

Rapport

STURING EN CONTROLE VERBONDEN PARTIJEN

Rekenkamercommissie Midden-Drenthe

Voorwoord

In 2014 heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Midden-Drenthe besloten een onderzoek in te stellen naar de vraag hoe de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende functie met betrekking tot gemeentelijk beleid, dat door andere partijen wordt uitgevoerd (de z.g. verbonden partijen) vorm geeft. Tevens of er op dit gebied verbeteringen mogelijk zijn, zodat de raadsleden hun taak goed kunnen uitoefenen.

De focus van dit onderzoek ligt sterk op de rol van de raad. Het gaat er met name om dat het onderzoek handvatten oplevert voor de controle en kaderstelling bij bestaande en nieuwe samenwerkingsverbanden.

Het onderzoek is uitgevoerd door het externe onderzoeksbureau I&O-research te Enschede. Omdat het rapport gelezen en gebruikt kan worden als handleiding bij (nieuwe) verbonden partijen, is er voor gekozen om het rapport niet op te delen in een bestuurlijk rapport én een rapport van bevindingen. Bijlage 5 toont de bestuurlijke reactie. De rekenkamer dankt het college voor hun constructieve reactie.

Onze dank gaat verder in het bijzonder uit naar de overige betrokkenen die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit onderzoek, waaronder ambtenaren en medewerkers van verbonden partijen.

De tijd tussen het besluit het onderzoek uit te voeren en het moment dat dit rapport aan de raad wordt aangeboden is (te) lang geweest. Hiervoor zijn verschillende oorzaken te noemen, waaronder de ernstige ziekte van de externe projectleider. De uitvoering werd daardoor anders dan was voorzien.

Desondanks denken wij een resultaat te presenteren waar de gemeente haar voordeel mee kan doen. Niet alleen nu, maar vooral ook in de toekomst als leidraad bij discussies over (nieuwe) verbonden partijen.

Wij wensen u daarbij veel wijsheid toe.

De rekenkamercommissie van de gemeente Midden-Drenthe.
Harry Zomer, voorzitter.

Beilen, 1 juli 2015

Rapport
**STURING EN CONTROLE
VERBONDEN PARTIJEN**

Rekenkamercommissie Midden-Drenthe
Mei 2015

COLOFON

Uitgave

I&O Research
Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede

Datum

Mei 2015

Opdrachtgever

Rekenkamercommissie Midden-Drenthe

Auteur(s)

Wouter Andringa
Gijs Jan Visser
Jaap Bouwmeester
Rob van de Peppel



INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	10
1.1	Achtergrond.....	10
1.2	Onderzoeksdoel	10
1.3	Methode.....	11
1.4	Leeswijzer	11
2.	Algemeen kader.....	13
2.1	Deelname in een verbonden partij	13
2.2	Verantwoordelijkheden college en Raad	13
2.3	Risico's bij verschillende vormen van verbonden partijen.....	14
2.4	Succesfactoren als toetsingskader	15
3.	Foto van verbonden partijen gemeente Midden-Drenthe	19
3.1	Beleidskader	19
3.2	Gemeenschappelijke regelingen	19
3.3	Ontwikkelingen	22
4.	Organisatie en uitvoering	25
4.1	Inleiding.....	25
4.2	Beleidskader verbonden partijen	25
4.3	Afspraken met verbonden partijen.....	25
4.4	Informatievoorziening aan de raad	26
4.5	Actieve rol van de gemeenteraad	27
4.6	Ambtelijke ondersteuning	28
4.7	Evaluatie en verantwoording	28
4.8	Scheiding van taken en rollen	29
4.9	Mogelijkheid voor maatwerk	29
5.	Conclusies en aanbevelingen	32
5.1	Algemeen beeld	32



5.2	Belangrijkste bevindingen en conclusies	32
5.3	Lessen voor de toekomst (aanbevelingen)	34
Bijlage 1. Lijst met geïnterviewde personen		37
Bijlage 2. Literatuurlijst		38
	Documenten gemeente Midden-Drenthe	38
	Documenten gemeenschappelijke regelingen Midden-Drenthe.....	38
	Overige bronnen.....	39
	Rekenkamerrapporten verbonden partijen	39
Bijlage 3. Handreiking Verbonden Partijen		41
Bijlage 4. Checklist verbonden partijen voor nieuwe raadsleden		44
Bijlage 5. Bestuurlijke reactie college op rapport Sturing en controle Verbonden Partijen		45



HOOFDSTUK

Inleiding

1. Inleiding

Dit onderzoek naar verbonden partijen in Midden-Drenthe is uitgevoerd door I&O Research in opdracht van de Rekenkamercommissie Midden-Drenthe.

1.1 Achtergrond

De afgelopen jaren zijn - niet alleen in Drenthe - onder andere door decentralisaties meer en grotere samenwerkingsverbanden ontstaan. De verwachting is dat deze trend zal doorzetten. Niet alleen door de decentralisaties in het sociale domein, maar ook doordat veel gemeenten de laatste jaren de voorkeur geven aan gemeentelijke samenwerking boven herindeling.

Gemeenten krijgen hierdoor steeds vaker te maken met beleid dat wordt uitgevoerd door zogenaamde verbonden partijen. Dit zijn privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties, waarin de gemeente zowel een bestuurlijk als financieel belang heeft. Verbonden partijen voeren beleid uit in opdracht van de gemeente waaraan zij 'verbonden' zijn. De gemeenteraden blijven grotendeels verantwoordelijk voor het halen van de beleidsdoelen. De controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad moet ook worden ingevuld richting verbonden partijen.

Dit blijkt in de praktijk vrij lastig. Uit verschillende rekenkameronderzoeken naar dit onderwerp komt naar voren dat raden onvoldoende sturen op lange termijn doelen en evenmin op korte termijn prestaties. Dit komt door tijdgebrek van raadsleden en gebrek aan (financiële) kennis, waardoor raadsleden onvoldoende op de hoogte zijn van begrotingen en doelstellingen van verbonden partijen¹. De vraag is dan ook in hoeverre de gemeenteraad deze taken op goede wijze kan uitvoeren.

1.2 Onderzoeksdoel

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke sturingsinstrumenten heeft de gemeenteraad om haar kaderstellende en controlerende rol uit te voeren voor beleid dat belegd is bij verbonden partijen en waarvoor de gemeente(raad) (publieke) verantwoording schuldig is?

En dit zijn de deelvragen:

Welke lessen kunnen worden getrokken uit de ervaringen van andere gemeenten met verbonden partijen?

Wat is de inhoud van het beleid van Midden-Drenthe inzake verbonden partijen?

Met welke bestaande verbonden partijen werkt Midden-Drenthe op dit moment samen en met welke nieuwe verbonden partijen zal de komende jaren mogelijk samenwerking ontstaan?

Hoe wordt het beleid inzake verbonden partijen in de praktijk uitgevoerd?

De focus van dit onderzoek ligt sterk op de rol van de raad. Het gaat er dan ook met name om dat het onderzoek handvatten oplevert voor de controle en kaderstelling bij bestaande en nieuwe samenwerkingsverbanden. Daarnaast is er voor gekozen om dit onderzoek voornamelijk te richten op de actieve verbonden partijen (in alle gevallen gemeenschappelijke regelingen) waarin de gemeente de uitvoering van gemeentelijke taken heeft belegd. Deze keuze heeft de gemeente Midden-Drenthe ook gemaakt bij het opstellen van de Nota Verbonden Partijen 2008-2010.

¹ Zie bijvoorbeeld Delftse Rekenkamer, *Verbonden partijen, een onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen*, Delft, 2013, p. 81.

1.3 Methode

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van interviews en documentanalyse. De documentanalyse bestond uit een literatuuronderzoek en analyse van beleidsstukken van de gemeente Midden-Drenthe en zijn verbonden partijen.

In het literatuuronderzoek zijn de belangrijkste aanbevelingen voor gemeenteraden uit 28 rekenkameronderzoeken naar verbonden partijen uit heel Nederland verzameld. Alle aanbevelingen uit deze rapporten zijn hiervoor ingedeeld in een zevental typen en gewaardeerd met een score op basis van de relevantie voor de onderzoeksvraag: de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Voor de beleidsanalyse hebben we gebruik gemaakt van een uitgebreid dossier dat beschikbaar gesteld is door de Rekenkamercommissie Drenthe, deels ontvangen is van de geïnterviewde personen en deels opgehaald is van de digitale archieven van de gemeenten Midden-Drenthe, Hoogeveen en Emmen.

Daarnaast zijn er in het totaal 9 interviews gehouden met betrokken ambtenaren, raadsleden en directieleden van verbonden partijen (zie bijlage 1). Verder is een interview gehouden met de wethouder financiën die vanuit die hoedanigheid betrokkenheid heeft met alle verbonden partijen en tevens ervaring heeft als bestuurslid (en plaatsvervangend bestuurslid) van een gemeenschappelijke regeling van Midden Drenthe.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het algemeen kader van verbonden partijen op basis van de uitkomsten van het literatuuronderzoek. In hoofdstuk 3 wordt het beleidskader en de verbonden partijen, c.q. gemeenschappelijke regelingen van Midden-Drenthe beschreven. In hoofdstuk 4 wordt de uitvoering van het beleidskader getoetst aan het algemeen kader en de eigen beleidsvoornemens. Het rapport eindigt met het hoofdstuk conclusies en aanbevelingen.

HOOFDSTUK

Algemeen kader

2. Algemeen kader

Dit hoofdstuk bevat het algemene kader van dit onderzoek. Achtereenvolgens gaan we in op de redenen waarom gemeenten er voor kiezen om deel te nemen in een verbonden partij (paragraaf 2.1), wat de verantwoordelijkheden van college en Raad zijn ten aanzien van verbonden partijen (2.2) en met welke typen risico's gemeenten te maken kunnen krijgen bij deelname in een verbonden partij (2.3).²

2.1 Deelname in een verbonden partij

Verbonden partijen zijn organisaties waarin de gemeente zowel een bestuurlijk als financieel belang heeft (art. 1 BBV onder b).³ Met deelname beoogt de gemeente om een doelstelling van de gemeente te realiseren. Deelname is daarmee een alternatief voor het zelf uitvoeren van gemeentelijke taken, of het uitbesteden van deze taken aan een derde partij. Motieven voor deelname kunnen onder andere zijn:

1. Efficiëntie: kostenvoordeel door bundeling activiteiten/inkoop/capaciteit.
2. Risicospreiding: delen van (financiële) risico's met andere gemeenten.
3. Kennisvoordeel: gebruik maken van elkaars kennis en expertise.
4. Bestuurlijke kracht/effectiviteit: deelnemers staan samen sterker.

Deelname aan een verbonden partij kan ook verplicht zijn, zoals bij de veiligheidsregio's (art. 9 Wvr).

Er kleven ook nadelen aan het onderbrengen van gemeentelijke taken in een verbonden partij:

1. Afstand: informatievoorziening en beïnvloedingsmogelijkheden zijn minder vanzelfsprekend, 'de lijntjes zijn langer'.
2. Zeggenschap: in een verbonden partij wordt de bestuurlijke zeggenschap gedeeld met andere partijen, bij zelf uitvoeren en uitbesteden is dit niet het geval.
3. Dubbele rol bestuurders: doel van deelname in een verbonden partij (rechtspersoon) is het dienen van een publiek belang, maar als bestuurder/eigenaar van deze rechtspersoon behoort men de belangen van de organisatie te dienen. Deze zullen niet altijd volledig overeen komen.

2.2 Verantwoordelijkheden college en Raad

Het college voert uit; de Raad stelt kaders en controleert. In het kader van verbonden partijen betekent dit het volgende (zie figuur 1):

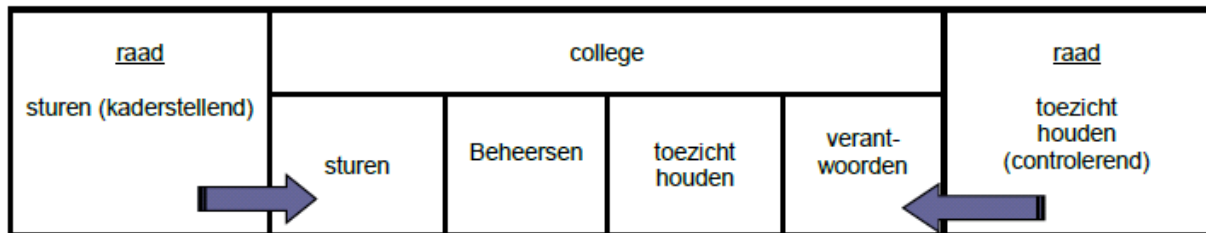
1. Verbonden Partijen zijn primair de verantwoordelijkheid van het college. De beslissing tot deelname, alsook de aansturing van de verbonden partij zijn de verantwoordelijk van het college.
2. De Raad bepaalt bij elke verbonden partij of de taken die de partij gaat uitvoeren het openbaar belang van de gemeente dient, de raad verleent toestemming tot deelname.
3. De Raad wordt voorafgaand aan het besluit over deelname in een verbonden partij om wensen en bedenkingen gevraagd. Hierbij kan de raad kaders stellen m.b.t. doelen, evaluatie, informatie-behoefte, risico's e.d.
4. Wanneer de (deelname in een) verbonden partij gerealiseerd is, bewaakt het college de uitvoering en stuurt bij, de Raad controleert het college.

² Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag (2013) *Verbonden Partijen gemeente Den Haag - Beheersing en toezicht*

³ BBV: *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*.

Figuur 1

Verantwoordelijkheden van college en Raad (bron: Rekeningencommissie Den Haag 2013, p. 8)



2.3 Risico's bij verschillende vormen van verbonden partijen

Besturen gaat altijd gepaard met risico's, of taken nu door de gemeente zelf worden uitgevoerd, worden uitbesteed of worden ondergebracht in een verbonden partij. Aangezien er bij verbonden partijen altijd sprake is van zowel een financieel als een bestuurlijk belang, zijn er ook financiële en bestuurlijke risico's. Daarnaast zijn er risico's verbonden aan de organisatie zelf.

1. Risico van doelrealisatie: de gemeentelijke doelstelling wordt niet gehaald.
2. Financieel risico: de gemeente is deels of geheel aansprakelijk voor exploitatietekorten en/of onvoorziene uitgaven.
3. Bestuurlijk/organisatorisch risico: het (gezamenlijk) sturen en beheersen van een externe organisatie is lastiger dan van een afdeling binnen de eigen organisatie, bestuurders kunnen geconfronteerd worden met strijdige verantwoordelijkheden.

De keuze voor een bepaalde rechtsvorm heeft gevolgen voor de risico's verbonden aan deelname:

1. In een stichting is het risico beperkt tot de middelen die aan de stichting worden toegewezen. De gemeente zit in principe niet in het bestuur van de stichting, maar dit is wel mogelijk. Bestuursleden van een stichting zijn aansprakelijk voor onbehoorlijk bestuur. Sturing door de gemeente verloopt voornamelijk via de subsidieverordening.
2. In een vennootschap of PPS loopt de gemeente risico over het geïnvesteerde vermogen. Bestuurlijke/organisatorische risico's zijn hoger dan bij een stichting aangezien de gemeente de schijn van belangenverstrengeling moet voorkomen. Aan de andere kant is de invloed van de gemeente beperkt door het bezit van slechts een gedeelte van de aandelen en doordat ze geen directe bestuurlijke invloed hebben.
3. Bij een gemeenschappelijke regeling is de gemeente volledig financieel aansprakelijk voor alle tekorten en/of schulden van de organisatie, naar rato van het belang. Omdat het bij deze rechtsvorm de gemeente wel zitting heeft in het bestuur van de organisatie kunnen bestuurders te maken krijgen met het dubbele petten probleem, anderzijds kan de gemeente wel meer controle uitoefenen op de organisatie dan bij de private rechtsvormen. Hierbij dient er te worden opgemerkt dat een gemeenschappelijke regeling een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur heeft met een monistische structuur: leden van het dagelijks bestuur hebben ook zitting in het algemeen bestuur. Wanneer met een gemeenschappelijke regeling hetzelfde resultaat kan worden gehaald als met een privaatrechtelijke vorm, heeft de gemeenschappelijke regeling de voorkeur.

Als de rechtsvorm is gekozen dan is het beperken van risico's verder een kwestie van 'good governance', daarover gaat de rest van dit onderzoek.

2.4 Succesfactoren als toetsingskader

Er is al het nodige onderzoek gedaan naar het functioneren van verbonden partijen. I&O Research heeft recent een literatuuronderzoek uitgevoerd aan de hand van 28 lokale rekenkamerrapporten naar de ervaringen van uiteenlopende gemeenten met verbonden partijen (zie literatuurlijst, pag. 34). Deze inventarisatie heeft tevens geresulteerd in een database met in totaal 227 aanbevelingen gericht op het verbeteren van de relatie tussen de gemeente en verbonden partijen. Hier zaten zowel zeer specifieke als meer algemeen toepasbare aanbevelingen bij. We gebruiken deze inzichten als toetsingskader voor het onderzoek naar de relatie met verbonden partijen in Midden-Drenthe.

De aanbevelingen zijn ingedeeld in acht typen respectievelijke betrekking hebbend op:

1. Beleidskader voor verbonden partijen.
2. Afspraken met verbonden partijen.
3. Informatievoorziening aan de gemeenteraad.
4. Actieve opstelling gemeenteraad.
5. Ambtelijke borging en ondersteuning.
6. Evaluatie en verantwoording.
7. Scheiding van taken en rollen.
8. Mogelijkheid voor maatwerk.

Beleidskader voor verbonden partijen

Een actueel beleidskader is van meerwaarde wanneer daarin duidelijk wordt gemaakt onder welke voorwaarden en omstandigheden de gemeente wil gaan samenwerken met een (nieuwe) verbonden partij. Het beleidskader fungeert daarmee als afwegingskader voordat de samenwerking daadwerkelijk van start gaat. In een dergelijk afwegingskader moet in elk geval aandacht zijn voor:

- A Wanneer (onder welke omstandigheden) wil de gemeente samenwerken? Wat is de achtergrond van de samenwerking?
- B Wanneer (of onder welke omstandigheden) wordt een samenwerking beëindigd, of wil de gemeente uit de bestaande samenwerking treden? Dit kunnen zowel maatschappelijke omstandigheden zijn, bijvoorbeeld omdat de concrete aanleiding voor de samenwerking zich niet langer voordoet, als omstandigheden die voortvloeien uit de samenwerking zelf, zoals het niet langer (kunnen) nakomen van gemaakte afspraken of een niet langer toereikende financiering.
- C Wanneer wordt welke samenwerkingsvorm gekozen?
- D Hoe is de sturing en controle door de gemeenteraad vormgegeven?

Het beleidskader, bijvoorbeeld in de vorm van een Nota verbonden partijen, geeft invulling aan de wensen van de Raad ten aanzien van deelname in verbonden partijen en biedt structuur voor het overwegen/evalueren van de deelname in een verbonden partij.

Afspraken met verbonden partijen

Wanneer het komt tot de keuze voor een verbonden partij zijn duidelijke procedureafspraken noodzakelijk. Veelal worden deze vastgelegd in een overeenkomst met een verbonden partij. Het gaat onder meer over het nakomen van statutaire verplichtingen, zoals het tijdig toesturen van de begroting en jaarrekening.

Duidelijke afspraken met de verbonden partij zijn vooral van belang voor de verantwoordelijkheden van het college: sturen, beheersen, toezicht houden en controleren van de verbonden partij, maar ook om de Raad inzicht te kunnen bieden in de manier waarop het college deze verantwoordelijkheden uitvoert. Alleen dan kan de gemeenteraad haar controlerende en toezichthoudende taken adequaat vervullen.

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

De gemeenteraad moet tijdig en volledig worden geïnformeerd over bijzondere ontwikkelingen aangaande de overeenkomst met de verbonden partij(en). Verwachtingen rondom deze specifieke informatieplicht kunnen worden vastgelegd in een afsprakenkader voor zowel de griffie als de Raad. Verder moeten gemeenteraden zo vroeg mogelijk betrokken worden bij op komst zijnde belangrijke wijzigingen (in de overeenkomst) met/bij verbonden partijen, zodat wordt voorkomen dat zij in het besluitvormingsproces 'voor het blok' worden gezet. Tot slot moeten gemeenteraden direct worden geïnformeerd over financiële risico's of verplichtingen die zich buiten de reguliere informatiecycclus (begroting en/of jaarrekening) voordoen.

Als binnen de verantwoordelijkheden van het college ten aanzien van een verbonden partij (sturen, beheersen, toezicht houden, controleren) blijkt dat er moet worden bijgestuurd (beleidsmatig of financieel) moet de Raad hiervan op de hoogte worden gehouden.

Actieve opstelling gemeenteraad

Uiteraard is het belangrijk dat er vooraf goede afspraken worden gemaakt over de informatievoorziening over de overeenkomst met de verbonden partij(en) aan de gemeenteraad. Dat neemt niet weg dat de gemeenteraad zelf ook een actieve rol moet nemen. Bijvoorbeeld door proactief om informatie te vragen, te letten op zogenaamde 'early warnings' bij het uitvoeren van de controlerende taak. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de (te) late aanlevering van stukken, veel personele wisselingen en interim-directeuren of -bestuurders bij de verbonden partij, die ook lang in functie blijven. Als dergelijke waarschuwingssignalen zich voordoen: neem ze serieus en verscherp de aandacht voor de verbonden partij.

Ambtelijke borging en ondersteuning

Om de organisatorische risico's die voortkomen uit afstand met verbonden partijen te beperken, dienen de informatievoorziening en communicatielijnen tussen gemeente en de verbonden partij helder en overzichtelijk te zijn. Wijs op ambtelijk niveau een functionaris of afdeling aan die de rapportages van de verbonden partijen beoordeelt. Hierbij dient expliciete aandacht te worden besteed aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen. Wijs ook één functionaris aan die het totale overzicht heeft over de verbonden partijen. Deze is dan ook verantwoordelijk voor de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting en jaarrekening van de gemeente.

Evaluatie en verantwoording

Bij 'good governance' van verbonden partijen horen periodieke (bijvoorbeeld eens per vier jaar) evaluaties van de relatie met alle verbonden partijen. Is de overeenkomst nog actueel? Moeten er zaken worden aangepast? Hoe is de samenwerking verlopen? Zijn er eventuele leerpunten? Deze eventueel vastleggen of bespreken met verbonden partij, de gemeenteraad of andere betrokkenen. Andere zaken die in een evaluatie aan de orde zouden kunnen komen zijn: uitwisseling van informatie, de (bestuurlijke) samenwerkingsrelatie, doelbereiking en efficiency.

Scheiding van taken en rollen

De gemeente, en dan met name het collegelid dat zitting heeft in het algemeen bestuur van een verbonden partij, heeft een dubbelrol binnen een verbonden partij. De gemeente is tegelijk (mede)-eigenaar en afnemer. Het collegelid dient het gemeentelijke publieke belang te verdedigen waarvoor de deelname te doen is, maar heeft ook verantwoordelijkheden als bestuurder van de organisatie. Deze belangen lopen niet altijd parallel. Bestuurders kunnen hierdoor in een bestuurlijke spagaat komen.

Een gemeente kan de rollen van afnemer en eigenaar deels van elkaar scheiden door de rol van eigenaar te laten vervullen door de afdeling financiën of de controller van de gemeente. De portefeuille van de betrokken wethouder loopt gelijk met het domein van de verbonden partij en wordt daarbij ondersteund vanuit de beleidsafdeling.

Mogelijkheid voor maatwerk

Een risico en mogelijk nadeel van verbonden partijen is dat de doelstellingen van een individuele gemeente niet (geheel) overeenkomen met de doelen en activiteiten van de verbonden partij/gemeenschappelijke regeling. Om dit risico te beperken is maatwerk een oplossing, zodat binnen de verbonden partij gemeenten afspraken kunnen maken over aanvullende dienstverlening. Hierbij staat het individuele gemeenten vrij om hier wel of niet aan deel te nemen zonder dat dit gevolgen heeft voor de formele overeenkomst. Op deze manier kan maatwerk worden geleverd dat voldoet aan de specifieke wensen en behoeften van elke deelnemende gemeente.

HOOFDSTUK

Foto Midden-Drenthe

3. Foto van verbonden partijen gemeente Midden-Drenthe

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van het beleidskader van de gemeente Midden-Drenthe met betrekking tot verbonden partijen (paragraaf 3.1), de gemeenschappelijke regelingen waarin Midden-Drenthe deelneemt (paragraaf 3.2) en de huidige ontwikkelingen rond (eventuele) nieuwe verbonden partijen (paragraaf 3.3). De informatie uit dit hoofdstuk komt uit de Nota Verbonden Partijen Midden-Drenthe 2008-2010, de programmabegroting van de gemeente Midden-Drenthe (2012, 2013 en 2014) en de beleidsbegrotingen van de gemeenschappelijke regelingen zelf.

3.1 Beleidskader

Het beleid van Midden-Drenthe inzake verbonden partijen is terug te vinden in de Nota Verbonden Partijen. In Midden-Drenthe is deze voor het laatst vastgesteld voor de periode 2008-2010. Criteria voor oprichting van een verbonden partij, vorm van samenwerking, wijziging of beëindiging van deelname worden expliciet niet geformuleerd (p. 9). De gemeente Midden-Drenthe maakt hiervoor steeds een individuele afweging.

De sturing van verbonden partijen wordt vormgegeven op de volgende aspecten (p. 4):

- Aan het realiseren van welke doelen uit de programmabegroting werkt de gemeenschappelijke regeling mee?
- Wat is het doel van de gemeenschappelijke regeling en welke taken voert zij uit?
- Welke afspraken heeft de gemeente gemaakt over resultaten, geld e.d.?
- Op welke manier is de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid belegd?

In de vorige en huidige raadsperiode is geen beleidskader voor verbonden partijen vastgesteld. Het voornemen van de Raad om minstens één keer per zittingsperiode een nota verbonden partijen vast te stellen (Nota verbonden partijen, p. 4) is derhalve niet geëffectueerd. De reden hiervoor is dat deze (eigen) verplichting in de vorige raadsperiode is vervallen. Zowel het college als de Raad achten het niettemin zinvol om de nota te actualiseren en opnieuw vast te stellen voor de komende periode.

3.2 Gemeenschappelijke regelingen

Aantal en omvang

De gemeente Midden-Drenthe nam in 2014 deel in vijf gemeenschappelijke regelingen te weten:

1. Alescon
2. het Recreatieschap
3. RUD Drenthe
4. de GGD
5. de Veiligheidsregio Drenthe (VRD)

Deze vijf gemeenschappelijke regelingen zijn opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de programmabegroting, met vermelding van het de gemeentelijke bijdrage.

Tabel 3.1. Gemeenschappelijke regeling van Midden-Drenthe en belangrijkste aspecten sturing

ORGANISATIE	PROGRAMMABEGROTING	DOELEN PB	GEMEENTELIJKE BIJDRAGE	VERANTWOORDELIJKE
Alescon	Werk en Inkomen	Re-integratiebeleid	383.485	G.H.M. Lohuis
Recreatieschap	Vrije tijd	Gemeentegrensoverschrijdend recreatie & toerisme	74.781	G.J.W. Bent
RUD Drenthe	Milieu	Alle milieutaken	764.210	T. Baas (wnd burgemeester)
GGD Drenthe	Zorg en Welzijn	Lokaal gezondheidsbeleid	986.526	G.J.W. Bent
VRD Drenthe	Veiligheid	Brandveiligheidsbeleid Rampenbestrijding en crisisbeheersing	1.554.582	T. Baas, (wnd burgemeester.)

Beknopte beschrijving

Hieronder volgt een korte beschrijving van de vijf gemeenschappelijke regelingen van Midden-Drenthe. Per regeling is aangegeven op welk beleidsprogramma deze betrekking heeft en wat de omvang is van de gemeentelijke bijdrage. De laatste twee (GGD Drenthe en de VRD Drenthe) zijn als casus nader bestudeerd om de uitvoering van gemeentelijke beleid door middel van gemeenschappelijke regelingen in de praktijk te kunnen beoordelen.⁴ De beschrijving van deze twee regelingen is daarom ook uitgebreider.

Alescon - programma Werk, deelprogramma Inkomen en Re-integratie

De uitvoering van het re-integratiebeleid (Wsw) is ondergebracht bij Alescon. Midden-Drenthe neemt hierin deel samen met Aa en Hunze, Assen, De Wolden, Hoogeveen en Tynaarlo. In de programmabegroting staan de doelstellingen van Midden-Drenthe met betrekking tot de Wsw, die worden uitgevoerd door Alescon, als volgt vermeld:

Zo veel mogelijk mensen van de wachtlijst plaatsen met de volgende prioritering:

- I. jongeren tot 27 jaar die begeleid kunnen en willen werken
- II. overige Wsw-geïndiceerden die begeleid kunnen en willen werken
- III. overige jongeren tot 27 jaar
- IV. overige geïndiceerden

Gemeentelijke bijdrage: € 383.485 begroot voor 2014 op het programma Werk. In principe wordt Alescon gefinancierd vanuit een rijksbijdrage voor de uitvoering van de Wsw, maar omdat de uitvoering van de Wsw niet kostendekkend is, betaalt de gemeente daarnaast een bijdrage in het exploitatietekort. Namens de gemeente Midden Drenthe zit de heer Lohuis in het bestuur van Alescon (vice-voorzitter).

Recreatieschap - programma Vrije tijd

Het Recreatieschap Drenthe is een samenwerkingsverband van de 12 Drentse gemeenten, aangevuld met de gemeente Ooststellingwerf. In het belang van toerisme (economische omzet in Drenthe ca. 1 miljard euro) is samenwerking en afstemming van essentieel belang. Het Recreatieschap richt zich dan ook op coördinatie, advisering en samenbundeling van het beleid van de gemeenten en het beheer van de provinciale routestructuren. Daarnaast werkt het Recreatieschap samen met organisaties als Marketing Drenthe, Tourist Info Drenthe en het Drents Internetplatform.

Gemeentelijke bijdrage: € 74.781 begroot voor 2014 (inclusief taakstelling) op het programma Vrije tijd.

⁴ De uitkomsten daarvan zijn terug te vinden in hoofdstuk 4.

De heer Bent zit namens de gemeente in het algemeen bestuur van het Recreatieschap, in het dagelijks bestuur zitten vertegenwoordigers van de gemeenten Aa en Hunze, De Wolden, Assen en Coevorden.

RUD Drenthe - programma Milieu

RUD Drenthe is een uitvoeringsorganisatie op het gebied van de milieuwetgeving, -regelgeving en -handhaving. Oprichting van de RUD Drenthe vloeit voort uit een package deal tussen Kabinet, het IPO, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen (GR RUD Drenthe, 2013). Deelnemers zijn de 12 Drentse gemeenten en de provincie Drenthe. Taken staan in de programmabegroting niet nader omschreven, wel in de tekst van de gemeenschappelijke regeling zelf. Het gaat om (art 3. RUD):

- Alle milieuvergunningverlening
- Alle milieumeldingen
- Alle milieutoezicht en handhaving
- Alle bodemtaken
- Alle milieuspecialismen

Gemeentelijke bijdrage: € 764.210 begroot voor 2014 op het programma Milieu. De heer Baas vertegenwoordigt Midden-Drenthe in het algemeen en dagelijks bestuur van RUD Drenthe, bij deze gemeenschappelijke regeling hebben dagelijks en algemeen bestuur dezelfde samenstelling.

GGD Drenthe - programma Zorg en Welzijn, deelprogramma WMO

De GGD Drenthe is de gezondheidsdienst van alle twaalf Drentse gemeenten, gevestigd te Assen. De huidige organisatie is voortgekomen uit een fusie van de GGD Zuidwest-Drenthe, de GGD Zuidoost-Drenthe en de GGD Noord en Midden Drenthe in 2002. De overwegingen voor fuseren destijds waren toenemende druk op de organisaties bij de uitvoering van regio overstijgende taken, consolideren van samenwerkingsrelaties die al waren ontstaan om het gebrek aan schaalgrootte te ondervangen, kwaliteitsverbetering door schaalvergroting en gelijktrekken schaal gezondheidsdienst met samenwerkingspartners (o.a. politie, brandweer en GGZ).

De GGD Drenthe voert voor de gemeente Midden-Drenthe de basisgezondheidszorg en de jeugdzorg uit binnen het lokaal gezondheidsbeleid. De doelstellingen van het gezondheidsbeleid worden in de programmabegroting van Midden-Drenthe verder niet gespecificeerd, maar staan uitgewerkt in de kadernota lokaal gezondheidsbeleid. De focus ligt op jong en oud in eigen omgeving, waarbij bevorderen van een gezonde leefstijl, verbeteren van psychosociaal welbevinden, bestrijden van sociaal en isolement en alcoholmisbruik belangrijke aandachtspunten zijn.

De doelstelling van de GGD Drenthe staat als volgt verwoord in de statuten van de gemeenschappelijke regeling: De GGD heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de publieke gezondheidszorg en de afstemming ervan met de curatieve gezondheidszorg en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. De taken zijn als volgt onderverdeeld:

- Basistaken: vloeien voort uit wettelijke verplichtingen (Wet publieke gezondheid)
- Additionele taken voor gemeenten: vrijwillig af te nemen, individueel maatwerk
- Additionele taken voor derden: bv. reizigersvaccinaties

De gemeentelijke bijdrage van Midden-Drenthe aan de GGD Drenthe is in het totaal € 986.526 voor 2014.

Dit bedrag is begroot op het programma Zorg en Welzijn en is opgebouwd uit: € 305.071 voor basisgezondheidszorg, € 301.243 voor jeugdgezondheidszorg 4-18 jaar en € 380.212 voor jeugdgezondheidszorg 0-4 jaar (voormalig Icare). Dit zijn allen basistaken die voortvloeien uit wettelijke verplichtingen. Daarnaast neemt de Midden Drenthe additioneel werk af de GGD voor de sturing van het gemeentelijke OGGZ netwerk overleg (voorzitten en secretaris).

De heer G.J.W. Bent neemt namens de gemeente Midden-Drenthe deel in het algemeen bestuur van de GGD Drenthe. Midden-Drenthe heeft geen zitting in het dagelijks bestuur, dat wordt gevormd door de gemeenten Assen, Emmen en De Wolden.

VRD Drenthe - programma Veiligheid, deelprogramma's Rampenbestrijding en Brandweer

De uitvoering van rampenbestrijding, crisisbeheersing en brandweer is in regionale samenwerking belegd bij de Veiligheidsregio Drenthe, gevestigd te Assen. De huidige organisatie is ontstaan om invulling te geven aan de Wet veiligheidsregio's van 2010. Het initiatief voor de integratie van de brandweertzorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening lag niet bij de gemeenten, maar bij het Rijk.

De beleidsdoelstellingen van de gemeente Midden-Drenthe waar de VRD aan bijdraagt zijn het brandveiligheidsbeleid en het beleid voor de rampenbestrijding. Beide vallen onder het programma veiligheid. Anders dan bij de GGD worden er voor de VRD wel algemene en operationele doelstellingen genoemd in de programmabegroting van Midden-Drenthe. Doel is dat de gemeentelijke organisatie is voorbereid op rampenbestrijding (crisismanagement) en dat het brandveiligheidsniveau voldoet aan landelijke, regionale en gemeentelijke normen.

Het takenpakket van de VRD bestaat uit vier pijlers:

- Algemeen: coördinatie van en (multidisciplinaire) voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing.
- Brandweer: o.a. preventie, preparatie, repressie en nazorg en het verlenen en controleren van gebruiksvergunningen.
- Geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio (GHOR): coördinatie, aansturing en regie van de geneeskundige hulpverlening bij rampen en crises.
- Meldkamer: in stand houden van een gemeenschappelijke meldkamer met de veiligheidsregio's Groningen en Fryslân.

De gemeentelijke bijdrage voor Midden-Drenthe is begroot op € 1.554.582 voor 2014. Dit bedrag is begroot op het programma Veiligheid. De afspraak is dat in 2015 de gemeentelijke bijdrage zal dalen tot € 1.469.234 als gevolg van bezuinigingen bij de brandweer. Afspraken over resultaten worden alleen in regionaal verband gemaakt, de gemeente Midden-Drenthe heeft geen overeenkomst voor de verrichting van facultatieve taken.

Waarnemend burgemeester T. Baas zit in het algemeen bestuur van de VRD namens de gemeente Midden-Drenthe. Het dagelijks bestuur van de VRD wordt gevormd door de burgemeesters van de gemeenten Emmen, Assen en Meppel.

3.3 Ontwikkelingen

In het afgelopen jaar zijn er twee nieuwe verbonden partijen bij gekomen waar de gemeente Midden-Drenthe in deelneemt: de Veiligheidsregio Drenthe en de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe.

Met de oprichting van de VRD zijn tegelijk twee gemeenschappelijke regelingen beëindigd, te weten de Hulpverleningsdienst Drenthe en de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR). De taken van deze twee regelingen zijn ondergebracht in de VRD.

Aanleiding voor de oprichting van de VRD was de Wet veiligheidsregio's (2010), waarin gebied, taken en organisatievorm zijn vastgelegd. De gemeenten hadden hierin weinig tot niets te kiezen. Oprichting van de RUD vloeit voort uit een package deal tussen Kabinet, het IPO, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen (GR RUD Drenthe, 2013). Bij deze gemeenschappelijke regeling hadden de gemeenten wel de vrijheid om schaal en rechtsvorm te bepalen. De gemeenten en de provincie hebben gekozen voor een gemeenschappelijke regeling omdat (p. 2):

- bij een publieke taak een publieke rechtsvorm past, zo zijn verantwoordingslijnen helder en is de samenwerking niet vrijblijvend
- met de samenwerking kennis, kwaliteit en capaciteit worden gebundeld
- samenwerking zal leiden tot kostenbesparingen voor de deelnemers

In de komende periode vinden de transities in het sociale domein plaats. De decentralisatie van de jeugdzorg, participatiewet en AWBZ brengen voor gemeenten grote veranderingen met zich mee, waarvoor regionale samenwerking in een of andere vorm wellicht wenselijk of noodzakelijk kan zijn. Het onderwerp transities is daarom meegenomen in de interviews met raadsleden, ambtenaren en de directie van de GGD. Geen van de geïnterviewde personen had de verwachting dat er door de transities nieuwe gemeenschappelijke regelingen zullen ontstaan. De voorkeur lijkt uit te gaan naar gezamenlijke inkoop wat betreft de jeugdzorg en Wmo.

HOOFDSTUK

Organisatie en uitvoering

4. Organisatie en uitvoering

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de uitvoering van beleid door middel van verbonden partijen getoetst op basis van de succesfactoren zoals gepresenteerd in paragraaf 2.4. Aan ieder cluster van succesfactoren is een paragraaf gewijd. Aan de hand van twee case studies, te weten GGD Drenthe en VRD Drenthe, is nagegaan in hoeverre de uitvoeringspraktijk in Midden-Drenthe hieraan voldoet.

4.2 Beleidskader verbonden partijen

De meerwaarde en betekenis van een beleidskader, bijvoorbeeld in de vorm van een Nota Verbonden Partijen, is dat de gemeente invulling kan geven aan de wensen ten aanzien van deelname in verbonden partijen. Tevens biedt een nota structuur voor het overwegen/evalueren van de deelname in een verbonden partij. Hiermee is een Nota Verbonden Partijen een belangrijk sturingsinstrument waarmee de Raad invulling kan geven aan haar kaderstellende rol.

Om de inhoud van de Nota Verbonden Partijen van Midden Drenthe – die niet meer geheel actueel is- te kunnen beoordelen kijken we naar vier belangrijke elementen waaraan een nota aandacht zou moeten schenken. Deze zijn:

1. Onder welke omstandigheden wil de gemeente samenwerken?
2. Onder welke omstandigheden wil de gemeente een samenwerking (kunnen) beëindigen?
3. Wanneer wordt voor welke samenwerkingsvorm gekozen?
4. Hoe is de sturing en controle door de gemeenteraad vormgegeven?

In de Nota Verbonden Partijen Midden-Drenthe maakt de gemeente expliciet de keuze om geen criteria te benoemen voor het wel of niet deelnemen in een verbonden partij. De voorkeur in Midden-Drenthe gaat uit naar een individuele afweging. Het voordeel hiervan is dat optimaal kan worden ingespeeld op de actuele situatie. Een nadeel van deze ad hoc werkwijze is dat er geen eenduidige criteria zijn waaraan samenwerking door middel van verbonden partijen moet voldoen. Ook bemoeilijkt het een evaluatie van de deelname of als er een afweging gemaakt moet worden om de samenwerking te beëindigen. Er zijn in de nota ook geen bepalingen opgenomen over eventuele uittreding en over de keuze voor een bepaalde vorm van samenwerking.

In de Nota Verbonden Partijen wordt wel vermeld hoe de gemeenteraad de relatie met actieve gemeenschappelijke regelingen actiever wil gaan sturen. “De gemeenschappelijke regeling moet aantoonbaar bijdragen aan het realiseren van een of meer doelen uit de programmabegroting”, en “de sturing wordt actiever door concrete afspraken op een aantal aspecten”. In hoofdstuk 3 is reeds gemeld dat deze koppeling tussen gemeenschappelijke regeling en programmabegroting (incl. concrete afspraken) niet expliciet gemaakt wordt bij de GGD, maar wel bij de VRD.

4.3 Afspraken met verbonden partijen

In de gemeenschappelijke regelingen zijn idealiter duidelijke bepalingen opgenomen over de procedures voor het vaststellen van de belangrijkste stukken: begroting en jaarrekening. In de praktijk staan voor de GGD de volgende afspraken genoteerd (gemeenschappelijke regeling GGD Drenthe, 2011)⁵:

⁵ De andere gemeenschappelijke regelingen van Midden Drenthe bevatten vergelijkbare bepalingen, deze volgen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (1984, art 34 en 35).

1. In december verschijnt de kaderbrief aan het gemeentebestuur (art. 23 lid 2).
2. Uiterlijk 1 april ontvangen de gemeenten de (concept-)begroting, de meerjarenraming en de raming van de inwonersbijdrage (art. 23 lid 3), ook de jaarrekening wordt dan opgestuurd (art. 24 lid 1).
3. Gemeenteraden hebben 10 weken voor het indienen van zienswijzen op de begroting (art. 23 lid 6).
4. Vóór 1 juli dient de begroting door het AB vastgesteld te zijn (art. 23. lid 8), ook de jaarrekening moet dan goedgekeurd zijn (art. 24 lid 3) en beide stukken worden opgestuurd naar de provincie.

In de praktijk zijn de afspraken voor het indienen van zienswijzen iets anders. In de begeleidende brief naar gemeenten wordt de raden verzocht om een periode van acht weken aan te houden voor het indienen van zienswijzen (GGD 2014, kaderbrief). Dit biedt de directies van de gemeenschappelijke regelingen meer tijd om de binnengekomen zienswijzen te verwerken en bestuurders en hun adviseurs te kunnen voorzien van advies voor het eventueel wijzigen van (onderdelen van) de begroting.

Vanuit de gemeenteraad wordt hierdoor wel enige tijdsdruk ervaren bij het indienen van zienswijzen. Het moet klaar zijn voor de volgende vergadering van het Algemeen Bestuur. Voor hen betekent dit dat er eigenlijk geen tijd is om hier een inhoudelijke discussie over te voeren in de algemene raadsvergadering, maar dat dit vooraf in de commissievergadering al gebeurd moet zijn. Dit is deels een kwestie van planning, het is immers bekend wanneer de stukken van de verschillende regelingen langskomen.

In het afgelopen half jaar is er een wijziging in de gemeenschappelijke regeling RUD doorgevoerd. Hierbij zijn de formele afspraken voor een wijzigingsprocedure niet gevolgd. Het dagelijks bestuur heeft zelf een ontwerpwijziging voorgesteld aan de colleges van de deelnemende gemeenten. Formeel had het algemeen bestuur het dagelijks bestuur opdracht moeten geven om een wijziging voor te bereiden en een verzoek tot instemming aan de raden en staten te doen (RUD 2014, zienswijze aanpassing GR). De deelnemende gemeenten zijn alsnog in gelegenheid gesteld om een zienswijze over de wijziging in te dienen, maar op de raadsleden kwam dit over als een voldongen feit: 'je kan kiezen uit ja of ja'. Midden Drenthe is hierin niet uniek, ook in andere gemeenten komt het voor dat de raad geconfronteerd wordt met voldongen feiten inzake verbonden partijen.

4.4 Informatievoorziening aan de raad

Het is belangrijk dat de gemeenteraad tijdig en volledig wordt geïnformeerd over bijzondere ontwikkelingen met betrekking tot de overeenkomst(en) met verbonden partij(en). De afspraken hierover kunnen worden vastgelegd in een afsprakenkader voor griffie en Raad.

In de gemeenschappelijke regelingen van de gemeente Midden-Drenthe zijn bepalingen opgenomen over de informatievoorziening aan gemeentebesturen en gemeenteraden. De strekking hiervan is dat de (directie van) de gemeenschappelijke regeling het gemeentebestuur gevraagd en ongevraagd dient te informeren over relevante ontwikkelingen (zie bijvoorbeeld art. 14 lid 1 VRD). Leden van het Algemeen Bestuur hebben alleen de verplichting om hun gemeenteraden te voorzien van gevraagde inlichtingen.

Uit de interviews komt naar voren dat raadsleden behoefte hebben aan duidelijkheid over manieren om tussentijds geïnformeerd te worden, betrokken te worden, mee te kunnen denken en zodoende ook invloed uit te kunnen oefenen. Nu leeft het gevoel dat als de gemeenteraad iets te zien krijgt over een gemeenschappelijke regeling, dat de discussie dan al is afgerond (in het AB). Dit geldt natuurlijk alleen voor onderwerpen waar de Raad ook daadwerkelijk iets te kiezen/beïnvloeden heeft.

Een voorbeeld van zo'n manier is om de agenda van AB vergaderingen ook toe te sturen aan de gemeenteraad. Door verschillende raadsleden werd dit aangehaald als verbeterpunt, naar wij begrepen hebben zijn er hier ook al discussies over (geweest) tussen gemeenteraad en gemeentebestuur.

De agenda geeft een minimale indicatie van wat er speelt bij een gemeenschappelijke regeling. Er zijn ook voorbeelden van gemeenten waar agenda en verslagen van vergaderingen van verbonden partijen ter kennisname worden opgestuurd aan de raadsleden door de ambtelijk contactpersoon⁶.

Vanuit de gemeenschappelijke regelingen zelf is er ook behoefte om meer direct in contact te komen met raadsleden van de deelnemende gemeenten. Die wens lijkt vooral ingegeven om de (gevoelsmatige) afstand tussen gemeente en uitvoerende organisatie te verkleinen. De VRD gaf in het gesprek aan dat het beantwoorden van inhoudelijke vragen best direct door de VRD gedaan kan worden, zonder dat het contact via de wethouder of ambtelijk contactpersoon bij de gemeente verloopt. De meeste zaken zijn niet politiek beladen, aangezien de VRD een uitvoeringsorganisatie is.

Verschillende gemeenschappelijke regelingen organiseren informatiebijeenkomsten, als algemene voorlichting over de organisatie en haar taken (bv. Alescon) of als mogelijkheid om vragen te stellen met betrekking tot het jaarverslag en de conceptbegroting (bv. GGD). Door de meeste raadsleden wordt dit als verduidelikend ervaren, het maakte het jaarverslag een stuk levendiger. Enkele raadsleden vinden dat de bijeenkomsten nog wel informatiever kunnen, specifiek over waar je als raadslid goed op moet letten.

4.5 Actieve rol van de gemeenteraad

Ervoor zorgen dat raadsleden op de hoogte zijn van ontwikkelingen bij de gemeenschappelijke regelingen is niet alleen de verantwoordelijkheid van de betrokken portefeuillehouders, maar ook van de raadsleden zelf. Uit de leerpunten komt naar voren dat de mogelijkheden die raadsleden hiervoor hebben zijn samen te vatten als: letten op 'early warnings' (zoals late aanlevering van stukken, veel personele wisselingen en lange interim perioden) en zelf om informatie vragen.

Aandacht en betrokkenheid van raadsleden bij het onderwerp verbonden partijen is over het algemeen beperkt, dit geven zij zelf aan. De gemeenschappelijke regelingen hebben een vrij lage prioriteit, omdat: het onderwerp toch wel lastig wordt gevonden, raadsleden er maar beperkte invloed op hebben en andere zaken onder de bevolking veel meer spelen dan de relatief beleidsarme gemeenschappelijke regelingen. Binnen (een aantal) fracties is er sprake van een zekere specialisatie: er is dan een persoon die zich het meest verdiept in de gemeenschappelijke regelingen. Een enkele fractie is wel diep op de materie gedoken en heeft een stevige discussie met de wethouder gevoerd.

Raadsleden zijn wel bekend met het idee van 'early warnings' en waar je op zou kunnen letten, maar kennen hier niet echt voorbeelden van in Midden-Drenthe. De voorbeelden uit de leerpunten (personele wisselingen, lange interims etc.) zagen zij meer als interne (bedrijfsmatige) informatie van de gemeenschappelijke regeling en de verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder. Zelf krijgen zij eerder 'early warnings' uit de samenleving als er iets mis is.

In hoeverre het indienen van zienswijzen voor de Raad een instrument is om actief invloed uit te oefenen is onduidelijk. Uit het gesprek met de GGD en de stukken blijkt dat de nadruk die de gemeenten in hun zienswijzen hebben gelegd op het aanhouden van de 0-lijn voor de komende jaren een duidelijk signaal was voor de organisatie. De VRD hanteert langere opkomsttijden voor de brandweer Drenthe, tegen de landelijke norm in, omdat de Drentse gemeenten collectief vinden dat dit in het dunbevolkte Drenthe te duur is. Tevens had een van de gesproken ambtenaren de indruk dat raadsleden in de afgelopen 2 jaar beter zijn gaan beseffen dat de zienswijze het moment voor inspraak is.

⁶ Zie bijvoorbeeld gemeente Delfzijl (2012) spelregels verbonden partijen.

Aan de andere kant leiden zienswijzen niet of nauwelijks tot wijzigingen in de begroting en geven raadsleden aan dat roep om kostenbesparingen (bij beleidsarme onderwerpen) soms vooral een reflex of statement is.

4.6 Ambtelijke ondersteuning

In de verzamelde rapporten wordt vaak aangeraden om één ambtenaar of afdeling verantwoordelijk te maken voor de paragraaf verbonden partijen en beoordeling van de rapportages van de verbonden partijen. Er is ook één functionaris die het totaaloverzicht heeft van alle verbonden partijen. Het idee is om één duidelijk verzamelpunt te hebben voor alle informatie aangaande verbonden partijen. In Midden-Drenthe is de afdeling algemene zaken verantwoordelijk voor de programmabegroting, inclusief paragraaf verbonden partijen en voor alle overeenkomsten (inclusief gemeenschappelijke regelingen). Contactpersoon- en adviesfuncties liggen bij beleidsambtenaren.

Hoewel er niet maar één afdeling is die alles met betrekking tot verbonden partijen in beheer heeft, is er al wel een behoorlijke mate van concentratie. In de praktijk weet iedereen de weg naar de juiste personen en informatie ook wel te vinden, hierin speelt de raadsgriffie de functie van wegwijzer. Raadsleden zijn tevreden over de medewerking van de ambtelijke organisatie.

In de ambtelijke toelichting bij de stukken is nog enige ruimte voor verbetering. Een raadslid noemde dat de verslaglegging de afgelopen tijd wel verbeterd is, maar de kwaliteit verschilt per gemeenschappelijke regeling. Meer aandacht voor het benoemen van relevante zaken voor de eigen gemeente en met name discussiepunten (of keuzeonderwerpen) zou prettig zijn. De raadsleden willen vooral weten wat er bij een gemeenschappelijke regeling nu eigenlijk te kiezen valt.

4.7 Evaluatie en verantwoording

De gemeenschappelijke regelingen bevatten in de statuten bepalingen over evaluatie en verantwoording in het algemeen en binnen de jaarlijkse begrotingscyclus. Verantwoording over alle zaken aangaande de gemeenschappelijke regelingen loopt via de informatieplicht van de leden van het algemeen bestuur aan hun gemeenteraden. De begroting en jaarrekening worden opgesteld door het dagelijks bestuur en vastgesteld door het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling. Raden kunnen zienswijzen en opmerkingen indienen, die eventueel door het algemeen bestuur worden overgenomen.

In de theorie wordt aangeraden om los daarvan ook een periodiek moment in te bouwen voor evaluatie van de relatie met de verbonden partij. Hierin is aandacht voor actualisering van de overeenkomst en leerpunten uit de huidige samenwerking. In de gemeenschappelijke regelingen van Midden-Drenthe is het opstellen van een meerjarenbeleidsplan (VRD, GGD) of het uitvoeren van een periodieke evaluatie (RUD) een taak voor het algemeen bestuur, formeel worden de raden hier niet bij betrokken. Uit gesprek met de raadsleden hebben we begrepen dat de meerjarenplanning wel aan de orde komt in de Raad.

Begroting en jaarrekening worden door raadsleden nauwelijks gebruikt voor discussie over (het beleid in) een gemeenschappelijke regeling. Vanuit alle personen die wij gesproken hebben komt naar voren dat deze vooral gebruikt worden om een indruk te krijgen van het financiële plaatje op hoofdlijnen. Als eerder aangegeven is er ook weinig inhoudelijke discussie wegens combinatie van tijdsdruk, beleidsarm onderwerp en beperkte invloed (een van de twaalf). Sommige raadsleden hebben nog wel behoefte aan een verantwoording (van bijdrage, kosten, resultaat) meer toegespitst op Midden-Drenthe zelf.

Behoeftte aan een meer inhoudelijke discussie over gemeenschappelijke regelingen is er wel onder raadsleden. Ingrediënten die hiervoor genoemd worden zijn onder andere een korte uiteenzetting (op papier) van nut en noodzaak van de afzonderlijke gemeenschappelijke regelingen, verwachtingen die geformuleerd werden bij aangaan samenwerking, de keuzeonderwerpen waar gemeenteraad MD iets mee kan en hoe de gemeenteraad bij dergelijke onderwerpen meer (aan de voorkant) kan worden betrokken. In dit kader zijn de raadsleden benieuwd welke informatie ze krijgen bij de komende discussie over voortzetting (wel/niet) van deelname in de gemeenschappelijke regeling Alescon.

In het vorige hoofdstuk hebben we geconstateerd dat het in de begroting van Midden-Drenthe bij verschillende programma's ontbreekt aan een expliciete koppeling tussen gemeentelijke doelstellingen en uitvoering door de gemeenschappelijke regeling. Dit maakt het voor de Raad lastiger om te beoordelen of de bijdrage aan gemeenschappelijke regelingen in termen van kosten, inspanningen en opbrengsten met elkaar in balans zijn. Bij de gemeenschappelijke regelingen VRD en Alescon is deze expliciete koppeling er (deels) wel. Het draagt ook niet bij aan de zichtbaarheid van de gemeenschappelijke regelingen, 'onbekend maakt onbemind'. Er is een groot contrast tussen de informatie over Alescon en de andere gemeenschappelijke regelingen.

4.8 Scheiding van taken en rollen

In Midden-Drenthe is de verantwoordelijkheid voor verbonden partijen afgestemd op de domeinen van de wethouders. Beheer van overeenkomsten (zoals gemeenschappelijke regelingen) valt onder de verantwoordelijkheid van de concerncontroller. Inhoudelijke behandeling, voorbereiding stukken en communicatie ligt bij beleidsambtenaren.

Volgens de wethouder die wij gesproken hebben doen problemen met de dubbelrol als bestuurder van een gemeenschappelijke regeling en collegelid van de gemeente Midden-Drenthe zich nauwelijks voor. Het thema is wel onderwerp van gesprek op het moment dat de gemeenschappelijke regeling wekelijks op de agenda van de het college staan. Hieruit komen zelden of nooit problemen naar voren in relatie tot de dubbelrol waarin collegeleden als bestuurders van gemeenschappelijke regeling zich geplaatst zien. Vanuit het perspectief van het college is het mandaat dat zij hebben helder en ervaren zij voldoende rugdekking vanuit het eigen college en de Raad.

De indruk van de wethouder dat er voldoende rugdekking is voor de collegeleden die bestuurder zijn in een gemeenschappelijke regeling, wordt niet door alle raadsleden gedeeld. Vanuit de Raad is er behoefte aan inzage in c.q. bespreking van de agenda van het AB van de gemeenschappelijke regelingen, zodat ze input of rugdekking kunnen geven aan de betreffende bestuurder vanuit Midden-Drenthe. De raadsleden hadden er verder geen goed beeld van of collegeleden problemen hadden met een spagaat als gevolg van hun dubbelrol als bestuurder in een gemeenschappelijke regeling en portefeuillehouder.

4.9 Mogelijkheid voor maatwerk

Het (basis)takenpakket van een gemeenschappelijke regeling sluit misschien niet altijd even goed aan op de specifieke behoeften in een gemeente. Daarom wordt in de literatuur aangeraden om er voor te zorgen dat er mogelijkheden zijn voor samenwerking (tussen gemeente en gemeenschappelijke regeling) buiten de formele structuur. De gemeenschappelijke regelingen van Midden-Drenthe hebben dergelijke bepalingen over mogelijkheden voor maatwerk op basis van een overeenkomst.

In de praktijk wordt hier in Midden-Drenthe slechts beperkt gebruik van gemaakt. Op het gebied van jeugdzorg verschilt de benadering van Midden-Drenthe bijvoorbeeld van die van de GGD, waardoor buiten het basispakket eigenlijk alleen de adviesfunctie van de GGD wordt benut.

De meeste geïnterviewde personen geven bij voordelen/nadelen van samenwerking aan dat er een zekere mate van uitruil is tussen invloed en schaalvoordelen. Een gebrek aan mogelijkheden voor maatwerk wordt verder door niemand genoemd. Wel dat bij eventuele verdere samenwerking in gemeentelijke uitvoering de keus niet zomaar weer op een gemeenschappelijke regeling zou vallen, eerder op een flexibelere vorm als gezamenlijke inkoop (bv transitie jeugdzorg).

De mate waarin de gemeente Midden-Drenthe invloed heeft om specifieke doelen/accenten in te brengen bij gemeenschappelijke regelingen verschilt volgens de gesproken wethouder per regeling. Dit is deels afhankelijk van de manier van omgang tussen deelnemende gemeenten in het algemeen bestuur en deels van de mate waarin de uitvoeringsorganisatie een duidelijke eigen agenda heeft. Als voorbeeld gaf de wethouder aan dat samenwerking in Alescon meer werd gekenmerkt door solidariteit/consensus in het AB en de RUD en de VRD meer een eigen koers varen⁷. In het gesprek met de VRD werd ook bevestigd dat er voor gemeenten (en organisatie zelf) vrij weinig te kiezen valt, er zijn vooral veel uitvoeringseisen en voorschriften vanuit het Rijk.

⁷ Dit ligt ook in de lijn der verwachting: Alescon is een kleinere organisatie met minder deelnemers, RUD en VRD zijn 'nieuwe' organisaties waarbij het initiatief niet bij de gemeenten zelf lag. Deze organisaties hebben ook sterker te maken met druk van boven (provincie en landelijk), er hoeft dus niet per se sprake te zijn van een 'eigen' agenda, als eerder meerdere agenda's/opdrachtgevers.

HOOFDSTUK

Conclusie

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Algemeen beeld

In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies van dit onderzoek.

Het algemene beeld is dat in Midden-Drenthe - net als in veel andere gemeenten - de kaderstellende en controlerende rollen van de raad slechts ten dele uit de verf komen, in relatie tot de taken die belegd zijn bij gemeenschappelijke regelingen. De uitvoering van het beleid voldoet doorgaans wel aan de afspraken en verwachtingen, maar de raad heeft slechts in beperkte mate het gevoel (goed) te kunnen sturen. Dat wordt deels veroorzaakt door de geringe beleidsvrijheid bij een deel van de taken die door gemeenschappelijke regelingen worden uitgevoerd. Verder ontbreekt het een deel van de raad aan duidelijkheid over beïnvloedingsmogelijkheden en -momenten. De lessen en verbeterpunten die uit het onderzoek zijn te trekken hebben dan ook in belangrijke mate betrekking op dat laatste aspect. Zo ontbreekt op dit moment een actueel beleidskader voor verbonden partijen, waarmee de raad een afwegingskader biedt voor het aangaan en eventueel beëindigen van verbonden partijen.

De meer specifieke conclusies en aandachtspunten volgen hieronder. Deze conclusies vormen tezamen de beantwoording van de onderzoeksvragen en hebben daarmee betrekking op:

- het huidige beleidskader met betrekking tot verbonden partijen
- de praktijk van aansturen en controleren van de uitvoering van beleid belegd bij gemeenschappelijke regelingen
- de mate waarin de Raad in staat is om haar kaderstellende en controlerende rollen adequaat uit te voeren
- de lessen voor de toekomst die uit het onderzoek naar voren komen

5.2 Belangrijkste bevindingen en conclusies

Huidige beleidskader

- De gemeente Midden-Drenthe neemt deel aan vijf gemeenschappelijke regelingen. Hiermee is een bedrag van circa 3,4 miljoen euro gemoeid. De verwachting is niet dat het aantal gemeenschappelijke regelingen op korte termijn zal veranderen. Mogelijk geven de drie decentralisaties wel aanleiding om de samenwerking binnen bestaande gemeenschappelijke regelingen (GGD en Alescon) aan te passen.
- De gemeente Midden-Drenthe beschikt niet over een actueel en compleet beleidskader dat kan dienen als afwegingskader voor het aangaan, wijzigen of beëindigen van gemeenschappelijke regelingen. Voor dat doel is alleen nog een beleidsnota uit een vorige raadsperiode (2008-2010) beschikbaar.
- Zowel het college als de Raad achten de tijd rijp om deze nota te actualiseren en opnieuw vast te stellen voor de komende periode. De geactualiseerde nota kan de raad een afwegingskader bieden bij de eventuele aanpassingen van bestaande gemeenschappelijke regeling in relatie tot de decentralisaties.

Ambtelijke ondersteuning

- De gemeente Midden-Drenthe beschikt niet over één duidelijk verzamelpunt voor alle informatie aangaande verbonden partijen. Er is wel een duidelijke taakverdeling tussen de afdelingen: verantwoordelijkheid voor beheer en de paragraaf verbonden partijen ligt bij algemene zaken, contact en inhoudelijke voorbereiding wordt gedaan door beleidsambtenaren. De raadsgriffie is de ingang voor raadsleden om de juiste informatie en personen te vinden. Dit functioneert volgens de betrokkenen naar tevredenheid.

Afspraken met verbonden partijen

- De gemeente Midden-Drenthe heeft in de gemeenschappelijke regelingen bepalingen opgenomen over de procedures voor het vaststellen van de begroting en jaarrekening. Deze hebben betrekking op de belangrijke momenten van het over en weer aanleveren van stukken om tot het vaststellen van onder meer de begroting, de meerjarenraming en de inwonersbijdrage te kunnen komen. In de praktijk blijkt dit echter niet altijd goed te gaan.
 - Zo is bij een recente wijziging in de gemeenschappelijke regeling RUD de formele wijzigingsprocedure niet gevolgd, waardoor de raden van de deelnemende gemeenten in eerste instantie buitenspel zijn gezet. Toen de raden van de deelnemende gemeenten alsnog in gelegenheid werden gesteld om een zienswijze over de wijziging in te dienen, kwam dit over als een voldongen feit.
 - De Raad ervaart een zekere mate van tijdsdruk bij de behandeling van de begroting/jaarrekening en het indienen van een zienswijze. De begroting moet vastgesteld worden in de volgende AB vergadering en zienswijzen moeten voor die tijd zijn ingediend. Het lijkt dat er alleen in de commissievergadering tijd is voor behandeling en er in de algemene raadsvergadering eigenlijk geen ruimte is voor inhoudelijke discussie. Raadsleden hebben zo eerder het gevoel dat hen conclusies gepresenteerd worden, dan dat er gevraagd wordt om mee te denken.

Mogelijkheid voor maatwerk

- De gemeente Midden-Drenthe maakt slechts in beperkte mate gebruik van de mogelijkheid om bij gemeenschappelijke regelingen additionele taken af te nemen. Dit is een keuze van Midden-Drenthe. Samenwerking met andere gemeenten kan en gebeurt ook in andere vormen dan alleen via gemeenschappelijke regelingen, zoals via gezamenlijke inkoop. Alle partijen zijn zich bewust van de uitruil tussen invloed en schaalvoordelen bij deelname in een gemeenschappelijke regeling.

Informatievoorziening aan de raad

- Wat betreft de informatievoorziening over gemeenschappelijke regelingen worden de daarvoor geldende afspraken zoals vastgelegd in de overeenkomsten in de praktijk ook gevolgd. Dit is echter geen garantie dat de Raad zich daarmee ook voldoende geïnformeerd voelt. Raadsleden hebben behoefte aan duidelijkheid over de punten en momenten waarop er voor de Raad daadwerkelijk iets te kiezen/beïnvloeden is. Zowel vanuit het college, de Raad en de besturen van de gemeenschappelijke regelingen zijn hiervoor initiatieven ontwikkeld en suggesties gedaan.

Actieve rol van de gemeenteraad

- De Raad van Midden-Drenthe vervult in zeer beperkte mate een actieve rol waar het gaat om gemeenschappelijke regelingen. Het onderwerp heeft geen hoge prioriteit. De Raad beoordeelt het onderwerp als weerbarstig en de invloed erop wordt als beperkt ervaren.

Effectiviteit van sturing

- De jaarlijkse begroting en jaarrekening worden door raadsleden nauwelijks gebruikt voor discussie over (het beleid in) een gemeenschappelijke regeling. De financiële aspecten voeren de boventoon.
- Om te voldoen aan de behoefte aan een meer inhoudelijke discussie zal een betere informatievoorziening kunnen helpen. Te denken valt aan een duidelijke koppeling in de begroting tussen beleidsdoelen en de activiteiten die door de gemeenschappelijke regelingen worden uitgevoerd. Dit biedt meer zicht van nut en noodzaak van de afzonderlijke gemeenschappelijke regelingen.
- Er zijn twijfels over de effectiviteit van het indienen van zienswijzen als instrument om invloed uit te oefenen op de prioriteiten en koers van gemeenschappelijke regelingen. Het is raadsleden onduidelijk wat er met het indienen van een zienswijze te kiezen of te beïnvloeden valt.

Doorgaans leiden ingediende zienswijzen ook niet of nauwelijks tot wijzigingen in de begroting. Er is ook onduidelijkheid over de effecten van bijvoorbeeld voorgestelde kostenbesparingen op de geleverde prestaties door de uitvoeringsorganisatie.

Evaluatie en verantwoording

- In de gemeenschappelijke regelingen van Midden-Drenthe is het opstellen van een meerjarenbeleidsplan of uitvoeren van een periodieke evaluatie een taak voor het algemeen bestuur. Hier worden de raden (formeel) niet inhoudelijk bij betrokken. Het opstellen van een beleidskader verbonden partijen zou een aanleiding kunnen zijn om de Raad hier wel actief bij te betrekken.

Scheiding van taken en rollen

- Collegeleden die een 'dubbelrol' vervullen als bestuurder van een gemeenschappelijke regeling en portefeuillehouder bij de gemeente Midden-Drenthe ervaren hierbij nauwelijks of geen knelpunten. Het thema staat wel structureel op de agenda van het college. Ook op ambtelijk niveau is een scheiding aangebracht tussen beheersing en inhoudelijke ondersteuning. Deze werkt naar tevredenheid van de betrokkenen.

5.3 Lessen voor de toekomst (aanbevelingen)

Verbeter de informatiepositie van de Raad

De uitkomsten van het onderzoek laten zien dat de gemeenteraad van Midden-Drenthe in beperkte mate over mogelijkheden beschikt c.q. inzet om kaders te stellen aan het beleid dat belegd is bij verbonden partijen. Om deze sturingsmogelijkheden die er in potentie wel zijn beter te benutten zal in eerste instantie gewerkt moeten worden aan een betere informatievoorziening aan raadsleden. Zowel vanuit het college, de Raad en de besturen van de gemeenschappelijke regelingen zijn hiervoor initiatieven ontwikkeld en suggesties gedaan. Deze zijn:

- de agenda van AB vergaderingen toe sturen aan de gemeenteraad
- directer contact tussen gemeenschappelijke regelingen en Raad
- organiseren van themabijeenkomsten over gemeenschappelijke regelingen, waarbij specifiek aandacht is voor keuzeonderwerpen
- in de oplegbrief bij de begroting van gemeenschappelijke regelingen een samenvatting op te nemen van de punten waar voor de gemeenteraad iets te kiezen/beslissen valt
- raadsleden kennis laten nemen van de handreiking 'verbonden partijen' (zie bijlage)

Stel richtlijnen op over het vroegtijdig betrekken van de gemeenteraad bij wijziging gemeenschappelijke regeling.

- De gemeenteraad moet instemmen met oprichting of wijziging van een gemeenschappelijke regeling. Op deze momenten is de formele invloed van de gemeenteraad het grootst. In de praktijk wordt de Raad echter voor het blok gezet, zoals bij de wijziging van de gemeenschappelijke regeling RUD Drenthe. Voor Midden-Drenthe is het op korte termijn opstellen van richtlijnen van meerwaarde, gezien de verwachting dat een aantal van de bestaande gemeenschappelijke regelingen op termijn gaat veranderen als gevolg van de decentralisaties. Dat biedt de Raad kans om kaders te stellen en wensen ten aanzien van de informatievoorziening te uiten.

Actualiseer het beleidskader

- Maak vaart met het opstellen van een nieuwe Nota Verbonden Partijen of gemeenschappelijke regelingen.

Deze nota dient invulling te geven aan de wensen van de Raad ten aanzien van deelname in verbonden partijen en biedt structuur voor het overwegen/evalueren van de deelname in een verbonden partij, c.q. gemeenschappelijke regeling.

- Indien ervoor wordt gekozen om in de nota geen vast afwegingskader op te nemen voor deelname in verbonden partijen, is het verstandig om de afweging/verwachtingen vooraf per gemeenschappelijke regeling op te nemen, zodat hier op terug kan worden gegrepen.
- Zorg ervoor dat de paragraaf verbonden partijen in de begroting volledig is en maak in de programmabegrotingen een duidelijke koppeling tussen gemeentelijke doelstellingen en uitvoering/realisatie in gemeenschappelijke regelingen.
- Evalueer de relatie met verbonden partijen c.q. gemeenschappelijke regelingen eens per raadsperiode en stel het beleidskader bij aan de hand van de opgedane ervaringen.

BIJLAGEN



Bijlage 1. Lijst met geïnterviewde personen

Dhr. R. Bloem - financieel adviseur

Dhr. B. Akker en B. Coelingh - directie GGD

Mv. I. Derks - controller en hoofd algemene zaken Midden Drenthe

Dhr. B. Roorda - ambtenaar afdeling volksgezondheid

Dhr. J. Kramer - Raadslid (PvdA)

Mw. H. Jurgens - Raadslid (VVD)

Dhr. F. Heerink en B. Coelingh - directie VRD

Dhr. K. Dijkstra, D-J Keegstra, A. Westerdijk - Raadsleden (CU, PvdA en D66)

Dhr. E. Dolfing - wethouder (PvdA)

Bijlage 2. Literatuurlijst

Documenten gemeente Midden-Drenthe

- Gemeente Midden-Drenthe (2011). Begroting 2012. 10-11-2011.
- Gemeente Midden-Drenthe (2012). Begroting 2013. 08-11-2012.
- Gemeente Midden-Drenthe (2013). Begroting 2014. 07-11-2013.
- Gemeente Midden-Drenthe (2014). Reactie op de jaarstukken 2013 en beleidsbegroting 2015 GGD Drenthe. Zaaknummer: 239350, behandeld door B. Roorda. 01-04-2014.
- Gemeente Midden-Drenthe (2013). Begroting 2014 en Jaarstukken 2012 GGD Drenthe zienswijze raad. Zaaknummer 121071, behandeld door B. Roorda. 25-04-2014.
- Gemeente Midden-Drenthe (2014). GGD Jaarrekening 2013 en Beleidsbegroting 2015, incl. Meerjarenraming 2015-2018. Zaaknummer: 221051 en 239350, behandeld door B. Roorda. 16-04-2014.
- Gemeente Midden-Drenthe (2014). Beleidsbegroting 2015 en Jaarstukken 2013 van de GGD Drenthe. Zaaknummer: 291095, behandeld door B. Roorda. 10-07-2014.
- Gemeente Midden-Drenthe. Nota verbonden partijen 2008-2010.

Documenten gemeenschappelijke regelingen Midden-Drenthe

- GGD Drenthe (2014). Jaarstukken 2013 en beleidsbegroting 2015 GGD Drenthe. Emmen, 31-03-2014.
- VRD Drenthe (2013). Aanbiedingsbrief gemeenschappelijke regeling en begroting Veiligheidsregio 2014. Assen, 19-12-2013.
- VRD Drenthe (2013). Begroting Veiligheidsregio Drenthe 2014. Assen, 24-12-2013.
- VRD Drenthe (2013). Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Drenthe. Assen, 24-12-2013.
- VRD Drenthe (2014). (Ontwerp)begroting 2015 en jaarstukken 2013 van de GR Veiligheidsregio Drenthe (VRD). Emmen, 08-05-2014.
- GGD Drenthe (2011). Gemeenschappelijke regeling GGD Drenthe. Assen, 05-01-2011.
- GGD Zuidwest-Drenthe (2001). Fusie Drentse GGD'en. Hoogeveen, 12-07-2001.
- GGD Noord en Midden Drenthe (2001). Fusie informatiebijeenkomst. Assen, 05-11-2001.
- RUD Drenthe (2014). Ontwerpbesluit eerste wijziging GR RUD Drenthe. 03-04-2014.
- RUD Drenthe (2014). Zienswijze aanpassing GR. 11-07-2014.
- Provincie Drenthe (2013). Gemeenschappelijke regeling RUD Drenthe. Statenstuk 2013-578.
- RUD Drenthe (2013). Ontwerpbegroting RUD Drenthe 2014. Assen, 10-10-2013.
- Alescon (2008). Wijziging Gemeenschappelijke Regeling Alescon. Hoogeveen, 16-10-2008.
- Recreatieschap (2002). Wijziging gemeenschappelijke regeling. Diever, 23-08-2002.

Overige bronnen

- Rijksoverheid.nl (2011). Factsheet aanpassingen Wet publieke gezondheid in relatie tot de Wet veiligheidsregio's. 26-07-2011.
- GHOR Nederland (2011). Handreiking inbedding GHOR en GGD in de Veiligheidsregio's. 17-06-2011.
- Greef, R.J.M.H. de, L.C.L. Huntjens en N.M. Oud (2012). Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging - over sturing op verbonden partijen door gemeenten, provincies en waterschappen. NTB, februari 2012.
- Gemeente Delfzijl (2012). Spelregels verbonden partijen. 20-09-2012.

Rekenkamerrapporten verbonden partijen

- RKC Roosendaal (2007). Rapport Aansturing verbonden partijen Gemeente Roosendaal. <http://www.nvrr.nl/publicatie/15094639-Rapport-aansturing-verbonden-partijen-Gemeente-Roosendaal>
- RKC Oosterhout (2007). Rapport Aansturing verbonden partijen Gemeente Oosterhout. <http://www.nvrr.nl/publicatie/15094751-Rapport-Aansturing-verbonden-partijen-Gemeente-Oosterhout>
- RKC Bergen op Zoom (2007). Rapport Aansturing verbonden partijen Gemeente Bergen op Zoom. <http://www.nvrr.nl/publicatie/15094758-Rapport-Aansturing-verbonden-partijen-Gemeente-Bergen-op-Zoom>
- RKC's Apeldoorn, Deventer en Zutphen (2007). Beter verbinden! <http://www.nvrr.nl/publicatie/12742296-BETER-VERBINDEN->
- RKC Heemskerk (2007). Verbonden Partijen. <http://www.nvrr.nl/publicatie/17695965-Verbonden-Partijen>
- RKC Pijnacker-Nootdorp (2007). Onderzoek verbonden partijen. <http://www.nvrr.nl/publicatie/14403605-Onderzoek-verbonden-partijen>
- RKC Oss (2007). Weet wat je verbindt Een onderzoeksrapport verbonden partijen. <http://www.nvrr.nl/publicatie/17683565-Weet-wat-je-verbindt-Een-onderzoeksrapport-verbonden-partijen>
- RKC Bergeijk (2007). Onderzoek verbonden partijen Eindrapportage. <http://www.nvrr.nl/publicatie/12713303-Onderzoek-verbonden-partijen-Eindrapportage>
- RKC Moerdijk (2007). Eindrapportage verbonden partijen Gemeente Moerdijk. <http://www.nvrr.nl/publicatie/15094796-Eindrapportage-verbonden-partijen-Gemeente-Moerdijk>
- RKC Huizen (2007). Verbonden partijen gemeente Huizen. <http://www.nvrr.nl/publicatie/12693837-Verbonden-partijen-gemeente-Huizen>
- RKC Halderberge (2007). Eindrapportage Verbonden partijen gemeente Halderberge. <http://www.nvrr.nl/publicatie/15094820-Eindrapportage-Verbonden-partijen-Gemeente-Halderberge>
- RKC Franekeradeel (2007). Verbonden Partijen: zicht houden op uitbestede taken. <http://www.nvrr.nl/publicatie/12725634-Verbonden-Partijen-zicht-houden-op-uitbestede-taken>
- RKC Maastricht (2008). Verbonden partijen gemeente Maastricht. <http://www.nvrr.nl/publicatie/14575564-Verbonden-partijen-gemeente-Maastricht>
- RKC's Brunssum en Heerlen (2009). Het verband met verbonden partijen - Een institutioneel economische benadering. <http://www.nvrr.nl/publicatie/8855456-Het-verband-met-verbonden-partijen-Een-institutioneel-economische-benadering>
- RKC Ede (2009). Verbind en Beheers - De gemeente Ede en haar verbonden partijen. <http://www.nvrr.nl/publicatie/8872230-Verbind-en-Beheers-De-gemeente-Ede-en-haar-verbonden-partijen>
- RKC Gorinchem (2009). Sturingsrelaties met verbonden partijen. <http://www.nvrr.nl/publicatie/8890779-Sturingsrelaties-met-verbonden-partijen>

- RKC Houten (2009). Verbonden partijen. <http://www.nvrr.nl/publicatie/8891350-Verbonden-partijen>
- RKC Alblasserwaard (2009). Verlegd of verlengd lokaal bestuur in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. <http://www.nvrr.nl/publicatie/9612134-Verlegd-of-verlengd-lokaal-bestuur-in-de-Alblasserwaard-Vijfheerenlanden-Eindrapport>
- RKC Bolsward (2009). Het stuur in eigen handen? <http://www.nvrr.nl/publicatie/11459711-Het-stuur-in-eigen-handen->
- RKC Sneek (2009). Verbonden partijen: verbonden verbannen partijen? <http://www.nvrr.nl/publicatie/15722754-Verbonden-partijen-verbonden-of-verbannen-partijen->
- RKC Utrechtse Heuvelrug (2009). De verbonden partijen in de greep. <http://www.nvrr.nl/publicatie/16358560-De-verbonden-partijen-in-de-greep>
- RKC Schagen-Zijpe (2010). Verlegd (of verlengd) lokaal bestuur (onderzoek naar Verbonden Partijen)? <http://www.nvrr.nl/publicatie/14598599-Verlegd-of-verlengd-lokaal-bestuur-onderzoek-naar-Verbonden-Partijen->
- RKC Hilversum (2011). Nazorgonderzoek Verbonden Partijen. <http://www.nvrr.nl/publicatie/17678129-Nazorgonderzoek-Verbonden-Partijen>
- RKC 's-Hertogenbosch (2011). Onderzoek Verbonden Partijen. <http://www.nvrr.nl/publicatie/17689363-Onderzoek-Verbonden-Partijen>
- RKC Oisterwijk (2012). Verlegd of verlengd lokaal bestuur? <http://www.nvrr.nl/publicatie/17691516-Verlegd-of-verlengd-lokaal-bestuur->
- RKC Elburg (2013). Intergemeentelijke samenwerking Elburg. <http://www.nvrr.nl/publicatie/17705888-Intergemeentelijke-samenwerking-Elburg>
- RKC Oldebroek (2013). Intergemeentelijke samenwerking Oldebroek. <http://www.nvrr.nl/publicatie/17705896-Intergemeentelijke-samenwerking-Oldebroek>
- RKC Putten (2013). Intergemeentelijke samenwerking Putten. <http://www.nvrr.nl/publicatie/17705900-Intergemeentelijke-samenwerking-Putten>
- RKC Delft (2013). Governance Verbonden Partijen - Wanneer welke vorm en hoe sturing en beheersing in te richten. <http://www.nvrr.nl/publicatie/17708377-Governance-Verbonden-Partijen-Wanneer-welke-vorm-en-hoe-sturing-en-beheersing-in-te-richten>
- RKC Geldermalsen (2013). Onderzoeksrapport Verbonden Partijen. <http://www.nvrr.nl/publicatie/17706031-Onderzoeksrapport-Verbonden-Partijen>

Bijlage 3. Handreiking Verbonden Partijen

Op basis van de aanbevelingen uit de eerder uitgekomen rekenkamerrapporten over samenwerking tussen gemeenten en verbonden partijen en de concrete situatie in Midden-Drenthe is een checklist opgesteld voor gemeenteraadsleden. Deze checklist kan dienen als een handreiking (voor de samenwerking met) verbonden partijen.

Op welke manieren kunnen gemeenteraadsleden invloed uitoefenen op de wijze waarop verbonden partijen worden ingezet bij het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen? Wat wil de gemeenteraad wel, en wat juist niet in termen van informatievoorziening, invloed op beleid en bestuur en evaluatie en verantwoording.

1. Beleidskader verbonden partijen

Een nota 'verbonden partijen' biedt een beleids- en afwegingskader voor de wijze waarop de gemeente een effectieve en doelmatige samenwerkingsrelatie met verbonden partijen wil vormgeven. Geef als Raad het college van B&W daarom de opdracht een beleidsnota of -visie op te stellen, waarin de afwegingscriteria en verantwoordingseisen zijn vastgelegd. Eventueel kan dit ondervangen worden door het uitbreiden van de algemene informatie in de paragraaf. Toets de huidige en nieuwe regelingen voor verbonden partijen hieraan. Denk hierbij aan de volgende onderwerpen en aandachtspunten:

- het onderwerp van samenwerking
- de motieven om samen te werken (inclusief de kansen die de samenwerking biedt)
- de samenwerkingspartners (en de afweging om voor hen te kiezen)
- de gekozen vorm van samenwerking en de redenen om voor deze vorm
- de beoogde resultaten en doelstellingen – waaraan ook het samenwerkingsverband kan worden geëvalueerd
- de kosten en ook de risico's die met de samenwerking zijn gemoeid
- de status van de samenwerking (verkennen, formeren, continueren, beëindigen)

2. Afspraken met verbonden partijen

Ten aanzien van de te maken afspraken met de verbonden partijen komen vanuit andere gemeenten een aantal tips naar voren.

- Ga na wat de precieze doelen van de verbonden partij/gemeenschappelijke regeling zijn en bepaal in hoeverre deze overeenkomen met de eigen gemeentelijke doelen.
- Bouw een aantal 'escapes' in: onder welke omstandigheden kan de samenwerking worden beëindigd? Is het mogelijk om deels samen te werken binnen een verbonden partij? Denk ook aan evaluatiemoment(en). Bijvoorbeeld eens per raadsperiode kritisch evalueren of de samenwerking nog meerwaarde biedt voor de gemeente.
- Maak duidelijke procedure-afspraken met de verbonden partijen omtrent de nakoming van de statutaire verplichtingen, zoals het tijdig toesturen van de begroting en jaarrekening opdat de gemeenteraad adequaat in de gelegenheid is om de controlerende en toezicht houdende taken te kunnen vervullen.
- Spreek duidelijk af hoe er wordt omgegaan met zienswijzen die raadsleden mogen indienen op de begroting. Worden er eisen gesteld aan de procedure? En hoe veel tijd krijgt een verbonden partij om te reageren. In elk geval afspreken dat er wordt gereageerd.
- Check: heeft de gemeenteraad invloed op wie er - vanuit de eigen gemeente - wordt benoemd in het Algemeen en/of het dagelijks bestuur van de verbonden partij?
- Zorg voor inzage in de mate waarin de gemeente daadwerkelijk participeert, financieel risico loopt en eventueel verantwoordelijk is in geval van bijvoorbeeld begrotingstekorten of faillissement.

Pas hier ook de te volgen werkwijze op aan: streef naar meer en betere informatievoorziening en verantwoordings- en controlemomenten.

- Laat in samenwerking met andere gemeenten die het aangaat periodiek een onafhankelijke, deskundige audit verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verrichtingen van de verbonden partij. Laat daarnaast de periodieke beoordeling van de meerwaarde van de deelname aan de verbonden partij ingebed raken in de eventuele gemeenschappelijke P&C-cyclus.
- Zorg dat de gemeenteraad snel en volledig door de betrokken portefeuillehouder (AB-lid, DB-lid, aandeelhouder) geïnformeerd wordt over bijzondere ontwikkelingen binnen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, resp. de vennootschap. Leg de verwachtingen omtrent deze specifieke informatieplicht in een afsprakenkader vast. Zo moeten gemeenteraden in het algemeen door de eigen vertegenwoordigers in het bestuur, resp. de aandeelhoudersvergadering eerder betrokken worden bij op komst zijnde belangrijke wijzigingen in het beleid en de financiering van verbonden partijen. Gemeenteraden moeten tijdig kunnen anticiperen en niet in de besluitvorming voor het blok worden gezet. Gemeenteraden moeten direct geïnformeerd worden over financiële risico's of financiële verplichtingen die zich buiten de reguliere informatievoorziening (begroting en jaarrekening) voordoen.

3. Invloed op beleid, controle op begroting en prestaties

- Probeer een gemeenschappelijk standpunt met (een meerderheid van) de gemeenteraad te bepalen over de gewenste koers en uitgangspunten van de (op te richten) verbonden partij. Dit kan ook zeker op bovengemeentelijk niveau. In de meeste verbonden partijen participeren alle Drentse gemeenten. Meerdere verbonden partijen geven aan weinig met zienswijzen te doen, behalve als ze worden ingediend door meerdere van de betrokken gemeenten.
- Check of het wenselijk is om (bijvoorbeeld jaarlijks) in een raads- of commissievergadering te praten met de bestuurders die vanuit de eigen gemeente in de verbonden partij(en) zitten waar de gemeente aan deelneemt.
- Bepaal hoe er vanuit de gemeenteraad of fractie wordt omgegaan met verantwoordingsdocumenten van de verbonden partij. Denk hierbij aan: hamerstuk, besprekstuk, enzovoort.
- Agendeer periodiek (bv een of twee keer per raadsperiode) een themabijeenkomst 'Sturing op verbonden partijen' tussen college en Raad. Een themabijeenkomst kan worden belegd om goede voorlichting en inzicht te verkrijgen over de mogelijkheden en onmogelijkheden tot sturing van verbonden partijen en meer specifiek in de bestaande gemeenschappelijke regelingen.
- Zorg voor voldoende kennis over de doelstellingen, prestaties en risico's van de verbonden partijen om een onderbouwd oordeel te kunnen vormen.
- Wacht niet alleen af totdat het Algemeen Bestuur of het College de Raad informeert. Neem een proactieve houding aan en ga zo nodig zelf actief op zoek naar informatie door vragen te stellen. Er zijn verbonden partijen die zelf ook meer contact willen met de Raad.
- Vraag indien nodig om aanvullende informatie en toelichting op begrote kosten en de prestaties die daar tegenover staan.
- Maak gebruik van het 'recht' om zienswijzen in te dienen.
- Neem als gemeenteraad zeker een maand tijd een zienswijze ten aanzien van de begroting (en zo nodig de rekening) te geven. Zorg hierbij voor actieve(re) ondersteuning door advisering vanuit het college en/of de eigen ambtelijke organisatie.
- Evaluer eens per raadsperiode de relatie met alle verbonden partijen. Denk goed na over de mate waarin er vanuit de gemeente behoefte is aan (tussentijdse) verantwoording en evaluatie. En ook door wie: is het voldoende dat de 'eigen' bestuurders verantwoording afleggen? Op welke manier(en), hoe vaak?

- Let op signalen (early warnings): wordt een begroting of jaarrekening (vaak) te laat ingeleverd? Zijn er veel personele wisselingen in het Algemeen en Dagelijks Bestuur van een verbonden partij? Dat is vaak een indicatie dat er wat speelt.

4. Aandachtspunten voor griffie

- Zie erop toe dat nieuwe raadsleden op tijd worden voorgelicht/ingewerkt. Dit kan door bestaande of scheidende fractieleden die al ervaring hebben, maar ook door de verbonden partij.
- Neem kennis en informatie over de verhouding tussen gemeenteraad, college en verbonden partijen en samenvattende informatie over achtergrond, doelstellingen, reden van deelname, risico's en overige relevante gegevens van alle verbonden partijen standaard op in de informatievoorziening voor nieuwe raadsleden.

Bijlage 4. Checklist verbonden partijen voor nieuwe raadsleden

Deze bijlage is bedoeld voor nieuwe raadsleden als ondersteuning voor het uitvoeren van de kaderstellende en controlerende rol aangaande verbonden partijen. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de aanloopfase en de uitvoeringsfase bij verbonden partijen. In de periode voor een besluit tot deelname aan een verbonden partij (aanloopfase) stelt de Raad kaders, als deelname een feit is (uitvoeringsfase) controleert de Raad of de verbonden partij de taak binnen de kaders uitvoert en of het college deze goed bewaakt. Voor beide fasen worden de belangrijkste aandachtspunten genoemd.

Aanloopfase

Is de motivatie van het college om deel te nemen in een verbonden partij duidelijk en correct?

- Maakt het college (overtuigend) duidelijk welk publiek belang er bij de uitvoering van de taak gediend wordt?
- Maakt het college duidelijk welk financiële belang/risico er met de samenwerking gemoeid is?
- Maakt het college (overtuigend) duidelijk waarom er gekozen wordt voor samenwerking in een verbonden partij?
- Maakt het college (overtuigend) duidelijk waarom gekozen wordt voor een rechtsvorm?

Is de wijze waarop het college de verbonden partij wenst te gaan sturen/beheersen duidelijk?

- Wie vertegenwoordig(d)(en) de gemeente in de verbonden partij?
- Wie is de ambtelijk vertegenwoordiger (contactpersoon) voor de verbonden partij?
- Welke afspraken worden er gemaakt tussen de gemeente(n) en de verbonden partij over het dienstverleningsniveau?
- Welke afspraken worden er gemaakt over informatievoorziening aan de Raad?

Uitvoeringsfase

- Worden de afspraken over informatievoorziening aan de Raad nageleefd? (worden jaarstukken en tussentijdse rapportages van verbonden partijen, voorzien van advies, geagendeerd voor vergaderingen? Ontvangt de Raad agenda's en verslagen van vergaderingen ter kennisname?)
- Worden in de gemeentelijke begroting (paragraaf verbonden partijen) de doelstellingen om deel te nemen in de verbonden partij expliciet gemaakt?
- Worden in de gemeentelijke begroting en jaarverslag (programma's) de relatie met de doelstellingen in de programmabegroting van de gemeente en de ontwikkelingen bij de verbonden partij expliciet gemaakt?
- Biedt de rapportage van de verbonden partij voldoende informatie over doelstellingen en prestaties om een oordeel te vormen over het gevoerde beleid?
- Is er aanleiding om een zienswijze in te dienen over het beleid van de verbonden partij?

Bijlage 5. Bijlage 5 Bestuurlijke reactie college op rapport Sturing en controle Verbonden Partijen



Rekenkamercommissie Midden-Drenthe
t.a.v. De heer E. Lange
Postbus 24
9410 AA Beilen

Datum: 11 juni 2015

Behandeld door:

Zaaknummer: Pincodes:

Onderwerp:

Uw brief van: 21 mei 2015

Uw kenmerk: /

Bijlagen:

Verzonden op:

Postadres Postbus 24, 9410 AA Beilen

Telefoon (0593) 53 92 22

Internet www.middendrenthe.nl

E-mail gemeente@middendrenthe.nl

Bezoekadres

Beilen Raadhuisplein 1
ma, di, vr

wo 8.30 - 16.00 uur

do 8.30 - 20.00 uur

Smilde Hoofdweg 24

ma, do 8.30 - 12.00 uur

Westerbork B.G. van Weezelplein 10
di 8.30 - 12.00 uur

Geachte heer Lange,

Wij hebben met interesse kennis genomen van het onderzoeksrapport naar de mogelijkheden voor sturing en controle op verbonden partijen. Op uw verzoek geven wij in deze brief onze reactie op het rapport.

Algemeen

Wij onderschrijven uw algemene conclusie van het onderzoek: de kaderstellende en controlerende rollen van de raad komen slechts ten dele uit de verf in relatie tot de taken die belegd zijn bij de gemeenschappelijke regelingen. De raad heeft slechts in beperkte mate het gevoel (goed) te kunnen sturen.

Als belangrijke oorzaak noemt het onderzoeksrapport de onduidelijkheid over beïnvloedingsmogelijkheden en – momenten. Verder is er deels sprake van geringe beleidsvrijheid en / of beleidsarme onderwerpen.



Het ongewenste gevolg is, zoals zij zelf aangeven, dat de aandacht en betrokkenheid van raadsleden bij het onderwerp verbonden partijen over het algemeen beperkt is.

Landelijke ontwikkelingen

De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport staan niet op zichzelf. Andere rekenkameronderzoeken, maar ook onderzoek door de rijksoverheid zelf, komen tot soortgelijke conclusies.

De effecten hiervan op de lokale democratie zijn ook bekend. Uit een in 2014 gehouden landelijke enquête blijkt bijvoorbeeld dat 70% van de ondervraagde raadsleden een toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen een bedreiging voor de lokale democratie vindt. Voor 4 op de 10 raadsleden wordt door regionale samenwerking de gemeenteraad minder belangrijk.

Deze en andere signalen zijn aanleiding geweest voor een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (per 1 januari 2015). De wijzigingen maken het mogelijk om de invloed van de raden op de begroting en de jaarrekening van de verbonden partijen te versterken. Ook introduceert de wet een nieuwe vorm van samenwerking die beter is toegesneden voor gemeenschappelijke regelingen gericht op bedrijfsvoering en uitvoeringstaken.

Vanuit de Vereniging van Drentse Gemeenten (VDG) is inmiddels een werkgroep ingesteld die de effecten van deze wetswijziging voor de bestaande gemeenschappelijke regelingen in Drenthe in beeld brengt. Het advies van deze werkgroep verwachten wij op korte termijn te ontvangen.

Aanbevelingen

Het ligt dan ook voor de hand om – waar nodig en mogelijk – ook lokaal beter invulling te geven aan de sturings- en controlemogelijkheden van de raad. Binnen het gewijzigde wettelijke kader kunnen de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport daarbij naar onze mening behulpzaam en richtinggevend zijn.

Korte termijn

Een aantal van de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport kan redelijk eenvoudig en op korte termijn door ons college worden ingevuld. In de eerste plaats zijn er geen obstakels om de agenda's en de verslagen van AB vergaderingen ter kennisname aan de raad te sturen. Waar dit nog niet gebeurd is, gaat dit ook op voor de aanbevelingen gericht op de volledigheid van de paragraaf verbonden partijen en de koppeling tussen gemeentelijke doelstellingen en de uitvoering door een GR.

Om de informatiepositie van de raad te verbeteren stellen wij tot slot voor om in de tweede helft van 2015 een voorlichtingsbijeenkomst voor raadsleden te organiseren, waarin de ontwikkelingen binnen alle verbonden partijen uit het onderzoeksrapport aan de orde komen.

Langere termijn – instellen werkgroep

De overige aanbevelingen uit het onderzoeksrapport – en dan met name de aanbevelingen gericht op het opstellen van een actueel beleids- of afwegingskader – vergen meer voorbereiding en uitwerking. De aanbevelingen uit het onderzoeksrapport, de wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen en de uitwerking van het advies van de VDG werkgroep komen op dit punt samen. Gelet op de positie van de raad ten opzichte van verbonden partijen, is het naar onze mening wenselijk dat de raad zelf deelneemt in dit proces.

Wij stellen daarom voor bij de behandeling van het onderzoeksrapport in de gemeenteraad concreet invulling te geven aan dit proces. Onze gedachten gaan uit naar het instellen van een tijdelijke werkgroep uit de raad, aangevuld met een vertegenwoordiger uit het college en ambtelijke ondersteuning.

Tot slot

Samengevat kunnen wij stellen dat wij ons in willen zetten om te komen tot een betere sturing en controle op verbonden partijen door de raad. Hiertoe vullen wij een aantal aanbevelingen uit het onderzoek concreet in. Voor de overige aanbevelingen wachten wij de reactie van de raad op ons voorstel af.

**Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe,**

de secretaris,

de burgemeester.