

Concept Startnotitie - Follow up: 'Grip op afstand: grip op Verbonden Partijen'

1. Inleiding

De gemeente Berkelland heeft ten tijde van de begroting 2019 circa 17 verbonden partijen. Het aantal verbonden partijen van de gemeente Berkelland is ook in de loop der tijd toegenomen. Dit komt overeen met veel andere gemeente in het land.¹ De reden voor deze trend is onder meer de instelling van een aantal verplichte gemeenschappelijke regelingen door het Rijk (Zoals de Veiligheidsregio's en de Omgevingsdiensten), een toenemende regionalisering en van taken en de decentralisaties van de Jeugdzorg, de AWBZ-taken (langdurige zorg) en het participatiebeleid vanuit het Rijk naar de gemeente. Omdat veel taken van deze laatstgenoemde taken de gemeentegrenzen overstijgen en/of een behoorlijk aantal gemeente zich niet geheel toegerust voelt om deze taken zelf te organiseren worden een toenemend aantal gemeentetaken in verbonden georganiseerd.

Met het toenemen van het aantal verbonden partijen en het geld dat hierin omgaat, nemen ook de inhoudelijke en financiële risico's toe voor de gemeenten. De gemeenten zijn vaak individueel aansprakelijk voor de risico's en de tekorten van de (op stand staande) verbonden partijen. De raad blijft als hoogste bestuursorgaan dus wel verantwoordelijk voor de uitvoering van de publieke taak. Veel gemeenteraden vragen zich dan ook af op welke manier zij goede sturing en toezicht kunnen leveren op verbonden partijen, zo ook de gemeenteraad van de gemeente Berkelland.

De auditcommissie van deze gemeenteraad heeft de rekenkamer Berkelland dan ook verzocht aandacht te besteden aan dit onderwerp, met name hoe de raad beter een vinger aan de pols kan houden met betrekking tot de verbonden partijen. De auditcommissie geeft aan dat ze de indruk hebben dat ze onvoldoende gebruik (kunnen) maken van hun controlerende taak en dat ze hierdoor slechts kunnen constateren als ze te laat zijn en als er problemen op tafel worden gebracht.

De voormalig Rekenkamercommissie Bronckhorst, Berkelland, Lochem en Montferland heeft eerder onderzoek gedaan naar Verbonden Partijen. Dit gebeurde al enige tijd geleden, namelijk in 2010. Hierbij zijn drie verbonden partijen in de diepte onderzocht namelijk: VNOG, Regio Achterhoek en de Stadsbank Oost Nederland.

De hoofdconclusie van dit onderzoek was:

- Uitvoering door verbonden partijen verloopt in algemene zin naar wens van de gemeente, al zit er enige variatie tussen de verbonden partijen. De invloed is bij de grote, beleidsgerichte verbonden partijen (zoals VNOG en Regio Achterhoek) beperkt.
- Controle op doelrealisatie is in veel gevallen niet mogelijk, aangezien doelen niet of algemeen geformuleerd zijn. Hierdoor kan de raad niet of niet volledig genoeg sturen.
- De sturingsrelatie tussen college en verbonden partijen is in veel gevallen 'standaard' ingericht, zonder veel extra's.

Zie bijlage 2 voor de deelconclusies en de aanbevelingen.

De Rekenkamercommissie Berkelland wil ook nu de raad graag weer ondersteunen bij de uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende rol als het gaat om de verbonden partijen. Hierom zal ze kijken of en in hoeverre de aanbevelingen van de rekenkamercommissie daadwerkelijk zijn uitgevoerd en hoe de gemeenteraad nu in staat wordt gesteld om zijn of haar controlerende taak uit te voeren.

2. Criteria:

Bij de keuze van een het onderwerp maakt de rekenkamercommissie ook gebruik van een aantal criteria. De criteria zijn van belang om duiding te geven en relevantie aan te geven waarom voor dit onderwerp is gekozen:

- a. Het financiële belang van een onderwerp: Met de verbonden partijen zijn aanzienlijk financiële bedragen gemoeid. Bij de begroting worden aan de verbonden partijen jaarlijks ook behoorlijke bedragen aan de verbonden partijen toegekend.
- b. Het maatschappelijke belang van het onderwerp: De verbonden partijen van de gemeente Berkelland zijn uitgestrekt over uiteenlopende terreinen zoals milieu vergunningverlening, schuldhulpverlening, brand, ongevallen- en rampzorg, volksgezondheid (GGD) tot regionale samenwerking tussen ondernemers, organisaties en overheden.

¹ Verbonden partijen zijn verzelfstandigde BV's of NV's, stichtingen, verenigingen of samenwerkingsverbanden/gemeenschappelijke regelingen, waarbij de gemeente die in zo'n verbonden partij wil samenwerken, mede-eigenaar of aandeelhouder moet zijn.

- c. De twijfels met betrekking tot de uitvoering van een onderwerp:
- Hoe pakt de gemeenteraad nu diens rol ten aanzien van verbonden partijen?
 - Wordt de gemeenteraad voldoende in staat gebracht om haar rol te pakken?
 - Hoe zou de gemeenteraad nog beter haar rol kunnen pakken ten aanzien van de verbonden partijen?
- Zijn dan ook voorbeelden van vragen waar veel gemeente in Nederland mee worstelen.
- d. De mate van risico m.b.t. doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid: Er moet vaak worden samengewerkt met andere deelnemende gemeenten en grote spelers uit de marktsector en er bestaan risico's op het gebied van de bedrijfsvoering (m.b.t. structuur, processen, cultuur en personeel van de organisaties).
- e. Het is geschikt als rekenkameronderzoek: Het onderzoek levert inzichten en informatie op waarover de gemeenteraad en/of het college nog niet beschikt. Daarnaast zorgt dit onderzoek ervoor dat de gemeenteraad nog beter in staat is om haar rol te pakken. Immers dit onderzoek raakt de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigde rol van de gemeenteraad.

3. Doel en vraagstelling van het onderzoek

3.a Doelstelling van het onderzoek:

Samengevat zijn er twee redenen voor dit onderzoek:

1. Een algemeen behoefte aan inzicht in de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen raad en college bij het aangaan, aansturen en controleren van verbonden partijen
2. De wens om inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid van de sturing en controle op verbonden partijen om bestaande en eventueel toekomstige sturingsrelaties te verbeteren.

De doelstelling is als volgt: De raad inzicht te bieden in de doeltreffendheid van de sturing en controle op de (onderzochte) verbonden partijen en hen handvatten geven om de sturingsrelatie te verbeteren, met oog op zowel bestaande als mogelijke toekomstige (intergemeentelijke) samenwerkingsverbanden).

3.b Vraagstelling: centrale onderzoeksvraag en deelonderzoeksvragen:

De centrale onderzoeksvraag is: Hoe sturen en controleren het college en de raad op de doelrealisatie en beheersing van de risico's van deelname aan verbonden partijen en hoe kan dit verbeterd worden?

Algemeen beleid

1. Hanteert de gemeente Berkelland een algemeen beleidskader voor de aansturing van – en controle op – verbonden partijen? Zo ja, wat is de kwaliteit van dit algemeen beleidskader?
2. Hoe is de rolverdeling tussen raad en college in de kaderstelling van – en controle – op verbonden partijen? Ook met betrekking tot het aangaan, de exit van een verbonden partij en inspraak ten aanzien van de verbonden partij?
3. Welke verbeteringen zijn naar aanleiding van het voorafgaande rekenkameronderzoek over de verbonden partijen doorgevoerd?

Steekproef van drie geselecteerde verbonden partijen

College

3. Hoe geeft het college (nu) invulling aan de relatie met de drie geselecteerde verbonden partijen?
 - a. Welke afspraken zijn met de verbonden partijen gemaakt op het gebied van de realisatie van de doelstellingen?
 - b. Is er inzicht in de te realiseren doelstellingen van de verbonden partij?
 - c. Op welke wijze wordt door de verbonden partij verantwoording afgelegd over de realisatie van de doelstellingen?
 - d. Welke afspraken zijn met de verbonden partijen gemaakt op het gebied van de financiën?
 - e. Hoe verkrijgt het college inzicht in de (financiële en juridische) risico's die de verbonden partij loopt en worden er risicomatregelen gevoerd op de bekende risico's?
 - f. Op welke wijze wordt door de verbonden partijen verantwoording afgelegd over de uitgegeven financiën?

Gemeenteraad

4. Hoe geeft de raad invulling aan zijn relatie met de drie geselecteerde verbonden partijen?
5. Is de informatie toereikend die de gemeenteraad krijgt om de realisatie van doelstellingen door de drie geselecteerde verbonden partijen periodiek te kunnen beoordelen?
6. Welke informatie heeft de raad gevraagd en ontvangt de raad ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen van de drie geselecteerde verbonden partijen?
7. Is de informatie die de gemeenteraad ontvangt over de (financiële) risico's van de drie geselecteerde verbonden partijen toereikend om een goed en tijdig beeld te hebben van de risico's en hierop te kunnen sturen?

College en de raad samen

8. Hoe geeft de gemeente (college en raad) invulling aan het toezicht op de verbonden partij?
9. In hoeverre heeft de gemeente Berkelland, het college en/of gemeenteraad op cruciale momenten in besluitvormingsprocessen daadwerkelijk zijn standpunt bepaald en in de verbonden partijen gebracht?
 - Welke invloed heeft de gemeente, c.q. college en raad toen kunnen uitoefenen?
 - Is daar aanwijsbaar en effectief gebruik van gemaakt?

Lessen uit eerdere onderzoeken

10. Welke lessen kan Berkelland nog leren van eerdere onderzoeken van andere gemeenten op het gebied van controle, sturing en toezicht op verbonden partijen?

5. Afbakening/reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek heeft betrekking op de Verbonden Partijen van de gemeente Berkelland. Er wordt niet (rechtstreeks) gekeken naar de wijze waarop de gemeenteraad kan sturen in andere samenwerkingsrelaties. Wel kan het zijn dat de aanbevelingen en conclusies ook kunnen helpen om ook op deze beter te controleren en te sturen.

6. Onderzoeksmethode

Het onderzoek staat in het teken van leren hoe de sturende en controlerende rol van de gemeenteraad nog beter uitgeoefend kunnen worden. Met een nog aan te wijzen bureau wordt de precieze onderzoeksmethode bepaald. Eerst zal het algemeen beeld worden geschetst (o.a. qua rolverdeling en worden de verbeteringen geïnvesteerd zijn naar aanleiding van het voormalig rekenkamerrapport). Vervolgens wordt de huidige situatie getoetst met behulp van drie geselecteerde verbonden partijen. Vooraf de raad om input gevraagd worden bij het selecteren van deze verbonden partijen. De uiteindelijke keuze voor het selecteren van de verbonden ligt uiteraard bij de rekenkamer, eventueel na nadere afstemming met het gekozen onderzoeksbureau. Om een goed beeld te krijgen van de situatie zal er een documentstudie worden verricht, gesprekken worden gepland met de raad, college en de ambtelijke organisatie en vertegenwoordigers van de drie geselecteerde verbonden partijen.

Bijlage 1. Totaaloverzicht van de verbonden partijen, zoals beschreven in de begroting 2019 -2022 onder het kopje 'samenwerkingspartijen'.

Aandelen in:

- Aandeelhouderschap in Alliander N.V.
- (Aandeelhouderschap in AGEM, zonder aandelen?)
- Aandeelhouderschap in BNG Bank
- Aandeelhouderschap Gebiedsonderneming Laarberg B.V.
- Gebiedsonderneming Laarberg C.V.
- Aandeelhouderschap in Twence
- Aandeelhouderschap in Vitens N.V.

Gemeenschappelijke regelingen:

- Gemeenschappelijke regeling Erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers
- Gemeenschappelijke regeling GGD Noord- en Oost Gelderland
- Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Achterhoek
- Gemeenschappelijke regeling Openbaar Lichaam Crematoria Twente
- Gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Achterhoek en Liemers
- Gemeenschappelijke regeling Regio Achterhoek
- Gemeenschappelijke regeling Sociale Dienst Oost Achterhoek
- Gemeenschappelijke regeling Stadsbank Oost Nederland
- Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Noord Oost Gelderland
- Deelnemen in Openbaar Lichaam vuilverwerking Noord Oost Achterhoek

Samenwerkingsverband:

- Samenwerkingsverband Euregio
- Samenwerkingsverband N18
- Samenwerkingsverband NUVAL Platform
- Samenwerkingsverband P10
- Samenwerkingsverband Stichting Achterhoek Toerisme
- Samenwerkingsverband Stichting Hambroek
- Samenwerkingsverband ZOOV

Bijlage 2. Deelconclusies en aanbevelingen onderzoek Rekenkamercommissie BBLM (2010)

Conclusies:

1. Het kader met betrekking tot verbonden partijen is van onvoldoende kwaliteit.
2. De gemeenteraad heeft ten aanzien van de drie onderzochte verbonden partijen geen doelen vastgelegd.
3. Een vertaling van doelen per verbonden partij naar (concrete) uitvoeringsdoelstellingen, al dan niet vastgelegd in een overeenkomst, ontbreekt bij alle drie onderzochte verbonden partijen.
4. De verantwoording over doelrealisatie door verbonden partijen aan de gemeente is in twee gevallen van onvoldoende kwaliteit.
5. Raadsleden zijn niet tevreden over de informatie die door het college aan hen wordt verstrekt over de verbonden partijen.
6. De informatie die de raad ontvangt van het college is van onvoldoende kwaliteit.
7. De gemeente is bij twee van de drie onderzochte verbonden partijen tevreden over de uitvoering.

Aanbevelingen:

1. Vraag als raad het college een helder, uitgewerkt beleidskader met betrekking tot verbonden partijen op te stellen in een nota verbonden partijen, en deze ter goedkeuring voor te leggen aan de raad.
2. Vraag als raad het college voor iedere verbonden partij afzonderlijk een helder doel te formuleren, waarbij ingegaan wordt op het 'waarom' van de samenwerking met de betreffende verbonden partij.
3. Raad, verzoek de conclusie met alle verbonden partijen, concrete, meetbare afspraken te maken en deze vast te leggen in een bindende overeenkomst.
4. Draag als de raad het college op specifieke afspraken te maken met iedere verbonden partij over de wijze waarop deze aan de gemeente verantwoording aflegt.
5. Maak als raad afspraken met het college over hoe deze dient te rapporteren over de resultaten die door individuele verbonden partijen behaald worden.
6. Vraag als raad om oplegnotities – ook bij stukken die ter kennisname gestuurd worden.
7. Spoor als raad het college in de paragraaf verbonden partijen in te gaan op beleidsvoornemens die de gemeente heeft met iedere verbonden partij, alsook op het financiële belang.
8. Draag als raad het college op met betrekking tot de VNOG en Regio Achterhoek de coördinator rol te borgen in de organisatie.
9. Draag als raad het college op met betrekking tot de Stadsbank met de deelnemende gemeenten overeenstemming te bereiken over een andere wijze van aansturing, waarbij deze verbonden partij gedwongen wordt de door de deelnemende gemeenten gewenste diensten.