



Het hoofd van de gemeente zit achterin de bus

Verbonden Partijen bij de gemeente Hardenberg

Rekenkamercommissie Hardenberg
Postbus 500
7770 BA Hardenberg
T 14 0523



Inhoud

Leeswijzer	5
Samenvatting	6
1 Aanleiding en inleiding	8
1.1 <i>Verbonden partijen</i>	8
1.2 <i>Vraagstelling</i>	9
2 Conclusies en aanbevelingen	11
2.1 <i>Conclusies</i>	11
Korte vergelijking sturing verbonden partijen in de gemeenten Hardenberg en Coevorden	13
2.2 <i>Aanbevelingen</i>	14
a. De relatie tussen de verbonden partij en de raad	15
b. De relatie tussen de verbonden partij en de gemeente	16
c. De relatie tussen bestuurders en de raad	17
3 Bevindingen	19
3.1 <i>Controle en sturing</i>	19
3.2 <i>Informeren van de raad</i>	24
3.3 <i>Kaders stellen door de raad</i>	26
3.4 <i>Controle door de raad</i>	28
3.5 <i>Sturing van de verbonden partij</i>	30
3.6 <i>Meerwaarde en doelen van de onderzochte verbonden partijen</i>	31
3.7 <i>Concluderend</i>	33
4 Variatie in verbonden partijen	34
4.1 <i>Alternatieve arrangementen van verbonden partijen</i>	34
Overheids-NV	34
Wet gemeenschappelijke regeling	35
Kenmerken van arrangementen	36
4.2 <i>Bestuurlijke arrangementen</i>	37
Informeren	38
Wensen vaststellen	40
Samenwerken	41
Bijlagen	42
<i>Normenkader</i>	42
<i>Resultaten enquête</i>	44
<i>Waar staat je gemeente</i>	53
<i>Gebruikte afkortingen</i>	56
<i>Belangrijkste geraadpleegde documenten</i>	56

Leeswijzer

Voor u ligt het onderzoek naar sturing door de raad van verbonden partijen van de gemeente Hardenberg. Het document is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 1 bevat de aanleiding en vraagstelling van dit onderzoek. Ook vindt u hier het normenkader en een beschrijving van algemene problemen met verbonden partijen waarvoor raden overal in Nederland oplossingen zoeken. Daarna volgt hoofdstuk 2 met de conclusies en aanbevelingen. Dit kan zelfstandig worden gelezen, maar de onderbouwing voor de conclusies en aanbevelingen zijn te vinden in twee vervolghoofdstukken. In hoofdstuk 3 volgen de voor de gemeente specifieke bevindingen ten aanzien van de sturing van de verbonden partijen. Hier worden de deelvragen 1 tot en met 6 beantwoord. In het meer algemene hoofdstuk 4 tenslotte worden de deelvragen 7 en 8 besproken. Dit gaat over mogelijke vormen van verbonden partijen en of er alternatieven mogelijk zijn voor deze verbonden partijen. Aangezien het voor bestaande typen verbonden partijen niet voor de hand ligt om het te veranderen, volstaat een algemeen antwoord op deze vragen.

Tenslotte zijn enkele bijlagen toegevoegd. Hier vindt u de resultaten van de enquête die onder raadsleden is afgenomen, gegevens over enkele verbonden partijen, de lijst met geïnterviewde vertegenwoordigers van gemeenten of verbonden partijen en deelnemers aan de brown paper sessie. Tenslotte zijn er lijsten opgenomen met gebruikte afkortingen en de meest belangrijke geraadpleegde documenten.

Voorafgaand aan dit alles vindt u een korte samenvatting.

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 van de gemeenteraad op de verbonden partijen die zijn ingericht voor de uitvoering van taken van de GGD IJsselland, RUD IJsselland¹ en de afvalinzamelaar Rova NV. De eerste twee van de drie genoemde verbonden partijen zijn college-gemeenschappelijke regelingen en de laatste betreft een overheids-vennootschap. 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 altijd 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 hebben echter ook te maken met 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 het vaststellen van de begroting.

De keuze tussen wat uitvoerend is, en dus een bevoegdheid van het college, of wat beleid is en een bevoegdheid van de raad is, wordt gemaakt door het college of onder de verantwoordelijkheid van het college door ambtenaren en medewerkers van verbonden partijen. De interpretatie van wat uitvoerend is, wordt zoals bij veel gemeenten ook hier ruim genomen. Hierdoor krijgt de raad weinig keuzes voorgelegd, blijven problemen met verbonden partijen buiten zicht van de raad en voelt de raad zich te weinig eigenaar van de verbonden partijen.

In de aanbevelingen staan voorstellen die de gemeente Hardenberg kan benutten om dit te veranderen. De raad kan een selectie maken van die verbonden partijen waar hij de meeste zeggenschap over wil krijgen. Daarnaast zijn verbeteringen mogelijk in drie relaties: in de relatie raad-verbonden partij, de relatie gemeente-verbonden partij en de relatie tussen bestuurders en de raad.

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 er spelen. De raad

¹ Na 1 januari 2018 zal RUD IJsselland Omgevingsdienst IJsselland gaan heten.

kan ook contact zoeken met collega-raden die met dezelfde verbonden partij te maken hebben. Het college kan de raad uitnodigen tot het doen van uitspraken die vertegenwoordigers in een AB of AVA kunnen benutten bij besprekingen over beleidskeuzes en de verdediging van belangen van de gemeente Hardenberg. Ook kan de raad een grotere rol worden gegeven bij de wijzigingen in gemeentelijke regelingen die noodzakelijk worden door de komst van de Omgevingswet.

Het antwoord op de centrale vraag is dat de sturing niet zeer effectief is. De gemeenteraad zit achterin de bus. Vanaf die plek is er weinig zicht op waar de bus heen gaat.

1 Aanleiding en inleiding

De rekenkamercommissies van Hardenberg en Coevorden hebben gezamenlijk besloten onderzoek te doen naar de sturing van 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. 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.

Het blijkt in de praktijk dat raden van veel gemeenten stuiten op sturingsproblemen bij verbonden partijen. Het onderwerp staat hoog op de agenda van beide gemeenteraden. Zo heeft de raad in Coevorden al sinds 2014 hierover meerdere thema-avonden georganiseerd. Hij heeft ook de werkgroep Grip uit zijn eigen midden gevormd om meer ‘Grip op de Gemeenschappelijke Regelingen’ te krijgen. 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 onderzoek te starten met als hoofdvraag: *In hoeverre kunnen de gemeenten 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 met de vele hoofden en het probleem van de grens 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 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 meer diepgaande beschrijving paragraaf 3.1.

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

1.1 Verbonden partijen

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. De aanleiding voor de samenwerking kan verschillen. De rekenkamercommissies hebben er bij dit onderzoek voor 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. Een ander verschil tussen categorieën verbonden partijen is die van vrijwillige samenwerking en door het Rijk opgelegde

samenwerking. Dat laatste is een tamelijk recent fenomeen en onderstreept de neiging van het Rijk om gemeenten te zien als uitvoeringsinstanties van het Rijk.

1.2 Vraagstelling

De hoofdtaken van de raad zijn 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 en beleidsnota's vaststellen. 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. Scherpe kaderstelling kan in voorkomende gevallen zelfs de beperkte macht 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 Hardenberg, zich af hoe zij de sturing kunnen verbeteren. De rekenkamercommissies van beide gemeenten hebben daarom verzocht dit te onderzoeken. De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Hoe effectief is de controle en sturing van de gemeenteraad van Hardenberg op de verbonden partijen die zijn ingericht voor de uitvoering van taken van de GGD, RUD en afvalinzameling?

Deze vraag zal worden beantwoord aan de hand van een aantal 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 is in hoofdstuk 3 te vinden. De laatste twee deelvragen richten zich niet direct op de gemeente Hardenberg, maar hebben een meer theoretisch karakter. Ze gaan over alternatieve mogelijke arrangementen voor verbonden partijen en worden besproken in hoofdstuk 4.

2 Conclusies en aanbevelingen

De raad van Hardenberg heeft weinig inzicht in de verbonden partijen. Het zou als metafoor kunnen worden omschreven dat de raad als hoofd van de gemeente achterin de bus zit. Daar kan het comfortabel zijn, maar het zicht op de weg is er zeer beperkt. Het contact met de bestuurder is moeilijk en daardoor is de invloed op het stuur beperkt – waarbij het overigens niet de bedoeling is dat de raad het spreekwoordelijke stuur overneemt. Aan het stuur zit de directeur van de verbonden partij en de raad kijkt naar de ruggen van de rondom de bestuurder zittende vertegenwoordigers van de colleges van de betrokken gemeenten en de ambtenaren die de colleges bijstaan.

De oorzaak van de plaatsing van de raad wordt kort beschreven in paragraaf 2.1. De achterliggende bevindingen zijn te vinden in hoofdstuk 3. In paragraaf 2.2 volgen aanbevelingen die kunnen helpen om de raad een positie dicht bij de chauffeur te geven.

2.1 Conclusies

De raad van Hardenberg ondervindt een aantal knelpunten met de sturing op verbonden partijen. In de eerste plaats zien we dat de raad moeilijk grip krijgt op het logische bestuurlijke verkeer tussen het college en de betrokken verbonden partij. De positiebepaling van de gemeente Hardenberg binnen het bestuur van de betrokken gemeenschappelijke regeling of ten opzichte van de directie van de betreffende vennootschap 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 strategische en/of beleidsmatige keuzes is hierdoor beperkt en hangt vooral af van de wijze waarop de betrokken bestuurders hun actieve informatieplicht (art. 169 lid 4 Gemeenw.) vervullen.

De invulling van de actieve informatieplicht wordt bepaald door de grens tussen wat uitvoerend is en wat beleidsmatig is. Het college trekt de grens tussen datgene wat uitvoerend is, en dus onder de verantwoordelijkheid van het college valt, ruim ten koste van wat inhoudelijk is en wat dus met de raad moet worden gecommuniceerd. Dit ontspruit niet uit onwil van het college, maar is een gevolg van de heersende cultuur bij ambtenaren en medewerkers van verbonden partijen. Bij besluiten die in een intergemeentelijk overleg met betrekking tot een verbonden partij worden genomen, wordt de vraag vaak niet gesteld of dat besluit aan de raad moet worden voorgelegd of op zijn minst aan de raad moet worden medegedeeld. Hierdoor onthoudt het college zich ook van de mogelijkheid successen met de raad te delen of steun in de vorm van moties van de raad te verkrijgen voor het bereiken van bepaalde doelen bij AVA of AB vergaderingen.

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 haar

taak nodig heeft. Immers, het college kan de plicht niet vervullen als het niet door de verbonden partijen wordt geïnformeerd.

Complicerende factor in dit verband is dat de wetgever niet alleen voorschrijft dat gemeenten op het terrein van publieke gezondheid (GGD) en bij vergunningverlening en -handhaving (RUD) intergemeentelijke samenwerking voorschrijft, maar ook steeds nauwkeuriger lijkt te willen bepalen hoe deze samenwerking invulling moet krijgen. Dit maakt de speelruimte voor deelnemende gemeenten en daarmee ook van de raad zelf minder groot.

De GGD IJsselland biedt met de brochure Kerngegevens een goed voorbeeld hoe in vier A4-tjes raadsleden globale informatie kunnen krijgen over een bepaalde verbonden partij. In deze brochure zijn de activiteiten die de GGD voor Hardenberg in beeld gebracht en is de financiële bijdrage van Hardenberg inzichtelijk gemaakt. Voor diegenen die naar aanleiding van de brochure meer informatie wensen, wordt er verwezen naar websites die nog meer informatie bevatten. De brochure wel nog soberder kunnen worden uitgevoerd door de vele foto's weg te laten.

Een volgende conclusie is dat de raad weinig zicht heeft op wat we hier maar 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. De raad staat op zekere afstand hiervan. Dat is wellicht onvermijdelijk maar ook wel kwetsbaar. Het zorgt in elk geval voor een zeker gevoel van 'afstand'. Dit gegeven verklaart wellicht waarom gemeenteraden over het algemeen stevig 'op het vinkentouw' zitten als financiële vraagstukken aan de orde zijn. Ook dit gegeven doet afbreuk aan het gevoel van 'eigenaarschap'.

We hebben in algemene zin kunnen vaststellen dat de raad met behulp van de reguliere instrumenten die voortvloeien uit de P&C-cyclus correct en juist betrokken is bij de verbonden partijen. De introductie van de zogeheten 'kaderbrief' dwingt de besturen van een gemeenschappelijke regeling in elk geval om op hoofdlijnen de deelnemers te informeren over de financiële situatie van de organisatie en over aanstaande beleidskwesties.

De meest effectieve sturing door de raad gebeurt via beleidsnotities. De raad is uiteraard hierbij betrokken omdat de raad deze notities vaststelt. Deze notities vormen voor de gemeente een belangrijk ijkpunt bij de positiebepaling binnen het betrokken samenwerkingsverband. In het onderzoek is vastgesteld dat de gemeente bij de opstelling van de bedoelde notities stevig 'leunt' op de kennis en expertise die binnen het samenwerkingsverband aanwezig is. Hoe deze uitwisseling van kennis gestalte krijgt, blijft aan het zicht van de raad van Hardenberg nogal onttrokken. Ook is niet altijd even helder welke inhoudelijke marges er zijn.

De positie van de raad richting de NV Rova is complexer. De zojuist beschreven gereguleerde 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 stuurt hier indirect. Er is een opvallende discrepantie waargenomen tussen de wijze waarop de raad van Hardenberg betrokken is bij Rova, het beleid rondom afvalinzameling en -verwerking enerzijds en de 'beoordeling' van Rova anderzijds. De raad lijkt Rova uitsluitend te willen 'afrekenen' op de financiële gevolgen van haar werkzaamheden voor de afvalstoffenheffing die de gemeente Hardenberg heeft, of op de hoogte van de dividenduitkering. Dat er een onlosmakelijk verband is tussen bedrijfsvoering, de efficiëntie van het afvalbeleid en de kosten daarvan blijft daarmee sterk onderbelicht.

Korte vergelijking sturing verbonden partijen in de gemeenten Hardenberg en Coevorden

De sturing van 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 1.4 worden benoemd, doen zich ook hier voor. Dit blijkt ook uit de praktijkvoorbeelden die in beide gemeenten zijn onderzocht.

Er zijn natuurlijk wel kleine verschillen. Eén verschil is dat in Coevorden door de raad al langere tijd gezocht wordt naar de verbetering van de sturing van verbonden partijen. Dit heeft onder meer geresulteerd in het instellen van de werkgroep Grip op Regionale Samenwerking, kortweg Grip. Deze werkgroep heeft onder meer een Checklist cyclische stukken gemeenschappelijke regelingen opgesteld. In de praktijk blijkt deze checklist niet prettig te werken, doordat de lijst te gedetailleerd is. Een vereenvoudiging kan helpen. Een tweede tekortkoming van de checklist is dat het de formele weg benadrukt.

De werkgroep Grip is in de valkuil gestapt dat ze zich de vraag heeft gesteld of de raad wel de informatie krijgt die hem toekomt. Dat leidt bijna automatisch tot een nauwkeurige zoektocht naar wat de verplichte stappen zijn bij de invulling van de P&C cyclus. Dit heeft geleid tot een zeer uitgebreide checklist waarin te vinden is welke informatie de raad volgens de wet moet krijgen, maar dat is niet de informatie die de raad nodig heeft voor haar werkzaamheden.

De vraag die een werkgroep zich zou moeten stellen is welke informatie de raad nodig heeft. Dat leidt tot een zoektocht naar kaders voor de inhoud van de stukken die verbonden partijen aan de raad moeten sturen en eventueel een zoektocht naar aanvullende documenten die de raad kunnen helpen bij de uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende taken.

Hardenberg kan deze ervaring uit Coevorden benutten door, als ze al een checklist opstelt, te kiezen voor een meer eenvoudige 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. Deze variant kan dus opnieuw worden ingezet, mits het Rijk dat toelaat.

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. Er is behoefte aan 1) een helder overzicht over wat elke verbonden partij voor elke gemeenten doet en 2) wat de

keuze momenten en mogelijkheden zijn voor de raad. Het belangrijkste sturingsmiddel is de nota, waarin de raad speerpunten kan formuleren die het college richting geven bij het aansturen van de raden.

Een voorbeeld hoe de raad een helder overzicht kan krijgen over een verbonden partij is de brochure Kernegegevens 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. De brochure zou nog wel iets soberder kunnen bijvoorbeeld door de negen foto's weg te laten.

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 wel één speerpunt te benoemen: in dit geval het bevorderen dat de levensverwachting van de inwoners van de gemeente stijgt en daardoor dichterbij het landelijk gemiddelde komt.

Zoals aangegeven, de gemeenteraden van Coevorden en Hardenberg kunnen op details wel iets van elkaar leren, maar blijken verder op vergelijkbare wijze te kampen met de sturing van 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 het college kan meer samenwerking zoeken met de raad om sterker te staan bij vergaderingen van een AB, DB of AVA.

2.2 Aanbevelingen

De gemeenteraad van Hardenberg stelt zo nu en dan de positie van verbonden partijen aan de orde. Van structurele aandacht is echter geen sprake. Dat doet geen recht aan de toenemende betekenis en invloed van verbonden partijen als de GGD en de RUD IJsselland. Het is duidelijk geworden dat de gemeente Hardenberg met tegenzin afscheid heeft moeten nemen van de netwerkorganisatie die de RUD IJsselland tot voor kort was. De gemeente is op last van de staatssecretaris gedwongen toegetreden tot de gemeenschappelijke regeling. Dat gegeven ligt in volle omvang op tafel en dwingt raad en college eens te meer om de betekenis van de RUD voor de gemeente Hardenberg duidelijk te maken. Het is voor de gemeente duidelijk dat samenwerking met andere gemeenten in het huidige bestuurlijke bestel noodzakelijk en onvermijdelijk is. Dergelijke vormen van samenwerking hebben niet louter voordelen. De lokale gemeenschap betaalt ook een prijs en de raad van Hardenberg betaalt daar aan mee.

1. Maak een selectie van meest belangrijke verbonden partijen en focus de aandacht daarop

Het is van belang dat de raad van Hardenberg zich 'eigenaar' voelt van de betrokken samenwerkingsvormen. Dat eigenaarschap kan op verschillende manieren vorm en inhoud krijgen. Hierbij speelt de identiteit van de betrokken verbonden partij een rol. Het is verstandig om tot een specifieke selectie te komen van "meest" verbonden partijen. Deze zouden in aandacht, behandeling en rapportage een bijzondere positie moeten innemen.

2. Houd rekening met de komst van de Omgevingswet

De komst van de Omgevingswet zal nogal wat betekenen voor de GGD, RUD en de Veiligheidsregio. Zorg ervoor dat de raad in een vroeg stadium

meegenomen wordt en meebeslist over de wijze waarop dit in de regio IJsselland zal worden ingericht.

De wijze waarop de raad zicht krijgt en houdt op het functioneren kan vanuit verschillende relaties worden beschreven (zie ook figuur 1, p. 20). In dit verband kunnen worden onderscheiden:

- a. De relatie tussen de verbonden partij en de raad als hoofddorgaan van de gemeente
- b. De relatie tussen de verbonden partij en de gemeente zelf
- c. De relatie tussen de vertegenwoordigers/bestuurders van de gemeente en de raad

De aanbevelingen hebben betrekking op elk van deze relaties.

a. De relatie tussen de verbonden partij en de raad

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

De raad heeft veel minder inzicht in wat een specifieke verbonden partij doet dan het college en de medewerkers van de verbonden partij zich kunnen voorstellen. Een kort overzicht van taken, kosten van die taken in fte's en euro's, en een organogram kan de raad een voor haar snel te raadplegen overzicht geven over waar welke verbonden partij toe dient. Een dergelijk overzicht kan periodiek worden geactualiseerd.

Een voorbeeld hoe het kan wordt door de GGD IJsselland geleverd in de vorm van de brochure Kerngegevens 2016.

4. Maak een checklist Cyclische Stukken Gemeenschappelijke Regelingen

De raad van Hardenberg kan besluiten te werken met een zogeheten 'checklist' die gebruikt kan worden om de werkwijzen en werkzaamheden van verbonden partijen voortdurend in beeld te krijgen en te houden. Het verdient in dit verband aanbeveling de door de raad van Coevorden ontwikkelde checklist in vereenvoudigde vorm te gebruiken.

Stel, bij het opstellen van deze checklist, niet de vraag 'welke stukken moet de raad wanneer krijgen', maar de vraag 'welke informatie heeft de raad wanneer nodig'. Het gaat niet om het stuk, maar om de inhoud en leesbaarheid van het stuk.

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

Er is een nauw verband tussen tal van verbonden partijen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de inhoudelijke relatie tussen de Veiligheidsregio, de GGD en de RUD. Die wederzijdse afhankelijkheid wordt in de toekomst, bijvoorbeeld door de komst van de Omgevingswet, eerder sterker dan zwakker.

De raad kan aan positie winnen door deze verbonden partijen periodiek gezamenlijk uit te nodigen en te bevragen op beleidsinhoudelijke thema's. Een dergelijk moment kan ten minste eenmaal en wellicht tweemaal per jaar gestalte worden gegeven in een bijzondere 'avond van verbonden partijen'. De inzet van de raad op deze avond vraagt wel stevige voorbereiding.

b. De relatie tussen de verbonden partij en de gemeente

De gemeente is één en ondeelbaar richting de verbonden partij. Er is in dit opzicht geen wezenlijk onderscheid tussen het belang van het college en dat van de raad. Die belangen vallen samen.

6. Stel de meerwaarde van de meest belangrijke deelnemingen aan verbonden partijen vast

Er is meerwaarde te genereren door op gemeentelijk niveau periodiek vast te stellen welke meerwaarde deelneming in/aan de gemeenschappelijke regeling, of rechtspersoon heeft. Deze discussie is een zaak van college en raad onderling. De discussie kan richting geven aan het opstellen van beleidsnota's of aan de inbreng van het college binnen een AB of AVA.

7. Verzoek verbonden partijen in kaderbrieven hun inhoudelijke keuzes (prioriteiten) helder te beschrijven en de relatie daarvan met wensen van gemeenten aan te geven

Het belangrijkste doel van kaderbrieven is dat verbonden partijen erin aangeven wat zij tegen welke kosten van plan zijn om het jaar erop te doen. Daar zitten keuzes achter. Die keuzes moeten stoelen op beleidsnota's en wensen van afzonderlijke gemeenten.

Door de verbonden partijen te vragen de gemaakte keuzes te expliciteren, wordt het voor raden mogelijk om te controleren of hun wensen worden gehonoreerd.

8. 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.

9. Zoek als raad contact met raden van omliggende gemeenten

Er is tevens meerwaarde te genereren door ‘samen op te trekken’ met omliggende gemeenten richting de verbonden partijen. Dat kan bijdragen aan verbetering of verheldering van de positie. Voor de gemeente Hardenberg zou dat gestalte kunnen krijgen in bijeenkomsten met drie of vier gemeenten, bijvoorbeeld Hardenberg-Ommen-Dalfsen en eventueel een vierde.

c. De relatie tussen bestuurders en de raad

10. Laat samenvattingen van raadsstukken opstellen

Laat bij stukken van verbonden partijen die aan de raad worden gezonden samenvattingen maken met daarin op hoofdlijnen de rol en betekenis van verbonden partijen. De samenvatting moet in ieder geval de belangrijkste beslispunten bevatten. Eventueel kan daarin worden verwezen naar het hoofddocument.

11. Verzoek om mondeling verslag van AB-vergaderingen en relevante vergaderingen bij overheids-NV's

Verzoek het college om van elke AB kort mondeling verslag te doen in de raad. Het college voert de actieve informatieplicht correct uit. Het college zou zijn rol overtuigender invullen als niet alleen de verslagen en bijbehorende stukken van AB-vergaderingen aan de raad zouden worden verstrekt, maar het college ook mondeling verslag doet. In dat overleg kan het college zijn successen tonen en ook aangeven wanneer en waarom de gemeente Hardenberg zich moet schikken in het samenwerkingsverband.

12. Benut de raad als achterban

Het college moet bij contractonderhandelingen met een NV of bij onderhandelingen binnen een AB 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 substantieel als het aan kan geven dat bepaalde uitkomsten niet verkoopbaar of uit te leggen zijn aan de raad. De raad kan in samenspel met het college zijn standpunt vastleggen in moties, maar moet daartoe de kans hebben. Hiervoor is een goede informatiepositie van de raad noodzakelijk.

13. De raad moet een rol nemen bij de wijzigingen van verbonden partij die noodzakelijk zijn door de Omgevingswet

De raad moet in positie worden gebracht om bij de wijzigingen in verbonden partijen als gevolg van de Omgevingswet invloed uit te oefenen.

De wijziging van netwerkorganisatie naar gemeenschappelijke regeling bood de raad een kans die hij niet heeft benut. Met de komst van de Omgevingswet is er een nieuwe kans om invloed uit te oefenen hoe de informatievoorziening en invloed door de raad zal worden ingericht.

Hierbij kan ook in lijn met aanbeveling 9 contact worden gelegd met (een beperkt aantal) raden die in hetzelfde verband geconfronteerd worden met de wijzigingen van de Omgevingswet.

3 Bevindingen

Hier worden de bevindingen van het onderzoek besproken aan de hand van de deelvragen uit de paragraaf 1.2 en het normenkader in de bijlage op pagina 42.

3.1 Controle en sturing

Een verbonden partij is een organisatie waarin de gemeente bestuurlijk deelneemt en ook een (risicodragend) financieel belang heeft en die één of meer bepaalde belangen van de gemeente 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 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
		GGD Drenthe GGD Regio IJsselland RUD Drenthe RUD IJsselland
	Privaatrechtelijk	Verenigingen
		Stichtingen
		Vennootschappen
		N.V. Area Reiniging Rova Holding

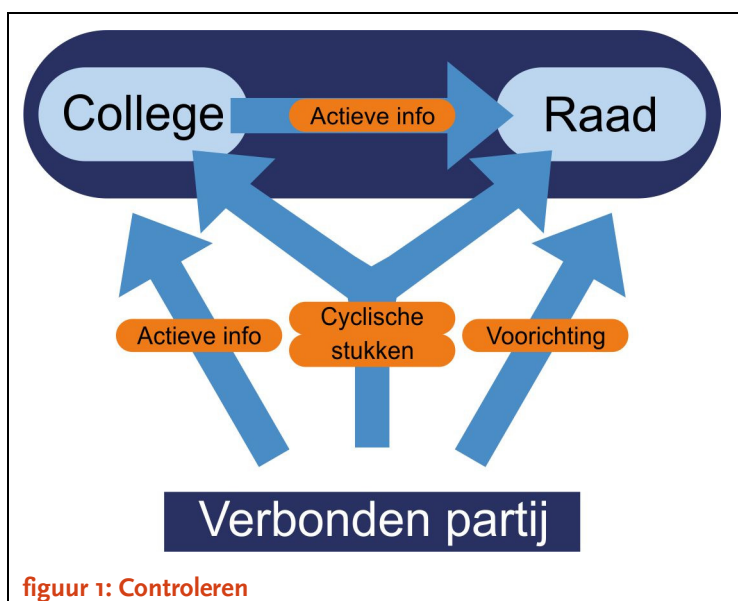
Publiekrechtelijke verbonden partijen zijn verbonden partijen die op grond van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr) tot stand zijn gebracht. Voor de aansturing is het van belang dat de Wgr eist dat er een algemeen bestuur (AB) is en een dagelijks bestuur (DB). Een Gemeenschappelijke Regeling is meestal of een regeling die is getroffen door de raad of een regeling die is getroffen door de colleges van burgemeesters en wethouders. In het eerste geval kiest de raad vertegenwoordigers uit zijn midden of uit het college, terwijl in het tweede geval alleen vertegenwoordigers uit het college in het AB kunnen worden gekozen. In de praktijk worden steeds vaker in beide gevallen uitsluitend leden van de colleges gekozen in het AB.

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.

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

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.³ 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 overheids-vennootschap en dus van een verbonden partij. Hier is een Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) waar de aandeelhouders naar rato van het aantal aandelen dat de aandeelhouders bezitten stemrecht hebben. Bij een overheids-vennootschap wordt de gemeente in de regel vertegenwoordigd door een wethouder of de burgemeester. De AVA stelt de Raad van Bestuur (RvB) aan. Ook stelt de AVA vaak een Raad van Commissarissen (RvC) aan die toezicht houdt op het functioneren van de RvB.



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.

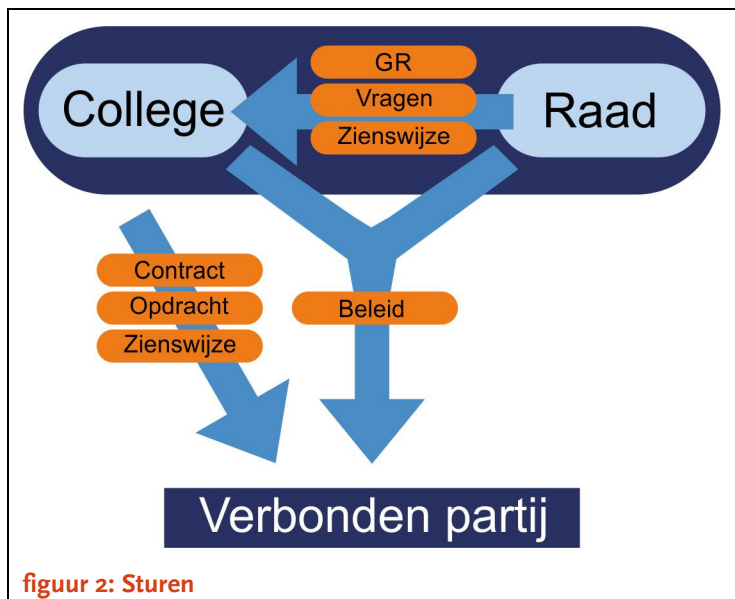
De formele lijnen worden in figuur 1 en figuur 2 geschetst. In figuur 1 is verbeeld hoe de raad wordt geïnformeerd, waardoor het voor de raad mogelijk moet zijn de controlerende taak in te vullen en in

figuur 2 wordt geschetst hoe de raad met de verkregen informatie de verbonden partij stuurt.

De cyclische stukken vormen de belangrijkste informatiebron. Die 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

³ De RUD IJsselland is op dit moment nog geen Gemeenschappelijke Regeling, maar een netwerkorganisatie. Hierover meer in hoofdstuk 3.*

verbonden partijen voorzien in voorlichting of meewerken aan voorlichting direct aan de raad.



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 vertaald. Het college moet in het AB de

belangen van de gemeente behartigen. 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 is 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 waarin 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 anders regelt. 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, aan 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 Hardenberg en Coevorden (zie p. 42 en verder), hebben leden van de gemeenteraad het gevoel dat ze weinig tot geen grip hebben op de verbonden partijen. Dit heeft vaak 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))⁴ ontstaat doordat één verbonden partij door meerdere gemeenteraden moet worden aangestuurd. Om vele hoofden gelijkluidend 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

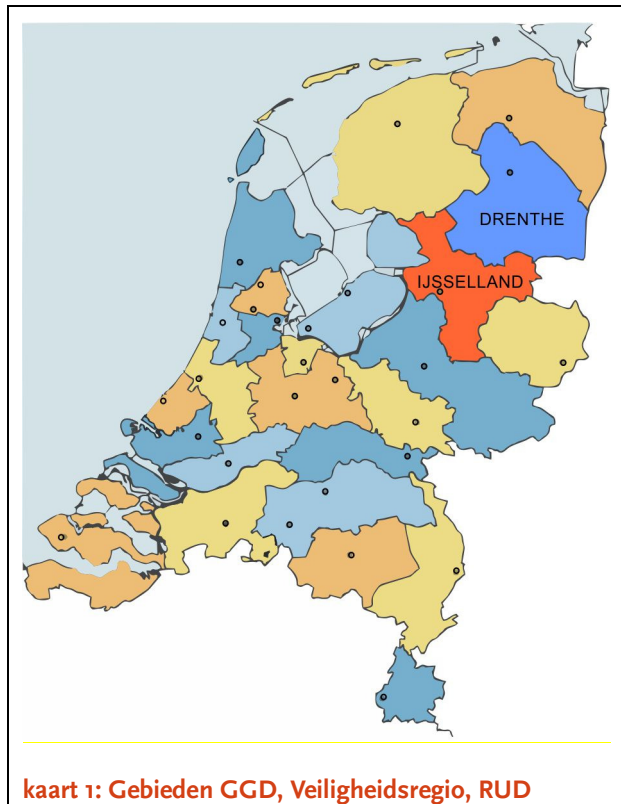
⁴ Omdat het hier gaat om sturing, moet de metafoor 'many hands' van Olsen vertaald worden door vele hoofden. In het Nederlands maken vele handen licht werk, maar dat is alleen het geval als de daarbij horende vele hoofden, de handen wel dezelfde kant op sturen.

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 soms meer loyaal zijn aan de eigen organisatie 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 gemeenten 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, 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 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 Hardenberg. De wijze waarop gereageerd wordt op deze problemen kan wel per gemeente verschillen. 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.

3.2 Informeren van de raad

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

Uit de enquête die onder raadsleden is gehouden, blijkt dat de raadsleden het gevoel hebben dat ze vaak maar net op tijd en soms zelfs te laat worden geïnformeerd (p. 42). De informatie die de raad krijgt wordt ervaren als relevant, over het algemeen tijdig en voor zover de raad kan nagaan als compleet, maar tegelijk bestaat er een sterk gevoel dat de hoeveelheid verkregen informatie aan de magere kant is. Correct, maar niet ruimhartig.

Tijdens de brown papersessie is zowel bij de GGD als bij de RUD de tekst 'wat doen ze allemaal?' opgeschreven. Er is wel enig beeld waarvoor deze organisaties in het leven zijn geroepen, maar het overzicht van alle activiteiten ontbreekt bij raadsleden. Dat is verontrustend omdat de raad wordt geacht kaders te stellen en dus overzicht moet hebben over wat de verbonden partijen voor Hardenberg betekenen.

De GGD IJsselland biedt wel meer informatie. Zij heeft een informatiebijeenkomst aangeboden aan de raadsleden van alle IJsselland-gemeenten, maar die afgelast vanwege het gebrek aan aanmeldingen. Deze bijeenkomst zou gehouden worden in Zwolle. Uit de raad van Hardenberg waren er geen aanmeldingen voor deze bijeenkomst. Dit had te maken met de afstand en de verwachte bruikbaarheid van de informatie. De kosten in tijd werden hoger geschat dan de baten in extra informatie. Eerdere ervaringen van dergelijke bijeenkomsten was dat het vooral ging om zenden.

De GGD IJsselland heeft een prachtige brochure *Vernieuwing vanuit basistaken, bestuursagenda 2015-2017* laten drukken. Hierin worden de vier pijlers en de rollen van de GGD beschreven alsmede de twee ambities: vertrouwde adviseur en het moderniseren van de Governance. Het is tekenend dat in dit document voor de raad, die als hoofd van de gemeente toch een rol zou moeten hebben bij het bepalen van de ambities en een op zijn minst indirecte rol in het bestuur, het woord gemeenteraden niet één keer wordt genoemd. De GGD richt zich met deze brochure op de leden van het AB en dus op de colleges van de aangesloten gemeenten.

De brochure Kerngegevens GGD IJsselland 2016 biedt een bruikbaar overzicht van datgene wat de GGD voor de gemeente Hardenberg doet. Hierin staan bovendien cijfers die vergeleken kunnen worden met de totalen van IJsselland. Ook worden er links aangeboden naar sites die raadsleden zouden kunnen gebruiken om extra informatie te halen. Tijdens gesprekken met raadsleden werden de onderzoekers niet gewezen op het bestaan van deze brochure, zodat het waarschijnlijk is dat de bekendheid van de brochure te gering is.

Dit betekent dat de GGD formeel juist handelt en het college formeel correct de raad informeert, maar, om het vriendelijk te stellen, de raad niet overlaadt met informatie.

De raad krijgt ook bij de RUD en Rova de juiste informatie tijdig. Ook hier is er een beeld dat er formeel weinig valt af te dingen op wat het college en de verbonden partijen presteren, maar blijft het voor de raad moeilijk om inzicht te krijgen in wat de organisaties doen. Rova zamelt afval in, dat is uiteraard duidelijk, maar het was niet helemaal duidelijk of dit al dan niet efficiënt gebeurt.

Het college houdt zich aan de vereisten van de actieve informatieplicht. Het richt zich daarbij vooral op informatie waarbij het budgetrecht van de raad in het geding is. Een gevaar voor deze keuze is dat zaken waarbij het budgetrecht indirect beïnvloed wordt wel eens over het hoofd worden gezien. Als bijvoorbeeld in het AB keuzes worden gemaakt bij de uitvoering van beleid, kan dat op langere termijn gevolgen hebben voor de kosten of baten van een verbonden partij. Het is een gevolg van het feit, dat bij de bepaling of iets beleid dan wel uitvoering is, dit door het college bij voorkeur als uitvoering wordt opgevat. Een nadeel van deze wijze van informeren van de raad is dat het college kansen laat voorbijgaan om positieve ontwikkelingen te melden of negatieve ontwikkelingen die later gevolgen hebben, vroegtijdig te melden zodat de raad de kans heeft de ontwikkelingen te kunnen zien aankomen.

	Bevinding	Conclusie
a. Er zijn afspraken gemaakt over (periodiek) te leveren informatie;	Alleen de wettelijke afspraken	Voldoende
b. De te leveren informatie wordt volgens afspraak tijdig aangeleverd;	Het is tijdig, maar naar het gevoel van de meerderheid van de raad wel vaak net op tijd	Matig
c. Het college handelt conform de actieve informatieplicht	Er wordt naar gehandeld maar het zou wat ruimhartiger kunnen zijn	Matig
d. Er wordt voorzien in tussentijdse voorlichting door het college en/of de verbonden partij	Juist, maar voorlichting-bijeenkomsten die bijvoorbeeld in Zwolle worden georganiseerd, trekken weinig raadsleden uit Hardenberg	Matig

3.3 Kaders stellen door de raad

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

De sturing van de verbonden partij heeft een plaats binnen de P&C-cyclus van de gemeente. Volgens art. 34b Wgr zendt *‘Het dagelijks bestuur van (...) (de verbonden partij, red.) (...) 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.’* Dat betekent voor verbonden partijen dat zeer vroeg al een indicatie moet worden gegeven wat zij het jaar erop gaan doen. De voorbereidingen van de begroting beginnen hierdoor veertien maanden voorafgaand aan het begrotingsjaar. Deze informatie kan worden verwerkt in de voorjaarsstukken en in de begroting die in het najaar zal worden aangenomen. De wetgever beoogde hiermee dat de raad de begroting van de verbonden partij nog zou kunnen beïnvloeden, maar in de praktijk betekent het vooral dat de raad inzicht krijgt in een zeer globale, bijna lange termijn begroting die in de loop van dat jaar nog zal worden aangepast als reactie op meer recente ontwikkelingen. Een deel van deze ontwikkelingen zou kunnen bestaan uit het handelen van raden van andere gemeenten. Het vroege tijdstip is bedoeld om raden de kans te geven om invloed uit te oefenen op het beleid van de verbonden partij. Als, bijvoorbeeld, andere raden proberen bezuinigingen af te dwingen via hun begroting, kan dat leiden tot wijzigingen in de begroting van de GR en dat kan weer gevolgen hebben op wat de GR voor alle gemeenten kan doen.

De GGD IJsselland is zich ervan bewust dat de formele weg van invloed via zienswijzen niet bijzonder effectief is. Dit stuit op wat in paragraaf 3.1 het vele hoofdenprobleem is genoemd. Een zienswijze die door één gemeente is ingediend, zal zelden tot nooit de steun van de meerderheid in het AB verwerven. Het is beter om een nota Gezondheidsbeleid op te stellen. Hiermee kan het college in het AB of direct als opdrachtgever van de GGD de GGD opdragen bepaalde taken op te pakken of bepaalde prioriteiten aan te geven. De gemeente Hardenberg heeft in Gezond en

Vitaal het gezondheidsbeleid voor 2014-2015 vastgelegd. De opvolger hiervan is de nota Samen Gezond in Hardenberg, lokaal gezondheidsbeleid 2016-2019. Hierin worden vijf speerpunten benoemd. Dit zijn 1) een integrale aanpak voor gezondheidsbevordering, 2) inzicht verbeteren in de gezondheidssituatie van onze inwoners, 3) stimuleren van een gezonde leefomgeving, 4) actieve en gezonde leefstijl voor jongeren en 5) meer inzet op preventieve ouderenzorg. Deze speerpunten zijn zo breed, dat het de GGD veel ruimte biedt om zelf beleid te formuleren. Met enige creativiteit is bijna alles onder deze vijf punten te scharen. Zo blijkt bijvoorbeeld cultuur te vallen onder het stimuleren van een gezonde leefomgeving. Met andere woorden, de kaders zijn zo breed geformuleerd dat er nauwelijks sprake is van enige sturing. Het zou meer in overeenstemming met de werkelijkheid zijn om niet te spreken van speerpunten, maar van gekozen beleidsterreinen waar de nota betrekking op heeft.

Ook bij Rova geldt dat er beperkte ruimte is om eigen lokaal beleid te formuleren. Wel heeft de raad besloten om fase 2 van omgekeerd inzamelen uit te stellen. Ook maakt de gemeente Hardenberg niet gebruik van alles wat Rova aanbiedt.

De RUD zit momenteel in een overgang van een netwerk-organisatie naar een RUD in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Dit is opgedragen door het Rijk en wordt uitgevoerd, maar niet gedragen, door het college of de ambtelijke organisatie. De vrees bestaat dat de RUD op afstand van de gemeente komt te staan en daardoor niet alleen duurder wordt, maar ook minder rekening houdt met de lokale situatie. De RUD IJsselland wordt gehuisvest in Zwolle. Er zijn geen plannen om, zoals wel in Drenthe gebeurt, vertegenwoordigers van RUD IJsselland een deel van hun tijd vanuit de diverse gemeentekantoren te laten werken.

De gemeenteraad heeft geen beeld geschetst hoe zij de RUD IJsselland wil zien ingericht. Dit is betreurenswaardig, omdat juist de oprichtingsfase van een verbonden partij de belangrijkste gelegenheid is waarbij de raad invloed kan uitoefenen op de positie die de gemeenteraad later kunnen benutten. Er zou bijvoorbeeld kunnen worden vastgelegd dat bij het vastleggen van prioriteiten de raden van de aangesloten gemeenten moeten worden betrokken.

Bij de ambtelijke organisatie van de gemeente bestaat overigens de indruk dat de raad ook niet veel meer wil weten. Dit wordt gebaseerd op het feit dat op informatiebijeenkomsten door raadsleden weinig vragen worden gesteld. Het niet stellen van vragen wordt echter vooral veroorzaakt, doordat raadsleden beperkt inzicht hebben in wat raadsleden van de RUD zouden kunnen willen weten. Raadsleden voelen zich onvoldoende thuis in de materie om te weten wat voor hen van belang kan zijn.

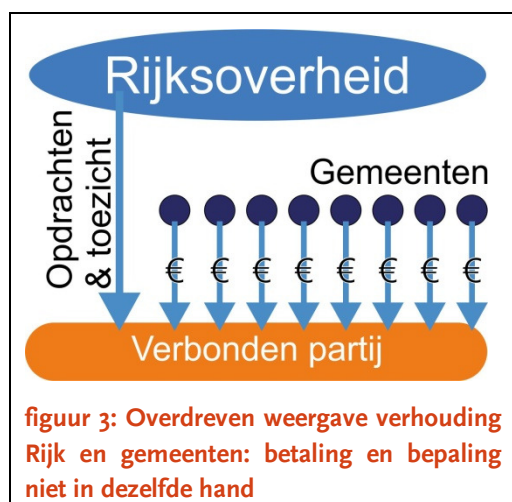
Overigens zal de RUD door de komst van de nieuwe Omgevingswet wellicht opnieuw moeten worden gereorganiseerd. In ieder geval zal vanaf 1 januari 2018 de term RUD verdwijnen en zal de organisatie Omgevingsdienst IJsselland gaan heten. Eventuele reorganisaties bieden nieuwe kansen voor de raad, mits ze de discussie hierover vroegtijdig start.

	Bevinding	Conclusie
a. De raad krijgt de relevante informatie tijdig, minstens één week voorafgaand aan vergaderingen	Correct	Voldoende
b. Er is ruimte om kaders van de verbonden partij aan te passen aan gewijzigde wensen van de raad	De ruimte is beperkt en de raad maakt er spaarzaam gebruik van, de raad is bewust van de beperkte impact van zienswijzen, maar zou de impact van nota's op verbonden partijen beter kunnen waarderen	Mager

3.4 Controle door de raad

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

De raad beschikt beperkt over de mogelijkheden achteraf te controleren en vervolgens bij te sturen. Een deel van de sturing begint bij de eisen die de wetgever aan verschillende verbonden partijen heeft opgedragen. Dit is in het bijzonder het geval bij de RUD en bij de GGD. De oprichting van de RUD is een reactie op de problemen bij de handhaving op milieuwetgeving. Onvoldoende handhaving heeft volgens de commissie Mans (De tijd is rijp, 2008) geleid tot een ernstig handhavingstekort. Dit tekort zou door middel van schaalvergroting moeten worden verbeterd. Ook op het gebied van de gezondheidszorg zijn er diverse incidenten die direct of indirect geleid hebben tot meer landelijke kwaliteitseisen waarbij vervolgens via toezichthouders wordt gecontroleerd of de instellingen aan de eisen voldoen. Zelfs bij de afvalverwerking worden gemeenten gestimuleerd om landelijke doelstellingen te halen.



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 geleverd (figuur 3). Er is geen financiële rem bij degene die het takenpakket bedenkt en geen inhoudelijke rem bij degene die wil bezuinigen. Als

niet wordt opgelet zal de verbonden partij geconfronteerd worden met steeds meer taken en steeds minder financiën, waardoor de organisatie onder grote druk komt te staan als zij er niet in slaagt voldoende efficiencywinst te boeken.

De verliezer is de ontvanger van de diensten van de verbonden partij: de burger die zorg behoeft of de burger die in de omgeving van de vergunning-aanvrager woont.

Om dit te voorkomen is het van belang dat de gemeenteraad in het belang van haar inwoners handelt en er op toeziet dat de verbonden partijen voldoende gefinancierd worden om de publieke zaak te behartigen.

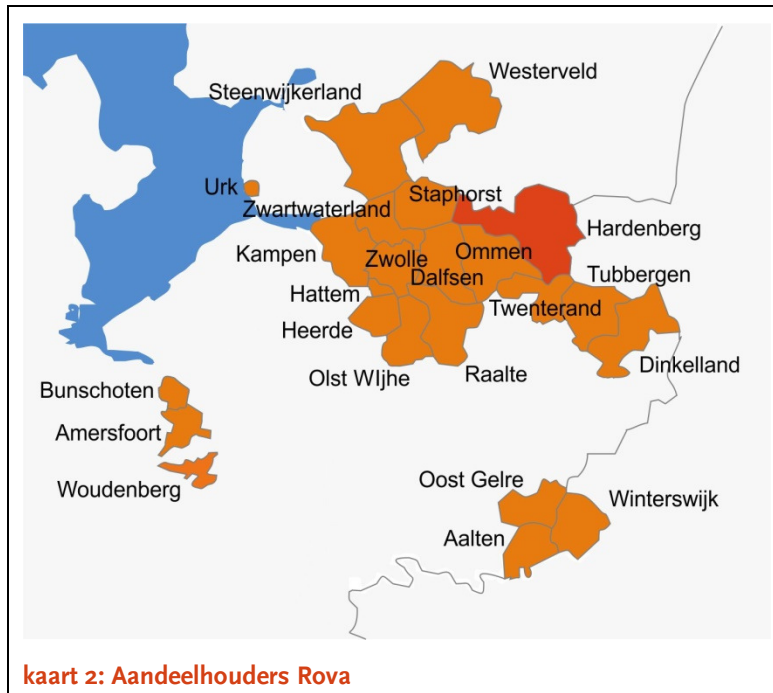
Het is overigens na het verkrijgen van informatie niet eenvoudig om een verbonden partij achteraf bij te sturen. Er zijn geen afspraken gemaakt wat er moet gebeuren als een verbonden partij onverhoopt bepaalde beloofde prestaties niet levert of kan leveren. Het bijsturen gebeurt, voor zover daar al sprake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

De raad kan in theorie de verbonden partijen achteraf controleren. Bijsturen daarentegen is niet eenvoudig. Sturing door de raad zal dus voornamelijk moeten geschieden door het college en de verbonden partij ruim voordat het beleid door de verbonden partij wordt geschreven. De meest effectieve sturing is door het beleid via beleidsnota's aan het college en via het college aan de verbonden partij kenbaar te maken. De verbonden partij kan er dan rekening mee proberen te houden

	Bevinding	Conclusie
a. De raad is op de hoogte van zijn bevoegdheden	Correct	Voldoende
b. De raad kent de periodieke afspraken	Correct	Voldoende
c. De raad krijgt de relevante informatie tijdig, minstens één week voorafgaand aan vergaderingen	De raad heeft niet recent bij de drie onderzochte verbonden partijen meegemaakt dat er moest worden bijgestuurd, zodat niet bekend is of dit het geval is	Onbekend
d. De raad krijgt naast jaarverslagen ook concrete en inhoudelijke periodieke informatie, zoals kwartaalrapportages	De raad ontvangt geen periodieke informatie	Mager
e. De raad kan kaders stellen over de wijze waarop de verbonden partij verslag doet van haar prestaties	De raad heeft nog geen kaders gesteld, maar het zou kunnen	Mager
f. De raad kan indien hij dat wenst via ambtenaren en/of vertegenwoordigers van de verbonden partij extra informatie inwinnen	Dit kan, maar wordt weinig gedaan	Mager
g. De informatie geeft inzicht in zowel kwantitatieve als kwalitatieve prestaties van de verbonden partij	Correct, maar omdat de raad aangeeft dat hij bij de RUD en de GGD weinig zicht heeft op wat de organisaties doen, mag geconcludeerd worden dat deze informatie voor de raad niet helder is	Mager

3.5 Sturing van de verbonden partij

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



Rova is de verbonden partij die voor veel gemeenten huisvuil inzamelt. Daaronder vallen zowel de stedelijke gemeenten als Amersfoort en Zwolle als vele meer landelijke gemeenten in Overijssel, Gelderland, de provincie Utrecht en één gemeente in elk van de provincies Drenthe en Flevoland (zie kaart 2). Rova is een overheids-NV en werkt uitsluitend voor gemeenten die ook aandeelhouder zijn. Dit betekent dat eventuele winst van

Rova terugvloeit als dividend in de kas van aandeelhoudende gemeenten. Daar staat uiteraard tegenover dat eventueel verlies ook door die gemeenten moet worden opgevangen, ofwel door betalingen van aandeelhouders ofwel door het verhogen van tarieven.

Door de gekozen structuur is Rova zich zeer bewust van de positie van opdrachtgevers annex aandeelhouders. Ook kan het bedrijf niet worden overgenomen door marktpartijen zonder medewerking van de aandeelhouders. Omgekeerd is het niet eenvoudig voor aandeelhouders om afstand te nemen van Rova. Er is dus, maar dat is niet bijzonder bij verbonden partijen, sprake van een sterke wederzijdse band. Negatief geformuleerd zou dit gedwongen winkelnering genoemd kunnen worden, maar dan wel van de winkel waar je ook eigenaar van bent.

Rova ziet zich in de eerste plaats als opdrachtnemer. In overleg met het college worden er opdrachten geformuleerd. Zij kijkt daarbij niet direct naar het gemeentelijk beleid, maar neemt aan dat het college dat beleid vertaalt naar opdrachten. Rova definieert ook, in overeenstemming met de aandeelhouders, haar eigen beleid. Het bedrijf kiest ervoor om alleen opdrachten aan te nemen van gemeenten die ook aandeelhouder zijn. Doordat het aantal aandeelhouders vrij groot is, is de individuele aandeelhouder minder belangrijk voor Rova. Hardenberg, uiteraard kleiner dan Zwolle en Amersfoort, is overigens niet één van de kleinste aandeelhouders.

De GGD IJsselland moet taken uitvoeren voor de landelijke overheid en kan eventueel extra taken opnemen van gemeenten. Dat laatste is ten aanzien van de

opvang van kinderen tussen nul en vier jaar het geval. Het voordeel daarbij is dat kinderen door één organisatie kunnen worden gevolgd van nul tot achttien jaar. Hierbij hoopt de gemeente dat problemen binnen gezinnen vroegtijdig gesignaleerd worden en binnen de GGD kunnen worden doorgegeven.

De GGD is op zoek naar methoden om de raad beter te informeren. Zo bezoekt ze elke vier jaar alle raden. Andere pogingen, zoals een voorlichtingsbijeenkomst in Zwolle, zijn gestrand wegens gebrek aan aanmeldingen van raadsleden - overigens niet alleen uit Hardenberg. Doordat de GGD een grote organisatie is, die uitvoering geeft aan een aantal landelijke wettelijke taken, is het voor onderdelen van de GGD soms moeilijk om zich ervan bewust te zijn dat ze meer zijn dan een uitvoeringsorganisatie van het Rijk. Om dat te bevorderen zou het goed zijn als de raad een maatschappelijke opdracht voor de GGD in de vorm van een beleidsnota formuleert.

De RUD IJsselland is bezig met een reorganisatie die ertoe moet leiden dat de netwerk-organisatie een gemeenschappelijke regeling wordt. De medewerkers komen dan in dienst van de RUD en zijn dus niet langer in dienst van de afzonderlijke gemeenten. Dit is niet direct een keuze van raad of college en zelfs niet de keuze van de meerderheid van de deelnemende gemeenten, maar van de afwezige heer: de wetgever.

RUD IJsselland heeft begrip voor de weerstand die in ieder geval in Hardenberg leeft, maar de RUD is nog zoekende hoe kan worden omgegaan met deze weerstand.

	Bevinding	Conclusie
a. De afspraken zijn conform de wettelijke bepalingen (art. 30 Wgr.);	Correct	Voldoende
b. De verbonden partij beschrijft zichzelf als opdrachtnemer of als uitvoerder van gemeentelijk beleid	Alle cases zijn zich bewust van het vele hoofdenprobleem en het gevaar van een te grote afstand, het is niet opgelost, maar de partijen zijn bereid mede naar oplossingen te zoeken.	Voldoende

De onderzochte verbonden partijen zijn zich bewust van hun positie ten opzichte van gemeenten. Ze bieden de mogelijkheid om verschillende producten af te nemen. Rova heeft de meeste mogelijkheden en biedt die ook aan. De GGD en RUD moeten rijkstaken uitvoeren en kunnen daardoor minder diversiteit leveren.

3.6 Meerwaarde en doelen van de onderzochte verbonden partijen

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

De prestaties van Rova zijn voor de raad en de inwoners van de gemeente Hardenberg het meest duidelijk. Het bedrijf komt met grote regelmaat in alle straten

van de gemeente voor het inzamelen van huisvuil. Desondanks is de raad bezorgd of Rova goed presteert. Er zijn raadsleden die vanuit het beginsel redeneren dat een overheids-NV, vanwege het gebrek aan concurrentie, niet gemotiveerd is om tegen zo laag mogelijke kosten zo hoog mogelijke prestatie te leveren. Dit onderzoek beantwoordt deze vraag niet, maar een grove indicatie wijst erop dat Rova goede prestaties levert: in verhouding met vergelijkbare gemeenten wordt er veel gescheiden en slaagt Rova erin om dit voor lagere kosten te realiseren (zie hiervoor figuur 6 en figuur 7 op p. 55).

Bij de GGD en de RUD is de vraag of deze organisaties meerwaarde hebben voor de gemeente slechts van belang bij die taken die deze organisaties extra aanbieden. Het heeft weinig zin te onderzoeken of die taken die van rechtswege aan deze organisaties toevallen niet beter elders kunnen worden ondergebracht, als ze niet ergens anders mogen worden ondergebracht.

Hardenberg beperkt zich in het overdragen van extra taken aan de RUD. Dit heeft te maken met de weerstand tegen de omzetting van de RUD naar een gemeenschappelijke regeling. Meer in het algemeen gaat Hardenberg uit van het principe dat wat een gemeente zelf kan, ze dat ook het beste zelf kan doen.

Bij de GGD maakt de gemeente wel gebruik van extra aanbod van de GGD. Het gaat hier onder meer, naast de eerder genoemde taak van nul tot vierjarigen (consultatiebureaus), om de programma's Preventie Middelengebruik, Vitaal Vechtdal, Samen Doen, inzet orthopedagoog, toezichthouder Wmo en publieke gezondheidszorg asielzoekers in het AZC Hardenberg. Het college is ervan overtuigd dat de GGD meerwaarde voor Hardenberg heeft, maar dit gevoel wordt niet gedeeld door de raad. Niet dat de raad denkt dat de GGD geen meerwaarde heeft, maar ze is, althans dat was het beeld dat werd geschetst op de brown paper sessie, weinig bekend met wat de GGD voor de gemeente presteert. Uit de enquête blijkt juist dat de respondenten aangeven wel te weten wat er speelt bij de GGD IJsselland.

	Bevinding	Conclusie
a. Jaarverslagen en overige periodieke verslagen rapporteren helder en inzichtelijk wat de productie is van de betreffende verbonden partij;	De informatie is conform de wettelijke vereisten, maar blijkt onvoldoende om de raad voldoende gevoel te geven wat de organisaties voor de gemeente presteren	Mager
b. De doelen worden met enige regelmaat (eens in de vier jaar of een andere beargumenteerde frequentie) geëvalueerd.	Er worden geen evaluaties uitgevoerd	Onvoldoende

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?

Bij elk van de drie onderzochte verbonden partijen is het doel duidelijk. Bij de GGD en de RUD is de omvang van de doelen bij het college wel, en bij de raad minder duidelijk. De GGD heeft wettelijke taken op grond van de Wet Publieke Gezondheid.

De juridische vorm van de verbonden partijen staat voor de GGD en RUD vast. Bij Rova is een keuze gemaakt die gezien de prestaties van Rova goed uitpakt. Dit laatste is minder duidelijk bij de raad, maar blijkt uit de grove indicatie die voor dit onderzoek is gemaakt.

	Bevinding	Conclusie
a. De raad kent de doelen of de doelen zijn eenvoudig te vinden in leesbare en toegankelijke beleidstukken;	De raad heeft bij de RUD en de GGD nauwelijks inzicht in de taken die zijn belegd	Onvoldoende
b. De doelen worden met enige regelmaat (eens in de vier jaar of een andere beargumenteerde frequentie) geëvalueerd.	Er worden geen evaluaties uitgevoerd	Onvoldoende

Het is voor de raad niet eenvoudig om het nut en de noodzaak van de onderzochte verbonden partijen te doorgronden. Tegelijk blijkt dat de raad zich ervan bewust is dat sturing van deze partijen niet eenvoudig is. Hierdoor ontstaat de neiging om voorrang te geven aan die zaken waar de raad het gevoel heeft meer sturing te hebben. Raadsleden hebben in de regel een overvolle agenda en moeten altijd keuzes maken over hoe zij hun tijd gaan inrichten.

Het is jammer dat de raad niet in de positie is gebracht om de RUD IJsselland mede in te richten en dat zo te doen, dat hij meer inzicht heeft in welke informatie hij van de RUD wil hebben. Hiermee is een kans gemist om de raad nader bij de RUD te betrekken.

3.7 Concluderend

De gemeente Hardenberg voldoet formeel aan de eisen die de wet stelt ten aanzien van de wijze waarop de raad betrokken wordt bij verbonden partijen. Het college, de ambtelijke organisatie en medewerkers van verbonden partijen kiezen ervoor om de term ‘uitvoering’ breed in te vullen en concluderen daardoor te snel dat ze iets niet direct aan de raad hoeven mede te delen. De keuze om de term ‘uitvoering’ breed in te vullen is niet opzettelijk. Er wordt niet bewust voor gekozen, maar er heerst een cultuur om ervan uit te gaan dat datgene wat verbonden partijen doen, uitvoerend is en dat het dus onwaarschijnlijk is dat beslissingen die betrekking hebben op, of genomen worden door verbonden partijen ook beleidsmatige aspecten bevatten. Het gevoel van eigendomschap - de verbonden partij als eigendom van de deelnemende gemeenten - is onvoldoende ontwikkeld.

Dit leidt tot een situatie dat de raad het gevoel heeft dat ze 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.

4 Variatie in verbonden partijen

De deelvragen 7 en 8 zijn algemene vragen en niet specifiek voor de gemeente Hardenberg. 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 IJsselland en de GGD IJsselland. De gemeente Hardenberg heeft gemerkt dat door het Rijk een afwijkend model niet wordt getolereerd.

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 maakt 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.

4.1 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. 19) 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-NV's en gemeenschappelijke regelingen. Soms is er sprake van gemeenschappelijke regelingen met verplichte deelneming aan een specifieke verbonden partij.

Overheids-NV

De gemeente Hardenberg heeft diverse overheids-vennootschappen. Dit zijn Besloten Vennootschappen (BV) en Naamloze Vennootschappen.

De BV en NV zijn beide in eigendom van aandeelhouders. Het verschil is dat bij een BV het toetreden of uittreden van aandeelhouders onderhevig is aan een blokkeringsregeling. Die kan inhouden dat aandelen moeten worden aangeboden aan de overige aandeelhouders of dat de overige aandeelhouders toestemming voor vervreemding moeten geven. Bij een NV is toetreden of uittreden in de regel wel toegelaten. Dat wil niet zeggen dat een NV altijd een open organisatie is. Een NV

kan, zoals bij Rova het geval is, in haar statuten eisen opnemen waar nieuwe aandeelhouders aan moeten voldoen.

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 overheids-NV.

Bij een overheids-vennootschap is sprake van een dubbele relatie met de vennootschap. Enerzijds is de overheid als aandeelhouder eigenaar van de vennootschap. Als er winst wordt gemaakt, kan dat aan de aandeelhouders worden uitgekeerd in de vorm van dividend. Aan de andere kant kunnen aandeelhouders ook verlies leiden als de waarde van het aandeel daalt. Daarnaast voelen gemeenten vaak een maatschappelijke verantwoordelijkheid die optreedt als een vennootschap niet aan haar verplichtingen kan voldoen. Gemeenten nemen hierdoor meer dan eens meer financiële verplichtingen op zich dan waartoe ze wettelijk zijn verplicht. Deze relatie verloopt via de AVA (Algemene Vergadering van Aandeelhouders). Deze AVA stelt de leden van de Raad van Commissarissen (RvC) aan. De RvC is onder meer verantwoordelijk voor de aanstelling van de bedrijfsleiding. 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 overheids-NV ook contracten sluit met partijen die geen aandeelhouder zijn van de overheids-NV. Dit kunnen zowel andere overheden zijn, als private partijen. In het verleden heeft Rova afval van private partijen verwerkt, terwijl Area (betaald) adviezen geeft aan gemeenten in Drenthe die geen aandeelhouder zijn.

Doordat de gemeente twee relaties heeft met een overheids-NV zijn er ook twee sturingsmogelijkheden. Enerzijds kan de raad aan de aandeelhouder wensen meegeven die de aandeelhouder bij de aandeelhoudersvergadering (AVA) kan inbrengen en anderzijds kan de raad invloed uitoefenen op de gevraagde activiteiten van de BV of NV. 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.

Wet gemeenschappelijke regeling

De wet op de gemeenschappelijke regeling (Wgr) biedt een gemeente de kans 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. Voor de gemeente Hardenberg betekent dit, dat de gemeente verplicht gebruik maakt van de RUD IJsselland en de Veiligheidsregio IJsselland. 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. Hierdoor kan dit probleem zich ook voordoen 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.

Kenmerken van arrangementen

tabel 2: Belangrijkste formele kenmerken NV en GR

	NV	Gemeenschappelijke regeling
Aansturing	Aandeelhoudersvergadering Raad van Commissarissen Contracten	Algemeen Bestuur Dagelijks Bestuur Contracten
Wettelijke regeling	BW	Wgr
Formele controle	Accountantsverklaring	P&C
Afspraken	Contract	Gemeenschappelijke Regeling

Uit bovenstaande blijkt dat de overheids-NV 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 NV en GR ten opzichte van elkaar

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

4.2 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 4.1 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 en 3) het besluiten met medeneming van de standpunten van de raad.

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 wordt er in elke gemeente een voorjaarsnota vastgesteld, in de periode november december een begroting (art. 191 Gemw) en tenslotte na afsluiting van het begrotingsjaar de jaarrekening (art. 197 Gemw e.v.). De namen voorjaarsnota en jaarrekening kunnen overigens verschillen, maar overall wordt met het eerstgenoemde document bedoeld op een nota waarin de raad in de gelegenheid is om in grote lijnen aan te geven wat zij in de komende begroting wil vastleggen, terwijl het laatstgenoemde document gebruikt wordt om aan te geven in hoeverre de begroting gerealiseerd is. Vaak zijn er nog tussentijdse rapportages, bijvoorbeeld elk kwartaal, waarin het college melding kan doen van eventueel nieuw opdoemende problemen. Ook kan het college voorstellen gedurende het jaar de begroting aan te passen (art. 192 GemW).

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 kader stellend, maar het ontslaan van ambtenaren niet. Colleges neigen ertoe om veel van wat zij doen onder uitvoerend te plaatsen.

Volgens de actieve informatieplicht (art. 169 lid 2 Gemw) 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 omtrent de begroting van de verbonden partij. Het gaat daarbij om de Kaderbrief en de ontwerpbegroting.

Volgens art. 34b Wgr 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’* inzenden. Het dan ingeleverde document wordt wel Kaderbrief genoemd. Door de datum voelen gemeenschappelijke regelingen zich genooddaakt om in november, dus 14 maanden vooraf, te beginnen met het opstellen van de begroting. Een gevolg is dat de ontwerpbegroting die op de Kaderbrief wordt gebaseerd niet anders dan zeer globaal kan zijn, en sturing op de begroting ook niet anders dan op grote lijnen kan zijn.

Het DB van de GR moet de vastgestelde begroting voor 15 juli aan Gedeputeerde Staten zenden (art. 34 lid 4 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 20 mei de ontwerpbegroting van de GR te ontvangen, en in de praktijk moet voor die datum de ontwerpbegroting zijn beoordeeld door het DB. Tussen die 20 mei en 15 april zou de raad kunnen reageren op wat in de Kaderbrief staat.

De werkzaamheden aan de begroting beginnen daardoor in de regel meer dan een jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar. Uiteraard kan op dat moment de ontwerpbegroting niet zeer gedetailleerd zijn. De raden krijgen dus de gelegenheid een zienswijze te geven over een globale begroting. De raad mag verwachten dat die zienswijze door het college in het AB zal worden verdedigd, maar als die zienswijze niet overeenkomt met 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.

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 raadsleden om te sturen wat zij krijgen te lezen.

Het vele hoofden probleem 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 aan 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 zij 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 Gemw worden genoemd, behoudens de bevoegdheden die door de wetgever aan het college zijn toegekend (art. 147 lid 1 Gemw). Dit zijn de bepalingen die proberen af te grenzen wat kader stellend 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 de 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 de raad actief meewerken aan gezamenlijke informatiebijeenkomsten over verbonden partijen. Daarbij kan de raad bevorderen dat hij niet alleen door de verbonden partij wordt geïnformeerd en gelegenheid heeft tot het stellen van vragen, maar ook kennis uitwisselen over hoe collega-raadsleden van andere gemeenten omgaan 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 Drechtraad 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. Veel bevoegdheden kunnen niet worden overgedragen aan het regionale orgaan, waardoor besluiten in de Drechtraad een advies zijn voor de aangesloten raden en dus nog steeds op gemeentelijk niveau moeten worden vastgesteld. Informeel ligt de bevoegdheid daardoor centraal, formeel decentraal.

De raad kan dus van alles wensen, maar wordt geacht uitsluitend een kader stellende 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

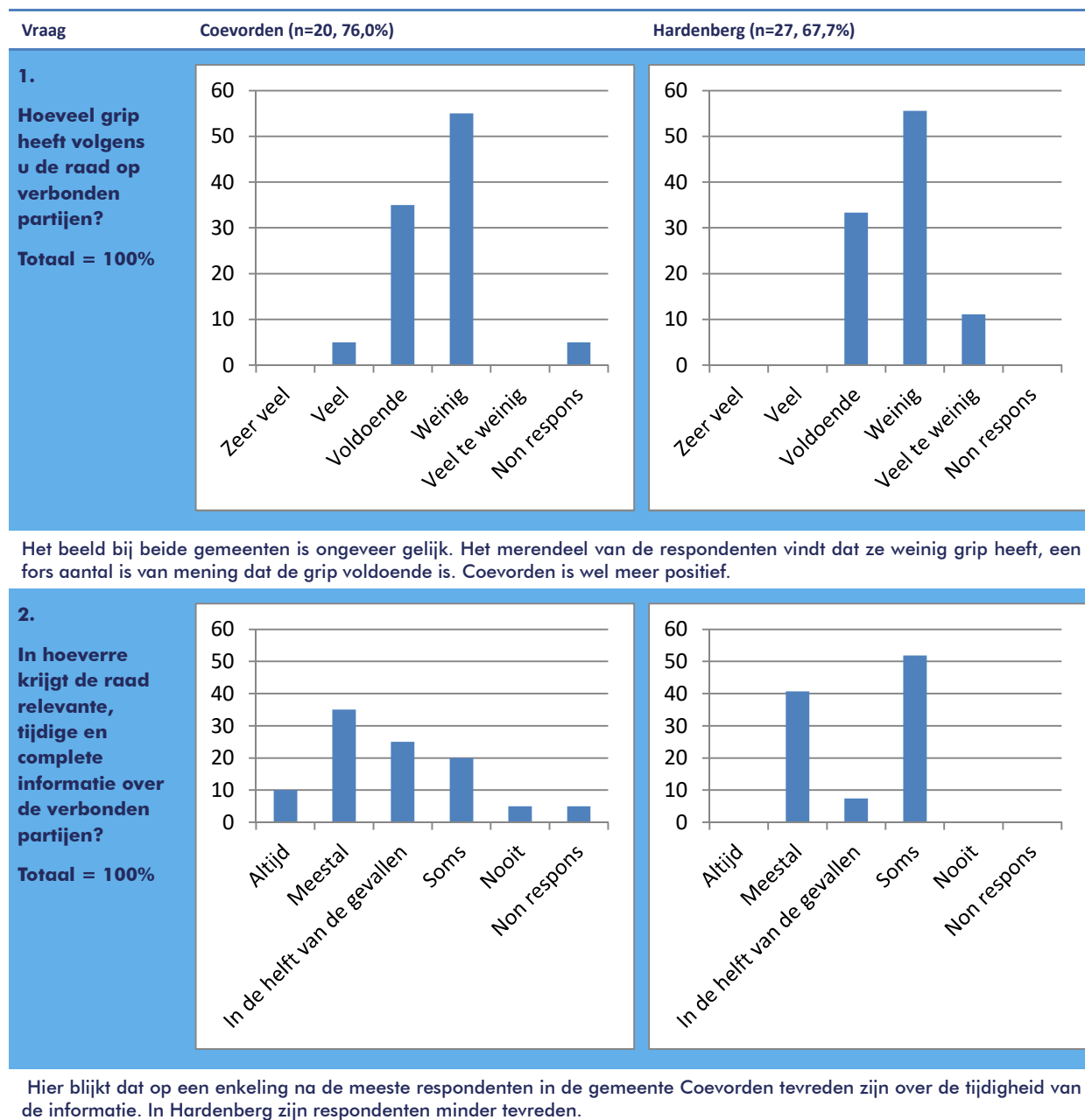
Het normenkader is gecombineerd met de hierboven beschreven deelvragen. Ze zijn tot stand gekomen in overleg tussen de rekenkamercommissie en de onderzoekers. In het hoofdstuk bevindingen wordt beschreven in hoeverre de praktijk voldoet aan de beschreven normen. In de paragrafen over de bevindingen, 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.

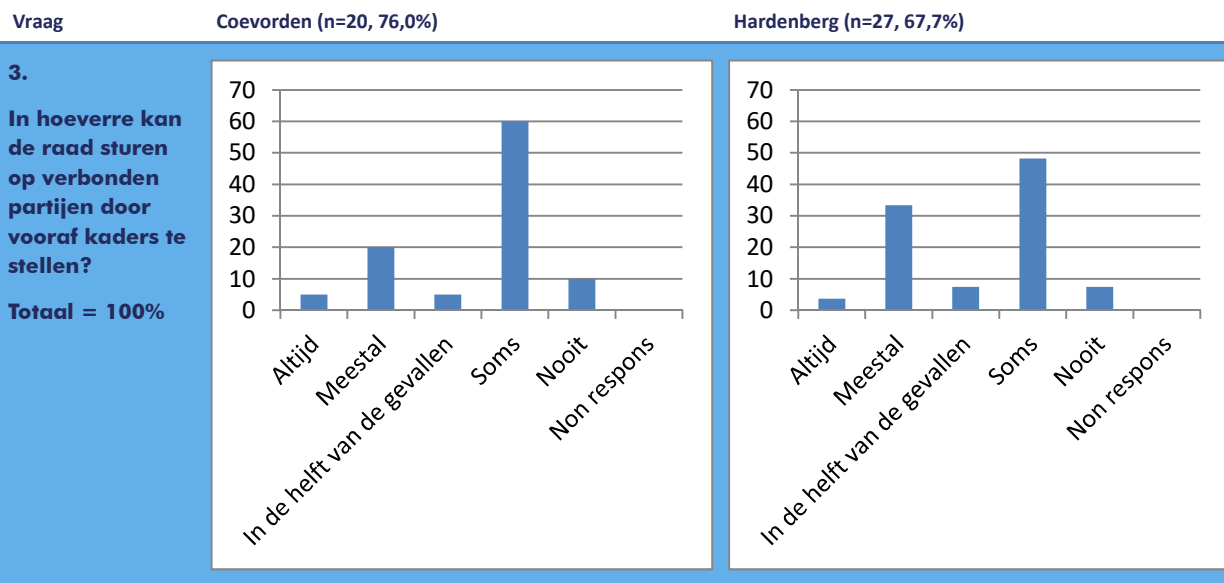
- 1) In hoeverre krijgt de raad de relevante, tijdige en complete informatie over de verbonden partijen?
 - a. Er zijn afspraken gemaakt over (periodiek) te leveren informatie;
 - b. De te leveren informatie wordt volgens afspraak tijdig aangeleverd;
 - c. Het college handelt conform de actieve informatieplicht;
 - 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 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 beargumenteerde frequentie) geëvalueerd.

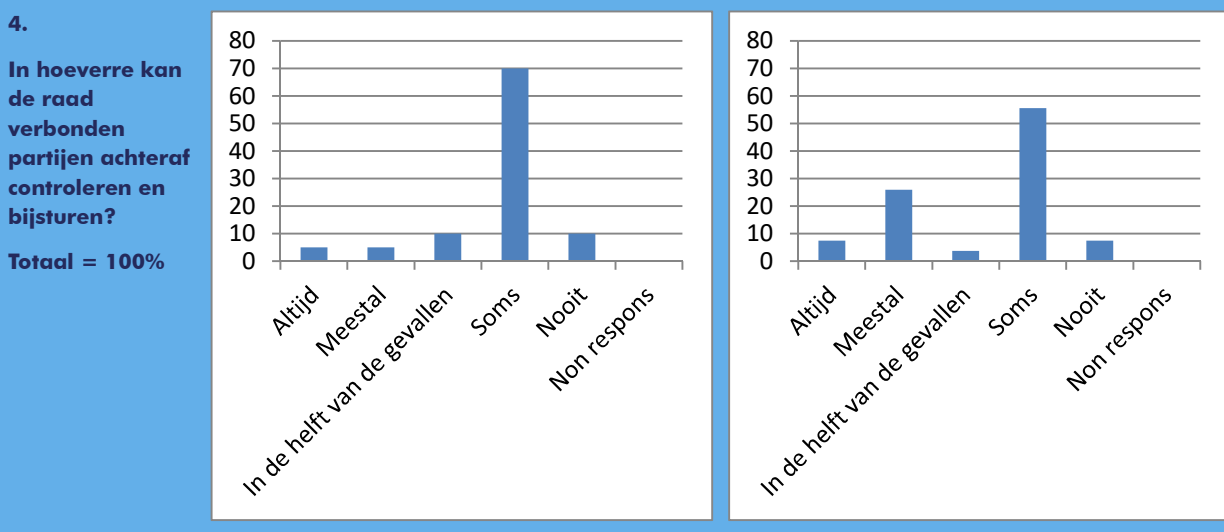
De beantwoording van deelvragen 7 en 8 stoelt niet op prestaties van de gemeente, maar heeft een beschrijvend karakter. Daarom is het niet zinvol hiervoor normen vast te stellen.

Resultaten enquête

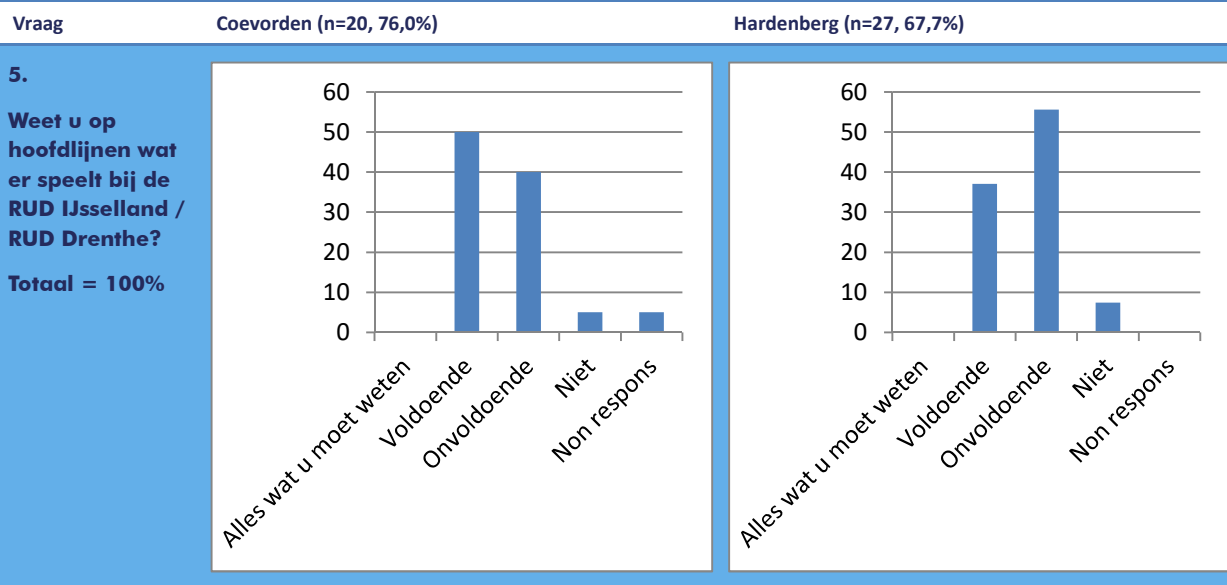




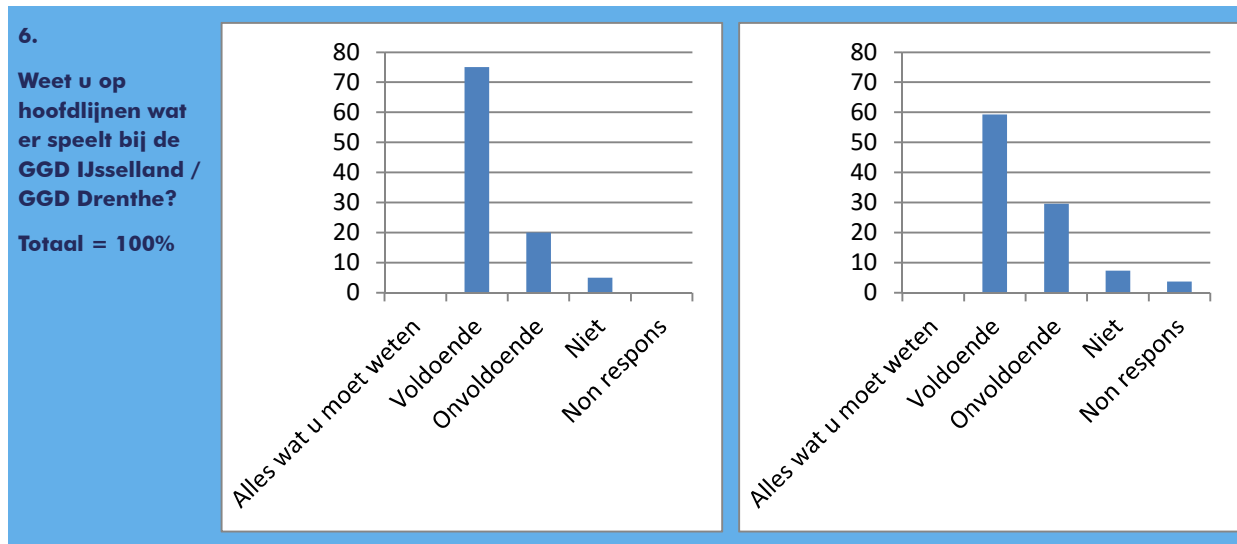
De respons laat zien dat de raad soms vindt dat hij kaders kan stellen. Een enkeling vindt dat het altijd kan. Bij de gemeente Hardenberg wordt vaker aangegeven dat het meestal wel kan.



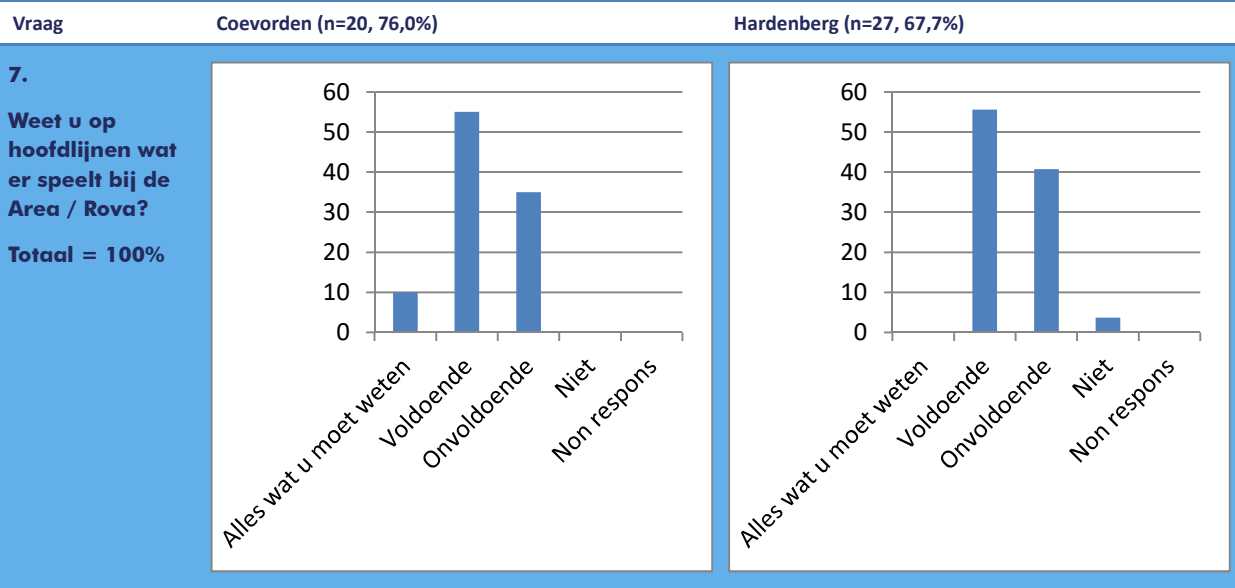
Ook op deze vraag is de mening van de raad van Hardenberg dat hij meer sturing heeft dan de raad van Coevorden. Maar in beide gevallen vindt de meerderheid van de raad dat zij soms aan het stuur is.



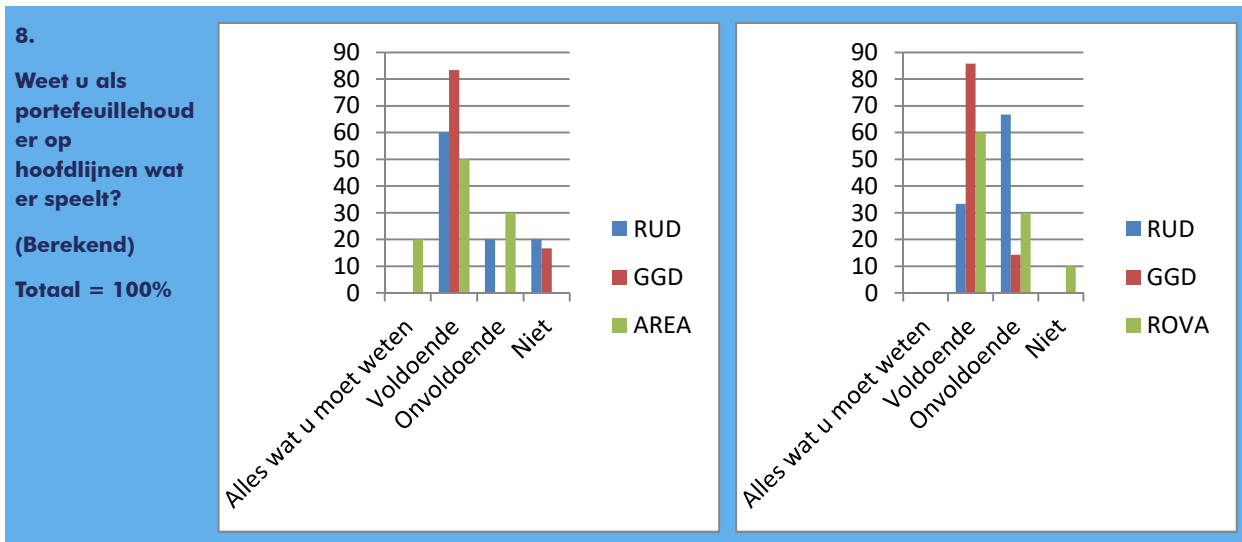
Bij de RUD blijken raadsleden van de gemeente Hardenberg iets minder positief dan de raadsleden van de gemeente Coevorden. Een verklaring kan zijn dat de RUD van Hardenberg bezig is met een verandering van een netwerk-organisatie naar een GR.



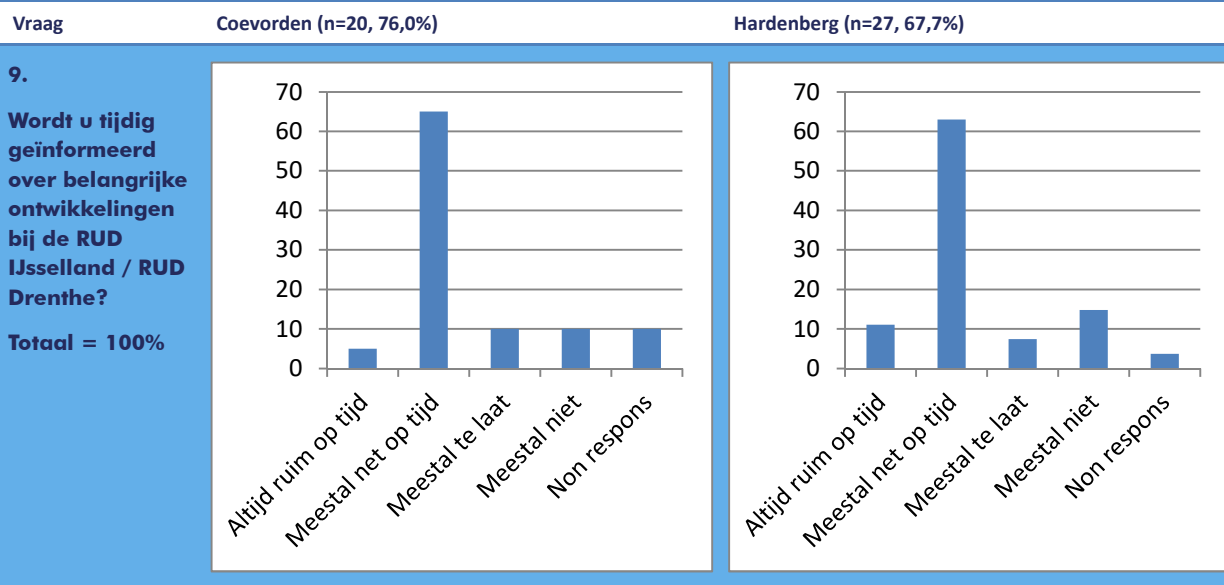
Bij de GGD is een vergelijkbaar beeld. Ook nu blijven raadsleden uit de gemeente Coevorden iets positiever.



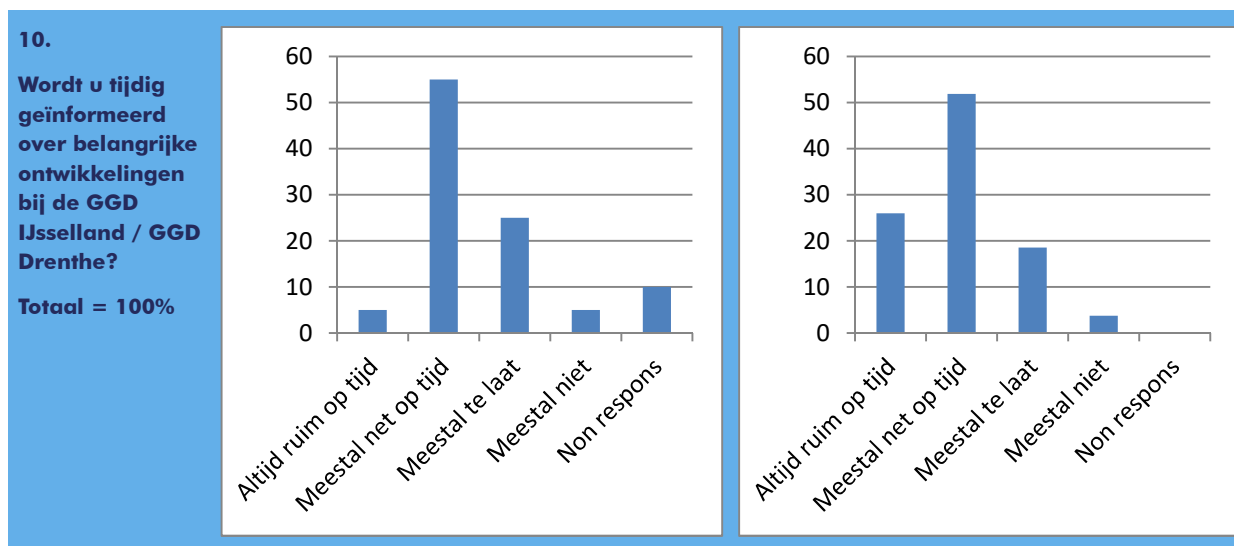
Bij de vuilophaaldiensten zijn de respondenten ongeveer even positief.



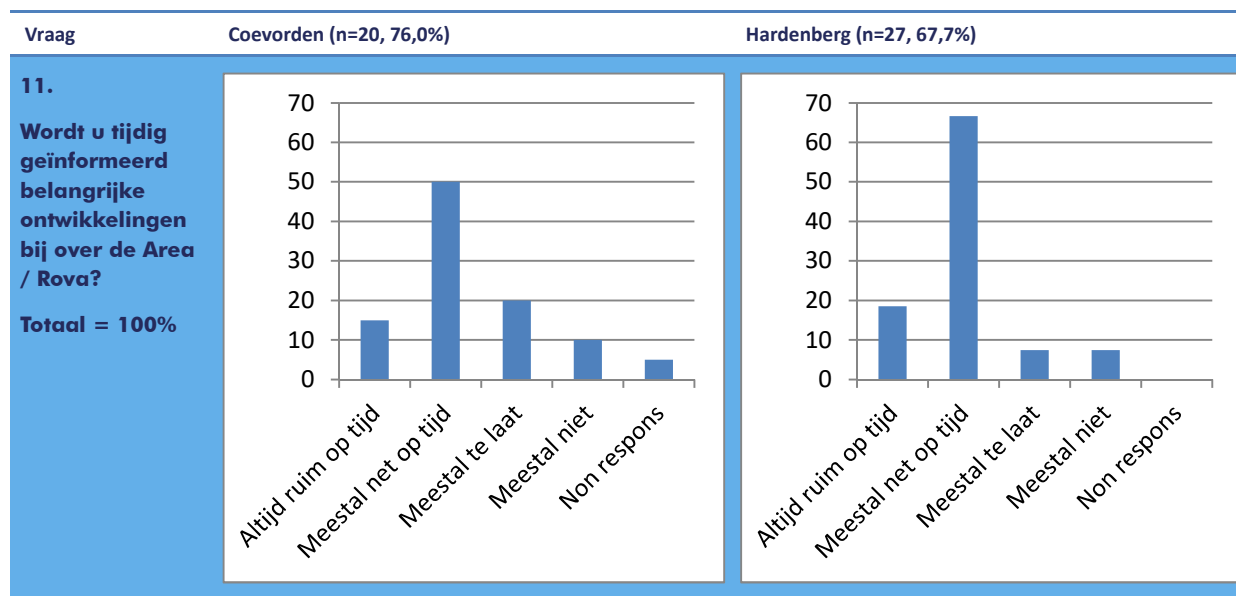
Bij deze groep zou men verwachten dat men meer weet dan bij de groep die ongesorteerd is. Bij de alle drie verbonden partijen blijkt dat portefeuillehouders ongeveer dezelfde mening hebben als de ongesorteerde groep. Dit is zeker opmerkelijk.



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

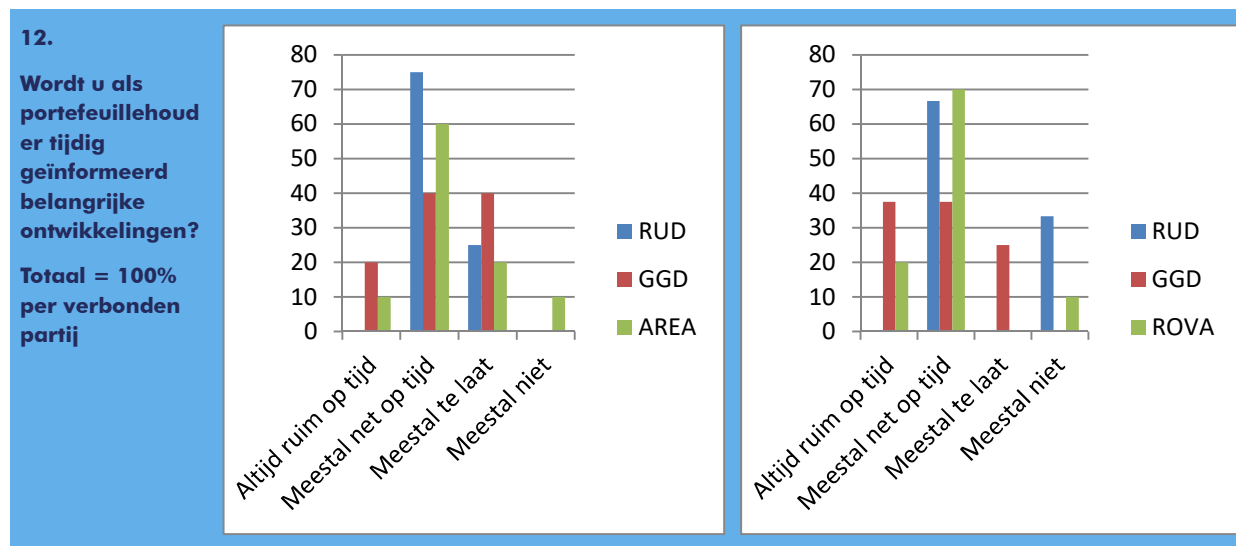


Hier zijn raadsleden uit de gemeente Coevorden duidelijk minder positief. Terwijl in Hardenberg de spreiding over de tevredenheid groot is, is het bij raadsleden uit Coevorden of net op tijd of te laat.

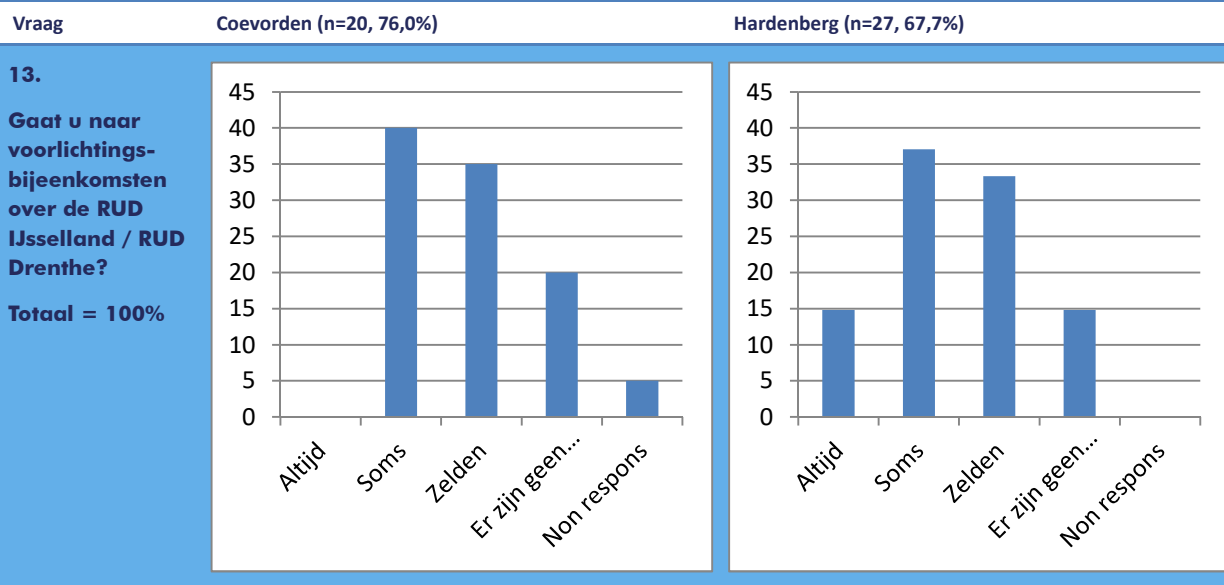


Opmerkelijk is dat de antwoorden bij de gemeente Coevorden een grotere spreiding vertonen dan bij Hardenberg.

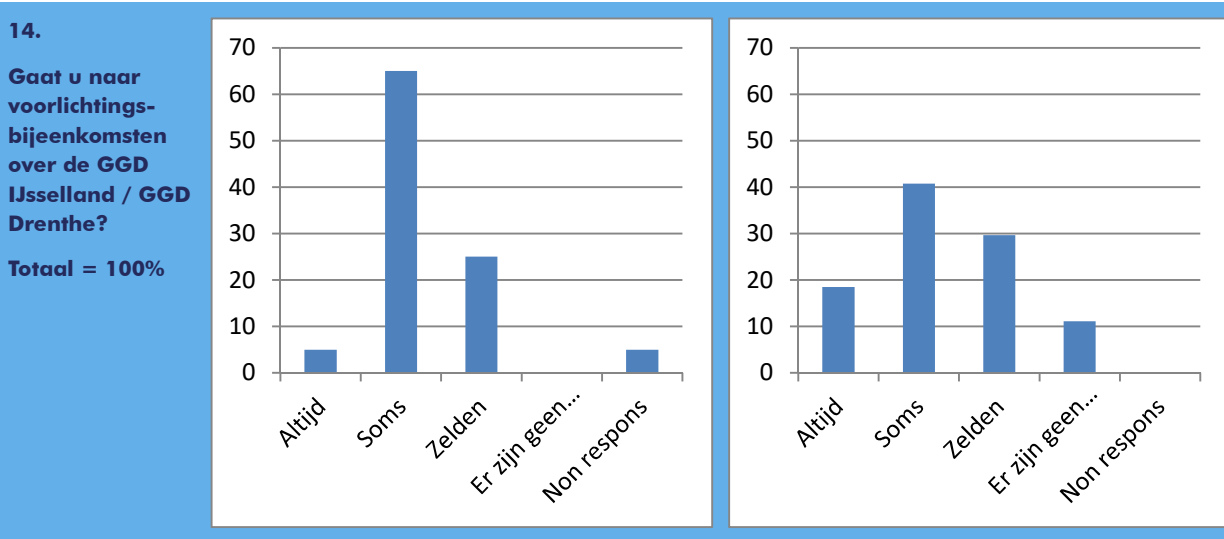
De RUD scoort in Coevorden relatief het best. In Hardenberg zijn de respondenten juist het meest positief over de GGD.



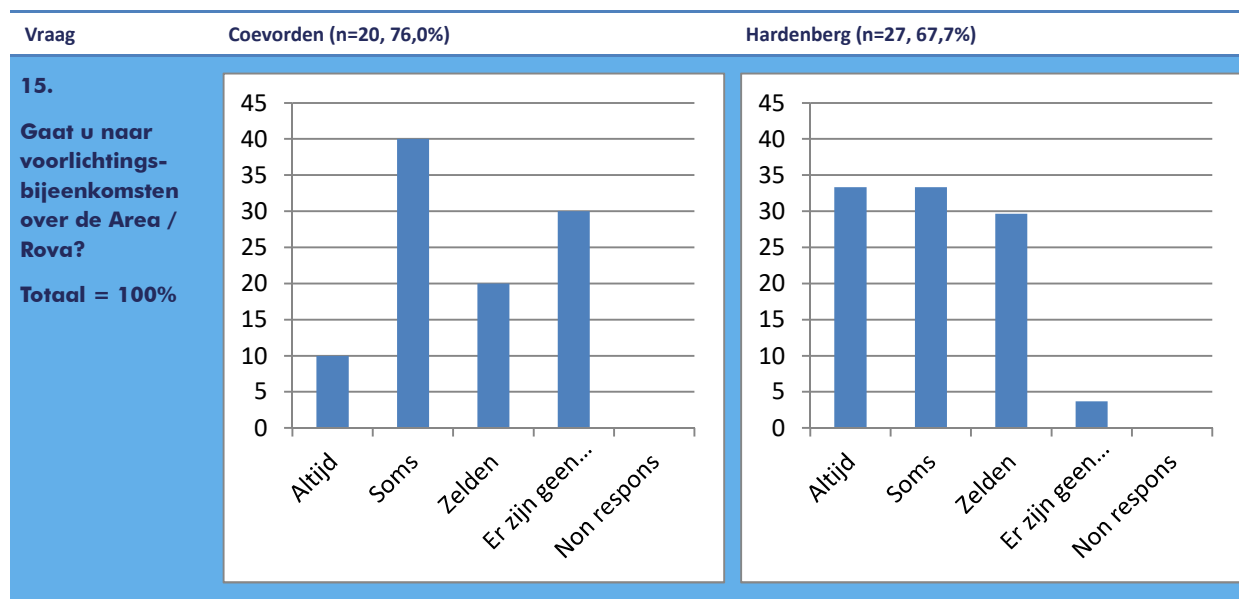
In Coevorden zijn de portefeuillehouders over de informatie van Area sterk verdeeld. In Hardenberg zijn de portefeuillehouders verdeeld over de RUD en Rova. De RUD Drenthe en GGD van beide gemeenten presteren iets beter bij het tijdig informeren van de raad.



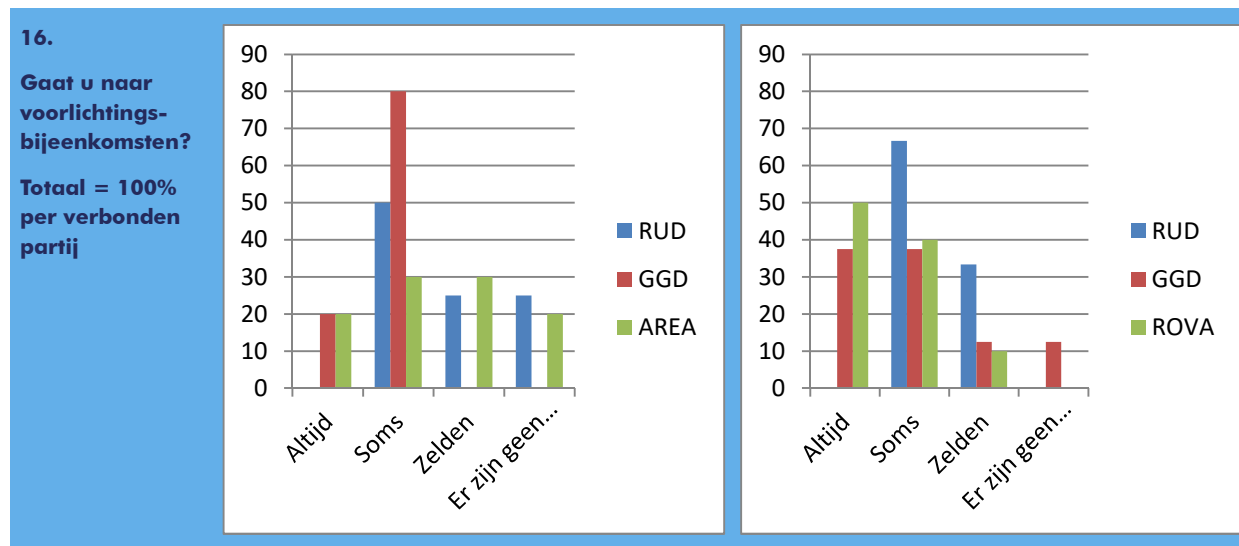
Uit deze respons blijkt dat de respondenten in Coevorden minder vaak naar de bijeenkomsten van de RUD gaan dan in Hardenberg.



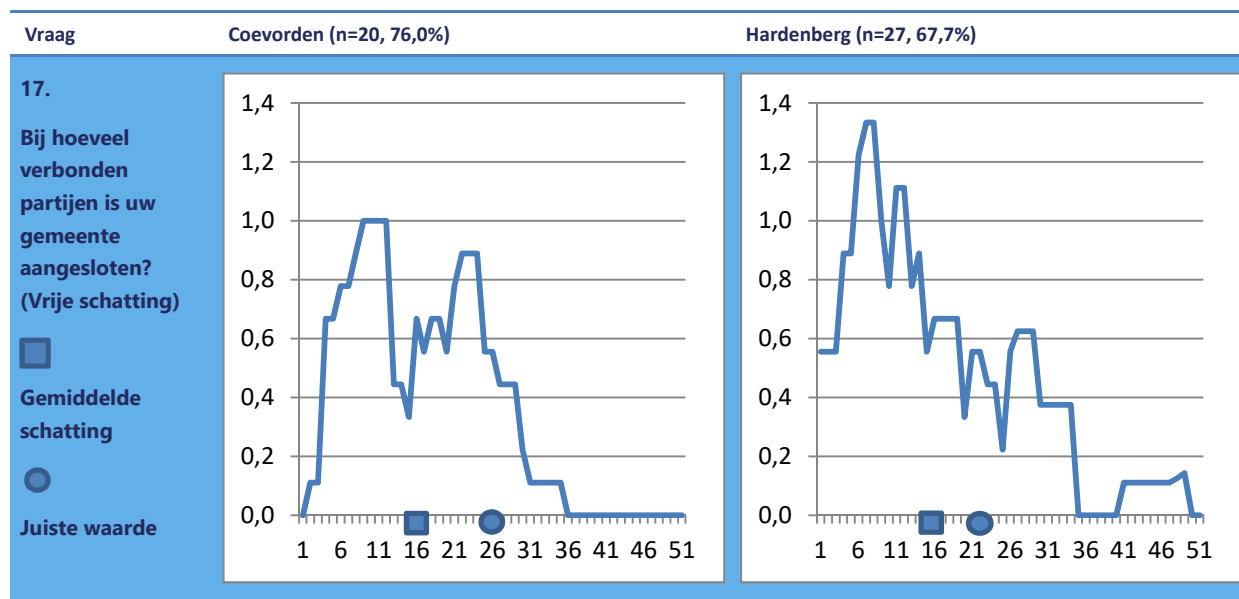
Dit geldt ook voor de GGD.



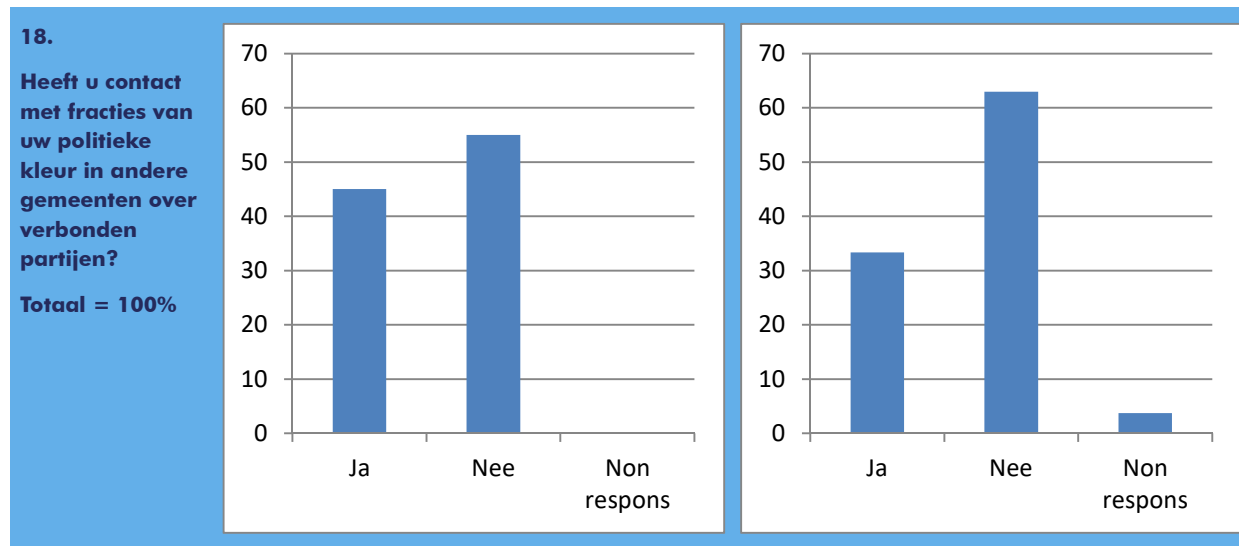
En ook gaan de respondenten in Hardenberg vaker naar voorlichting van Rova.



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 schatten.



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.

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 verschillen met de feitelijke tarieven zoals die in de betreffende gemeente gelden.

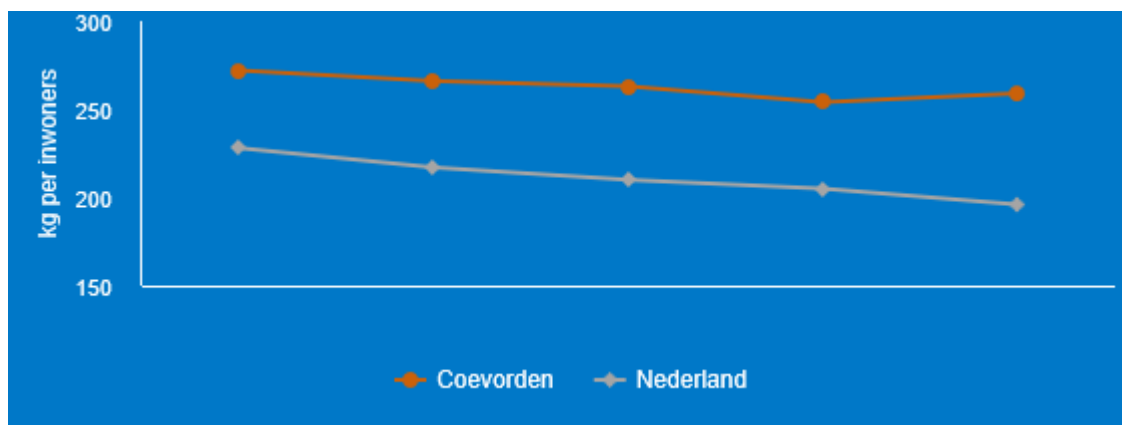
Area

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

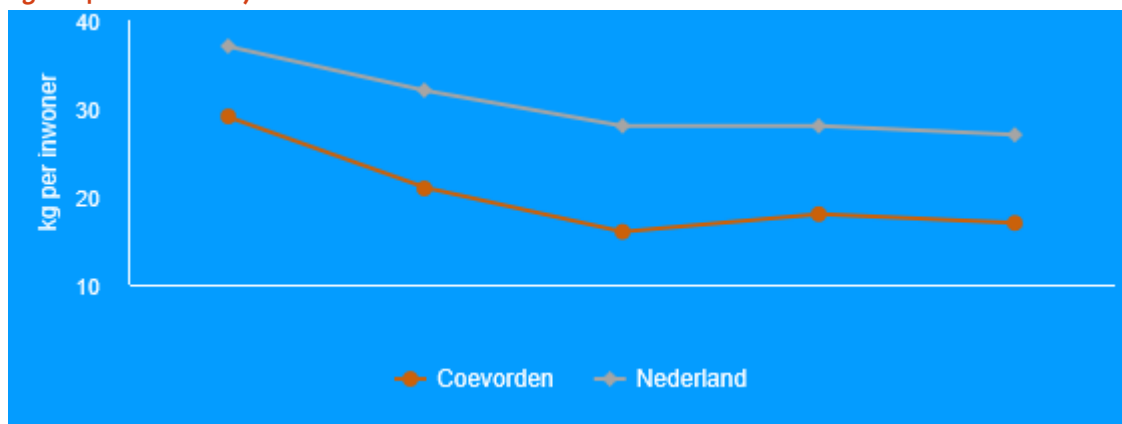
tabel 4: Reinigingsheffing in Hardenberg en Coevorden en het Nederlands gemiddelde

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. 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

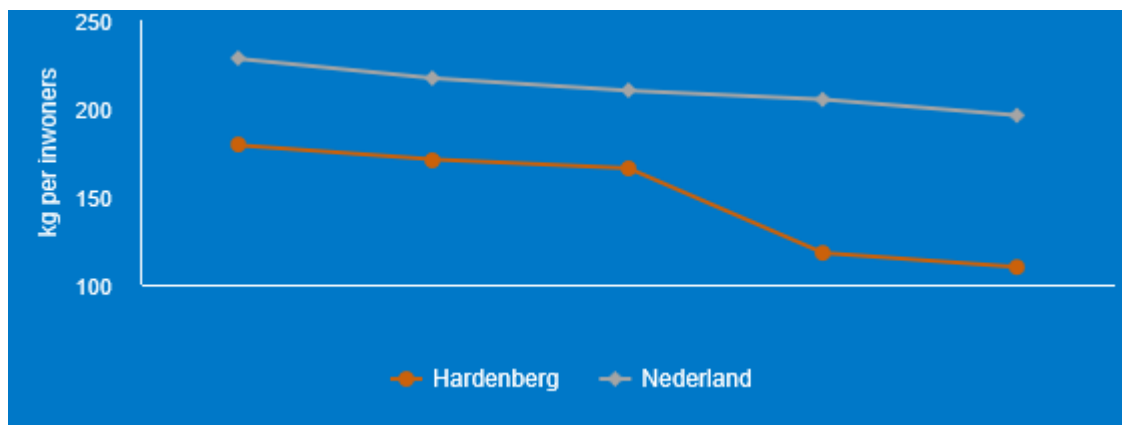
De prestaties Rova in de gemeente Hardenberg zijn vergeleken met het gemiddelde in Nederland zoals is opgegeven door waarstaatjegemeente.nl.

Deze gegevens kunnen zijn omgerekend. Zo kent Hardenberg niet het verschil tussen éénpersoons- en meerpersoonshuishoudens. Het gemiddelde tarief in Hardenberg bedroeg in 2016 €210. Uit een benchmark van Rova blijkt dat Hardenberg daarmee één van de duurdere Rova gemeenten is.

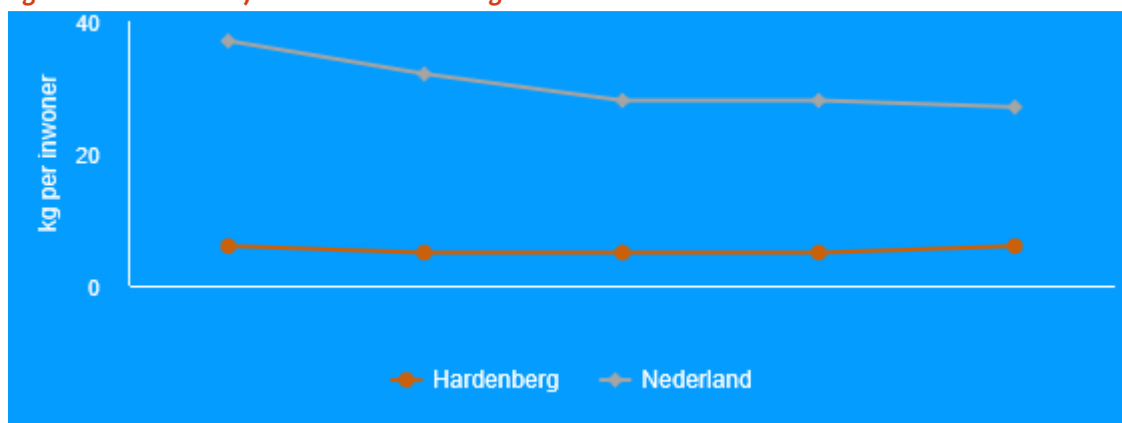
tabel 5: Reinigingsheffing in Hardenberg en Coevorden en het Nederlands gemiddelde

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.

Notabene: deze cijfers kunnen gebruikt worden om vragen te stellen, maar niet om verregaande conclusies te trekken. Een overheids-NV die bijvoorbeeld veel dividend uitkeert zal hogere tarieven moeten vragen zijn dan een even efficiënte overheids-NV 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
Fred Bouma	Ambtenaar	Gemeente Hardenberg
Jan Schepers	Beleidsambtenaar natuur en milieu, contactpersoon Rova	Gemeente Hardenberg
Peter Snijders	Burgemeester, lid AB RUD	Gemeente Hardenberg
Pieter-Jan van Zanten	Directeur	RUD IJsselland
René de Vent	Wethouder, afgevaardigde AVA Rova	Gemeente Hardenberg
Jannes Janssen	Wethouder, lid DB GGD	Gemeente Hardenberg
Jan Roorda	Directiesecretaris	GGD IJsselland
Coert Peters	Directiesecretaris	Rova

Aanwezigen Brown Paper sessie Hardenberg

Naam	Functie	Organisatie
Alex Reiling	Raadslid	VVD
Aljona Wertheim	Voorzitter	Rekenkamercommissie
Aly Willems	Raadslid	ChristenUnie
Bert Gelling	Raadslid / lid rekenkamer	VVD
Emiel Mulder	Raadslid	PvdA
Frank Droste	Griffier	Gemeente Hardenberg
Gerard Nijhof	Raadslid	CDA
Hans Odink	Raadslid	ChristenUnie
Henk Dogger	Raadslid	CDA
Jan R. Lunsing	Onderzoeker	StiBaBo
Jan Schepers	Ambtenaar (Rova)	Gemeente Hardenberg
Karin Stadman	Raadslid	D66
Luit Brondijk	Ambtenaar (RUD)	Gemeente Hardenberg
Paulien Nakken	Griffiemedewerker en secretaris RKC	Gemeente Hardenberg
Rein Jonkhans	Raadslid	PvdA
Sake-Christiaan Stelpstra	Raadslid / lid rekenkamer	ChristenUnie
Vivienne Greveling	Ambtenaar (GGD)	Gemeente Hardenberg

Gebruikte afkortingen

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

Belangrijkste geraadpleegde documenten

Algemeen

Ashby, W.R. (1956): *An introduction to cybernetics*, London.
 Commissie Mans (2008), commissie Herziening Handhavingssysteem VROM regelgeving, *De tijd is rijp*, Den Haag.
 Denters, B. (2016/1): Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur, *Bestuurswetenschappen* (70), maart, pp. 37-54.
 Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (2014): *Overheidsbeleid*, Kluwer, Alphen aan de Rijn.
 Olsen, J.P. (2015/4): Democratic order, autonomy, and accountability, *Governance*, pp. 261-284.
 RKC Sliedrecht (2016): *Verbonden partijen*, StiBaBo, Groningen.
 Waarstaatjegemeente.nl (website)

Hardenberg

Bedrijfsplan Omgevingsdienst IJsselland, 2016
 Bestuursovereenkomst RUD IJsselland 2012
 Bewust Kiezen, NV Rova, Samenvattend Jaarrapport 2013
 Bijstelling HUP 2016
 Checklist cyclische stukken gemeenschappelijke regelingen (Coevorden)
 Geannoteerde agenda 29 oktober 2015 GGD AB
 Gezond en Vitaal, gezondheidsbeleid gemeente Hardenberg 2014-2015
 Grenzen verleggen, NV Rova, Samenvattend Jaarrapport 2015
 Kerngegevens GGD IJsselland 2016, brochure
 Programmabegroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020, GGD IJsselland
 Regie op duurzaamheid en economisch perspectief, een kansrijk vooruitzicht, AREA Jaarverslag 2015

Samen Gezond in Hardenberg, lokaal gezondheidsbeleid 2016-2019
Vernieuwing vanuit basistaken, bestuursagenda GGD IJsselland 2015-2017
Vitaal Vechtdal, gewoon zin in leven, mei 2013

info@stibabo.nl

www.stibabo.nl

