dat geen van de partijen het predicaat goede informatievoorziening verdient. Over voorbeelden van welke verbonden partijen tekort schieten in hun informatievoorziening zijn de raadsleden eenduidiger. Zeven raadsleden vinden dat de informatievoorziening over Presikhaaf tekort schiet. Vier andere verbonden partijen krijgen nog een stem. Eén raadslid vindt dat ze allemaal tekort schieten. Het valt op dat raadsleden ontevreden zijn over de informatievoorziening Presikhaaf, de rekenkamercommissie constateert dat er in elk geval veel informatiemomenten zijn. Maar veel informatie betekent nog niet altijd dat raadsleden grip ervaren.

2.7 / Risicobeheersing

De raad ontvangt in de Paragraaf verbonden partijen informatie over de *financiële* risico's. Die risico's krijgen de vorm van een bedrag. Een nadere duiding is niet opgenomen in de paragraaf of in andere informatie die naar de raad gaat. Andere (bestuurlijke of inhoudelijke) risico's zijn niet inzichtelijk. De meest recente paragraaf verbonden partijen, in de programmabegroting 2013, is voor bijvoorbeeld Presikhaaf al wel concreter wat betreft de informatie over risico's. 'Het risico voor de gemeente Rheden betreft het behalen van de overeengekomen omzetgarantieregeling (maximaal risico € 46.000). Indien de gemeente Rheden in onvoldoende mate inkoop weet te realiseren via Presikhaaf Bedrijven zal aanvullende compensatie verstrekt moeten worden.' Maar voor de meeste partijen is geen alinea of informatie over risico's opgenomen.²⁵

Gevraagd naar de wijze waarop risicobeheersing ten aanzien van verbonden partijen vorm krijgt antwoorden ambtelijk betrokkenen dat zij zich houden aan het BBV.²⁶ Daarnaast werkt Rheden met een algemeen risicobeheersingssysteem waar verbonden partijen ook in staan opgenomen. Sinds 2009 hanteert Rheden een lijst van risico's voor de gemeente, variërend van 80-120 risico's, waarin de gemeente de (financiële) risico's in zijn algemeenheid in kaart brengt.²⁷ Ook verbonden partijen staan hierin. Zo stond deelname aan een risicovolle gemeenschappelijke regeling (Presikhaaf Bedrijven) in de jaarrekening van 2011 op de eerste plek, met de hoogste bijdrage (€ 200.000) aan de benodigde weerstandscapaciteit. De andere verbonden partijen staan niet in de top 10, in de planning-en-controldocumenten is alleen de top 10 opgenomen.

Rheden stelt naast de eisen die zijn gesteld in het BBV geen specifieke eisen aan de wijze waarop verantwoording en sturing op risico's vanuit de verbonden partijen vorm krijgt. Verbonden partijen dienen evenals elke andere instelling een goedkeurende verklaring van de accountant te ontvangen op het gebied

²⁴ De vragenlijst is door bijna de helft van de gemeenteraad ingevuld. De rekenkamercommissie gebruikt het resultaat ter illustratie van haar bevindingen.

²⁵ Programmabegroting 2013, Paragraaf verbonden partijen.

²⁶ Besluit begroten en verantwoordt gemeenten en provincies.

²⁷ Programmabegroting 2013, Paragraaf Weerstandsvermogen.

van getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarverslaglegging, dit is een voldoende waarborg volgens betrokkenen.

Accountantsverslag

De accountant schrijft in zijn verslagen over boekjaar 2010 en 2011 over verbonden partijen dat het van groot belang is om in tijden van financiële uitdagingen scherp zicht te hebben op de (financiële) performance van verbonden partijen. De gemeente analyseert volgens de accountant de belangen op hoofdlijnen en schetst deze in de paragraaf. Dat gaf geen aanleiding tot het opnemen van risico's of verplichtingen in de jaarrekening.²⁸ Meer dan deze algemene opmerkingen maakt de accountant niet over verbonden partijen.

Exitmogelijkheden

De mogelijkheden om een verbonden partij op te heffen of eruit te stappen als gemeente zijn opgenomen in de regelingen en variëren van 'twee derde van de gemeenten moet besluiten tot opheffen', 'besluit van raad, college en burgemeester', 'Gedeputeerde Staten moet een verklaring van geen bezwaar geven' of 'niet eerder dan 3 of 5 jaar na het in werking treden'. Na vaststelling van de regeling, komen exitmogelijkheden niet meer aan de orde in de correspondentie tussen verbonden partij, college en raad. De exitmogelijkheden voor Alliander, Euregio en de BNG zijn niet specifiek benoemd in de overeenkomst, maar staan in de statuten van deze privaatrechtelijke samenwerkingen die het college als bijlage ontvangt.²⁹ De aandelen Alliander en BNG die de gemeente Rheden bezit kunnen weer verkocht worden.

2.8 / Beoordeling

In onderstaande tabel is de beoordeling van de normen opgenomen die ingaan op de in dit hoofdstuk behandelde aspecten van het sturen op afstand.

#	Norm	Beoordeling
Normen over sturen op afstand		
2	<p>Er is een duidelijke rolverdeling tussen raad en college op papier gesteld, en die wordt in de praktijk ook nageleefd.</p> <p>In het beleid is vastgelegd wat de verantwoordelijkheidsverdeling is tussen de gemeente en de verbonden partijen ten aanzien van: de ontwikkeling van beleid, de uitvoering van beleid, de financiering van beleid en de verantwoording van en controle</p>	<p>Grotendeels voldaan. In de Nota verbonden partijen staat een rolverdeling benoemd. Betrokkenen geven aan dat er in de praktijk ook zo wordt gewerkt.</p> <p>Deels voldaan. In het beleidskader zijn globale opmerkingen gemaakt. De verantwoordelijkheidsverdeling staat in de regelingen.</p>

²⁸ Accountantsverslag boekjaar 2010 en 2011, paragraaf 4.2.1.

²⁹ Er bestaan privaot- en publiekrechtelijke samenwerkingen. Uitleg staat in bijlage 4.

	op beleid.	
3	De gemeenteraad beschikt over passende sturings- en verantwoordingsinformatie om zijn rol als kadersteller en controleur te blijven vervullen en wendt die ook actief aan wanneer doelstellingen niet behaald worden.	Deels voldaan. De raad krijgt verantwoordingsinformatie via de Paragraaf verbonden partijen en zo nodig extra informatie. De informatievoorziening gebeurt op hoofdlijnen, waardoor de controlerende rol van de raad moeilijk is in te vullen. De raad wendt de informatie niet actief aan om bij te sturen.
4	De doelstellingen van de verbonden partijen dragen bij aan de doelen die gemeente zich heeft gesteld. De organisatievorm is adequaat en ondersteunt de beoogde doelen van de gemeente met de samenwerking.	Deels voldaan. De inhoudelijke doelstellingen zijn niet altijd benoemd en vergeleken met de doelen van de verbonden partij. De argumentatie om taken op afstand te zetten heeft vooral te maken met proces en werkwijze, minder met inhoud. Deels voldaan. Over de organisatievorm en mogelijke alternatieven worden geen opmerkingen gemaakt in het kader van het aangaan van een verbonden partij.
5	De wijze waarop (ambtelijk) toezicht vorm krijgt is vastgelegd en eenvoudig overdraagbaar aan anderen indien een bepaalde medewerker wegvalt. Het interne toezicht en de verantwoordingscyclus van de verbonden partij zijn op elkaar afgestemd.	Niet voldaan. De ambtelijke werkwijze van toezicht houden op verbonden partijen staat niet op schrift en is niet overdraagbaar Niet te beoordelen. Het college heeft geen planning gemaakt van de data en de termijnen waarop de gemeente verantwoordingsstukken ontvangt. Afstemming gebeurt nu per casus en is afhankelijk van aanleveren door verbonden partijen en alertheid van de ambtenaar.
6	In de relatie met de verbonden partij heeft de gemeente (de raad) de 'pet bestuurder van een verbonden partij' gescheiden van de 'pet opdrachtgever'. Het college heeft met iedere verbonden partij specifieke afspraken gemaakt ten aanzien van de taken en/of activiteiten (bijvoorbeeld in een prestatieovereenkomst). Het college heeft met iedere verbonden partij specifieke afspraken gemaakt over de wijze, de frequentie en de inhoud van de verantwoordingsinformatie ten aanzien van de realisatie van doelen, taken en/of activiteiten.	Grotendeels voldaan. Deze scheiding komt aan de orde in de Nota verbonden partijen waar uiting wordt gegeven het scheiden van verantwoordelijkheden middels het uitgangspunt dat raadsleden geen lid worden van het AB van een verbonden partij. De Stadsregio is de enige uitzondering. (en uit de praktijk blijkt dat ook in de Euregioraad raadsleden zitting hebben). Niet voldaan. In de algemene regelingen staan globale afspraken, maar specifieke Rhedense afspraken zijn niet gemaakt. Grotendeels voldaan. In de meeste regelingen staat informatie over de wijze, frequentie en inhoud van verantwoordingsinformatie.

	<p>De verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door de verbonden partij aan het college is conform deze afspraken.</p> <p>Deze verantwoordingsinformatie gaat in op zowel financiële als inhoudelijke resultaten.</p>	<p>Deels voldaan. In de aangeleverde dossiers zijn niet altijd de verantwoordingsdocumenten te vinden van de verbonden partij voor het focusjaar van de rekenkamercommissie 2011 of de aanbiedingsbrief aan het college. Daar is niet vast te stellen of conform afspraak is ontvangen.</p> <p>Deels voldaan. In de aangeleverde verantwoordingsdocumenten staan zowel inhoudelijke als financiële resultaten.</p>
7	<p>Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over verbonden partijen.</p>	<p>Grotendeels voldaan. In de Nota verbonden partijen staan hier opmerkingen over. Echter, zoals blijkt uit de vraaggesprekken, staat dit document niet meer op ieders netvlies, waardoor de raad het college hier niet actief aan houdt.</p>
8	<p>De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de verbonden partij.</p> <p>De timing en frequentie waarin de raad deze informatie ontvangt stelt hem in staat – indien noodzakelijk – tijdig in te grijpen.</p>	<p>Niet voldaan. In de Paragraaf verbonden partijen mist een adequate verantwoording over doelrealisatie. In de planning-en-controldocumenten van de verbonden partijen wordt hier enig inzicht in geboden. Deze worden echter niet allemaal expliciet ter behandeling aan de raad aangeboden.</p> <p>Deels voldaan. Er zijn meerdere voorbeelden van een late aanlevering door de verbonden partij, waardoor de raad pas achteraf een gevoel kan uitspreken. Betrokkenen melden dat het inmiddels beter gaat.</p>
Normen over risicobeheersing		
9	<p>Verantwoordingsinformatie die de raad ontvangt gaat in op (eventuele) bestuurlijke en financiële risico's (direct en indirect).</p> <p>Het college voert beheersmaatregelen uit.</p>	<p>Deels voldaan. De raad ontvangt informatie over het financiële risico in de Paragraaf verbonden partijen, andere vormen van risico's worden niet behandeld.</p> <p>Deels voldaan. De gemeente voert beheersmaatregelen volgens BBV uit, het college heeft geen specifieke toezichtarrangementen ontwikkeld per verbonden partij of überhaupt een specifieke werkwijze voor verbonden partijen.</p>
10	<p>De raad krijgt bij het aangaan van een overeenkomst of bij andere formele momenten inzicht in de exitmogelijkheden.</p>	<p>Grotendeels voldaan. Bij het aangaan van een overeenkomst staan in de GR/statuten artikelen opgenomen over de exitmogelijkheid. Daarmee heeft de raad ingestemd bij aanvang van de verbonden partij. Bij formele momenten worden exitmogelijkheden niet heroverwogen.</p>

Bijlagen

Bijlage 1. Toetsingskader

Normen over algemeen beleid	
Deelvraag	Normen
1 Wat is de kwaliteit van de algemene beleidskaders die de gemeente hanteert voor de aansturing van – en controle op – verbonden partijen?	<ul style="list-style-type: none"> / Er wordt een algemeen beleidskader gehanteerd voor de aansturing van en controle op verbonden partijen. / De door de raad vastgesteld definitie van verbonden partijen sluit aan op het BBV en algemeen geldende definities. / Het beleid bevat een visie op de samenwerking met verbonden partijen in relatie tot de realisatie van gemeentelijke doelen (BBV, art. 15). / Voor de samenwerking met verbonden partijen zijn doelen geformuleerd, die consistent en duidelijk geformuleerd zijn. / Het beleid gaat in op de instrumenten die de gemeente inzet om tot doelrealisatie te komen. / Het beleid gaat per verbonden partij in op de beleidsvoornemens die de gemeente heeft met deze verbonden partij (BBV, art. 15).
Normen over sturen op afstand	
2 Hoe is de rolverdeling tussen raad en college in de kaderstelling van – en controle op – verbonden partijen?	<ul style="list-style-type: none"> / Er is een duidelijke rolverdeling tussen raad en college op papier gesteld, en die wordt in de praktijk ook nageleefd. / In het beleid is vastgelegd wat de verantwoordelijkheidsverdeling is tussen de gemeente en de verbonden partijen ten aanzien van: de ontwikkeling van beleid, de uitvoering van beleid, de financiering van beleid en de verantwoording van en controle op beleid.
3 Welke sturings- en beheersingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad en in welke mate worden deze aangewend?	<ul style="list-style-type: none"> / De gemeenteraad beschikt over passende sturings- en verantwoordingsinformatie om zijn rol als kadersteller en controleur te blijven vervullen en wendt die ook actief aan wanneer doelstellingen niet behaald worden.
4 Op basis van welke argumenten participeert de gemeente in de verbonden partijen?	<ul style="list-style-type: none"> / De doelstellingen van de verbonden partijen dragen bij de doelen die gemeente zich heeft gesteld. / De organisatievorm is adequaat en ondersteunt de beoogde doelen van de gemeente met de samenwerking.
5 Hoe is het toezicht georganiseerd op verbonden partijen?	<ul style="list-style-type: none"> / De wijze waarop (ambtelijk) toezicht vorm krijgt is vastgelegd en eenvoudig overdraagbaar aan anderen indien een bepaalde medewerker wegvalt. / Het interne toezicht en de verantwoordingscyclus van de verbonden partij zijn op elkaar afgestemd.

<p>6 Hoe geeft het college invulling aan de relatie met de verbonden partijen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> / In de relatie met de verbonden partij heeft de gemeente (de raad) de 'pet bestuurder van een verbonden partij' gescheiden van de 'pet opdrachtgever'. / Het college heeft met iedere verbonden partij specifieke afspraken gemaakt ten aanzien van de taken en/of activiteiten (bv. in een prestatieovereenkomst). / Het college heeft met iedere verbonden partij specifieke afspraken gemaakt over de wijze, de frequentie en de inhoud van de verantwoordingsinformatie ten aanzien van de realisatie van doelen, taken en/of activiteiten. / De verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door de verbonden partij aan het college is conform deze afspraken. / Deze verantwoordingsinformatie gaat in op zowel financiële als inhoudelijke resultaten.
<p>7 Welke informatie ontvangt de raad ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen van de verbonden partijen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> / Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over verbonden partijen.
<p>8 Is de raad op basis van de informatie in staat vast te stellen of de taken efficiënt worden uitgevoerd?</p>	<ul style="list-style-type: none"> / De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de verbonden partij. / De timing en frequentie waarin de raad deze informatie ontvangt stelt hem in staat – indien noodzakelijk – tijdig in te grijpen.
<p>Normen over risicobeheersing</p>	
<p>9 Welke risico's loopt de gemeente en welke beheersmaatregelen heeft de gemeente getroffen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> / Verantwoordingsinformatie die de raad ontvangt gaat in op (eventuele) bestuurlijke en financiële risico's (direct en indirect). / Het college voert beheersmaatregelen uit.
<p>10 Welke exitmogelijkheden bestaan er bij de verschillende verbonden partijen en welke mogelijkheden tot sturing hierop heeft de raad bij het instappen of bij andere formele momenten?</p>	<ul style="list-style-type: none"> / De raad krijgt bij het aangaan van een overeenkomst of bij andere formele momenten inzicht in de exit-mogelijkheden

Bijlage 2. Bronnen

Interviews

Geïnterviewde(n)	Functie	Datum
L. Roolvink	Gemeentesecretaris	15 januari 2013
M. Kateman	Griffier	15 januari 2013
T. Vugts en H. Elsenaar	Wethouders	22 januari 2013
M. Mulder en H. Derksen	Hoofd bedrijfsvoering en controller	22 januari 2013
Dertien raadsleden in een groepsbijeenkomst	Raadslid	28 februari 2013

Documenten

Algemeen

- / Nota verbonden partijen, 10 oktober 2006
- / Financiële verordening
- / Programmabegrotingen 2010-2013 en Jaarrekeningen 2009 – 2011
- / Rapport rekenkamercommissie 'Gemeenschappelijke regelingen', november 2005
- / Accountantsverklaring 2010, 2011

Verbonden partijen

- / Ambtelijk samengesteld dossier per verbonden partij (de rekenkamercommissie heeft verzocht om gemeenschappelijke regeling of overeenkomst per verbonden partij, extra (prestatie)afsprakenkaders, raadsvoorstel bij aangaan verbonden partij, beleidskader, verantwoordingsdocumenten over 2011 en eventuele vertaling/oplegger van college daarbij, overige informatievoorziening aan raad en documenten over raadsbehandeling)

Bijlage 3. Overzicht verbonden partijen en samenwerkingsverbanden

Verbonden partijen

- / Bank Nederlandse gemeenten
- / Werkvoorziening Midden Gelderland
- / Gelders Archief
- / Veiligheids- en Gezondheidsregio Midden-Gelderland
- / Gemeenschappelijke Regeling Onderwijszaken
- / Milieu Regio Arnhem (MRA)
- / Stadsregio Arnhem Nijmegen (KAN)
- / Euregio Rijn/waal
- / Alliander
- / Stichting Samenwerkingsverband Glasvezelnetwerk Arnhem (SSGA)
- / Omgevingsdienst Regio Arnhem (ORA)

Overige samenwerkingsverbanden³⁰

Brandweer:

- / Brandweer Rijn-IJssel

Inwonerszaken:

- / Regiotaxi
- / WMO aanbesteding

Bedrijfsvoering:

- / Interimpool bedrijfsvoering
- / Intergemeentelijk subsidiebureau
- / Overeenkomst Rheden Rozendaal

Maatschappelijke zaken:

- / Bibliotheek Veluwezoom
- / Vivare
- / Regionale nota Volksgezondheid
- / Convenant Backoffice centrum Jeugd en Gezin
- / Convenant aanpak jongerenoverlast
- / Convenant buurtbemiddeling
- / Convenant veiligheidshuis regio Arnhem
- / Convenant Burgernet

³⁰ Overzicht aangeleverd door gemeente Rheden

Bijlage 4. Overzicht van samenwerkingsvormen

Op basis van de VNG handreikingen 'Samenwerking op basis van de WGR' (2008) en 'Grip op samenwerking' (2012) zijn de onder genoemde voor- en nadelen van samenwerkingsvormen te onderscheiden. Onderstaande opsomming is niet uitputtend, maar schetst de veel voorkomende samenwerkingsvormen

Samenwerkingsvorm	Kenmerken	Voordelen	Nadelen
Gemeenschappelijke Regelingen (GR)	Er bestaan vier vormen van gemeenschappelijke regelingen: / Openbaar lichaam / Gemeenschappelijk orgaan / Centrumgemeente / Regeling zonder meer	+ Meer mogelijkheid tot sturing voor raad dan in het geval van vennootschap of stichting + Grote betrokkenheid van de gemeente	- Mogelijk hoge kosten gepaard met uittreding - Soms als bureaucratisch ervaren - Risico van problematiek van 'dubbele petten' college/raad in rol van opdrachtgever en eigenaar - Deelnemers (vaak gemeenten) hebben ieder eigen belangen - Risico dat regionale diensten ver weg komen te staan van gemeente
	<i>Openbaar lichaam</i> / Meest gebruikte en zwaarste vorm van GR / Enige vorm met rechtspersoonlijkheid / Bestuur bestaat uit een Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur	+ Werknemers blijven ambtenaren + Het openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid + Vrijwel alle taken kunnen in deze vorm aan de regeling worden overgedragen	- Voor uitvoerende taken soms te zwaar
	<i>Gemeenschappelijk orgaan</i> / Beperkte rechtspersoonlijkheid / Regelgevende bevoegdheden kunnen niet gedelegeerd worden / Heeft één bestuur	+ Het is een minder zware variant dan het openbaar lichaam	- Een gemeenschappelijk orgaan heeft zeer beperkte rechtspersoonlijkheid - Kan geen eigen personeel in dienst nemen - Er kunnen geen regelgevende bevoegdheden gedelegeerd worden.
	<i>Centrumgemeente</i> / Er is sprake van het mandateren	+ De constructie is relatief gemakkelijk te	- Gemeenten zijn niet snel geneigd hun bestuurlijke bevoegdheden in handen

	van bestuursbevoegdheden door het ene gemeentebestuur aan het andere.	organiseren: er hoeft geen regiodienst te worden opgezet	te geven van het bestuur van een andere gemeente
	<i>Regeling zonder meer</i> / Lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten / Wordt in werking gesteld door een overeenkomst tussen gemeenten	+ Gemeenten kunnen binnen de kaders van de Wgr bestuursafspraken maken; de samenwerking blijft zo publiekrechtelijk	- De regeling biedt gemeenten beperkte mogelijkheden.
Vennootschappen (naamloos en/of besloten)	/ Wordt opgericht met het doel winst te maken voor de aandeelhouders / Een vennootschap heeft een rechtspersoonlijkheid / kan zelfstandig optreden in het maatschappelijk verkeer, contracten aangaan en eigen personeel in dienst hebben / Het belangrijkste orgaan is de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). / De dagelijkse leiding van een vennootschap berust bij het bestuur / Bij een BV zijn aandelen niet vrij overdraagbaar, bij een NV wel	+ Mogelijkheid om meer bedrijfsmatig te werken + In het geval van groei van de onderneming komt dit voor het aandeel van de gemeente ook ten goede van de gemeente + Aandeelhouders dragen het risico (kan ook nadeel zijn)	- Mogelijkheid tegenstrijdige belangen - Het publieke belang van de gemeente en het belang van de vennootschap vallen niet altijd samen - Stemrecht beperkt tot percentage aandelen dat de gemeente bezit - Minder grip op de uitvoering - Aandeelhouders dragen het risico
Stichtingen	/ Wordt opgericht om een bepaald doel te realiseren, door middel van de inzet van haar vermogen, geen winstoogmerk. / Kan eenvoudig, bij notariële akte worden opgericht. / Vaak gebruikt om geoormerkt geld adequaat te besteden onder leiding van een zelfstandig bestuur / Kent geen leden, het bestuur hoeft alleen verantwoording af te leggen over het behalen van het doel.	+ Eenvoudig op te richten + Relatief lage kosten	- Vanuit de wet is geen verantwoordingsmechanisme vastgelegd - Minder grip op uitvoering - Stichting is onafhankelijk en beredeneert in principe vanuit een eigen belang
'PPS-constructies' ('vrijere' constructies van publiek-private)	/ Betreft een samenwerking tussen de gemeente en één of meer private partijen / De gemeente bemoeit zich minder	+ Creëren van synergie en samenwerkingsvoordeel door gebruik te maken	- Mogelijkheid van tegenstrijdige belangen - Minder grip op de uitvoering

samenwerking, bv. in allianties, convenanten etc.)	met de uitvoering en stuurt vooral op het gewenste einddoel (de 'output')	van denk- en innovatiekracht van de markt + Door bijdragen van de verschillende partijen kunnen projecten tot stand komen die gemeente individueel niet kon realiseren (katalysatorfunctie) + Risicospreiding	
--	---	---	--

Onderscheid tussen publiek- en privaatrechtelijke samenwerking

De Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) biedt een belangrijk wettelijk kader voor publiekrechtelijke samenwerking. De Wgr beschrijft de inrichting van de samenwerking en is gebaseerd op het publiek recht, het overheidsrecht zagezegd. Deze wet kent verschillende vormen van samenwerking, zoals een centrumgemeente-constructie of een gemeenschappelijk orgaan. Een veelgebruikte variant is het openbaar lichaam. Dit is een publieke rechtspersoon die bijvoorbeeld personeel in dienst kan nemen, contracten kan afsluiten en wordt bestuurd door een algemeen bestuur en dagelijks bestuur. Voorbeelden hiervan zijn Presikhaaf, de Stadsregio en de Veiligheidsregio. Samenwerking op basis van de Wgr wordt in het algemeen voor onbepaalde tijd aangegaan. Publiekrechtelijke samenwerking is per definitie inkomensbestedend en maakt dus geen winst.

Privaatrechtelijke samenwerking gaat vaak uit van deelname in c.q. oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon, zoals een naamloze vennootschap, vereniging of een stichting. Voorbeelden zijn Alliander of de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) . Daarnaast kunnen partijen een contract sluiten. Een privaatrechtelijk samenwerking mag inkomensgenererend zijn en mag vanuit dat inkomen (winst) dividend uitkeren. Dit komt vooral voor bij nutsbedrijven, maar ook de BNG heeft in het verleden dividend uitgekeerd. Ook als een gemeente als overheid optreedt, kan zij ter behartiging van een (semi-)publiek belang handelen of samenwerken op privaatrechtelijke grondslag. Ook wordt veelal voor de private vorm gekozen in het geval, gezien de aard van de activiteiten, de uitvoering op afstand van de overheid kan plaatsvinden, zoals distributie van energie door Alliander.

Bijlage 5. Best practices

Bepalen van sturingsarrangement

In aansluiting op aanbeveling 4 hieronder een uitwerking om een sturingsarrangement te bepalen. Bepaal als raad per verbonden partij een sturingsarrangement op basis van het scoren van onderstaande tien normen op een schaal van 1 tot 10. Eventueel kun je als raad meer gewicht toekennen aan bepaalde stellingen. Voor de twee thema's risico en invloed komt er een score uit, die de plek bepaalt die de verbonden partij krijgt in figuur 2.1 op de twee afzonderlijke assen.

Risico

- 1 Hoogte van de financiële bijdrage van de gemeente.
- 2 Mate van aansprakelijkheid van de gemeente - financiële risico's.
- 3 Mate waarin de gemeente door deelname reputatie en imago schade kan lopen.
- 4 Mate waarin het bestuurlijke arrangement toezicht op goed bestuur mogelijk maakt.
- 5 Mate waarin de gemeente ook zelf participeert in AB en DB.

Invloed

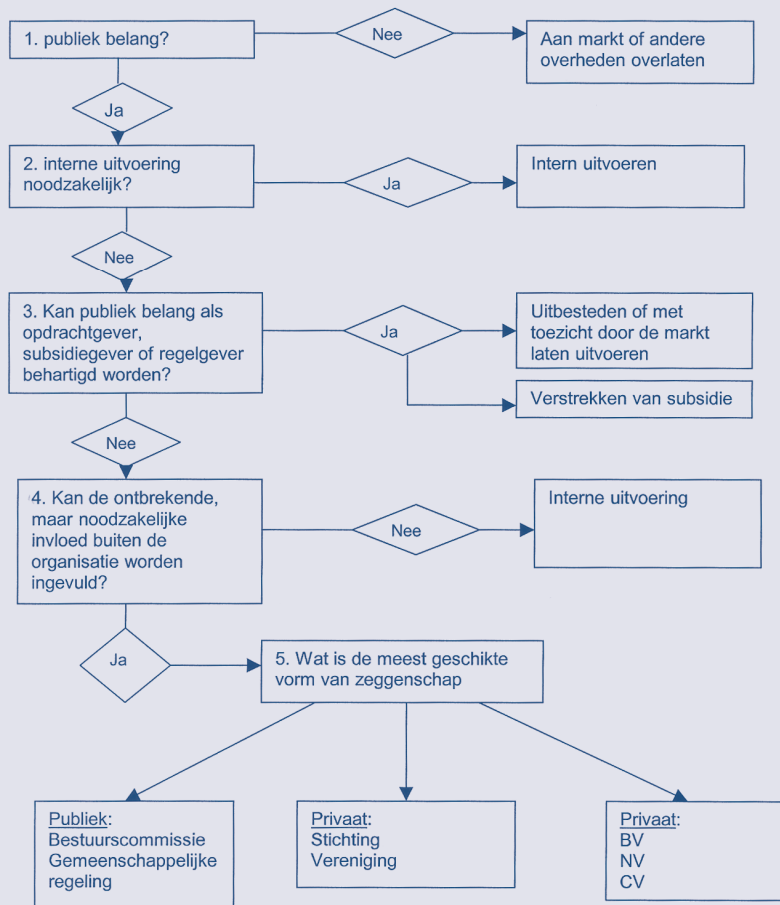
- 6 Mate waarin gemeente aparte prestatieafspraken kunnen maken met verbonden partij.
- 7 Mate van beleidsrijkheid van het beleidsterrein waarop verbonden partij betrekking heeft.
- 8 Mate waarin de raad bevoegd is ten opzichte van het college (en daarmee ten opzichte van verbonden partij) zijn gevoelen kenbaar te maken.

Voorbeeld afwegingskader (beslisboom)³¹

7 Besliskader aangaan van deelnemingen

De vraag of de gemeente in voorkomende gevallen een deelneming aan wil gaan, kan worden ondersteund met behulp van een besliskader. Dit kader vormt een handreiking. Het is geen digitaal instrument dat onafwendbaar tot een bepaalde keuze moet leiden. Een keuze voor een deelneming zal in bijna alle gevallen een politieke keuze moeten zijn. Overigens kan het besliskader een zelfde rol spelen bij de evaluatie die periodiek bij het bezit van deelnemingen past. Bij een dergelijke heroverweging zal bijvoorbeeld kunnen blijken dat een belang, dat bij het aangaan van een deelneming als publiek werd gezien, inmiddels niet meer van toepassing is. Ook zou kunnen blijken dat weliswaar een publiek belang nog steeds aan de orde is, maar dat dat in een andere vorm kan plaatsvinden. In beide gevallen zou tot afstoting van de deelneming besloten kunnen worden.

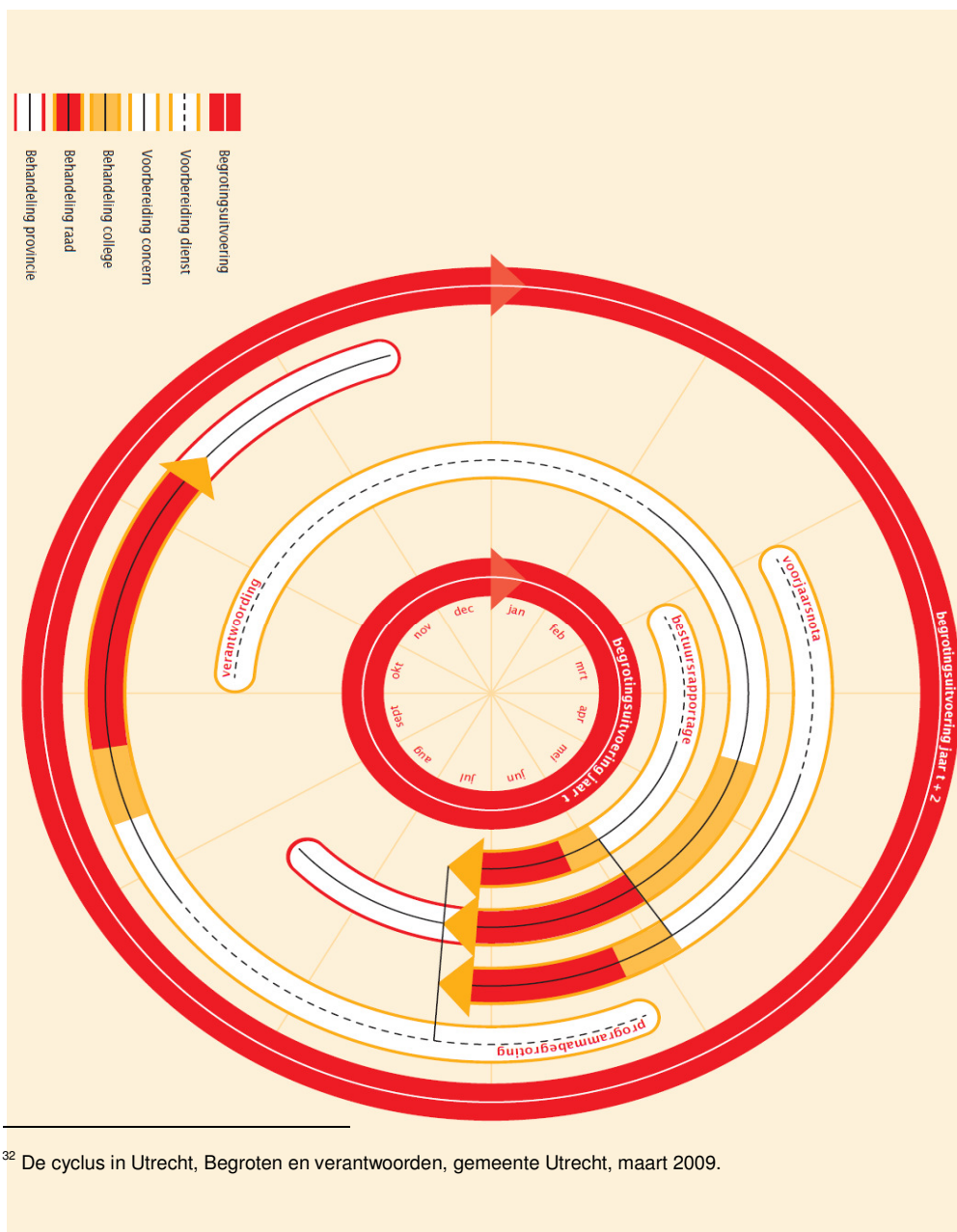
Het besliskader kent de volgende stappen:



³¹ Deelnemingenbeleid gemeente Delft 2006, p.24

Voorbeeld grafische vormgeving koppeling planning-en-controlcyclus en vergaderschema³²

Voor een idee voor de vormgeving en uitwerking van de aansluiting van de planning-en-controlcycli van verbonden partijen op de (voorbereiding van de) planning-en-controldocumenten van de gemeente en het vergaderschema van de gemeenteraad, is onderstaande weergave opgenomen. In onderstaande figuur staat een overzicht van een planning-en-controlcyclus van de gemeente Utrecht. Dit maakt inzichtelijk waar de verantwoordingsdocumenten van de verbonden partij op kunnen aansluiten en waar de raad bij uitstek de kaderstellende en controlerende rol kan benutten.



³² De cyclus in Utrecht, Begroten en verantwoorden, gemeente Utrecht, maart 2009.