

VERBONDEN PARTIJEN

REKENKAMERCOMMISSIE NEDER-BETUWE

Eindrapport

Rekenkamercommissie Neder-Betuwe

t.a.v. de heer J.M. van Neerbos
ambtelijk secretaris

Postbus 20
4043 ZG Opheusden

T. 0488 - 449 817
E. griffie@nederbetuwe.nl



Necker van Naem b.v.

Postadres
Postbus 85203
3508 AE Utrecht

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

Onderzoekers:

J. (Joost) Janssen MSc
drs. M. (Maarten) Hoogstad
M. (Maarten) ter Hoeve MSc

Contactpersoon:

J. (Joost) Janssen MSc
T. 06 - 260 489 76
E. joost@necker.nl

Kenmerk:

RO 12974

Datum:

24-04-2012

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	1
1 Onderzoeksverantwoording	2
1.1 / Inleiding	2
1.2 / Aanleiding en doelstelling	2
1.3 / Vraagstelling	3
1.4 / Analyse kader	4
1.5 / Onderzoeksuitvoering	6
1.6 / Leeswijzer	7
2 Centrale boodschap	8
2.1 / Conclusies	8
2.2 / Aanbevelingen	11
Nota van bevindingen	1
1 Algemeen beleidskader	2
1.1 / Definitie verbonden partijen	2
1.2 / Nota verbonden partijen	2
1.3 / Financiële verordening	2
1.4 / Paragraaf verbonden partijen in planning-en-controldocumenten	5
1.5 / Cyclus en proces van planning-en-control	9
1.6 / Samenvatting van betrokkenheid/rolverdeling raad en college	10
1.7 / Beoordeling beleidskader	11
2 Casestudy verbonden partijen	12
2.1 / Selectie	12
2.2 / Regio Rivierenland	13
2.3 / Lander, werk & integratie	20
2.4 / Beoordeling casestudies	26
3 Ontwikkeling in verbonden partijen	28
3.1 / Algemene ontwikkeling	28
3.2 / Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)	28

Bijlagen	32
Bijlage 1. Normenkader	32
Bijlage 2. Bronnen	34
Bijlage 3. Overzicht verbonden partijen Neder-Betuwe	36
Bijlage 4. Overzicht relevante artikelen Besluit Begroting en Verantwoording	37
Bijlage 5. Voorbeeld afwegingskader (beslisboom)	39
Bijlage 6. Voorbeeld beslismodel samenwerkingsvorm	40
Bijlage 7. Voorbeeld grafische vormgeving koppeling planning-en-controlcyclus en vergaderschema	41

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

In de periode december 2011 – maart 2012 heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Neder-Betuwe onderzoek gedaan naar het thema verbonden partijen. In dit onderzoek stond (algemene en specifieke) kaderstelling door de raad en de praktijk van sturing en controle op (geselecteerde) verbonden partijen centraal.

Voor dit onderzoek is de volgende **centrale vraag** geformuleerd:

Heeft de gemeenteraad zich, door een goed beleidskader en actieve monitoring en controle van de uitvoering aan de hand van verantwoordingsinformatie, verzekerd van voldoende inzicht in de mate waarin deelname aan een verbonden partij leidt tot de beoogde resultaten?

Dit hoofdstuk schetst de contouren van dit onderzoek. Wij duiden de aanleiding voor het onderzoek en gaan achtereenvolgens in op de doelstelling en afbakening, de vraagstelling, het analysekader, de onderzoeksverantwoording en de leeswijzer. Dit ter voorbereiding op het volgende hoofdstuk van deze Bestuurlijke Nota, waarin de centrale boodschap van dit onderzoek is opgenomen. Daarin verwoordt de rekenkamercommissie haar conclusies en aanbevelingen. De onderzoeksbevindingen treft u aan in het tweede deel van dit rapport, de Nota van Bevindingen.

1.1 / Inleiding

Gemeenten nemen zowel verplicht als vrijwillig deel in verbonden partijen. In beide gevallen is het van belang dat vooraf het motief (reden), het doel en de verwachtingen van de deelname in de verbonden partij zijn vastgelegd en gecommuniceerd. Voorwaarde hiervoor is dat de raad heldere kaders voor deelname in verbonden partijen heeft geformuleerd in een **algemeen beleidskader** (bijvoorbeeld een nota verbonden partijen of een gedegen Paragraaf verbonden partijen in de planning-en-controldocumenten).

Of deelname in een verbonden partij de verwachtingen ook waarmaakt, is voor veel gemeenteraden een **'black box'**. Vaak heeft dit als reden dat de informatievoorziening naar de raad niet op orde is. De raad heeft daardoor onvoldoende zicht op doelrealisatie en de financiële en bestuurlijke risico's die hiermee samenhangen.

Door de uitvoering van taken op afstand te plaatsen, kan de inhoudelijke en de financiële (aan)sturing door de gemeenteraad veranderen. De raad blijft als hoogste bestuursorgaan echter te allen tijde verantwoordelijk voor de uitvoering van de publieke taak. Daarom is het van belang dat de raad weet op welke wijze hij kan sturen op verbonden partijen. Het **perspectief van de raad** staat om die reden centraal in dit onderzoek, ook omdat u met de resultaten van dit onderzoek eventuele nieuwe samenwerking(sverbanden) beter kan voorbereiden.

1.2 / Aanleiding en doelstelling

De rekenkamercommissie Neder-Betuwe heeft besloten om onderzoek te doen naar het thema verbonden partijen. Het onderwerp stond, mede op aangeven van de raad, al langere tijd op de groslijst van de rekenkamercommissie. Het onderwerp is bovendien actueel gegeven de aanstaande besluitvorming over de gemeenschappelijke regeling OmgevingsDienst Rivierenland (ODR). Tevens is de verwachting dat de gemeente Neder-Betuwe in de toekomst mogelijk op meer terreinen (intergemeentelijke)

samenwerking(sverbanden) aan zal gaan. Dit om de kwetsbaarheid te verminderen, kosten te reduceren en/of kwaliteit van uitvoering te verbeteren.

Samengevat waren er **twee redenen** voor dit onderzoek:

- / een algemene behoefte aan inzicht in de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen raad en college bij het aangaan, aansturen en controleren van verbonden partijen;
- / de wens om inzicht verkrijgen in de doeltreffendheid van de sturing en controle op verbonden partijen om bestaande en eventueel toekomstige sturingsrelaties te verbeteren.

Op basis van de aanleiding voor dit onderzoek en onze visie op verbonden partijen (hoofdstuk 2), hebben wij de **doelstelling** van het rekenkameronderzoek als volgt geformuleerd:

De raad inzicht bieden in de doeltreffendheid van de sturing en controle op de (onderzochte) verbonden partijen en hem handvatten geven om de sturingsrelatie te verbeteren, met het oog op zowel bestaande als mogelijk toekomstige (intergemeentelijke) samenwerking(sverbanden).

1.3 / Vraagstelling

De centrale vraag hebben wij uitgewerkt in **vijf deelvragen**. De deelvragen zijn gegroepeerd naar algemeen beleid en de praktijk van sturing en controle.

Algemeen beleid

- 1 Wat is de kwaliteit van het algemeen beleidskader dat de gemeente hanteert voor de aansturing van – en controle op – verbonden partijen?
 - a. Zijn doelen en instrumenten duidelijk en consistent geformuleerd?
 - b. Voldoet het beleidskader aan de eisen zoals gesteld in het BBV?¹
- 2 Hoe is de rolverdeling tussen raad en college in de kaderstelling van – en controle op – verbonden partijen?

Praktijk van sturing en controle

- 3 Hoe geeft het college invulling aan de relatie met de twee geselecteerde verbonden partijen?
 - a. Welke afspraken zijn met de verbonden partijen gemaakt op het gebied van de realisatie van doelstellingen?
 - b. Op welke wijze wordt door de verbonden partij verantwoording afgelegd over de realisatie van doelstellingen?
- 4 Welke informatie ontvangt de raad ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen van de twee geselecteerde verbonden partijen?
- 5 Is deze informatie toereikend om de realisatie van doelstellingen door de twee geselecteerde verbonden partijen periodiek te kunnen beoordelen?

¹ BBV = Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.

1.4 / Analysekamer

Redenen voor deelname

Gemeenten nemen zowel verplicht als vrijwillig deel in verbonden partijen. Voor het (vrijwillig) onderbrengen van de uitvoering bij verbonden partijen hebben gemeenten uiteenlopende motieven. De belangrijkste redenen voor deelname in een verbonden partij staan bekend als de **drie K's**: verminderen van Kwetsbaarheid, het verhogen van de Kwaliteit en/of het reduceren van Kosten. Tot slot kan het zijn dat de gemeente ervoor kiest om de uitvoering op afstand te plaatsen en in een afzonderlijke juridische entiteit onder te brengen om bepaalde (juridische, financiële en/of bestuurlijke) risico's af te dekken.

Verbonden partijen

In dit onderzoek hanteren wij de definitie van verbonden partijen, zoals die is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV, artikel 1, lid b. tot en met lid d.):

Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie, waarin de provincie, onderscheidenlijk gemeente, een bestuurlijk én een financieel belang heeft.

Van een **bestuurlijk belang** is sprake als de gemeente zeggenschap heeft uit hoofde van een vertegenwoordiging in het bestuur, stemrecht heeft en/of toezichhouders mag benoemen. De gemeente heeft een **financieel belang** indien zij geld ter beschikking heeft gesteld waarover zij risico loopt als de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Bij een verbonden partij is er sprake van '**sturen op afstand**'. Ook al heeft de gemeente (feitelijk het college) de uitvoering van een taak uitbesteed, zij blijft verantwoordelijk voor – en aanspreekbaar op – de uitvoering van de 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 het college voldoende waarborgen inbouwt om toezicht te kunnen houden op verbonden partijen. Ook moet helder zijn hoe het college (en soms de raad) omgaat met 'dubbele petten' als opdrachtgever en lid van verbonden partijen.

Rollen en verantwoordelijkheden

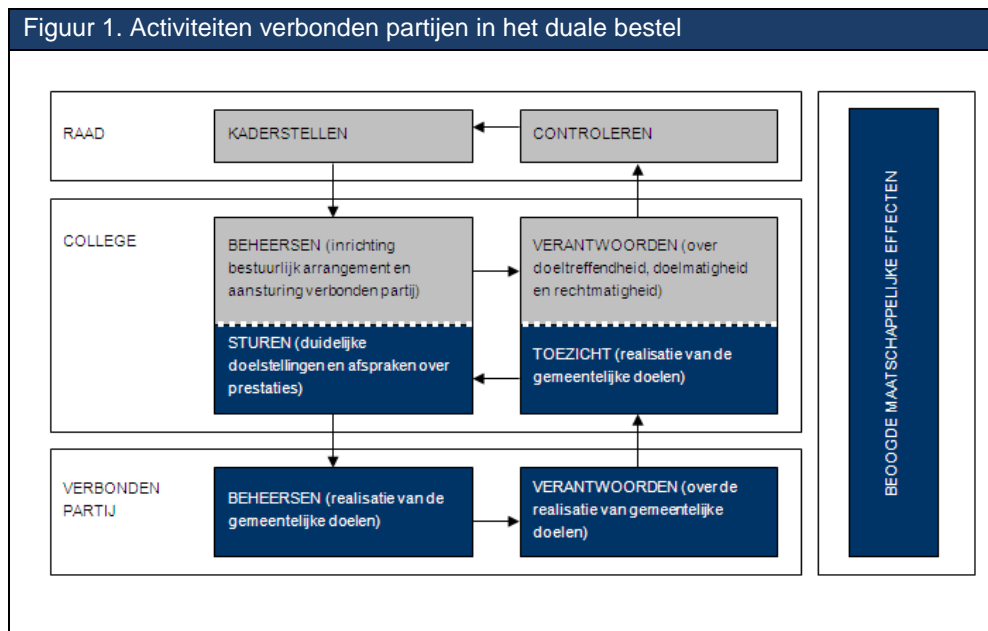
Het is de taak van **de raad** om aan te geven wat de (financiële en inhoudelijke) **kaders** zijn en wat de publieke taak is die de verbonden partij gaat uitvoeren. De raad stelt vast welke doelen er gerealiseerd moeten worden in bijvoorbeeld een beleidsnota en/of de programmabegroting. Het is vervolgens ook aan de raad om de realisatie van de doelen te **controleren**.

Het is de taak van **het college** om de inrichting van het bestuurlijk arrangement en de aansturing van verbonden partijen te **beheersen**, toe te zien op adequate verantwoording door de verbonden partij en zichzelf hierover naar de raad toe te **verantwoorden**.

Kortom, rekening houdend met de dualistische verhoudingen en onderscheiden taken en verantwoordelijkheden, vervullen de raad en het college verschillende rollen in de aansturing van verbonden partijen:

- / de raad is primair *direct* op het beoogde maatschappelijk effect gericht en stelt kaders voor de beheersmatige aansturing door het college;
- / het college richt zich op het te behalen maatschappelijk effect *via* de (onder meer beheersmatige) aansturing van de verbonden partij.

Dit onderscheid in rollen en verantwoordelijkheden, hebben wij grafisch weergegeven in figuur 1.



Belangrijk om op te merken is dat dit theoretisch kader focust op de rollen van raad en college die bijdragen aan de realisatie van gemeentelijke doelen (zoals weergegeven in de figuur), teneinde de (gewenste) maatschappelijke effecten te realiseren. In de praktijk doet zich daarbij vaak een **spanningsveld** voor met (autonome) doelen die de verbonden partij zich stelt. Uitgangspunt is echter dat de, eventueel met overige deelnemers in de verbonden partij, geformuleerde doelen van de verbonden partij nooit strijdig mogen zijn met – of afbreuk mogen doen aan – de haalbaarheid (vooraf) en realisatie (achteraf) van de gemeentelijke doelen. Dit zou strijdig zijn met de basisgedachte van verlengd lokaal bestuur; de gemeente blijft verantwoordelijk voor de (kwaliteit van) uitvoering van gemeentelijke taken en moeten daarom de bevoegdheid hebben om hierop (naar eigen inzicht) te sturen.

Samenhang sturingsactiviteiten

De wijze waarop het college de verbonden partij (beheersmatig) aanstuurt, heeft niet alleen invloed op het gerealiseerde maatschappelijk effect, maar ook op de wijze waarop de raad hierover **verantwoording** ontvangt. De afspraken tussen college en verbonden partij over verantwoordingsinformatie bepalen immers hoe de verantwoording van de verbonden partij over bereikte maatschappelijke effecten er uitziet. De verantwoordingsinformatie die de raad van het college ontvangt om zijn **controlerende rol** invulling te geven, bepaalt in veel gevallen de raadsperceptie van de verbonden partij. Op basis van de ontvangen verantwoordingsinformatie oordeelt de raad over het nut van deelname in de verbonden partij en oordeelt hij over de wijze waarop het college de verbonden partij aanstuurt. Dat betekent dat het voor de raad van groot belang is dat de algemene kaders over sturing en beheersing van de verbonden partijen (bijvoorbeeld een nota verbonden partijen) adequaat zijn ingericht.

Samenvatting uitgangspunten

In het onderzoek zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- / geen gemeenschappelijke regeling/verbonden partij is hetzelfde; sturen en controleren is bij iedere regeling maatwerk;
- / de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders zijn beide betrokken bij verbonden partijen, maar wel ieder op zijn eigen manier;
- / de gemeenteraad richt zich primair op het behalen van beoogde maatschappelijke effecten en stelt kaders voor de beheersmatige aansturing van de verbonden partij door het college van Burgemeester en Wethouders;
- / het college van Burgemeester en Wethouders richt zich op het realiseren van gemeentelijke doelen (leveren van prestaties) via de (onder meer beheersmatige) aansturing van de verbonden partij;
- / samenwerken in een verbonden partij is complex, omdat niet enkel de realisatie van eigen gemeentelijke doestellingen aan de orde is, maar ook die van andere partners c.q. bovenlokale belangen.

1.5 / 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, zijn in het **offertegesprek** met de rekenkamercommissie de deelragen, het normenkader (bijlage 1) en de selectie van cases vastgesteld. Ook is de planning van het onderzoek (op hoofdlijnen) geaccordeerd.
- 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 – en aanvulling op – de (eerste) bevindingen hebben de onderzoekers de concerncontroller en de ‘coördinator verbonden partijen’ gezamenlijk 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 twee geselecteerde verbonden partijen is beoordeeld. Gelet op de aanleiding en het doel van het onderzoek, heeft de rekenkamercommissie besloten om het casusonderzoek te richten op (twee) **vrijwillig aangegane verbonden partijen**, te weten:
 - / Regio Rivierenland: belast met de uitvoering van GGD, AVRI, Contractgestuurde dienstverlening en beleidsvorming;
 - / Lander, werk & integratie: belast met (met name) de uitvoering van de wsw en (in specifieke opdracht) de wwb-reïntegratietrajecten.

Per verbonden partij zijn twee interviews gehouden, namelijk:

- / één gezamenlijk interview met de verantwoordelijk portefeuillehouder (voor Lander ook het raadslid dat zitting heeft in het AB) en de bij de verbonden partij betrokken beleidsambtenaar, en;
- / één interview met een vertegenwoordiger/-ing van de verbonden partij.

Ook zijn per verbonden partij 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 de specifieke kaders die de gemeenteraad aan de voorkant heeft gesteld; inhoudelijk(e) beleid(sdoelen), bestuurlijke inrichting/invloed en financiële kaders.

Ook is beoordeeld hoe het college van Burgemeester en Wethouders en ambtelijke organisatie 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. Zowel bij de beoordeling van de specifieke kaders (vooraf), als de informatievoorziening is tevens beoordeeld of dit voldoet aan de **algemene kaders** (fase 2) en of de (mate van) aansluiting van de **planning-en-controlcyclus** van de verbonden partij op die van de gemeente de raad in staat stelt indien noodzakelijk tijdig in te grijpen.

- 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 zijn de twee casussen centraal gesteld en zijn door de onderzoekers enkele (eerste) bevindingen teruggelagd 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 23 april 2012 door de rekenkamercommissie vastgesteld.

1.6 / 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 de twee geselecteerde 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. In hoofdstuk 3 is ten slotte een doorkijk naar ontwikkelingen in verbonden partijen gegeven, dat grotendeels bestaat uit de lopende discussie over en aanstaande vaststelling van de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR). Het gehele normenkader treft u aan in bijlage 1. In bijlage 2 staan de gebruikte bronnen. Een totaaloverzicht van alle verbonden partijen van de gemeente Neder-Betuwe treft u aan in bijlage 3. Tot slot is in bijlage 4 een overzicht opgenomen van de in het rapport aangehaalde artikelen uit het Besluit Begroting en Verantwoording.

2 Centrale boodschap

Op basis van toetsing van de bevindingen aan het normenkader is de rekenkamercommissie gekomen tot conclusies en aanbevelingen. Op pagina 11 van de Nota van Bevindingen is de normbeoordeling van het algemeen beleidskader opgenomen en op pagina 27 en 28 de normbeoordeling van de casestudy.

De conclusies die de rekenkamercommissie daar uit trekt, heeft zij ingedeeld in één hoofdconclusie en drie onderliggende deelconclusies. Op basis daarvan heeft de rekenkamercommissie drie concrete aanbevelingen geformuleerd. In zowel de conclusies als aanbevelingen staat het perspectief van de raad centraal. Wij hopen u met de aanbevelingen handvatten aan te reiken om uw kaderstellende, monitorende en controlerende taak in relatie tot verbonden partijen te versterken.

Het onderzoek is dus nadrukkelijk niet bedoeld als beoordeling (doorlichting) van de verbonden partijen. Dit betekent ook dat wij, ondanks enkele kritische kanttekeningen over de aansturing van de verbonden partijen, geen uitspraak (kunnen) doen over de kwaliteit van het functioneren van de verbonden partijen.

2.1 / Conclusies

Hoofdconclusie

De rekenkamercommissie concludeert dat de gemeenteraad van Neder-Betuwe nauwelijks kaders heeft gesteld ten aanzien van (1) het aangaan van, (2) het monitoren en controleren van en (3) evalueren van verbonden partijen. De gemeente beschikt niet over een Nota verbonden partijen. In de huidige Financiële verordening (2005) is geen artikel opgenomen over verbonden partijen. In onderliggende notities wordt slechts in geringe mate aandacht besteed aan verbonden partijen. De Paragraaf verbonden partijen biedt onvoldoende kaders voor de raad bij het aangaan van verbonden partijen. De Paragraaf voldoet bovendien niet aan alle wettelijke vereisten en de informatiewaarde is gering.

De gemeente heeft geen algemeen beleid voor de mogelijkheid tot vorming van reserves door verbonden partijen en de omgang met weerstandsvermogen bij verbonden partijen. Uit de planning-en-controldocumenten van de verbonden partijen blijkt onvoldoende in welke mate de verbonden partijen zelf risico's hebben afgedekt en/of dat de gemeente(n) hierin dienen te voorzien. De Paragraaf verbonden partijen biedt geen (adequaat) inzicht **in het weerstandsvermogen** (waaronder reserves) van de verbonden partijen. Daardoor is de gemeente(raad) niet in staat om te beoordelen welke (directe) financiële risico's zij (hij) loopt, terwijl enkele raadsleden aangeven juist hiervoor de Paragraaf te raadplegen.

De raad heeft bovendien geen kaders gesteld voor de wijze van informatievoorziening door en over verbonden partijen. Dit leidt tot een niet beargumenteerde en ogenschijnlijk arbitraire verscheidenheid in het aantal, het soort en de wijze van behandeling van (verantwoordings)informatie van verbonden partijen. Bovendien sluiten de planning-en-controlcycli van de verbonden partijen onvoldoende aan op de planning-en-controlcyclus van de gemeente en het vergaderschema van de gemeenteraad. Dit leidt er toe dat de raad in de regel, tegen zijn wens in, slechts achteraf informatie ter kennisname krijgt aangeboden.

Deelconclusies

1 De gemeente Neder-Betuwe beschikt niet over een algemeen beleidskader verbonden partijen

De gemeente Neder-Betuwe beschikt niet over een algemeen beleidskader voor het aangaan van en de sturing en controle op verbonden partijen - bijvoorbeeld een 'Nota verbonden partijen'- die de gemeenteraad in staat stelt om grip te hebben en te houden op de taken die de gemeente niet (meer) zelfstandig uitvoert. Het ontbreken van dit algemeen beleidskader wordt niet gecompenseerd door een beleidslijn in de Financiële verordening en/of de Paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke planning-en-controldocumenten.

Doordat een algemeen kader ontbreekt, bestaat er geen algemene richtlijn voor onder andere:

- / de besluitvorming over (de **redenen** tot) het aangaan van – of deelname in – een verbonden partij;
- / de keuze voor de **juridische vorm** en **bestuursafvaardiging**/-samenstelling van de verbonden partij, hetgeen leidt tot verschillende modellen, zonder dat hieraan weloverwogen keuzes aan ten grondslag liggen;
- / de **inhoud van de Paragraaf** verbonden partijen;
- / het vaststellen van de **doelstellingen** en de wijze van verantwoording op het gebied van maatschappelijke effecten;
- / de omgang met **risico's en vermogensvorming** bij verbonden partijen;
- / de **rolverdeling** tussen raad en college bij de sturing op de verbonden partij;
- / de wijze waarop de verbonden partijen zich aan de gemeente dienen te **verantwoorden**.

Dit betekent dat het college grote vrijheid geniet in de afweging tot, de vormgeving van, de afspraken met en informatievoorziening over verbonden partijen. De wijze waarop de voorbereiding op de besluitvorming over het aangaan van de gemeenschappelijke regeling OmgevingsDienst Rivierenland (ODR) tot op heden is verlopen, is hiervoor illustratief.

2 Afspraken over de wijze van sturing door raad en college op de verbonden partijen ontbreken

Over de rolverdeling tussen raad en college (in het duale bestel), bij het aangaan, de verantwoording door – en controle op – op de verbonden partij, zijn geen (algemene) afspraken gemaakt/vastgelegd.

De rekenkamercommissie concludeert dat dit tot onduidelijkheden leidt in de verhouding tussen raad en college. Zo is niet vastgelegd op welke wijze de raad betrokken is/wil zijn bij het (mogelijk) **aangaan** van of deelnemen in een verbonden partij. De wijze van behandeling van kaderstellende documenten van de OmgevingsDienst Rivierenland is hiervoor illustrerend.

Afspraken over de wijze van **verantwoording** over inhoudelijke en financiële doelrealisatie worden gemaakt tussen college en verbonden partij en zijn op hoofdlijnen vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. Het college heeft in beperkte mate wel afspraken met verbonden partijen gemaakt over verantwoordingsinformatie. De raad heeft geen kaders gesteld over het aantal en de soorten planning-en-controldocumenten die de verbonden partijen dienen op te stellen/aan te leveren. Ook hebben raad en college geen duidelijke afspraken gemaakt over de soort documenten, de behandeltermijn en de wijze van aanbieding/behandeling van informatie die de raad van/via het college ontvangt over verbonden partijen. Dit leidt ertoe dat:

- / de planning-en-controlcycli van de verbonden partijen onvoldoende aansluiten op de planning-en-controlcyclus van de gemeente en het vergaderschema van de gemeenteraad;
- / de raad tegen zijn wens in informatie over bestuursbesluiten van verbonden partijen, door gebrek aan voorbereidings-/behandelingstijd, in de regel pas achteraf ter kennisname krijgt aangeboden;

- / er onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop stukken aan de raad worden aangeboden en hoe deze (dienen te) worden behandeld in de raad (bijvoorbeeld de Jaarstukken 2011 van Regio Rivierenland)
- / het bijvoorbeeld bij de procedure rondom zienswijzen op de Jaarrekening 2011 van de Regio Rivierenland onvoldoende duidelijk is of een portefeuillehouder door de raad wordt aangesproken als bestuurder van de verbonden partij, of als portefeuillehouder c.q. opdrachtgever van de verbonden partij;
- / er bij deelname door raadsleden in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling (Lander) onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen raadsleden en portefeuillehouder over de (primaire) verantwoordelijkheid in de informatievoorziening aan de raad.

Over het moment van, de wijze waarop en rolverdeling bij het **evalueren** van verbonden partijen is niets vastgelegd. Dit leidt er toe dat in de praktijk wisselend met evaluaties wordt omgegaan in timing en insteek. De rekenkamercommissie concludeert daarbij dat het in veel gevallen onmogelijk lijkt om vast te stellen of de verbonden partij aan de verwachtingen heeft voldaan (in termen van redenen voor aangaan/deelname), aangezien deze niet eenduidig zijn vastgelegd (met nulmeting).

3 De informatiewaarde van de Paragraaf verbonden partijen voldoet niet aan alle wettelijke vereisten en verwachtingen van de rekenkamercommissie.

In het '**algemene deel**' (eerste twee pagina's) van de Paragraaf verbonden partijen is in strijd met artikel 15 van het BBV geen visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen opgenomen. Ook wordt noch in algemene zin, noch per verbonden partij helder inzicht geboden in de concrete(jaarlijkse) doelstellingen die de verbonden partijen voor de gemeente realiseren.

De informatie in het '**specifieke deel**' (behandeling van afzonderlijke verbonden partijen) van de Paragraaf voldoet niet aan alle wettelijke vereisten (van artikel 69 BBV) en verwachtingen van de rekenkamercommissie. Het doet bovendien geen recht aan de door de gemeente geformuleerde redenen om inzicht in verbonden partijen te willen bieden.

Belangrijkste conclusies zijn dat:

- / de **doelstellingen** van de verbonden partijen zeer algemeen en op het (organisatie)niveau van de verbonden partij opgenomen zijn en (veelal) niet gespecificeerd voor de gemeente Neder-Betuwe en geconcretiseerd voor het betreffende begrotingsjaar. Doelstellingen zijn slechts deels en versnipperd opgenomen in de begrotingsprogramma's en daarbij niet (altijd) gekoppeld aan de uitvoering door de verbonden partij;
- / in de Paragraaf verbonden partijen in de Jaarrekening ontbreekt **een adequate verantwoording over de mate van doelrealisatie en (een inhoudelijke toelichting op) verschillen tussen gerealiseerde en begrote bedragen (bijdragen)**. Verantwoording over doelrealisatie is vrijwel onmogelijk, gelet op de vorige deelconclusie. Het ontbreken van een adequate koppeling tussen inhoudelijke en financiële ontwikkelingen wordt deels verklaart doordat de inhoudelijke en financiële informatie voor de Paragraaf verbonden partijen gescheiden wordt aangeleverd en onvoldoende met elkaar in lijn wordt gebracht;
- / er, ondanks een onderkent risico van stijgende deelnemersbijdragen in de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen (2007) **geen meerjarige ontwikkeling** van de deelnemersbijdrage(n) is opgenomen en het inzicht bovendien vermindert wanneer (in toenemende mate) enkel de gemeentelijke bijdrage voor basis-/standaardtaken wordt vermeld en niet de kosten die met afzonderlijke inkoop (middels een contract/dienstverleningsovereenkomst) zijn gemoeid;

- / er **geen inzicht wordt verschaft in het weerstandsvermogen** van de verbonden partijen, waardoor de gemeente niet kan beoordelen welke (directe) financiële risico's zij loopt, terwijl enkele raadsleden aangeven juist hiervoor de Paragraaf te raadplegen.

2.2 / Aanbevelingen

1. Stel een afwegingskader (beslisboom) op voor deelname aan een verbonden partij

Om als raadslid uw kaderstellende en controlerende taak vervolgens goed te kunnen uitvoeren, is het wenselijk in de nota Verbonden Partijen een afwegingskader (beslisboom) op te nemen. Met behulp van een dergelijke beslisboom, kan – op het moment dat een beslissing over deelname aan een verbonden partij voorligt – relatief eenvoudig worden gecontroleerd of aan de gestelde kaders is voldaan. De beslissing om al dan niet deel te nemen, kan op die manier **gestructureerd** worden genomen.

Dat afwegingskader dient onder andere op de volgende punten in te gaan:

- / wanneer uitvoering door een verbonden partij te prefereren is boven zelfstandige uitvoering (redenen voor aangaan van – of deelname in – een verbonden partij);
- / de minimale voordelen die uitvoering door een verbonden partij moet opleveren, boven zelfstandige uitvoering (doelstelling verbonden partij, afgezet tegen nulmeting eigen uitvoering);
- / de gewenste afvaardiging/samenstelling van bestuurlijke vertegenwoordiging/zeggenschap in de verbonden partij (college- versus raadsleden en bijvoorbeeld inhoudelijk portefeuillehouder versus portefeuillehouder financiën/bedrijfsvoering);
- / de rechtsvorm van de verbonden partij (publiek/privaat en vormen van gemeenschappelijke regelingen), gekoppeld aan de redenen voor het aangaan van of de deelname in verbonden partijen;
- / de samenstelling van samenwerkingspartners; de soort partners (gemeenten, provincie, waterschap, private partijen) en het (regionale) verband waarin dit (bij voorkeur) gebeurt;
- / de soort(en) taken die in aanmerking komen voor uitvoering door verbonden partijen en de koppeling tussen soorten taken met enerzijds de (te prefereren) rechtsvorm en anderzijds de (te prefereren) samenstelling van samenwerkingspartners;
- / een keuze of taken worden overgedragen (gedelegeerd) of opgedragen (gemandateerd) aan de verbonden partij;
- / regels omtrent de mogelijkheden tot onderuitbesteding door de verbonden partij, in het licht van risico's in de bedrijfsvoering en consequenties voor gelaagdheid in democratische legitimering.

In bijlage 5 is als voorbeeld (denkrichting) het beslisboom voor aangaan van verbonden partijen van de **gemeente Delft** opgenomen. In bijlage 6 hebben wij een voorbeeld opgenomen waarin de reden voor samenwerking (doelmatige bedrijfsvoering) in een beslismodel is uitgewerkt om tot een keuze voor de meest geëigende (samenwerkings)vorm te komen.

De rekenkamercommissie is zich er van bewust dat een (algemeen) afwegingskader waarschijnlijk niet gereed zal zijn bij de besluitvorming over het aangaan van de gemeenschappelijke regeling OmgevingsDienst Rivierenland. Zij beveelt de raad echter wel aan om de bovenstaande punten als **toetssteen** in gedachten te houden bij de besluitvorming.

2. Stel kaders voor de wijze waarop de raad geïnformeerd wenst te worden

Het is van belang om als raad duidelijke kaders te stellen over de wijze waarop je als raad geïnformeerd wil worden over de prestaties en financiële situatie van verbonden partijen. Maak hierover daarom als raad duidelijke afspraken met het college over de wijze waarop je als raad geïnformeerd wilt worden over verbonden partijen. Betrek hierin het onderscheid dat er tussen verbonden partijen bestaat; over een

beleidsrijke verbonden partij wil de raad wellicht anders geïnformeerd worden dan over een beleidsarme verbonden partij.

Spreek u uit over zowel de soorten, de timing (procedure) en de wijze van aanbieding/behandeling van de planning-en-controldocumenten van de verbonden partijen, als over de inhoud van de Paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke planning-en-controldocumenten.

Leg richtlijnen vast over de termijnen waarop (specifiek benoemde) verbonden partijen aan verschillende betrokkenen (DB, AB, colleges van B&W en uiteindelijk gemeenteraden) hun (verantwoordings)informatie aanleveren. Leg vast wanneer welke documenten dienen te worden aangeleverd, opdat de timing hiervan **aansluit op het gemeentelijk tijdschema** van zowel planning-en-controlcyclus, als het vergaderschema van de raad.

Aangezien het voor een verbonden partij ondoenlijk en onwenselijk is vanuit doelmatigheidsoogpunt om verschillende gemeenten op verschillende momenten en manieren van informatie te voorzien, adviseren wij om genoemde afspraken met de andere deelnemers in de verbonden partij(en) op regionaal niveau te maken. De **gemeente Veghel** heeft dergelijke afspraken met enkele regiogemeenten verankerd in de **Klitsie-afspraken**.² 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 in bijlage 7 een grafische weergave van de planning-en-controlcyclus van de **gemeente Utrecht** opgenomen.

Ander onderdeel van de Klitsie-spraken was een regionale (externe) adoptieregeling. Wij adviseren de gemeenteraad van Neder-Betuwe te overwegen of, aanvullend op bestaande afspraken per verbonden partij, met andere gemeenten kan worden opgetrokken in de ambtelijke voorbereiding en coördinatie van de (diverse verbonden partijen); een **adoptieregeling** waarin gemeenten de werkbelasting die gemoeid is met verbonden partijen onderling wordt verdeeld. Een dergelijke adoptieregeling kan ook binnen de gemeenteraad van Neder-Betuwe (intern) worden overwogen om alle (belangrijke) verbonden partijen te kunnen monitoren, zonder dat dit tot een overmatige werkbelasting leidt voor (alle) individuele raadsleden. Uit gesprekken is naar voren gekomen dat de gemeente Tiel al volgens een soortgelijk model werkt.

Naast procedurele afspraken bevelen wij aan de raad aan om zich ook uit te spreken over de voorwaarden die hij wil stellen aan de inhoud van de (verantwoordings)informatie van de verbonden partijen. Stel tot slot vast wat de status is waarmee informatie aan de raad wordt aangeboden (ter kennisname, voor zienswijze of ter besluitvorming).

3. Stel kaders voor de informatiewaarde van de Paragraaf verbonden partijen

Stel in de nieuwe Financiële verordening, die in de tweede helft van 2012 aan u wordt voorgelegd, kaders ten aanzien van de gewenste informatiewaarde van de Paragraaf verbonden partijen in (ten minste) de gemeentelijke Programmabegroting en Jaarrekening. Gelet op deelconclusie 3, beveelt de rekenkamercommissie de raad het volgende aan ten aanzien van de inhoud en informatiewaarde van de Paragraaf verbonden partijen:

- / verwerk de **inhoudelijke (jaarlijkse) doelstellingen** die (deels) zijn opgenomen in de begrotingsprogramma's ook(ook) in de Paragraaf verbonden partijen. Op deze wijze borgt u dat integraal inzicht wordt gegeven in de gemeentelijke doelstellingen waaraan de verbonden partijen een bijdrage (moeten) leveren. Dit maakt het bovendien mogelijk om in de Jaarrekening een adequate verantwoording over doelrealisatie op te nemen;

² Vernoemd naar de voormalig burgemeester van Oss (de heer H.W.M. Klitsie) die voorzitter was van de regionale werkgroep waaraan de gemeente Veghel heeft deelgenomen.

- / borg, in aansluiting hierop, dat de inhoudelijke ontwikkelingen (toelichting) goed **aansluiten** op de financiële verantwoording, zodat duiding wordt gegeven aan de financiële gegevens;
- / borg dat in de Paragraaf verbonden partijen voldoende inzicht wordt verstrekt in het resultaat, de financiële positie en het **weerstandsvormogen** 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;
- / biedt inzicht in de **meerjarige ontwikkeling** van financiële gegevens (ten minste de deelnemersbijdrage) om te kunnen monitoren of zich het risico van stijgende deelnemersbijdrage voordoet, inclusief een inhoudelijke toelichting hierop. Borg dat het inzicht in de ontwikkeling van de deelnemersbijdrage niet vertroebeld raakt door 'versnippering' van financiering van activiteiten van verbonden partijen (concreet: Regio Rivierenland).

Nota van bevindingen

1 Algemeen beleidskader

1.1 / Definitie verbonden partijen

De gemeente Neder-Betuwe hanteert de volgende definitie voor verbonden partijen:³

“Een verbonden partij is een privaat- dan wel publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een financieel en bestuurlijk belang heeft.”

Deze definitie en de toelichting die de gemeente in de Programmabegroting geeft op de begrippen financieel en bestuurlijk belang komen qua strekking overeen met de definitie van artikel 1, lid b van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Zie paragraaf 1.3.

1.2 / Nota verbonden partijen

De gemeente Neder-Betuwe beschikt niet over een **Nota verbonden partijen**. Het uitgangspunt van de gemeente is om aanvullend op de Financiële verordening zo min mogelijk aparte nota's en notities op te stellen. Dit betekent dat de nieuwe Financiële verordening, welke in de tweede helft van 2012 aan de raad zal worden aangeboden, uitgebreider zal zijn dan de huidige verordening, omdat uitwerkingen integraal in de verordening zullen worden opgenomen.

De gemeente Neder-Betuwe is niet de enige gemeente zonder Nota verbonden partij. Uit eerder onderzoek van Necker van Naem blijkt dat minder dan een kwart van de onderzochte gemeenten een dergelijke nota heeft.⁴ Het opstellen van een dergelijke nota is niet wettelijk verplicht.

Aangezien een Nota ontbreekt, is de Paragraaf verbonden partijen in de Programmabegroting en Jaarrekening van de gemeente het belangrijkste beleidsdocument ten aanzien van verbonden partijen. Daarnaast is de Financiële verordening in meer algemene zin een belangrijk document waarin afspraken rondom financieel beheer en beleid zijn opgenomen.

In de volgende paragrafen gaan wij in op deze twee documenten die tezamen het (algemeen) beleidskader van de gemeente Neder-Betuwe vormen voor verbonden partijen. Eerst zetten wij uiteen wat er in algemene zin en op hoofdniveau is geregeld in de Financiële verordening en vervolgens behandelen wij de (informatiewaarde van de) Paragraaf verbonden partijen.

1.3 / Financiële verordening

In de **Financiële verordening** (2005) ex artikel 212 Gemeentewet van de gemeente Neder-Betuwe is geen specifieke bepaling opgenomen over verbonden partijen. Daartoe is de gemeente niet verplicht, maar het ontbreken van een bepaling over verbonden partijen is wel opvallend, omdat:

- / 'Titeldeel 3' van de Financiële verordening van Neder-Betuwe wel de overige zes wettelijk verplichte paragrafen (artikel 9, lid 2 BBV) behandelt;
- / een dergelijk artikel wel is opgenomen in een uitgebreide versie van de modelverordening van de VNG.⁵

³ Bron: Paragraaf verbonden partijen, Programmabegroting 2009/2010/2011.

⁴ Overkoepelende notitie verbonden partijen, delokalerekenkamer.nl, 20 april 2007.

⁵ Artikel 9f in 'Voorbeeld van een uitgebreide versie van een financiële verordening, VNG, 2003.

In een eerdere versie van de Financiële verordening (2003) was wel een bepaling opgenomen ten aanzien van verbonden partijen. Deze bepaling is om onbekende redenen 'gesneuveld' in de nu van kracht zijnde Financiële verordening van 2005. De gemeente geeft aan dat in de nieuwe Financiële verordening wel weer een artikel over verbonden partijen zal worden opgenomen.

Hoewel niet specifiek toegesneden op verbonden partijen, zijn de volgende bepalingen uit de Financiële verordening (2005) relevant:

- / Artikel 2 – Kaders Planning- en Controlcyclus (lid 1);
- / Artikel 8 – Reserves, voorzieningen en Weerstandsvermogen (lid 1 en 2);
- / Artikel 14 – Administratie.

Hieronder lichten wij kort de inhoud, (potentiële) relevantie en praktische uitwerking van deze artikelen toe.

Artikel 2 – Kaders Planning- en Controlcyclus

“Lid 1. Eenmaal per 4 jaar legt het college aan de raad een notitie Planning en Control voor, waarin de uitgangspunten voor de planning- en controlcyclus toegelicht worden.”

In strijd met de bepaling uit de eigen Financiële verordening is er nooit een **notitie Planning en Control** op- en vastgesteld. De gemeente is ook niet voornemens dit alsnog te doen. Wel is in 2009 door de organisatie een notitie opgesteld over hoe de sturing, planning en control kan worden versterkt.⁶ Deze was gericht op de vraag hoe met verantwoordingsrapportages om te gaan en ook op de invulling van de functie van P&C in de organisatie. Het college heeft daarbij besloten om vanaf 2010 nog maar één bestuursrapportage uit te brengen (in september), in plaats van twee (in juli en oktober). Daarbij is aangegeven dat dit besluit zijn uitwerking moest vinden in een geactualiseerde Financiële verordening. Niet in lijn met het collegebesluit, maar wel in overeenstemming met een verzoek van de raad na 2009, zijn in 2010 en 2011 toch twee bestuursrapportages verschenen en staan deze ook voor 2012 gepland.

Artikel 8 – Reserves, voorzieningen en Weerstandsvermogen

“Lid 1. Het college biedt eens in de vier jaar een notitie Reserves en voorzieningen en Weerstandsvermogen aan.

Lid 2. De notitie behandelt:

- a. de vorming en besteding van reserves;*
- b. de vorming en besteding van voorzieningen;*
- c. de actuele omvang van het weerstandsvermogen.”*

De in het artikel genoemde notitie is uiteindelijk in **twee ‘delen’** uitgebracht. In oktober 2007 is de (laatste) nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen vastgesteld. Dit betekent dat volgens de Financiële verordening in oktober 2011 een nieuwe nota had moeten verschijnen. In de nieuwe Financiële verordening wordt duidelijk wanneer de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen wordt geactualiseerd. In 2008

⁶ Neder-Betuwe in control, Advies voor de verdere ontwikkeling van sturing, planning en control binnen de gemeente Neder-Betuwe, 11 februari 2009.

is de nota Reserves en Voorzieningen vastgesteld. Een nieuwe nota Reserves en Voorzieningen staat voor 2012 op de planning.

In de nota Reserves en Voorzieningen (2008) is niets opgenomen over verbonden partijen. Daarom beperken wij ons tot het toelichten van de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen (2007).

Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen (2007)

Hoewel bepaald in lid 2 van het artikel, is ook in deze nota niets specifiek opgenomen over de vermogensvorming (reserves en voorzieningen) bij en door verbonden partijen. Ook het weerstandsvermogen van verbonden partijen is niet specifiek benoemd.

In bijlage I (punt 16) van de nota is over **financiële risico's** wel het volgende opgenomen:

“De gemeente Neder-Betuwe participeert in een aantal gemeenschappelijke regelingen. Gemeenschappelijke regelingen kennen een eigen bestuur dat op grond van een gemeenschappelijke regeling aan de deelnemende gemeenten jaarlijks een financiële bijdrage in rekening brengt. De praktijk leert dat dergelijke bijdragen de neiging hebben in de loop der jaren sterk te stijgen. Voor 2007 is aan gemeentelijke bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen in totaal € 1.115.000,-- begroot. Bij een stijging van 5% bedraagt het risico € 57.750,--. Er is van uit gegaan dat zich eens in de 4 jaar een dergelijke stijging voordoet.”

Het valt de rekenkamercommissie op dat het in de nota genoemde risicobedrag in de begroting van 2010, **zonder toelichting**, naar beneden is bijgesteld tot € 53.200. In de Kadernota 2011 – 2014 is het bedrag weer verhoogd tot € 64.600.⁷ Dit wisselende beeld in risicobedrag is (zonder toelichting) lastig interpreteerbaar, aangezien het tijdspad steeds verder opschuift, terwijl wordt aangegeven dat het risico zich eens in de 4 jaar voordoet. Het is niet te monitoren of dit ook het geval is.

Verder valt aan de omgang met risico's bij verbonden partijen op dat de gemeente het (totale) financiële risico van verbonden partijen gelijk lijkt te stellen aan de (voorzien) stijging van de jaarlijkse (deelnemers)bijdrage die de gemeente doet aan de exploitatie van de verbonden partij(en). De rekenkamercommissie plaatst hierbij twee kanttekeningen:

- 1 ten eerste kan worden bediscussieerd in hoeverre een (te) voorziene stijging van de deelnemersbijdrage als risico moet worden aangemerkt. Feitelijk betreft het hier een logische en reële kostenstijging die in de (meerjaren)begroting van de gemeente kan worden opgenomen;
- 2 ten tweede houdt de gemeente geen specifieke reserves aan voor risico's die zich bij de verbonden partijen kunnen voordoen. Uitzondering hierop vormt het ingestelde risicobedrag voor de PPS-constructie⁸ Casterhove, na onderzoek door Ernst & Young.

Ondanks het bestaan van de beide nota's constateert de rekenkamercommissie dat de gemeente **geen algemeen beleid heeft ten aanzien van de omgang met vorming van reserves** (en voorzieningen) bij verbonden partijen en de mate waarin de verbonden partij voorziet in (voldoende) weerstandsvermogen,

⁷ Kadernota 2011 – 2014, 6. Ontwikkelingen in de paragrafen, p. 26.

⁸ PPS = Publiek-Private-Samenwerking.

gegeven een adequate risico-inventarisatie. Respondenten geven aan dat hierover per verbonden partij afspraken worden gemaakt. Waarbij het in zijn algemeenheid zo is dat de gemeente(n) geen opbouw van reserves bij verbonden partijen willen. Het is respondenten evenwel niet duidelijk hoe het nu voor de verschillende verbonden partijen is geregeld en of de gemeente in alle gevallen voldoende inzicht heeft in (bestaande) risico's bij verbonden partijen en de mate waarin deze zijn 'gedekt'. De gemeente houdt in haar eigen weerstandsvermogen in ieder geval niet expliciet rekening met risico's (financiële tegenvallers) die zich bij haar verbonden partijen kunnen voordoen.

Artikel 14 – Administratie

De administratie is zodanig van opzet en werking, dat zij in ieder geval dienstbaar is voor:

a. het sturen en beheersen van activiteiten en processen in de gemeente.

De financiële administratie is op dit moment ingericht naar het niveau waarop de van toepassing zijnde bijdrage aan de verbonden partijen zichtbaar dient te zijn. Bijvoorbeeld de bijdrage Lander is terug te vinden in het budget re-integratie. De bijdrage(n) aan Regio Rivierenland is/zijn enerzijds terug te vinden in de Paragraaf verbonden partijen voor wat betreft de gemeentelijke bijdrage voor (met name) basistaken en anderzijds in de begrotingsprogramma's, voor wat betreft dienstverlening op basis van (individuele) dienstverleningsovereenkomsten: de plustaken.

1.4 / Paragraaf verbonden partijen in planning-en-controldocumenten

De **Paragraaf verbonden partijen** is het enige (beleids)document van de gemeente Neder-Betuwe dat specifiek op het thema verbonden partijen ingaat. De Paragraaf wordt – volgens afspraak met de raad – alleen standaard opgenomen in (ten minste) de Begroting en Jaarrekening. In zowel de Kadernota als de Bestuursrapportages wordt de Paragraaf niet standaard opgenomen. Alleen wanneer zich afwijkingen voordoen of nieuwe ontwikkelingen wordt de Paragraaf in deze documenten opgenomen. Hierna behandelt de rekenkamercommissie achtereenvolgens de kwaliteit van het 'algemene deel' (eerste twee pagina's) van de Paragraaf en vervolgens het 'specifieke deel' (behandeling van afzonderlijke verbonden partijen).

Kwaliteit van 'algemene deel' van de Paragraaf

Behoudens de in paragraaf 1.1 genoemde en toegelichte definitie van het begrip verbonden partijen bevat de Paragraaf geen algemene visie en/of afwegingskader voor het aangaan van, het participeren in en het (be)sturen en controleren van verbonden partijen in relatie tot de realisatie van gemeentelijke doelen. Dit betekent dat niet is vastgelegd wat de (mogelijke) **reden(en)** voor het aangaan van – of deelnemen in – verbonden partijen zijn. Te denken valt aan: het reduceren van kosten, verhogen van kwaliteit, verminderen van kwetsbaarheid of afdekken van risico's. Respondenten geven aan dat afwegingen per verbonden partij worden gemaakt, omdat dit beter wordt geacht dan een (abstract) algemeen kader. De rekenkamercommissie constateert dat de redenen voor het aangaan van – of de deelname in – de verbonden partijen waarin de gemeente participeert niet eenduidig zijn vastgelegd. Dit maakt het onmogelijk om na verloop van tijd het succes/de meerwaarde van de verbonden partij vast te stellen en af te wegen of deelname in de verbonden partij nog altijd de meest passende manier is om te voorzien in de uitvoering van gemeentelijke taken.

Ook ontbreekt een algemeen (afwegings)kader voor de **juridische vorm** van verbonden partijen. In het 'algemene deel' van de Paragraaf wordt nog wel ingegaan op de **diverse juridische (rechts)vormen**

waarin verbonden partijen kunnen voorkomen. Daarbij duidt de gemeente in algemene zin het (gecombineerd) financieel en bestuurlijk risico van de vier belangrijkste (meest voorkomende) rechtsvormen. Dergelijke risicotaxaties zijn niet (of nauwelijks) opgenomen per verbonden partij. Dit is opmerkelijk aangezien enkele raadsleden aangeven met name naar de Paragraaf verbonden partijen te kijken om te kunnen beoordelen welk risico de gemeente met haar verbonden partijen loopt.

Daarnaast is niets bepaald ten aanzien van de afwegingen tot samenstelling van de **afvaardiging in het bestuur** van de verbonden partijen. Hoewel de uitkomst van de afwegingen per verbonden partij is vastgelegd (in regelingen en de Paragraaf verbonden partijen), zijn de afwegingen per verbonden partij niet vastgelegd en daarmee niet navolgbaar (en toetsbaar).

Tenslotte is er niets vastgelegd over de **rolverdeling van de raad en het college** bij het aangaan, monitoren of evalueren van verbonden partijen.

Gelet op bovenstaande constateert de rekenkamercommissie dat de gemeente Neder-Betuwe onvoldoende voldoet aan het wettelijk vereiste van artikel 15, lid a van het BBV. Daarin staat dat *de Paragraaf verbonden partijen* (in algemene zin) het volgende dient te vermelden:

- a. *de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;*
- b. *de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.*

Ook aan het bepaalde in lid b. voldoet de gemeente naar de mening van de rekenkamercommissie onvoldoende. In het overzicht van verbonden partijen legt de gemeente weliswaar een link met het begrotingsprogramma dat de voornaamste relatie heeft met de (taken van de) verbonden partij. Echter, 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. Ook enkele respondenten geven aan dat de concrete doelstellingen voor de gemeente Neder-Betuwe te algemeen in de Paragraaf verbonden partijen van de Begroting zijn opgenomen.

Kwaliteit van het 'specifieke deel' van de Paragraaf

In het 'algemene deel', bij het overzicht van verbonden partijen, geeft de gemeente aan dat het om twee redenen van belang is om verbonden partijen inzichtelijk te maken:⁹

- 1 verbonden partijen voeren vaak beleid uit dat de gemeente in principe ook zelf kan blijven doen. De gemeente mandateert als het ware de verbonden partij;
- 2 de kosten/het budgettaire beslag en de financiële risico's die de gemeente kan lopen met de verbonden partijen en de daaruit voortvloeiende budgettaire gevolgen.

In deze paragraaf gaan wij aan de hand van een beoordeling van de kwaliteit van de uitwerking van de diverse verbonden partijen na of de gemeente daadwerkelijk het inzicht biedt dat zij belangrijk acht.

⁹ Programmabegroting 2011 – 2014, Paragraaf verbonden partijen, p.89.

Een eerste toets van de kwaliteit van het 'specifieke deel' (informatie per verbonden partij), maken wij aan de hand van de vereisten uit artikel 69 van het BBV. Dit artikel bepaalt dat in de *Lijst met verbonden partijen* ten minste de volgende informatie verstrekt moet worden over verbonden partijen:

- a. *de naam en de vestigingsplaats;*
- b. *het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;*
- c. *de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft;*
- d. *het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;*
- e. *het resultaat van de verbonden partij.*

Aangezien de meeste gemeenten tegenwoordig niet meer werken met een aparte Lijst verbonden partijen, gelden de vereisten uit artikel 69 ook voor de Paragraaf verbonden partijen in de Programmabegroting en Jaarrekening. Daarom zetten wij per element kort uiteen wat de informatiewaarde van de Paragraaf verbonden partijen is in de onderzoeksperiode 2009 tot en met 2011.

- a. Bij iedere verbonden partij is de **naam en vestigingsplaats** vermeld. Daarmee is aan element a. **voldaan**.
- b. Het **openbaar belang** dat de verbonden partij behartigt, verantwoordt de gemeente onder het kopje '**doelstelling**'. Met (ten minste enkele) raadsleden, constateert de rekenkamercommissie dat de doelstellingen van de verbonden partijen zeer algemeen zijn verwoord in de Paragraaf. Er wordt geen inzicht geboden in de specifieke doelstellingen die de gemeente Neder-Betuwe voor ogen heeft met de verbonden partij en waarover de verbonden partij verantwoording kan afleggen. De doelstellingen zijn bovendien niet geconcretiseerd voor het betreffende begrotingsjaar en daarmee ook niet tijdgebonden. In een enkel geval (Regio Rivierenland) is de doelstelling/taak van de verbonden partij geconcretiseerd onder het kopje 'ontwikkelingen'. Al met al constateert de rekenkamercommissie dat de gemeente (in beperkte mate) voldoet aan de wettelijke verplichting, maar dat de **informatiewaarde nihil** is.
- c. Het kopje 'ontwikkelingen' heeft een zeer divers karakter. De wijze waarop de gemeente hier invulling aan geeft, verschilt sterk per verbonden partij. In zijn algemeenheid valt op dat er nauwelijks tot geen ontwikkelingen worden geschetst die zich *gedurende* het begrotingsjaar hebben voorgedaan. Laat staan dat hierbij specifiek op het belang van de gemeente wordt ingegaan. Veelal bestaat de informatie uit een **algemene duiding** van ontwikkelingen die zich (in eerdere jaren) hebben voorgedaan. Daarbij is de informatie in de Begroting en Jaarrekening (nagenoeg) hetzelfde. In de Jaarrekening wordt in de Paragraaf niet verantwoord over de mate van doelrealisatie door de verbonden partij.
- d./e. In de Begroting 2011 is **geen informatie verstrekt over het vermogen en resultaat** van de verbonden partijen.¹⁰ In de Paragraaf verbonden partijen uit de planning-en-controldocumenten van 2009 en 2010 zijn deze gegevens wel opgenomen. Het is (ook respondenten) onduidelijk waarom deze cijfers na 2010 verdwenen zijn uit de Paragraaf. Positief valt op dat, hoewel niet wettelijk verplicht, in de Paragraaf van 2011 onder het kopje 'financieel belang' wel de totale gemeentelijke bijdrage en het aandeel van Neder-Betuwe daarin worden verantwoord. In enkele gevallen wordt naast het begrote bedrag voor 2011 de gerealiseerde totale en gemeentelijke bijdrage over 2010 vermeld.

¹⁰ In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat deze informatie wel is opgenomen in de Jaarrekening 2011.

Kanttekening hierbij is dat het (integraal) inzicht vermindert naarmate taken bij verbonden partijen niet meer via de (standaard) gemeentelijke bijdrage worden gefinancierd, maar via een afzonderlijk contract worden ingekocht. Ook biedt de Paragraaf (nog steeds) te weinig inzicht in het financiële resultaat van de verbonden partij (zelf) en de mate waarin de verbonden partij over (voldoende) reserves en voorzieningen beschikt, gegeven bestaande verplichtingen, plannen en risico's.

Los van de wettelijke verplichtingen, constateert de rekenkamercommissie het volgende:

- / In de Paragraaf verbonden partijen wordt **geen inzicht verstrekt in het weerstandsvermogen van de verbonden partijen** van de gemeente. Het is niet inzichtelijk of de verbonden partijen over voldoende weerstandscapaciteit beschikken om geïnventariseerde risico's (benodigde weerstandscapaciteit) op te vangen. Dat gemeenten in het algemeen geen opbouw van reserves willen bij verbonden partijen, is opmerkelijk, aangezien deze wel degelijk aanwezig zijn bij (enkele) verbonden partijen. Bovendien maakt dit standpunt het nog belangrijker voor de gemeente Neder-Betuwe om voortdurend inzicht te hebben in het risicoprofiel van haar verbonden partijen. Het is nu onvoldoende duidelijke of en in welke mate de gemeente als hoofdelijk aansprakelijke (in geval van gemeenschappelijke regelingen) risico's loopt en hiervoor maatregelen moet treffen. Het ontbreken van deze (specifieke) informatie is des te zorgwekkender omdat de gemeente in zijn algemeenheid niets heeft geregeld over de omgang met weerstandsvermogen bij verbonden partijen. Deze informatie is evenwel van belang om het financiële risico van verbonden partijen vast te stellen.
- / De inhoudelijke beschrijving (doelstellingen en ontwikkelingen) en financiële gegevens (financieel belang en in 2009 en 2010 de vermogenspositie) zijn niet met elkaar verbonden. Met respondenten constateert de rekenkamercommissie dat in de Jaarrekening een **adequate verantwoording over verschillen tussen gerealiseerde en begrote bedragen (bijdragen) ontbreekt**.
- / In de Paragraaf verbonden partijen wordt weliswaar soms melding gemaakt van de hoogte van de deelnemersbijdrage van het voorgaande begrotingsjaar, maar er wordt geen inzicht gegeven in de **meerjarige ontwikkeling** van de deelnemersbijdragen. De rekenkamercommissie vindt dit opvallend, aangezien de gemeente in de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen (2007) expliciet aangeeft een risico te zien in de stijging van deelnemersbijdragen over de jaren en dit risico ook kwantificeert.

Kortom, de informatie in de Paragraaf verbonden partijen voldoet niet in alle gevallen aan de wettelijke vereisten en verwachtingen van de rekenkamercommissie. Bovendien doet het geen recht aan de door de gemeente geformuleerde redenen om inzicht in verbonden partijen te willen bieden. Opvallend daarbij is dat de informatiewaarde in de Paragraaf van 2011 (zonder bekende oorzaak) minder is dan in die van 2009 en 2010.

Respondenten merken op dat de informatiewaarde van de Paragraaf verbonden partijen in de onderzoeksperiode 2009 – 2011 al sterk is verbeterd ten opzichte van 2008. Destijds was er überhaupt geen informatie/toelichting per verbonden partij opgenomen, maar werd volstaan met een algemene schets en opsomming van de verbonden partijen. De Paragraaf is bovendien nog in ontwikkeling, waarbij de organisatie heeft aangegeven open te staan voor suggesties tot verbetering.

1.5 / Cyclus en proces van planning-en-control

Totstandkoming van de Paragraaf verbonden partijen

De coördinator verbonden partijen is verantwoordelijk voor het uitzetten van de verschillende onderdelen van de Paragraaf verbonden partijen bij de betrokken procesbeheerders en managers. Deze inhoudelijk betrokkenen vullen de 'kwalitatieve' gegevens (met name de toelichting) in voor de verbonden partij(en) die zij 'in portefeuille' hebben. De coördinator vult hierop de financiële gegevens aan. Het geheel wordt kortgesloten met de betreffende portefeuillehouder. De uiteindelijke verwoording van de 'ontwikkeling en toelichting' is een verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder en ambtelijk budgethouder.

Respondenten geven aan dat de gehanteerde werkwijze nog **onvoldoende leidt tot een (goede) koppeling** tussen financiële gegevens en de toelichting hierop. Mede door de gehanteerde werkwijze ontbreekt in de Jaarrekening een adequate verantwoording over ontwikkelingen gedurende het begrotingsjaar en een duidelijke verklaring voor afwijkingen van begrote resultaten (positief of negatief).

Aansluiting planning-en-controlcycli

De verbonden partijen leveren in principe allemaal (ten minste) een **Begroting en Jaarrekening** op. Enkele verbonden partijen leveren daarnaast een **Tussenrapportage** op. De diverse verbonden partijen hanteren verschillende planning-en-controlcycli (moment van opleveren van de verantwoordingsdocumenten). Ook de gemeente hanteert wisselende cycli; soms komt de Tweede Bestuursrapportage voor en soms na de Begroting beschikbaar. Dit leidt ertoe dat de **cycli van de verbonden partijen niet altijd aansluiten op die van de gemeente**. Respondenten geven aan dat de algemene lijn evenwel is dat informatie die gedurende het jaar beschikbaar komt van de verbonden partijen en die (ook) betrekking heeft op het lopende (begrotings)jaar, in het eerstvolgende planning-en-controldocument van de gemeente wordt opgenomen. Op deze manier wordt de beschikbare informatie zo spoedig mogelijk met de gemeenteraad gedeeld.

In mei 2012 wordt een vervolg gegeven aan de notitie uit 2009. Er wordt dan vooral stilgestaan bij de vraag hoe de data van de raadsvergaderingen over planning-en-controldocumenten beter kunnen worden afgestemd op wat de organisatie (inclusief verbonden partijen) kan aanleveren. De afspraken over het aansluiten van werkprocessen van verbonden partijen en de die van de gemeentelijke organisatie worden bovendien opgenomen in de **nieuwe Financiële verordening**.

Behandeling van verantwoordingsinformatie verbonden partijen

De behandeling van verantwoordingsdocumenten in het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regelingen wordt voorbereid door de betreffende vakafdeling (proces- en budgetbeheerder en afdelingsmanager). Zij bereiden een **collegevoorstel** voor, zodat collegeleden met mandaat het gemeentestandpunt kunnen vertegenwoordigen in het bestuur van de verbonden partij. Dit gebeurt bij ieder planning-en-controldocument dat van de grote/belangrijke verbonden partijen beschikbaar komt. Niet gedefinieerd is welke verbonden partijen dit exact zijn, wie dit vaststelt en/of wat hiervoor de maatstaf/normen zijn. De wijze en frequentie van **contact** tussen verbonden partij en ambtelijke organisatie, college en raad (buiten de formeel vastgestelde momenten) verschilt bovendien sterk per verbonden partij.

Het college bepaalt per situatie of en hoe de informatie naar de raad wordt gecommuniceerd. Mede door de vaak korte behandelingsperiode van stukken van de verbonden partijen, wordt de raad in de regel (pas) na behandeling van de stukken in het bestuur van de verbonden partij geïnformeerd. Indien er geen bijzonderheden zijn, gaat de informatie meestal **ter inzage** naar de raad. Dit betekent dat de raad in principe niet in de gelegenheid wordt gesteld om vooraf zijn gevoelens kenbaar te maken. Wel kunnen raadsleden naderhand vragen stellen bij/aan de betreffende portefeuillehouder. Uitzondering op deze algemene werkwijze zijn de grote, belangrijke onderwerpen met een meerjarig tijdspad die zich (voornamelijk) binnen de Regio Rivierenland afspeelen.

1.6 / Samenvatting van betrokkenheid/rolverdeling raad en college

Over de rolverdeling tussen college en gemeenteraad is in het algemeen beleidskader van Neder-Betuwe niets vastgelegd, anders dan enkele algemene afspraken over de planning-en-controlcyclus. Dit zal wel gebeuren in de nieuwe Financiële verordening die in de tweede helft van 2012 aan de raad wordt aangeboden. Onze bevindingen zijn dan ook grotendeels gebaseerd op de informatie uit interviews.

Bij aangaan van verbonden partij

Er is geen Nota verbonden partijen en ook in de Paragraaf verbonden partijen en Financiële verordening is niets geregeld over de afwegingen bij het aangaan van verbonden partijen en de rolverdeling tussen raad en college daarbij. Dit betekent dat de raad niets heeft geregeld, anders dan de wettelijke verplichting om de instelling van een GR aan de raad voor te leggen, om zich over het aangaan van verbonden partijen uit te spreken. Het college geniet hiermee grote vrijheid in het maken van individuele keuzes.

Bij monitoring en controle op verbonden partij

In de monitoring en controle op verbonden partijen heeft het college nadrukkelijk het voortouw. Met dien verstande dat de raad door deelname in een bestuur de mogelijkheid heeft om directer te monitoren en controleren (zie casus Lander in hoofdstuk 2).

Behandeling van planning-en-controldocumenten in het bestuur van grote/belangrijke verbonden partijen wordt (vrijwel) altijd voorafgegaan door een besluit van het college van B&W van de gemeente Neder-Betuwe. Door de korte voorbereidings-/behandelingsperiode van de stukken **krijgt de raad de informatie meestal achteraf ter inzage** aangeboden. Dit betekent dat de raad in principe niet in de gelegenheid is om voor behandeling van de stukken in het bestuur van de verbonden partij zijn gevoelen kenbaar te maken.

De raad wordt verder geïnformeerd over verbonden partijen middels de Paragraaf verbonden partijen in ten minste de Begroting en Jaarrekening en als daar aanleiding toe is in de Kadernota en Bestuursrapportage(s).

De rekenkamercommissie zet echter wel vraagtekens bij de informatiewaarde van de Paragraaf en daarmee de mogelijkheden voor de raad om actief zicht te houden op het reilen en zeilen van de verbonden partijen.

De informatie die van verbonden partijen beschikbaar komt en betrekking heeft op het lopende begrotingsjaar, wordt zo volgens respondenten zo spoedig mogelijk, en wel in de eerst volgende rapportage aan de raad, opgenomen. Daarbij is het voornemen om de data van raadvergaderingen over planning-en-controldocumenten beter af te stemmen op wat de organisatie (inclusief verbonden partijen) kan leveren.

Bij evaluatie van verbonden partij

In het algemeen beleidskader is niets vastgelegd over momenten van – en rolverdeling bij – evaluatie van verbonden partijen. Of en hoe dit gebeurt verschilt per verbonden partij en is afhankelijk van ontwikkelingen bij de verbonden partijen.

1.7 / Beoordeling beleidskader

Onderstaande tabel geeft een oordeel over de in dit hoofdstuk gepresenteerde bevindingen.

Deelvraag	Norm	Beoordeling
1 Wat is de kwaliteit van het algemeen beleidskader dat de gemeente hanteert voor de aansturing van – en controle op – verbonden partijen?	Er wordt een algemeen beleidskader gehanteerd voor de aansturing van – en controle op – verbonden partijen.	Niet voldaan. De gemeente beschikt niet over een algemeen beleidskader dat houvast biedt bij de sturing op verbonden partijen.
	Het beleid bevat conform artikel 15 BBV een visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van gemeentelijke doelstellingen.	Niet voldaan. De gemeente heeft geen algemene visie op verbonden partijen vastgesteld.
	Het beleid gaat (per verbonden partij) in op de beleidsvoornemens die de gemeente heeft met de verbonden partijen (BBV, art. 15) en deze zijn consistent en duidelijk geformuleerd.	Beperkt voldaan. De gemeente legt een relatie met het begrotingsprogramma dat de voornaamste relatie heeft met (de taken van) de verbonden partij. Echter, noch in algemene zin, noch per verbonden partij zijn concrete (jaarlijkse) doelstellingen opgenomen.
	De informatieverstrekking per verbonden partij voldoet (ten minste) aan de vereisten van artikel 69 BBV.	Beperkt voldaan. Hoewel in veel gevallen aan het wettelijke minimumvereiste is voldaan, is de informatiewaarde vaak nihil.
	Het beleid gaat in op de instrumenten die de gemeente inzet om tot doelrealisatie te komen.	Niet voldaan. Het geldende beleid gaat niet in op sturing op doelrealisatie.
2 Hoe is de rolverdeling tussen raad en college in de kaderstelling van – en controle op – verbonden partijen?	Er is een duidelijke rolverdeling tussen raad en college op papier gesteld, en die wordt in de praktijk ook nageleefd.	Niet voldaan. De rolverdeling tussen raad en college ten aanzien van verbonden partijen is niet geformaliseerd/vastgelegd.

2 Casestudy verbonden partijen

2.1 / Selectie

Algemeen beeld

Deze paragraaf doet kort verslag van de inventarisatie die wij hebben uitgevoerd met betrekking tot (alle) verbonden partijen waar de gemeente Neder-Betuwe mee (heeft) samen(ge)werkt in de onderzoeksperiode. Wij maken onderscheid tussen gemeenschappelijke regelingen, deelnemingen in NV's en BV's, publiek-private-samenwerkingen op basis van samenwerkingsovereenkomsten en deelname in een stichting of vereniging.

Wij baseren ons hierbij op de gegevens die in de Programmabegrotingen en Jaarrekeningen staan van 2008 tot en met 2011. Dit levert het volgende meerjarenbeeld op:

Soort verbonden partij	2008	2009	2010	2011
Gemeenschappelijke regeling	7	8	8	8
Deelneming in NV/BV	2	2	2	2
Publiek Private Samenwerking	1	1	1	1
Stichtingen/verenigingen	0	0	0	0
Totaal	10	11	11	11

De Paragraaf verbonden partijen in de Programmabegroting en de Jaarrekening van 2011 geeft een overzicht van 11 verbonden partijen. Het aantal en de soorten participaties zijn gelijk aan de jaren 2009 en 2010.¹¹ In 2011 kenden twee van de elf verbonden partijen een **uitsterfconstructie**. Dit gaat ten eerste om Presikhaaf die de belangen van de voormalige gemeente Dodewaard behartigt op het terrein van de sociale werkvoorziening. Na herindeling tot de gemeente Neder-Betuwe, verkeert deze verbonden partij in een uitsterfconstructie, omdat Dodewaard nog wel verplichtingen heeft en geplaatst personeel vrij is om wel of niet 'mee over te gaan' naar Lander werk & participatie. De Regio Arnhem is in zijn geheel in liquidatie sinds 2009. De Regio Arnhem is nog als verbonden partij opgenomen omdat de gemeente tot en met 2012 nog verplichtingen heeft jegens het voormalig personeel.

Geselecteerde verbonden partijen

De rekenkamercommissie heeft **twee verbonden partijen geselecteerd** om in dit onderzoek nader te belichten en te beoordelen op de specifieke sturing en controle. Gelet op de aanleiding en het doel van het onderzoek, heeft de rekenkamercommissie besloten om het casusonderzoek te richten op (twee) **vrijwillig aangegane verbonden partijen**, te weten:

- / Regio Rivierenland: belast met de uitvoering van GGD, AVRI, contractgestuurde dienstverlening en beleidsvorming;
- / Lander, werk & integratie: belast met (met name) de uitvoering van de wsw en (in specifieke opdracht) de wwb-reïntegratietrajecten.

¹¹ De gemeente Neder Betuwe participeert in 2011 in 8 gemeenschappelijke regelingen, 2 vennootschappen en in 1 publiek-private samenwerking.

In onderstaande tabel geven wij een beknopt overzicht van de twee geselecteerde verbonden partijen, die wij in de volgende paragrafen nader uitwerken.

Verbonden partij	Aard van taak	Bestuurlijke vertegenwoordiging	Aantal deelnemende partijen
Regio Rivierenland	Beleidsrijk	AB (burgemeester) en DB	10
Lander, werk & participatie	Beleidsrijk	AB (wethouder en 2 raadsleden) en DB (wethouder)	8

2.2 / Regio Rivierenland

Doelstelling/takenpakket

De gemeenschappelijke regeling (GR) Regio Rivierenland is opgericht in 1986. De laatste grote wijziging van de GR is in 2010 geweest.¹² Regio Rivierenland is een samenwerking tussen de tien gemeenten: Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, West Maas en Waal, Tiel en Zaltbommel. De Regio behartigt de belangen van de gemeenten op diverse (beleids)terreinen. Sinds de wijziging van de GR in 2010 verlopen deze gezamenlijke belangenbehartiging en de (strategische) beleidsprogrammering en -uitvoering voornamelijk via de vijf Programmaraden.

Het grootste gedeelte van de activiteiten van de Regio Rivierenland vindt plaats binnen/door de uitvoerende diensten. De twee grootste uitvoerende diensten zijn de AVRI en de GGD. De taken van deze uitvoerende diensten zijn voor een groot deel overgedragen aan de Regio Rivierenland. De basistaken worden door alle gemeenten afgenomen. Plustaken zijn afzonderlijke taken die door gemeenten apart afgenomen kunnen worden. AVRI, GGD en het organisatieonderdeel Contractgestuurde Dienstverlening maken nadere afspraken met gemeenten over de uitvoering van de basis- en plustaken in de afzonderlijke bedrijfsplannen die het Algemeen Bestuur vaststelt.

Door deze wijze van dienstverlening geldt een scherper onderscheid tussen belangenbehartiging / profilering / positionering en strategische beleidsvisie enerzijds en uitvoeringstaken en contractactiviteiten anderzijds. Gevolg is dat gemeenten meer naar eigen inzicht en behoeften kunnen 'shoppen' in het aanbod van de Regio. Voor de gemeente Neder-Betuwe geldt dat ze aan alle onderdelen meedoet.

Bestuursstructuur

Bij wijziging van de GR in 2010 is niet alleen het takenpakket van de Regio opnieuw gedefinieerd, maar is ook een nieuwe bestuursstructuur vastgesteld. In de oude situatie bestond het Algemeen Bestuur (AB) uit 33 à 34 (raads)leden en portefeuillehouders. De portefeuillehouders waren vanuit het AB afgevaardigd in het Dagelijks Bestuur (DB). Respondenten geven aan dat deze structuur niet optimaal functioneerde. De Regio Rivierenland zou zich teveel als een 'aparte gemeente' gedragen. Het AB handelde daarin als 'gemeenteraad' en het DB als 'college'. Dit vond men niet passen in de gedachte van verlengd lokaal bestuur.

¹² Regeling Regio Rivierenland, bijgewerkt tot en met de 39^e wijziging, september 2010.

In de nieuwe structuur vaardigt iedere gemeenteraad één lid van het college van B&W af in het AB van de Regio. Het AB bewaakt het algehele belang van de GR. Hiermee heeft het min of meer de rol van het oude DB overgenomen. Het DB bestaat uit drie leden die door het AB uit haar midden zijn verkozen: een voorzitter, vicevoorzitter en een lid. De directeur van de Regio is secretaris en eerste adviseur van zowel AB als DB.

De functie van het DB is nu met name gericht op de bedrijfsvoering. Het AB bewaakt veel meer dan voorheen de grotere lijnen en integraliteit van voorstellen van de verschillende Programmaraden. Het AB heeft ook het budgetrecht en stelt de Begroting en Jaarrekening vast.

Andere belangrijke wijziging is dat in de nieuwe structuur geen raadsleden meer zijn afgevaardigd in het bestuur, waar dit eerder wel het geval was. Eén van de respondenten stelde dat dit beter past binnen het duale stelsel, maar dat het er tegelijkertijd voor zorgt dat raden meer op afstand staan. Dit wordt zowel vanuit de gemeenteraad van Neder-Betuwe, als vanuit de Regio Rivierenland zo ervaren. Om dit op te vangen verzendt de Regio regelmatig informatiebulletins naar raadsleden en over majeure onderwerpen verzorgt de Regio Rivierenland (desgevraagd) informatieavonden.

Programmaraden

Naast het AB en het DB functioneren **vijf Programmaraden**: Zelfredzaam, Welvarend, Aantrekkelijk, Bereikbaar en Participerend. Iedere gemeente vaardigt één verantwoordelijk of coördinerend portefeuillehouder af in iedere Programmaraad. De betreffende portefeuillehouder handelt daarbij altijd met een mandaat vanuit het college van de gemeente Neder-Betuwe. De Programmaraden zijn ook opdrachtgever voor de basistaken die bij de uitvoerende diensten zijn belegd. Zo is bijvoorbeeld het Programma Zelfredzaam formeel opdrachtgever voor de uitvoering van de basistaken van/door de GGD.

De Programmaraden zijn verantwoordelijk voor de **inhoudelijke voeding** van het bestuur van de Regio. De Programmaraden stellen aan het begin van de bestuursperiode vierjarige programmaplannen, met de te realiseren doelen, op. De Programmaraden geven binnen de kaders van het programma de opdracht voor de realisatie van het programma (door de Regio, gemeenten en/of maatschappelijke partijen). Verder bewaken zij de beleidsmatige samenwerking en beheren ze de meerjarige projecten. In de Programmaraden zijn veel van de beleidsterreinen van de gemeenten ondergebracht.

Financieel belang

De totale begroting van de Regio Rivierenland bedraagt in 2012 zo'n € 56,2 miljoen.¹³ In 2012 is uitgegaan van een totale gemeentelijke bijdrage van € 7.163.000, waarvan Neder-Betuwe € 753.460 bijdraagt. Deze gemeentelijke bijdrage is beduidend lager dan de € 838.650 in 2011. Dit wordt deels verklaard door het **schrappen van de producten** 'Sociale recherche' en 'Inkoopbureau' als basistaken binnen het begrotingsprogramma 'Contractgestuurde dienstverlening'. In 2012 worden er voor deze producten afzonderlijke contracten met de gemeenten gesloten. Tevens is de gemeentelijk bijdrage verlaagd met een **taakstellende bezuiniging** van in totaal € 417.000, wat voor Neder-Betuwe neerkomt op een taakstellende korting van € 40.000. Deze bezuiniging is in de Conceptbegroting 2012 (datum: 30-02-2012) nog niet concreet ingevuld, waardoor niet is vast te stellen hoe aannemelijk het is dat hij (volledig) wordt gerealiseerd.¹⁴

In de Programmabegroting 2012 – 2015 van de gemeente Neder-Betuwe wordt in de **Paragraaf verbonden partijen** wel melding gemaakt van de hoogte van de deelnemersbijdrage en de taakstellende bezuiniging,

¹³ Begroting 2012: Beleid en financiën van Regio Rivierenland voor het jaar 2012

¹⁴ In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat het AB deze bezuiniging inmiddels (bij/voor vaststelling van de begroting 2012) concreet heeft ingevuld.

maar niet expliciet van de wijziging in basis- en plustaken en de gevolgen die dit heeft voor de wijze van contractering en financiering van bepaalde activiteiten/taken van de Regio. Uit het feit dat de gemeente enkel de hoogte van de gemeentelijke bijdrage vermeldt in de Paragraaf, leidt de rekenkamercommissie af dat de toenemende flexibiliteit in de van de Regio af te nemen taken tot **verminderd inzicht leidt bij de raad** in de totale kosten van door de Regio uitgevoerde activiteiten voor de gemeente Neder-Betuwe.

De gemeentelijke bijdrage wordt met name gebruikt voor de **basistaken** die voor alle deelnemende gemeenten collectief worden uitgevoerd. Deze taken betreffen voornamelijk de begrotingsprogramma's Regionale Samenwerking, Ondersteuning programmaraden en GGD.¹⁵ Circa 80% van de gemeentelijke bijdrage van Neder-Betuwe wordt besteed aan activiteiten van de GGD. De basistaken van de AVRI worden gefinancierd vanuit de opbrengsten van de afvalstoffenheffing. Overige financiering komt vanuit Rijks- en provinciale doeluitkeringen.

De AVRI levert naast de basistaken ook enkele producten op basis van (commerciële) contracten (dienstverleningsovereenkomsten). Conform de werkwijze van de AVRI worden in 2012 ook de taken van de GGD onderverdeeld naar basis- en **plustaken** (contractactiviteiten). De Regio levert ook diensten aan gemeenten die niet participeren in de GR. In contracten met deze gemeenten wordt een risico-opslag gehanteerd, aangezien deze gemeenten als afnemers geen risico van hoofdelijke aansprakelijkheid kennen. Een voorbeeld van een plustaak bij de AVRI is een contract met de gemeente Buren voor de overname van de buitendienst.

Vermogensvorming

De regeling is gerechtigd om eigen reserves (weerstandvermogen) op te bouwen.¹⁶ Echter, als 'mede-eigenaar' en vanuit de hoofdelijke (bestuurs)aansprakelijkheid blijft (ook) de gemeente Neder-Betuwe wel (financieel) verantwoordelijk voor de regio-organisatie. Wanneer zaken misgaan, komt dat terug bij de deelnemers, ook als het gaat om contractactiviteiten. Het oorspronkelijke uitgangspunt is dan ook dat het weerstandsvermogen van de regio wordt gevormd door het weerstandsvermogen van de afzonderlijke gemeenten.

In de begroting 2012 geeft de Regio Rivierenland aan dat er redenen zijn om ook binnen de regio financiële weerstand op te bouwen. Naast de wettelijke verplichting om voorzieningen te vormen voor kwantificeerbare risico's, verplichtingen en verliezen, acht de regio het wenselijk om voor bepaalde activiteiten een reserve te hebben om te voorkomen dat bedrijfsresultaten en onvoorziene omstandigheden grote afwijkingen veroorzaken in de jaarlijks geraamde gemeentelijke bijdragen en tarieven (van dienstverlening). Met name de toegenomen flexibiliteit in de dienstverlening brengt een risico met zich mee. Om die reden is in april 2011 aan het AB het voorstel gedaan een bedrijfsvoerings- c.q. egalisatiereserve in te stellen van maximaal 30% van de omzet voor de GGD en de Contractgestuurde dienstverlening, te vormen uit positieve bedrijfsresultaten. Uitgangspunt daarbij is dat dit niet tot verhoging van de gemeentelijke bijdrage leidt. Dit voorstel is in lijn met de 'uitgangspunten en bouwstenen' voor dienstverleningsovereenkomsten (oktober 2011) en het advies van de accountant Ernst & Young bij controle van de jaarrekening 2010. Naast deze bedrijfsreserve, beschikt de regio per 1-1-2012 over de algemene reserve van de AVRI met een omvang van € 1,8 miljoen en zes bestemmingsreserves met een totale omvang van ongeveer 1,2 miljoen. Al met al is de rekenkamercommissie van mening dat er weliswaar inzicht wordt geboden in elementen van de benodigde en beschikbare weerstandscapaciteit, maar dat het niet mogelijk is om een goed totaalbeeld

¹⁵ Binnen het begrotingsprogramma Contractgestuurde dienstverlening wordt de basistaak 'milieu ondersteuning' gefinancierd vanuit de gemeentelijke bijdrage.

¹⁶ Uitgangspunten en bouwstenen dienstverleningsovereenkomsten (DVO), 24 maart 2011.

te vormen van (de ratio van) het weerstandsvermogen. Uit de documenten blijkt onvoldoende dat de Regio daadwerkelijk haar risico's heeft afgedekt en/of dat gemeenten hierin zelf in enige mate dienen te voorzien.

Planning & control

De planning-en-controlcyclus van de Regio Rivierenland bestaat uit een Kaderbrief, een Programmabegroting, Jaarrekening en Bestuursrapportage. De wijze van behandeling van de stukken in de Regio en binnen de gemeenten verschilt. De gehele begrotingscyclus van de Regio Rivierenland loopt een aantal maanden voor op die van de gemeente, zodat de cijfers van de Regio meegenomen kunnen worden in de planning-en-controldocumenten van de gemeenten.

De cyclus start met een **Kaderbrief** die in december van ieder jaar wordt vastgesteld door het bestuur van de Regio Rivierenland. Dit houdt in dat in december 2011 de Kaderbrief voor de begroting 2013 is vastgesteld. Deze Kaderbrief gaat in principe ter kennisname naar de raad. Evenwel is de raad van Neder-Betuwe door het college verzocht om (binnen drie weken) haar zienswijze te formuleren op de Kaderbrief 2013. Dit lijkt echter niet haalbaar, omdat de eerst volgende raadsvergadering na de uiterste datum voor indiening van zienswijzen staat gepland.

Op basis van deze Kaderbrief wordt de Programmabegroting opgesteld. In de Programmabegroting 2012 heeft de Regio de wijze van voorbereiding van en besluitvorming over de **Programmabegroting** schematisch toegelicht. De begroting wordt ambtelijk voorbereid in maart van het jaar. Vervolgens wordt de conceptbegroting in het DB van de Regio vastgesteld en vervolgens aan de gemeenten aangeboden voor zienswijzen. Raden/raadsleden van de deelnemende gemeenten hebben hier (conform de wettelijke termijn) zes weken de tijd voor. Wanneer er reacties komen van raadsleden is het aan het DB hoe zij dit in de begroting verwerkt. Volgens respondenten komt dit in de praktijk maar weinig voor. In wisselende mate zijn er wel reacties van ambtenaren op de begroting. Het is aan het DB hoe zij zienswijzen en reacties vanuit de gemeenten verwerkt in de begroting. Het DB stelt de begroting vervolgens begin juni vast, waarna het AB half juni de begroting vaststelt.

In de gemeente Neder-Betuwe ontvangen alle raadsleden de Programmabegroting van de Regio Rivierenland als ingekomen stuk. De meningen lopen uiteen in welke mate de begroting van de Regio ook expliciet wordt behandeld in de raad. De rekenkamercommissie is het niet eens met enkele respondenten die menen dat het feit dat de begroting als ingekomen stuk op de raadsagenda staat, de financiële verantwoording in de Paragraaf verbonden partijen (zie algemeen beleidskader) van minder groot belang maakt. De Paragraaf heeft immers tot doel om een totaalbeeld te schetsen van de verbonden partijen van de gemeente en de raad in staat te stellen deze integraal en in samenhang te beoordelen. Kortom, behandeling van de begroting van de Regio in de raad kan naar de mening van de commissie **niet dienen als vervanging** voor een adequate informatievoorziening in de Paragraaf verbonden partijen.

In maart van het jaar komen de **Jaarstukken** met het accountantsverslag over het voorgaande jaar beschikbaar. Formeel kent de GR van de Regio, welke door de raad is geaccordeerd, voor wat betreft de Jaarstukken geen mogelijkheid voor het indienen van zienswijzen en gaat dit stuk (slechts) ter kennisname naar de raad. In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat een evaluatie van deze werkwijze op komst is, omdat wordt gevoeld dat de raad op deze manier niet goed in de gelegenheid wordt gesteld om te controleren op het afgesproken beleid.

In afwijking op de geldende werkwijze biedt de Regio in haar brief van 16 maart 2011 de raden en raadscommissies toch de mogelijkheid om, in eerste instantie via het gemeentelijk AB-lid, gevoelen bij de Jaarstukken kenbaar te maken.¹⁷ Indien de termijn tot besluitvorming door het AB in april te kort blijkt, kunnen op- en aanmerkingen worden meegenomen in de Begroting 2013, dan wel als wijziging op de

¹⁷ Brief ter aanbieding van de Jaarstukken 2011 Regio Rivierenland, 16 maart 2012.

Begroting van het lopende jaar.¹⁸ De rekenkamercommissie beoordeelt het gebaar vanuit de regio als positief, omdat het raden/raadsleden expliciet oproept en ruimte biedt hun gevoelens kenbaar te maken. Tevens is het gebaar naar de mening van de rekenkamercommissie verplicht, omdat het raadsleden ten alle tijde vrij staat om hun portefeuillehouder (AB-lid) gevoelens ten aanzien van documenten van de Regio over te brengen.

In de zomer van ieder jaar stelt de ambtelijke organisatie van de Regio een **Bestuursrapportage** op over het lopende jaar, welke wordt vastgesteld door het bestuur van de Regio Rivierenland. Deze bestuursrapportage gaat ter kennisname naar de raad toe.

Naast deze jaarlijkse documenten rapporteert de Regio ook over meerjarige projecten, zoals in het **Projectenboek Regionaal Samenwerkingsprogramma (RSP)**.¹⁹ Deze verantwoordingsrapportage is per gemeente opgesteld en rapporteert (per Pijler) over de resultaten van 65 projecten binnen het RSP, zoals gemeenten en provincie dit in 2007 met elkaar hebben vastgesteld en bekrachtigd in een Regiocontract. Het nieuwe Regiocontract 2012-2015 wordt naar verwachting eind april 2012 getekend.²⁰

In de Programmabegroting zijn per programma duidelijke (kwantitatieve en kwalitatieve) doelstellingen opgenomen. Daarbij is in de programmabegroting opgenomen hoe de Regio dit wil gaan bereiken. In het jaarverslag wordt vervolgens gerapporteerd in hoeverre doelstellingen zijn bereikt en wat de Regio Rivierenland daarvoor gedaan heeft. Ook is er per programma een financiële verantwoording afgelegd, inclusief toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen.

Behandeling bestuursbesluiten

In de praktijk blijken leden van het AB wisselend om te gaan met hun **mandaat** vanuit de eigen gemeente. Naar het oordeel van de Regio Rivierenland krijgen leden bij het nemen van inhoudelijke beslissingen voldoende tijd om dit bespreken met het college en eventueel de raad. Of de raad daadwerkelijk geraadpleegd wordt bij beslissingen is afhankelijk van de kaderstelling van de raad en de afspraken hierover in de gemeente en uiteraard aan het inschattingsvermogen van de betreffende portefeuillehouder. Wanneer voorstellen niet binnen het gevoteerde begrotingsbudget vallen, moet de betreffende portefeuillehouder altijd terug naar de raad. Alleen op deze manier kan extra ruimte voor financiering gevonden worden.

Respondenten van de gemeente Neder-Betuwe ervaren de beschikbare tijdspanne voor behandeling en raadpleging van documenten vanuit de Regio niet als ruim genoeg. De agenda en het verslag van het AB en het DB komen pas achteraf terug in de gemeenteraad. Vergaderstukken worden 1,5 tot 3 weken van tevoren toegezonden, wat bespreking in de raad vooraf onmogelijk maakt. Het college beprekt alle voorstellen wel vooraf, zodat de portefeuillehouder met een mandaat de gemeente vertegenwoordigt in Programmaraad of bestuur van de Regio. Uitzondering op deze procedure binnen de gemeente Neder-Betuwe zijn grote, belangrijke onderwerpen met een meerjarig tijdpad. Stukken over deze besluiten liggen, al voor de definitieve besluitvorming, (meermalen) vertrouwelijk ter inzage voor raadsleden. Op deze manier komen raadsleden niet voor verrassingen te staan. De portefeuillehouder beslist zelf bij welke onderwerpen hij dit wel of niet doet. De Regio Rivierenland heeft namelijk niet direct van doen met de gemeenteraad, maar met de leden van het AB, die daar met een mandaat vanuit hun gemeente(raad) zitten.

¹⁸ In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat, in overleg met de gemeente Neder-Betuwe, de Regio de mogelijkheden die de raden hebben, verduidelijkt voor de griffiers.

¹⁹ Projectenboek Regionaal Samenwerkingsprogramma (RSP), gemeente Neder-Betuwe, september 2010.

²⁰ In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat de raad hiervan kennis heeft kunnen nemen. Dit heeft de rekenkamercommissie niet kunnen verifiëren.

Beleidsvorming en –afstemming

Onderwerpen die zowel binnen het AB als in de Programmaraden worden besproken, worden ambtelijk voorbereid. Hier zijn zogenaamde **regionale programmateams** voor in het leven geroepen. In deze teams is er per gemeente een programmacoördinator aangesteld. Deze teams komen enkele malen per jaar samen. De teams zorgen voor onderlinge ambtelijke afstemming op regionaal niveau en zorgen voor menskracht en middelen ten behoeve van projecten. De programmaraden zetten de coördinatoren ook regelmatig in als sparringpartner van de Regio Rivierenland. Ook binnen de gemeente dienen zij vaak als adviseur voor de portefeuillehouder die namens de gemeente in de programmaraden zit, zo ook binnen de gemeente Neder-Betuwe. Naast de specifieke kennis van deze programmacoördinator worden diverse beleidsambtenaren ingeschakeld voor advies aan het college, wat om een nauwe afstemming vraagt.

Evaluatie

De gemeente Neder-Betuwe heeft **nog geen evaluatie** gepland voor de Gemeenschappelijke Regeling Regio Rivierenland. Ook voor de wijziging van de bestuursstructuur zijn nog geen evaluaties gepland. In de Gemeenschappelijke Regeling is hierover ook niets opgenomen.²¹

Vooruitblik

Voor de Gemeenschappelijke Regeling staat er de komende periode een aantal wijzigingen op het programma. Het komende jaar staan de **fusie/congruentie van de GGD** en de **ontvlechting van de milieudiensten** naar de OmgevingsDienst Rivierenland (ODR) op het programma.

Een deel van de diensten van de Regio Rivierenland zal worden overgeplaatst naar de nieuw op te richten gemeenschappelijke regeling ODR (zie hoofdstuk 3). Het gaat om de overgang van circa tien medewerkers. De deelnemende gemeenten zijn op de hoogte van de desintegratiekosten die dat met zich mee zal brengen. Hoewel de Regio Rivierenland het teleurstellend vindt dat de ODR geen onderdeel van de GR Regio Rivierenland gaat uitmaken, hoopt zij de ODR nog wel te kunnen voorzien van ondersteunende diensten. Op deze manier kan mogelijk een oplossing worden gevonden voor desintegratieproblemen bij de Regio en de deelnemende gemeenten die ook personeel aan de ODR overdragen.

Verder zijn er nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de **Contractgestuurde dienstverlening**. In 2012 moet de werkwijze met dienstverleningsovereenkomsten verder (definitief) geïmplementeerd worden. Daarbij heeft de Regio voor ogen dat meer gemeenten meer diensten kunnen afnemen, omdat de Regio de overtuiging heeft dat zij een veelheid aan taken efficiënter kan uitvoeren. Tevens kunnen ook gemeenten van buiten de Regio (niet-deelnemers) diensten inkopen bij de Regio Rivierenland. Gegeven de meer commerciële manier van werken en contracteren is dit ook voor de deelnemende gemeenten in de Regio interessant.

Samenvatting van betrokkenheid/rolverdeling raad en college

Bij aangaan van verbonden partij

De Regio Rivierenland is al in 1986 opgericht. Derhalve is niet herleidbaar en tevens ook nauwelijks meer relevant hoe de raadsbetrokkenheid destijds was; overigens ook nog in een periode voor het duale stelsel.

²¹ In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat het AB besloten heeft om de bestuursstructuur in 2012 te evalueren. De rekenkamercommissie heeft de besluitvorming hieromtrent niet kunnen nagaan.

In 2010 is de GR gewijzigd, waarbij de bestuursstructuur is aangepast. Reden was dat in de oude structuur, met raadsleden in het bestuur, de GR als aparte gemeente functioneerde. Dit vond men niet passen in de gedachte van verlengd lokaal bestuur in het duale stelsel.

Uit de raadsworkshop blijkt dat de raadsleden (die ook de vorige bestuursperiode hebben meegemaakt) geen goed zicht hebben op hoe de besluitvorming over deze wijziging exact is verlopen. Wel is opgemerkt dat de raadsbetrokkenheid minimaal was en men het besluit tot aanpassing van de bestuursstructuur als 'voldongen feit' heeft ervaren, waarop nauwelijks meer invloed is uit te oefenen.

Bij monitoring (sturing) en controle op verbonden partij

Voor wijziging van de bestuursstructuur konden raadsleden de raad van Neder-Betuwe vertegenwoordigen in het AB van de Regio. Door de wijziging ervaart de raad het als lastiger om de democratische legitimering vorm te geven binnen de GR. Daarbij was het gevoel dat de raad (middels zijn AB-leden) had met de Regio groter dan nu. De Regio staat nu volgens de Regio en de raad van Neder-Betuwe, gevoelsmatig meer op afstand. Gezien het feit dat de raden in de nieuwe structuur meer op afstand zijn komen te staan, heeft de portefeuillehouder (nog nadrukkelijker) de rol en verantwoordelijkheid om zijn raad in te lichten over de stand van zaken. Raadsleden hebben de rol en verantwoordelijkheid om de portefeuillehouder kritisch te bevragen.

De Regio verantwoordt zich op hoofdlijnen over het totaal van de activiteiten, middels een Kaderbrief, de Programmabegroting, Jaarstukken en een Bestuursrapportage. Enkel de Programmabegroting van de Regio wordt formeel, gedurende zes weken, aan de gemeenteraden aangeboden voor zienswijzen. De begroting komt als 'ingekomen stuk' op de agenda van de gemeenteraad van Neder-Betuwe. De Kadernota, Jaarstukken en Bestuursrapportage worden vastgesteld door het bestuur van de Regio en gaan (slechts) ter kennisname naar de raad. In afwijking hierop geeft de raad aan dat hij is gevraagd zijn reactie te geven op de Kadernota 2013 en ook de Jaarstukken 2011 zijn in afwijking hierop expliciet aangeboden voor zienswijzen; in te dienen bij het 'eigen' AB-lid.

Hoewel vanuit de Regio wordt aangegeven dat het aan de individuele AB-leden is hoe zij omgaan met het vooraf raadplegen van het eigen college en de eigen raad en indien nodig hiervoor meer tijd krijgen, geven respondenten van de gemeente Neder-Betuwe (waaronder de raad zelf) aan dat de beschikbare tijdspanne voor behandeling van documenten en raadpleging van zowel college als raad, vaak niet voldoende is. Het lukt vaak wel om een collegebesluit te nemen, waardoor de (betreffende) portefeuillehouder met mandaat vanuit het eigen college handelt in het bestuur (of de Programmaraad) van de Regio. De agenda en het verslag van het AB en DB komen echter vaak pas achteraf terug in de gemeenteraad. Uitzondering hierop zijn grote meerjarige onderwerpen die in de Programmaraden worden uitgewerkt. Deze komen al voor definitieve besluitvorming (meermalen) vertrouwelijk ter inzage voor de raadsleden.

Met het aanbrengen van onderscheid tussen basis- en plustaken is de keuzevrijheid en flexibiliteit in de afname van producten van de Regio (door het college) toegenomen. Tegelijkertijd neemt hiermee het integraal inzicht in de kosten van de door de Regio voor de gemeente uitgevoerde taken af; er is sprake van versnippering in planning-en-controldocumenten van de gemeente. Het wordt voor de raad daardoor lastiger om te sturen op (het totaal van activiteiten/het functioneren van) de Regio.

Bij evaluatie van verbonden partij

In de GR is niets vastgelegd over een moment van evaluatie; ook niet van de gewijzigde bestuursstructuur. Het voorstel tot onderzoek van de bestuurs- en organisatiestructuur en daarop volgende wijzigingen is geaccordeerd door de raden. De raden hebben destijds een aantal verbeterpunten benoemd en ook is herbevestigd dat men in dit (regio)verband wil blijven samenwerken. Hoewel niet vastgelegd, is de bestuurs- en organisatiewijziging in 2010 dus een uitwerking van een (ad hoc) geïnitieerde evaluatie.

2.3 / Lander, werk & integratie

Doelstelling/takenpakket

De gemeenschappelijke regeling (GR) Lander werk en integratie (hierna: Lander) is het resultaat van een langdurig en groot fusietraject. De laatste grote stap in dit traject was in 2002, toen de organisatie haar taken uitbreidde met wwb-trajecten. De regeling bestaat uit de acht gemeenten: Buren, Culemborg, Geldermalsen, Neder-Betuwe, Maasdriel, Neerijnen, Tiel en Zaltbommel. Hiermee komt het werkgebied van Lander in grote mate overeen met dat van de gemeenschappelijke regeling Regio Rivierenland en bijvoorbeeld met die van de UWV-plusvestiging. Dit komt, naar zeggen van de respondenten, de afstemming in de regio ten goede. Lander behartigt de (gemeenschappelijke) belangen van de deelnemende gemeenten op het gebied van de sociale werkvoorziening en langdurig werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Lander omschrijft haar eigen missie als volgt:

‘Als instrument van gemeenten vullen wij de maatschappelijke verantwoordelijkheid in om mensen die niet zelfstandig kunnen participeren op de arbeidsmarkt naar vermogen te laten werken en leren.’

Sinds de laatste aanpassing van de GR in 2002 bestaan de werkzaamheden uit twee grote blokken.²² Enerzijds is Lander verantwoordelijk voor de (volledige) uitvoering van de **Wsw**. Anderzijds verricht zij op contractbasis werkzaamheden op het terrein van gesubsidieerde arbeid. Dit heeft betrekking op alles wat het **participatiebudget** (voormalig Wwb-werkdeel) behelst. Sinds 2004 kunnen gemeenten de Wwb-taken aanbesteden. Hoewel de verplichting hiertoe sinds 2006 is afgeschaft, heeft dit tot gevolg dat Lander eens in de zoveel tijd deze taken weer moet ‘winnen’. De omvang van deze taken is evenwel lastig voorstelbaar, omdat dit sterk afhangt van het werkelijke cliëntenaantal dat zich aandient. Tenslotte is Lander ook een **AWBZ-erkend bedrijf**.

Toetreding/uittrekking

De GR Lander lijkt een bestendige te zijn. Al geruime tijd ligt het aantal deelnemers stabiel op acht. De voornaamste verandering is de (potentiële) uitbreiding van het werkgebied met de voormalige gemeente Dodewaard na herindeling met Kesteren en Echteld in de (nieuwe) gemeente Neder-Betuwe. Overigens zijn de bestaande cliënten (destijds) bij de voormalig uitvoerder Presikhaaf gebleven. Een aantal jaren geleden is bovendien een model opgesteld en door het bestuur vastgesteld om een nieuwe deelnemer toe te laten treden, omdat een gemeente hiervoor interesse had getoond. Dit is uiteindelijk niet doorgegaan. Voor uittreding bestaan geen vastgelegde afspraken, anders dan dat de uittredende partij moet de achterblijvende de (desintegratie)kosten bij Lander opvangen.

Bestuursstructuur

Het bestuur van Lander bestaat uit een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Het AB bestaat uit 24 leden, het DB uit acht. Vanuit iedere gemeente hebben twee raadsleden en de portefeuillehouder zitting in het **AB**. Sinds 2002 heeft elk lid van het AB één stem. Daarvoor was de stemverhouding gebaseerd op inwoneraantal van de gemeenten. Het is de taak van het AB om het belang van de gemeenten te behartigen. Het **DB** bestaat uit de portefeuillehouders van de deelnemende

²² Gemeenschappelijke Regeling Lander, 2002.

gemeenten. Het DB is belast met de bedrijfsvoering en de behartiging van het bedrijfsbelang van Lander. Hiermee heeft men beoogd een duaal bestel te creëren binnen het bestuur van de GR.

Respondenten van Lander zijn van mening dat hiermee een goede balans is gevonden tussen beleidsvorming en bedrijfsvoering. Leden van het DB ervaren dit dualisme niet altijd als prettig. Doordat zij zowel zitting hebben in het AB, als het DB van de regeling, worstelen zij soms met hun 'dubbele pet'. In het AB moeten zij hun eigen voorstellen uit het DB beoordelen en verdedigen. Binnen de organisatie van Lander wordt dit probleem van 'dubbele petten' veel minder ervaren.

Rol van raadsleden in bestuur

De huidige bestuursstructuur leidt bij de AB-leden bovendien tot **onduidelijkheid in de rolverdeling** en verantwoordelijkheid tussen enerzijds de raadsleden en anderzijds de portefeuillehouder. De vraag speelt of de informatievoorziening naar de gemeenteraad (primaire) moet komen vanuit de raadsleden die zitting hebben in het AB, omdat zij namens de gehele raad optreden in het bestuur van Lander, of dat de portefeuillehouder namens het college de (primaire) verantwoordelijkheid draagt voor de informatievoorziening aan de raad. Op dit moment ervaren betrokkenen binnen de gemeente Neder-Betuwe het als een gedeelde taak, waarbij meestal de raadsleden de raad informeren (via de griffie) over de uitkomsten (verslaglegging) van bestuursvergaderingen.²³

Een laatste worsteling van de AB-leden is dat zij het als lastig ervaren om met het mandaat van de raad om te gaan. Dit komt voort uit de complexiteit van de materie en de korte behandeltijd. Raadsleden leunen heel erg op het advies van de wethouder en de beleidsmedewerker van de gemeente. De korte behandeltijd van stukken maakt het bovendien lastig om vooraf met andere raadsleden/de raad te sparren. Dit maakt dat raadsleden **twijfelen aan het belang van de eigen rol in het bestuur van Lander**. Dit kan er toe leiden dat de inbreng van raadsleden in het AB minimaal is en het AB daardoor moeilijk tegenwicht kan bieden aan het DB. Respondenten ervaren deze verkramping regelmatig tijdens vergadering van het AB, zelfs als het om zeer belangrijke besluiten gaat, zoals omvangrijke organisatiewijzigingen.

Financieel belang

De gemeenten geven de ontvangen rijksbijdragen voor uitvoering van de Wsw één-op-één door aan Lander. De totale begroting van Lander bedraagt in 2012 zo'n 36 miljoen, waarvan bijna 26 miljoen afkomstig is van het Rijk. Dit betreft zogenaamd '**kopgeld**'. Dit is een standaard eenheid per fte en hangt mede af van de zwaarte van de handicap. In het geval dat Lander geld overhoudt op de Wsw en de ene gemeente in haar realisatie (een beetje) geld overhoudt en een andere gemeente iets tekort komt, dan wordt regionale solidariteit in de bekostiging betracht. In de praktijk gaat het om kleine bedragen (4 op de 1000 SE).²⁴ Deze solidariteit loont, omdat de overtollige middelen anders terug zouden vloeien in de staatskas. De financiering van de Wwb re-integratiekosten vindt plaats op basis van **gegunde opdrachten** en werkelijke cliëntaantallen.

De afgelopen tien jaar zijn de **financiële resultaten van Lander zeer goed geweest**, waardoor de vermogenspositie erg goed is. Nog nooit hebben de gemeenten hoeven bij te leggen. Met de trajectgelden werd een positief resultaat behaald, waaruit de overheadkosten konden worden gedekt. Lander heeft zelfs één keer dividend uit kunnen keren aan haar deelnemende gemeenten.

²³ Verslag t.b.v. de raadsvergadering van 20 januari 2011, inclusief verslagen van de auditcommissie Lander, 6 december 2010 en AB-vergadering Lander, 13 december 2011. Verslag AB-vergadering Lander, 26 mei 2010.

²⁴ SE = Standaard Eenheid van 36 uur per week.

De **financiële vooruitzichten zijn echter niet goed**. Dit heeft twee belangrijke oorzaken:

- 1 de gunning van het aantal **wwb-trajecten** loopt terug doordat:
 - gemeenten de beschikking hebben over minder middelen;
 - gemeenten andere keuzes maken (soms aan andere partijen gegund);
 - de (waarschijnlijke) komst van de Wet werken naar vermogen (Wwvn) en onzekerheid over budgetten verlamdend werkt.
- 2 de **wsw-subsidie** (het 'koppeld') in totaal met 5.000 per SE wordt verlaagd.

Het 'koppeld' van de wsw zal geleidelijk terug worden gebracht van 27.000 euro per jaar per SE in 2010, naar 22.000 euro in 2015. Dit terwijl de cao ongewijzigd blijft en daarmee arbeidsvoorwaarden van het personeel gegarandeerd. Sturing aan de kostenkant is daarmee niet tot nauwelijks mogelijk. Bij het (al verlaagde) subsidiebedrag per 2011 kent Lander een negatief resultaat in 2011 en 2012 van circa 1 miljoen euro. Dit tekort loopt op tot 5 à 6 miljoen euro (afhankelijk van cao-ontwikkelingen) in 2015 op totale organisatiekosten van circa 7,5 miljoen euro. Daarbij is aan gemeenten voorgesteld dat Lander het tekort over 2011 en 2012 opvangt binnen haar reserves, maar gemeenten vanaf 2013 het (verdere) tekort aanvullen vanuit de ongedeelde gelden van de Wwvn. Het risico op een tekort van circa 5 miljoen euro in 2015 betekent voor Neder-Betuwe een structureel risico van circa 400.000 euro.

Om de kosten van Lander te beperken, zal eind 2012 de organisatie met 30% worden gereduceerd. Ook zal bezuinigd gaan worden op de huisvestingskosten. Op deze manier zijn de kosten tot een absoluut minimum teruggebracht bij Lander, maar zonder een extra bijdrage van de gemeente blijven tekorten bestaan.

Weerstandsvermogen

Het vermogensbeleid van Lander is vastgesteld door het AB. Het AB heeft in de **notitie vermogensbeleid LANDER 2008-2011** een minimum en een maximum vermogenspositie vastgesteld. Vastgesteld is dat de algemene reserve ten minste een omvang heeft van 7,5% en ten hoogste 15% van de jaarlijkse exploitatiekosten. Bij overschrijding van het maximumpercentage bepaalt het bestuur van Lander de bestemming van het 'overtollig' positief resultaat. Daarbij komen in de overweging achtereenvolgens de bestemmingsreserves voor doeluitkeringen, de vrije reserve, uitkering aan deelnemende gemeenten en ten slotte overige doelen, waaronder een uitkering aan het personeel aan de orde. Indien een nadelig exploitatieresultaat er toe leidt dat de algemene reserve door het minimumniveau zakt, dan dienen gemeenten dit 'tekort' bij te dragen. Dit is, door de goede resultaten in het verleden, tot op heden niet voorgekomen.

Planning & control

Lander werkt met een **meerjarenbeleidsplan** dat wordt vastgesteld door het AB.²⁵ Binnen deze plannen wordt ieder jaar een jaarplan met bijbehorende **begroting** opgesteld door het bedrijfsbureau van Lander. Deze begroting wordt eerst besproken in het Management Team en vervolgens in het DB. De DB-leden laten zich daarbij adviseren door de beleidsambtenaren van de deelnemende gemeenten. Vervolgens gaat de begroting naar het AB. De AB-leden hebben zes weken de tijd om de achterban (raden) op de door hen te verkiezen wijze te informeren en te raadplegen. Binnen de gemeente Neder-Betuwe liggen de stukken ter inzage voor raadsleden en komen ze niet apart terug op de raadsagenda. Respondenten bij Lander schatten in dat de behandeling in de andere gemeenten ongeveer op dezelfde wijze plaatsvindt.

²⁵ Werken en leren, beleidsplan 2011 – 2011, Lander, 13 mei 2009.

In de periode van zes weken krijgt Lander wel eens vragen voorgelegd, maar vanuit het AB zijn nog **geen begrotingswijzigingen voorgesteld**. Ook op DB-niveau is dit slechts een enkele keer gebeurd.

In de begroting zijn de **doelstellingen** van Lander opgenomen. Voor de **wsw** loopt de (kwantitatieve) doelstelling één op één met de taakstelling die de gemeenten opgelegd krijgen vanuit het Rijk. Er vinden slechts marginale aanpassingen plaats in (meer kwalitatieve) doelstellingen. Hierbij valt te denken aan doelstellingen met betrekking tot de verhouding intern geplaatste mensen (binnen het werkbedrijf van Lander) en extern geplaatste mensen (bij reguliere werkgevers) of doelstellingen op het gebied van ziekteverzuim. Met betrekking tot de **wwb** is het voor Lander lastiger om doelstellingen vast te stellen, omdat dit afhankelijk is van gegunde aanbestedingen en cliëntenaantallen bovendien moeilijk in te schatten zijn.

Ieder kwartaal stelt de organisatie van Lander een **kwartaalrapportage** op over de voortgang van doelstellingen, financiën en cliëntaantallen.²⁶ Er wordt gerapporteerd over zowel sociale als financiële kengetallen (kwantitatieve prestaties), waarbij vooral aandacht wordt besteed aan opvallende verschuivingen ten opzichte van eerdere rapportages van het betreffende of voorgaande jaar. De rapportages worden bij wijze van aandeelhoudersbericht ter kennisname aan het DB en AB gezonden. Het staat de AB-leden vrij om (de informatie uit) deze kwartaalrapportages te delen met 'hun raadsleden'.

Naast deze kwartaalrapportages op hoofdlijnen over de gehele bedrijfsvoering van Lander, zendt Lander ieder kwartaal een **gedetailleerde rapportage over de uitvoering van de wsw** naar de afdelingen werk en inkomen van de deelnemende gemeenten en bespreekt deze met de betrokken beleidsmedewerkers.

De **jaarrekening** van Lander komt op dezelfde wijze tot stand als de begroting en volgt ook dezelfde besluitvormingsprocedure. Ook deze gaat zes weken voor vaststelling naar het AB, zodat deze besproken *kan* worden met de raad.

Beleidsvorming en –afstemming

Voor de beleidsvorming (bijvoorbeeld het op- en vaststellen van een verordening) wordt sinds 2006 gebruik gemaakt van de expertise van beleidsmedewerkers van gemeenten. Elke gemeente levert in dit overleg één beleidsmedewerker. Deze **werkgroep** komt ongeveer eens in de twee maanden samen, wat vaak samen valt met specifieke gebeurtenissen, zoals de behandeling van een P&C-document. Nadat plannen zijn gemaakt in deze werkgroep hebben beleidsmedewerkers ruim de tijd om wensen en voorstellen te bespreken met betrokkenen uit de eigen gemeente. Vervolgens worden in de werkgroep de wensen van de verschillende gemeenten afgewogen tegen het algemeen (bedrijfs)belang van Lander.

Uiteindelijk stelt, na verder overleg in het DB, het AB de beleidsdocumenten (bijvoorbeeld een verordening) vast. Acht weken voor besluitvorming in het AB gaan de beleidsstukken ter beoordeling naar de verschillende gemeenten toe, zodat het mogelijk is voor het college of de raad om zich een mening te vormen. In hoeverre deze stukken bij de raad of het college terecht komen, is afhankelijk van de AB-leden.

Lander is met name een **uitvoerend orgaan**. Daarom is het beleid niet vaak onderdeel van discussie.

Daarnaast zoekt Lander ook altijd naar de balans tussen het belang van de individuele gemeenten en het bedrijfsbelang van Lander. Individuele wensen zijn bijvoorbeeld mogelijk geweest in de 'wachtlijstverordening'. Gemeenten kunnen hierin hun eigen keuze maken tussen de (wettelijk) standaard FIFO-systematiek of een doelgroepbenadering; een gemeente geeft aan dat 'klanten' die zelf een werkgever zoeken voorrang op de wachtlijst moeten krijgen en een andere geeft voorrang aan jongeren.

²⁶ Notitie rapportage LANDER 2^e kwartaal 2011, 12 augustus 2011.

Evaluatie

De gemeente Neder-Betuwe heeft geen (standaard) evaluatiemoment vastgelegd om de deelname in de GR Lander te evalueren. Ook bij Lander zelf zijn geen formele evaluatiemomenten gepland om te kijken naar het functioneren van de GR in zijn geheel. Momenten van evaluatie gaan vaak samen met fundamentele wijzigingen in de wet of GR (toe- of uittreding). Dit gebeurde bijvoorbeeld bij het aanpassen van de stemverhoudingen in 2002 en de wetswijziging van de **wsw** in 2008. Ook de aanstaande implementatie van de **Wwnv** is volgens respondenten weer een natuurlijk moment om de GR (als geheel) te evalueren.

Vooruitblik

Onder het kopje 'Financieel belang' hebben wij al aangegeven dat de onzekerheden die gepaard gaan met de introductie van de **Wet werken naar vermogen** tot financiële risico's leidt bij Lander. De introductie van de wet heeft echter niet alleen financiële- maar ook uitvoeringsgevolgen die nu nog niet te overzien zijn. Het doel van (het bestuur van) Lander is om vanaf 2013 alle Wwnv-activiteiten te verrichten en dus ook de trajectenorganisatie te zijn voor de deelnemende gemeenten. Hier doet zich prominent het **probleem van 'dubbele petten'** voor, omdat bestuurders in hun rol van collegelid het belang en standpunt van de gemeente in deze nog moeten bepalen. Hoewel de gemeente Neder-Betuwe er wel de voorkeur aan geeft dat Lander het (re-integratie)trajectenbedrijf kan zijn/blijven, zijn er ook andere opties/gedagden die de gemeente serieus wil en moet afwegen.

Een belangrijke verandering binnen de Wwnv is dat binnen de wsw alleen nog '**beschut werk**' wordt gefinancierd. Het andere deel van de wsw-ers komt in een uitkering en/of 'achter de geraniums' terecht. Naar de mening van Lander blijft de doelgroep echter in omvang en behoeften (nagenoeg) gelijk en moeten gemeenten daar iets mee. Het is zoeken naar een methode om zo goed mogelijk aan te sluiten bij deze behoeften. Lander denkt na over een **nieuw verdienmodel** om deze doelgroep (en de gemeenten) te kunnen blijven bedienen.

Daarnaast ziet Lander op termijn noodzaak en mogelijkheid om de organisatie **robuuster** te maken. Dit kan bijvoorbeeld door het integreren/fuseren van de organisatie van Lander met de afdelingen werk en inkomen van de gemeenten. Zij acht het mogelijk op deze manier zowel te kunnen besparen op de directe als indirecte formatie (en dus kosten).

Een mogelijkheid die de gemeente Neder-Betuwe oppert en waar Lander niet negatief tegenover staat, is de suggestie dat Lander op termijn zou kunnen **opgaan in de GR Regio Rivierenland**. Dit kan de uitvoering bedrijfs- en doelmatiger maken en tevens de besluitvorming efficiënter maken doordat geen apart bestuur meer functioneert. Lander kan gaan functioneren als uitvoeringsorganisatie binnen de Regio, net als de GGD en AVRI nu al doen.

Een laatste alternatief dat is aangedragen door respondenten binnen de gemeente, om met name de besluitvorming efficiënter te laten verlopen en de rolverdeling eenduidiger te maken, is het aanpassen van de **bestuursstructuur** van Lander, overeenkomstig de aanpassing die bij de GR Regio Rivierenland is doorgevoerd.

Samenvatting van betrokkenheid/rolverdeling raad en college

Bij aangaan van verbonden partij

De gemeenschappelijke regeling Lander is het resultaat van meerdere fusies. De laatste aanpassing in de GR heeft in 2002 plaatsgevonden, toen zij haar taken uitbreidde met wwb-trajecten. Niet bekend is hoe de raad van Neder-Betuwe hier bij betrokken is, anders dan haar afvaardiging in het AB van Lander. In 2008 is de raad intensief geïnformeerd door Lander over de (gevolgen van de) wijzigingen in de Wsw.²⁷ De raad heeft middels deze afvaardiging in het AB invloed gehad bij het vaststellen van een model (inclusief voorwaarden) voor de eventuele toetreding van een nieuwe gemeente (wat niet is doorgegaan).

Bij monitoring en controle op verbonden partij

De betrokkenheid van de raad bij het wel en wee van Lander is groot, door onder andere deelname van twee raadsleden in het AB van Lander. Door raadsleden zitting te laten hebben in het AB, is beoogd het duale stelsel te creëren binnen het bestuur van Lander. De raadsleden van Neder-Betuwe voelen een grote verantwoordelijkheid voor enerzijds het functioneren van Lander (als bedrijf) en anderzijds als 'afgevaardigde' namens de raad van Neder-Betuwe.

De raadsleden twifelen echter sterk aan de werkelijke **toegevoegde waarde** van hun zitting in het AB. Gezien de complexiteit van de materie en de korte voorbereidingstijd voor vergaderingen (stukken komen vaak laat beschikbaar) leunen de raadsleden sterk op het advies van de wethouder en beleidsmedewerker van de gemeente. Daardoor is het moeilijk tegenwicht te bieden in het AB aan voorstellen vanuit het DB van Lander.

Ook de bestuursstructuur leidt tot **onduidelijkheid in de rolverdeling**. De wethouder moet in het AB zijn voorstellen uit het DB tegelijk verdedigen en beoordelen. Tevens hebben de wethouders zich te verantwoorden als portefeuillehouder richting de overige collegeleden en de raad. Daarbij is onduidelijk wie (primair) verantwoordelijk is voor de informatievoorziening aan de raad: de raadsleden of de wethouder. In de praktijk wordt het als een gedeelde verantwoordelijkheid ervaren, waarbij meestal de raadsleden de raad informeren (via de griffie) over de uitkomsten (verslaglegging) van bestuursvergaderingen.

Lander verantwoordt zich middels een begroting, kwartaalrapportage en jaarrekening over het totaal van de activiteiten. Aanvullend hierop rapporteert zij gedetailleerd aan de afdelingen werk en inkomen van de deelnemende gemeenten over de uitvoering van de Wsw. De begroting en jaarrekening worden zes weken voor vaststelling door het AB aan de AB-leden aangeboden. Het is aan de leden hoe de achterban te informeren en/of raadplegen. In Neder-Betuwe komen de begroting en jaarrekening als **ingekomen stuk** op de raadsagenda. Deze procedure heeft nog nooit een voorstel tot begrotingswijziging opgeleverd in het AB. De kwartaalrapportages worden bij wijze van aandeelhoudersbericht aan het DB en AB gezonden, waarbij het AB-leden vrij staat deze te delen met hun 'raadsleden'.

Bij evaluatie van verbonden partij

Er is **geen standaard evaluatiemoment** vastgelegd voor de GR Lander. Ook de (mogelijke) rolverdeling tussen raad en college daarbij is niet bepaald. In de praktijk blijken voornamelijk wijzigingen in de wet en/of GR natuurlijke evaluatiemomenten te zijn (geweest). Vanuit zowel Lander als de raad wordt de aanstaande Wwv als nieuw natuurlijk moment gezien om het functioneren en de rol van GR Lander tegen het licht te houden. Niet uitgesproken is wel de rol die de raad daarbij voor zichzelf ziet weggelegd.

²⁷ Raad & daad SPECIAL, Lander, 2^e jaargang nr. 3, december 2008.

2.4 / Beoordeling casestudies

Onderstaande tabel geeft een oordeel over de in dit hoofdstuk gepresenteerde bevindingen.

Deelvraag	Norm	Beoordeling
3 Hoe geeft het college invulling aan de relatie met de twee geselecteerde verbonden partijen?	In de relatie met de verbonden partij heeft de gemeente (het college) de 'pet bestuurder van een verbonden partij' gescheiden van de 'pet van opdrachtgever'.	Bepikt voldaan. Als opdrachtgever wordt voor een bestuursvergadering (over belangrijke zaken bij belangrijke verbonden partijen) een collegebesluit genomen, zodat de portefeuillehouder het college met mandaat vertegenwoordigt in het bestuur. Bij Lander is sprake van onduidelijkheid in rolverdeling in met name de verantwoordelijkheid in informatievoorziening van de raad.
	Het college heeft met iedere verbonden partij specifieke afspraken gemaakt ten aanzien van de eerder genoemde taken en/of activiteiten (bijvoorbeeld in een dienstverlenings- of prestatieovereenkomst).	Bepikt voldaan. In het geval van Lander en tot voor kort ook met Regio Rivierenland zijn behoudens de gemeenschappelijke regeling geen afzonderlijke prestatieafspraken gemaakt. Voor de Regio is het de bedoeling deze voor plustaken wel op te stellen. In de Paragraaf verbonden partijen zijn geen specifieke afspraken/doelstellingen voor de gemeente Neder-Betuwe opgenomen.
	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. In de gemeenschappelijke regeling zijn op hoofdlijnen afspraken gemaakt over de verantwoordingsinformatie die de verbonden partijen aanleveren. Dit is in sommige gevallen verder uitgewerkt in planning-en-controldocumenten (bijvoorbeeld in de Programmabegroting 2012 van de Regio Rivierenland).
	De verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door de verbonden partij aan het college is conform deze afspraken.	Niet te beoordelen. Dit is moeilijk te beoordelen, aangezien de afspraken veel ruimte voor interpretatie laten.

	Deze verantwoordingsinformatie gaat in op zowel financiële als inhoudelijke resultaten.	Voldaan. In de verantwoordingsrapportages wordt op enig niveau financieel en inhoudelijk verantwoording afgelegd. Mate van inzicht verschilt.
	Deze verantwoordingsinformatie gaat in op (eventuele) bestuurlijke, financiële en/of inhoudelijke risico's (kwaliteit/effectiviteit) voor de uitvoering van de publieke taak.	Beperkt voldaan. In wisselende mate wordt aandacht besteed aan diverse vormen van risico's.
4 Welke informatie ontvangt de raad ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen van de twee geselecteerde verbonden partijen?	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.	Niet voldaan. Hierover zijn tussen raad en college geen afspraken gemaakt. Afspraken bestaan slechts tussen gemeente en verbonden partij (op hoofdlijnen). De soort documenten, behandeltermijn en wijze van aanbidding/behandeling zijn niet geregeld.
5 Is deze informatie toereikend om de realisatie van doelstellingen door de twee geselecteerde verbonden partijen periodiek te kunnen beoordelen?	De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de verbonden partij.	Beperkt voldaan. 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. In de Paragraaf verbonden partijen mist een adequate verantwoording over doelrealisatie.
	De timing en frequentie waarin de raad deze informatie ontvangt, stelt hem in staat – indien noodzakelijk – tijdig in te grijpen.	Niet voldaan. De termijnen blijken in de praktijk te kort om de raad 'vooraf' te informeren en om een reactie te vragen. Vaak wordt de raad pas achteraf geïnformeerd over de uitkomst van bestuursvergaderingen. Bovendien worden de stukken, met instemming van de raad, meestal (slechts) ter kennisname aangeboden. De Paragraaf verbonden partijen vangt dit niet op.

3 Ontwikkeling in verbonden partijen

3.1 / Algemene ontwikkeling

Veel verbonden partijen waarin de gemeente Neder-Betuwe deelneemt, bestaan al lang. Het beeld van de verbonden partijen is daarmee al jaren (vrij) **stabiel**. Al enige jaren praat de gemeente Neder-Betuwe met de gemeente Buren over **intergemeentelijke samenwerking**. Ook gemeente Lingewaal is bij die gesprekken betrokken. Het samenwerkingsproces verloopt organisch. Incidenteel wordt er al samengewerkt, op bijvoorbeeld groenvoorziening en ICT, maar hier ligt geen vooraf opgesteld en kortgesloten plan met duidelijk eindperspectief aan ten grondslag.

3.2 / Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)

In het kader van het uitbreiden van het aantal en het aangaan van (nieuwe) verbonden partijen, is de vorming van de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)²⁸ de meest in het oog springende ontwikkeling. Deze RUD wordt in de regio **OmgevingsDienst Rivierenland (ODR)** genoemd. De ontwikkeling van de ODR stellen wij centraal bij het analyseren van de betrokkenheid van – en de rolverdeling tussen – raad en college bij uitbreiding van een verbonden partij.

In het licht van de bezuinigingstaakstelling die van de gemeente Neder-Betuwe afkomt, is gaandeweg de discussie over de vormgeving van de RUD, het omlaag brengen van de kosten een belangrijk nevendoeel geworden. Het uitgangspunt van (ten minste) Neder-Betuwe is dat de vorming/uitvoering van de RUD minimaal budgettair neutraal moet plaatsvinden en uitvoering voldoet aan wettelijke kwaliteitseisen. Het streven van de gemeente is echter dat samenwerking (ten minste) 5% voordeel oplevert.

Beslispuntennotitie

Medio april 2011 is een **Beslispuntennotitie Regionale Uitvoeringsdienst** opgesteld door het Regionaal Ontwerpteam (ROT).²⁹ In dit document worden de deelnemende partijen verzocht om een aantal uitgangspunten vast te stellen voor de verdere uitwerking van de voorbereidingen in een implementatie-/bedrijfsplan.

De uitgangspunten hebben betrekking op:

- / kwaliteit;
- / robuustheid (organisatie);
- / financiën;
- / inbreng taken;
- / vormgeving RUD;
- / vervolgacties (hoe nu verder?).

²⁸ Op basis van onderzoek door de commissie Mans in 2008 is gemeenten bij wet opgedragen de taken vergunningverlening, toezicht houden en handhaven op het terrein van bouwen, wonen en milieu ultimo 1 januari 2013 in een regionale samenwerking van gemeenten en provincie onder te brengen. Doel van de vorming van de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) is het verhogen van de kwaliteit van de uitvoering, een betere uitwisseling van informatie en een betere afstemming met Openbaar Ministerie en Politie.

²⁹ Beslispuntennotitie Regionale Uitvoeringsdienst, Regionaal Ontwerpteam RUD, Definitief (na bespreking van 1 april 2011).

De Beslispuntennotitie is niet ter besluitvorming voorgelegd aan de raad. Wel is de raad middels een presentatie tijdens de **thema-avond** van 25 augustus 2011 geïnformeerd over de hoofdlijnen van de notitie.³⁰ Daarbij is vooral ingegaan op het proces (tjijpad), het besluit van het college aangaande de in te brengen taken (per 1-1-2013), de inrichting van de projectorganisatie en de 'proeftuin' tot samenwerking bij de gemeente Druten.

Opvallend is dat de keuze voor de in te brengen **taken** in de presentatie nauwelijks wordt belicht. Ook worden inhoudelijke en **financiële gevolgen** van de keuze niet expliciet inzichtelijk gemaakt. Er wordt bovendien niet ingegaan op de financiële kaders en de (extra) beschikbaar te stellen budgetten. Tot slot wordt in het geheel niet stilgestaan bij de **juridische vormgeving** van de RUD. Dit betekent dat ook niet is stilgestaan bij de betekenis van de vorming van een nieuwe gemeenschappelijke regeling, dan wel de aansluiting op een bestaande en de wijze waarop de gemeente(raad) zijn sturing behoudt op de (op termijn) door de RUD uit te voeren activiteiten. Ook in de Beslispuntennotitie zijn hierover overigens weinig kaders opgenomen die richting geven. Hoewel het college van mening is dat dit uitvoering betreft en daarom geen kaderstelling door de raad behoeft, is de rekenkamercommissie van mening dat met name deze drie onderwerpen (taken, financiële gevolgen en juridische vormgeving) bij uitstek geschikt zijn voor (tussentijdse) besluitvorming door de gemeenteraad (bij wijze van kaderstelling).

Bedrijfsplan

Medio november 2011 heeft het ROT een **(concept) Bedrijfsplan** opgeleverd.³¹ Dit plan is bedoeld om de definitieve besluitvorming van de partners te ondersteunen. In het Bedrijfsplan wordt aangegeven dat de meeste gemeenten er voor kiezen om ook de Wabo-taken onder te brengen bij de ODR, terwijl in de presentatie van 25 augustus 2011 nog wordt aangegeven dat 'slechts' drie gemeenten hiervoor kiezen. In het plan wordt er melding van gemaakt dat de meeste gemeenteraden gebruik gemaakt hebben van het aanbod om hen tussentijds te informeren over de voortgang van het proces (van totstandkoming van het Bedrijfsplan).

Een belangrijke vraag die in het Bedrijfsplan wordt uitgewerkt is "Hoe vindt straks de **bestuurlijke aansturing** plaats?". Gemeenten en provincie blijven zelf bevoegd gezag voor de taken die ingebracht worden in de ODR. Bestuurlijke afweging van risico's en prioritering valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten en provincie.

Daarop worden echter wel twee belangrijke nuancerings gemaakt. Om als ODR voldoende slagkracht te hebben bij de uitvoering van wettelijke taken is het namelijk noodzakelijk dat deelnemers (bij mandaat) toezichthouders bij de ODR 'aanwijzen'. Daarmee is de ODR bevoegd voor het zelfstandig afhandelen van taken die opgenomen worden in een nog uit te werken **mandaatregeling**. Bovendien wordt het als uitdaging van de ODR gezien om de deelnemers in hun bestuurlijke en beleidsmatige afwegingen rond de aanpak van wettelijke taken naar elkaar toe te (laten) bewegen, zodat op termijn de **(beleids)verschillen kleiner worden**. Hoewel begrijpelijk uit het oogpunt van efficiëntie en kwaliteit, **verhoudt dit uitgangspunt zich niet tot de volgende zinsneden uit de Beslispuntennotitie:**

- / "Het niveau van uitvoering van de taken moet kunnen variëren. Daarboven is er voor iedere partner ruimte om een eigen kwaliteitsniveau voor dienstverlening aan te geven. Dat moet wel objectief zijn. Beleidsnota's en protocollen zullen daarbij een belangrijke rol spelen."³²

³⁰ Stand van zaken vorming Regionale Omgevingsdienst Rivierenland (RUD), Thema-avond gemeenteraad, 25 augustus 2011.

³¹ Naar een professionelere Omgevingsdienst Rivierenland, Bedrijfsplan, Regionaal Ontwerpteam, versie 04, 22 november 2011.

³² Beslispuntennotitie Regionale Uitvoeringsdienst, Regionaal Ontwerpteam RUD, Definitief (na bespreking van 1 april 2011), p.9.

- / “De dienstverlening aan de partners kan de RUD op verschillende manieren invullen. Dienstverleningsovereenkomsten zijn hierbij leidend. Vanuit het groeimodel voor de RUD ligt een uniform pakket voor alle deelnemers niet voor de hand. Dienstverlening à la carte past daar beter bij. Een basispakket wordt – gelet op de continuïteit – door alle partijen afgenomen.”

Wel overeenkomstig de Beslispuntennotitie is de bepaling dat de gemeenten en de provincie de rol van opdrachtgever gaan vervullen ten aanzien van de ODR en de afspraken hieromtrent nader uitwerken in een **dienstverleningsovereenkomst (DVO)**. Daarin worden ook specifieke uitvoeringsafspraken vastgelegd voor de taken die een opdrachtgever door de ODR laat uitvoeren. In het Bedrijfsplan is de aanbeveling opgenomen om als bijlage bij de DVO een **productencatalogus** te voegen. Daarin worden producten en te leveren prestaties duidelijk omschreven. Wanneer een opdrachtgever, naast het structureel in te brengen werkpakket incidenteel/aanvullend opdrachten bij de ODR wil neerleggen, vindt dit plaats op contactbasis. Deze flexibele taken worden “op maat” aangeboden middels een **offertezoek**.

In het Bedrijfsplan wordt aangegeven dat partijen **vier juridische varianten** hebben onderzocht:

- / de vormgeving door middel van een BV;
- / de vormgeving door middel van een nieuwe GR;
- / de vormgeving door middel van aansluiting bij de bestaande GR;
- / de vormgeving door middel van een BV onder een GR.

Hoewel de varianten in het concept Bedrijfsplan niet zijn uitgewerkt, stond gezien eerder vastgestelde uitgangspunten (in de Beslisnotitie) vooraf al vast dat er een Gemeenschappelijke Regeling moest komen (in enige vorm). In het Bedrijfsplan is een conceptvoorstel opgenomen voor de **stemverdeling**, die nog wel moet worden uitgewerkt op het aspect ‘stemgewicht, op basis van inbreng’. Verder is opgenomen dat besturing plaatsvindt middels een Algemeen Bestuur (AB) en Dagelijks Bestuur (DB) en dit bestuur kan besluiten om taken over te dragen aan een in te stellen bestuurscommissie. Tevens wordt ‘toegezegd’ dat met deelnemers afspraken worden gemaakt over begroting, jaarprogramma en daarin gewenste informatie en wijze van periodieke verantwoording. Hierbij zal zoveel als mogelijk aansluiting gezocht worden bij de huidige systematiek van betrokken partijen. In de Gemeenschappelijke Regeling wordt tevens uitgewerkt welke verplichtingen de ODR mag aangaan.

Definitieve besluitvorming

Het bedrijfsplan is op 26 februari 2012 vastgesteld door de stuurgroep in Rivierenland. De uitgangspunten en keuzes die hierin gemaakt moeten worden, moesten voor 26 maart 2012 zijn vastgesteld door de verschillende colleges. Daarbij zijn/waren er nog een aantal ‘hobbels’ te nemen.

- / Een belangrijk strijdpunt is/was de **juridische vorm** die de ODR moet krijgen. Hoewel gemeenten voorstander zijn van het onderbrengen van de ODR bij de bestaande gemeenschappelijke regeling Regio Rivierenland, heeft de provincie aan het langste eind getrokken. Er is besloten dat de ODR een nieuwe (afzonderlijke) Gemeenschappelijke Regeling wordt. Hierbij ligt nog open wat de omvang van de nieuwe organisatie wordt, gelet op keuzes van deelnemers voor in te brengen taken, alsmede de wijze van inrichting van ondersteunende taken. De voorkeur van de Regio Rivierenland gaat er naar uit dat de gemeenten de overheaddiensten van de bestaande Regio Rivierenland betrekken. Naar de mening van de Regio beperkt dit de desintegratiekosten van zowel de Regio als de deelnemende gemeenten.

- / De gemeente Neder-Betuwe moet nog besluiten of zij volledig (op alle **VTH-taken**)³³ wil samenwerken, gedeeltelijk wil samenwerken (alleen het wettelijk verplichte onderdeel Wet milieubeheer), of geheel niet (in de voorgestelde constructie). In het laatste geval is wel de vraag bij welk ander samenwerkingsverband (omgevingsdienst) de gemeente Neder-Betuwe zich wel wenst aan te sluiten.
- / Inhoudelijk is de gemeente er voorstander van om alle VTH-taken (inclusief Wabo-taken) onder te brengen bij de ODR. Er moet echter nog worden gezien wat de **financiële gevolgen** van deze wens zijn. Bij een gedeeltelijke overheveling van alleen de verplichte taken (Wet milieubeheer) gaat het om circa 3,5 Fte. Bij overheveling van het volledige VTH-takenpakket is circa 15 Fte gemeentelijk personeel betrokken. In het laatste geval wordt de gemeente geconfronteerd met (achterblijvende overheadkosten) **desintegratiekosten** van circa € 400.000. Vooralsnog ziet de gemeente onvoldoende afbouw mogelijkheden, zeker waar het materiële overhead betreft. De gemeente zoekt verder uit wat de mogelijkheden tot afbouw zijn en gaat in gesprek met partners hoe de problematiek van desintegratiekosten op te lossen.

De eerste stap is dat eind februari 2012 een voorstel (volgend op het Bedrijfsplan) in het college van Neder-Betuwe werd gebracht ter **besluitvorming**. Doel was dat alle partijen voor 26 maart, de datum waarop de stuurgroep weer bij elkaar zou komen een besluit hadden genomen. Daarna wordt overgegaan tot vaststelling van de definitieve tekst van de gemeenschappelijke regeling. Zodra deze gereed is en vastgesteld in de stuurgroep, wordt hij ter besluitvorming aan de gemeenten (eerst colleges, dan raden) aangeboden. De besluitvorming over het aangaan van een GR is volgens de wet een aangelegenheid van de raden. Niet duidelijk is hoe er door de verschillende partijen met de besluitvorming wordt omgegaan en welke keuzes (expliciet) aan de raden worden voorgelegd. Het is de bedoeling dat alle partners voor de zomer een definitief besluit nemen over de tekst van de GR. Niet bekend is op welke wijze de raad van Neder-Betuwe over de stand van zaken wordt geïnformeerd en wanneer van hem een besluit wordt gevraagd.

³³ VTH = Vergunning, Toezicht en Handhaving.

Bijlagen

Bijlage 1. Normenkader

Normen over algemeen beleid	
Deelvraag	Normen
1 Wat is de kwaliteit van het algemeen beleidskader dat 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. / Het beleid bevat conform artikel 15 BBV een visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van gemeentelijke doelstellingen. / Het beleid gaat (per verbonden partij) in op de beleidsvoornemens die de gemeente heeft met de verbonden partijen (BBV, art. 15) en deze zijn consistent en duidelijk geformuleerd. / De informatieverstrekking per verbonden partij voldoet (ten minste) aan de vereisten van artikel 69 BBV. / Het beleid gaat in op de instrumenten die de gemeente inzet om tot doelrealisatie te komen.
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.

Normen over praktijk van sturing en controle	
Deelvraag	Norm
3 Hoe geeft het college invulling aan de relatie met de twee geselecteerde verbonden partijen?	<ul style="list-style-type: none"> / In de relatie met de verbonden partij heeft de gemeente (het college) de 'pet bestuurder van een verbonden partij' gescheiden van de 'pet van opdrachtgever'. / Het college heeft met iedere verbonden partij specifieke afspraken gemaakt ten aanzien van de eerder genoemde taken en/of activiteiten (bijvoorbeeld in een dienstverlenings- of 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. / Deze verantwoordingsinformatie gaat in op (eventuele) bestuurlijke, financiële en/of inhoudelijke risico's (kwaliteit/effectiviteit) voor de uitvoering van de publieke taak.
4 Welke informatie ontvangt de raad ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen van de twee geselecteerde verbonden partijen?	<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.
5 Is deze informatie toereikend om de realisatie van doelstellingen door de twee geselecteerde verbonden partijen periodiek te kunnen beoordelen?	<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.

Bijlage 2. Bronnen

Interviews

Verbonden partij	VP / gem.	Geïnterviewde(n)	Functie	Datum
Algemeen beleidskader	gem.	De heer Van Luunen	Manager afdeling financiën en controller	02-02-2012
		De heer Seuntjens	Financieel consultant afdeling Financiën	
Regio Rivierenland	VP	Mevrouw Van Wamel-Geene	Directeur/ secretaris AB en DB	02-03-2012
	gem.	De heer Veerhoek	Burgemeester	02-02-2012
		Mevrouw Feltz	Medewerker werkeenhed Bestuurlijk Juridische Zaken	
De heer Van der Neut	Directieadviseur			
Lander, werk & integratie	VP	De heer Van der Hidde	Manager arbeidsmarktbeleid en productontwikkeling	02-03-2012
		De heer Van de Sluis	Manager financiën en informatisering	
	gem.	De heer Van Neerbos	Wethouder, o.a. werk en inkomen	02-02-2012
		De heer Wit	Beleidsmedewerker afdeling Samenleving	
		De heer Dorenbos	Raadslid, AB-lid Lander	

Documenten

Algemeen

- / Financiële verordening gemeente Neder-Betuwe, 22 december 2005
- / Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, 1 oktober 2007
- / Raadsvoorstel nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen, 8 november 2007
- / Nota Reserves en Voorzieningen, 30 oktober 2008
- / Raadsvoorstel nota Reserves en Voorzieningen, 30 oktober 2008
- / Paragraaf verbonden partijen uit Programmabegrotingen en Jaarrekeningen 2009 – 2011
- / Neder-Betuwe in control, Advies voor de verdere ontwikkeling van sturing, planning en control binnen de gemeente Neder-Betuwe, 11 februari 2009
- / Kadernota 2011 – 2015, Opheusden 31-05-2010, p. 26
- / Programmabegroting 2011 – 2014, Paragraaf verbonden partijen, p.89

Regio Rivierenland

- / Regeling Regio Rivierenland, bijgewerkt tot en met de 39^e wijziging, september 2010
- / Programmabegrotingen 2009-2011
- / Programmabegroting 2012, concept, 30-03-2011
- / Programmarekeningen 2009-2010
- / Voorstel Verzending vergaderstukken, 13 oktober 2010
- / Uitgangspunten en bouwstenen dienstverleningsovereenkomsten (DVO), 24 maart 2011
- / Brief ter aanbieding van de Jaarstukken 2011 Regio Rivierenland, 16 maart 2012
- / Projectenboek Regionaal Samenwerkingsprogramma, Neder-Betuwe, september 2010

Lander, werk & integratie

- / Gemeenschappelijke Regeling Lander, 2002
- / Jaarbegrotingen 2009-2011
- / Jaarrekeningen 2009-2010
- / Notitie vermogensbeleid LANDER, 2008 – 2011, 9 april 2008
- / Raad & daad SPECIAL, Lander, 2^e jaargang nr. 3, december 2008
- / Notitie rapportage LANDER 2^e kwartaal 2011, 12 augustus 2011
- / Verslag t.b.v. de raadsvergadering van 20 januari 2011, inclusief verslagen van de auditcommissie Lander, 6 december 2010 en AB-vergadering Lander, 13 december 2011
- / Verslag AB-vergadering Lander, 26 mei 2010
- / Werken en leren, beleidsplan 2011 – 2011, Lander, 13 mei 2009

Regionale UitvoeringsDienst / Omgevingsdienst Rivierenland

- / Beslispuntennotitie Regionale Uitvoeringsdienst, Regionaal Ontwerpteam RUD, Definitief (na bespreking van 1 april 2011)
- / Naar een professionelere Omgevingsdienst Rivierenland, Bedrijfsplan, Regionaal Ontwerpteam, versie 04, 22 november 2011
- / Stand van zaken vorming Regionale Omgevingsdienst Rivierenland (RUD), Thema-avond gemeenteraad, 25 augustus 2011

Overig

- / Overkoepelende notitie verbonden partijen, delokalerekenkamer.nl, 20 april 2007
- / Artikel 9f in 'Voorbeeld van een uitgebreide versie van een financiële verordening, VNG, 2003

Bijlage 3. Overzicht verbonden partijen Neder-Betuwe

1	Regio Rivierenland	GR
2	Regionaal archief Rivierenland	GR
3	Veiligheidsregio Gelderland-Zuid	GR
4	Industrieschap Medel	GR
5	Waterbedrijf Vitens N.V.	NV
6	Lander, werk & integratie	GR
7	Presikhaaf	GR
8	Bank Nederlandse Gemeenten	NV
9	Regio Arnhem (in liquidatie)	GR
10	Casterhoven	PPS
11	Recreatieschap Nederrijn, Lek en Waal	GR

Bijlage 4. Overzicht relevante artikelen Besluit Begroting en Verantwoording

Artikel 1, lid b tot en met d

b. verbonden partij: een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft;

c. financieel belang: 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;

d. bestuurlijk belang: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht;

Artikel 9, lid 2

1. In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.

2. De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:

- a. lokale heffingen;
- b. weerstandsvermogen;
- c. onderhoud kapitaalgoederen;
- d. financiering;
- e. bedrijfsvoering;
- f. verbonden partijen;
- g. grondbeleid.

Artikel 15

De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:

- a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

Artikel 69

In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie verstrekt over verbonden partijen:

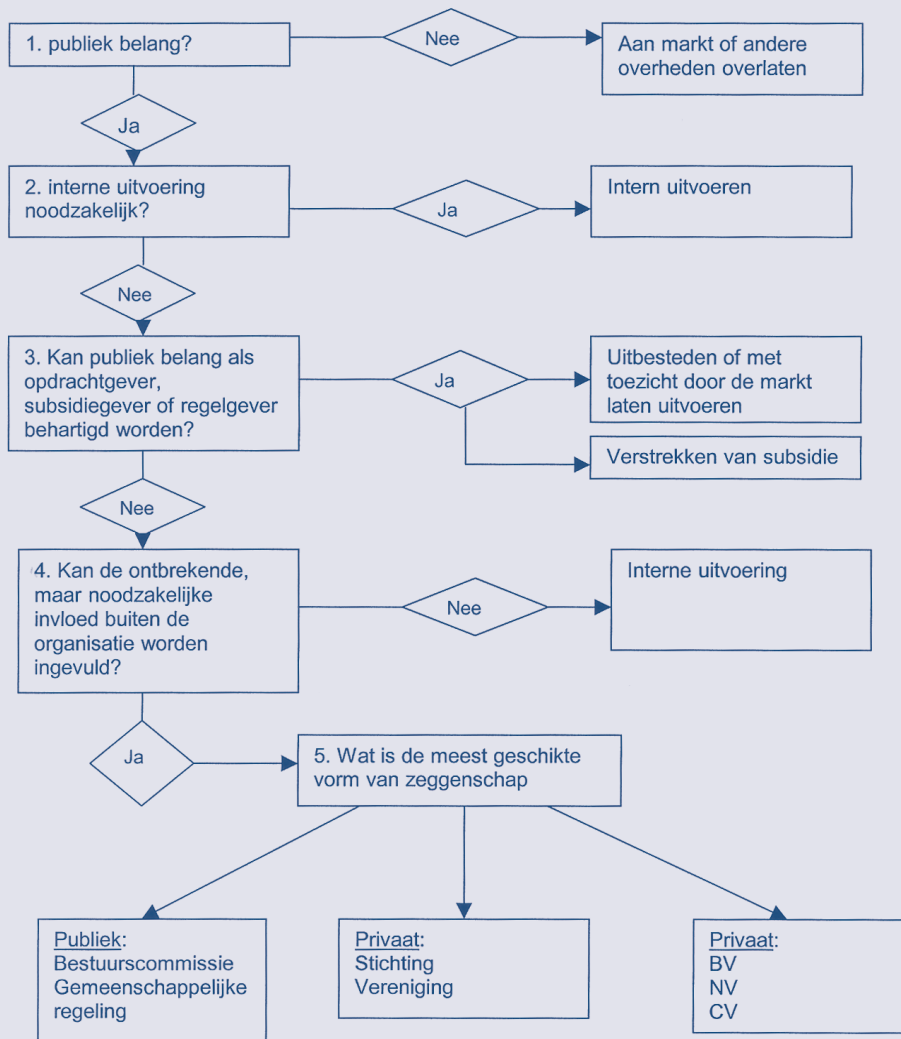
- a. de naam en de vestigingsplaats;
- b. het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
- c. de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft;
- d. het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- e. het resultaat van de verbonden partij.

Bijlage 5. Voorbeeld afwegingskader (beslisboom)

7 Besliskader aangaan van deelnemingen

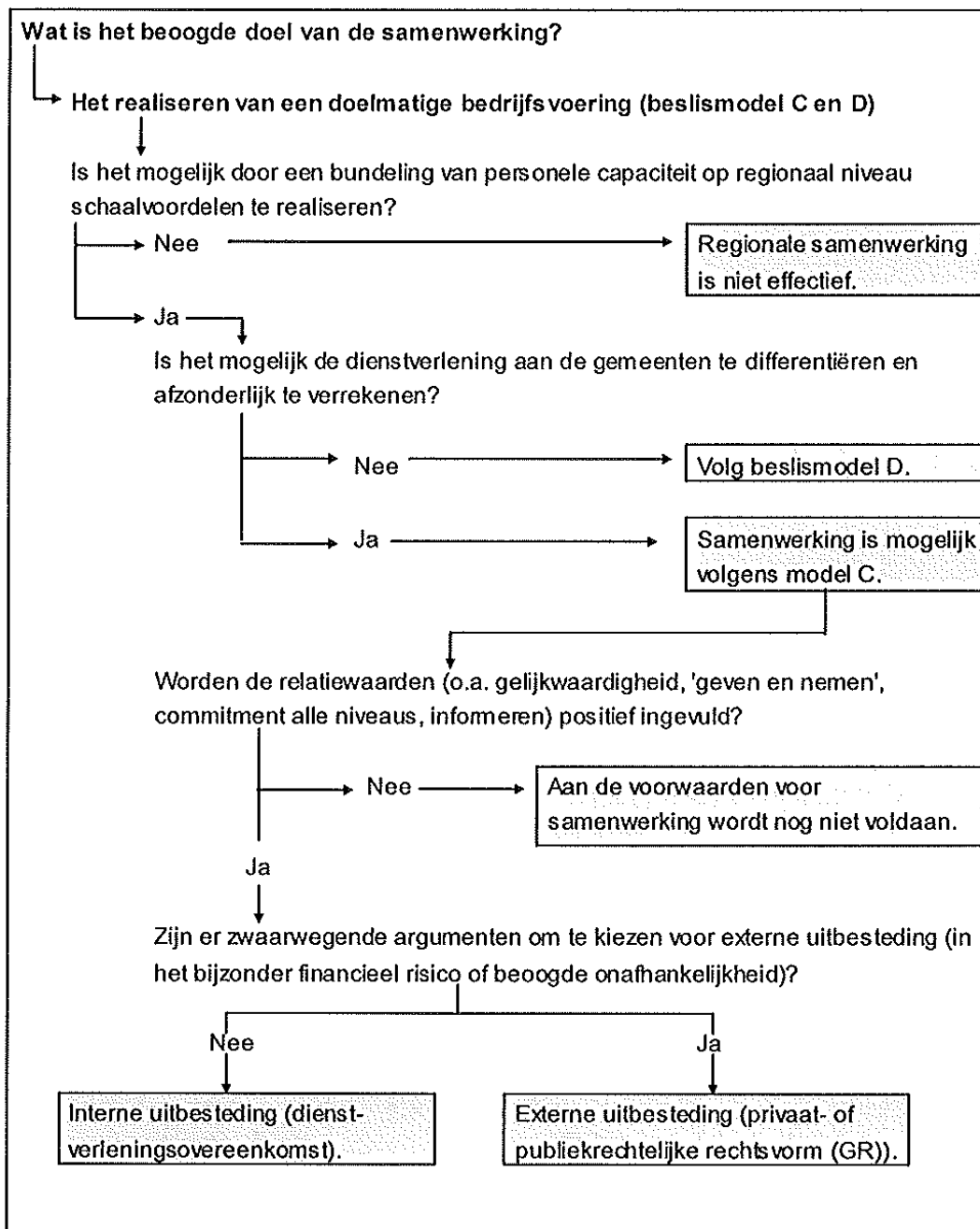
De vraag of de gemeente in voorkomende gevallen een deelneming aan wil gaan, kan worden ondersteund met behulp van een besliskader. Dit kader vormt een handreiking. Het is geen digitaal instrument dat onafwendbaar tot een bepaalde keuze moet leiden. Een keuze voor een deelneming zal in bijna alle gevallen 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:



Bijlage 6. Voorbeeld beslismodel samenwerkingsvorm³⁴

Beslismodel



³⁴ Intergemeentelijke samenwerking: inhoud, structuur en vooral: relatie!, Arnhem, 10 februari 2012, bijlage p. 12.

