



Rekenkamercommissie Coevorden

Van informatie, via begrip, naar grip

Verbonden partijen van de gemeente Coevorden

Eindrapport

Rekenkamercommissie Coevorden

- R.N. de Boer, voorzitter
- J. Riddersma
- J. Kos
- H. Bouwers
- A.T.M. Hoogeveen

Ambtelijke ondersteuning rekenkamercommissie:

- C.H. Horstmeier

Opstellers rapport:

- Jan R. Lunsing (StiBaBo)
- Frank de Vries (StiBaBo)
- Douwe Jan Elzinga (StiBaBo)
- C.H. Horstmeier

Adres:

Gemeente Coevorden
Rekenkamercommissie
Postbus 2
7740 AA Coevorden
T 14 0524
E rekenkamer@coevorden.nl
I www.coevorden.nl/rekenkamer

Coevorden, september 2017



Inhoudsopgave

I. BESTUURLIJKE NOTA

Samenvatting	3
1 Inleiding	6
1.1 <i>Aanleiding</i>	6
1.2 <i>Verbonden partijen</i>	6
1.3 <i>Vraagstelling</i>	7
2 Conclusies en aanbevelingen	9
2.1 <i>Conclusies</i>	9
Verklaring: gebrek aan inzicht in de verbonden partijen	9
Coevorder Raad en verbonden partijen	10
Hoofdconclusie	11
Korte vergelijking: grip op verbonden partijen in de gemeenten Coevorden en Hardenberg	12
2.2 <i>Aanbevelingen</i>	13
3 Bestuurlijk wederhoor door het college van B&W	16
4 Nawoord door de rekenkamercommissie	21

II. BEVINDINGEN EN BIJLAGEN

5 Bevindingen	24
5.1 <i>Controle en sturing</i>	24
5.2 <i>Informereren van de raad</i>	29
5.3 <i>Kaders stellen door de raad</i>	32
5.4 <i>Controle door de raad</i>	34
5.5 <i>Sturing van de verbonden partij</i>	36
5.6 <i>Meerwaarde en doelen van de onderzochte verbonden partijen</i>	38
5.7 <i>Concluderend</i>	40
6 Variatie in verbonden partijen	41
6.1 <i>Alternatieve arrangementen van verbonden partijen</i>	41
Overheids-vennootschappen	41
Wet gemeenschappelijke regeling	42
Coöperatieve vereniging	43
PPS	43
Kenmerken van arrangementen	44
6.2 <i>Bestuurlijke arrangementen</i>	45
Informereren	45
Wensen vaststellen	48
Samenwerken	48

Bijlagen	50
<i>Normenkader</i>	50
<i>Resultaten enquête onder raadsleden</i>	52
<i>Afvalinzameling: Waar staat je gemeente</i>	61
<i>Lijst geïnterviewde personen en deelnemers sessies</i>	64
<i>Gebruikte afkortingen</i>	65
<i>Belangrijkste geraadpleegde documenten</i>	65

Samenvatting

Een verbonden partij is een organisatie waarin de gemeente bestuurlijk deelneemt, een risicodragend financieel belang heeft en die één of meer bepaalde belangen van de gemeente behartigt.

Dit onderzoek stelt de vraag naar de effectiviteit van de controle en sturing door de gemeenteraad (= de 'grip') op de verbonden partijen GGD Drenthe, RUD Drenthe en afvalinzamelaar Area. De eerste twee genoemde verbonden partijen zijn college-gemeenschappelijke regelingen en de laatstgenoemde is een overheidsvennootschap. Dit betekent dat zij taken voor de gemeente uitvoeren en dus in eerste instantie door de colleges moeten worden aangestuurd.

Dit is niet het hele verhaal. Binnen elk taakveld zijn er beleidskeuzes. De mogelijkheden zijn altijd beperkt en daardoor moeten er prioriteiten worden gesteld. De keuze van prioriteiten is beleid en dus onderdeel van de kaderstellende bevoegdheid van de raad. Daarnaast is het begrotingsrecht ook een bevoegdheid van de raad. Ook hier kan de raad mee sturen.

De drie verbonden partijen vallen bovendien onder de wettelijke regelingen en doelstellingen die door het Rijk aan gemeenten of direct aan de organisaties worden opgelegd.

Uit het onderzoek blijkt dat het college en de verbonden partijen de formele stappen correct nemen. De stukken zijn in de regel tijdig bij de raad, de verplichte informatie komt ook tijdig bij de raad. De raad kan ook tijdig de noodzakelijke besluiten nemen, waaronder uiteraard over de begrotingen van de gemeente en van de verbonden partijen.

De raad heeft laten zien dat hij behoefte heeft aan meer sturing. Dit is onder meer te zien aan een motie van 11 november 2014, de nota verbonden partijen en een checklist op de begrotingen van de verbonden partijen. Ondanks deze pogingen om meer grip te krijgen, heeft de raad het gevoel dat hij daar nog niet helemaal in geslaagd is.

Dit wordt niet veroorzaakt door onwil van of obstructie door het college, de ambtelijke organisatie of vertegenwoordigers van verbonden partijen. Wel heeft de raad het gevoel te weinig keuzes te krijgen voorgelegd dat en problemen met verbonden partijen buiten zicht van de raad blijven. Kortom: de raad voelt zich te weinig eigenaar van de verbonden partijen.

Het staat vast dat het college zoekende is om het probleem samen met de raad aan te pakken. Dit rapport laat zien dat de aanpak tot nu toe vooral gericht is op het verbeteren van de processen en formele stappen. De volgende stap is om voor de raad in beeld te brengen wat Coevorden aangaat: de politiek sensitieve zaken.

De raad kan de verbonden partij op diverse manieren vragen meer helderheid te verschaffen over wat ze is, wat ze doet en welke beleidsthema's spelen. De raad kan ook contact zoeken met collega-raden die met dezelfde verbonden partij te maken hebben. Het college kan inbreng van de raad beter uitlokken en dat benutten door het standpunt van de

raad in te brengen bij besprekingen binnen het AB van gemeenschappelijke regelingen en vergaderingen van overheids-vennootschappen. Ook kan de raad een grotere rol nemen bij de wijzigingen in gemeentelijke regelingen die noodzakelijk worden door de komst van de Omgevingswet.

Het antwoord op de centrale vraag is dat de raad niet effectief de verbonden partijen kan sturen en controleren. De gemeenteraad krijgt veel informatie, maar niet in samenhang met de eigen gemeente en de eigen beleidsvelden. Hij ziet door de vele bomen het bos niet en kan daar dan ook geen grip op krijgen.

I. BESTUURLIJKE NOTA

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissies van Coevorden en Hardenberg hebben gezamenlijk besloten onderzoek te doen naar de sturing en controle op zogeheten verbonden partijen van beide gemeenten. Gemeenten hebben al lange tijd taken ondergebracht in allerlei soorten externe partijen. Bijvoorbeeld in welzijnsinstellingen die een gemeentelijke subsidie ontvangen, of in allerlei vormen van regionale samenwerking met andere overheden, maar ook in vele vormen van verbonden partijen.

Het blijkt in de praktijk dat raden van veel gemeenten stuiten op sturings- en controleproblemen bij verbonden partijen. Het onderwerp staat hoog op de agenda van de gemeenteraden van Coevorden en Hardenberg. Zo heeft de raad in Coevorden al sinds 2014 hierover drie thema-avonden georganiseerd. Hij heeft ook de Raadswerkgroep ‘Grip op Regionale Samenwerking’ uit zijn midden gevormd. Ook in de gesprekken over onderzoeksonderwerpen die de rekenkamercommissie met raadsfracties voert, komt het onderwerp elk jaar weer naar voren. De rekenkamercommissies hebben daarom besloten een gezamenlijk onderzoek te starten met als hoofdvraag: *In hoeverre kunnen de gemeenteraden van Hardenberg en Coevorden hun verbonden partijen sturen en controleren?*

Bij een verbonden partij zijn er twee klassieke problemen in de sturing: de verhouding opdrachtgever - opdrachtnemer en de samenwerking met meerdere partijen. Deze twee klassieke problemen kunnen het probleem van de grens en het probleem met de vele hoofden worden genoemd. Daarnaast is er nog een derde, minder klassiek maar even algemeen probleem: het probleem van de afwezige heer. Dit is het probleem dat een afwezige heer (hier: het Rijk) wel algemene regels bedenkt, maar zich nauwelijks verdiept in de problemen en geen zicht heeft of de regels helpen bij het oplossen van problemen. Zie voor een diepgaander beschrijving paragraaf 5.1.

Er is dus voldoende aanleiding om de aansturing van verbonden partijen te onderzoeken.

1.2 Verbonden partijen

Een verbonden partij is een organisatie waarin de gemeente bestuurlijk deelneemt, een (risicodragend) financieel belang heeft en die een of meer bepaalde belangen van de gemeenten behartigt. De aanleiding voor de samenwerking kan verschillen. De rekenkamercommissies hebben voor dit onderzoek gekozen om drie cases nader te bekijken: de GGD, de RUD en de afvalinzameling. Bij de inrichting van een verbonden partij kan gekozen worden voor een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke inrichting. De keuze van cases weerspiegelt dat, door een NV (voor afvalinzameling) te selecteren. De GGD en RUD hebben beide de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling, een

publiekrechtelijk orgaan met relatief sterke bevoegdheden voor de raad. De rekenkamercommissies hebben deze beide regelingen voor onderzoek geselecteerd, omdat ze behoren tot de belangrijkste verbonden partijen waarin de gemeente deelneemt. Ze voeren gemeentelijke kerntaken uit (volksgezondheid en milieu) en de gemeente betaalt substantiële bijdragen aan beide. Interessant is tot slot dat de RUD Drenthe een ‘klassieke’ Gemeenschappelijke Regeling (GR) is, terwijl de RUD IJsselland tot voor kort een netwerk-GR was. De vergelijking kan tonen, of een andere GR-vorm een verschil maakt in sturing en controle door de raad.

1.3 Vraagstelling

De hoofdtaken van de raad zijn volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle. Bij verbonden partijen gaat het om sturing door middel van het bepalen van kaders en die vast te stellen in beleidsstukken. De raad moet vervolgens controleren of de uitvoering van het beleid binnen de vastgestelde kaders valt. De uitvoering van het beleid is in handen van het college van B en W. De raad kan vragen stellen, moties en amendementen indienen, beleidsnota's vaststellen en het ultieme middel waar de raad over beschikt is dat hij het vertrouwen in het college opzegt. Bij verbonden partijen beschikt de raad over dezelfde middelen, maar doordat het college slechts deels verantwoordelijk is voor de prestaties van de verbonden partij, zijn alle middelen minder scherp. Het wegsturen van een lid van het college kan in voorkomende gevallen zelfs de onmacht van het college aantonen. Immers, een lid van het college dat probeert te handelen binnen de door de raad gestelde kaders, kan erop stuiten dat andere raden conflicterende kaders hebben gesteld. Dit lid moet dan een zo goed mogelijk resultaat halen, maar is zelden in staat om alle wensen van de eigen raad te honoreren. Hierdoor wordt de sturing van verbonden partijen minder scherp en dus vragen veel raden, ook die van Coevorden, zich af hoe zij de sturing kunnen verbeteren. De rekenkamercommissies van zowel de gemeente Coevorden als de gemeente Hardenberg hebben daarom besloten dit te onderzoeken. De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre kan de gemeenteraad van Coevorden de verbonden partijen GGD, RUD en AREA sturen en controleren?

Deze vraag zal worden beantwoord aan de hand van acht deelvragen.

- 1) In hoeverre krijgt de raad de relevante, tijdige en complete informatie over de verbonden partijen?
- 2) In hoeverre kan de raad sturen op de verbonden partijen door vooraf kaders te stellen?
- 3) In hoeverre kan de raad de verbonden partijen achteraf controleren en bijsturen?
- 4) Hoe is de sturing en beheersing binnen de verbonden partij geregeld, in de verhouding tot de gemeentelijke sturing en controle?
- 5) Hoe kan de maatschappelijke en financiële meerwaarde van deze deelname voor de gemeente worden uitgedrukt?
- 6) Welke doelen had de gemeente met deze verbonden partijen bij de oprichting en welke doelen heeft de gemeente nu en in hoeverre past de huidige vorm bij die doelen?

- 7) Wat zijn de voor- en nadelen van een verbonden partij (Wgr, NV, BV, PPS) vergeleken met de andere mogelijke samenwerkingsvormen, bijvoorbeeld de veel gekozen vorm van een netwerksamenwerking?
- 8) Zijn er mogelijkheden voor een andere inrichting van het 'bestuurlijk arrangement' met deze verbonden partijen en zo ja, welke?

De beantwoording van de deelvragen 1 tot en met 6 zal in hoofdstuk 0 worden besproken. De laatste twee deelvragen hebben een meer theoretisch karakter. Ze gaan over alternatieve mogelijke arrangementen voor verbonden partijen en worden besproken in hoofdstuk 6.

2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

Al jaren heeft de gemeenteraad van Coevorden het gevoel dat hij weinig grip heeft op regionale samenwerkingsvormen. De raad heeft daarom, in samenwerking met het College van B&W en de ambtelijke organisatie, al sinds 2011 duidelijke verbeteringen doorgevoerd. Zo ontvangt de raad inmiddels de planning & control-documenten van de verbonden partijen in het algemeen tijdig en volledig. De raad heeft in 2014 uit haar midden een raads werkgroep “Grip op regionale samenwerking” geformeerd, die sindsdien drie themabijeenkomsten en een checklist bij de P&C-stukken van verbonden partijen heeft bewerkstelligd. Bovendien heeft het college de raad in positie gebracht om in 2014 een herziene beleidsnota verbonden partijen vast te stellen.

De rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek een enquête gehouden onder de 25 raadsleden van Coevorden (respons: 76%, zie bijlage). Omdat dit onderzoek in samenwerking met de Rekenkamercommissie Hardenberg is uitgevoerd, is dezelfde enquête gelijktijdig onder de Hardenbergse raadsleden gehouden (respons: 67,7%). De verbeterde informatieverschaffing blijkt uit de resultaten: de Coevorder raadsleden zijn merendeels positief over de tijdigheid, volledigheid en relevantie van de informatie over verbonden partijen, terwijl de Hardenbergse raadsleden in meerderheid menen, dat de informatie aan de raad slechts *soms* aan die criteria voldoet.

Deze duidelijke vooruitgang heeft de Coevorder raad echter nog geen grip op de verbonden partijen opgeleverd. De leden van de beide gemeenteraden zijn verrassend eensgezind in hun oordeel: in beide gemeenten ervaart zo'n 55% van de raadsleden weinig grip op verbonden partijen. Dit onderzoek concludeert, dat de Coevorder raad dat gevoel terecht heeft. De doorgevoerde verbeteringen in de informatiestroom zijn noodzakelijk om grip te krijgen, maar niet voldoende.

Verklaring: gebrek aan inzicht in de verbonden partijen

Dit rapport analyseert en verklaart dat probleem. De belangrijkste verklaring voor het gebrek aan grip op verbonden partijen is, dat de raad van Coevorden weinig inzicht heeft in de verbonden partijen. De raad krijgt veel informatie, maar de informatie is te weinig specifiek gericht op wat des Coevordens is en wat politiek gezien van belang is. In een beeldspraak: de raad heeft moeite om door de bomen het bos te zien.

Voor Coevorden gelden drie structurele problemen, die voor alle samenwerking door gemeenten geldt. Dit is A) het probleem van de “vele hoofden”: meerdere gemeenten die het eens moeten worden, hoe zij samen één verbonden partij aansturen. B), de “grens tussen beleid en uitvoering”: de gemeenteraad bepaalt het beleid, maar het college en in het verlengde daarvan, de verbonden partij, dragen zorg voor de uitvoering. De uitvoerder heeft daardoor meer kennis dan de opdrachtgevende raad en moet bovendien zelf beslissen,

wanneer iets politiek relevant genoeg is om de raad over te informeren. C), de “afwezige heer”: het Rijk legt dan voor de gemeenten vast, hoe, met wie en waarover zij moeten samenwerken. De gemeente is daardoor beperkt in haar keuzes. Omdat deze drie problemen ingebakken zitten in alle gemeentelijke samenwerking, kan Coevorden ze niet volledig oplossen. De rekenkamercommissie doet in § 2.2 aanbevelingen, hoe de raad deze problemen kan verkleinen. De onderstaande paragraaf werkt deze structurele problemen specifiek voor de raad van Coevorden uit.

Coevorder Raad en verbonden partijen

De raad van Coevorden staat op afstand van de verbonden partijen. Dat is onvermijdelijk, omdat immers de raad opdrachtgever van het college is, terwijl het college op zijn beurt opdrachtgever van de verbonden partij is. De raad is door deze afstand echter ook kwetsbaar: formeel verantwoordelijk, maar in de praktijk beschikkend over een beperkt zicht en dus over beperkte mogelijkheden tot sturing en controle.

De raad krijgt moeilijk grip op het logische bestuurlijke verkeer tussen het college en de betrokken verbonden partij. De positiebepaling van de gemeente Coevorden ten opzichte van een verbonden partij vindt in hoofdzaak plaats binnen de boezem van het college en tussen de ambtelijke organisatie en de betrokken bestuurder. Het zicht van de raad op beleidsmatige keuzes is hierdoor beperkt en hangt vooral af van de wijze waarop de betrokken bestuurders hun actieve informatieplicht (art. 169 Gemeentewet) invullen.

De invulling van de actieve informatieplicht wordt bepaald door de grens tussen wat uitvoerend is en wat beleidsmatig is. Wat uitvoerend is, valt onder de verantwoordelijkheid van het college. Het beleidsmatige deel valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad; daarover moet het college met de raad communiceren. Het viel binnen het bestek van dit onderzoek niet vast te stellen, waar raad, college en verbonden partij in Coevorden de grens trekken tussen uitvoering en beleid. Duidelijk is dat enerzijds het college de raad ondersteunt in de zoektocht naar verbetering van de informatievoorziening voor de raad. Anderzijds maakt het college amper gebruik van de mogelijkheid om successen te delen na AVA- of AB-vergaderingen of om voorafgaand aan dergelijke bestuursvergaderingen de steun van de raad te verkrijgen.

Hierdoor heeft de raad weinig zicht op wat we hier noemen de ‘winst- en verliesrekening’ van besluitvorming binnen het samenwerkingsverband. Samenwerken met andere gemeenten, in welke rechtsvorm dan ook, impliceert van nature een bereidheid om compromissen te sluiten. Omdat het college weinig met de raad deelt over aankomende en afgelopen AVA- en AB-vergaderingen, overbrugt het college deze afstand niet voor de raad. Het college fungeert onvoldoende als scharnier tussen de raad en de verbonden partij. Overigens vereist de actieve informatieplicht die op het college rust, ook dat de verbonden partij het college actief alle inlichtingen verstrekt, die de raad voor zijn taak nodig heeft. Immers, het college kan de plicht niet vervullen als het niet zelf wordt geïnformeerd.

De positie van de raad richting de NV AREA is complexer dan bij de RUD en GGD. De zojuist beschreven geregleerde stroom van stukken samenhangend met de P&C-cyclus ontbreekt hier. De betrokkenheid van de gemeente wordt uitsluitend vormgegeven via de

inhoudelijk verantwoordelijke bestuurder en langs de rol van aandeelhouder. De gemeenteraad heeft immers bij privaatrechtelijke verbonden partijen, zoals een NV, minder bevoegdheden dan bij een publiekrechtelijke GR.

In de Raadswerkgroep Grip zoekt de raad, met ondersteuning van college en ambtenaren, naar betere grip op de verbonden partijen. Dit heeft geleid tot nadere inrichting van processen en meer kennis bij de raad over de problematiek van sturen op verbonden partijen. In eerste instantie heeft de focus van de Raadswerkgroep en haar ondersteuning gelegen op een correcte uitvoering van processen. Daardoor is de vraag wat de raad nodig heeft, minder aan bod gekomen. Wat tot nu toe in het algemeen ontbreekt en in een volgende fase aan de orde kan komen, is meer inzicht verkrijgen in wat verbonden partijen precies doen voor Coevorden. Het gaat daarbij om drie vragen: 1) welke taken voert de verbonden partij voor de gemeente uit, 2) hoe verhoudt zich deze uitvoering tot het gemeentelijke beleid en 3) welke politieke keuzes worden er gemaakt in de uitvoering van deze taken? Voor het eerste is een leesbare specificatie nodig van wat een verbonden partij voor de gemeente doet. Voor het tweede is een vergelijking nodig tussen de gemeentelijke beleidsdoelen en de uitvoering door de verbonden partij en voor het laatste sensitiviteit bij keuzes die voortdurend worden gemaakt: wanneer is er sprake van een politieke keuze?

Hoofdconclusie

Deze paragraaf trekt de hoofdconclusie voor dit rapport, basierend op de bevindingen in hoofdstuk 3 en 4 en de enquête in de bijlage. In de hoofdstukken staan aan het eind van elke paragraaf en elk hoofdstuk de deelconclusies, die de deelvragen beantwoorden.

De hoofdvraag in dit rapport is: *In hoeverre kan de gemeenteraad van Coevorden de verbonden partijen GGD, RUD en AREA sturen en controleren?*

Het antwoord daarop is dat de gemeenteraad van Coevorden de verbonden partijen GGD, RUD en AREA niet effectief kan sturen en controleren. De gemeenteraad ontvangt weliswaar inmiddels de reguliere informatie, uit de P&C-cyclus van de verbonden partijen, in het algemeen tijdig en volledig. Die informatie is echter niet relevant genoeg: niet toegespitst op de bestuurlijke keuzes van de Coevorder raad. Dit geldt zowel voor de sturing (kaderstelling) vooraf, als de controle (verantwoording) achteraf. Daardoor begrijpt de raad de geleverde informatie onvoldoende, wat leidt tot gebrekkige grip (= sturing en controle) op de verbonden partijen.

De aanbevelingen in § 2.2 richten zich daarop: van informatie, via begrip, naar grip.

Korte vergelijking: grip op verbonden partijen in de gemeenten Coevorden en Hardenberg

De sturing en controle op verbonden partijen is in heel Nederland een probleem voor gemeenten. De gemeenten Coevorden en Hardenberg zijn daarop geen uitzondering. De drie kernproblemen die in paragraaf 3.1 worden benoemd (“vele hoofden”, “grens beleid en uitvoering” en “afwezige heer”), doen zich ook hier voor. Dit blijkt uit de praktijkvoorbeelden die in beide gemeenten zijn onderzocht.

Er zijn natuurlijk wel verschillen. Eén verschil is dat in Coevorden door de raad al langere tijd gezocht wordt naar de verbetering van de grip op verbonden partijen. Dit heeft onder meer geresulteerd in het instellen van de Raadswerkgroep Grip. Deze Raadswerkgroep heeft onder meer een Checklist cyclische stukken gemeenschappelijke regelingen opgesteld. In het begin bleek deze checklist niet prettig te werken, doordat de lijst zeer gedetailleerd is en van de raadsleden veel kennis over zowel de verbonden partij als het gemeentelijke beleidsveld vergt. Een vereenvoudiging kan helpen, net als ondersteuning door de ambtelijke organisatie bij het invullen van de checklist. Een tweede tekortkoming van de checklist is dat het de formele weg benadrukt.

Hardenberg kan deze ervaring uit Coevorden benutten door, als het al een checklist opstelt, te kiezen voor een eenvoudiger lijst waarin alleen de hoogst noodzakelijke stappen zijn genoteerd. Raadsleden hoeven niet alle informatie te krijgen waar zij recht op hebben, maar moeten alle relevante informatie krijgen – ook die waartoe de wet niet oproept.

Hardenberg heeft ervaring opgedaan met een netwerk-samenwerking. De RUD IJsselland was tot voor kort niet een centraal geleide gemeenschappelijke regeling, maar een samenwerking van gemeenten die experts binnen de gemeenten uitwisselden. Dit werd als positief ervaren. Deze wijze van werken werd door de staatssecretaris verboden, zodat de RUD nu is omgevormd tot een centraal geleide gemeenschappelijke regeling, maar het laat onverkort dat deze wijze van samenwerken in andere gevallen wel kan zijn toegestaan. Hardenberg en Coevorden kunnen deze variant dus opnieuw inzetten.

De belangrijkste conclusie is dat de raad moeite heeft om zich goed te informeren. De wettelijke verplichtingen worden in beide gemeenten netjes nagekomen, maar schieten te kort om de raden goed in positie te brengen. Een voorbeeld hoe de raad een helder overzicht kan krijgen over een verbonden partij is de brochure Kerngegevens GGD IJsselland 2016. In de brochure krijgt de lezer een samenvatting van wat de GGD IJsselland doet, wat het kost totaal en uitgesplitst voor de gemeente Hardenberg.

Als de raad speerpunten formuleert, moeten die speerpunten wel scherp zijn. Bij al te brede speerpunten, zoals bij de nota van de GGD IJsselland is gebeurd, wordt het niet duidelijk wat het college van de verbonden partij moet vragen. In Coevorden wordt op dit moment aan een nota gezondheidszorg gewerkt, waarin het college voornemens is om een speerpunt te benoemen: het bevorderen dat de levensverwachting van de inwoners van de gemeente stijgt en daardoor dichter bij het landelijk gemiddelde komt.

Kortom, de gemeenteraden van Coevorden en Hardenberg kampen op vergelijkbare wijze met de sturing en controle op de verbonden partijen. Formeel is alles op orde, maar er is winst te behalen als verder gekeken wordt: zorg voor meer inzicht in wat de verbonden partijen doen, meer inzicht in de mogelijke keuzes en tot slot kunnen raad en college meer samenwerking zoeken met elkaar en met de buurgemeenten om sterker te staan bij vergaderingen van een AB, DB of AVA.

2.2 Aanbevelingen

Alle aanbevelingen richten zich aan de raad.

1. Kaderstelling en controle door de raad op Verbonden Partijen moeten op het niveau van de gemeente liggen, niet op het niveau van de gehele Verbonden Partij

De raad kan pas goed sturen en controleren hoe een verbonden partij taken voor de gemeente uitvoert, als de informatie zich richt op het niveau van de gemeente. Nu richten bijvoorbeeld de jaarstukken van de verbonden partijen zich op het niveau van de gehele verbonden partij. Maar dan kan de raad niet weten, of een element uit die stukken op de eigen gemeente van toepassing is, laat staan hoe.

a. Verzoek verbonden partijen de inhoudelijke keuzes (prioriteiten) helder te beschrijven, inclusief de relatie daarvan met het bredere beleid van de gemeente Coevorden

Door de beleidskeuzes voor een verbonden partij te verbinden aan de beleidskeuzes die de gemeente in eigen beleid op een breder beleidsveld (bijvoorbeeld: publieke gezondheid) heeft gemaakt, worden het belang en de achtergrond van de keuze helder.

b. Verzoek verbonden partijen te handelen conform de actieve informatieplicht

De verbonden partijen zijn via het college gehouden aan de actieve informatieplicht. Het college kan immers deze plicht niet nakomen als het niet wordt geïnformeerd door de verbonden partij.

2. Gebruik het college als scharnier met de Verbonden Partijen

a. Spreek af dat het college vergaderingen van Verbonden Partijen vooraf en achteraf met de raad mondeling bespreekt

Verzoek het college om voor en na elke AB- en AVA-vergadering kort mondeling verslag te doen in de raad of commissie. In dat overleg kan het college zijn successen tonen en ook aangeven wanneer en waarom de gemeente Coevorden zich moet schikken in het samenwerkingsverband.

b. Zet de raad in als achterban voor het college

Het college moet bij besluitvorming binnen een verbonden partij altijd een evenwicht zoeken tussen het gemeentebelang, het belang van andere deelnemers aan de samenwerking en het belang van de verbonden partij als organisatie. Een college versterkt de onderhandelingspositie van de gemeente als het kan aangeven dat bepaalde uitkomsten niet ‘verkoopbaar’ zijn aan de raad.

3. **Zoek contact met raden van omliggende gemeenten en laat het college het contact intensiveren met zijn collega's**

Als de raad samen optrekt met raden van omliggende gemeenten, kan hij zowel zijn informatiepositie jegens het college verbeteren, als de gemeentelijke positie binnen de verbonden partij. Voor Coevorden zou dat gestalte kunnen krijgen in BOCE-verband. Als het om Area gaat, ligt contact met Hoogeveen en Emmen voor de hand. Het college van B&W dient de bestaande contacten met de collega's uit die gemeenten te versterken, omwille van de gemeentelijke positie binnen de verbonden partijen.

4. **Vereenvoudig de checklist Cyclische Stukken Gemeenschappelijke Regelingen**

De opgestelde checklist is in de richting van betrokken partijen een bruikbaar handvat om de stukkenstroom te verhelderen. De checklist is vatbaar voor een vereenvoudiging. Niet alle daarop voorkomende thema's en aandachtspunten zijn van het zelfde belang. Stel, bij het aanpassen van de checklist, primair de vraag 'welke informatie heeft de raad wanneer nodig om grip te krijgen op de verbonden partij'.

5. **Voeg vanwege de komst van de Omgevingswet RUD Drenthe toe aan de selectie van verbonden partijen**

De Raadswerkgroep Grip concentreert zich op de belangrijkste verbonden partijen. Hier zou, vanwege de komst van de Omgevingswet, RUD Drenthe aan moeten worden toegevoegd. De raad moet in positie worden gebracht om bij de wijzigingen in verbonden partijen als gevolg van de Omgevingswet invloed uit te oefenen.

6. **Nodig verbonden partijen die onderling samen werken periodiek uit om ze te bevragen op beleidsinhoudelijke thema's**

Er is een nauw verband tussen tal van verbonden partijen, bijvoorbeeld tussen de Veiligheidsregio, de GGD en de RUD. Die wederzijdse afhankelijkheid wordt in de toekomst door de komst van de Omgevingswet sterker. De raad kan aan positie winnen door dergelijke wederzijds afhankelijke verbonden partijen periodiek gezamenlijk uit te nodigen en te bevragen op beleidsinhoudelijke thema's. Een dergelijk moment kan eenmaal per jaar gestalte worden gegeven in een bijzondere 'avond van verbonden partijen'.

7. Laat een overzicht maken met kosten, taken en een organogram van elke verbonden partij

Een kort overzicht van taken, kosten van die taken in fte en euro's, en een organogram, kan de raad snel inzicht geven over waar welke verbonden partij toe dient. Een dergelijk overzicht kan periodiek worden geactualiseerd.

Als voorbeelden kunnen het overzicht over de GGD bij de GGD-begroting 2018 en de brochure Kerngegevens GGD IJsselland dienen.

8. Stel samen met het college de meerwaarde van de belangrijkste deelnemingen aan verbonden partijen vast

De gemeente is één en ondeelbaar richting de verbonden partij. De belangen van raad en college vallen hier samen. College en raad kunnen in een onderlinge discussie vaststellen, welke meerwaarde voor de gemeente deelneming aan een specifieke verbonden partij biedt. De discussie kan richting geven aan het opstellen van beleidsnota's of aan de inbreng van het college binnen een AB of AVA.

3 Bestuurlijk wederhoor door het college van B&W



Postadres:
Postbus 2
7740 AA Coevorden
Telefoon 14 0524
Fax 0524-598555
info@coevorden.nl
www.coevorden.nl

Bezoekadres:
Kasteel 1
7741GC Coevorden

Rekenkamercommissie Coevorden
T.a.v. dhr. drs. R.N. de Boer
Postbus 2
7740 AA COEVORDEN

Uw bericht		
Afdeling/Team	Bedrijfsvoering/Advies & Middelen	
Behandeld door	E.J. Bagerman	
Kenmerk		
Bijlage(n)	1	
Coevorden	20 juni 2017	Verzenddatum: 27 juni 2017
Onderwerp	Bestuurlijk wederhoor op rapport "Van informatie, via begrip, naar grip - Verbonden partijen van de gemeente Coevorden" van de Rekenkamercommissie Coevorden	

Geachte heer De Boer,

Op 10 juni j.l. bood u ons het conceptrapport "Van informatie, via begrip, naar grip - Verbonden partijen van de gemeente Coevorden" aan. In dit rapport geeft u de uitkomsten van uw onderzoek naar de effectiviteit van de controle en sturing door de gemeenteraad op de verbonden partijen GGD Drenthe, RUD Drenthe en Area N.V. weer. Het conceptrapport dient ten behoeve van het bestuurlijk wederhoor, wat inhoudt dat u ons in de gelegenheid stelt een reactie te geven op het rapport. Met deze brief geven wij u onze bestuurlijke reactie.

Proces

Wij spreken onze waardering uit voor het totstandkomingsproces en zijn van mening dat uw rapport met grote zorgvuldigheid tot stand is gekomen. U heeft hiervoor interviews afgenomen bij de directies van de betrokken partijen, u heeft gesproken met de betrokken wethouders en u heeft enquêtes afgenomen bij de raadsleden. Mede op basis hiervan bent u gekomen tot een (concept)rapport van bevindingen ten behoeve van het ambtelijk wederhoor. Vervolgens heeft u de betrokken medewerkers in staat gesteld een reactie te geven op het rapport van bevindingen.

Ambtelijk wederhoor

Wij constateren dat de ambtelijke opmerkingen grotendeels zijn overgenomen. Enkele opmerkingen hebben echter niet tot aanpassingen geleid. De niet aangepaste teksten hebben naar onze mening echter nauwelijks c.q. geen invloed op de conclusies en aanbevelingen van uw rapport. Wij volstaan er dan ook mee de opmerkingen die niet zijn overgenomen, maar in onze ogen wel aanpassing behoeven, voor de volledigheid als bijlage bij deze brief te voegen.

Hoofdconclusie

Voordat wij – zoals door u verzocht – op de aanbevelingen van uw rapport ingaan, staan wij graag stil bij de hoofdconclusie van uw rapport. U stelt dat er sinds 2011 duidelijke verbeteringen zijn doorgevoerd en dat op de tijdigheid en volledigheid van de aanlevering van de planning & controldocumenten van de verbonden partijen weinig is aan te merken. Uw hoofdconclusie is echter dat de raad niet effectief de verbonden partijen kan sturen en controleren.

Zonder iets aan uw gedegen onderzoek en bevindingen te willen afdoen, vinden wij een nuance op uw hoofdconclusie op zijn plaats. Het belangrijkste argument dat u hiervoor geeft, is dat de raad door de vele informatie het overzicht verliest en daardoor geen grip kan krijgen op de verbonden partijen. Wij erkennen dat er sprake is van een grote hoeveelheid aan informatie. Tegelijkertijd menen wij middels de thema-avonden, het instellen van de Raadswerkgroep 'Grip op Regionale Samenwerking', het opstellen van de checklist cyclische stukken gemeenschappelijke regelingen en de ambtelijke bijstand bij de

behandeling van de cyclische stukken – in samenwerking met de raad – reeds belangrijke stappen gezet te hebben om de raad in staat te stellen grip te krijgen. De conclusie dat de raad de verbonden partijen niet effectief kan sturen en controleren, is naar onze mening dan ook te stellig. De raad is naar onze mening wel in staat effectief te sturen en te controleren, maar door het ontbreken van de juiste randvoorwaarden kost dit de nodige moeite. Wij onderschrijven dat er ruimte is voor verbetering; met een aantal van uw aanbevelingen doet u hiervoor goede suggesties.

Er is bij ons dus wel degelijk herkenning bij de constatering dat sturing en controle van verbonden partijen moeilijk is. Er is hierbij echter sprake van een landelijke ontwikkeling, waarbij de situatie in de gemeente Coevorden op generlei wijze bijzonder is. Bij andere gemeenten wordt hetzelfde gevoel van gebrek aan sturing van en controle op verbonden partijen ook ervaren. Niet voor niets zijn er al door verschillende onderzoeksbureaus en rekenkamercommissies onderzoeken op dit gebied uitgevoerd.

Aanbevelingen

Wij stellen vast dat uw aanbevelingen zijn gericht aan de gemeenteraad. Niettemin vraagt een aantal van uw aanbevelingen ook om een actieve rol van ons college. Hieronder gaan wij puntsgewijs in op uw aanbevelingen, waarbij wij vooral zullen ingaan op onze rol hierin.

1. *Kaderstelling en controle door de raad op verbonden partijen moeten op het niveau van de gemeente liggen, niet op het niveau van de gehele verbonden partij.*
 - a. *Verzoek verbonden partijen de inhoudelijke keuzes (prioriteiten) helder te beschrijven, inclusief de relatie daarvan met het bredere beleid van de gemeente Coevorden;*
 - b. *Verzoek verbonden partijen te handelen conform de actieve informatieplicht.*

Wij achten het in dit verband van belang te benadrukken dat het bij de onderzochte verbonden partijen gaat om uitvoeringsorganisaties. Hierbij moet de principiële vraag gesteld worden welke mate van gedetailleerdheid in de informatieverstrekking gewenst is. De huidige wijze van rapportering (op het niveau van de gehele verbonden partij) is daarbij inherent aan de keuze voor het oprichten van een verbonden partij. Belangrijke argumenten hiervoor zijn immers de schaal- en efficiencyvoordelen die hiermee gepaard gaan.

De beleidskaders op de diverse terreinen zijn vastgesteld door de raad en worden indien nodig geactualiseerd (Het afvalbeleid is bijvoorbeeld in 2016 nog geactualiseerd). De uitvoering valt echter onder de reguliere bedrijfsvoering. Bij taken die wij zelf uitvoeren, wordt ook slechts gerapporteerd in geval van afwijkingen. Als voorbeeld: de taken die de RUD voor ons uitvoert (vergunningverlening, handhaving en toezicht milieuwetgeving), voerden wij tot 1 januari 2014 zelf uit. Tot dat moment rapporteerden wij slechts over afwijkingen in de uitvoering. Wij zien niet in waarom dit anders zou moeten zijn nu deze taken "op afstand zijn gezet".

Overigens merken wij op dat ook de huidige verantwoordingsdocumenten van de onderzochte verbonden partijen (mede op basis van wettelijke voorschriften) reeds specifieke informatie over de betrokken gemeenten bevatten (zij het summier). Indien uitgebreidere informatie gewenst is, vraagt dit om medewerking van de betreffende verbonden partijen. Zij zullen hun verantwoordingsdocumenten moeten uitbreiden, wat zal leiden tot extra ureninzet en dus extra kosten voor de gemeente(n).

Aan de aanbeveling ten aanzien van de actieve informatieplicht ligt de veronderstelling ten grondslag dat wij niet (altijd) zouden beschikken over de relevante informatie. Wij zijn echter van mening dat de accounthouders – via de opdrachtgeverslijn – wel degelijk (kunnen) beschikken over alle relevante informatie. Op basis van deze informatie zullen wij de raad informeren indien er sprake is van afwijkingen/bijzonderheden in de uitvoering. Hiermee sluiten wij aan bij het protocol actieve informatieplicht (besluit burgemeester en college d.d. 11 september 2007).

Tot slot wijzen wij in dit verband op de mogelijkheden die de gemeenschappelijke regelingen (i.c. RUD en GGD) bieden aan de gemeenteraad voor het ter verantwoording roepen van hun afgevaardigde(n) in het Algemeen Bestuur (AB). Op grond van art. 19 lid 1 jo. art. 16 van de Wet gemeenschappelijke regelingen is er namelijk sprake van een rechtstreekse (inlichtingen- en verantwoordings)lijn van het eigen lid van het AB naar de raad.

2. *Gebruik het college als scharnier met de verbonden partijen*
 - a. *Spreek af dat het college vergaderingen van verbonden partijen vooraf en achteraf met de raad mondeling bespreekt.*
 - b. *Zet de raad in als achterban naar het college.*

Uiteraard is het mogelijk een vast agendapunt te maken van de AB- en AVA-vergaderingen van de verbonden partijen. Wel wijzen wij erop dat alle AB- en AVA-stukken in de huidige praktijk reeds aan de raad worden verstrekt en dat dit maar zeer zelden tot vragen leidt. Daarnaast zetten wij de raad ook nu

al in als achterban. De cyclische stukken worden immers vooraf toegezonden aan de raad en de raad kan over de begroting een zienswijze indienen.

Een ander belangrijk punt in deze is de beperkte mate van beïnvloeding bij met name de AVA's van enkele verbonden partijen (bijvoorbeeld BNG en Enexis). Ons aandeel en ons belang in deze verbonden partijen is zeer klein en wij hebben tot nog toe geen signaal ontvangen dat het structureel agenderen van de AVA-vergaderingen van deze verbonden partijen op prijs zou worden gesteld door de raad.

Tot slot zal de vergadercyclus van de raad aangepast moeten worden indien alle vergaderstukken vooraf besproken dienen te worden. De doorlooptijden zijn immers vaak zodanig kort dat het in de huidige praktijk onmogelijk is alle stukken vooraf te bespreken met de raad.

3. Zoek contact met raden van omliggende gemeenten en laat het college het contact intensiveren met zijn collega's.

Het intensiveren van het contact met raden van omliggende gemeenten zal zonder meer bijdragen aan het beter grip krijgen op de verbonden partijen door de raad. De aanbeveling om ons college het contact te laten intensiveren met zijn collega's gaat uit van de vooronderstelling dat dit in de huidige situatie niet (voldoende) zou gebeuren. Wij bestrijden dit en herkennen ons hier niet in.

4. Vereenvoudig de checklist Cyclische Stukken Gemeenschappelijke Regelingen.

De checklist Cyclische Stukken Gemeenschappelijke Regelingen is vorig jaar vervaardigd door de Raadswerkgroep 'Grip op Regionale Samenwerking'. Er wordt dus pas circa een jaar – op pilotbasis – gebruik gemaakt van deze checklist. Gaandeweg het proces wordt de checklist geëvalueerd. Dat de checklist vereenvoudigd kan worden onderschrijven wij, maar wij achten dit ook logisch gelet op de korte tijd waarin gebruik wordt gemaakt van de checklist. Wellicht geeft deze bestuurlijke reactie u aanleiding ons hiervoor enkele concrete suggesties te doen.

5. Voeg vanwege de komst van de Omgevingswet RUD Drenthe toe aan de selectie van verbonden partijen.

Ook in dit verband wijzen wij op het feit dat de Raadswerkgroep "grip op samenwerking" korte tijd geleden in het leven geroepen is. Er is in eerste instantie voor gekozen zich 'slechts' te concentreren op de gemeenschappelijke regelingen met de hoogste prioriteit uit oogpunt van risico's en stuurbaarheid: EMCO, de VRD en de GGD. Uitbreiding op termijn met andere gemeenschappelijke regelingen ligt echter voor de hand. Er is dan ook geen bezwaar tegen om de RUD toe te voegen aan de selectie van verbonden partijen. Wel merken wij in dit verband op dat er op dit moment geen sprake van is dat het takenpakket van de RUD wordt uitgebreid met de komst van de Omgevingswet. De RUD blijft voor ons dus een uitvoeringsorganisatie (zie hiervoor onze reactie op aanbeveling 1).

6. Nodig verbonden partijen die onderling samenwerken periodiek uit om ze te bevragen op beleidsinhoudelijke thema's.

In de afgelopen jaren hebben er al enkele themabijeenkomsten met verbonden partijen (o.a. VRD en GGD) plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomsten stond één verbonden partij centraal. Uw aanbeveling ziet erop verbonden partijen uit te nodigen voor gezamenlijke thema-avonden. Wij vernemen tijdens de behandeling van uw rapport graag of de raad dit wenselijk acht. Uiteraard zijn wij desgewenst graag bereid met de raad mee te denken over de vorm en inhoud van dergelijke themabijeenkomsten.

7. Laat een overzicht maken van kosten, taken en een organogram van elke verbonden partij.

Wij wijzen erop dat de programmabegroting en het jaarverslag van onze gemeente reeds overzichten bevatten van elke verbonden partij. Hierin zijn opgenomen:

- onze bijdrage c.q. opbrengst aan/van de verbonden partij;
- onze zeggenschap in het AB c.q. de AVA van de verbonden partij;
- de vermogenspositie van de verbonden partij;
- het geprognosticeerd/gerealiseerd resultaat van de verbonden partij;
- de doelstelling van de verbonden partij.

Wij zijn van mening dat hiermee de belangrijkste informatie reeds wordt weergegeven. Indien er behoefte bestaat aan meer informatie kunnen de cyclische stukken van de verbonden partijen hiervoor geraadpleegd worden.

8. *Stel samen met het college de meerwaarde van de belangrijkste deelnemingen aan verbonden partijen vast.*

De meerwaarde en doelstellingen van de belangrijkste deelnemingen aan verbonden partijen worden vastgesteld bij de oprichting van een verbonden partij. Bovendien betreffen enkele van de verbonden partijen verplichte deelnemingen aan gemeenschappelijke regelingen (RUD, GGD, VRD). Discussies over de meerwaarde van deelname aan deze gemeenschappelijke regelingen zouden dan ook vooral moeten gaan over eventuele extra taken die bij de betreffende gemeenschappelijke regeling belegd kunnen worden. Daarnaast kan de raad van mening zijn dat de werkzaamheden en verantwoordelijkheden van de gemeenschappelijke regelingen in de loop van de jaren zodanig zijn gewijzigd dat een discussie zou moeten plaatsvinden over actualisatie van de doelstellingen en meerwaarde van de gemeenschappelijke regeling. Wij zijn benieuwd hoe de raad hierover oordeelt. Uiteraard zijn wij desgewenst graag bereid het gesprek met de raad hierover te voeren.

Tot slot

Wij gaan ervan uit u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben en zullen het vervolgproces met belangstelling volgen.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en
wethouders van Coevorden,
De secretaris



B.M. de Vries

de burgemeester



B.J. Bouwmeester

Bijlage

Pagina 25, eerste alinea:

Hier wordt aangegeven dat de doelstellingen van de raad voor afvalbeleid onvoldoende concreet en niet meetbaar zijn. Dit is niet geheel correct. In de beleidsvisie afval zijn concrete doelstellingen verwoord, anders dan het rapportage concludeert (zie pagina 25 beleidsnota van afval naar grondstof):

- Minimaal 75% afvalscheiding in 2020
- In 2020 maximaal 100 kilo (grof) huishoudelijk restafval per inwoner per jaar
- Geleidelijke transitie en optimalisatie van afval naar grondstof
- Afvalinzameling tegen minimaal gelijkblijvende kosten
- Bevorderen bewustwording kinderen ten aanzien van afval

Doelstelling 1, 2 en 4 zijn de meest belangrijke uitgangspunten en zijn wel degelijk meetbaar.

Pagina 25, vierde alinea (cursieve tekst):

Hier wordt een voorbeeld gegeven waaruit zou blijken dat de GGD haar problemen summier beschrijft, maar veel aandacht geeft aan de oplossing. Hoewel gehoor is gegeven aan onze opmerking om te duiden uit welk document de tekst afkomstig is, doet dit naar onze mening te weinig recht aan de rest van onze opmerking: onduidelijk blijft welke informatie hieraan vooraf is gegaan. In eerdere informatie is ongetwijfeld aandacht besteed aan het forse veranderingsproces, of dat een probleem is en, zo ja, waarom dat een probleem is.

Pagina 26, derde alinea:

Hier staat over de informatiebijeenkomst en het moment waarop deze dit jaar hebben plaatsgevonden het volgende: *"Dit is schijnbaar een zeer goed moment, maar aangezien het inzenden van zienswijzen vrijwel nooit enige invloed heeft op besluiten die het AB neemt, bieden deze bijeenkomsten nauwelijks een mogelijkheid om invloed te krijgen"*.

Dit is niet juist. Ten eerste zijn die bijeenkomsten er niet voor bedoeld om invloed te krijgen, maar om meer inzicht te krijgen in de beleidsbegroting ter ondersteuning aan de vorming van de zienswijzen. Daarnaast is in artikel 27, sub c en d van de Gemeenschappelijke Regeling GGD Drenthe opgenomen dat de raden van de gemeenten binnen acht weken na toezending van de ontwerpbegroting bij het dagelijks bestuur schriftelijk hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren kunnen brengen en dat het dagelijks bestuur deze zienswijzen met voorstel voor afhandeling bij de ontwerpbegroting voegt, zoals hij deze aanbiedt aan het algemeen bestuur. Er wordt dus wel degelijk iets met de zienswijzen gedaan. Echter is er een meerderheid nodig om ervoor te zorgen dat een zienswijze leidt tot een wijziging van de begroting.

Pagina 32, eerste alinea:

Hier staat het volgende: *"Het Rijk bepaalt hoe hard de GGD moet rijden en de gemeente betaalt en heeft daarmee de sleutel in handen hoe hard de GGD kan rijden."* Wij zijn van mening dat dit niet juist is. De GGD krijgt taken opgelegd vanuit het Rijk en wij worden geacht ze te betalen, vaak ontvangen wij hiervoor ook middelen vanuit het rijk. Wij kunnen niet zo maar bepalen dat de GGD de taken die zij opgelegd krijgt vanuit het Rijk anders of in mindere mate uitvoert (door minder middelen beschikbaar te stellen).

Pagina 37, tweede alinea

Ten onrechte wordt hier gesteld dat aandeelhouders aansprakelijk kunnen worden gesteld voor het faillissement. De risico's bij een vennootschap zijn immers beperkt tot het aandelenkapitaal van de aandeelhouders.

4 Nawoord door de rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie Coevorden is blij met de reactie van het College van Burgemeester & Wethouders op dit rapport. Wij blijken het op hoofdlijnen eens te zijn: de afgelopen jaren is veel verbeterd in het proces waarmee de gemeenteraad de gemeentelijke Verbonden Partijen stuurt en controleert, maar daadwerkelijke grip is nog steeds (op zijn minst) amper bereikt. Het college merkt terecht op dat dit een landelijk probleem is. De rekenkamercommissie meent zelfs dat Coevorden in de pogingen om de raad grip te bieden, een voorloper is onder de omliggende gemeenten. Dit blijkt uit de vergelijking van de gemeenten Coevorden en Hardenberg in dit rapport, en uit de contacten tussen de raden van de drie BOCE-gemeenten. Uit dit rapport blijkt echter ook dat dit nog niet voldoende is om efficiënt grip te krijgen op Verbonden Partijen.

Bij aanbeveling 1 stelt het college de principiële vraag, op welk detailniveau de raad informatie moet krijgen over uitvoeringskwesaties. De rekenkamercommissie is het er mee eens, dat het hierbij niet uitmaakt of die uitvoering ‘binnenshuis’ georganiseerd is, of ‘buitenshuis’ in een Verbonden Partij. De raad moet informatie ontvangen die hem in staat stelt om te beoordelen, of de uitvoering voldoet aan het beleid dat de raad heeft vastgesteld. Anders geformuleerd, de verantwoording over uitvoering moet *beleidsrelevant* zijn.¹ De raad heeft immers beleid vastgesteld omdat hij voor het publieke belang doelen wil realiseren. Dan moet de verantwoording de raad informeren, of die doelen bereikt zijn. Bijvoorbeeld, bij hoeveel bedrijven heeft de RUD ervoor gezorgd dat die de milieuregels naleven? Hoeveel personen met een arbeidshandicap in de gemeente heeft de EMCO begeleid en met welk resultaat? Hoe tevreden zijn de Coevorder medewerkers van de EMCO? Hoe veel procent van het afval dat AREA hier inzamelt, wordt gerecycled? Wat is de dekkingsgraad in onze gemeente bij de vaccinatieprogramma's van de GGD? Hoe lang zijn eventuele wachtlijsten? Enzovoorts.

Verder is het belangrijk dat de informatie zich concentreert op die publieke taken, die voor de inwoners belangrijk zijn. Ten eerste omdat het een maatschappelijk risico vormt, als Verbonden Partijen deze taken niet goed genoeg uitvoeren. Ten tweede, omdat deze taken de aandacht verdienen vanwege de volksvertegenwoordigende taak van de raad.

Tot slot is het belangrijk dat de rapportage van Verbonden Partijen aan de gemeente Coevorden zich daadwerkelijk richt op deze gemeente, niet op de gehele Verbonden Partij. Als het voor die rapportage nodig is om extra afspraken met de Verbonden Partijen te maken, om die uitgesplitst naar het niveau van onze gemeente te krijgen, dan is de rekenkamercommissie hiervan een sterk voorstander. De gemeente kan in haar rol als opdrachtgever de Verbonden Partij om dergelijke specifieke informatie verzoeken. Dat zou maatwerk zijn, tegen meerkosten. De gemeente kan beter via de eigenaarslijn proberen om

¹ Deze ideeën staan uitvoeriger in: Nico Broekema, Peter Castenmiller en Michiel Herweijer (augustus 2015): “Zeven lessen voor politiek gekozen controllers”, *TPC*, pp.10-15.

vast te leggen voor de Verbonden Partij, hoe specifiek de sturings- en verantwoordingsinformatie moet zijn. Als Coevorden een meerderheid onder de eigenaren van de Verbonden Partij voor een dergelijk besluit kan organiseren, wordt het de standaard voor de hele Verbonden Partij.

Kortom: de rekenkamercommissie wil niet dat de raad meer informatie ontvangt, maar relevantere informatie.

Daarmee komt de terechte opmerking van het college bij **aanbeveling 2** in beeld: het is ondoenlijk als raad en college voor en na alle AB- en AVA-vergaderingen van alle Verbonden Partijen hun standpunt zouden willen afstemmen. Het zou eveneens ondoenlijk zijn om bij al die Verbonden Partijen te verzoeken om informatie specifiek over de gemeente Coevorden. De gemeente heeft immers ongeveer 20 Verbonden Partijen, variërend van de GGD, via de Bank Nederlandse Gemeenten, tot Enexis. De rekenkamercommissie doelt met deze aanbeveling dan ook alleen op de belangrijkste Verbonden Partijen, die de Raadswerkgroep Grip die geselecteerd heeft.

Bij aanbeveling 4 vraagt het college om suggesties, hoe de checklist van de Raadswerkgroep eenvoudiger kan. De rekenkamercommissie suggereert om prioriteiten te stellen binnen de checklist, bijvoorbeeld door te onderscheiden tussen “*need to know*” en “*nice to know*”. Verder zou de checklist zich kunnen concentreren op die publieke taken, die voor de inwoners en dus voor de volksvertegenwoordiging belangrijk zijn. Dat betekent meer aandacht voor de publieke prestaties van de verbonden partij en minder voor de organisatorische aspecten ervan. Tot slot zou de checklist onderscheid kunnen maken tussen die kennis, die van een raadslid zelf verwacht mag worden, en zaken waarvoor detailkennis over de Verbonden Partij nodig is. Die kan de Raadswerkgroep aan haar ambtelijke bijstand overlaten.

De rekenkamercommissie zal de Raadswerkgroep graag ondersteunen in de vereenvoudiging van haar checklist.

Samenvattend: de rekenkamercommissie stelt voor dat de raad minder maar relevantere informatie over Verbonden Partijen ontvangt. De te ontvangen informatie moet beleidsrelevant zijn en uitgesplitst naar het niveau van de gemeente Coevorden, niet naar het niveau van de hele Verbonden Partij. Met die informatie kan de raad zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken waarmaken.

II. BEVINDINGEN EN BIJLAGEN

5 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek besproken aan de hand van de deelvragen (paragraaf 1.3) en het normenkader (de Bijlage).

5.1 Controle en sturing

Een verbonden partij is een organisatie waarin de gemeente bestuurlijk deelneemt en ook een (risicodragend) financieel belang heeft en die een of meer bepaalde belangen van de gemeenten behartigt.² De verbonden partij voert gemeentelijke taken uit.

Deze verhouding tussen risicodragende deelnemer en uitvoerder van gemeentelijke taken vraagt om controle en sturing. Om niet voor financiële, bestuurlijke of maatschappelijke verrassingen te komen staan, moet de gemeente de verbonden partij controleren. Hoewel de verbonden partij vervolgens gemeentelijke taken uitvoert, blijft de gemeente verantwoordelijk. Er zijn twee hoofdvormen van verbonden partijen, de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke verbonden partijen (zie tabel 1).

tabel 1: Classificering van verbonden partijen

Categorieën		Voorbeelden	
verbonden partijen	Publiekrechtelijk	Vrijwillig	
		Verplichte deelneming	GGD Drenthe GGD Regio IJsselland RUD Drenthe RUD IJsselland
	Privaatrechtelijk	Verenigingen	
		Stichtingen	
	Vennootschappen	N.V. Area Reiniging Rova Holding	

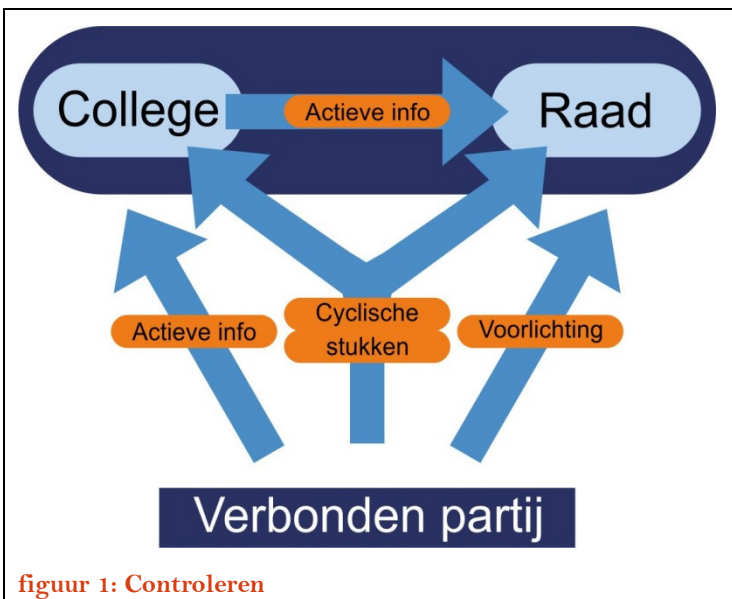
Publiekrechtelijke verbonden partijen zijn verbonden partijen die op grond van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr) tot stand zijn gebracht. Voor de aansturing is het van belang dat de Wgr eist dat er een algemeen bestuur (AB) is en een dagelijks bestuur (DB). Een Gemeenschappelijke Regeling is meestal óf een regeling die is getroffen door de colleges van burgemeesters en wethouders óf een regeling die is getroffen door raad en college samen. Andere mogelijkheden zijn raadsregelingen en burgemeestersregelingen. In elk van de gevallen worden de vertegenwoordigers van de gemeente gekozen door de betreffende groep. In de praktijk wordt bij gemeenschappelijke regelingen die door raad en college samen zijn getroffen, steeds vaker uitsluitend leden van de colleges in het AB gekozen.

² Het tweede deel van de zin staat letterlijk in art. 1 lid 1 Wgr.

Het DB wordt gekozen door en bestaat uit leden uit het AB. Het DB heeft de uitvoerende taken, terwijl het AB de bevoegdheid heeft de begroting en de jaarrekening van de verbonden partij vast te stellen.

Het verschil tussen verplichte en vrijwillige publieke verbonden partijen is afhankelijk van Rijksbeleid. Gemeenten zijn verplicht lid van een specifieke Veiligheidsregio en de Regionale Uitvoeringsdiensten. De Rijksoverheid heeft zelfs bepaald dat dit uitsluitend gemeenschappelijke regelingen kunnen zijn.

Bij privaatrechtelijke verbonden partijen is de gemeente als rechtspersoon actief in het privaatrecht. Een gemeente kan lid zijn van een vereniging, bijvoorbeeld de Vereniging Nederlandse Gemeenten, maar ook aandeelhouder van een NV. Als dit een NV is met uitsluitend overheidsorganen als aandeelhouder, is sprake van een zogeheten overheidsvennootschap en dus van een verbonden partij. Hier is een Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) waar elke gemeente maximaal zes stemmen kan uitbrengen. Bij een overheidsvennootschap wordt de gemeente in de regel vertegenwoordigd door een wethouder of de burgemeester. De AVA zou een Raad van Bestuur (RvB) kunnen aanstellen, maar bij Area is daar niet voor gekozen. Dit is begrijpelijk, aangezien Area een beperkt aantal aandeelhouders heeft. Wel stelt de AVA vaak een Raad van Commissarissen (RvC) aan die toezicht houdt op het functioneren van de RvB.



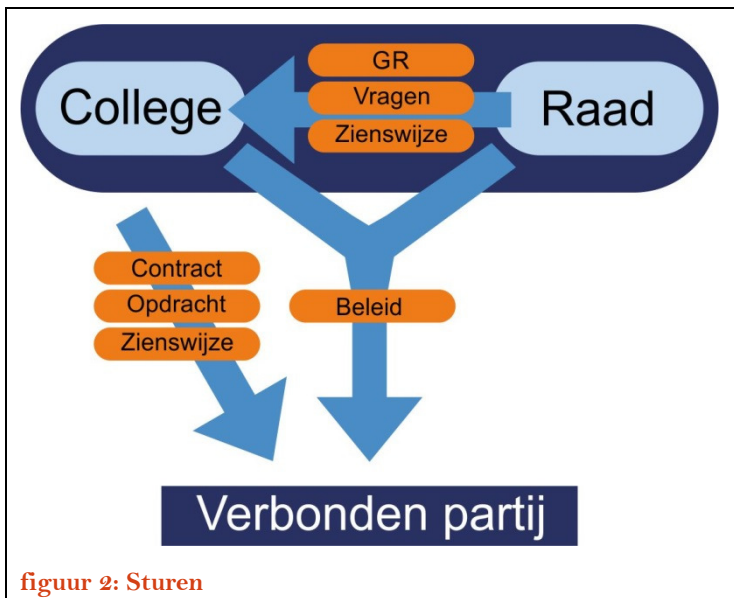
figuur 1: Controleren

De praktijk van controle en sturing verloopt via een aantal formele lijnen. De Nederlandse praktijk is dat deze formele lijnen goed zijn ingericht. De grote verschillen zitten in aanvullende arrangementen en de (politieke) cultuur binnen gemeenten.

De formele lijnen worden in figuur 1 en figuur 2 geschetst. In figuur 1 is verbeeld hoe de raad wordt geïnformeerd, waardoor het voor de raad mogelijk moet zijn de controlerende taak in te vullen en in figuur 2 wordt geschetst hoe de raad met de verkregen informatie de

verbonden partij stuurt.

De cyclische stukken vormen de belangrijkste informatiebron. Die stukken bestaan uit -in volgorde van tijd- de kaderbrief van de verbonden partij, de gemeentelijke begroting die door het college wordt opgesteld en tenslotte het jaarverslag van de verbonden partij. Daarnaast moet van een verbonden partij verwacht worden dat zij het college actief informeert over die zaken die de raad moet weten. Dat betekent dat verbonden partijen ook moeten beschikken over politieke sensibiliteit. Tenslotte kunnen verbonden partijen voorzien in voorlichting of meewerken aan voorlichting direct aan de raad.



figuur 2: Sturen

Bij de sturing (figuur 2) is de raad actiever. De raad stelt de Gemeenschappelijke (GR) regeling vast, de raad kan vragen stellen en de raad kan zienswijzen indienen op besluiten die het algemeen bestuur van de verbonden partij gaat nemen. Tenslotte stelt de raad, vaak met medewerking van het college, in beleidsnota's vast welk beleid door de gemeente wordt gewenst.

De zienswijzen en het beleid moeten door het college worden ingebracht bij de verbonden partij. Het college moet in het AB de belangen van de gemeente

verdedigen. Het college zal dat in de regel altijd doen, maar staat bij de besprekingen in het AB sterker als het duidelijk maakt dat het de besprekingen in gaat met een opdracht van de eigen gemeenteraad. Met andere woorden: het college kan de inbreng van de raad in de vorm van zienswijzen of beleidsstukken gebruiken om zijn positie in het AB te versterken.

Een andere methode van sturen is het omzetten van beleid in opdrachten aan en contracten met de verbonden partij. Dit wordt uitgevoerd door het college, maar ook hier kan in voorkomende gevallen het college de raad bij de onderhandelingen betrekken. Dit zou kunnen aan de hand van moties die het college opdrachten meegeven of het staand beleid bijstellen of verhelderen.

Bovenstaande figuren schetsen de gang van zaken bij gemeenschappelijke regelingen die door het college van burgemeester en wethouders zijn getroffen. Bij een regeling die door de raad is getroffen is de gang van zaken vergelijkbaar, maar dan kunnen raadsleden ook zitting nemen in het AB en zelfs in het DB van de gemeenschappelijke regeling. Raadsleden komen dan in posities dat van hen ook verwacht wordt dat ze hun collega raadsleden informeren en mede sturing geven aan de verbonden partij. Dit is in de praktijk een zo grote zeldzaamheid, dat het hier niet verder besproken wordt.

Bij een overheids-vennootschap staat de verbonden partij op een grotere afstand van de raad dan bij een GR het geval is. De NV wordt bij wet niet verplicht een bijdrage te leveren aan cyclische stukken. De controle verloopt daardoor volledig via het college, tenzij de raad dat anders regelt. De raad zou bijvoorbeeld met het college kunnen afspreken dat de NV bepaalde stukken direct doorzendt naar de raad. Dat college heeft twee rollen: die van eigenaar en die van opdrachtgever. De eigenaar-rol bestaat uit de vertegenwoordiging in de AVA en het bezit van aandelen, de opdrachtgever-rol bestaat uit geven van opdrachten, vaak in de vorm van contracten, met de verbonden partij. Overigens kunnen ook niet aandeelhouders contracten sluiten met de NV. De raad heeft indirect wel met de NV te maken, doordat een NV bepaalde werkzaamheden uitvoert in opdracht van de gemeente, de gemeente daar geld voor moet vrij maken en doordat de gemeente als eigenaar deelt in winst en verlies van de NV. Formeel gezien is het maximale verlies dat een aandeelhouder kan lijden de totale waarde van de aandelen die de aandeelhouder bezit. Daarboven voelen

gemeenten vaak een maatschappelijke verantwoordelijkheid, waardoor zij soms een groter deel van het verlies op zich nemen. Hiervoor is wel een besluit van de raad noodzakelijk.

De keuze voor de rechtsvorm is buiten de verplichte gemeenschappelijke regelingen vrij. Er wordt vaak voor een overheids-vennootschap gekozen als de uitvoering van beleid scherp kan worden omschreven in contracten en opdrachten. Een nadeel is dat het lastig en duur is een eenmaal getekend contract bij te stellen. Een gemeenschappelijke regeling laat een directere aansturing door de gemeenschappelijke colleges via het AB toe.

Vaak, zoals we ook zien bij gemeenteraden in Coevorden en Hardenberg (zie p.50 en verder), hebben leden van de gemeenteraad het gevoel dat ze weinig tot geen grip hebben op de verbonden partijen. Dit heeft meestal te maken met een vaste set problemen. Deze problemen worden hieronder kort beschreven. Het eerste probleem is een algemeen probleem van organisaties die door meerdere actoren worden aangestuurd en de andere twee zijn specifiek ontstaan door de structuur waarin verbonden partijen van lokale en regionale overheden functioneren en soms van de wetgever moeten functioneren.

Vele hoofden

Het probleem van de vele hoofden (*problem of many hands*, Olsen (2015))³ ontstaat doordat één verbonden partij door meerdere gemeenteraden moet worden aangestuurd. Om vele hoofden gelijkkluidend te laten besluiten, is de vertegenwoordigende democratie ontwikkeld. Bij een vertegenwoordigende democratie wordt het probleem van de vele hoofden opgelost door de hoofden met elkaar te laten spreken (*parler*) in een parlement en dat parlement komt uiteindelijk tot besluiten via consensus of, indien het niet anders kan, via stemming. Bij een verbonden partij zijn verschillende gemeenteraden (parlementen) de hoofden van één verbonden partij. Hieronder zal de zoektocht worden behandeld naar de wijze waarop dit probleem wordt opgepakt.

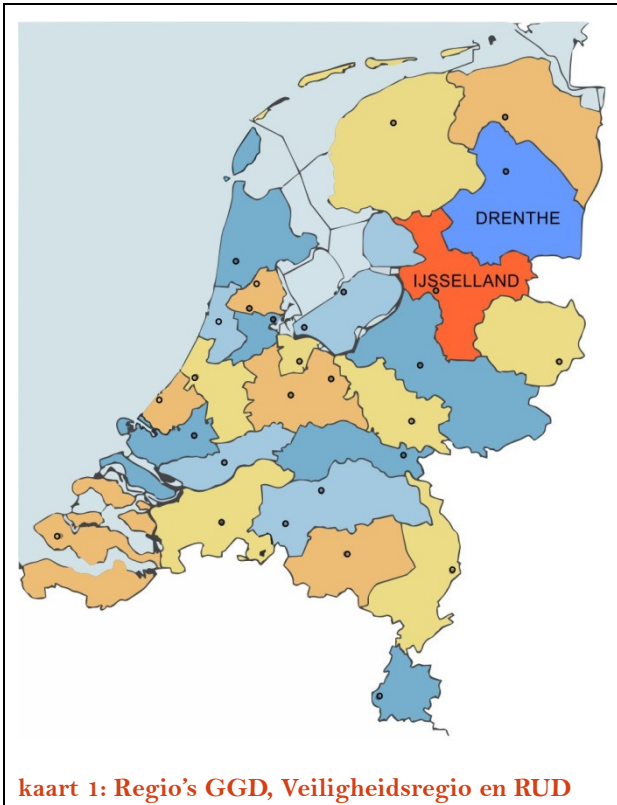
Grens beleid en uitvoering

Het tweede probleem is het probleem van de grens tussen inhoud van beleid en uitvoering van beleid. In theorie is het aan de gemeenteraden om te bepalen wat het beleid moet zijn en draagt het college zorg voor de uitvoering. De grens blijkt in de praktijk echter nooit zo hard als theoretici graag zouden willen zien. Het is onmogelijk alle eventualiteiten vooraf te zien en dus te voorzien in een regel die de uitvoerder voldoende helpt om na te kunnen gaan wat bij elke eventualiteit van hem verwacht wordt. Dit wordt vaak opgelost met wat in de literatuur *street level bureaucracy* (Hoogerwerf & Herweijer (2014)) heet: de agent op straat, de medewerker van de GGD, de welzijnswerker neemt dan een besluit om een probleem ter plekke op te lossen, zonder het probleem voor te leggen aan de beleidsmakers. Voor elke bureaucratie is dit een onmisbaar fenomeen, omdat de organisatie anders zeer ineffectief wordt. Het werkt ook goed zo lang de medewerker beseft wat de gemeenteraad en het college willen. Bij verbonden partijen kan dit probleem toch groter worden, doordat het gevaar bestaat dat medewerkers loyaler zijn aan de eigen organisatie

³ Omdat het hier gaat om sturing, moet de metafoor 'many hands' van Olsen vertaald worden door vele hoofden. In het Nederlands maken vele handen licht werk, maar dat is alleen het geval als de daarbij horende vele hoofden, de handen wel dezelfde kant op sturen.

en minder aan de gemeente en dus gemeenteraad van de gemeente binnen wiens rechtsbereik de invulling van het beleid plaats vindt.

Afwezige heer



Het derde probleem is het probleem van de afwezige heer. Dat is niet zozeer een uniek probleem van verbonden partijen, maar treedt bij een aantal verbonden partijen nadrukkelijk op de voorgrond. Het gaat hierbij om het fenomeen dat de wetgever allerlei regels toevoegt aan de beleidsterreinen waarop verbonden partijen namens de gemeenten actief zijn. Ook bepaalt de wetgever met welke regio's elke gemeente moet samenwerken (zie kaart 1). Hierdoor krijgen gemeenten minder directe invloed op de verbonden partij en wordt deze partij meer en meer een uitvoeringsinstantie van het Rijk betaald door de gemeente. Hierdoor is de enige overblijvende sturing van de raad dat de gemeente de kosten zo laag mogelijk wil houden, terwijl het Rijk via toezichthouders stuurt op kwaliteit en inhoud. Er ontstaan twee bestuurders met tegengestelde belangen die zonder onderling overleg de eigen agenda bepalen. Enigszins karikaturaal

weergegeven ontstaat dan een verbonden partij die van de gemeenteraad elk jaar meer moet bezuinigen en van het Rijk steeds meer taken krijgt.

Daarnaast leidt het probleem van de afwezige heer tot het overtreden van de wet van de noodzakelijke variatie (*law of requisite variety*, Ashby (1956)). Volgens deze wet moeten verbonden partijen voor de vele onderling verschillende taakvelden en regio's waarvoor verbonden partijen verantwoordelijk zijn, ruimte hebben om specifieke oplossingen te bieden. De wetgever heeft, als een soort afwezige heer, bepaald welke regio's bij elkaar horen en welke verbonden partijen voor welke regio's actief moeten zijn en bovendien wat de verbonden partijen in die regio's moeten doen. Soms worden ze zelfs overladen met regels en protocollen en gecontroleerd door toezichtinstanties die moeten controleren of de verbonden partij voldoet aan de landelijke regelgeving. Het wordt daardoor steeds moeilijker voor een verbonden partij om tegemoet te komen aan de wensen van een afzonderlijke gemeente, of om de uitvoering zo in te richten dat ze optimaal past bij het gebied waar de verbonden partij actief is.

Bovenstaande problemen zijn niet uniek voor Coevorden. Wel verschilt in elke gemeente de wijze waarop op deze problemen wordt gereageerd. Een belangrijk middel om bovenstaande problemen te tackelen vanuit de verbonden partijen is dat binnen die partijen het gevoel heerst dat ze van de gemeenten zijn die binnen hun werkgebied vallen.

5.2 Informeren van de raad

- 1) In hoeverre krijgt de raad de relevante, tijdige en complete informatie over de verbonden partijen?

De raad wordt door het college over verbonden partijen geïnformeerd. Daarbij spelen diverse wettelijke vereisten een rol. Deze vereisten zijn op grond van de gemeentewet de actieve informatieplicht, de P&C-cyclus en op grond van art. 34b Wgr de kaderbrief. Volgens de P&C-cyclus moet er een paragraaf verbonden partijen in de jaarstukken en de begroting staan, en die paragraaf is inderdaad aangetroffen.

De raad heeft nog geen invloed doen gelden over hoe hij de kaderbrief wil hebben. Op dit moment wordt de inhoud van de kaderbrief door de verbonden partijen bepaald.

Buiten de wettelijke afspraken zijn er geen aanvullende afspraken over het informeren over de verbonden partijen. Er wordt voldaan aan de minimale vereisten. Dat geldt ook voor de beantwoording van de overige vragen. Het is correct, maar bij geen van de verbonden partijen ontstaat een bijzonder positief beeld. De verwachtingen van raadsleden over de wijze waarop zij worden geïnformeerd zijn laag. Bij de invulling van de actieve informatieplicht vraagt het college zich af of de nieuwe ontwikkeling die het zou kunnen melden gaat over beleid, en of de ontwikkeling financiële consequenties kan hebben of heeft. Als beide vragen met 'nee' worden beantwoord, wordt de informatie niet verstrekt. In de praktijk is het niet uit te sluiten dat, bewust of onbewust, in een aantal gevallen het begrip 'uitvoering' ruim wordt ingevuld met als gevolg dat een beleidsvraagstuk wordt aangezien voor een uitvoeringsaanleg.

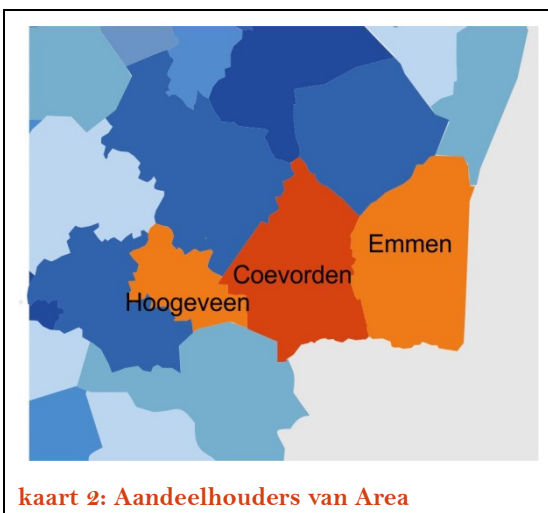
De kern van het probleem ligt in de focus van zowel de medewerkers van de verbonden partij als bij ambtenaren en college. Zij zijn in de eerste plaats gericht op het goed uitvoeren van hun werk. Als ze merken dat bepaalde activiteiten nauwelijks effect hebben, is de neiging om deze achterwege te laten en meer aandacht te geven aan activiteiten die op een ander terrein wel effect hebben nauwelijks te onderdrukken. Ondertussen is het beleid wel veranderd.

De neiging van de verbonden partij om zelfstandig beleid te maken neemt toe met de schaal van de organisatie. Grotere organisaties hebben relatief meer intern overleg en soms meer interne machtsstrijd. De uitkomst kan gevolgen hebben voor beleid, maar het is niet eenvoudig om een intern bereikt compromis voor te leggen aan wat die organisatie ziet als externe beslissers. De verbonden partij belijdt 'wij zijn van jullie' dan wel met de mond, maar brengt dat onvoldoende in de praktijk.

De raad heeft de Raadswerkgroep Grip op Regionale Samenwerking ingesteld. De checklist Cyclische Stukken Gemeenschappelijke Regelingen is één van de producten van deze Raadswerkgroep. De checklist is zeer uitgebreid, maar wordt door raadsleden als lastig ervaren. In paragraaf 5.4 wordt op de oorzaak hiervan ingegaan.

De informatievoorziening betreffende Area wordt door de raad wel positief beoordeeld, maar de verwachtingen van de raad zijn laag. Er is vertrouwen in Area, wat onder meer tot uitdrukking kwam bij de discussie over de vraag of Area zou moeten samenwerken met Rova. Gedurende die discussie werd de raad voldoende voorzien van informatie. De raad is

op de hoogte van het feit dat de prestaties van Area bij het scheiden van afval onder het landelijk gemiddelde liggen (zie ook figuur 4 en figuur 5, p. 61). De raad heeft in december 2016 een beleidsnotitie Van Afval naar Grondstof vastgesteld. In deze notitie wordt aangegeven dat gestreefd zal worden naar een duurzaam afvalbeheer, waarbij zoveel mogelijk grondstoffen door bronscheiding uit het afval worden teruggewonnen ten behoeve van hoogwaardig hergebruik. Deze doelstelling bestaat uit drie onderdelen: streven naar betere scheiding, optimale transitie van afval naar grondstof en dit tegen gelijkblijvende kosten. De door de raad meegegeven doelstelling is echter onvoldoende concreet. “Beter” is al snel gerealiseerd. Als een klein onderdeel iets beter is, is de doelstelling al gerealiseerd. “Optimaal” is evenmin concreet. Daardoor zal daar niet op gestuurd worden. Blijft over “tegen gelijkblijvende kosten”. Dat is concreet en leidt ertoe dat daarop gekoerst wordt.



De raad is kritisch in de richting van GGD Drenthe. Er wordt wel veel informatie geleverd, maar deze informatie leidt volgens raadsleden aan de ‘waan van de professionaliteit’ en het is moeilijk om door de bomen het bos te zien. Veilig Thuis Drenthe (VTD, advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling) heeft het vertrouwen in de informatievoorziening beschadigd. Dit hangt samen met strenge landelijke eisen die VTD in de media in een negatief daglicht stelden. Ook zijn informatiebijeenkomsten die de GGD organiseert er niet op gericht om de raad inzicht te geven op de beleidskeuzes die de raad ten opzichte van de GGD zou kunnen maken.

Bij het doornemen van de stukken valt op dat er veel afkortingen worden gebruikt, zonder dat deze in het stuk zelf worden verduidelijkt. Dit bemoeilijkt de leesbaarheid. De kaderbrief 2018 GGD Drenthe beschrijft de problemen waarmee de GGD kampt summier, maar geeft veel aandacht aan de oplossing. Als voorbeeld kan onderstaande tekst dienen:

Veilig Thuis Drenthe (VTD) is het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. Inmiddels is zowel landelijk als lokaal duidelijk dat de inrichting en nieuwe werkwijzen van Veilig Thuis organisaties ook in relatie tot haar ketenpartners en gemeenten een fors veranderingsproces is. De verwachting is dat deze transitie in 2018 tot een stabiele werkwijze zal leiden. Veilig Thuis geeft dan uitvoering aan haar primaire werkzaamheden en levert in haar dienstverlening de noodzakelijke genormeerde kwaliteit die landelijk en lokaal gefaseerd wordt ingevoerd.

Het probleem is het forse veranderingsproces. Of dat een probleem is en zo ja, waarom dat een probleem is, wordt niet duidelijk, maar in het vervolg blijkt dat er een stabiele

werkwijze komt. Die stabiele werkwijze is er dus nog niet, en Veilig Thuis⁴ zal dan uitvoering geven aan primaire werkzaamheden en de noodzakelijke genormeerde kwaliteit die nog zal worden ingevoerd. Via de oplossing komt de lezer dus achter de problemen.

Dit is een vrij normale manier waarop raadsleden worden bediend. Organisaties geven niet snel toe dat ze problemen hebben, maar er is winst te behalen als de GGD en het college de problemen direct benoemen.

De GGD organiseert ad hoc informatiebijeenkomsten voor de raad van Coevorden. Deze informatiebijeenkomsten dienen om beleid dat de GGD gaat uitvoeren aan raadsleden uit te leggen. Ze vonden dit jaar plaats nadat de raad de conceptbeleidsbegroting ontving en voordat de raad een zienswijze heeft moeten inzenden. Dit is schijnbaar een zeer goed moment, maar aangezien het inzenden van zienswijzen vrijwel nooit enige invloed heeft op besluiten die het AB neemt, bieden deze bijeenkomsten nauwelijks een mogelijkheid om invloed te krijgen.

De GGD voert wettelijke taken uit. Het gaat om de bescherming van de bevolking die door de wetgever (afwezige heer) worden geëist en overige taken die voor gemeenten kunnen worden uitgevoerd. Het eerste deel is ongeveer 90% van het werk van de GGD en nauwelijks beïnvloedbaar door gemeenten. De overige 10% kan door gemeenten worden ingevuld. In de gemeente Coevorden is bijvoorbeeld extra aandacht voor preventieve logopedie.

De RUD moet volgens de wetgever een gemeenschappelijke regeling zijn. Bovendien is voorgeschreven bij welke gemeenschappelijke regeling elke gemeente moet zijn aangesloten: Coevorden hoort bij de RUD Drenthe. Dit is verplicht congruent met de GGD Drenthe en de Veiligheidsregio Drenthe. De RUD Drenthe biedt, naast een basispakket dat door elke gemeente moet worden afgenomen, extra voorzieningen aan, maar de gemeente Coevorden maakt daar geen gebruik van.

De RUD voldoet formeel aan de wettelijke vereisten voor het informeren van de raad, maar het college geeft aan dat het al vaak in het AB voor voldongen feiten staat. Dat betekent dat de raad nog minder gelegenheid tot sturing heeft.

De kaderbrief is dit jaar laat. Hij zou voor 15 april aan de raad moeten worden verzonden, maar doordat de brief aan de vorige gemeentesecretaris was geadresseerd, is hij niet voor 15 april bij de raad angekommen. Voor het overige voldoet de informatievoorziening aan de raad.

Op 11 november 2014 is een motie aangenomen, waarin het college wordt opgedragen om:

- direct na de bovengenoemde thema avond van 13 januari 2015 en op basis van de conclusies van die avond in overleg met de raad een programma c.q. planning op te

⁴ Veilig Thuis Drenthe is overigens niet de enige Veilig Thuis organisatie die met problemen kampt. Op 24 april 2017 (www.binnenlandsbestuur.nl) blijkt dat vooral Brabant Noord Oost, Noord- en Midden Limburg, Twente, Amsteland, Hollands Midden (Gouda, Leiden) en Rotterdam Rijnmond matig of onvoldoende voldoen aan de criteria van de inspectie.

stellen van periodieke overlegmomenten tussen college en raad over de door de raad daarvoor aan te wijzen Verbonden Partijen en andere regionale samenwerkingsverbanden en

- de raad optimaal te faciliteren bij het inhoudelijk vormgeven van dit programma.

Uit de interviews werd vooral duidelijk dat de eventuele inspanningen die zijn verricht nog onvoldoende gevolgen hebben gehad voor de positie van de rol van de raad. Formeel is het op orde, maar er is nog steeds veel behoefte om meer inzicht te krijgen in welke rol de raad kan vervullen bij de sturing van de verbonden partijen.

	Bevinding	Conclusie
a. Er zijn afspraken gemaakt over (periodiek) te leveren informatie;	Checklist cyclische stukken gemeenschappelijke regelingen	Goed
b. De te leveren informatie wordt volgens afspraak tijdig aangeleverd;	Buiten incidenteel verzuim, wordt de informatie tijdig geleverd	Voldoende
c. Het college handelt conform de actieve informatieplicht	Ja	Voldoende
d. Er wordt voorzien in tussentijdse voorlichting door het college en/of de verbonden partij	Buiten een enkele ad hoc informatievoorziening door de VP, wordt hier weinig extra geleverd	Voldoende

De raad krijgt samenvattend inderdaad de relevante, tijdige en complete informatie over de verbonden partijen, maar de raad laat de bepaling over wat relevant, tijdig en compleet is over aan het college en de wetgever.

5.3 Kadere stellen door de raad

- 2) In hoeverre kan de raad sturen op de verbonden partijen door vooraf kaders te stellen?

Bij het stellen van kaders moet onderscheid worden gemaakt tussen wettelijke taken en vrije beleidsruimte van gemeenten. Bij elk van de cases Area, GGD en RUD is er sprake van een wettelijke taak. De gemeente is verplicht afval in te zamelen, moet een groot aantal taken op het gebied van gezondheidspreventie uitvoeren en moet de milieuwetgeving uitvoeren met de RUD.

Bij de GGD en de RUD is bovendien vastgelegd met welke andere gemeenten Coevorden deze taken gezamenlijk moet uitvoeren. Bij de afvalinzameling is dat niet vastgelegd. De gemeente Coevorden werkt hiervoor sinds 2004 samen met de gemeenten Hoogeveen en Emmen. Het is mogelijk dat andere gemeenten toetreden tot de samenwerking, maar uitsluitend met unanimiteit van de aandeelhoudende gemeenten.

Naast de wettelijke taken kan elke gemeente besluiten additionele taken onder te brengen bij verbonden partijen. Daarnaast geldt voor de verplichte taken dat de wetgever de taken wel kan opleggen, maar dat binnen de taken wel degelijk prioriteitstelling mogelijk is. Ook daar heeft de raad mogelijkheden om kaders te stellen.

Zoals in bovenstaande paragraaf al bleek, wordt de raad niet ruimhartig voorzien van informatie. Het is onduidelijk waarom dit zo is. Mogelijk is de oorzaak hiervoor dat bij de onderzochte cases de directies van verbonden partijen en het college de neiging hebben om bij twijfel te concluderen dat het om uitvoering gaat. Dit onderzoek heeft echter geen aanwijzingen opgeleverd, dat het college of de directies dit doen, bewust of onbewust.

De raad stelt voor elk beleidsterrein wel beleidsnota's op. Hierin worden de kaders vastgesteld voor de op dat terrein actieve verbonden partijen. Deze nemen de nota's ook als uitgangspunt van hun beleid, maar ze moeten daarbij rekening houden met kaders die in andere gemeenten worden opgesteld. Op het beleidsterrein gezondheid is een nota in voorbereiding waarin specifieke doelstellingen worden geformuleerd. Eén probleem is dat de gemeente Coevorden hoort bij die gebieden waar mensen gemiddeld zeven jaar eerder overlijden dan het landelijk gemiddelde. Het beleid moet Coevorden dichterbij het gemiddelde brengen. Overigens is hiervoor niet alleen de GGD nodig, maar ook andere actoren in de zorg zoals het ziekenhuis PromensCare en huisartsen.

De beleidsnota's zijn feitelijk een opdracht aan het college. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering. Het kan daarbij stuiten op allerlei barrières, waaronder het vele hoofden probleem, en de afwezige heer, maar ook op financiële of wettelijke beperkingen. Het college legt uiteindelijk aan de raad verantwoording af in hoeverre de opdracht is uitgevoerd.

Bij elk van de cases blijkt er ruimte om buiten de wettelijke taken extra taken of beleidsdoelen onder te brengen bij de verbonden partijen. Bij de RUD wordt bewust gekozen voor het minimumpakket. Bij de GGD heeft de gemeente Coevorden er ook bewust voor gekozen om weinig gebruik te maken van additionele taken die de GGD aanbiedt.

De raad heeft ook algemene kaders gesteld ten aanzien van verbonden partijen. Dit zijn de Nota Verbonden Partijen en de in de voorgaande paragraaf genoemde motie van 11 november 2014. De kracht van de nota is vooral dat helder wordt, welke formele stappen de raad moet nemen. Er is ook ruimte om de kaders aan te passen. Dat is een beleidsaangelegenheid en dus een bevoegdheid van de raad. Elke grote organisatie moet prioriteiten stellen en de keuzes van die prioriteiten zijn wel degelijk inhoudelijke keuzes en dus zaken waar de raad over gaat.

De kaders worden door de vertegenwoordigers van de gemeente in de verbonden partij meegenomen. In de onderzochte gevallen zijn dit leden van het college. Zij kunnen daarbij verschillende wegen bewandelen. Enerzijds kunnen ze als opdrachtgever proberen de verbonden partij bij te sturen. Anderzijds kunnen zij in de rol van eigenaar via de AVA bij vennootschappen of het AB en in voorkomende gevallen ook via het DB bij gemeenschappelijke regelingen hun invloed doen gelden. Daarbij moeten ze uiteraard rekening houden met de wensen en belangen van andere gemeenten.

Hierna moeten de leden van het college terug rapporteren in hoeverre de nieuwe kaders zijn aangepast conform de wensen van de raad.

Een belangrijke bevinding is dat doordat de raad weinig gevoel heeft bij wat de verbonden partijen voor de gemeente betekenen, het niet eenvoudig is kaders te stellen. Dat heeft weer

tot gevolg dat buiten de wettelijk verplichte stappen, weinig activiteiten plaats vinden en er dus weinig extra kaders worden gesteld. Een positieve uitzondering is het voornemen van het college om bij het nieuwe Beleidsplan Wmo wel degelijk extra kaders te stellen. Het gaat daarbij om extra maatregelen ten behoeve van preventie. Dit zal in het najaar worden gerealiseerd. Het college is voornemens om de raad hier wel mee te nemen. Als het college erin slaagt brede steun bij de raad te verwerven, staat het sterker in zijn besprekingen met de GGD en, indien dat relevant is, de besprekingen binnen het AB van de GGD.

	Bevinding	Conclusie
a. De raad krijgt de relevante informatie tijdig, minstens één week voorafgaand aan vergaderingen	De stukkenstroom verloopt correct	Goed
b. Er is ruimte om kaders van de verbonden partij aan te passen aan gewijzigde wensen van de raad	De ruimte is aanwezig, maar wordt weinig benut.	Formeel voldoende

Samenvattend is het beeld dat verbonden partijen in het algemeen op grotere afstand staan van de raad dan daadwerkelijk nodig is. De GGD en in mindere mate de RUD zouden de raad kunnen faciliteren, door via voorstellen aan te geven welke prioriteitskeuzes voorliggen. Vooralsnog wordt de prioriteit door de verbonden partij zelf bepaald waarbij deze wel rekening houdt met bestaande beleidsnota's.

5.4 Controle door de raad

3) In hoeverre kan de raad de verbonden partijen achteraf controleren en bijsturen?

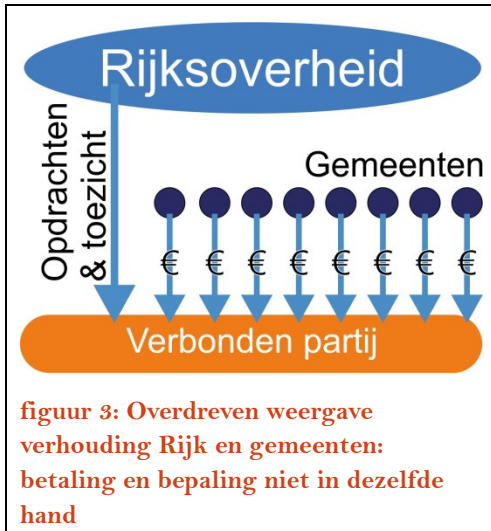
De raad vindt in meerderheid dat hij te weinig controle heeft op de verbonden partijen. Naast de wettelijke regelingen, wordt de communicatie tussen college en raad bepaald in de nota Verbonden Partijen uit september 2014. Hierin worden drie doelstellingen genoemd:

- waarborgen van de juiste besteding van publieke gelden;
- het afdekken c.q. vermijden van risico's;
- uitvoeren van taken volgens de overeengekomen kwaliteitseisen;

en wordt aangegeven dat de sturingselementen als transparantie, kaderstelling, verantwoording en controle gewaarborgd zijn. In de nota wordt een aantal kaders beschreven, zoals de voorwaarde dat Coevorden niet eerder toetreedt tot een verbonden partij dan nadat is vastgesteld dat de verbonden partij een meerwaarde heeft en dat bij NV's het dividend ten goede komt van de algemene middelen.

Er is weinig op de nota aan te merken, maar het is niet meer dan een samenballing van de formele gang van zaken. In de nota wordt nauwelijks gesproken over de informatiepositie van raadsleden. De notitie kan dan ook geen substantieel positief effect hebben gehad op de informatiepositie van raadsleden, zodat het begrijpelijk is dat de raad anno 2017 nog steeds het gevoel heeft dat hij te weinig controle heeft op verbonden partijen.

De gemeenteraad krijgt een Jaarverslag waarin een overzicht van kosten en prestaties staat. Ook moet het college de raad alle inlichtingen geven die de raad voor het uitvoeren van zijn taak nodig heeft (art. 169 lid 2 Gemeentewet). Daarnaast kan de raad periodiek een overzicht krijgen van klachten, of tussentijdse rapportages van de verbonden partij ontvangen. Dit betekent uiteraard ook dat het college de informatie die de raad voor het uitvoeren van zijn taak nodig heeft van de verbonden partij moet krijgen.



Een gevaar is dat de gemeente als betaler de neiging krijgt om uitsluitend te onderzoeken of de verbonden partij haar taken niet voor minder geld kan uitvoeren, terwijl het Rijk als opdrachtgever niet begrensd wordt door het feit dat extra opdrachten ook extra kosten met zich meebrengen. Dat zou kunnen betekenen dat de verantwoordelijkheid voor de kosten is losgekoppeld van de verantwoordelijkheid voor welke diensten tegen welke kwaliteit moeten worden (figuur 3). De verliezer is de uitvoerder of de ontvanger van de diensten van de verbonden partij. De verbonden partij moet met steeds minder geld steeds meer doen. Dat is soms mogelijk door verbetering van efficiëntie, maar in andere gevallen leidt het tot overbelasting van de organisatie of

daling van de kwaliteit van de diensten.

Om dit te voorkomen is het van belang dat de gemeenteraad in het belang van zijn inwoners handelt en erop toeziet dat de verbonden partijen voldoende gefinancierd worden om de publieke zaak te behartigen. De raad kan ook actief op zoek naar informatie door het stellen van vragen aan het college. Hier wordt weinig gebruik van gemaakt. De oorzaak is dat verbonden partijen niet direct leven voor de raadsleden. De RUD wordt 'onzichtbaar' genoemd, terwijl de rapportages van de GGD onbegrijpelijk worden genoemd. De informatie van Area wordt wel begrepen.

Het is overigens na het verkrijgen van informatie niet eenvoudig om een verbonden partij achteraf bij te sturen. Er zijn geen afspraken gemaakt wat er moet gebeuren als een verbonden partij onverhoopt bepaalde beloofde prestaties niet levert of kan leveren. Het bijsturen gebeurt, voor zover dat al gebeurt, vooral door het DB en verder, indien nodig, door het AB.

De gemeenteraad van Coevorden beschikt over een Checklist Cyclische Stukken Gemeenschappelijke Regelingen. Dit is een eerste handreiking om de cyclische stukken van gemeenschappelijke regelingen te toetsen. Bij het doornemen van deze checklist valt op dat ze zeer gedetailleerd is en niet echt helpt om raadsleden te laten focussen. Wie de zestien stappen volgt bij de checklist voor begroting, de zes voor de checklist jaarverslag of de acht voor *governance* doet zeer gedegen zijn werk, maar het is de vraag of het tijd bespaart en het vereist veel kennis. Een vraag over de begroting en toelichting op de begroting als 'zijn er belangrijke afwijkingen/nieuwe ontwikkelingen ten opzichte van vorige jaren' bijvoorbeeld, vraagt van de lezer om niet alleen de voorliggende begroting en toelichting door te nemen, maar ook die van tenminste twee voorgaande jaren. De

raadswerkgroep heeft dit probleem ook al zelf geconstateerd en is in 2017 ertoe overgegaan om de ambtelijke ondersteuning de checklist voor de raad te laten invullen.

	Bevinding	Conclusie
a. De raad is op de hoogte van zijn bevoegdheden	Dit is juist	Goed
b. De raad kent de periodieke afspraken	Er zijn weinig periodieke afspraken buiten de vaste P&C cyclus	Voldoende
c. De raad krijgt de relevante informatie tijdig, minstens één week voorafgaand aan vergaderingen	De verstrekking van informatie is zuinig	Voldoende
d. De raad krijgt naast jaarverslagen ook concrete en inhoudelijke periodieke informatie, zoals kwartaalrapportages	Niet bij de cases	-
e. De raad kan kaders stellen over de wijze waarop de verbonden partij verslag doet van haar prestaties	Dit is mogelijk	Voldoende
f. De raad kan indien hij dat wenst via ambtenaren en/of vertegenwoordigers van de verbonden partij extra informatie inwinnen	Dit is mogelijk, in beginsel gaat deze vorm van informatie vergaren via het college	Voldoende
g. De informatie geeft inzicht in zowel kwantitatieve als kwalitatieve prestaties van de verbonden partij	De informatie in de P&C cyclus wel, maar het is soms veel en daardoor onoverzichtelijk	Voldoende

Samenvattend: Bijsturen door de raad is in een beperkt aantal gevallen mogelijk, maar dan gaat het vooral om extra taken die een verbonden partij voor een specifieke gemeente heeft. Doordat de raad de verbonden partijen vooral via beleidsnota's aanstuurt, is bijsturen vooral mogelijk door het opstellen van een nieuwe beleidsnota. In de praktijk leidt dit tot een trage bijsturing.

5.5 Sturing van de verbonden partij

- 4) Hoe is de sturing en beheersing binnen de verbonden partij geregeld, in de verhouding tot de gemeentelijke sturing en controle?

Bij grotere verbonden partijen ontstaat de noodzaak voor overleg binnen de organisatie. Hierdoor krijgen medewerkers van deze partijen naarmate de omvang stijgt, steeds meer te maken met andere medewerkers van de verbonden partij en wordt het moeilijk om de afzonderlijke gemeente in beeld te houden. Het gaat er voor medewerkers dan niet langer om de gemeenten tevreden te houden, maar om de directie van de verbonden partij tevreden te houden. In dat licht is het van groot belang dat directies blijven aantonen dat zij opdrachtnemer zijn van gemeenten (klant relatie) of beter nog, uitvoerder zijn van gemeentebelief (ambtelijke relatie).

Bij de onderzochte cases blijkt dat de directies zich bewust zijn van hun positie tussen Rijk en gemeente. De voor gemeenten afwezige heer heeft voor de verbonden partij directe invloed. Dit is gebleken bij Veilig Thuis Drenthe (VTD), waar de Inspectie Samenwerkend Toezicht Jeugd een groot aantal tekortkomingen constateerde. Om deze tekortkomingen te verhelpen, is er voor VTD in 2016 een tekort van 1,1 miljoen op een begroting van 2,6 miljoen euro. Voor de gemeente Coevorden betekent dit dat zij € 43.000 extra moet bijdragen, mede mogelijk doordat de GGD een groot deel van de overschrijding van de begroting zelf op vangt. Dit is een voorbeeld waarbij het Rijk direct invloed heeft op de begroting via een verbonden partij. Het Rijk bepaalt de inhoud, de verbonden partij voert het uit en de gemeente wordt geacht na te gaan of de uitvoering efficiënt plaats vindt. Hierdoor heeft het Rijk de neiging de verbonden partij te overladen met taken en doelstellingen en ligt de druk om de uitgaven laag te houden bij de gemeente. Het Rijk bepaalt hoe hard de GGD moet rijden. De gemeente betaalt en heeft daarmee de sleutel in handen hoe hard de GGD kan rijden. Op zich is dit een ongewenste situatie, omdat het niet voldoet aan de regel dat je ergens alleen verantwoordelijk voor kan zijn, als je er ook over gaat (Olsen, 2015). De gemeenteraad is verantwoordelijk voor de financiering van de GGD, maar niet voor de bepaling van de omvang van het takenpakket van de GGD.

Om de sturing binnen verbonden partijen beter aan te laten sluiten bij de wensen van de gemeenten, werken met enige regelmaat medewerkers van de RUD vanuit het gemeentehuis. Hierdoor vormen zij een informatiekanaal voor ambtenaren en blijft de RUD zich er van bewust dat hij zijn werk uitvoert namens de gemeente op wiens gebied de uitvoering plaats vindt.

Area is sterk verbonden met zijn drie aandeelhouders en zich terdege ervan bewust dat zijn toekomst afhankelijk is van de samenwerking met die aandeelhouders. Dit werd onderstreept door de discussie over eventuele samenwerking met Rova en verschillende denkbeelden binnen de AVA over hoe de organisatie verder moet. Area wil graag investeren in goede relaties met de gemeenten en met de raden van die gemeenten.

De Raadswerkgroep Grip heeft op 1 maart 2017 ervoor gekozen om de focus te leggen op de GGD Drenthe, EMCO en Veiligheidsregio. Ook zoekt de Raadswerkgroep contact met andere raden in BOCE-verband. Beide ontwikkelingen zijn als positief te waarderen. Wellicht is het goed om in dit verband op te merken dat het Rijk de Omgevingswet in voorbereiding heeft. Hier krijgen de GGD Drenthe, de Veiligheidsregio, maar ook de RUD Drenthe en natuurlijk de gemeente direct mee te maken.

	Bevinding	Conclusie
a. De afspraken zijn conform de wettelijke bepalingen (art. 30 en 54 Wgr.);	Bij de onderzochte cases is dit het geval	Voldoende
b. De verbonden partij beschrijft zichzelf als opdrachtnemer of als uitvoerder van gemeentelijk beleid	Bij de onderzochte cases is dit het geval	Voldoende

De sturing binnen verbonden partijen in de richting van gemeenten wordt kortom doorkruist door de sturing van het Rijk (afwezige heer). Dat neemt niet weg dat de onderzochte

verbonden partijen zich ervan bewust blijven dat ze in opdracht van de gemeenten werken. Dit komt door de financiële relatie die de verbonden partij met de gemeente heeft.

5.6 Meerwaarde en doelen van de onderzochte verbonden partijen

- 5) Hoe kan de maatschappelijke en financiële meerwaarde van deze deelname voor de gemeente worden uitgedrukt?

De onderzochte cases laten zien dat de vraag of een gemeente zich zou moeten aansluiten bij een gemeenschappelijke regeling een gepasseerd station is. De gemeente Coevorden is door de wetgever opgedragen om zich aan te sluiten bij de GGD Drenthe en de RUD Drenthe. Bovendien heeft de wetgever een aantal gemeentelijke taken ondergebracht bij deze diensten. De vraag of er sprake is van maatschappelijke en financiële meerwaarde is dus feitelijk beantwoord door de Tweede Kamer en die heeft daar een generiek antwoord voor heel Nederland op gegeven.

De meerwaarde van de RUD bestaat volgens de Tweede Kamer daaruit dat de RUD op grotere afstand staat van ondernemingen en daardoor minder gevoelig is voor nepotisme. Bovendien zou de grotere organisatie in staat zijn meer expertise te ontwikkelen.

De meerwaarde van de GGD is ook gelegen in het feit dat volgens de Tweede Kamer een grotere organisatie meer expertise kan ontwikkelen. Dit is voor een deel van de taken inderdaad noodzakelijk, maar andere taken van de GGD blijken juist weer zeer lokaal georganiseerd. Door deze taken desondanks in één organisatie samen te brengen, wordt communicatie tussen de onderdelen verbeterd.

De wetgever heeft bovendien bepaald dat de gemeente Coevorden verplicht is afval in te zamelen. Ook hier is de discussie over maatschappelijke meerwaarde in Den Haag beslecht. De gemeente is bij dit onderwerp wel vrij om te onderzoeken of zij dit het beste zelf kan uitvoeren, of door een externe organisatie laat uitvoeren, en kan dan bovendien zelf op zoek naar de beste externe organisatie.

De gemeente heeft in het verleden gekozen voor Area. Door samen te werken met Emmen en Hogeveen zou schaalvergroting ontstaan die noodzakelijk is voor het verwerven van extra kennis. De wereld van afvalverwerking ontwikkelt zich snel. Dit is inderdaad gelukt. Area blijkt zelfs in staat kennis te leveren aan andere Drentse gemeenten. Een ander voordeel is dat de relatief kleine Area toch in staat is om tegemoet te komen aan lokale wensen. Een afzonderlijke gemeente heeft redelijk veel invloed op de organisatie.

Enkele belangrijke prestaties⁵ van Area zijn op pagina 61 en verder weergegeven en blijken vergeleken met de landelijke prestaties laag te liggen, terwijl de kosten aan de hoge kant

⁵ De prestaties van Area hangen deels samen met de bereidwilligheid van inwoners en bedrijven om afval te scheiden. Dit wil niet zeggen dat een afvalinzamelaar geen rol heeft bij het bevorderen van de scheiding van afval. Het beleid van afvalinzamelaars en van de gemeente heeft effect op de mate waarin afval gescheiden wordt aangeboden.

zijn. De cijfers moeten wel met enige zorgvuldigheid worden betracht. Zie hiervoor de tekst op pagina 61 en verder.

Bij de GGD en de RUD heeft de gemeente Coevorden ervoor gekozen om zo weinig mogelijk taken bij deze diensten onder te brengen.

	Bevinding	Conclusie
a. Jaarverslagen en overige periodieke verslagen rapporteren helder en inzichtelijk wat de productie is van de betreffende verbonden partij;	De overzichtelijkheid is beperkt door de grote hoeveelheid en de beperkte kennis van de raad met de materie, voor deskundigen voldoen de rapportages	Matig
b. De doelen worden met enige regelmaat (eens in de vier jaar of een andere beargumenteerde frequentie) geëvalueerd.	Er worden weinig evaluaties uitgevoerd	Onvoldoende

- 6) Welke doelen had de gemeente met deze verbonden partijen bij de oprichting en welke doelen heeft de gemeente nu en in hoeverre past de huidige vorm bij die doelen?

Of de vorm van de verbonden partijen GGD en RUD past bij de taken die deze organisaties zijn toebedeeld is een discussie die wetgever heeft beslecht. Alleen bij de vraag of aanvullende taken bij deze organisaties worden ondergebracht, is het de vraag of dit het best bij de betreffende organisaties kan worden gedaan. Hier is de grondhouding dat dit niet het geval is, tenzij er geen andere mogelijkheden zijn.

Bij Area blijkt uit de Visienotitie Afvalbeheer uit 2012 dat opschaling voordelen kan opleveren. Dit onderzoek heeft geleid tot vergaande gesprekken met Rova, maar uiteindelijk zijn die vastgelopen en zijn de drie gemeenten in 2017 weer terug bij waar zij in 2012 waren. De voortgang van het onderzoek heeft sterk geleden onder de indruk van onder meer de directie van Area dat het ingeschakelde externe adviesbureau aanstuurde op een overname van Area door Rova. Hiermee opereerde het externe bureau buiten de opdracht om, omdat in de onderzoeksopdracht was aangegeven dat Area in een samenwerkingsverband een zelfstandige positie zou moeten innemen. Uiteindelijk heeft dit ertoe geleid dat de AVA haar besluit herhaalde om Area niet als zelfstandige organisatie op te geven en er dus geen sprake van was dat de gemeenten aandeelhouder zouden worden van Rova. Rova heeft ondertussen besloten alleen te werken voor gemeenten die aandeelhouder zijn.

Gezien de respons van de enquête en de gesprekken bij de brown paper sessies blijkt dat raadsleden grote moeite hebben inzicht te verkrijgen in de doelen van de verschillende verbonden partijen. Het meest duidelijk is dit voor Area, het meest onduidelijk is dit voor de RUD, terwijl voor de GGD geldt dat het niet eenvoudig is overzicht over de veelheid van taken te krijgen.

	Bevinding	Conclusie
a. De raad kent de doelen of de doelen zijn eenvoudig te vinden in leesbare en toegankelijke beleidstukken;	De raad heeft wel een idee, maar zou graag een scherper beeld krijgen	Onvoldoende
b. De doelen worden met enige regelmaat (eens in de vier jaar of een andere beargumenteerde frequentie) geëvalueerd.	Er worden weinig evaluaties uitgevoerd	Onvoldoende

De conclusie van deze paragraaf is dat het voor raadsleden niet eenvoudig is om de prestaties van de verbonden partijen goed in beeld te krijgen. Vergelijking met de prestaties van vergelijkbare gemeenten of het landelijk gemiddelde zou helpen. De raad kan verzoeken deze informatie bij gemeenschappelijke regelingen in de kaderbrief op te nemen.

5.7 Concluderend

De gemeente Coevorden voldoet formeel aan de eisen die de wet stelt ten aanzien van de wijze waarop de raad betrokken wordt bij verbonden partijen. Het gevoel van eigenaarschap - de verbonden partij als eigendom van de deelnemende gemeenten - is onvoldoende ontwikkeld.

In juni 2016 is een rapport verschenen, Tussenevaluatie RUD 2014-2015, Loslaten en Verbinden. In deze evaluatie worden tien aanbevelingen gedaan. Een aantal daarvan is in lijn met de conclusies die hier ook getrokken worden. Dit zijn de volgende aanbevelingen:

- Investeer blijvend in onderlinge verhoudingen – verbind met deelnemers
- Verduidelijk de governance-structuur
- Ontwerp meer transparante verantwoording op output en overhead

Bij dit onderzoek is vastgesteld dat de formele informatievoorziening van de RUD nu op orde is. De aanbevelingen van de tussenevaluatie kunnen nog meer body krijgen als ze ook leiden tot verbetering van de kwaliteit van de informatie die nu via de formele weg bij de raad komt.

Geconstateerd is dat de raad het gevoel heeft dat hij weinig inzicht heeft in wat verbonden partijen voor de gemeente doen en welke beleidskeuzes de raad zou kunnen maken. Het gevoel van eigenaarschap is bij de raad niet sterk ontwikkeld. De raad is actief op zoek naar methoden om hier iets aan te doen. De conclusies uit hoofdstuk 2 kunnen daarbij behulpzaam zijn.

6 Variatie in verbonden partijen

De deelvragen 7 en 8 zijn algemene vragen en niet specifiek voor de gemeente Coevorden. Dit wordt veroorzaakt door twee fenomenen. Aan de ene kant wordt de vorm van verbonden partijen deels door de wetgever vastgelegd. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de RUD Drenthe en de GGD Drenthe.

Maar ook als de wetgever geen model heeft vastgelegd, is de discussie over keuzes zelden relevant. In alle gemeenschappelijke regelingen en overeenkomsten met verbonden partijen zijn bepalingen te vinden die het voor een afzonderlijke gemeente een kostbare zaak maken om uit de regelingen te treden of het contract te beëindigen. Gemeenten onderschrijven deze bepalingen om een stabiele situatie te creëren. Daarmee voorkomen ze dat andere gemeenten hen voor voldongen feiten kunnen plaatsen, maar gaan ze ermee akkoord dat ze zelf ook niet zomaar voor een voldongen feit kunnen zorgen.

6.1 Alternatieve arrangementen van verbonden partijen

De zevende deelvraag luidt als volgt:

- 7) Wat zijn de voor- en nadelen van een verbonden partij (Wgr, NV, BV, PPS) vergeleken met de andere mogelijke samenwerkingsvormen, bijvoorbeeld de veel gekozen vorm van een netwerksamenwerking?

In de eerste plaats is de vraag naar de juridische constructie van een verbonden partij van belang. Zoals uit tabel 1 (p. 24) blijkt, gaat het om een publiekrechtelijke organisatie of om een privaatrechtelijke organisatie. Verenigingen en stichtingen zijn een minder gebruikelijke vorm voor een verbonden partij, zeker als het erom gaat gemeentelijke taken uit te voeren. Bij stichtingen gaat de sturing bovendien voornamelijk via subsidies en is er in de regel geen sprake van een verbonden partij.

De meest gebruikelijke vormen voor verbonden partijen zijn dan ook overheids-vennootschappen en gemeenschappelijke regelingen. Soms is er sprake van gemeenschappelijke regelingen met verplichte deelneming aan een specifieke verbonden partij.

Overheids-vennootschappen

De gemeente Coevorden heeft diverse overheids-vennootschappen. Dit zijn Besloten Vennootschappen (BV), Naamloze Vennootschappen en een Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH).

De BV en NV zijn beide in eigendom van aandeelhouders. Het verschil is dat bij een BV instemming van de aandeelhouders nodig is voor het toetreden of uittreden van aandeelhouders, terwijl beide bij een NV wel zijn toegelaten. Dat wil niet zeggen dat een NV altijd een open organisatie is. Een NV kan, zoals bij Area het geval is, eisen stellen aan nieuwe aandeelhouders.

Een gemeente kan als rechtspersoon aandeelhouder zijn van een BV of NV. Als de aandelen exclusief in eigendom zijn van, en ook uitsluitend in eigendom kunnen zijn van overheden, wordt gesproken van een overheidsvennootschappen.

Bij een overheidsvennootschap is sprake van een dubbele relatie met de BV of NV. Enerzijds is de overheid als aandeelhouder eigenaar van de BV of NV. Als er winst wordt gemaakt, wordt dat aan de aandeelhouders uitgekeerd in de vorm van dividend. Aan de andere kant kunnen aandeelhouders ook aansprakelijk worden gesteld voor verliezen of een faillissement. Deze relatie verloopt via de AVA (Algemene Vergadering van Aandeelhouders). Deze AVA stelt de leden van de Raad van Commissarissen (RvC) aan. De leden van de RvC hoeven geen relatie te hebben met de aandeelhouders en hoeven dus geen leden van het college te zijn.

De tweede relatie met de BV of NV is dat de overheid opdrachten verleent aan de BV of NV. Deze opdrachten zijn privaatrechtelijk vastgelegd in contracten en verschillen niet fundamenteel met contracten die met een BV of NV worden overeengekomen waarvan de betreffende overheid geen aandelen heeft. Het is goed mogelijk dat een overheidsvennootschap ook contracten sluit met partijen die geen aandeelhouder zijn van de overheids-vennootschap. Dit kunnen zowel andere overheden zijn als private partijen. Zo geeft Area (betaald) adviezen aan gemeenten in Drenthe die geen aandeelhouder zijn. Hiermee is Area een voorbeeld van een overheidsvennootschap die ook diensten aanbiedt aan organisaties, in dit geval gemeenten, die geen aandeelhouder zijn. In het jaarverslag van 2015 is dit terug te vinden in de vorm van nieuw afvalbeleid in Aa en Hunze en kennisdeling via het overleg MarkeRein.

Doordat de gemeente twee relaties heeft met een overheidsvennootschap zijn er ook twee sturingsmogelijkheden. Enerzijds kan de raad aan de vertegenwoordiger in de aandeelhoudersvergadering eisen meegeven die de vertegenwoordiger moet inbrengen in de aandeelhoudersvergadering (AVA). Anderzijds kan de raad invloed uitoefenen op de opdrachten die de gemeente aan de BV of NV geeft. Beide keren loopt dat via het college, aangezien het deelnemen aan de AVA en het afsluiten van contracten uitvoerende activiteiten zijn, waarvoor de bevoegdheid noodzakelijk is om namens de gemeente privaatrechtelijk op te treden.

Nota bene: Coevorden is ook aandeelhouder van de Europark GmbH (Gesellschaft mit beschränkter Haftung). Een GmbH is de Duitse vorm van de BV. Hier is ook een aandeelhoudersvergadering (Gesellschafterversammlung) en een RvC (Aufsichtsrat). Het college is in beide gremia vertegenwoordigd.

Wet gemeenschappelijke regeling

De wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) biedt een gemeente de mogelijkheid om een publieke samenwerking met andere overheden aan te gaan. Dat kan met andere gemeenten, maar er zijn ook gemeenschappelijke regelingen (GR) met provincies en waterschappen.

In beginsel zijn alle samenwerkingsvormen vrijwillig, maar de wetgever heeft vastgelegd dat voor de RUD (Regionale Uitvoeringsdienst) en voor de Veiligheidsregio de gemeenschappelijke regeling een verplichte vorm is. Bovendien heeft de wetgever vastgelegd met wie een gemeente moet samenwerken. Voor de gemeente Coevorden

betekent dit, dat de gemeente verplicht gebruik maakt van de RUD Drenthe en de Veiligheidsregio Drenthe. De wetgever heeft bovendien vastgelegd welke taken deze GR moeten uitvoeren. De aangesloten gemeenten kunnen wel bepalen dat er meer taken bij deze GR worden belegd, maar niet minder.

Deze verplichting ontslaat de raad dus van de vraag of hij wil dat de gemeente zich bij een specifieke GR aansluit, maar de gemeenschappelijke regeling zelf biedt nog wel mogelijkheden om de GR op een bepaalde wijze in te richten. Ook moeten gemeenten onderhandelen over hoeveel elke gemeente bijdraagt aan de gemeenschappelijke regeling. Door het verplichte karakter van de GR is het extra moeilijk om hier voor elke gemeente een acceptabele oplossing te vinden.

Overigens is vrijwel elke gemeenschappelijke regeling zo geconstrueerd, dat het vrij kostbaar is voor een aangesloten gemeente om eenzijdig te besluiten de samenwerking te beëindigen. Dit probleem doet zich in de regel ook voor bij een niet verplichte GR.

De sturing van een GR door de raad verloopt formeel via het AB en het DB. Het AB houdt openbare vergaderingen en in de regel is elke deelnemende gemeente vertegenwoordigd in het AB. Het AB controleert het DB. Deze wordt gekozen uit het AB. In het DB zit meestal slechts een deel van de leden van het AB en vaak betekent dat ook dat niet alle gemeenten vertegenwoordigd zijn in het DB. Dit is op zich niet problematisch, want het DB is slechts verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid, terwijl alle belangrijke besluiten in het AB moeten worden genomen.

Coöperatieve vereniging

Coevorden heeft zich ook aangesloten bij de Coöperatieve Vereniging U.A. Dimpact. Deze vereniging heeft een ALV (Algemene Ledenvergadering) en een RvC. Alle leden, dus ook de gemeente Coevorden, hebben een vertegenwoordiger in de ALV. De vertegenwoordigers gezamenlijk kiezen een afvaardiging voor de RvC.

De letters U.A. betekenen uitgesloten aansprakelijkheid. Leden kunnen elkaar daardoor niet verplichten om bij te dragen aan de bestrijding van tekorten (art. 56 BW 2). Ook mag een vereniging geen winst onder haar leden uitdelen (art. 53 BW 2 jo. art. 26 lid 3 BW 2).

PPS

De gemeente Coevorden kent één PPS (Publiek Private Samenwerking) constructie. Dit is het Regionaal Overslag Centrum. PPS wordt in de Nota Verbonden Partijen gezien als een verbonden partij, maar is wel een vreemde eend in de bijt. Dit is niet een afzonderlijke rechtsvorm, maar de benaming van een werkwijze. Een PPS wordt vastgelegd in overeenkomsten tussen een overheidsorgaan en één of meer private partijen. Die overeenkomsten kunnen bestaan uit juridische constructen, zoals de oprichting van een NV, een stichting of vereniging, maar dat hoeft niet. Een gemeente kan ook risico op zich nemen door garant te staan.

In een eerder onderzoek heeft de rekenkamercommissie onderzocht op welke wijze de gemeente Coevorden risico draagt binnen de PPS.⁶ Het lag buiten het kader van dit onderzoek om dit overzicht te actualiseren.

Kenmerken van arrangementen

tabel 2: Belangrijkste formele kenmerken de vennootschappen, GR en coöperatieve vereniging

	Vennootschappen	Gemeenschappelijke regeling	Coöperatieve vereniging
Aansturing	Aandeelhoudersvergadering Raad van Commissarissen Contracten	Algemeen Bestuur Dagelijks Bestuur Contracten	Algemene Ledenvergadering RvC
Wettelijke regeling	BW	Wgr	BW
Formele controle	Accountantsverklaring	P&C	Jaarrekening
Afspraken	Contract Reglementen	Gemeenschappelijke Regeling	Notariële akte Statuten

Uit bovenstaande blijkt dat de overheidsvennootschap en de Gemeenschappelijke Regeling de belangrijkste vormen zijn waarin verbonden partijen zijn gegoten. In tabel 2 zijn de belangrijkste kenmerken opgenomen van deze twee typen. In

tabel 3 zijn de belangrijkste voor- en nadelen ten opzichte van elkaar beschreven.

tabel 3: Belangrijkste voor en nadelen van de vennootschappen, GR en coöperatieve vereniging ten opzichte van elkaar

	Vennootschappen	Gemeenschappelijke regeling	Coöperatieve vereniging
Faillissement	Moreel risico en aandelenkapitaal op nul	Risico 100% voor aangesloten overheden	Moreel risico
Positie personeel	Personeel krijgt private arbeidsovereenkomst	Personeel krijgt ambtelijk contract	Private arbeidsovereenkomst
Eenzijdig uittreden	In de regel contractueel bemoeilijkt	In de regel bemoeilijkt door afspraken in de GR	Afhankelijk van wat is vastgelegd
Invloed	Afhankelijk van de omvang van het aandeel & eventueel afzonderlijke contracten	Afhankelijk van het aantal aangesloten overheden en de financiële bijdrage	Afhankelijk van de omvang van het aantal leden & eventueel afzonderlijke contracten
Vele hoofden	Op te vangen via contractrelatie	Idem, m.u.v. verplichte taken	Op te vangen via afzonderlijke opdrachten
Grens inhoud/uitvoering	Moeilijk te slechten	Bij grotere organisaties moeilijk te slechten	Moeilijk te slechten
Afwezige heer	Uitsluitend via algemene wetgeving	Sterk aanwezig bij GR met verplichte deelneming	Uitsluitend via algemene wetgeving

⁶ "En nu de tonnage nog. De haven: het Regionaal Overslagcentrum Coevorden (ROC)" (2009), <https://raad.coevorden.nl/Organisatie/Rekenkamercommissie/rapporten-2009>

6.2 Bestuurlijke arrangementen

De achtste deelvraag luidt als volgt:

- 8) Zijn er mogelijkheden voor een andere inrichting van het ‘bestuurlijk arrangement’ met deze verbonden partijen en zo ja, welke?

Voor de beantwoording van deze vraag zal de verbonden partij uitsluitend onderzocht worden op de wijze waarop de gemeenteraad de verbonden partij kan sturen en controleren. In de praktijk blijkt dat de alternatieve arrangementen uit paragraaf 6.1 wel invloed hebben op de mate waarin sturing mogelijk is, maar we hoeven het juridisch construct alleen waar nodig mee te nemen bij de bespreking in dit verhaal. Het gaat hier om de beschrijving van mogelijkheden die verder reiken dan de wettelijke verplichtingen. De wettelijke verplichtingen komen voort uit het juridisch construct en de aanvullingen daarop niet.

Voor de volledigheid begint de beantwoording van deze vraag overigens wel met de wettelijke verplichting op grond van de gemeentewet. Daarbij gaat het niet alleen om de exacte uitvoering van die wet, maar ook om de wijze van uitvoering, die vaak samenhangt met de ambtelijke en politieke cultuur in een gemeente.

De basis voor elke vorm van sturing van verbonden partijen is dat de raad het college vraagt om bepaald beleid uit te voeren. Sturing en controle bestaat uit 1) het informeren van de raad, 2) het vaststellen van wensen van de raad, 3) het besluiten binnen de verbonden partij met medeneming van de standpunten van de raad en 4) de raad informeren over de genomen besluiten op zijn standpunten.

Het informeren van de raad moet of kan gebeuren via de P&C-cyclus, tussentijdse rapportages, informatiebulletins, informatiebijeenkomsten of informatiemarkten.

Het vaststellen van de wensen van de raad kan door middel van zienswijzen die meegenomen worden door het college bij de onderhandelingen over wat de verbonden partij gaat doen en door het opstellen van beleidsnota's door de raad.

Het komt ook voor dat raadsleden meer direct betrokken zijn bij de besluitvorming. Dat is mogelijk via een radenoverleg, raadsleden in het AB en het Drechtstedenmodel.

Informereren

Om te kunnen sturen, moet de raad weten wat er aan de hand is. Daartoe heeft de wetgever de P&C-cyclus in het leven geroepen. In beginsel geeft dat de raad veel mogelijkheden, maar het probleem daarbij is dat bijvoorbeeld bij de vaststelling van de begroting feitelijk heel veel besluiten tegelijk genomen worden. Dan is het weleens moeilijk de nuances van deelbesluiten in beeld te krijgen. Dit leidt tot de wens om ook op andere momenten geïnformeerd te worden. Hieronder wordt een aantal van die methoden beschreven.

Planning en controlcyclus en informatieplicht van het college

Volgens de Planning en Controlcyclus stelt elke gemeente een kadernota vast, in november de begroting (art. 191 Gemeentewet) en tenslotte na afsluiting van het begrotingsjaar de

jaarrekening (art. 197 Gemeentewet e.v.). De namen kadernota en jaarrekening kunnen overigens verschillen, maar overal wordt met het eerstgenoemde document bedoeld op een nota waarin de raad in de gelegenheid is om in grote lijnen aan te geven wat hij in de komende begroting wil vastleggen, terwijl het laatstgenoemde document gebruikt wordt om aan te geven in hoeverre de planning uit de begroting gerealiseerd is. Vaak zijn er nog tussentijdse rapportages, bijvoorbeeld elk kwartaal, waarin het college tussentijds melding kan doen van eventueel nieuw opdoemende problemen. Ook kan het college voorstellen gedurende het jaar de begroting aan te passen (art. 192 Gemeentewet).

De P&C-cyclus is uiteraard een belangrijk instrument van de raad om aan te geven wat de raad wil uitgeven aan een bepaald beleidsterrein en dus aan de uitvoering op dat beleidsterrein en dus aan de uitvoerder: de verbonden partij. Het grote nadeel van dit instrument is, dat het volledige gemeentebestuur in één keer onder de loep wordt genomen. In veel gemeenten is een actieve zoektocht gaande om de stukken zo overzichtelijk mogelijk te presenteren, maar dat voorkomt niet dat het gewoon erg veel is en blijft. Het vraagt dan ook veel kennis en tijd van raadsleden om binnen deze cyclus de verbonden partij te sturen. Het komt daarom niet vaak voor dat dit sturingsmiddel wordt benut om als raad het college opdrachten mee te geven.

Bovendien is het voor sommige gemeenten niet eenvoudig om het grensprobleem helder op te lossen. De raad dient kaders te stellen, maar wanneer is er sprake van een kader? Personeelsbeleid is kaderstellend, maar het aannemen en ontslaan van individuele ambtenaren niet. Colleges neigen ertoe om veel wat zij doen onder uitvoerend te plaatsen.

Volgens de actieve informatieplicht (art. 169 lid 2 Gemeentewet) moet het college de raad alle inlichtingen geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Dat betekent dat verbonden partijen die informatie tijdig aan het college moeten geven, want anders kan het college zijn verantwoordelijkheid niet waarmaken. Het college is dus niet alleen afhankelijk van de politieke sensitiviteit van de eigen ambtelijke staf, maar ook van de politieke sensitiviteit van verbonden partijen.

De Wet gemeenschappelijke regelingen heeft ook bepalingen over de begroting van de verbonden partij. Het gaat daarbij om de kaderbrief, de jaarrekening en de ontwerpbegroting. Volgens art. 34b Wgr⁷ moeten gemeenschappelijke regelingen *‘vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten presenteren.’* Het dan ingeleverde document wordt wel kaderbrief genoemd. Door de datum voelen gemeenschappelijke regelingen zich genoodzaakt om in november, dus 14 maanden vooraf, te beginnen met het opstellen van de begroting. Een gevolg is dat de ontwerpbegroting die op de voorafgaande kaderbrief wordt gebaseerd niet anders dan zeer globaal kan zijn en sturing op de begroting ook niet anders dan in grote lijnen kan zijn.

⁷ Voor een GR met ook andere dan gemeentelijke deelnemers heeft de Wgr andere artikelen opgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de RUD, waar de provincie ook verplicht deelnemer is. Die artikelen zijn overigens gelijklopend.

De GR moet de vastgestelde begroting voor 1 augustus aan Gedeputeerde Staten zenden (art. 34 lid 2 Wgr). De wetgever geeft de raad minstens acht weken de tijd voordat de begroting door het AB kan worden vastgesteld (art. 35 lid 1 Wgr). Deze periode kan de raad benutten om zienswijzen in te dienen (art. 35 lid 3 Wgr). Dat betekent dat de begroting van de GR maanden eerder klaar moet zijn, dan die van de gemeente. Immers, de raad dient op zijn allerlaatst op 5 juni de ontwerpbegroting van de GR te ontvangen en in de praktijk moet voor die datum de ontwerpbegroting zijn beoordeeld door het DB. Dit betekent ook dat de raad snel na ontvangst van de Kaderbrief op 15 april moet reageren, als hij wil dat de GR die reactie nog verwerkt in de ontwerpbegroting.

. De raden krijgen dus de gelegenheid een zienswijze te geven over een globale begroting. De raad mag verwachten dat die zienswijze door zijn college in het AB zal worden verdedigd, maar als die zienswijze niet overeenkomt met die van het merendeel van de andere deelnemers aan de GR, zal dit zelden tot een aanpassing leiden.

De conclusie moet luiden dat de sturing en controle via de jaarstukken niet eenvoudig is. Het is daarom raadzaam om aanvullende instrumenten te zoeken.

Overige rapportages en informatiebulletins

Een verbonden partij kan buiten de begroting om colleges en via de colleges raden informeren over specifieke onderwerpen of nieuwe ontwikkelingen. Soms zijn er afspraken over rapportages. Zo zenden verbonden partijen wel halfjaarlijks of per kwartaal een overzicht aan de gemeente. Deze overzichten worden niet altijd doorgezonden naar de raad, maar kunnen op verzoek van raadsleden wel worden geraadpleegd of zelfs geagendeerd. Ze kunnen ook door het college worden gebruikt om ontwikkelingen tussentijds in de gaten te houden, zodat het college zo nodig de raad informeert als er iets bijzonders te melden is.

Informatiebulletins zijn niet gebonden aan een bepaald tijdstip en kunnen daardoor op een moment dat iets speelt opgesteld worden en aan de raad worden gezonden. Verbonden partijen hebben wel de neiging om één informatiebulletin te maken voor alle aangesloten gemeenten, wat als voordeel heeft dat informatie tussen gemeenten kan worden vergeleken, maar als nadeel dat gemeente-specifieke informatie soms wat ondersneeuwt.

De raad kan uiteraard aan het college verzoeken om bepaalde informatie, of een bepaalde wijze van, of frequentie van informeren voor te stellen. Dit biedt mogelijkheden voor de raad om te sturen over wat de raadsleden te lezen krijgen.

Het vele-hoofdenprobleem betekent overigens wel dat het college de overige deelnemers aan de verbonden partij zo ver moet krijgen, dat zij op dezelfde wijze willen worden geïnformeerd of toestaan dat de verbonden partij de eigen gemeente extra informeert.

Informatiebijeenkomsten, informatiemarkten en rondleidingen

Een veelgebruikte wijze van informeren zijn de informatiebijeenkomsten en rondleidingen. Hierbij presenteert de verbonden partij zich aan een delegatie van, of de gehele raad. Ze worden vaak georganiseerd door of samen met de verbonden partij. Het kan plaatsvinden in het gemeentehuis, maar ook bij de verbonden partij, terwijl rondleidingen natuurlijk ook op locatie plaatsvinden. Ze kunnen specifiek gericht zijn op nieuwe raadsleden of op

fractiespecialisten. In het eerste geval gaat het om een kennismaking en in het tweede geval om een verdieping.

Wensen vaststellen

Na het verkrijgen van informatie is de tweede stap dat de raad te kennen geeft wat hij wenst dat de verbonden partij voor hem gaat doen. De raad is hierbij afhankelijk van wat het college overneemt. De bevoegdheid van de raad is beperkt tot de algemene bevoegdheden van een gemeente die in art. 108 lid 1 Gemeentewet worden genoemd, behoudens de bevoegdheden die door de wetgever aan het college zijn toegekend (art. 147 lid 1 Gemeentewet). Dit zijn de bepalingen die proberen af te grenzen wat kaderstellend is en wat uitvoerend.

De raad kan uiteraard moties aannemen, zienswijzen indienen en beleidsnota's vaststellen. Hiermee kan de raad uitdrukken wat de gemeente wil dat de verbonden partij voor de gemeente doet. Een college is niet gehouden deze uit te voeren, maar loopt natuurlijk wel politieke risico's als het dit alles naast zich neerlegt. Tegelijk kampt het college met het probleem van de afwezige heer, die regels kan opstellen die strijdig zijn met de wensen van de raad – de wetgever gaat boven eventuele wensen van de raad. Ook moet het college rekening houden met wensen die door andere gemeenten worden ingebracht: het probleem van de vele hoofden. Immers, de raad kan het college zeer duidelijke en scherpe instructies meegeven, maar dat bepaalt slechts de onderhandelingsinzet die het college inbrengt bij het AB van de GR of bij de contractonderhandelingen bij een NV. De belangen van andere deelnemers in de verbonden partij blijven een rol spelen. Dat betekent dat de raad in beginsel afhankelijk is van de onderhandelingsvaardigheden en ruimte van zijn college.

Samenwerken

Een slim college werkt samen met zijn raad. Het college kan immers zijn onderhandelingsruimte binnen het AB vergroten door aan te geven dat het onmogelijk bepaalde wensen van de raad kan negeren.

Raden kunnen natuurlijk ook samenwerking zoeken met collega's in andere gemeenten. Dit kan op verschillende manieren. In de eerste plaats kan hij actief meewerken aan gezamenlijke informatiebijeenkomsten over verbonden partijen. Daarbij kan hij bevorderen dat hij niet alleen door de verbonden partij wordt geïnformeerd en gelegenheid heeft tot het stellen van vragen, maar ook kennis uitwisselt over hoe collega-raadsleden van andere gemeenten omgaan met en denken over de verbonden partij.

Een stap verder is om gezamenlijk wensen te formuleren. Als een zienswijze door meerdere gemeenten wordt ingediend, wordt de kans groter dat deze wens door het AB gehonoreerd wordt.

Een volgende stap zou een project kunnen zijn, waarbij door verschillende raden wordt samengewerkt om een beleidsnota op te stellen die in zijn geheel, of voor een gemeenschappelijk deel, door de aparte gemeenteraden worden vastgesteld.

De meest radicale vorm is dat de raden van verschillende gemeenten een regionale raad vormen. De Twenteraad en de Drechttraad zijn hiervan voorbeelden. Bij deze vorm ontstaat

een extra bestuurslaag die ervoor zorgt dat raadsleden, of in het geval van de Drechtraad, één raadslid per fractie, beter geïnformeerd zijn en het gevoel hebben meer sturing te hebben op de gemeenschappelijke regelingen die door de regionale raad worden aangestuurd. Overigens blijft ook dan, de wet staat niets anders toe, de raad van elke gemeente het hoogste orgaan.

De raad kan dus van alles wensen, maar wordt geacht uitsluitend een kaderstellende en controlerende rol te spelen (probleem van de grens) en is afhankelijk van de ruimte die het college vindt in het krachtenspel tussen enerzijds de verplichtingen die de afwezige heer oplegt en het krachtenspel tussen de vele hoofden in het AB en soms DB.

Bijlagen

Normenkader

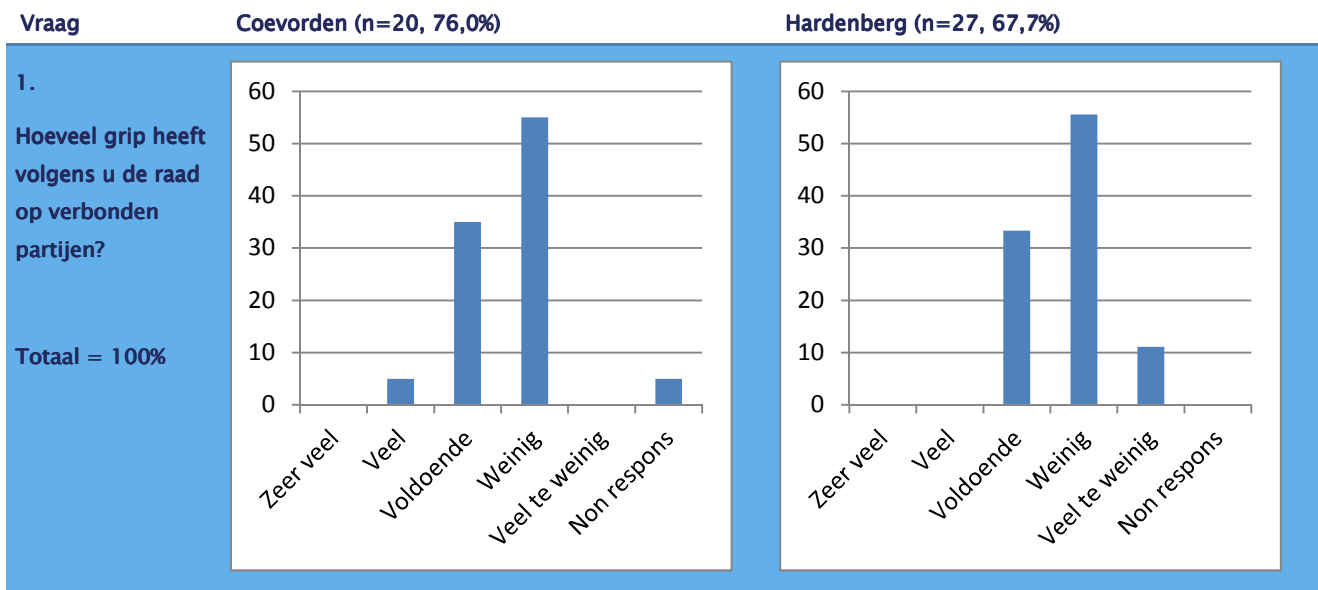
Het normenkader is gecombineerd met de hierboven beschreven deelvragen. Ze zijn tot stand gekomen in overleg tussen de rekenkamercommissie en de onderzoekers. In het hoofdstuk bevindingen wordt beschreven in hoeverre de praktijk voldoet aan de beschreven normen. In de paragrafen over de bevindingen, zullen deze normen bij de deelvragen terugkomen in tabellen, zodat een helder overzicht ontstaat waarin te vinden is in hoeverre voldaan wordt aan de normen.

- 1) In hoeverre krijgt de raad de relevante, tijdige en complete informatie over de verbonden partijen?
 - a. Er zijn afspraken gemaakt over (periodiek) te leveren informatie;
 - b. De te leveren informatie wordt volgens afspraak tijdig aangeleverd;
 - c. Het college handelt conform de actieve informatieplicht;
 - d. Er wordt voorzien in tussentijdse voorlichting door het college en/of de verbonden partij.
- 2) In hoeverre kan de raad sturen op de verbonden partijen door vooraf kaders te stellen?
 - a. De raad krijgt de relevante informatie tijdig, minstens één week voorafgaand aan vergaderingen;
 - b. Er is ruimte om kaders van de verbonden partij aan te passen aan gewijzigde wensen van de raad.
- 3) In hoeverre kan de raad de verbonden partijen achteraf controleren en bijsturen?
 - a. De raad is op de hoogte van zijn bevoegdheden;
 - b. De raad kent de periodieke afspraken;
 - c. De raad krijgt de relevante informatie tijdig, minstens één week voorafgaand aan vergaderingen;
 - d. De raad krijgt naast jaarverslagen ook concrete en inhoudelijke periodieke informatie, zoals kwartaalrapportages;
 - e. De raad kan kaders stellen over de wijze waarop de verbonden partij verslag doet van haar prestaties;
 - f. De raad kan indien hij dat wenst via ambtenaren en/of vertegenwoordigers van de verbonden partij extra informatie inwinnen;
 - g. De informatie geeft inzicht in zowel kwantitatieve als kwalitatieve prestaties van de verbonden partij.
- 4) Hoe is de sturing en beheersing binnen de verbonden partij geregeld, in de verhouding tot de gemeentelijke sturing en controle?
 - a. De afspraken zijn conform de wettelijke bepalingen (art. 30 Wgr.);
 - b. De afspraken zijn vastgelegd in gemeenschappelijke regelingen en eventueel aanvullende overeenkomsten;
 - c. Jaarverslagen worden tijdig aangeleverd, zodat ze passen in de Planning & Controlcyclus van de gemeente;
 - d. De raad kent zijn sturingsinstrumenten en zet ze desgewenst in.

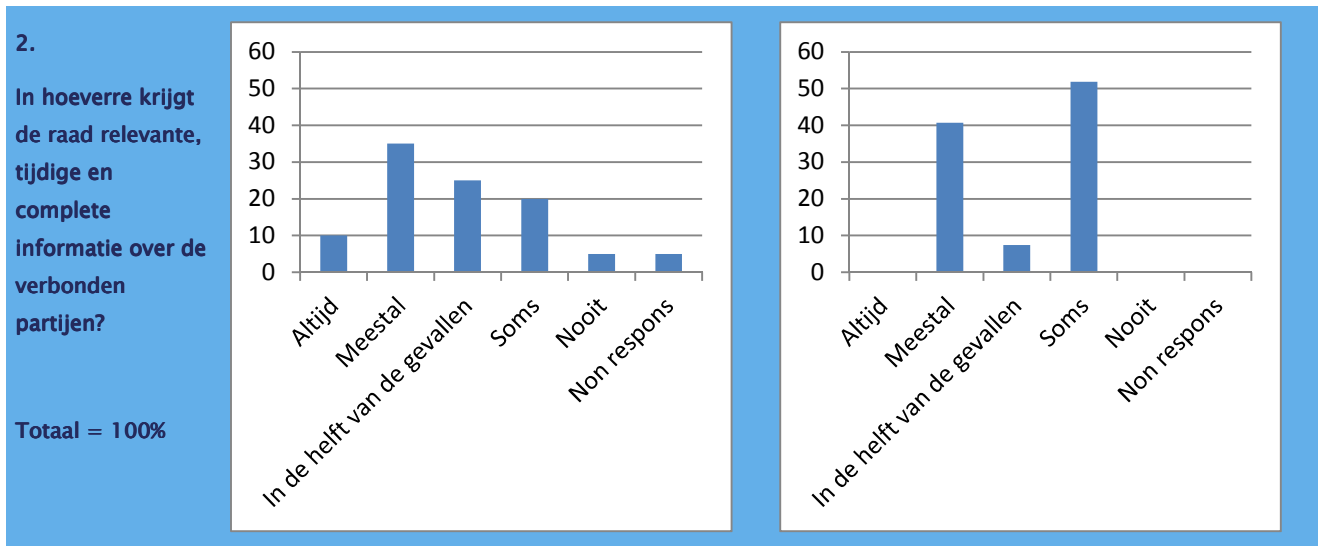
- 5) Hoe kan de maatschappelijke en financiële meerwaarde van deze deelname voor de gemeente worden uitgedrukt?
 - a. Jaarverslagen, begroting en overige periodieke verslagen rapporteren helder en inzichtelijk wat de productie is van de betreffende verbonden partij;
 - b. Uit de verslagen blijkt zowel wat de kwantitatieve als kwalitatieve prestaties van de verbonden partij zijn.
- 6) Welke doelen had de gemeente met deze verbonden partijen bij de oprichting en welke doelen heeft de gemeente nu en in hoeverre past de huidige vorm bij die doelen?
 - a. Jaarverslagen en overige periodieke verslagen rapporteren helder en inzichtelijk wat de productie is van de betreffende verbonden partij;
 - b. De doelen worden met enige regelmaat (eens in de vier jaar of een andere bear-gumenteerde frequentie) geëvalueerd.

De beantwoording van deelvragen 7 en 8 stoelt niet op prestaties van de gemeente, maar heeft een beschrijvend karakter. Daarom is het niet zinvol hiervoor normen vast te stellen.

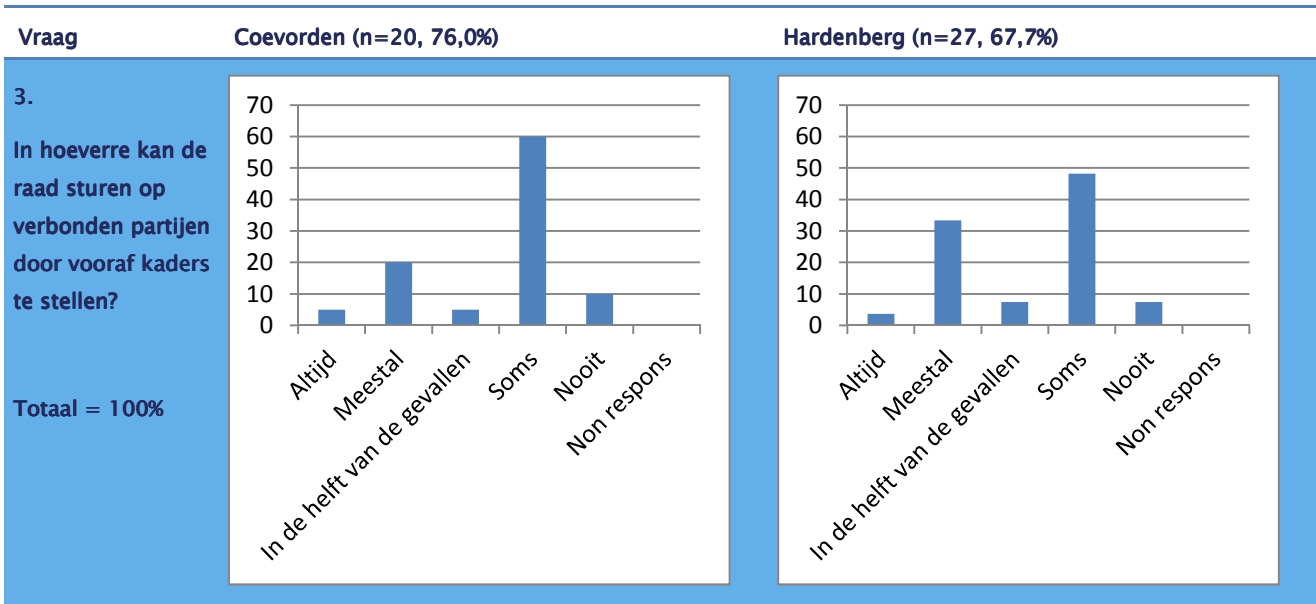
Resultaten enquête onder raadsleden



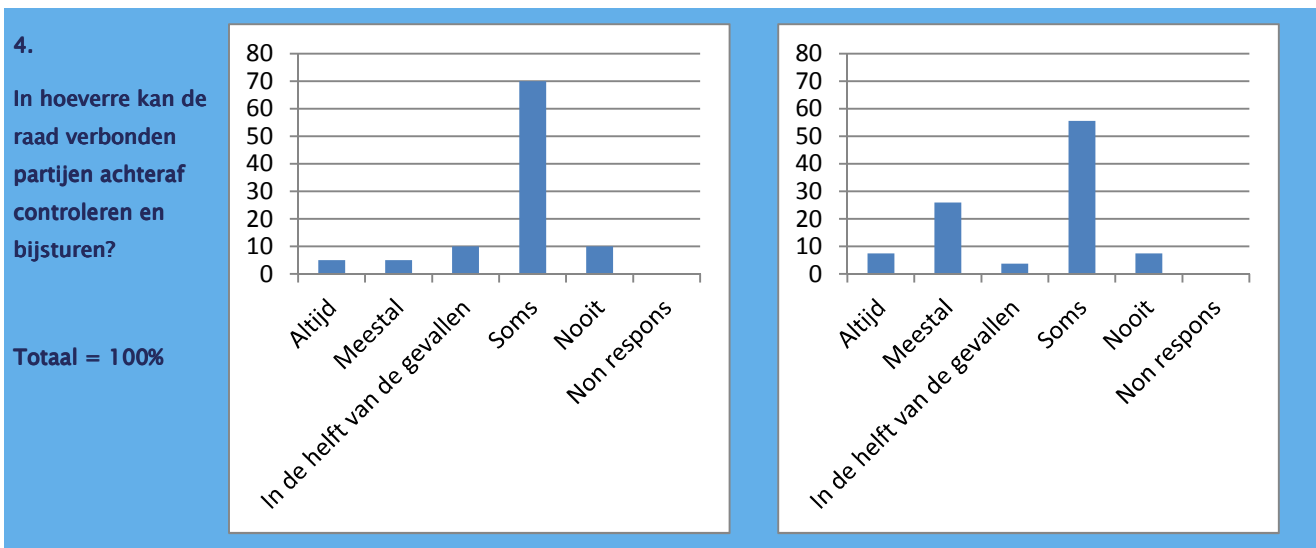
Het beeld bij beide gemeenten is ongeveer gelijk. Het merendeel van de respondenten vindt dat hij weinig grip heeft, een minderheid is van mening dat de grip voldoende is. **Coevorden is wel positiever dan Hardenberg.**



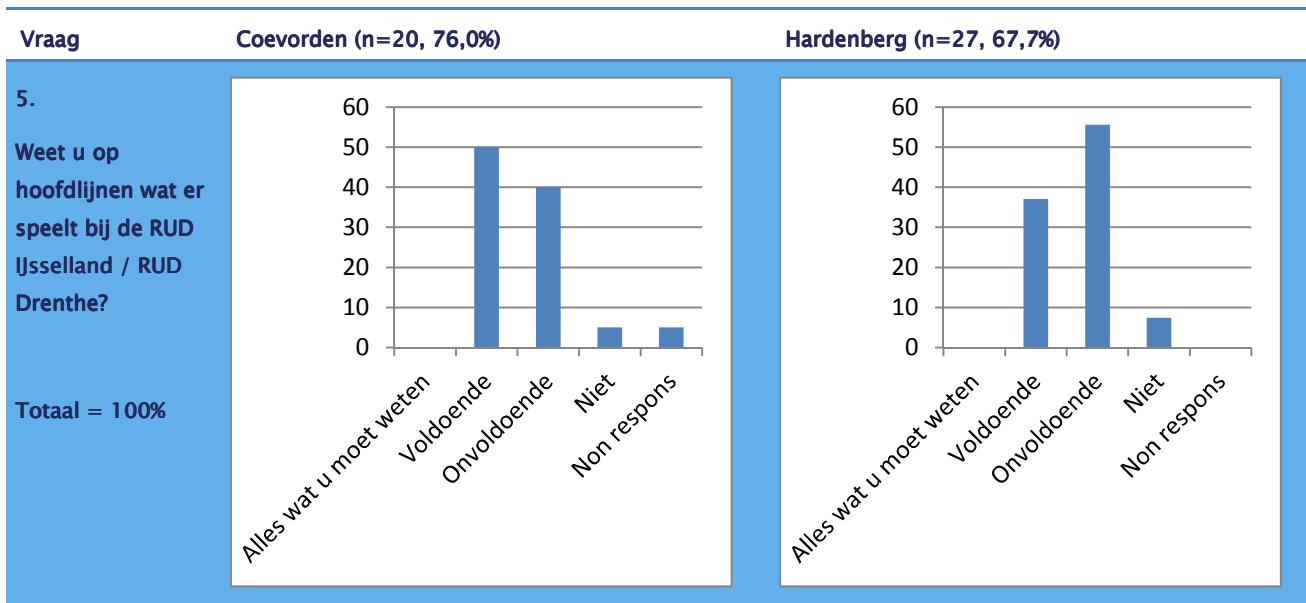
Hier blijkt dat op een enkeling na de meeste respondenten in de gemeente Coevorden tevreden zijn over de tijdigheid van de informatie. In Hardenberg zijn respondenten minder tevreden.



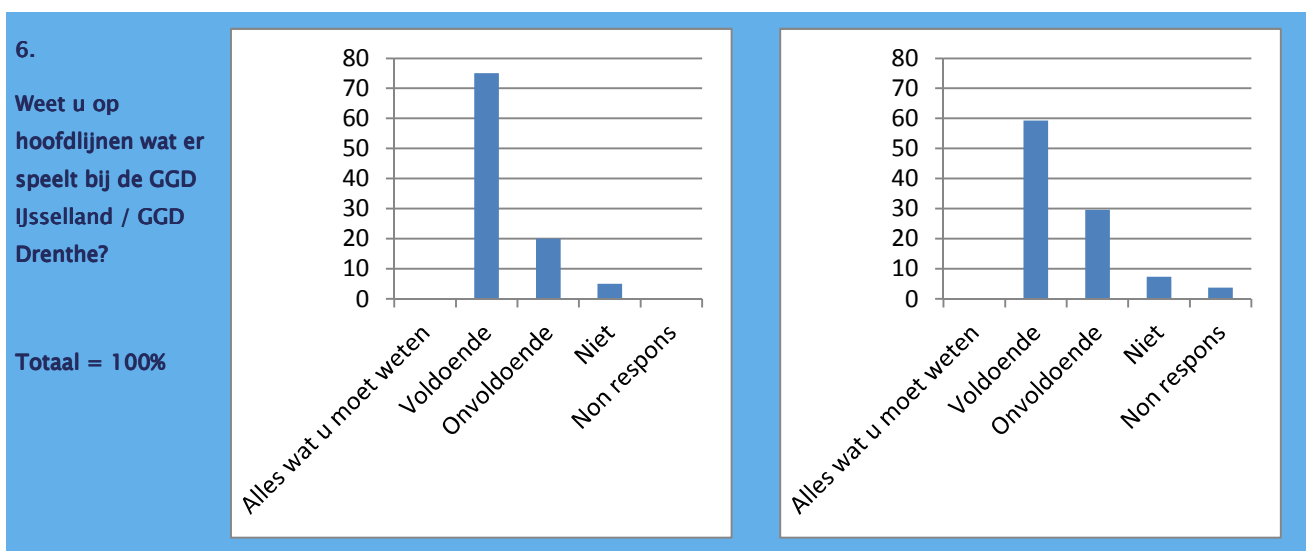
De respons laat zien dat de raad soms vindt dat hij kaders kan stellen. Een enkeling vindt dat het altijd kan. Bij de gemeente Hardenberg wordt vaker aangegeven dat het meestal wel kan.



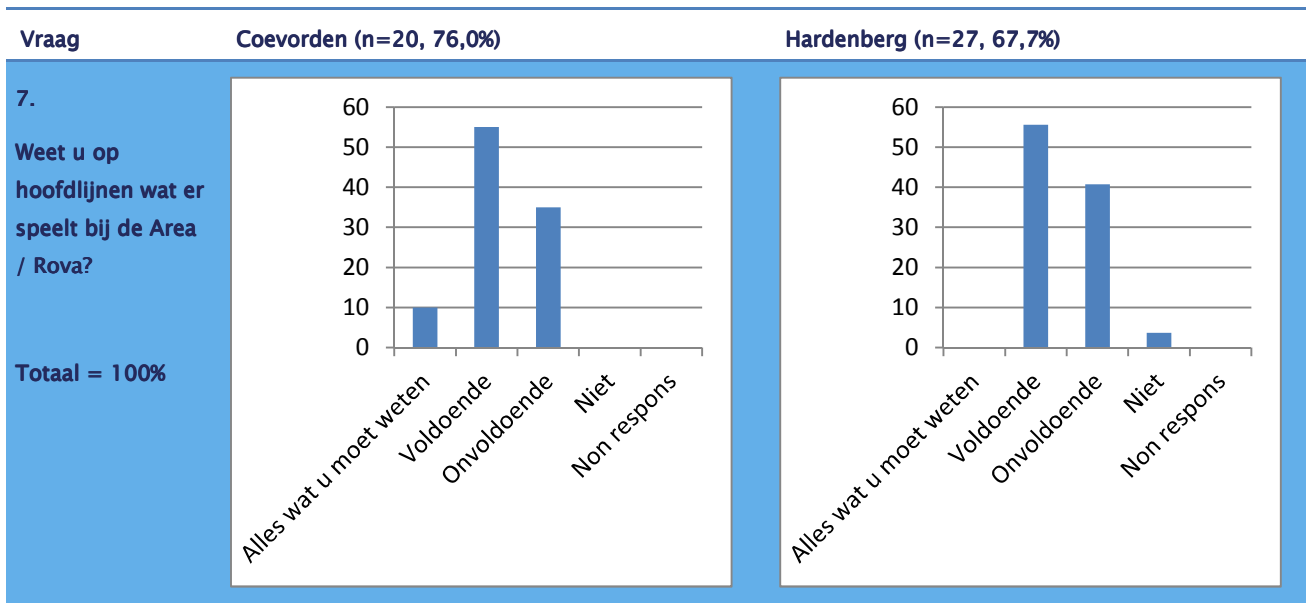
Ook op deze vraag is de raad van Hardenberg van mening dat hij meer sturing heeft dan de raad van Coevorden. Maar in beide gevallen vindt de meerderheid van de raad dat hij soms aan het stuur is.



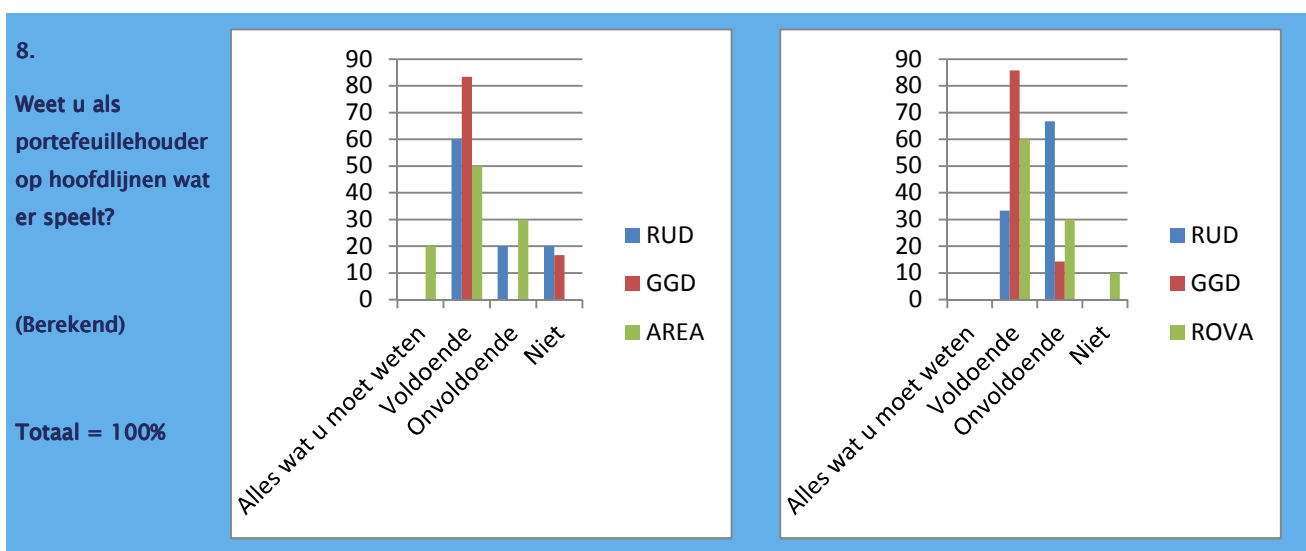
Bij de RUD blijken raadsleden van de gemeente Hardenberg iets minder positief dan de raadsleden van de gemeente Coevorden. Een verklaring kan zijn dat de RUD van Hardenberg bezig is met een verandering van een netwerk-organisatie naar een GR.



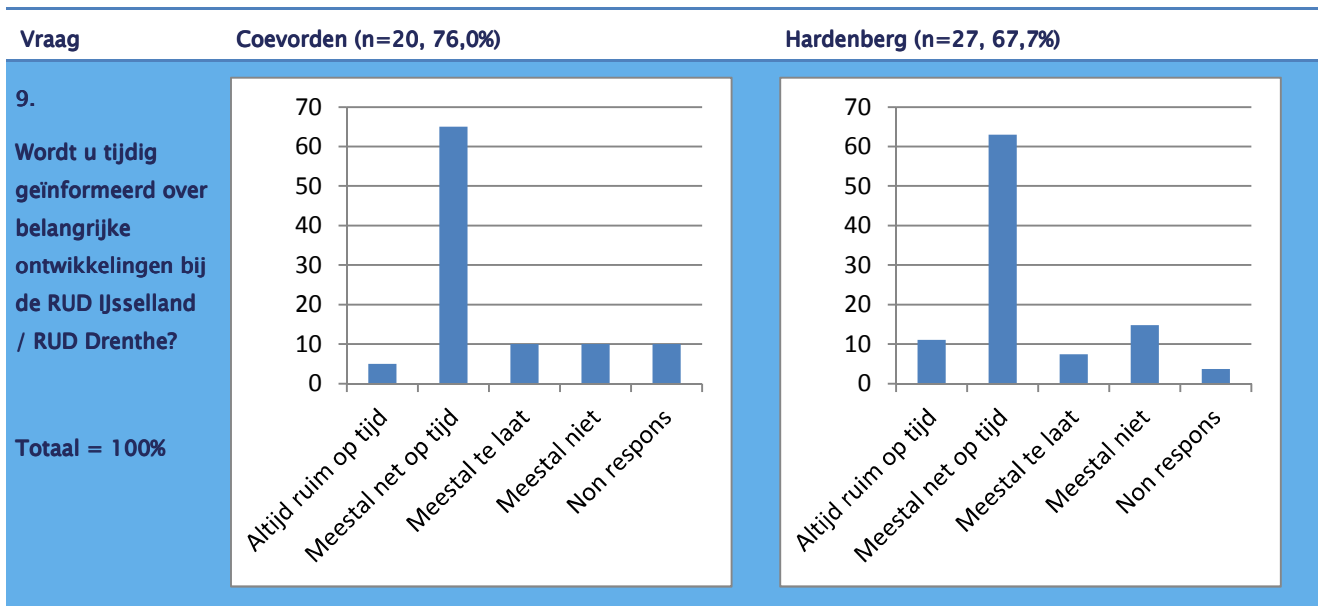
Bij de GGD is een vergelijkbaar beeld. Ook nu blijven raadsleden uit de gemeente Coevorden iets positiever.



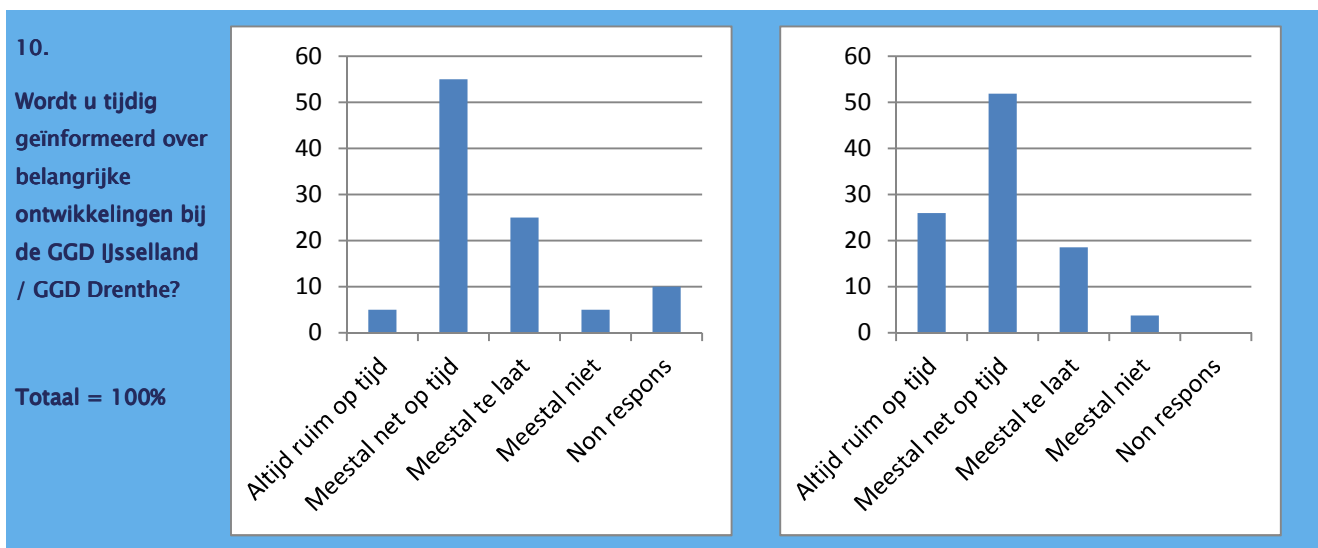
Bij de vuilophaaldiensten zijn de respondenten ongeveer even positief.



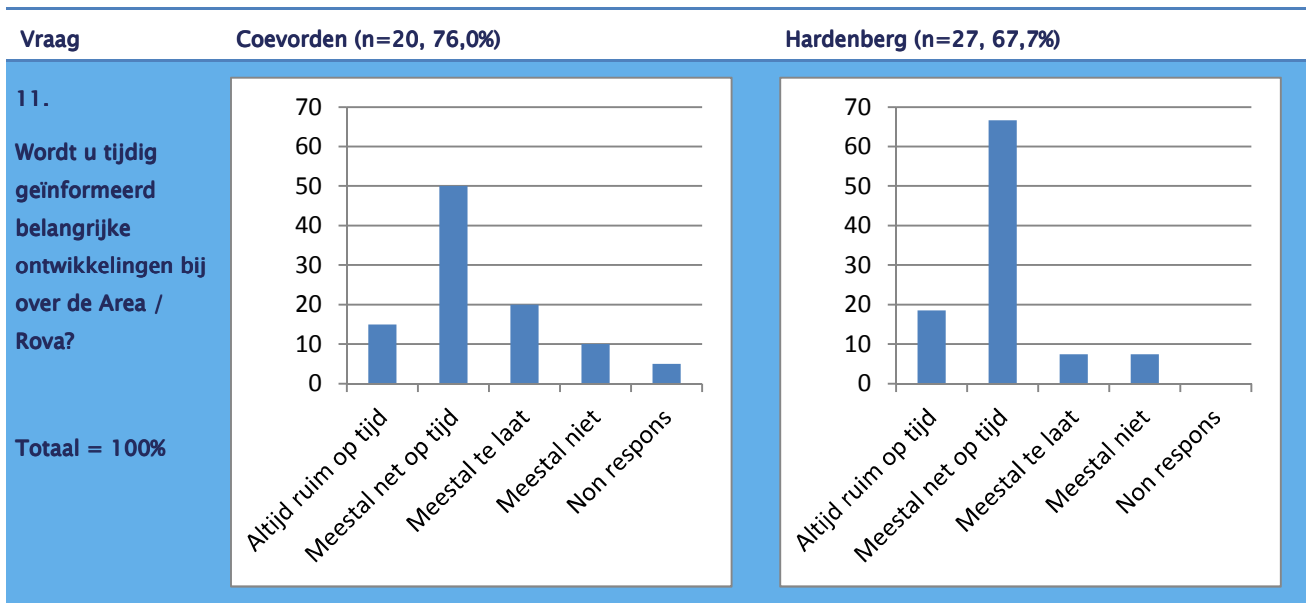
Bij deze vraag zou verwacht kunnen worden dat de portefeuillehouders onder de raadsleden beter weten wat er speelt dan bij de vragen 5 tot en met 7, waar ook niet-portefeuillehouders de vraag beantwoord hebben. Bij de alle drie verbonden partijen blijkt dat portefeuillehouders ongeveer dezelfde mening hebben als de ongesorteerde groep. Dit is zeker opmerkelijk.



Het beeld is vrijwel gelijk. Hier is Hardenberg weer iets tevredener. De meerderheid vindt het meestal net op tijd.

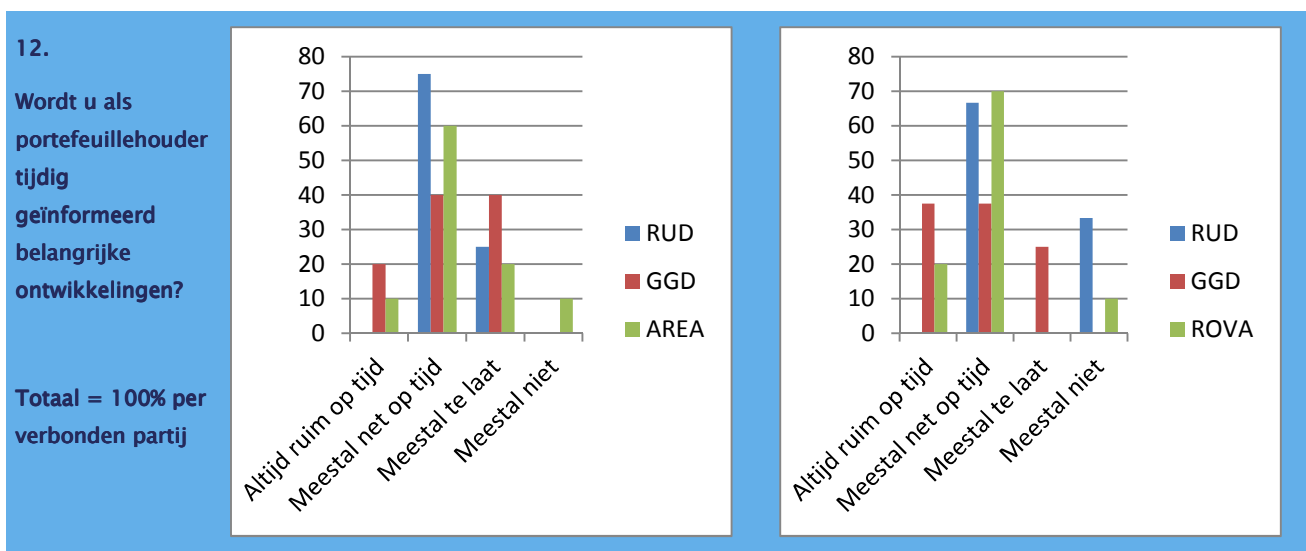


Hier zijn raadsleden uit de gemeente Coevorden duidelijk minder positief. Terwijl in Hardenberg de spreiding over de tevredenheid groot is, is het bij raadsleden uit Coevorden of net op tijd of te laat.

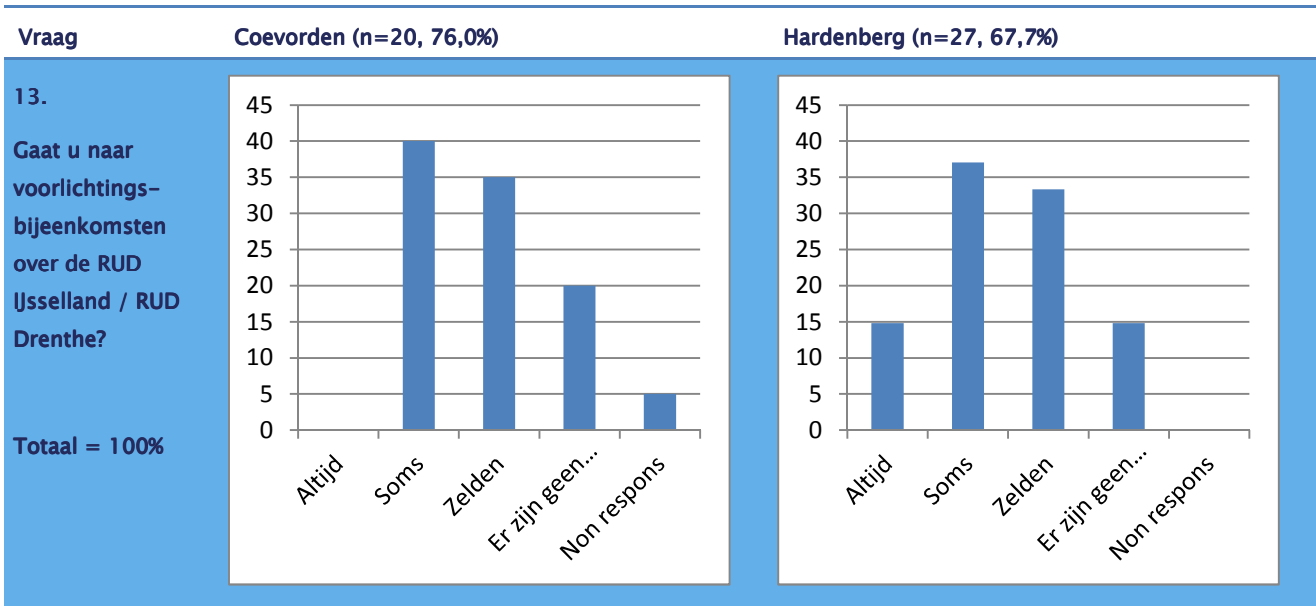


Opmerkelijk is dat de antwoorden bij de gemeente Coevorden een grotere spreiding dan in Hardenberg vertonen.

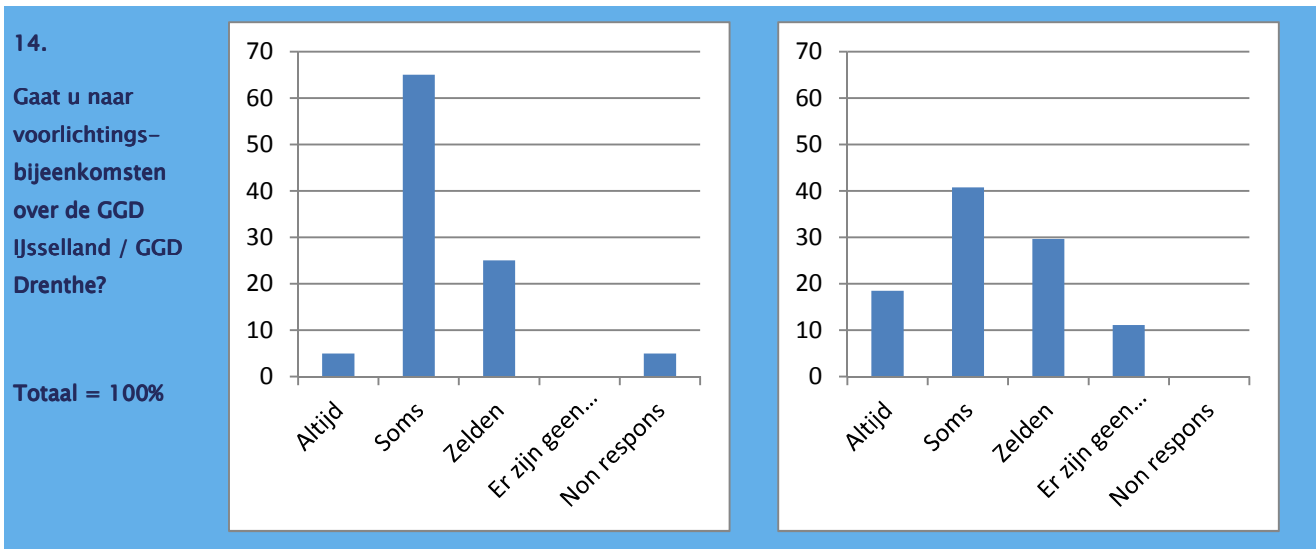
De RUD scoort in Coevorden relatief het best. In Hardenberg zijn de respondenten juist het meest positief over de GGD.



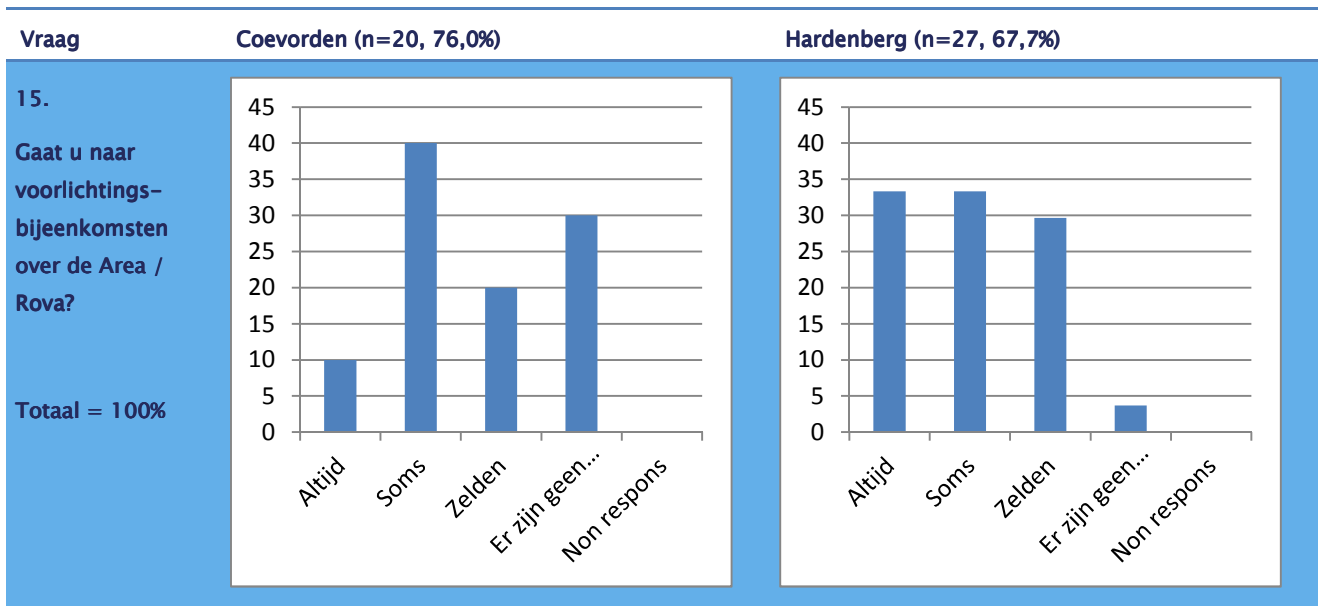
In Coevorden zijn de portefeuillehouders over de informatie van Area sterk verdeeld. In Hardenberg zijn de portefeuillehouders verdeeld over de RUD en Rova. De RUD Drenthe en GGD van beide gemeenten presteren iets beter bij het tijdig informeren van de raad.



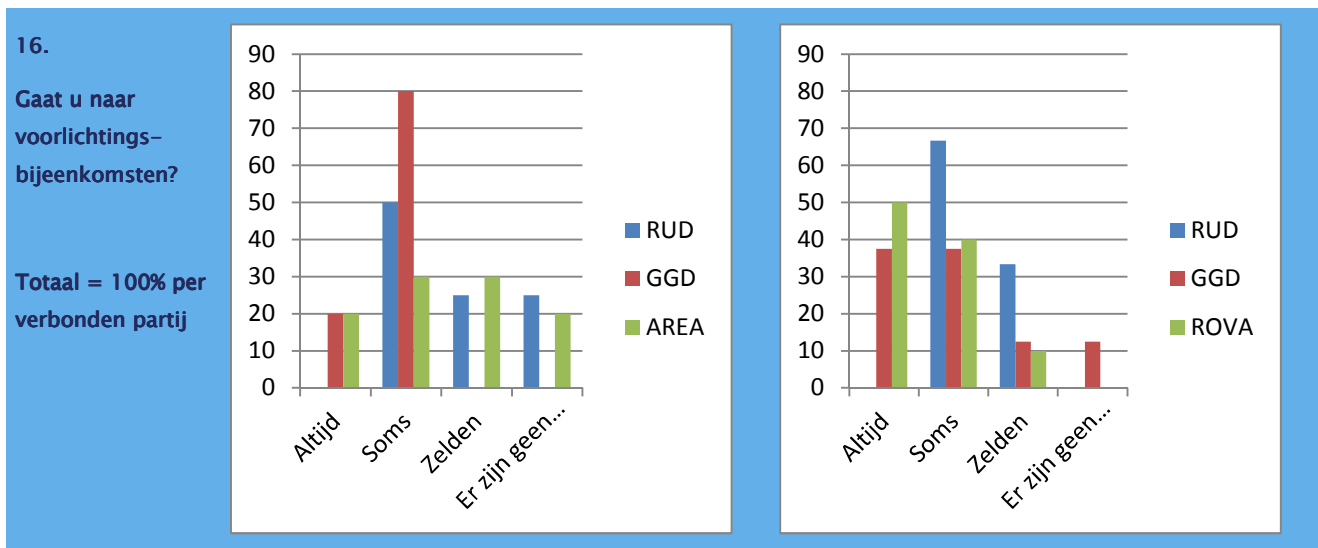
Uit deze respons blijkt dat de respondenten in Coevorden minder vaak naar de bijeenkomsten van de RUD gaan dan in Hardenberg.



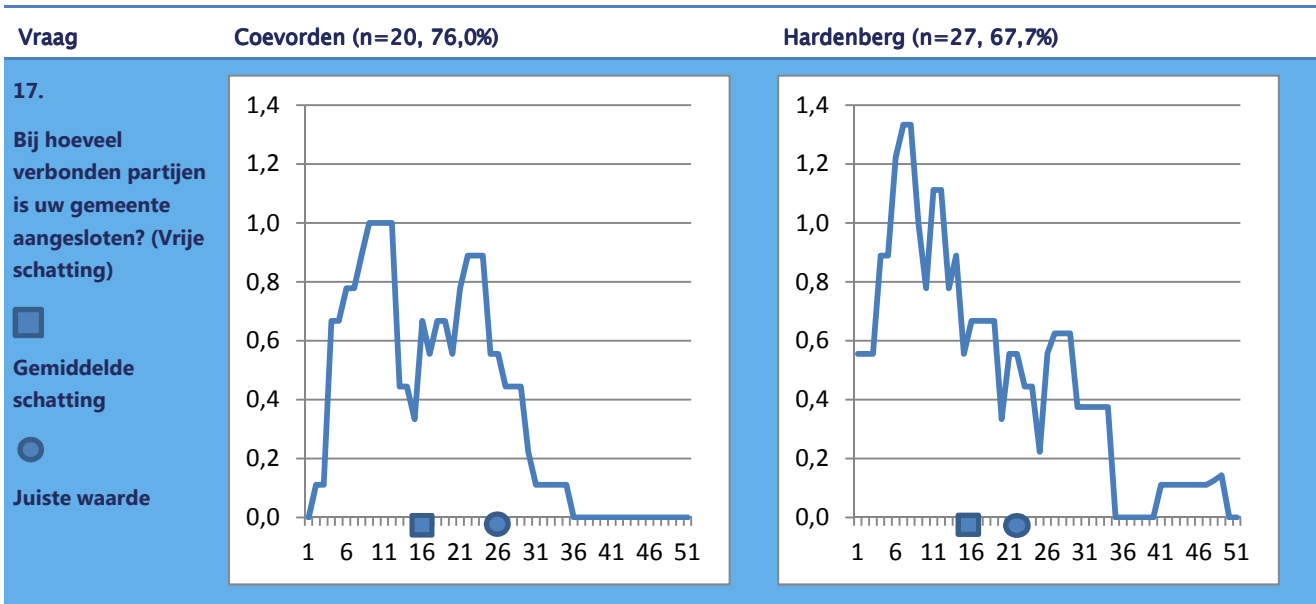
Dit geldt ook voor de GGD.



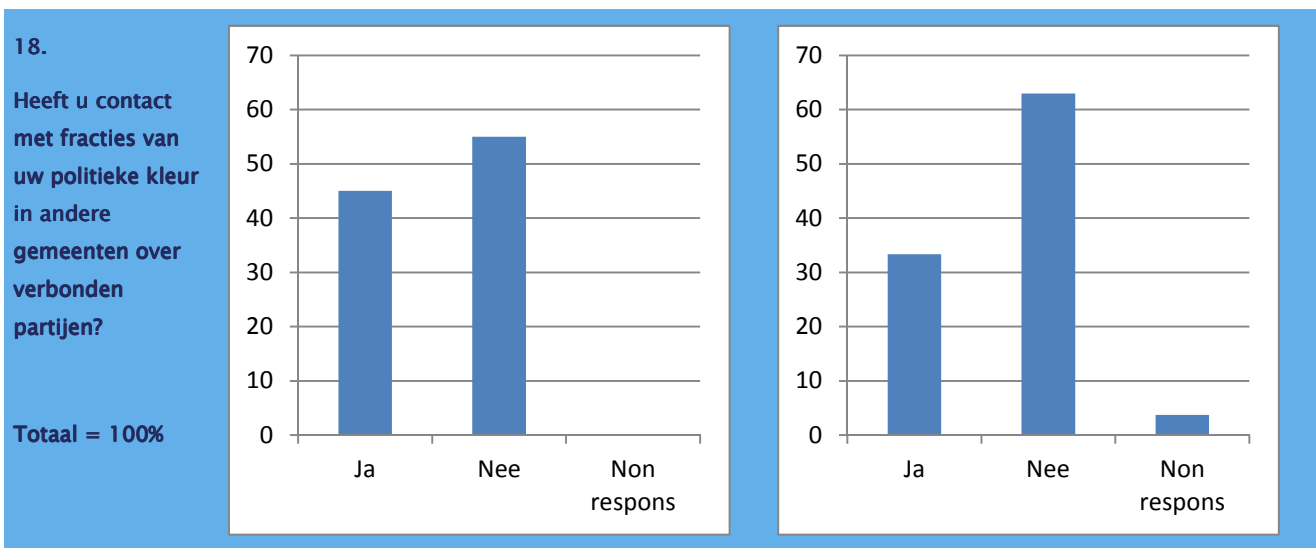
En ook gaan de respondenten in Hardenberg vaker naar voorlichting van Rova.



Bij de voorlichtingsbijeenkomsten verdwijnen de positieve scores bij RUD. In de raad van Coevorden is er ook een portefeuillehouder die claimt dat ze er niet zijn. Bij Rova geven portefeuillehouders aan dat zij vaker naar voorlichtingsbijeenkomsten gaan. Voor het overige scoren portefeuillehouders niet duidelijk anders.



De spreiding van de schatting over het aantal verbonden partijen van de eigen gemeente laat zien dat het aantal in beide gemeenten wordt onderschat. In Hardenberg ligt de gemiddelde geschatte waarde dicht bij de werkelijke waarde, maar dat wordt veroorzaakt door een klein aantal zeer hoge schattingen.



In de gemeente Coevorden wordt onder de respondenten meer contact gehouden met collega's uit andere gemeenten dan in de gemeente Hardenberg. In beide gemeenten is het een minderheid.

Afvalinzameling: Waar staat je gemeente

Onderstaande gegevens zijn gehaald van waarstaatjegemeente.nl. Deze gegevens beslaan de periode 2011-2015 en zijn aangeleverd door de gemeente. Doordat tariefstellingen per gemeente verschillen, kunnen de opgegeven tarieven afwijken van de feitelijke tarieven zoals die in de betreffende gemeente gelden.

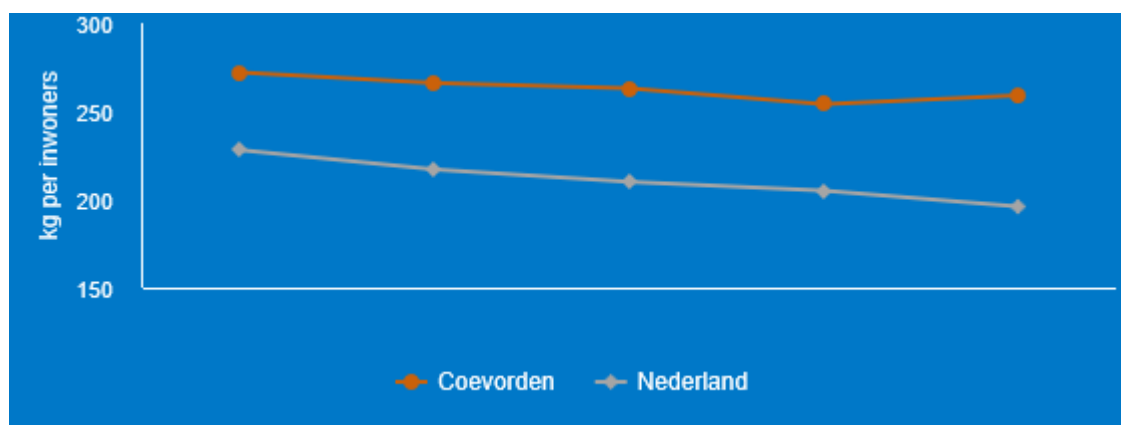
Area

De prestaties van Area in de gemeente Coevorden zijn vergeleken met het gemiddelde in Nederland zoals is opgegeven door waarstaatjegemeente.nl.

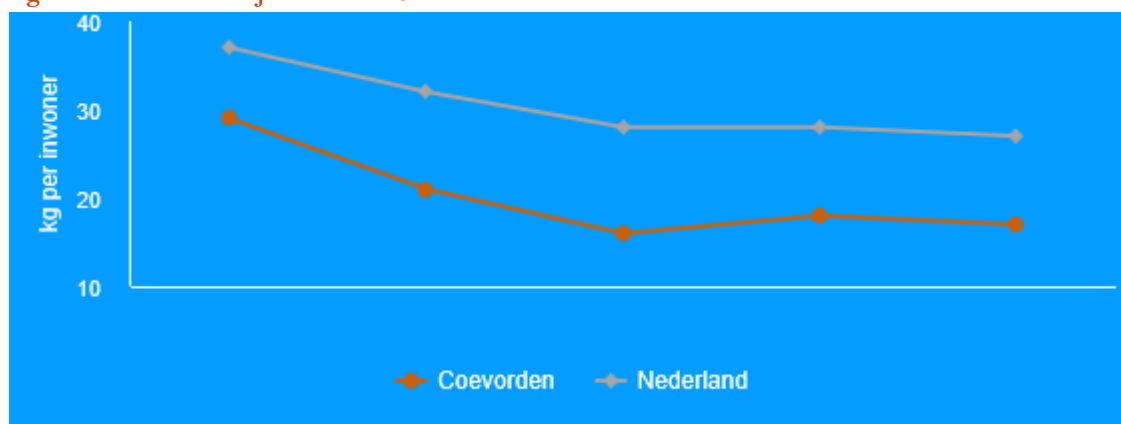
tabel 4: Reinigingsheffing in Coevorden en Hardenberg en het Nederlands gemiddelde

Reinigingsheffing	Eénpersoonshuishouden	Meerpersoonshuishouden
Coevorden	€ 247	€ 298
Hardenberg	€ 207	€ 287
Nederland (gemiddeld)	€ 262	€ 265

De efficiëntie van een organisatie hangt samen met de verhouding tussen kosten en wat voor de kosten wordt geleverd. Hieronder twee indicaties van wat er door Area wordt gepresteerd. Deze indicaties houden geen rekening met specifieke kenmerken of specifieke beleidskeuze van de gemeente Coevorden.



figuur 4: Huishoudelijk restafval Coevorden



figuur 5: Grof huishoudelijk restafval Coevorden

De indicaties laten zien dat de gemeente Coevorden relatief veel huishoudelijk restafval produceert. Dit is deels verklaarbaar doordat veel grof huishoudelijk restafval niet apart

wordt ingeleverd, want er wordt door Area weinig kilo grof huishoudelijk restafval verzameld.

Deze cijfers lijken overigens harder dan ze zijn. Zo is bijvoorbeeld niet opgenomen dat Area dividend uitkeert. Dit dividend gaat naar de gemeente en tariefsverlaging verlaagt de lasten voor belastingbetalers. Uiteraard is het een politieke keuze of er dividend wordt uitgekeerd, dan wel de tarieven worden verlaagd. Als Area geen dividend zou hebben uitgekeerd, maar in plaats daarvan de winst had aangewend om de tarieven te verlagen, zouden de tarieven in 2015 € 2,50 per inwoner lager hebben kunnen uitvallen en in 2014 zelfs € 5,30. Ook andere doelstellingen die de winst zouden kunnen verlagen, zijn niet direct uit de cijfers te halen. Een organisatie die weinig doet aan opleiding van haar personeel of bezuinigt op sociaal beleid, maakt (op korte termijn) minder kosten. Bij Area speelt de bijzondere omstandigheid mee dat bij de overgang van drie gemeentelijke diensten naar Area een deel van het personeel vervroegd met pensioen ging en daardoor meer dan tien jaar substantiële lasten voor de organisatie zijn blijven vormen. Dit was bij de totstandkoming een bewuste keuze van de aandeelhouders van Area. Het gaat dus te ver om uit bovenstaande informatie verregaande conclusies te trekken over de efficiëntie van Area.

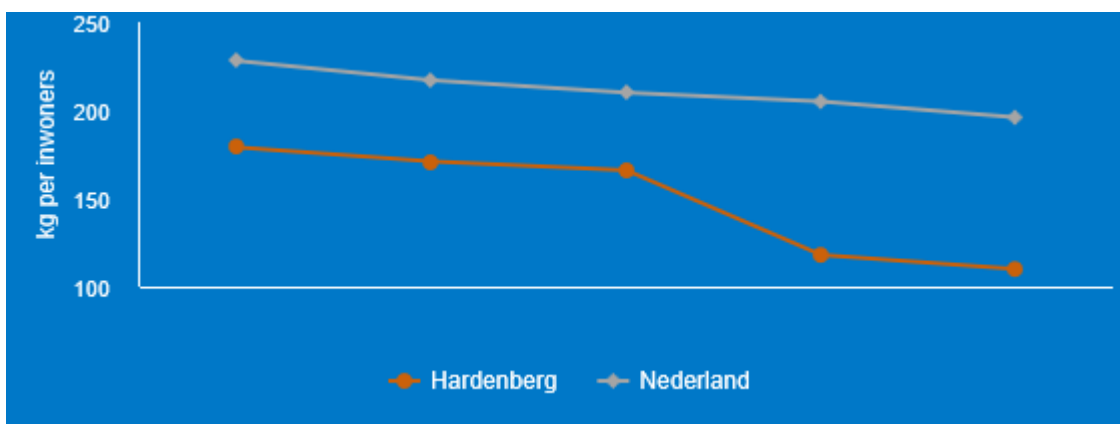
Rova

Prestaties Rova in de gemeente Hardenberg zijn vergeleken met het gemiddelde in Nederland zoals is opgegeven door waarstaatjegemeente.nl.

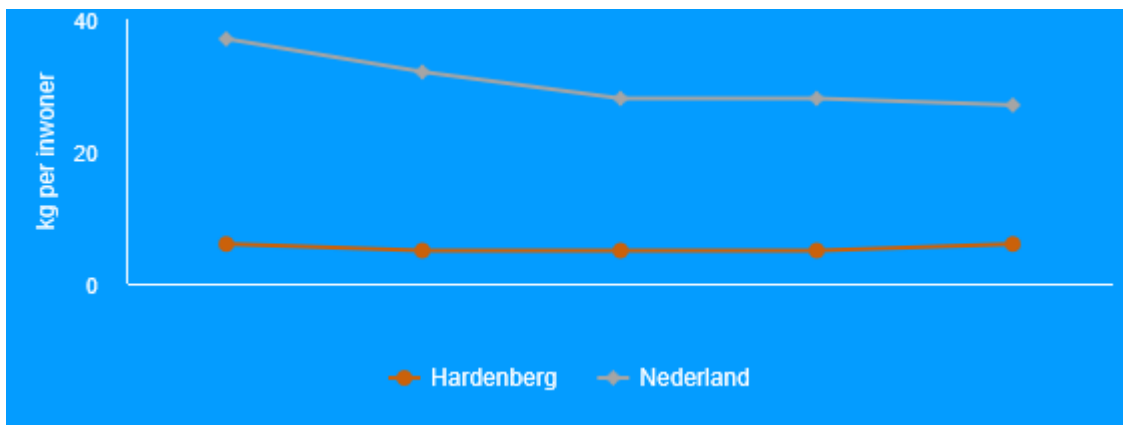
tabel 5: Reinigingsheffing in Coevorden en Hardenberg en het Nederlands gemiddelde

Reinigingsheffing	Eénpersoonshuishouden	Meerpersoonshuishouden
Coevorden	€ 247	€ 298
Hardenberg	€ 207	€ 287
Nederland (gemiddeld)	€ 262	€ 265

De efficiëntie van een organisatie hangt samen met de verhouding tussen kosten en wat voor de kosten wordt geleverd. Hieronder twee indicaties van wat er door Rova wordt gepresteerd. Deze indicaties houden geen rekening met specifieke kenmerken of specifieke beleidskeuze van de gemeente Hardenberg.



figuur 6: Huishoudelijk restafval Hardenberg



figuur 7: Grof huishoudelijk restafval

De indicaties laten zien dat de gemeente Hardenberg relatief weinig huishoudelijk restafval produceert. Ook wordt weinig grof huishoudelijk restafval door Rova ingezameld.

Deze cijfers kunnen gebruikt worden om vragen te stellen, maar niet om verregaande conclusies te trekken. Een overheids-vennootschap die bijvoorbeeld veel dividend uitkeert zal hogere tarieven moeten vragen zijn dan een even efficiënte overheids-vennootschap die weinig dividend uitkeert en dat verdisconteert in lagere tarieven. De eerste komt in bovenstaande tabellen en grafieken negatiever in beeld dan de tweede, terwijl ze precies hetzelfde presteren. Een verschil is dat dividend naar de gemeente gaat en tariefsverlaging naar de burger.

Lijst geïnterviewde personen en deelnemers sessies

Interviews

Naam	Functie	Organisatie
Alfride Groenewold	Directeur	Area
Henk-Jan Wisselink	Financieel manager	Area
Bert Bouwmeester	Burgemeester afgevaardigde AVA Area	Gemeente Coevorden
Joop Brink	Wethouder, AB GGD	Gemeente Coevorden
Jeroen Huizing	Wethouder, AB RUD, opdrachtgever Area	Gemeente Coevorden
Bert Coelingh	Controller	GGD Drenthe
Karin Eeken	Directeur	GGD Drenthe
Marjan Heidekamp	Directeur	RUD Drenthe
Erik Quené	Teamleider vergunningen	RUD Drenthe

Aanwezigen Brown Paper sessie Coevorden

Naam	Functie	Organisatie
Arnoud de Vos	Raadslid	D66
Betty Hoogeveen	Raadslid	PvdA
Carel Horstmeier	Secretaris	Rekenkamercommissie
Derk ten Berge	Raadslid	BBC 2014
Dinie Kamping	Ambtenaar (GGD)	Gemeente Coevorden
Frank de Vries	Onderzoeker	StiBaBo
Hans Damen	Ambtenaar (Area)	Gemeente Coevorden
Harma Weggemans	Raadslid	BBC 2014
Henk Bouwers	Raadslid	Gemeentebelangen
Henk Gortmaker	Ambtenaar (RUD)	Gemeente Coevorden
Henriette Kramer	Raadslid	CDA
Irene Driehuis	Raadslid	PAC
Jan R. Lunsing	Onderzoeker	StiBaBo
Jeroen Kos	Lid	Rekenkamercommissie
Roel de Boer	Voorzitter	Rekenkamercommissie
Tineke Kuipers	Griffier	Gemeente Coevorden

Gebruikte afkortingen

AVA	Algemene Vergadering van Aandeelhouders
BOCE	Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen
Gemw	Gemeentewet
GGD	Gemeentelijke GezondheidsDienst
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GR	Gemeenschappelijke Regeling(en)
Grip	Grip op regionale samenwerking
HUP	Handhavings-UitvoeringsProgramma
P&C	Planning en Control
PPS	Privaat-Publieke Samenwerking
RKC	Rekenkamercommissie
RUD	Regionale UitvoeringsDienst
VRD	Veiligheidsregio Drenthe
VTD	Veilig Thuis Drenthe
Wgr	Wet Gemeenschappelijke Regelingen

Belangrijkste geraadpleegde documenten

Algemeen

Nico Broekema, Peter Castenmiller en Michiel Herweijer (augustus 2015): “Zeven lessen voor politiek gekozen controllers”, *TPC*, pp.10-15.

Denters, B. (2016/1): Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur, *Bestuurswetenschappen (70)*, maart, pp. 37-54.

Olsen, J.P. (2015/4): Democratic order, autonomy, and accountability, *Governance*, pp. 261-284.

Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (2014): *Overheidsbeleid*, Kluwer, Alphen aan de Rijn.

Ashby, W.R. (1956): *An introduction to cybernetics*, London.

RKC Sliedrecht (2016): *Verbonden partijen*, StBaBo, Groningen.

Waarstaatjegemeente.nl (website)

Coevorden

Advies B&W 7 juni 2016

AREA Reiniging, Toekomstscenario's, 2015

Brief 19-2-2015, Lysias Advies aan de aandeelhouders AREA

Checklist cyclische stukken gemeenschappelijke regelingen

Een kansrijk vooruitzicht, jaarverslag Area 2015

En nu de tonnage nog, De Haven: het regionaal Overslag Centrum Coevorden, rekenkamercommissie Coevorden, 2009

Interne notitie aansturing verbonden partijen, concept 18-3-2011

Jaarprogramma 2017, RUD Drenthe.

Jaarstukken 2012 GGD Drenthe

Jaarstukken 2014 GGD Drenthe

Kaderbrief 2018 GGD Drenthe

Kerngegevens GGD IJsselland 2016, brochure

Memorandum februari 2017 aan de raads werkgroep Grip op regionale Samenwerking

Motie 20-14, 11-11-2014, Grip op regionale samenwerking

Nota Verbonden Partijen

Programmabegroting 2015 en meerjarenraming 2-2018

Programmabegroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019

Programmabegroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020

Tussenevaluatie RUD Drenthe 2014-2015, Verbinden en loslaten, Assen, juni 2016

Van afval naar Grondstof in 2020, 13 december 2016.

Verslag Grip 1-3-2017

Visienotitie Afvalbeheer 2012

www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/nog-steeds-zorgen-over-veilig-thuis (website)