EVALUATIEVERSLAG KADERSTELLENDE SPELREGELS VERBONDEN PARTIJEN



Juli 2020

INHOUD

Evaluatieverslag kaderstellende spelregels verbonden partijen 1

1. Inleiding 3

2. Leeswijzer 4

3. Aanpak 4

Brononderzoek 4

Interviews 4

Enquête 5

4. Waar gaat het eigenlijk over? een verkenning van het onderwerp 5

Wat is een verbonden partij? 5

Wat is een gemeenschappelijke regeling? 6

Waarom kiezen we voor samenwerking? 7

Wie is er verantwoordelijk? 8

Niet altijd een keuze: verplichte samenwerking 9

5. Probleemstelling 10

6. Conclusies en aanbevelingen 10

7. Bijlagen 16

8. Geraadpleegde bronnen 16

1. INLEIDING

In 2015/2016 stelden alle gemeenteraden in West-Brabant de gelijkluidende nota 'Verbonden Partijen, zes kaderstellende spelregels' vast.

In deze nota is het doel van de West-Brabantse gemeenten als volgt vastgelegd:

"Het betreft de samenwerkingsafspraken tussen gemeenten om gezamenlijk sturing te geven op verbonden partijen in het algemeen en gemeenschappelijke regelingen in het bijzonder".

In de nota worden zes spelregels beschreven om te komen tot een eenduidige wijze waarop gemeenten sturing geven aan en toezicht houden op verbonden partijen.

De spelregels hebben onder andere betrekking op:
afspraken tussen gemeenten en verbonden partijen, informatievoorziening, afstemming en aansturing, kaderstelling, begroting, jaarrekening en meerjarenbeleidsplan. Deze afspraken hebben uiteindelijk tot doel om de verbonden partijen op effectieve en efficiënte wijze hun bijdrage te laten leveren aan de maatschappelijke effecten en de doelen die de gemeenteraden vastgelegd hebben in de gemeentebegrotingen.

Inmiddels is de nota Verbonden Partijen ruim vier jaar oud en dient de werking van de nota, zoals door de colleges van B&W met de gemeenteraden is afgesproken, te worden geëvalueerd.

Eind 2019 heb ik de opdracht om deze nota te evalueren aangenomen. Hierbij heb ik grotendeels het plan van aanpak gevolgd zoals dat is opgesteld door de ambtelijk opdrachtgevers. Desondanks werden planning en uitvoering, net als de rest van ons dagelijks leven, in het voorjaar 2020 behoorlijk op zijn kop gezet door het COVID-19 virus. Niettemin meen ik met de bijgaande rapportage een evaluatie te hebben afgeleverd waar u de komende tijd op kan voortbouwen.

In deze rapportage leest u hoe ik te werk ben gegaan bij het uitvoeren van deze evaluatie, wat mijn bevindingen, conclusies en uiteindelijke aanbevelingen zijn.

Ik hoop dat deze rapportage kan bijdragen aan een nog betere samenwerking tussen gemeenten en de verbonden partijen in de regio West-Brabant.

Ik dank u voor het in mij gestelde vertrouwen!

Anita van Alphen

Breda, juli 2020

2. LEESWIJZER

In hoofdstuk 3 wordt kort ingegaan op de aanpak van het onderzoek. Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de verkenning van het probleem. Wat zijn verbonden partijen eigenlijk en welke verschillende vormen kennen we? Dit hoofdstuk heb ik opgenomen omdat mij tijdens het onderzoek bleek dat het onderwerp heel complex is en niet voor iedereen alle begrippen duidelijk zijn.

In hoofdstuk 5 wordt de probleemstelling, zoals opgenomen in het plan van aanpak voor de evaluatie, beschreven. Omwille van de leesbaarheid van deze evaluatie zijn de bevindingen per spelregel opgenomen als bijlage.

De conclusies en aanbevelingen volgen in hoofdstuk 6. Voor een snelle kennisname van de resultaten van het onderzoek volstaat dit hoofdstuk.

Een vooruitblik naar de voorgenomen wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is opgenomen als bijlage. In de aanbevelingen in hoofdstuk 6 is hier echter (onder voorbehoud) al wel rekening mee gehouden.

De rapportage eindigt met een overzicht van bijlagen (7) en geraadpleegde bronnen (8).

3. AANPAK

Er zijn veel actoren betrokken bij deze evaluatie. Concreet gaat het om gemeenteraden, colleges van B&W, betrokken ambtenaren zowel vanuit de ambtelijke organisaties als de griffies en de gemeenschappelijke regelingen waaraan gemeenten in West-Brabant deelnemen.

Voor de evaluatie zijn onderstaande onderzoekstechnieken gebruikt.

Brononderzoek

Basis voor het onderzoek was de Nota verbonden partijen zoals deze in 2015/ 2016 door de raden in West-Brabant is vastgesteld en het Plan van Aanpak voor de Evaluatie. Daarnaast zijn bij het onderzoek de Wet gemeenschappelijke regelingen (inclusief de concepttekst van de aankomende wetswijziging), de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geraadpleegd. Daarnaast is gebruik gemaakt van het rapport van Berenschot “Grip en sturing op Regio West-Brabant”, d.d. 28 januari 2019.

Interviews

Van de verschillende groepen actoren zijn verschillende vertegenwoordigers geïnterviewd. De gespreksverslagen van deze interviews zijn als bijlage bij deze evaluatie gevoegd. Uiteraard zijn de gespreksverslagen geanonimiseerd.

Aanvankelijk was het de bedoeling om de interviews op locatie en in groepen te houden. Een groep raadsleden, een groep gemeentesecretarissen etc. Dit bleek vanwege de COVID-19 problematiek en de daartoe getroffen maatregelen niet haalbaar. De meeste interviews zijn daarom één-op-één afgenomen, en dan telefonisch of wel via beeldbellen (MS Teams of WhatsApp).

Het bleek best lastig om in deze vreemde en drukke tijd mensen te spreken te krijgen. Uiteindelijk hebben interviews plaatsgevonden met 3 burgemeesters, 2 portefeuillehouders, 3 gemeentesecretarissen, 4 griffiers, 2 adjudanten, 14 raadsleden en 1 verbonden partij. Twee verbonden partijen hebben een schriftelijke reactie aangeleverd die als bijlage bij dit rapport is gevoegd.

Enquête

In samenwerking met deze actoren is een korte enquête opgesteld, waarbij over iedere spelregel twee vragen zijn gesteld. Er is gekozen voor een korte enquête, omdat enquêtes doorgaans arbeidsintensief zijn om op te stellen en te verwerken en de responsgraad van met name lange enquêtes slecht is.

Ondanks herhaalde oproepen bleef echter de respons ook op deze korte enquête vrij laag. In totaal zijn reacties ontvangen van 3 burgemeesters, 4 portefeuillehouders, 6 gemeentesecretarissen, 8 griffiers, 10 adjudanten, 22 raadsleden en 3 verbonden partijen.

Ook deze enquête en de resultaten daarvan zijn als bijlage bij deze evaluatie gevoegd.

Het kwam voor dat vertegenwoordigers van de actoren juist n.a.v. de enquête aangaven hun standpunt in een interview te willen toelichten. Uiteraard ben ik op deze wens ingegaan. Zodoende zijn uiteindelijk de interview- en de enquête fase parallelle trajecten geworden.

4. WAAR GAAT HET EIGENLIJK OVER? EEN VERKENNING VAN HET ONDERWERP

In de regio West-Brabant werken gemeenten samen met en in een groot aantal verbonden partijen[1]. Maar waarover spreken we nu eigenlijk als we het hebben over ‘verbonden partijen’?

Wat is een verbonden partij?

Als gemeente willen we beleidsdoelstellingen realiseren. Dit kunnen, willen of mogen we soms niet alleen doen. Soms is samenwerking verplicht, zoals bijvoorbeeld bij de Veiligheidsregio’s. Maar gemeentes kiezen er ook steeds vaker zelf voor om voor het realiseren van deze beleidsdoelstellingen deel te nemen in een verbonden partij.

Op deze manier voert de gemeente niet alleen en zelfstandig, maar binnen een aparte rechtspersoon een publieke taak of doelstelling uit.

In deze samenwerkingsverbanden kan de gemeente samenwerken met andere publiekrechtelijke partijen (zoals gemeenten, provincie of waterschap) maar ook met private partijen, de zogenaamde publiek-private samenwerking (PPS).

Voorbeelden van verbonden partijen zijn deelnemingen (N.V. ‘s en B.V. ’s), stichtingen (privaatrechtelijk) en gemeenschappelijke regelingen (publiekrechtelijk).

[1] Omwille van de grote hoeveelheid verbonden partijen in de regio is ervoor gekozen geen lijst van verbonden partijen op te nemen. Voor meer informatie over de hoeveelheid verbonden partijen per gemeente of per regio verwijs ik daarom naar de paragraaf ‘verbonden partijen’ in iedere gemeentebegroting.

Echter, niet ieder samenwerkingsverband of iedere stichting is automatisch een verbonden partij.

We gebruiken daarbij de wettelijke definitie: *'Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie of de gemeente bestuurlijk én financieel belang heeft.'* [2]

Van *bestuurlijk* belang is sprake als de gemeente zeggenschap heeft in de verbonden partij. Ofwel uit hoofde van een vertegenwoordiging in het bestuur. Ofwel uit hoofde van stemrecht in de aandeelhoudersvergadering c.q. het algemeen bestuur van de verbonden partij.

We spreken van een *financieel* belang als de gemeente een lening heeft verstrekt, een garantie heeft afgegeven of aandeelhouder is, waarbij de gemeente deze financiële middelen kwijt is in geval van faillissement van de verbonden partij en/of financiële problemen bij de verbonden partij kunnen verhaald worden op de gemeente. Voorbeelden zijn het aandelenbelang dat gemeenten hebben in een deelneming.

Wat is een gemeenschappelijke regeling?

De samenwerkingsverbanden die voldoen aan de definitie van een 'verbonden partij' zoals gehanteerd in het BBV kunnen echter behoorlijk van elkaar verschillen. Vaak wordt het begrijp 'verbonden partij' in één adem genoemd met het begrip 'gemeenschappelijke regeling'.

Dit is echter niet hetzelfde: een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dus een gemeenschappelijke regeling is een verbonden partij, maar andersom is dat niet altijd het geval. Een verbonden partij kent namelijk naast een publiekrechtelijke vorm op basis van de Wgr een privaatrechtelijke vorm.

Gemeenschappelijke regelingen worden vaak aangegaan ter uitvoering van gemeentelijke taken die vanwege de aard of de schaal van de taak beter in gezamenlijkheid kunnen worden opgepakt.

De Wet gemeenschappelijke regelingen kent 5 soorten gemeenschappelijke regelingen, namelijk:

- De regeling zonder meer; zijnde een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten, waarbij delegeren en mandateren niet aan de orde is. Denk aan convenanten, intentieovereenkomsten, bestuursafspraken, etc.
- De centrumgemeente; de deelnemers komen overeen dat bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van een andere gemeente. Het ene gemeentebestuur mandateert dus bestuursbevoegdheden aan het andere.
- Het gemeenschappelijk orgaan; zijnde een lichtere vorm van samenwerking, met beperkte rechtspersoonlijkheid. Personeel blijft in dienst van de deelnemers. Er is sterke sturing vanuit de deelnemende gemeenten vereist. Er kunnen geen regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd.

[2] Deze definitie is afkomstig uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, het BBV

- De bedrijfsvoeringsorganisatie; zijnde een lichte samenwerkingsvorm met een enkelvoudig (ongeleed) bestuur in plaats van een geleed bestuur. Aansturing is daarom eenvoudiger. Deze samenwerkingsvorm is met name geschikt voor uitvoerende taken.
- Een openbaar lichaam; zijnde de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking en ook de meest uitgebreide. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid en kan zelfstandig optreden in het maatschappelijk verkeer. Een openbaar lichaam kan contracten en convenanten aangaan, eigen personeel in dienst nemen, fondsen beheren en zelf een publiek of privaat samenwerkingsverband oprichten. Een openbaar lichaam heeft een (geleed) bestuur, bestaande uit een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB).

Waarom kiezen we voor samenwerking?

Allereerst zijn, zoals gezegd, bepaalde verbonden partijen wettelijk verplicht. Op de bijzondere kenmerken van verplichte samenwerking wordt verderop in deze evaluatie nader ingegaan.

Echter, ook zonder wettelijke plicht hebben gemeente verschillende redenen om delen van de beleidsuitvoering bij een verbonden partij onder te brengen.

Mogelijke voordelen van een verbonden partij zijn:

- Efficiencyvoordelen: het samen met andere gemeenten organiseren van sommige taken kan efficiënter zijn dan dit ieder voor zich te doen.
- Risicospreiding: financiële risico's kunnen worden gedeeld met ander partijen;
- Bestuurlijke kracht en effectiviteit: de deelnemers staan samen sterker t.o.v. hun omgeving;
- Kennisvoordeel: de gemeente kan profiteren van kennis en expertise die bij de gemeente zelf niet in huis is.
- Katalysatorfunctie: de gemeente brengt samen met de andere publieke of (semi)private organisaties ontwikkelingen in beweging die door de gemeente alleen niet of moeilijker geïnitieerd zouden kunnen worden.

We werken als gemeenten samen omdat het meerwaarde heeft. Ofwel op korte, ofwel op langere termijn. Ook houden sommige vraagstukken niet op bij de gemeentegrens. En vragen dan ook primair op een bovenlokale aanpak

Maar samenwerking heeft ook mogelijke nadelen:

- Samenwerking betekent dat er voortaan sprake is van 'verlengd lokaal bestuur'. Dit betekent dat de beïnvloedingsmogelijkheden en de informatievoorziening door de afstand minder vanzelfsprekend zijn dan bij een eigen gemeentelijke dienst;
- De gemeente moet meer moeite doen om zijn rol als klant/opdrachtgever waar te maken. Tegelijkertijd is zij als bestuurder/eigenaar medeverantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de verbonden partij. Dit kan een spanningsveld opleveren.
- Financiële risico's. Wat te doen met tekorten? En wat als een gemeente wil uittreden?
- Bestuurdersaansprakelijkheid voor de portefeuillehouder die deel uitmaakt van het DB.

Bij de keus voor samenwerking dient de gemeente zich daarom steeds de vraag te stellen of de samenwerking het beste middel is om de doelstelling van de gemeente op dit beleidsterrein te verwezenlijken.

Op dit moment nemen de gemeentes in de regio West-Brabant onder meer deel in verbonden partijen op het terrein van veiligheid, gezondheid, economie en uitvoerende taken.

Wie is er verantwoordelijk?

Met het aangaan van een gemeenschappelijke regeling kiest de gemeente voor 'verlengd lokaal bestuur'. De uitvoering van een gemeentelijke taak komt hierdoor letterlijk en figuurlijk meer op afstand te staan dan wanneer een gemeente deze taak zelf zou uitvoeren. Dit werd hierboven reeds aangehaald als een mogelijk risico van gemeentelijke samenwerking.

Gemeenten hebben een financieel en bestuurlijk belang bij verbonden partijen. De gelden die naar verbonden partijen gaan, maken een belangrijk deel uit van de gemeentebegroting. Gemeenteraden zijn hiervoor verantwoordelijk, ook als de gemeentelijke taak door een verbonden partij wordt uitgeoefend. Reden te over daarom om als gemeentelijk opdrachtgever grip te willen houden op verbonden partijen.

Juridisch is deze controle voor een belangrijk deel reeds vormgegeven in de Wet gemeenschappelijke regelingen, het BBV en de Gemeentewet. Het bestuur van de gemeenschappelijke regelingen is verantwoordelijk voor het goedkeuren van de begroting. De gemeenteraden geven een zienswijze op de ontwerpbegroting (of een wijziging van een eerder vastgestelde begroting) van de gemeenschappelijke regeling. Wanneer de begroting eenmaal door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling is vastgesteld, is de gemeentelijke bijdrage aan deze vastgestelde begroting een verplichte bijdrage voor de gemeente. Hiermee heeft de gemeenteraad reeds een belangrijke reden, maar ook een belangrijk instrument om grip te houden in handen.

Maar een gemeente zal niet alleen op de financiële kant invloed willen hebben. Het gaat ook over de kwaliteit van de geleverde uitvoering. En wie maakt de inhoudelijke beleidskeuzes? Over dit soort onderwerpen gaat de nota verbonden partijen. Grip vinden we dus ook terug in deze zes kaderstellende spelregels.

De evaluatie van de nota verbonden partijen is dus een evaluatie van de wijze waarop de gemeentes de afgelopen jaren hebben geprobeerd grip te houden op de verbonden partijen. Maar ook de vraag hoe de verbonden partijen dit hebben ervaren, wordt beantwoord.

Daarnaast wordt een blik in de toekomst geworpen. De aankomende wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen houdt verschillende maatregelen in die de betrokkenheid van raadsleden, statenleden en leden van het algemeen bestuur van waterschappen in het bestuur en inspraak van inwoners en maatschappelijke organisaties verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn het versterken van de positie van gemeenteraden bij de besluitvorming in en door gemeenschappelijke regelingen en de introductie van aanvullende controle-instrumenten. Daarom bevat deze evaluatie ook een vooruitblik richting dit wetsvoorstel.

Niet altijd een keuze: verplichte samenwerking

Niet alle vormen van samenwerking zijn vrijwillig. Soms schrijft de wet samenwerking voor. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Veiligheidsregio's en de Omgevingsdiensten. Voor deze gemeenschappelijke regelingen geldt dan ook een ander juridisch kader.

De Veiligheidsregio is een op grond van artikel 9 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) door de colleges van Burgemeester en Wethouders verplicht ingestelde regeling. Naast het feit dat er sprake is van een verplichte gemeenschappelijke regeling wordt in de Wvr op een aantal relevante zaken afgeweken van de regels van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het gaat dan om uitzonderingen op het gebied van de vrijwillige samenwerking, op de bestuurssamenstelling, op de ontslagmogelijkheden en op de bevoegdheden. Het gaat om uitzonderingen op alle essentiële hoofduitgangspunten van verlengd lokaal bestuur.

De Veiligheidsregio is daarmee geen goed voorbeeld van verlengd lokaal bestuur, maar juist van een vorm die tussen verlengd lokaal bestuur[3] en functioneel bestuur[4] in hangt. Bij de totstandkoming van de Wvr hebben zowel de Raad voor de financiële verhoudingen, de Raad voor het openbaar bestuur als de Raad van State de bijzondere positie van de veiligheidsregio als gemeenschappelijke regeling onderschreven.

Ook de Omgevingsdiensten zijn bijzondere gemeenschappelijke regelingen. Het vormen van een Omgevingsdienst, binnen hetzelfde werkgebied als de Veiligheidsregio's, is verplicht op grond van artikel 5.3, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Alle 29 Omgevingsdiensten die ons land kent, voeren minimaal de taken uit die behoren tot het zogenaamde basistakenpakket. Voor deze taken blijven gemeenten en provincies wel het bevoegd gezag. Omgevingsdiensten vormen dan ook geen extra bestuurslaag, maar nemen in mandaat namens het bevoegd gezag besluiten.

Dit geldt ook voor de GGD; Gemeenten zijn op grond van artikel 14 van de Wet publieke gezondheid verplicht een gemeenschappelijke regeling te treffen voor de uitvoering van de in deze wet aan hen opgedragen taken.

De bijzondere positie van de Veiligheidsregio, de Omgevingsdienst en de GGD in vergelijking met andere gemeenschappelijke regelingen maakt dat niet alle spelregels van de nota verbonden partijen onverkort van toepassing kunnen zijn op deze gemeenschappelijke regelingen. De Veiligheidsregio en de OMWB hebben dit in een brief nader toegelicht. Deze brieven zijn als bijlage 4 bij deze evaluatie gevoegd. Bij het lezen van deze evaluatie dient met deze bijzondere positie van de verplichte gemeenschappelijke regeling rekening te worden gehouden.

[3] *Verlengd lokaal bestuur* betekent primair dat er een samenwerkingsverband is, dat geworteld is in de deelnemende gemeentebesturen. Het bestuur van het samenwerkingsverband wordt van die gemeentebesturen afgeleid, de bevoegdheden komen van de gemeentebesturen en de democratische legitimatie komt eveneens via de gemeentebesturen.

[4] Bij *functioneel bestuur* is sprake van een zelfstandige bestuursstructuur die in beginsel los staat van de bestuurlijke hoofdstructuur van rijk-provincies-gemeenten. Het functionele bestuur heeft geen algemene bevoegdheid, maar is slechts op een deelterrein bevoegd.

5. PROBLEEMSTELLING

Het doel van deze evaluatie van de nota verbonden partijen is om samen met alle betrokken actoren (gemeenteraden, colleges van B&W, betrokken ambtenaren zowel vanuit de ambtelijke organisaties als de griffies en gemeenschappelijke regelingen waaraan gemeenten in West-Brabant deelnemen) te bepalen:

a. In welke mate het doel van de nota Verbonden Partijen is gerealiseerd. Dit doel is in de nota als volgt geformuleerd: *"Het betreft de samenwerkingsafspraken tussen gemeenten om gezamenlijk sturing te geven op verbonden partijen in het algemeen en gemeenschappelijke regelingen in het bijzonder".*

b. Op basis van het antwoord onder a, de voorgenomen wijziging van de Wgr en actuele rapporten over regionale samenwerking waaronder in ieder geval het rapport "*Grip en sturing op de Regio West-Brabant, Hoe houden raden grip en sturing op de gemeenschappelijke regeling Regio West-Brabant",* dat is opgesteld door Berenschot, waar nodig voorstellen te doen voor actualisering van de afspraken (governance) zoals vastgelegd in nota Verbonden Partijen. Dit inclusief een antwoord op de vraag of de reikwijdte van de nota, die zich nu in het bijzonder richt op gemeenschappelijke regelingen, verbreed moet worden naar andere vormen van intergemeentelijke samenwerking.

De evaluatie levert de volgende resultaten op:

1. Een rapportage met daarin de bevindingen van de evaluatie zelf en de daaruit te trekken conclusies alsmede de aanbevelingen voor het verbeteren van de governance (indien de evaluatie daar aanleiding toe geeft) en in het verlengde daarvan het actualiseren van de nota Verbonden Partijen;

2. Een raadsvoorstel met een (op onderdelen) geactualiseerde nota Verbonden Partijen.

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De evaluatie van de nota Verbonden Partijen, zoals gedaan op basis van het brononderzoek, enquête en interviews, leidt tot de volgende conclusies:

Algemene conclusies

De nota functioneert over het algemeen goed, al kunnen vragen worden gesteld bij het, volgens sommigen, te formele karakter ervan. Hiermee wordt bedoeld dat de nota een goed stramien geeft voor de stroomlijning van de planning &control cyclus (P&C-cyclus), maar onvoldoende handvatten geeft om met elkaar het gesprek aan te gaan over de inhoud van de dienstverlening door de verbonden partij. Bij

eventuele aanpassing van de nota klinkt de roep het vooral praktisch en niet al te formeel te houden, en meer de dialoog aan te gaan over de inhoud en de uitvoering van de werkzaamheden.

Voor wat betreft de toepasbaarheid van de nota, is tijdens deze evaluatie gebleken dat 'de verbonden partij' niet bestaat.

Er is sprake van gemeenschappelijke regelingen, al dan niet vrijwillig aangegaan door de partners. Binnen deze categorieën is er sprake van verbonden partijen die slechts uitvoerende taken verrichten, terwijl andere verbonden partijen meer strategisch van aard zijn. Ook dient voor de werking van de nota rekening te worden gehouden met Verbonden Partijen die 'West-Brabant-overschrijdend' bezig zijn. Denk hierbij onder andere aan de OMWB en de Veiligheidsregio. De gemeenten in Midden-Brabant bezien op basis van de aankomende wijziging van de Wgr en de resultaten van deze evaluatie of een soortgelijke nota Verbonden Partijen in procedure wordt gebracht. Het verdient aanbeveling deze nota's op elkaar af te stemmen.

Daarnaast bestaat nog een grote groep van 'samenwerkingsverbanden' die in deze evaluatie niet of nauwelijks beschouwd zijn, te denken aan deelnames van gemeentes in stichtingen en verenigingen, publiek-private samenwerkingsvormen en convenantsamenwerkingen. De begripsbepalingen van de nota zijn niet altijd even duidelijk en dienen daarom hierop te worden aangepast.

De toepassing van de nota is soms wat vrijblijvend. Denk hierbij aan de onderwerpen die in de nota zijn opgenomen onder het kopje 'mogelijke invulling'. Dit biedt te veel ruimte voor interpretatie.

Spelregel 1 het aangaan / uittreden uit een verbonden partij

Bij het aangaan van een verbonden partij leggen de deelnemers nadrukkelijk vast hoe de informatievoorziening (frequentie, vorm en inhoud) dient te verlopen en welke evaluatiemomenten er zijn.

Deze spelregel kan in stand blijven, mede omdat veel van de basisafspraken voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling al zijn opgenomen in de Wgr.

Niettemin wordt het voorstel om met een checklist te gaan werken die wordt gebruikt bij het aangaan van een verbonden partij redelijk positief ontvangen, vooral als het gaat over bepalingen over uittreding en de gevolgen daarvan. Wat in een dergelijke checklist zou moeten komen staan, behoeft uitwerking. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van ervaringen uit het verleden of van andere gemeenten.

Belangrijk hierbij is te beseffen dat alles dat juridisch moet worden afgedwongen, zijn basis moet hebben in de gemeenschappelijke regeling zelf. Dus opnemen in de nota, zijnde 'spelregels' volstaat niet. Een checklist kan deel uitmaken van de spelregels; wil dit vervolgens echt een 'harde' afspraak zijn tussen de deelnemers en de verbonden partij, dan moet het worden opgenomen in de gemeenschappelijke

regeling. Dit geldt niet alleen voor bepalingen over uittreden, maar ook over andere ‘afspraken en spelregels’.

Spelregel 2 informatieplicht

Er dient een tijdige, juiste en volledige (actieve) informatiestroom op gang te worden gebracht, die het mogelijk maakt verantwoording af te leggen en die de raad in positie brengt om (gevraagde) nieuwe kaders te stellen. Zowel het college, de verbonden partij als de gemeenteraad zelf dienen hierin hun verantwoordelijkheid te nemen.

Formeel wordt voldaan aan de informatieplicht. Niettemin bestaat bij raadsleden het gevoel dat de informatiestroom hen niet optimaal in staat stelt hun kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. Dit heeft er vooral mee te maken dat de informatie veelal technisch, financieel-juridisch van aard is, terwijl de raden vooral behoefte hebben aan informatie over behaalde effecten, doelen en kosten.

Het creëren van meer formele uitwisselingsmomenten is hiervoor niet de oplossing. Verbonden partijen als vast agendapunt opnemen in raads- of commissievergaderingen werkt alleen als hier ook daadwerkelijk gebruik van wordt gemaakt. Ook het inzichtelijk presenteren van te behalen en behaalde effecten en doelen door de verbonden partijen zelf, zorgt voor een beter inzicht bij de gemeenteraden. Hiervoor zijn indicatoren vereist die de maatschappelijke effecten van verbonden partijen inzichtelijk kunnen maken.

De informatie aan de raden zou beter gestructureerd kunnen worden aangeleverd. Voorzien van een samenvatting, jaarkalender etc. Dit maakt de informatie beter te behappen en te plannen. Hier ligt een taak voor griffiers, adjudanten en portefeuillehouders, maar ook voor de verbonden partijen zelf.

Er is voorts behoefte aan informele informatie-uitwisseling. Onbekend maakt onbemind. Er is behoefte aan transparantie van verbonden partijen. Informatie aan raadsleden zou meer behapbaar moeten zijn en waar mogelijk voorzien van samenvattingen. Dit is een rol die portefeuillehouders, adjudanten en griffiers in overleg met de verbonden partijen kunnen oppakken.

Verbonden partijen zouden meer naar buiten kunnen treden in hun informatieverstrekking, ook op informele momenten.

Spelregel 3 afstemming en aansturing

Gemeenten bundelen de krachten en dragen samen zorg voor integrale aansturing. Zowel ambtelijke als bestuurlijke voorbereiding gebeurt (deels) gezamenlijk met ruimte voor lokale aanvullingen, waarbij één gemeente per verbonden partij de leiding neemt.

De nota biedt een goede basis, wel is het nog zoeken naar de uitvoering.

Afhankelijk van de eigen lokale visie daarop, kan het werken met een adoptiestelsel worden ingevoerd (of gehandhaafd c.q. uitgebouwd). Dit heeft een meerwaarde, zo erkennen de meeste geïnterviewden, maar moet wel passen bij de gemeente. Er moet vertrouwen zijn tussen de raadsfracties. Intergemeentelijke

samenwerking tussen raadsleden heeft ook een meerwaarde, maar vooralsnog lijkt dit alleen mogelijk op informatief vlak. Meer inhoudelijke samenwerking kan ten koste gaan van de couleur locale en dat is iets de meeste geïnterviewden niet wensen.
Gemeenten zouden meer aan de voorkant betrokken willen zijn bij de aansturing van verbonden partijen. Nu is de rol veelal controlerend.

Bij portefeuillehouders kan er sprake zijn van een pettenproblematiek. Enerzijds zijn zij opdrachtgever namens hun eigen gemeente, anderzijds zijn zij deel van het bestuur van een verbonden partij en daarmee verantwoordelijk voor (de continuïteit van) deze verbonden partij.

Spelregel 4 kaderstelling

Jaarlijks in november sturen deelnemers van de verbonden partijen richtlijnen aan de verbonden partij waarop de beleidsmatige en financiële kaders gebaseerd dienen te worden. In deze kaders geeft de gemeenschappelijke regeling op hoofdlijnen de uitgangspunten voor de begroting aan.

De termijnen zoals genoemd in de nota zijn prima. Niets aan veranderen.
Raadsleden ervaren wel tijdsdruk en worstelen met het hoge abstractieniveau van de kaders. Zij vinden het lastig de kaders te vertalen naar concrete werkzaamheden en doelstellingen.

Ook bij deze spelregel wordt opgemerkt dat gemeenten graag meer aan de voorkant betrokken zouden willen zijn. Gemeenten zouden voorts bij de verwerking van richtlijnen meer lange termijn visie willen zien bij de verbonden partijen. Een meerjarenplan (zie spelregel 6) kan mede hierom een nuttig instrument zijn.

Spelregel 5 begroting en jaarrekening

De ontwerpbegroting wordt uiterlijk 15 april door de verbonden partij naar de deelnemers gestuurd. De zienswijzen van de deelnemers dienen uiterlijk 1 juli door de verbonden partij te zijn ontvangen.

In principe zijn deze termijnen prima en hoeven niet te worden veranderd. Wel wordt ook hier door met name de raadsleden een opmerking gemaakt over belasting en werkbaarheid.

Bij deze spelregel ontstaat in enige mate hetzelfde beeld als bij de kaderstelling. De termijnen en de procedure zijn prima, maar de beleving van de behandeling van begroting en jaarrekening is vaak minder positief. Het is lastig de financiële gegevens te vertalen naar informatie over de output van de verbonden partij. Raadsleden worstelen hiermee.

Verbonden partijen vinden het ook niet altijd gemakkelijk. Zij verlangen naar meer wederkerigheid, zodat het gemakkelijker wordt om maatwerk te leveren.
Regionale samenwerking bij de totstandkoming van de zienswijzen heeft voordelen, maar maakt uiteraard dit maatwerk nog lastiger te realiseren. Verbonden partijen geven voorts aan dat het lastig is

om zover vooruit te kijken, dat informatie tijdig komt voor om voor gemeenten te verwerken in hun begroting.

Spelregel 6 meerjarenbeleidsplannen en evaluatie

Vierjaarlijks is de verbonden partij verplicht om een meerjarenbeleidsplan op te stellen. Het meerjarenbeleidsplan, dat bij aanvang van een nieuwe raadsperiode wordt opgesteld, is samen met de jaarrekening de basis om de resultaten van de verbonden partij over een periode van vier jaar te evalueren.

Meerjarenbeleidsplannen zijn voor sommige verbonden partijen verplicht. Ook als ze niet verplicht zijn, kunnen meerjarenplannen belangrijk zijn. De aard van de meerjarenplannen verschilt naar gelang een verbonden partij uitsluitend uitvoerende taken, dan wel meer beleidsmatig taken heeft.
Vandaar dat beter gesproken kan worden van meerjarenplannen in plaats van over meerjaren*beleids*plannen. In alle gevallen bieden meerjarenplannen een belangrijke basis voor de evaluatie. Maar ook vooruitkijkend hebben meerjarenplannen nut. Gemeenten passen immers op basis van meerjarenplannen hun bedrijfsvoering aan.

Evaluatie van de verbonden partijen is misschien wel het meest belangrijke aandachtspunt dat uit deze evaluatie naar voren komt. Er is een wens naar duidelijke doelen en indicatoren. Zo kan worden onderzocht of de verbonden partij het doel waartoe zij ooit zijn opgericht waarmaakt. Evaluatie draagt in belangrijke mate bij aan het draagvlak en de legitimatie van de verbonden partij.

Aanbevelingen:

Deze conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

1. De nota is een prima basis! Pas ook niet te veel aan en waak voor overregulering en formalisme.
2. Wel is de nota soms wat vrijblijvend en vatbaar voor interpretatie. Denk daarom na over:
    - De doelgroep van de nota. Over wat voor verbonden partij spreken we? Is de samenwerking verplicht of vrijwillig? Wat voor taken heeft de verbonden partij? Is de verbonden partij ‘West-Brabant overschrijdend’?
    - Het is daarom een beter idee om, in plaats van een algehele herziening van de huidige nota, in aanvulling daarop met iedere verbonden partij aparte werkafspraken te maken.
3. Denk na over de onderdelen die in de nota geregeld zijn als ‘mogelijke invulling’. Zijn deze echt zo flexibel? Zo ja, prima. Zo nee, leg ze dan vast in de nota, in aanvullende werkafspraken per verbonden partij, of in de gemeenschappelijke regeling zelf (zie aanbeveling 4).
4. Leg zaken die je juridisch afdwingbaar wilt maken vast in de gemeenschappelijke regeling in plaats van in de nota. Dat geldt dus ook voor de onderwerpen die geregeld zijn als ‘mogelijke invulling’.
5. Maak in ieder geval voor de gevolgen van uittreding een checklist met bepalingen die in de gemeenschappelijke regeling zouden moeten worden opgenomen. Dit wordt ondersteund door de aankomende wijziging van de Wgr.

6. Denk kritisch na over de wijze van informeren. De aankomende wijziging van de Wgr scherpt de informatieplicht aan. Denk met name na over de manier waarop raden meer aan de voorkant betrokken worden bij de activiteiten van de verbonden partij. De deelnemers vragen om informatie over uitoefening van taken in plaats van uitsluitend financieel-juridische informatie op de momenten die de P&C-cyclus voorschrijft. Alternatieve vormen van informatie-uitwisseling zouden informeel moeten zijn, denk aan thema-cafés, meelopen met een verbonden partij etc.
7. Ook de manier en het moment waarop de informatie wordt aangeboden kan worden verbeterd. Denk hierbij aan samenvattingen en jaarplanningen en een begroting-in-één-oogopslag. Hier ligt een taak voor griffiers, adjudanten en portefeuillehouders en de verbonden partijen zelf, ieder binnen hun eigen rol. Een mooi voorbeeld van een dergelijke infographic komt van de gemeente Halderberge. Dit voorbeeld is als bijlage 6 bij deze evaluatie gevoegd.
8. Het is daarom aan te bevelen om met alle actoren het gesprek aan te gaan over hoe de gemeentes geïnformeerd willen worden en hoe de verbonden partijen dit kunnen uitvoeren. Zo kunnen hierover concrete afspraken worden gemaakt.
9. De aankomende wijziging van de Wgr regelt ook participatie (inspraak) bij besluiten van de gemeenschappelijke regeling. Dit is een kans voor de raden om meer invloed aan de voorkant te krijgen.
10. Termijnen en procedure, zoals genoemd in de nota bij spelregels 4 en 5 kunnen ongewijzigd in stand blijven.
11. Bepaal voor iedere soort verbonden partij (zie aanbeveling 1) hoe een (eventueel) meerjarenbeleid eruit zou moeten komen zien. Maak met de verbonden partij afspraken over de werkzaamheden in de komende periode. Voor de werkbaarheid van de afspraken is aan te bevelen dat de gemeenten deze samen (collectief) met de verbonden partijen maken.
12. Dit meerjarenbeleid, of een meer algemene lijst van doelstellingen, vormt de basis voor evaluatie.
13. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wgr geeft al aan dat afspraken moeten worden gemaakt over de wijze van evalueren. Deze opdracht komt helemaal overeen met de wens die in deze evaluatie naar voren kwam. Evalueren zorgt voor legitimiteit en draagvlak.

Hoe nu verder?

Zoals geconcludeerd, is het merendeel van de geïnterviewden van mening dat de nota een prima basis is. Aanpassing van de nota op korte termijn ligt daarom niet voor de hand.

Wat wel nodig is, is het gesprek aangaan over onderdelen van de nota die nu niet duidelijk zijn en invulling behoeven. Als vervolgtraject zou daarom kunnen worden gedacht aan het starten van overlegtafels over in ieder geval de volgende onderwerpen:

- Voorwaarden bij uittreding;
- Anders organiseren van informatie-uitwisseling, door middel van informele contactmomenten en het anders structureren van de aangeboden informatie;
- Tijdstippen en wijze van evaluatie.

Omdat de verbonden partijen onderling te verschillend zijn, is het lastig om in het kader van dit onderzoek reeds een ‘one size fits all’ oplossing aan te reiken. Misschien is dit ook niet wat de actoren willen. Het is

daarom een beter idee om, in plaats van een algehele herziening van de huidige nota, in aanvulling daarop met iedere verbonden partij aparte werkafspraken te maken. Dit komt bovendien overeen met de breed gedragen wens tot om meer dialoog.

Deze uitnodiging ligt er dus, nu volgt de uitdaging om samen in dialoog deze onderdelen van de nota verder aan te scherpen.

7. BIJLAGEN

Bijlage 1: Uitgewerkte bevindingen per spelregel

Bijlage 2: Overzicht uitslagen enquêtes

Bijlage 3: Interviewverslagen

Bijlage 4: Brief veiligheidsregio d.d. 4 juni 2020 en brief OMWB d.d. n.a.v. evaluatie

Bijlage 5: Vergelijking met voorgenomen wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

Bijlage 6: infographic gemeente Halderberge

8. GERAADPLEEGDE BRONNEN

Voor het documentenonderzoek zijn de volgende documenten gebruikt:

- Nota verbonden partijen: zes kaderstellende spelregels
- Plan van aanpak evaluatie nota verbonden partijen, inclusief aanpassingen
- Rapport Berenschot “Grip en sturing op Regio West-Brabant”, 28 januari 2019
- Brief griffierskring n.a.v. internetconsultatie wetsvoorstel wijziging Wgr d.d. 10 oktober 2019