

Positie en sturing in samenwerkingsverbanden door de gemeenteraad van Doesburg

Een quickscan voor de Rekenkamer Doesburg, Duiven &
Westervoort

D.J. (Daan) Jacobs MSc

B.L.K. (Bas) Verkooijen MSc

P.W. (Pim) Steenbergen MSc

Rekenkamer Doesburg, Duiven & Westervoort

De heer René Janssen
Voorzitter Rekenkamer

T. 06-10038807
janssetr@xs4all.nl

Postbus 6 - 6920 AA Duiven

Datum: 25 mei 2021

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Samenwerkingsverbanden	5
1.1 / Samenwerkingsverbanden	5
1.2 / Toelichting samenwerkingsverbanden	7
1.3 / Criteria om tot samenwerking over te gaan	8
1.4 / Financiële omvang van de samenwerkingsverbanden	9
1.5 / Risico's	10
Sturing en controle	12
2.1 / Inrichting informatievoorziening	12
2.2 / Risicomanagement	13
2.3 / Zienswijzen, moties en amendementen als sturingsinstrumenten	13
2.4 / Aanvullende sturingsinstrumenten	15
2.5 / Kansen voor de toekomst	15
Conclusies en aanbevelingen	17
Bijlage 1: Bronnen	19
Bijlage 2: Overzicht verbonden partijen gemeente Doesburg	21



Inleiding

Aanleiding

Bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten in bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen is niet meer weg te denken uit het lokale bestuur. Het samenwerken met deze verbonden partijen levert gemeenten verschillende voordelen op, zoals de spreiding van (financiële) risico's, schaalvoordelen en het combineren van kennis en kunde. Tegelijkertijd wordt in de samenwerking veel tijd, energie en geld geïnvesteerd.

Deelname aan samenwerkingsverbanden kent echter ook een aantal risico's, met name waar het gaat om sturing. Doordat de uitvoering op afstand wordt geplaatst (in publiek- of privaatrechtelijke vorm), is de directe invloed van de gemeenteraad minder groot. Veel gemeenteraden geven aan weinig grip te hebben op de verbonden partijen.¹ Tegelijkertijd blijft de gemeente verantwoordelijk voor de uitbestede taken. Dit brengt uitdagingen mee op het gebied van sturing op samenwerkingsverbanden.

De Rekenkamer Doesburg, Duiven en Westervoort heeft daarom besloten een onderzoek uit te voeren naar de gemeentelijke positie en sturing in samenwerkingsverbanden in de drie gemeenten. Necker van Naem heeft dit onderzoek uitgevoerd voor de rekenkamer. In deze quickscan leest u de onderzoeksresultaten voor de gemeente Doesburg.

Doelstelling, hoofd- en deelvragen

De doelstelling van dit onderzoek is drieledig:

- / De gemeenteraad van Doesburg inzicht bieden in de verschillende samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert;
- / De gemeenteraad inzicht bieden in de mogelijkheden om sturing en controle te kunnen uitoefenen op een dusdanige wijze dat het bijdraagt aan zijn kaderstellende en controlerende taak;
- / Het in kaart brengen van succes- en verbeterpunten om zo lessen voor de toekomst te trekken.

Op basis van de doelstelling is de hoofdvraag als volgt geformuleerd:

Heeft de gemeenteraad van Doesburg zicht en grip op de verschillende samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert?

De hoofdvraag is vervolgens uitgewerkt in zeven deelvragen, in de clusters 'samenwerkingsverbanden' en 'sturing en controle':

¹ Adviesrapport 'Wisselwerking' van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), 2015, <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/12/16/wisselwerking>.

Samenwerkingsverbanden

1. Aan welke samenwerkingsverbanden neem de gemeente deel?
2. Op grond van welke criteria wordt besloten om tot samenwerking over te gaan?
3. Wat is het financiële beslag op de begroting van de gemeente en wat zijn de belangrijkste financiële risico's?
4. Welke juridische vormen nemen de samenwerkingsverbanden aan, welke bestuurlijke belangen zijn hiermee gemoeid en wat zijn de belangrijkste bestuurlijke risico's?

Sturing en controle

5. Welke sturing en controle heeft de gemeenteraad en/of het college op de samenwerkingsverbanden?
6. Hoe verloopt de verantwoording naar de gemeenteraad?
7. Welke knelpunten, wensen en kansen zijn er ten aanzien van sturing van en het toezicht houden op samenwerkingsverbanden?

Onderzoeksuitvoering

Op 27 oktober 2020 vond het startgesprek plaats met contactpersonen van de ambtelijke organisaties van de gemeenten Doesburg, Duiven en Westervoort. De laatste twee gemeenten zijn verenigd in en werden vertegenwoordigd door een vertegenwoordiger van de ambtelijke organisatie 1Stroom.

De onderzoekers voerden hun werkzaamheden uit in de periode november 2020 tot maart 2021. Aan de hand van een informatieverzoek zijn relevante documenten bij de ambtelijke organisaties opgevraagd. Vervolgens zijn deze documenten geanalyseerd. De bevindingen van deze documentanalyse hebben de onderzoekers in groeps gesprekken met raadsleden van de drie gemeenten getoetst en aangevuld. In de gemeente Doesburg vond dit gesprek plaats op 17 februari 2021. Tot slot zijn de onderzoeksresultaten vertaald naar drie quickscans en factsheets, voor iedere gemeente één. De quickscans en factsheets zijn op 15 april 2021 aangeboden aan de rekenkamer.

Ten aanzien van het onderzoeksproces valt op dat een deel van de gevraagde documenten in eerste instantie niet beschikbaar was, of bij veel verschillende afdelingen moest worden opgevraagd. Dit roept de vraag op in hoeverre de ambtelijke organisatie *zelf* zicht en grip heeft op samenwerkingsverbanden. Hoewel deze vraag geen onderdeel was van het onderzoek en als zodanig in dit rapport niet wordt beantwoord, leek het ons verstandig om deze observatie toch met de rekenkamer te delen.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Na deze inleiding beschrijven we in de volgende hoofdstukken de uitkomsten per cluster: 'samenwerkingsverbanden' en 'sturing en controle'. In het laatste hoofdstuk formuleren we een aantal conclusies en aanbevelingen. Tot slot heeft het rapport twee bijlagen, met daarin een overzicht van de gebruikte bronnen en een overzicht van de verschillende samenwerkingsverbanden.

1

Samenwerkingsverbanden

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Doesburg deelneemt. Vervolgens wordt er een toelichting gegeven op een aantal algemene aspecten van deze samenwerkingsverbanden, zoals de doelstelling van de samenwerkingsverbanden, de wijze waarop het bestuur in deze samenwerkingsverbanden is vertegenwoordigd en de aanwezigheid van eventuele bepalingen over de beëindiging van deelname. Aanvullend wordt toegelicht welke criteria de gemeente gebruikt bij het besluit om tot samenwerking over te gaan. Ten slotte wordt er een toelichting gegeven over de financiële omvang van de samenwerkingsverbanden en eventuele financiële en bestuurlijke risico's. Daarmee beantwoordt dit hoofdstuk deelvragen 1 tot en met 4.

1.1 / Samenwerkingsverbanden

Aan de hand van de paragraaf 'Verbonden Partijen' uit de programmabegrotingen 2021-2024 van de gemeenten Doesburg, Duiven en Westervoort hebben we geïnventariseerd in welke samenwerkingsverbanden de drie gemeenten participeren.² Vervolgens is dit getoetst door middel van een invulformat dat is uitgezet in de ambtelijke organisaties. De ambtelijke contactpersonen hebben de lijst van samenwerkingsverbanden aangevuld en daarnaast per samenwerkingsverband beschreven:

- / Welke juridische vorm het samenwerkingsverband heeft;
- / Welke doelen het samenwerkingsverband nastreeft;
- / Wat de jaarlijkse financiële bijdrage vanuit de gemeente is;
- / Wat het financiële belang in het samenwerkingsverband is;
- / Welke financiële en bestuurlijke risico's er kleven aan deelname aan het samenwerkingsverband;
- / Of de gemeente vertegenwoordigd is in het algemeen/dagelijks bestuur van een samenwerkingsverband;
- / Welke bepalingen er zijn opgenomen over beëindiging van deelname aan een samenwerkingsverband.

Daarbij richt het onderzoek zich in het bijzonder op 'verbonden partijen':

Een verbonden partij is, conform de definitie uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), "een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft".

Dit betekent dat in dit onderzoek alleen die samenwerkingsverbanden zijn meegenomen met een *bestuurlijk* en een *financieel* belang. Bovengemeentelijke bestuurlijke overleggen bijvoorbeeld zijn niet meegenomen in deze quickscan. De keuze voor deze bijzondere focus komt voort uit het idee dat raadsleden ten aanzien van dit type samenwerkingsverband een bijzondere verantwoordelijkheid hebben; toezien op een doelmatige besteding van publiek geld.

In tabel 1 is een overzicht gegeven van de verschillende samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Doesburg deelneemt, in tabel 2 staat een overzicht van alle samenwerkingsverbanden waaraan Doesburg, Duiven en Westervoort

² https://doesburg.raadsinformatie.nl/document/9260950/1/Programmabegroting_2021-2024_gemeente_Doesburg, <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=Duiven&id=fca3b055-69fd-44e2-88c8-e157de1c41e3> en <https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=westervoort&id=100061830>.

deelnemen. Duidelijk is dat de samenwerkingsverbanden tussen deze gemeenten grotendeels overlappen. De onderzoekers zien geen (functionele) overlap tussen de samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Doesburg deelneemt; ieder samenwerkingsverband heeft in principe betrekking op een ander beleidsterrein of uitvoeringsvraagstuk.

Tabel 1: Overzicht van samenwerkingsverbanden Doesburg

	Type samenwerking	Samenwerkingspartijen	Aantal
1.	Gemeenschappelijke regeling	Gemeenschappelijk Orgaan Arnhem Nijmegen City Region, Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden, Streekarchivariaat de Liemers en Doesburg, Presikhaaf Bedrijven (in liquidatie), Euregio Rijn Waal, Omgevingsdienst Regio Arnhem, Bedrijfsvoeringorganisatie Doelgroepenvervoer Regio Arnhem Nijmegen en Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Regio Centraal Gelderland (incl. voormalige bijdrage SW Presikhaaf Bedrijven)	8
2.	Coöperaties/ Vennootschappen	NV Bank Nederlandse Gemeenten, Vitens N.V., Alliander N.V. (voorheen Nuon) en Circulus-Berkel Recycleplein Apeldoorn	4
	Totaal		12

Tabel 2: Overzicht van samenwerkingsverbanden - totaal

Juridische vorm	Naam	Doesburg	Duiven	Westervoort
Gemeenschappelijke regeling	Gemeenschappelijk Orgaan Arnhem Nijmegen City Region	X	X	X
	Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden	X	X	X
	Streekarchivariaat de Liemers en Doesburg	X	X	X
	Presikhaaf Bedrijven (in liquidatie)	X	X	X
	Euregio Rijn Waal	X	X	X
	Omgevingsdienst Regio Arnhem	X	X	X
	Bedrijfsvoeringorganisatie Doelgroepenvervoer Regio Arnhem Nijmegen	X	X	X
	Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Regio Centraal Gelderland (incl. voormalige bijdrage SW Presikhaaf Bedrijven)	X	X	X
	Gemeenschappelijke regeling 1Stroom		X	X
	Samenwerking De Liemers		X	X
	Gemeenschappelijke Regeling Huisvesting Voortgezet Onderwijs in de Liemers		X	
Coöperaties/ Vennootschappen	NV Bank Nederlandse Gemeenten	X	X	X
	Vitens N.V.	X	X	X
	Alliander N.V. (voorheen Nuon)	X	X	X
	Circulus-Berkel Recycleplein Apeldoorn	X		

Het aantal samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Doesburg deelneemt is niet uitzonderlijk in vergelijking met gemeenten van eenzelfde omvang. Het aantal samenwerkingsverbanden van (relatief vergelijkbare) gemeenten in de provincie Gelderland laat dan ook hetzelfde beeld zien:

Tabel 3: Overzicht aantal samenwerkingsverbanden per gemeente

Gemeente (aantal inwoners) ³	Aantal samenwerkingsverbanden	Gemeente (aantal inwoners)	Aantal samenwerkingsverbanden
Berg en Dal (34.992)	16 ⁴	Duiven (25.126)	14
Beuningen (25.890)	10 ⁵	Heumen (16.454)	13 ⁶
Doesburg (11.077)	12	Lingewaard (46.601)	12 ⁷
Druten (18.926)	18 ⁸	Westervoort (14.971)	13

1.2 / Toelichting samenwerkingsverbanden

In deze paragraaf lichten we de samenwerkingsverbanden van de gemeenten Doesburg, Duiven en Westervoort nader toe. Aangezien de gemeenten grotendeels deelnemen aan dezelfde samenwerkingsverbanden volgt eerst een algemene paragraaf waar nader ingegaan wordt op een aantal aspecten van deze samenwerkingsverbanden. Dit betreffen:

- / Doelstelling van de verbonden partijen;
- / Bestuurlijke vertegenwoordiging;
- / Bepaling over beëindigen deelname.

Vervolgens lichten we voor de gemeente Doesburg de omvang van de financiële bijdrage toe. In bijlage 2 hebben we een tabel opgenomen waarin bovenstaande aspecten in detail beschreven zijn.

Doelstelling samenwerkingsverbanden

De doelstellingen van de samenwerkingsverbanden zijn zeer uiteenlopend, maar kunnen worden onderverdeeld in twee overkoepelende doelen. Enerzijds zijn er samenwerkingsverbanden die fungeren als samenwerkingsorgaan op het gebied van belangenbehartiging, kennisuitwisseling of als netwerkpartner. Voorbeelden hiervan zijn Arnhem Nijmegen City Region en Euregio Rijn-Waal. Anderzijds zijn er samenwerkingsverbanden die specifiek uitvoering geven aan gemeentelijke taken; voorbeelden hiervan zijn de Omgevingsdienst en de Veiligheidsregio. De beleidsvelden waarop gemeenten samenwerken zijn breed, maar concentreren zich grotendeels op:

- / Regionale (bestuurlijke) samenwerking;
- / Uitvoering van taken binnen het sociaal domein en onderwijs;
- / Uitvoering van taken op het gebied van veiligheid en leefbaarheid.

De deelnemingen richten zich op de primaire nutsvoorzieningen voor de inwoners en de financiële dienstverlening voor de gemeente zelf.

Bestuurlijke vertegenwoordiging

Voor de meerderheid van de Gemeenschappelijke Regelingen geldt dat een portefeuillehouder van de gemeente lid is van het Algemeen Bestuur (AB) en zodoende het bestuur van de afzonderlijke gemeenten vertegenwoordigd is. Voor de deelnemingen geldt dat de gemeenten bestuurlijk vertegenwoordigd zijn naar rato van hun aandeel.

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>.

⁴ <https://bergendal.begroting-2019.nl/p5629/verbonden-partijen>.

⁵ <https://beuningen.jaarverslag-2019.nl/p1973/overzicht-verbonden-partijen>.

⁶ <https://www.heumen.nl/regionale-samenwerking>.

⁷ <https://lingewaard.begroting-2019.nl/p8279/gemeenschappelijke-regeling-omgevingsdienst-regio-arnhem>.

⁸ Jaarstukken 2019 gemeente Druten.

Bepaling over beëindigen van deelname

Bij een deel van de samenwerkingsverbanden is er een bepaling opgenomen om deelname aan de regeling te beëindigen. Voor een ander deel van de samenwerkingsverbanden is niet bekend of een dergelijke bepaling bestaat. Voor een klein aantal samenwerkingsverbanden wordt nader toegelicht welke bepalingen zijn opgenomen voor de beëindiging van deelname aan de regeling. Varianten die hierbij voorkomen zijn:

- / Uittreding is pas mogelijk na een deelnametermijn van 4-5 jaar;
- / Het opstellen van een uittredingsplan of een vaststellingsovereenkomst;
- / Besluitvorming vanuit het AB bij uittreding.

Casus: Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Centraal Gelderland

Om te illustreren welke criteria er bij de oprichting van of deelname aan een samenwerkingsverband worden gebruikt en hoe de raad bij dit proces wordt betrokken, werpen we een nadere blik op een samenwerkingsverband waartoe zowel Doesburg, Duiven, als Westervoort recent is toegetreden; de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Centraal Gelderland (MGR SDCG).

De MGR SDCG is in 2017 opgericht en is op 1 april 2017 van start gegaan met de eerste werkzaamheden. Toen werd er gestart met de eerste samenwerkingsmodule binnen de MGR: Inkoop. Dit team regelt de inkoop, het contractmanagement en het contractbeheer van maatwerkvoorzieningen en specialistische zorg Jeugd, Wmo en activerend werk. In de afgelopen jaren zijn hier een aantal modules aan toegevoegd. Dit betreffen de voormalige sociale werkvoorziening Presikhaaf Bedrijven, Werkgeversservicepunt Midden-Gelderland (WSP) en het Regionaal Bureau Leerlingzaken (RBL). Zodoende zijn er binnen de MGR SDCG vier modules waaraan gemeenten deel kunnen nemen.

De taken van het MGR SDCG zijn onderverdeeld in basistaken en taken die voortvloeien uit samenwerkingsmodules. De samenwerkingsmodules betreffen individuele afspraken met één specifieke deelnemer (gemeente). Voor de samenwerkingsmodule wordt een dienstverleningsovereenkomst (DVO) opgesteld.

In 2018 is de governance van de MGR SDCG naar aanleiding van de nieuwe modules geactualiseerd. Het AB is verantwoordelijk voor de uitvoeringsprogramma's van de MGR SDCG. In het AB zit van elke deelnemende gemeente als vertegenwoordiger een burgemeester of wethouder. Deze vertegenwoordiger heeft een inlichtingenplicht richting de raad van de deelnemende gemeente, op welke wijze deze inlichtingen verstrekt worden kan de vertegenwoordiger zelf invullen.

1.3 / Criteria om tot samenwerking over te gaan

Bij de oprichting van een samenwerkingsverband worden er afspraken vastgelegd in de oprichtingsdocumentatie. Dit betreffen vaak de statuten van de organisatie of een dienstverleningsovereenkomst. Bij de oprichting van een samenwerkingsverband hebben de deelnemende gemeenten de mogelijkheid om vooraf afspraken te maken over de sturing en controle bij het samenwerkingsverband. Hierbij zijn zij gebonden aan de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In deze paragraaf wordt beschreven welke criteria de gemeente Doesburg hanteert bij het besluit om tot samenwerking over te gaan en welke rol de raad hierbij speelt.

Een kadernota verbonden partijen geeft criteria om tot samenwerking over te gaan en biedt een kader voor informatievoorziening en sturing

Een kadernota voor samenwerkingsverbanden/verbonden partij biedt een kader waarin de gemeente de werkwijze met betrekking tot samenwerkingsverbanden vast kan leggen. Daarnaast kan een kadernota een aanvulling bieden op al bestaande juridische kaders.⁹

De gemeente Doesburg heeft in 2015 een kadernota verbonden partijen opgesteld. Deze kadernota is "... algemeen door de raad vastgesteld beleid ten behoeve van sturing en controle op verbonden partijen".¹⁰ De nota is grotendeels beschrijvend

⁹ Gemeentewet, Wgr en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

¹⁰ Kadernota verbonden partijen gemeente Doesburg (2015), p. 3.

van aard en schets de belangrijkste begrippen, juridische kaders en de mogelijke rechtsvormen van verbonden partijen. Aanvullend schetst de kadernota de criteria voor deelname aan een verbonden partij. Daarnaast is vastgelegd over welke aspecten afspraken gemaakt moeten worden in een contract met een verbonden partij. Ten slotte wordt in de kadernota een beslisschema gepresenteerd waarin de verschillende afwegingen tot het aangaan van een samenwerking met een verbonden partij uitgewerkt worden en andere vormen van samenwerking gepresenteerd worden.¹¹

Informatievoorziening

In de kadernota wordt beschreven hoe de informatievoorziening over de verbonden partijen ingericht dient te worden. Dit betreft primair de begrotings- en verantwoordingsstukken.¹² Indien er aanleiding toe is, kan het college de raad aanvullend informeren over nadere ontwikkelingen. In de gemeentelijke meerjarenbegroting en de jaarrekening wordt een aparte paragraaf over de verbonden partijen toegevoegd.¹³

Sturing

Met betrekking tot de sturing wordt vermeld dat het college "... controleert of de doelen en prestaties binnen de afgesproken kosten en met de beheersing van de risico's worden gerealiseerd".¹⁴ In eerste instantie voert het college dit uit door de rapportages van de verbonden partij te controleren op het nakomen van de gemaakte afspraken. Binnen de gemeente is er sprake van een functiescheiding tussen de vertegenwoordiger van de gemeente bij de verbonden partij, en de beleidsverantwoordelijke voor de verbonden partij die de rapportages beoordeelt en het college en de raad adviseert inzake de verbonden partij.¹⁵ De rol van de raad binnen de sturing is het beoordelen van de begroting en jaarstukken en het inbrengen van een zienswijze hierover.

Rol van de raad bij oprichting of deelname samenwerkingsverband

In Doesburg worden raadsleden betrokken conform het protocol verbonden partijen, dit is een aanvullend document op de kadernota verbonden partijen. Het protocol geeft de stappen weer in het proces van oprichting of deelname. Er zijn een aantal fases in dit protocol: initiatief, ontwerp, realisatie, exploitatie en herijking. Het college houdt rekening met de stappen in hoofdlijnen bij oprichting of deelname.

Raadsleden die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken, zijn niet bekend met het protocol. Wel zijn zij tevreden over het proces bij oprichting of deelname aan een samenwerkingsverband. De raadsleden verschillen van mening over de belangrijkste criteria om over te gaan tot deelname, voorbeelden hiervan zijn een kosten-batenanalyse of beleidsinhoudelijke effecten van de samenwerking.

Casus: Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Centraal Gelderland

Voor de MGR SDCG geldt dat er binnen het sociaal domein al in een vroeg stadium gesproken is over samenwerking. In 2013/2014 zijn er in de voorbereiding op de decentralisaties al gesprekken gevoerd over samenwerking met andere gemeenten. Echter was er binnen de gemeente Doesburg een lichte vrees binnen de raad om samen te werken in verband met de negatieve (financiële) ervaringen bij het samenwerkingsverband Presikhaaf Bedrijven. Binnen het proces rondom de MGR is de raad in informatiesessies bijgepraat door het college en werd het advies gegeven om een modulair samenwerkingsverband op te richten. Dit geeft meer keuzevrijheid voor de gemeenten. Een reden om deel te nemen aan de MGR was het feit dat niet deelnemen voor de gemeente uiteindelijk duurder zou zijn.

1.4 / Financiële omvang van de samenwerkingsverbanden

De totale omvang van de jaarlijkse financiële bijdrage aan gemeenschappelijke regelingen door de gemeente Doesburg bedraagt voor 2020 € 3.720.622. De totale omvang van de begroting 2020 van de gemeente Doesburg is € 33.187.000. Dit betekent dat 11,2% van de totale begroting wordt uitgegeven aan verbonden partijen. Ter vergelijking: voor de gemeente

¹¹ Kadernota verbonden partijen gemeente Doesburg (2015), p. 9.

¹² Kadernota verbonden partijen gemeente Doesburg (2015), p. 7.

¹³ Kadernota verbonden partijen gemeente Doesburg (2015), p. 8.

¹⁴ Kadernota verbonden partijen gemeente Doesburg (2015), p. 8.

¹⁵ Kadernota verbonden partijen gemeente Doesburg (2015), p. 8.

Westervoort is dit 41,1% en voor de gemeente Duiven is dit 40,4%. Wanneer 1Stroom buiten beschouwing wordt gelaten, geeft de gemeente Westervoort 17,9% van de totale begroting uit aan verbonden partijen. Voor de gemeente Duiven is dit 13,1%.

De bijdrage aan de gemeenschappelijke regelingen varieert tussen de € 3.382 en € 1.030.000, met een gemiddelde bijdrage van € 465.078. De berekening van de omvang van bijdragen wordt voor het grootste deel van de gemeenschappelijke regelingen op basis van het inwoneraantal of een andere vastgestelde verdeelsleutel bepaald. Aanvullend wordt er bij bepaalde gemeenschappelijke regelingen gebruikgemaakt van outputfinanciering, wat inhoudt dat de gemeente bijdraagt op basis van afgenomen producten of diensten.

Voor de deelnemingen geldt dat de gemeente door middel van aandelen een financieel belang heeft in particuliere organisaties. Het kan gebeuren dat de gemeente eens per jaar dividend krijgt uitgekeerd over deze aandelen.

1.5 / Risico's

Het deelnemen aan een verbonden partij kan voor een gemeente een aantal risico's met zich meebrengen. Deze kunnen onderverdeeld worden in bestuurlijke en financiële risico's. Voor de meeste verbonden partijen worden in eerste instantie geen financiële en/of bestuurlijke risico's gesignaleerd. Hieronder worden de mogelijke risico's die zich voor kunnen doen bij verbonden partijen beschreven en de reeds geïdentificeerde risico's worden hierbij nader toegelicht.

Financiële risico's

Financiële omvang

In eerste instantie geldt dat hoe hoger de bijdrage aan een verbonden partij is, hoe meer risico de gemeente loopt. Dit is geen volledige graadmeter voor het identificeren van de verbonden partijen met de meeste financiële risico's, maar geeft wel een beeld bij welke verbonden partijen zich financiële risico's voor kunnen doen die een grote (financiële) impact hebben. De top 3 van de verbonden partijen voor de gemeenten wordt hieronder in de tabel weergegeven:

Tabel 4: Top 3 verbonden partijen met grootste financiële impact

#	Doesburg	Duiven	Westervoort
1	MGR SDCG: € 1.935.000 ¹⁶	1Stroom: € 16.632.000	1Stroom € 8.939.000
2	Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden: € 1.030.000	Samenwerking De Liemers: € 2.958.406	MGR SDCG: € 2.893.700 ¹⁷
3	Bedrijfsvoeringorganisatie Doelgroepenvervoer Regio Arnhem Nijmegen: € 508.942	MGR SDCG: € 2.252.700 ¹⁸	Samenwerking De Liemers: € 1.919.655

Financiële aansprakelijkheid

De mate waarin een gemeente aansprakelijk is voor eventuele tekorten of schulden bij een samenwerkingsverband kan een financieel risico voor de gemeente met zich meebrengen. Ook kan een faillissement van een samenwerkingsverband mogelijk financiële risico's voor de gemeente met zich meebrengen. Afspraken over de financiële aansprakelijkheid kunnen verschillen per rechtsvorm en kunnen aanvullend worden vastgelegd in overeenkomsten/statuten. Dit risico wordt in de gemeente Doesburg niet expliciet benoemd.

Financiële weerbaarheid van een samenwerkingsverband

¹⁶ incl. voormalige bijdrage SW Presikhaaf Bedrijven.

¹⁷ incl. voormalige bijdrage SW Presikhaaf Bedrijven.

¹⁸ incl. voormalige bijdrage SW Presikhaaf Bedrijven.

De mate waarin een samenwerkingsverband financieel weerbaar is, kan een indicatie geven van de mogelijke financiële risico's voor de gemeente. De weerbaarheid is uit te drukken in het financiële weerstandsvermogen van het desbetreffende samenwerkingsverband. Dit risico kan geïnventariseerd worden middels de jaarrekeningen van de verbonden partijen. Dit risico wordt in de gemeente Doesburg niet expliciet benoemd.

Bezuinigingstaakstellingen

Voor veel verbonden partijen geldt dat zij opgericht zijn met als doel om een efficiënte uitvoering binnen een bepaald beleidsveld te leveren, of schaalvoordelen te bieden. Het is hierbij mogelijk dat een samenwerkingsverband in zijn begroting een specifieke bezuinigingstaakstelling heeft opgenomen. Een financieel risico dat een dergelijke taakstelling met zich meebrengt, ontstaat als beoogde kostenbesparingen door de verbonden partij niet behaald worden. De mate waarin dit risico zich voor kan doen, kan geïnventariseerd worden door een inventarisatie van de begrotingen van de samenwerkingsverbanden. Dit risico wordt benoemd, bijvoorbeeld voor de Bedrijfsvoeringorganisatie Doelgroepenvervoer Regio Arnhem Nijmegen. Er wordt toegelicht dat het mogelijk is dat er beoogde efficiency-voordelen niet worden behaald als meerdere gemeenten uit deze regio vervoersstromen gaan onttrekken aan deze regeling.

Overige financiële risico's

Een risico dat wordt genoemd, betreft de aansprakelijkheid voor de gemeente als er binnen een samenwerkingsverband plotseling financiële tekorten ontstaan. Deze tekorten kunnen bijvoorbeeld ontstaan als een aantal gemeenten besluit om uit een samenwerkingsverband te treden. Als dit onverwachts plaatsvindt, kan dit grote gevolgen hebben voor de deelnemende gemeenten en kunnen er extra kosten ontstaan. Ook kan een verandering van de wijze waarop een samenwerkingsverband gefinancierd wordt, risico's met zich meebrengen. Dit laatste risico wordt eveneens benoemd, bijvoorbeeld bij de recente overgang naar outputfinanciering bij de Omgevingsdienst Regio Arnhem.

Bestuurlijke risico's

Overeenkomst van gemeentebelang met belang van de verbonden partij

Een samenwerkingsverband geeft uitvoering aan taken die de gemeente heeft vastgelegd in haar beleidsambities. Het kan voorkomen dat de beleidsambities van de gemeente niet overeenkomen met de belangen en uitgangspunten van het samenwerkingsverband. Deze verschillende belangen kunnen een risico vormen voor het gemeentebestuur. Mogelijke verschillen in belangen kunnen geïnventariseerd worden middels het toetsen van eventuele verschillen in de beleidsambities op het specifieke beleidsveld van zowel de gemeente als de verbonden partij. Met name door raadsleden wordt herkend dat gemeentelijke belangen bij sommige samenwerkingsverbanden niet altijd overeenkomen. Hierbij wordt met name geconstateerd dat er verschillen zijn tussen de gemeenten en in mindere mate tussen de samenwerkingsverbanden en de betrokken gemeenten.

Geen bestuurlijke vertegenwoordiging

Op het gebied van bestuurlijke vertegenwoordiging zijn er twee mogelijkheden: de gemeente heeft invloed op de samenstelling van de bestuurlijke vertegenwoordiging of de gemeente is daadwerkelijk bestuurlijk vertegenwoordigd in de verbonden partij. Het risico op geen bestuurlijke vertegenwoordiging is bij de gemeente Doesburg niet als zodanig aanwezig; de gemeente is in alle verbonden partijen bestuurlijk vertegenwoordigd.

Niet nakomen van beoogde prestaties

Bij het aangaan van een samenwerking met een samenwerkingsverband geeft de gemeente een bepaalde verantwoordelijkheid voor het realiseren van beoogde prestaties uit handen. Voor de gemeente ontstaat er een bestuurlijk risico als deze prestaties door het samenwerkingsverband (deels) niet worden nagekomen. Het college legt verantwoording af aan de raad over de beoogde prestaties en is hierin op bepaalde beleidsvelden afhankelijk van de prestaties van een samenwerkingsverband.

De mate waarin een verbonden partij de beoogde prestaties nakomt, kan geïnventariseerd worden door middel van het opstellen van prestatie-indicatoren. Aan de hand van deze prestatie-indicatoren kunnen gemeenten toetsen in hoeverre de beoogde prestaties behaald zijn. Het risico op het niet nakomen van beoogde prestaties wordt door raadsleden in alle gemeenten als mogelijk risico gezien. Hierbij gaat het met name over inzicht in het nakomen van beoogde prestaties. Jaarverslagen van samenwerkingsverbanden geven niet in alle gevallen voldoende inzicht in de geleverde prestaties. Met name leeft er onder de raadsleden behoefte aan informatie over de prestaties op gemeentelijk niveau.

2

Sturing en controle

In dit hoofdstuk staan we stil bij de wijze waarop raad en college ten aanzien van samenwerkingsverbanden sturen, hoe zij samenwerkingsverbanden controleren en hoe er verantwoording over samenwerkingsverbanden wordt afgelegd. Hiervoor brengen we in de eerste plaats de informatievoorziening in kaart, gevolgd door de wijze waarop risico's worden beheerst en de manier waarop sturingsmogelijkheden worden benut. Tot slot verkennen we de belangrijkste kansen voor de toekomst. Zo beantwoorden we deelvragen 5 tot en met 7.

2.1 / Inrichting informatievoorziening

Tijdens de uitvoeringsfase houdt het college toezicht op de uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing bij de verbonden partijen. De raad stelt kaders en toetst in hoeverre het college deze kaders bewaakt. De raad controleert op hoofdlijnen. Goede informatievoorziening is dan ook essentieel om als raad een samenwerkingsverband goed te kunnen monitoren.

Hierna lichten we toe op welke wijze de raad van Doesburg geïnformeerd wordt over de verbonden partijen in gemeentelijke begroting en jaarrekening. De praktijk van deze informatievoorziening lichten we wederom aan de hand van de MGR SDCG nader toe.

P&C-documenten

Begroting

De begroting van de gemeente Doesburg geeft in de paragraaf verbonden partijen een opsomming van de samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente deelneemt. Voor een toelichting op de samenwerkingsverbanden wordt verwezen naar de desbetreffende beleidsprogramma's. Per samenwerkingsverband wordt toegelicht wat de veranderingen zijn die verwacht worden in het komende begrotingsjaar en wat de beleidsvoornemens omtrent het samenwerkingsverband zijn. Ook wordt er een overzicht gegeven van de financiële kengetallen van de samenwerkingsverbanden. Voor het merendeel van de samenwerkingsverbanden wordt beschreven dat het 'bestaand beleid voortgezet wordt'.

Jaarstukken

In de jaarstukken van de gemeente Doesburg wordt in de paragraaf verbonden partijen inzicht gegeven in de financiële kengetallen, dit betreffen echter de kengetallen over het jaar 2018. Aanvullend wordt er in deze paragraaf ook per samenwerkingsverband inzicht gegeven in de veranderingen gedurende het verslagjaar en de beleidsvoornemens omtrent het samenwerkingsverband. Hier worden geen relevante zaken gesignaleerd. In de beleidsprogramma's wordt dezelfde informatie vanuit de paragraaf verbonden partijen nogmaals weergegeven. Er is geen nadere toelichting op beleidsdoelstellingen of risico's van de samenwerkingsverbanden.

Ervaring raadsleden

Aanvullende informatievoorziening vindt soms plaats bij beleidswijzigingen, dit gaat vaak gepaard met een oproep om meer financiële middelen.

Vanuit de MGR SDCG worden de jaarstukken en de conceptbegroting gedeeld. Aanvullend kan er bij een flinke wijziging gedurende het jaar een raadsbesluit ingebracht worden. Naast P&C-documenten wordt er vanuit de MGR een nieuwsbrief verstuurd aan raadsleden over de belangrijkste ontwikkelingen. Bijeenkomsten van de MGR worden goed bezocht, ongeveer zestig raadsleden uit de regio. Bij andere onderwerpen zijn er soms vanuit elke raad één á twee mensen aanwezig.

Accounthouderschap

2.2 / Risicomanagement

2.3 / Zienswijzen, moties en amendementen als sturingsinstrumenten

Een zienswijze wordt in eerste instantie door het college opgesteld en de raad neemt over deze zienswijze een besluit. Om de sturende rol van de raad te inventariseren, is voor de gemeente Doesburg de behandeling en inhoud van diens zienswijzen in kaart gebracht. Aanvullend wordt er ook een toelichting gegeven op ingediende moties en amendementen. Als referentiekader wordt hiervoor de behandeling van de samenwerkingsverbanden in het jaar 2020 gehanteerd.

Zienswijzen gemeente Doesburg

Verbonden partij	Stuk	Inhoud	Behandeling raad + (datum)
------------------	------	--------	----------------------------

¹⁹ Kadernota verbonden partijen gemeente Doesburg (2015), p. 8.

²⁰ Kadernota verbonden partijen gemeente Doesburg (2015), p. 8.

²¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003740/2018-06-13>.

Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden	Ontwerpbegroting / kaders 2021 VGGM	Zienswijze op de ontwerpbegroting: oproep tot bezuinigingen. Gemeenteraad stelt op prijs dat de begroting vroeg wordt aangeboden: wel een nadeel dat risico's in mindere mate gekwantificeerd zijn.	Hamerstuk, geen behandeling in de raad (20 februari 2020). ²²
Regio Arnhem-Nijmegen	Jaarrekening 2019 & begroting 2021	Geen zienswijze op de begroting ingediend.	Hamerstuk, geen behandeling in de raad (28 mei 2020). ²³
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Jaarrekening 2019 & begroting 2021	Geen zienswijze op de begroting ingediend.	Hamerstuk, geen behandeling in de raad (28 mei 2020). ²⁴
MGR SDGC	Jaarstukken 2019 & Concept meerjarenbegroting MGR 2020-2024	Zienswijze op de (meerjaren)begroting en uitvoeringsprogramma: zorgen over doorbetalen van zorgaanbieders die geen prestaties leveren en bijstelling naar aanleiding van de coronacrisis: verzoek om goed op de hoogte gehouden te worden.	Hamerstuk, geen behandeling in de raad (28 mei 2020) wel bespreking in commissie op 12 mei 2020. ²⁵
Streekarchivariaat de Liemers en Doesburg	Jaarstukken 2019 en Conceptbegroting 2021	Zienswijze ingediend op de conceptbegroting: tijdig informeren over financiële consequenties van inrichting e-depot. Doesburg is het niet eens met het voorstel van Zevenaar om de financiële bijdragen te verlagen.	Hamerstuk, geen behandeling in de raad (25 juni 2020), wel bespreking in commissie op 11 juni 2020. ²⁶
Presikhaaf Bedrijven	Liquidatieplan en jaarstukken 2019	Geen zienswijze op de begroting ingediend.	Hamerstuk, geen behandeling in de raad (28 mei 2020), wel bespreking in commissie op 12 mei 2020. ²⁷

Moties, amendementen en raadsvoorstellen

Op 11 juni 2020 wordt het voorstel voor een stuurgroep 'versterking regio Arnhem-Nijmegen' besproken. In de commissie Bestuur en Organisatiezaken worden vragen gesteld over oplopende kosten en de visie van de regio.²⁸

Op 26 november 2020 wordt er een motie aangenomen over het visiedocument van de gemeenschappelijke regeling Arnhem-Nijmegen (Regionale agenda Groene Metropool regio Arnhem-Nijmegen). Het dictum van deze motie luidt: in het regionale overleg de inzet van de 'Monitor Brede Welvaart' van het CBS als evaluatie-instrument en als basis voor beleidsaanpassingen te bepleiten.²⁹

²² <https://doesburg.raadsinformatie.nl/vergadering/665280/Gemeenteraad%2020-02-2020>.

²³ <https://doesburg.raadsinformatie.nl/vergadering/665285/Gemeenteraad%2028-05-2020>.

²⁴ <https://doesburg.raadsinformatie.nl/vergadering/665285/Gemeenteraad%2028-05-2020>.

²⁵ <https://doesburg.raadsinformatie.nl/vergadering/665285/Gemeenteraad%2028-05-2020>.

²⁶ <https://doesburg.raadsinformatie.nl/vergadering/665288/Gemeenteraad%2025-06-2020>.

²⁷ <https://doesburg.raadsinformatie.nl/vergadering/665285/Gemeenteraad%2028-05-2020>.

²⁸ <https://doesburg.raadsinformatie.nl/vergadering/665273/Commissie%20Bestuurs-%20en%20Organisatiezaken%2011-06-2020>.

²⁹

https://doesburg.raadsinformatie.nl/document/9482832/1/Motie_Monitor%20Brede%20Welvaart%20als%20evaluatie-instrument%20en%20basis%20voor%20beleidsaanpassingen

Ervaring raadsleden

Binnen de reguliere werkwijze stellen ambtenaren een conceptzienswijze op, die in de betreffende raadscommissie³⁰ besproken kan worden. In de meerderheid van de gevallen stemt de raad hier mee in. Discussie vindt voornamelijk plaats over de formuleringen van teksten binnen de zienswijze. Onder meerdere raadsleden leeft het gevoel van 'tekenen bij het kruisje'. Daarnaast voelt het voor hen soms dat financieel extra bijdragen onafwendbaar is en de raad geen keuze heeft.

Net als bij P&C-documenten, speelt in Doesburg de timing ook bij het indienen van de zienswijze een rol. Een uitgebreide bespreking van een zienswijze wordt vaak bemoeilijkt door het feit dat de raad geen zicht heeft op het moment wanneer de zienswijze ingebracht wordt. Vaak is er maar een korte tijdspanne voor het indienen van de definitieve zienswijze. Als de raad meer zicht op het proces heeft, zou de raad volgens gesprekspartners meer ruimte kunnen pakken.

Binnen de raad leeft soms het gevoel dat een debat over een zienswijze niet nodig is, omdat iedereen zich realiseert dat die ene zienswijze weinig verandert aan het geheel. Recent was er voor de samenwerking binnen de Regionale Energiestrategie (RES) geen conceptzienswijze voorgesteld door het college. Toen was de reactie van raadsleden dat het college een voorzet moest geven. Een raadslid benoemt dit voorbeeld als uiting van een paradox: enerzijds leunen raadsleden op het college, anderzijds willen ze ook zelf een inbreng hebben.

Afstemming in de regio

Soms komt het voor dat andere gemeenten inhoudelijk dezelfde zienswijze indienen, dit horen raadsleden dan vaak pas achteraf. Raadsleden geven aan dat zij hier meer aandacht aan zouden kunnen besteden. Eén raadslid stemt sommige zaken rondom samenwerkingsverbanden langs partijlijnen af binnen de regio. Andere raadsleden doen dit niet, maar zouden regionale afstemming wel een goed idee vinden. Een voorbeeld waarbij regionale afstemming plaatsvond, was bij de ontwikkelingen rondom Presikhaaf Bedrijven. Toen waren er vanuit elke gemeenteraad twee 'afgevaardigden' om een vinger aan de pols te houden. Regionale afstemming is soms lastig, omdat de gemeente Doesburg deelneemt aan verschillende regio's: De Liemers, de Achterhoek en regio Arnhem-Nijmegen.

2.4 / Aanvullende sturingsinstrumenten

De raad kan ook sturen middels gerichte opdrachten aan het AB-lid

Naast het sturen middels zienswijzen, kan de raad ook sturen door een concrete opdracht mee te geven aan het AB-lid, bijvoorbeeld door een motie of amendement in te dienen. Deze mogelijkheid wordt niet als zodanig beschreven in de kadernota van Doesburg.

Doesburgse raadsleden geven wethouders niet op voorhand een opdracht mee, meestal is er sprake van terugkoppeling achteraf. De mogelijkheid om door de portefeuillehouder vooraf aan besprekingen meegenomen te worden in de inhoud, zou een denkrichting kunnen zijn. Een raadslid benoemt dat de opvolging van en terugkoppeling over moties rondom samenwerkingsverbanden niet altijd plaatsvindt. Een betere monitoring hierop zou mogelijk kunnen zijn. Een denkrichting hierbij is om opvolging concreet te benoemen in het dictum van een motie, of vast te leggen via een toezegging.

De raad kan zicht vergroten door werkbezoeken of presentaties van samenwerkingsverbanden

Raadsleden zien dat er voldoende bijeenkomsten door samenwerkingsverbanden georganiseerd worden en deze worden vaak ook goed bezocht.

2.5 / Kansen voor de toekomst

Zienswijzen

De huidige behandeling van de zienswijzen binnen de Doesburgse raad wordt door meerdere raadsleden als knelpunt ervaren. Zo spreken raadsleden uit dat zij het proces rondom zienswijzen soms niet kunnen overzien en de timing regelmatig niet aansluit bij de wensen van de raad. Zo kan het voorkomen dat de raad niet genoeg tijd heeft om de stukken goed te kunnen lezen en deze te verwerken in de zienswijze. Dit komt mede doordat raadsleden geen zicht hebben op

³⁰ In Doesburg wordt een vijftal raadscommissies onderscheiden: Commissie Financiën, Commissie Maatschappelijke Ontwikkeling, Commissie Volkshuisvesting, Commissie Ruimtelijke Ordening en Milieu, Commissie Bestuurs- en Organisatiezaken.

welke datum zij bepaalde stukken kunnen ontvangen. Deze bundeling van besprekingen van stukken rondom samenwerkingsverbanden is in 2020 zichtbaar: nagenoeg alle zienswijzen voor samenwerkingsverbanden worden behandeld in dezelfde raadsvergadering. Raadsleden hebben de wens om meer eigenaar te worden van het proces rondom zienswijzen en meer inzicht te krijgen in de timing. Dit is een kans om meer nadruk te leggen op de sturing en grip op samenwerkingsverbanden vanuit de raad.

Met betrekking tot de afstemming van zienswijzen in de regio, zien raadsleden kansen om dit nader vorm te geven. Momenteel bemerken raadsleden regelmatig achteraf dat de strekking van een zienswijze van een gemeente binnen de regio overeenkomt met de zienswijze van de gemeente Doesburg. Als hierin samen met andere gemeenten opgetrokken wordt, is dit een kans om met gezamenlijke zienswijzen een grotere invloed uit te kunnen oefenen.

Aanvullende sturingsinstrumenten

Raadsleden zien dat de inzet van moties en amendementen rondom samenwerkingsverbanden een goede mogelijkheid is om te kunnen sturen. Een knelpunt hierbij is dat er niet altijd een goede terugkoppeling plaatsvindt vanuit de portefeuillehouder over de uitvoering van de motie of het amendement. Binnen de raad leeft de wens om hier in de toekomst meer aandacht aan te besteden.

Ten slotte zien raadsleden kansen in meer aandacht voor herijking en evaluatie van samenwerkingsverbanden. Momenteel zijn de raadsleden beperkt op de hoogte van de beleidsmatige ontwikkelingen bij samenwerkingsverbanden of mogelijke risico's die hieruit voortvloeien. Meer aandacht hiervoor kan helpen om bijsturing te faciliteren. De mogelijkheid om hierbij gebruik te maken van de inzet van raadsrapporteurs, zien raadsleden in Doesburg als mogelijke denkrichting.



Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk trekken we op basis van onze bevindingen een aantal conclusies, die een antwoord geven op de hoofd- en deelvragen. Naar aanleiding van die conclusies doen we tot slot enkele aanbevelingen.

Conclusies

1. De samenwerkingsverbanden waar de gemeenten Doesburg, Duiven en Westervoort aan deelnemen, vertonen veel overeenkomsten

De gemeente Doesburg neemt deel aan 12 samenwerkingsverbanden. Dit aantal is vergelijkbaar met de gemeenten Duiven en Westervoort, die aan respectievelijk 14 en 13 samenwerkingsverbanden deelnemen. Voor het overgrote deel betreft dit dezelfde samenwerkingsverbanden. Hierbij gaat het hoofdzakelijk om gemeenschappelijke regelingen; er is slechts sprake van enkele coöperaties en vennootschappen. Het grootste deel van de samenwerkingsverbanden heeft betrekking op regionale (bestuurlijke of ambtelijke) samenwerking en de uitvoering van taken binnen het sociaal domein, veiligheid en leefbaarheid.

Voor de meeste samenwerkingsverbanden geldt dat een portefeuillehouder lid is van het Algemeen Bestuur (AB). Een aantal samenwerkingsverbanden kent bepalingen die een eventuele beëindiging van deelname regelen, maar een groot deel ook niet. Het financiële beslag van de samenwerkingsverbanden op de gemeentelijke begroting is in Doesburg € 3.720.622. Dit is ongeveer 11,2% van de begroting, vergeleken met 40,4% in Duiven en 41,4% in Westervoort. De omvang van gemeentelijke bijdragen in Doesburg varieert tussen € 3.382 en € 1.030.000. De meeste samenwerkingsverbanden werken met een jaarlijkse bijdrage; slechts enkele werken met outputfinanciering of aandelen.

2. Criteria op grond waarvan tot deelname wordt besloten, zijn slechts deels bij raadsleden bekend

De gemeenten Doesburg en Westervoort kennen een kadernota verbonden partijen, waarin de werkwijze van de gemeente met betrekking tot samenwerkingsverbanden is vastgelegd, als ook de wijze waarop sturing en controle plaatsvinden. Daarnaast schetsen de kadernota's in algemene zin aan de hand van welke criteria deelname aan een samenwerkingsverband moet worden gewogen. Aanvullend kent de gemeente Doesburg een protocol verbonden partijen, dat een aantal fasen uiteenzet die bij oprichting van of deelname aan een samenwerkingsverband worden doorlopen. Dit protocol is bij raadsleden niet bekend.

3. Niet alle financiële risico's worden expliciet benoemd, bestuurlijke risico's lijken grotendeels in beeld

Gelet op de omvang van de gemeentelijke bijdrage, geldt voor de gemeenten Doesburg, Duiven en Westervoort dat de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Centraal Gelderland (MGR SDCG) een relatief groot financieel risico met zich meedraagt. Voor de gemeente Doesburg geldt dit daarnaast ook voor de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden en de Bedrijfsvoeringorganisatie Doelgroepenvervoer Regio Arnhem-Nijmegen. Daadwerkelijke financiële risico's worden in stukken slechts voor twee situaties expliciet benoemd; als er sprake is van een bezuinigingstaakstelling en als de financieringswijze van een samenwerkingsverband verandert. Daarmee bestaat het risico

dat de gemeenten financiële risico's in twee andere opzichten minder goed op het netvlies hebben staan; de mate waarin de gemeente financieel aansprakelijk is voor samenwerkingsverbanden en de mate waarin samenwerkingsverbanden financieel weerbaar zijn.

Bestuurlijke risico's lijken grotendeels in beeld, of niet van toepassing. Wel valt op dat de gemeenteraden over het algemeen beperkt worden geïnformeerd over de prestaties van samenwerkingsverbanden. Dit beperkt het zicht op (de beheersing van) bestuurlijke risico's.

4. Risico's worden goed beheerst, maar sturingsmogelijkheden worden niet optimaal benut

De gemeenten Doesburg, Duiven en Westervoort gaan verschillend om met de beheersing van financiële en bestuurlijke risico's. Zo kent de gemeente Westervoort een relatief uitgebreid systeem van risicobeheersing, waarbij samenwerkingsverbanden op basis van veronderstelde risico's worden voorzien van een specifiek 'toezichtarrangement', en worden risico's in de gemeente Duiven hoofdzakelijk in financiële en bestuurlijke stukken toegelicht. In de gemeente Doesburg is (schriftelijke) aandacht voor risicobeheersing beperkt.

Het indienen van zienswijzen is voor alle gemeenteraden een belangrijk middel om op samenwerkingsverbanden te sturen. Die mogelijkheid wordt echter niet optimaal benut. Zo heeft de raad van Doesburg weinig controle over het indienen van zienswijzen; raadsleden hebben vaak het gevoel dat ze weinig meer aan een zienswijze kunnen veranderen en ook de timing wordt als verre van ideaal ervaren. Zienswijzen worden bovendien niet of nauwelijks met andere gemeenten afgestemd.

Een tweede manier om ten aanzien van samenwerkingsverbanden te sturen, het geven van een opdracht aan een AB- of DB-lid, wordt in Doesburg zelden gebruikt. Deze mogelijkheid is ook niet opgenomen in de kadernota verbonden partijen. Het indienen van moties gebeurt wel, maar het resultaat van deze moties wordt niet altijd teruggekoppeld aan de raad.

5. De informatievoorziening aan de raad is voldoende, maar biedt ruimte voor verbetering

In elk van de drie gemeenten legt het college op een vergelijkbare manier verantwoording af aan de gemeenteraad over samenwerkingsverbanden. Financiële belangen en resultaten worden weergegeven in P&C-documenten als de begroting, terwijl de beleidsprogramma's beleidsmatige risico's beschrijven. Daarbij valt overigens wel op dat informatie over het al dan niet behalen van beleidsdoelstellingen vaak ontbreekt. In Doesburg merken raadsleden daarnaast op dat de timing van verantwoordingsdocumenten soms wat ongelukkig is en dat een betere afstemming op sturingsmomenten wenselijk zou zijn. Informatiebijeenkomsten van de samenwerkingsverbanden worden door de raadsleden gewaardeerd en zijn over het algemeen ook goed bezocht.

Tot slot valt op dat de kadernota verbonden partijen van Doesburg melding maakt van een ambtenaar die rapportages van verbonden partijen beoordeelt en het college en de raad hierover adviseert. Deze ambtenaar kan in zekere zin worden gezien als een accounthouder.

Aanbevelingen

1. Leg criteria voor deelname waar mogelijk vast en maak financiële en bestuurlijke risico's beter inzichtelijk

Samenwerkingsverbanden controleren en voorzien van goede sturing is geen sinecure. Door duidelijk vast te leggen op grond van welke criteria de gemeente aan een samenwerkingsverband deelneemt, ontstaat een duidelijk kader waaraan die deelname kan worden getoetst. Met name het toevoegen van concrete prestatie-indicatoren strekt in dit verband tot aanbeveling. Aan de hand van dergelijke indicatoren is het resultaat van een samenwerkingsverband makkelijker te duiden en spreken alle betrokken in dit opzicht dezelfde 'taal'. Hetzelfde geldt voor financiële en bestuurlijke risico's; door in verantwoordingsdocumenten duidelijk aan te geven met welke financiële en bestuurlijke risico's rekening wordt gehouden, maakt een college inzichtelijk dat dergelijke risico's op de radar staan en is het voor raadsleden makkelijker om deze risico's op waarde te schatten.

Voor de gemeente Doesburg lijkt het in dat kader vooral zaak om informatie over enkele financiële risico's een duidelijker plek te geven in verantwoordingsdocumenten en het protocol verbonden partijen bij raadsleden te herintroduceren. Ook zou kunnen worden overwogen om – naar het voorbeeld van Westervoort – te werken met toezichtarrangementen; op die manier worden belangrijke risico's automatisch inzichtelijk gemaakt.

2. Faciliteer (regionaal) overleg over zienswijzen en stem het gebruik van sturingsmogelijkheden beter af

Zienswijzen zijn een belangrijke manier waarop gemeenteraden invloed kunnen uitoefenen op samenwerkingsverbanden. Door bij het indienen van zienswijzen samen op te trekken, is de kans groter dat de gemeenteraden van (met name) kleinere gemeenten het beleid ten aanzien van een samenwerkingsverband kunnen bijsturen. Een goede afstemming binnen de eigen gemeente is daarvoor echter ook van belang. Door als raad op tijd het gesprek te voeren over het gemeentelijke belang en het college indien nodig per motie te dwingen om dit belang uit te dragen, wordt voorkomen dat raad en college ten opzichte van een samenwerkingsverband tegenover elkaar komen te staan.

De noodzaak tot onderlinge afstemming strekt zich ook uit naar de inzet van sturingsmiddelen. Om als gemeente goed te kunnen sturen op samenwerkingsverbanden, is het van belang om voldoende tijd te maken voor het ontwikkelen van een gemeentelijke strategie en duidelijk voor ogen te hebben wanneer bepaalde sturingsmiddelen het beste kunnen worden ingezet.

Voor de gemeente Doesburg lijkt het in dit kader vooral zaak om de controle van de raad over zienswijzen te vergroten. Door het college te vragen om een zienswijze tijdig aan de raad voor te leggen, of in een uiterste geval zelf het initiatief tot het schrijven van een zienswijze te nemen, krijgt de raad meer tijd om een eigen stempel op zienswijzen te drukken. Om de invloed van zienswijzen te vergroten, zou het daarnaast voor de hand kunnen liggen om gemeenten te identificeren met vergelijkbare belangen. Contact leggen met enkele van deze gemeenten en met hen mogelijkheden verkennen tot afstemming, kan de algehele invloed van de raad op samenwerkingsverbanden vergroten.

Daarnaast zou de raad vaker gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om AB-leden per motie een opdracht mee te geven. Deze mogelijkheid duidelijker verankeren in de kadernota kan helpen om ervoor te zorgen dat ook toekomstige raden deze optie op het netvlies hebben staan. Tot slot zou de raad kunnen overwegen om een of meer raadsrapporteurs aan te stellen. Deze raadsrapporteurs vergemakkelijken het controleren van samenwerkingsverbanden, doordat het werk wordt verdeeld. De raadsrapporteurs zouden wellicht ook een rol kunnen spelen in het faciliteren van regionale afstemming rondom zienswijzen.

3. Verbeter de informatievoorziening over beleidsinhoudelijke thema's en zorg voor een goede terugkoppeling over moties en amendementen

Goede controle van en sturing op samenwerkingsverbanden begint bij de juiste informatie. Hoewel financiële informatie belangrijk is, vraagt een adequate informatievoorziening ook om inzicht in meer beleidsmatige resultaten. Door duidelijk te maken in hoeverre samenwerkingsverbanden maatschappelijke effecten realiseren, kunnen raadsleden deelname aan samenwerkingsverbanden op meer dan financiële resultaten beoordelen en – indien de informatie daar aanleiding toe geeft – tijdig bijsturen. Het volledig ontbreken van dergelijke informatie in verantwoordingsdocumenten van de MGR SDCG is in dat opzicht een goed voorbeeld van hoe het níet moet.

Een adequate informatievoorziening vraagt ook dat het resultaat van moties en amendementen aan de raad wordt teruggekoppeld. Aangezien het indienen van moties een van de weinige manieren is waarop een gemeenteraad ten aanzien van samenwerkingsverbanden kan sturen, is het van belang dat duidelijk is wat er precies met moties gebeurt.

Voor de gemeente Doesburg lijkt het in dit kader vooral zaak om in te zetten op een goede spreiding van verantwoordingsdocumenten, zodat er voldoende tijd is om alle informatie goed te bestuderen. Het college vragen om een inschatting te maken van het moment waarop bepaalde documenten waarschijnlijk worden aangeleverd, kan hierbij helpen. Om ervoor te zorgen dat het resultaat van moties en amendementen vaker wordt teruggekoppeld, zou de raad kunnen overwegen om de opvolging op te nemen in het dictum of middels een toezegging vast te leggen.



Bijlage 1: Bronnen

Gesprekspartners

Naam	Functie	Datum
Mevrouw N. Hammink De heer M. Korporaal De heer M. Mol De heer L. Schoonhoven	Raadsleden gemeente Doesburg	17 februari 2021

Bronnen

In de lopende tekst van de Nota van bevindingen wordt steeds verwezen naar de geraadpleegde bronnen door middel van voetnoten. Voor de correcte bronvermelding verwijzen wij u naar deze voetnoten.



Bijlage 2: Overzicht verbonden partijen gemeente Doesburg

Naam verbonden partij	Rechts-vorm	Doel/openbaar belang verbonden partij	Jaarlijkse financiële bijdrage in euro's	Financiële en bestuurlijke risico's	Taken en bevoegdheden	Bestuurlijke vertegenwoordiging	Bepaling over beëindigen deelname
Gemeenschappelijk Orgaan Arnhem Nijmegen City Region	GR	Intergemeentelijke samenwerking. De GR is de democratische legitimering van de samenwerking en profilering.	€ 34.237,- (op basis van inwoneraantal)	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend
Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden	GR	Optimale waarborging van de kwaliteit van het leven, in casu de veiligheid en de gezondheid, van de inwoners van het verzorgingsgebied.	€ 1.030.000,- (op basis van inwoneraantal)	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet mogelijk
Streekarchivariaat de Liemers en Doesburg	GR	Archiefbeheer	€ 75.184,-	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend
Presikhaaf Bedrijven (in liquidatie)	GR	In liquidatie	In liquidatie	In liquidatie	In liquidatie	In liquidatie	In liquidatie
Euregio Rijn-Waal	GR	Grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van economie en	€ 3.382,- (op basis van inwoneraantal)	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend

		maatschappij te verbeteren en te intensiveren.					
Omgevingsdienst Regio Arnhem	GR	Bewaken en verbeteren van de fysieke leefomgeving.	€ 133.877,- (op basis van outputfinanciering)	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Beëindiging deelname is nagenoeg niet mogelijk vanwege de overgedragen taken welke niet op lokaal niveau (meer) kunnen worden uitgevoerd.
Bedrijfsvoerings-organisatie Doelgroepenvervoer Regio Arnhem Nijmegen	GR	In de vervoersorganisatie sturen en beheersen de gemeenten samen de uitvoering en ondersteunende processen voor dit aanvullend openbaar vervoer.	€ 508.942,-	Het risico voor de gemeenten is van financiële aard als de beoogde efficiency-voordelen niet worden behaald of als meerdere gemeenten uit deze regio vervoersstromen gaan onttrekken aan deze regeling.	Niet bekend.	Lid AB	Niet eerder dan vier jaar na inwerkingtreding. Gevolgen in het kader van een sociaal plan. Er zal een uittredingsplan moeten worden gemaakt. Er zullen directe kosten voor rekening komen van de uittreder.
Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Regio Centraal Gelderland (incl. voormalige bijdrage SW Presikhaaf Bedrijven)	GR	Samenwerking in modules op het terrein van Zorg, Onderwijs en Participatie	€ 1.935.000,- (afname per module)	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Door middel van vaststellingsovereenkomst tussen gemeente en dagelijks bestuur van de GR. Dit heeft financiële gevolgen en er geldt wederkerigheid.
NV Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)	NV	Financiële dienstverlening	Aandelenbelang van 0,05%	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend
Vitens N.V.	NV	Watervoorziening	Aandelenbelang van 0,24%	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend
Alliander N.V. (voorheen Nuon)	NV	Gas en Elektra	Aandelenbelang van 0,13%	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend
Circulus Berkel	BV	Beheer van afval- en grondstoffen en het beheer van de openbare ruimte.	Er is geen sprake van een jaarlijkse financiële algemene bijdrage aan de verbonden partij.	Iedere opdrachtgever is langjarig met Circulus-Berkel verbonden via een dienstverleningsovereenkomst waarin zowel de verbintenis, het exclusieve takenpakket als de financiering is vastgelegd.			

			De gemeente koopt diensten in vanuit een inkooprelatie o.b.v. DVO's. In 2019 ging het hierbij om ongeveer 2,2 miljoen euro. De gemeente is aandeelhouder. Doesburg is toegetreden met de aankoop van 49 aandelen. Het aankoopbedrag van deze aandelen bedroeg € 22.235,22.	Het risico op een lage solvabiliteit is zeer gering, gezien de statutaire eis van een solvabiliteit van minimaal 25 procent. De kapitaallasten van investeringen zijn zeker gesteld via de dienstverleningsovereenkomst van de betrokken gemeenten. Circulus-Berkel heeft een langjarige financieringsovereenkomst met BNG. De activa op de balans zijn voor het merendeel verbonden met dienstverleningsovereenkomsten, waardoor de risico's beperkt zijn. Bovendien is in de statuten een desintegratieregeling opgenomen indien een individuele gemeente de verbintenis wenst te verbreken, waarbij onder andere de betrokken middelen tegen boekwaarde moeten worden overgenomen. Het grootste deel van de omzet wordt gerealiseerd vanuit de dienstverleningsovereenkomsten met gemeenten, dus er is feitelijk geen kredietrisico. De prijsfluctuaties van grondstoffen uit zowel de unit Grondstoffen als Buitenruimte vormen voor Circulus-Berkel, als uitvoerder voor de deelnemende gemeenten, een zeer laag risico. Voor de deelnemende gemeenten ligt dit uiteraard anders. Het risico voor een afwijking van het geprognostiseerde resultaat wordt beheerst via budgetten en een stringente maandelijkse en kwartaalcontrole. Waar nodig, worden tijdig corrigerende maatregelen uitgezet via een plan- of controlecyclus.			
--	--	--	---	--	--	--	--