Evaluatie verbonden partijen

Versie 12 juli 2023

Zaaknummer: 2022-020834

Inleiding

De gemeente werkt in verschillende samenwerkingsverbanden met andere partijen samen. Voor zover de gemeente daarin een financieel belang en bestuurlijk belang heeft spreekt men van een verbonden partij. De raad heeft op 5 februari 2013 de Nota verbonden partijen vastgesteld. Daarin staan beleidskaders met betrekking tot oprichting of deelname aan een verbonden partij door de gemeente, wie haar vertegenwoordigt en de governance. Onderdeel van de governance is evaluatie van de verbonden partijen. Zo staat in de Nota verbonden partijen dat iedere collegeperiode de categorie A verbonden partijen moeten worden geëvalueerd.

Daarnaast heeft het college in haar uitvoeringsprogramma 2022-2026 in hoofdstuk 8.2 Verbonden partijen staan:

> "Doelstelling 8.2:
>
> Wordt de oorspronkelijke gemeentelijke doelstelling tot deelname aan een verbonden partij gehaald en is deze nog steeds actueel
>
> *Toelichting bij punt 8.2 uitvoeringsprogramma:*
>
> *Onze doelstelling is dat verbonden partijen efficiënt en effectief bijdragen aan het realiseren van onze bestuurlijke doelstellingen en taakuitvoering. In 2024 voeren we daartoe een evaluatie uit."*

In onderhavige evaluatie zijn alle verbonden partijen op dit punt geëvalueerd, met uitzondering van de Commandiet Westeraam C.V. Deze verbonden partij wordt in 2023 namelijk geliquideerd.

De verbonden partijen

De gemeente Overbetuwe werkt samen in 11 verbonden partijen. Een overzicht van de verbonden partijen, hun belang en onze vertegenwoordigers treft u aan in bijlage 1 bij deze evaluatie. In het kort zijn het:

	Naam verbonden partij
1.	Gemeenschappelijke regeling Veilig- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM)
2.	Gemeenschappelijk regeling Omgevingsdienst regio Arnhem (ODRA)
3.	Gemeenschappelijke regeling regio Arnhem Nijmegen (Groene metropoolregio)
4.	Modulaire gemeenschappelijke regeling Sociaal Domein Centraal Gelderland (MGR SDCG)
5.	Gemeenschappelijke regeling Park Lingezegen (Parkorganisatie)
6.	Gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie Doelgroepenvervoer Arnhem Nijmegen (BVO DRAN)
7.	Gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Over-Betuwe
8.	Euregio Rijn-Waal
9.	Commandiet Westeraam C.V. *
10	BNG B.V.

11	Vitens N.V.
12	Stichting Samenwerkingsverband Glasvezelnetwerk Arnhem (SSGA)

*De Commandiet Westeraam C.V. wordt in 2023 geliquideerd.

De eerste 8 verbonden partijen zijn publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, de laatste 4 zijn privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden.

De Euregio Rijn-Waal is een bijzondere verbonden partij, omdat deze op grond van Duits recht is opgericht. Dat betekent dat de Wet gemeenschappelijke regelingen niet op deze verbonden partij van toepassing is.

Van de overige publiekrechtelijke verbonden partijen neemt de raad alleen deel aan het Recreatieschap Over-Betuwe. Daaraan heeft de raad verordende bevoegdheid overgedragen. Dat betekent dat de overige verbonden partijen beleidsarm zijn en voornamelijk uitvoerende taken verrichten.

Opzet evaluatie

Bij de evaluatie zijn betrokken:

- de uitgangspunten in de Nota verbonden partijen

- de eisen uit de BBV

- het uitvoeringsprogramma, doelstelling 8.2

In de Nota verbonden partijen staat dat verbonden partijen van de A-categorie iedere collegeperiode worden geëvalueerd en dat de evaluatie bestaat uit een beoordeling van:

- Het publieke kader: de doelmatigheid en rechtmatigheid van de verbonden partij, waarbij wordt gecontroleerd of de publieke doelstellingen worden gewaarborgd en of dit op de juiste wijze plaatsvindt.

- De “corporate governance”: een beoordeling of de zeggenschapsstructuur in lijn is met de wetgeving en met de gehanteerde beleidsuitgangspunten met betrekking tot de gemeentelijke vertegenwoordiging, zoals uiteengezet in deze nota.

- De begroting en jaarstukken van de verbonden partij: een beoordeling van de naleving van de gestelde eisen ten aanzien van deze stukken in de statuten en de wetgeving, zoals het Burgerlijk Wetboek en de Wet gemeenschappelijke regelingen, en van de financiële resultaten, de financiële risico’s en de toekomstige ontwikkelingen.

Volgens de Nota verbonden partijen vallen alle verbonden partijen in de B-categorie, tenzij:

- Het financiële belang groter is dan € 500.000 én de kans dat dit bedrag niet verhaalbaar is of de gemeente aansprakelijk wordt gesteld groter wordt ingeschat dan klein3
- De bestuurlijke zeggenschap door vertegenwoordiging in het bestuur of door het hebben van stemrecht, vrij groot of groot is2
- Er een groot politiek-bestuurlijk belang mee gemoeid is

2 Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat en/of het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt (zie ook paragraaf 1.1).
3 Te beoordelen op een schaal van zeer klein, klein, enigszins aanwezig, vrij groot, groot.

Om de doelmatigheid van een verbonden partij te kunnen evalueren is het van belang dat het doel van het samenwerkingsverband is bepaald om te kunnen beoordelen of dit doel is behaald. Daarbij is tevens van belang of er naast het doel dat het samenwerkingsverband nastreeft, er een specifiek gemeentelijk doel is bepaald bij deelname aan de verbonden partij. Volgens de Nota worden deze doelen bij categorie A verbonden partijen jaarlijks vooraf bepaald.

Gelet op het voorgaande en de doelstelling in het uitvoeringsprogramma is besloten enigszins afwijkend van de Nota verbonden partijen voor alle verbonden partijen te onderzoeken wat het oorspronkelijke doel tot deelname aan de verbonden partij is geweest of dit doel tussentijds is gewijzigd, of deelname aansluit bij de huidige bestuurlijke doelstellingen dan wel beleidskaders, welke ontwikkelingen er aan komen om tot slot te concluderen of deelname aan de verbonden partij nog passend is en welke aandachtspunten er zijn. Voor de opzet van de vragen wordt verwezen naar bijlage 3. Voor de evaluatie per verbonden partij naar bijlage 4.

Evaluatie

Oorspronkelijk doel tot deelname

Uit de evaluatie volgt dat de besluiten tot deelname aan een verbonden partij in een aantal gevallen niet meer beschikbaar zijn. Het gaat om de verbonden partijen die al heel lang bestaan, zoals de BNG, Vitens, Euregio Rijn-Waal en Recreatieschap Over-Betuwe. Desondanks kan aan de hand van de historie en de aanwezige stukken worden opgemaakt wat het oorspronkelijke doel voor samenwerking zeer waarschijnlijk is geweest.

Uit de deelnamebesluiten blijkt dat voorafgaande aan de oprichting van de verbonden partijen vaak uitgangspunten voor samenwerking zijn geformuleerd door de potentiële deelnemers. Deze uitgangspunten waren leidend voor de verdere vormgeving van de samenwerking. Veel genoemde uitgangspunten zijn schaalvoordeel, kwaliteitsverbetering en kostenbesparing. Deze uitgangspunten worden in de deelnamebesluiten veelal als doel voor samenwerking genoemd (ODRA, BVO DRAN, MGR SDCG). Deze doelen worden vervolgens niet gekwantificeerd. Een nulsituatie of kwaliteit-prestatie-indiciatoren zijn evenmin bepaald.

Specifiek gemeentelijk doel

Of gemeente Overbetuwe een specifiek gemeentelijk doel nastreefde met de deelname aan een verbonden partij -anders dan de gezamenlijk geformuleerde doelen tot samenwerking- blijkt niet uit de besluiten tot deelname.

Wijziging van het doel.

De bij deelname omschreven doelen voor samenwerking zijn sinds de deelname niet tot nauwelijks gewijzigd, dan wel niet herbepaald. Bij de BVO DRAN en de ODRA is het uitgangspunt van kostenvoordeel in de loop van de jaren losgelaten.

In de Nota verbonden partijen is ten aanzien van de categorie A verbonden partijen bepaald dat de raad jaarlijks vooraf bepaald:

- Het beleid en de concrete doelstellingen voor realisatie in het komende jaar van het samenwerkingsverband.
- De aanpak en de concrete doelen van de gemeente Overbetuwe binnen het samenwerkingsverband voor het komende jaar en daarmee het mandaat voor de gemeentelijke vertegenwoordiger van de gemeente Overbetuwe in het samenwerkingsverband.

- De begroting en de financiële risico's van de gemeente Overbetuwe voor het komende jaar als gevolg van deelname aan het samenwerkingsverband.

Hieraan wordt momenteel, in ieder geval de afgelopen vier jaar, geen toepassing gegeven. Wat onder een categorie A verbonden partij valt blijkt in de praktijk lastig vast te stellen. Daarover verderop meer.

KPI's
Bij het merendeel van de verbonden partijen zijn geen kwaliteit-prestatie-indicatoren (KPI's) vastgesteld naar aanleiding van een vastgesteld doel aan de hand waarvan de voortgang c.q. dienstverlening kan worden getoetst.

Bij een aantal verbonden partijen zijn in een dienstverleningsovereenkomst of in de regeling zelf rapportageverplichtingen afgesproken (ODRA, MGR SDCG, BVO DRAN). Daarbij is aangegeven welke gegevens in de rapportage moeten staan. Er is echter geen prestatieniveau bepaald.

Desondanks wordt bij de meeste verbonden partijen aangegeven dat de KPI's niet worden gemist. De rapportages of jaarverslagen bieden klaarblijkelijk voldoende informatie over de taakuitvoering. Dit komt niet overeen met de aanbeveling uit het rapport van de rekenkamercommissie Grip op verbonden partijen uit 2015:

- Wanneer aan het samenwerkingsverband uitvoerende taken worden opgedragen, zorg er dan voor dat er een vastgestelde inhoudelijke visie is op het desbetreffende onderwerp;
- Leidt van deze visie meetbare doelen en prestaties af, die de uitgangspunten vormen voor de afspraken met het samenwerkingsverband over de te leveren prestaties;
- Stuur tijdens de uitvoering op doelen, prestaties en kosten. Stuur op kosten in relatie tot de doelen en prestaties;

Aansluiting bij huidige beleid c.q. bestuurlijke doelen
Uit de evaluatie volgt ten aanzien van alle verbonden partijen dat deelname bijdraagt aan de huidige beleidsdoelstellingen dan wel het uitvoeringsprogramma van het college. In hoeverre dit effectief dan wel efficiënt gebeurt is de vraag, omdat bij de meeste verbonden partijen bij aanvang of later geen meetbare doelen en prestaties zijn geformuleerd dan wel een onderliggende inhoudelijke visie. Daardoor kan de effectiviteit dan wel efficiency niet concreet worden getoetst.

Corporate governance: zeggenschapsstructuur
De zeggenschapsstructuur bij de verbonden partijen is in lijn met de wetgeving, met uitzondering van het Recreatieschap Over-Betuwe en de VVGM. Bij deze verbonden partijen maakt het DB qua personen (Recreatieschap Over-Betuwe) of qua stemgewicht (VGGM bij bepaalde besluiten) een meerderheid uit van het AB en dat is in strijd met artikel 14, derde lid van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een reëel interne verantwoordingsrelatie ontbreekt daardoor. Daarnaast ontbreekt bij de VGGM een toezichthouder Ambulancezorg. Bij beide verbonden partijen wordt momenteel onderzocht hoe de huidige inrichting en governancestructuur kan worden verbeterd. De bedoeling van beide verbonden partijen is de regeling in het najaar 2023 overeenkomstig de wet aan te passen, inclusief de aanpassingen die voortvloeien uit de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regeling per 1 juli 2022.

Corporate governance: gemeentelijke vertegenwoordiging
De gemeentelijke vertegenwoordiging in zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke verbonden partijen is in lijn met de beleidsuitgangspunten van de Nota verbonden partijen.

Bij de publiekrechtelijke verbonden partijen zijn geen raadsleden benoemd als vertegenwoordiger van de gemeente, tenzij de publiekrechtelijke organisatie dit zelf voor schrijft (zoals geldt bij de Euregio voor een deel van de leden van de Euregioraad).

Ten aanzien van de privaatrechtelijke verbonden partijen zijn er conform de Nota verbonden partijen geen collegeleden benoemd in de Raad van commissarissen, Raad van Toezicht of het bestuur. Volgens de Nota verbonden partijen ligt het meest voor de hand dat de eerst verantwoordelijke portefeuillehouder als gemeentelijke vertegenwoordiger wordt aangewezen. Alleen bij de SSGA wordt hiervan afgeweken, aangezien de teammanager Informatie de gemeente vertegenwoordigt. SSGA voert geen collegetaken uit, maar de gemeente in staat gebruik te maken van een constant en snel glasvezelnetwerk. Het financieel en bestuurlijk belang bij de besluitvorming van de SSGA is zeer gering. De Nota bepaalt slechts dat geen gemeenteambtenaren worden benoemd in de Raad van commissarissen en de Raad van toezicht, zodat de benoeming van de teammanager gelet op het voorgaande passend lijkt.

Jaarstukken verbonden partij
Uit de evaluatie blijkt dat in de jaarstukken van de verbonden partijen een eventueel risico niet gekwantificeerd wordt. Dit heeft gevolgen voor onze jaarstukken (zie hierna). Daarnaast wordt in de jaarrekening van de verbonden partij de behaalde resultaten van het samenwerkingsverband benoemd maar niet altijd wat de behaalde resultaten zijn voor de deelnemende gemeente (voor zover mogelijk). Daarnaast wordt bij de jaarstukken geen oplegger gebruikt met een samenvatting van de belangrijkste ontwikkelingen dan wel aandachtpunten. Dit betekent niet dat de jaarstukken niet voldoen aan de wet, maar ze bieden de gemeente minder houvast.

Jaarstukken gemeente: paragraaf verbonden partijen
In de jaarstukken worden vooral de financiële resultaten benoemd en minder de prestaties. De prestaties worden niet altijd herleid tot de gemeente Overbetuwe. Dit komt mede doordat de inhoud is gebaseerd op de jaarrekening van de verbonden partij die deze informatie ook niet altijd bevat. Daarnaast zijn er weinig meetbare doelen of prestaties geformuleerd, zodat het vaak blijft bij een vergelijking met voorgaande jaren. Duiding van de prestatie is daardoor niet goed mogelijk.

De opzet van de paragraaf verbonden partijen van de begroting of jaarrekening voldoet aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording.
Bij de risico-aanduiding wordt echter niet aangesloten bij de terminologie beschreven in de Nota verbonden partijen: zeer klein, klein, enigszins aanwezig, vrij groot, groot. Daarnaast wordt bij de motivering van het risico soms een cirkelredenering gehanteerd door het hebben van het financieel belang aan te merken als groot risico. Het hebben van een financieel belang, inhoudende dat de gemeente de financiële bijdrage kan kwijtraken bij een faillissement of aansprakelijk kan zijn voor eventuele tekorten van de verbonden partij, is echter een wezenskenmerk van een verbonden partij. Het gaat om de kans dat deze omstandigheid zich voordoet.

Daarnaast blijkt uit een consultatie van de financieel adviseurs dat een eenduidige risicoduiding conform de Nota verbonden partijen in de praktijk lastig blijkt. Ter toetsing hebben ze samen de jaarstukken van vier grootste verbonden partijen bekeken: BVO DRAN, MGR SDCG, Groene Metropoolregio en de ODRA. Geconstateerd werd dat het risico van een verbonden partij door de verschillende financieel adviseurs niet hetzelfde werd ingeschat. Dit komt mede doordat het risico in de begroting van de verbonden partijen

wel wordt benoemd, maar niet is gekwantificeerd. Ook constateren de financieel adviseurs dat de financiële bijdrage an sich niet persé iets zegt over de grootte van het risico dat gelopen wordt. De verplichtingen bij niet nakoming door de verbonden partij kunnen immers groter zijn dan de financiële bijdrage aan de verbonden partij. Daarnaast is de financiële bijdrage aan de MGR SDCG hoog vanwege de loonbetalingen aan de SW-ers, terwijl bij de Groene metropoolregio de financiële bijdrage niet de gelden voor de financiële opgaven bevat. Dat de risicoduiding op grond van de genoemde criteria in de Nota verbonden partijken praktisch lastig blijkt heeft ook gevolgen voor de juiste indeling van een verbonden partij in categorie A of B, omdat het financiële risico een van de drie criteria is om de verbonden partij daarop in te delen.

Indeling verbonden partij in categorie A of B
Een verbonden partij wordt ingedeeld in categorie A als:

- Het financiële belang groter is dan € 500.000 én de kans dat dit bedrag niet verhaalbaar is of de gemeente aansprakelijk wordt gesteld groter wordt ingeschat dan klein3
- De bestuurlijke zeggenschap door vertegenwoordiging in het bestuur of door het hebben van stemrecht, vrij groot of groot is2
- Er een groot politiek-bestuurlijk belang mee gemoeid is

In de Nota verbonden partijen is niet bepaald wie de indeling van de verbonden partijen in categorie A categorie vaststelt. De huidige indeling in de jaarstukken is ambtelijk bepaald. Op grond van de begroting 2023 hebben de VGGM, ODRA, MGR SDCG en BVO DRAN een financieel belang groter dan € 500.000. Geen enkele verbonden partij heeft een bestuurlijke zeggenschap dat vrij groot of groot is. Of er een groot politiek of bestuurlijk belang mee is gemoeid is niet formeel vastgesteld, maar wellicht wel meegenomen bij de ambtelijke indeling. Dit betekent -mede gelet op de hiervoor geconstateerde problemen bij de risicoduiding- dat er geen actueel beeld is welke verbonden partij daadwerkelijk aangemerkt kan worden als A-categorie conform de Nota verbonden partijen en daarmee op welke verbonden partij de bijbehorende aanvullende afspraken van toepassing zijn. Voor een overzicht zie bijlage 2.

Ontwikkelingen en aandachtpunten
Op 1 juli 2022 is de Wet gemeenschappelijke regeling gewijzigd, waarop de gemeenschappelijke regelingen uiterlijk 1 juli 2024 moeten zijn aangepast. De wijziging van deze wet is voor sommige verbonden partijen aanleiding om de inrichting van de verbonden partij te herzien en de regeling mede daarop aan te passen (VGGM en Recreatieschap Over-Betuwe). Bij de ODRA speelt de inwerkingtreding van de Omgevingswet een rol. Bij meerdere verbonden partijen wordt de krapte op de arbeidsmarkt als belangrijke ontwikkeling genoemd. Tot slot zijn er in het sociaal domein landelijke ontwikkelingen op het gebied van Jeugdzorg en Wmo die van invloed kunnen zijn op de werkzaamheden van de MGR SDCG.

Overige constateringen
Sinds de vaststelling van de Nota verbonden partijen in 2013 zijn er drie nieuwe deelnemingen geweest: BVO DRAN, MGR SDCG, Groene metropoolregio. Alleen bij de MGR SDCG wordt in het deelnamebesluit de gekozen samenwerkingsvorm nader onderbouwd door het besliskader uit de Nota verbonden partijen te doorlopen (bijlage 1 bij de Nota verbonden partijen).

Daarnaast bevat het besliskader van de Nota verbonden partijen in bijlage 1 geen logische stappenvolgorde als de vraag met ja of nee wordt beantwoord. Een vervolgstap of eindconclusie ontbreekt hier en daar. Het schema dient te worden verduidelijkt.

Conclusie

De oorspronkelijke doelen om deel te nemen aan een verbonden partij zijn in beeld en door de jaren heen niet gewijzigd dan wel herbepaald. Er zijn over het algemeen geen heldere meetbare doelen of prestaties geformuleerd, dan wel een nulsituatie bepaald noch kwaliteit- of prestatie-indicatoren. Deze zogenaamde KPI's worden niet gemist, maar dat wordt mogelijk mede veroorzaakt doordat er geen prestatieniveau/meetbaar doel is bepaald. De beoordeling van de prestaties blijft dan beperkt tot een vergelijking van de prestaties met voorgaande jaren, waarbij niet vaststaat of de prestatie an sich goed is. Alhoewel kan worden gesteld dat de deelnames bijdragen aan de huidige bestuurlijk doelen, kan op grond van de evaluatie niet worden geconcludeerd hoe effectief dan wel efficiënt wordt bijgedragen aan de bestuurlijke doelen.

De governance is bij twee verbonden partijen (Recreatieschap Over-Betuwe en VGGM) qua zeggenschap niet geheel in lijn met de wet, maar beiden zijn voornemens deze omissie dit najaar te herstellen via een herinrichting van de verbonden partij en aanpassing van de regeling.

De opzet van de jaarstukken van de verbonden partijen en de gemeente voldoen aan de BBV. Aandacht verdient de bepaling van het financieel risico conform de Nota verbonden partijen, welk risico tevens bepalend is voor de indeling van de verbonden partij in categorie A of B. Daardoor ontbreekt een actueel beeld van de categorie A verbonden partijen en daarmee voor welke verbonden partij de bijbehorende aanvullende afspraken in de Nota gelden (zoals de vierjaarlijkse evaluatieverplichting).