



REKENKAMERCOMMISSIE

Quick Scan verbonden partijen

Onderzoek naar de verbonden partijen van de gemeente Steenwijkerland

28 augustus 2014

Colofon



REKENKAMERCOMMISSIE

dhr. H. Haan (voorzitter)
dhr. C. Horstmeier (lid)
mevr. J. Stoelwinder (lid)
mevr. R. Zegeling (ambtelijk secretaris)

De rekenkamercommissie wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente Steenwijkerland, aan de transparantie van het gemeentelijke handelen en aan de versterking van de publieke verantwoording daarover. De commissie doet dit door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren. De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. De rekenkamercommissie bestaat uit drie externe leden die onafhankelijk opereren van het gemeentelijk apparaat en de lokale politiek.

Contact: via rekenkamer@steenwijkerland.nl of telefoon: 0521 - 538 521.

Het onderzoek is uitgevoerd door:
PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Onderzoekers: Igno Pröpper, Bart Litjens en Peter Struik
Uitvoering van de online enquête is ondersteund door Remco Smulders.

Inhoudsopgave

Deel I: De Kern.....	1
0 Introductie	1
1 Verbonden partijen: omschrijving en afbakening.....	5
2 Conclusies.....	7
3 Aanbevelingen	10
Reactie van het college van Burgemeester en Wethouders.....	12
Nawoord van de Rekenkamercommissie	13
Deel II: De onderbouwing.....	15
0 Ontwikkelingen op het gebied van regionale samenwerking	15
1 Overzicht verbonden partijen	17
2 Beschrijving en zelfevaluatie van verbonden partijen	20
2.1 Beschrijving van de samenwerking	20
2.2 Zelfevaluatie van de samenwerking.....	24
3 Analyse aan de hand van de GGD IJsselland en de NoordWestGroep	33
3.1 Sturing en controle.....	33
3.2 Rol- en taakverdeling	40
Deel III: Bijlagen.....	44
Bijlage 1: Normenkader	44
Bijlage 2: Bronnen	47
Bijlage 3: Bouwstenen voor een afwegingskader.....	49

Deel I: De Kern

o Introductie

Aanleiding

De rekenkamercommissie voerde een 'quick scan onderzoek' uit naar verbonden partijen van de gemeente Steenwijkerland. Het onderzoek is gericht op de sturing, controle en de mate waarin informatie de raad helpt om voldoende grip te organiseren op verbonden partijen.

Raadsleden hebben interesse in dit onderwerp kenbaar gemaakt vanwege de grote (financiële) belangen en risico's die verder toenemen door de decentralisaties in het sociaal domein. Een zelfde onderzoek is gelijktijdig uitgevoerd in de gemeente Meppel.

In 2007 heeft de rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar gemeenschappelijke regelingen. Het voorliggende onderzoek richt zich op de verbonden partijen van de gemeente. Dit omvat ook privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. Verder richt dit onderzoek zich nadrukkelijker op de risico's van samenwerking. De aanbevelingen uit 2007 zijn betrokken bij het huidige onderzoek.

Achtergrond

De afgelopen jaren is de samenwerking van gemeenten in geheel Nederland toegenomen. Belangrijke aanleiding voor een verder toenemende samenwerking is de verzwaring van het gemeentelijk takenpakket door een groot aantal decentralisaties van rijkstaken op het sociaal domein. Omdat dit veelal gepaard gaat met 'efficiencykortingen' en dus beperktere financiële middelen, is het bundelen van krachten een 'natuurlijke reactie', niet alleen om de vele veranderingen het hoofd te bieden, maar ook om de risico's te beperken. Deze risico's zijn:

- grote financiële risico's (het gaat om miljoenen!);
- reële risico's die betrekking hebben op de doelmatigheid en de doeltreffendheid (er moet vaak worden samengewerkt met grote spelers uit de marktsector);
- politieke en bestuurlijke risico's (de gemeente wordt op de uitvoering direct aangesproken);
- risico's op het gebied van de bedrijfsvoering (structuur, processen, cultuur en personeel).

Tegelijkertijd worden de wettelijke en professionele kwaliteitseisen waaraan gemeenten moeten voldoen trendmatig hoger. Ook verwachten burgers een hogere kwaliteit van dienstverlening en service. Dit is tevens een belangrijke aanleiding voor toenemende samenwerking.

Sinds jaar en dag spelen er een aantal belangrijke vraagstukken rond de samenwerking van gemeenten. De vraag is allereerst in hoeverre gemeenten grip hebben op de samenwerking, waarbij in het bijzonder de vraag geldt in hoeverre gemeenteraden sturing en controle hebben op de samenwerking. Voor nogal wat gemeenten raakt

samenwerking met partners buiten het gezichtsveld van de gemeenteraad. Een ander thema is of gemeenten regie nemen door vanuit een strategische visie bewuste keuzes te maken rond samenwerken: wanneer, met wie, in welke vorm samenwerken en wanneer zelfstandig opereren? In een door Abma uitgevoerd onderzoek naar 110 gemeenten komt naar voren dat maar weinig gemeenten een visie hebben op samenwerking en dat gemeenten bij het aangaan van samenwerking weinig strategisch opereren.¹

Doel van het onderzoek

Deze beide thema's staan ook centraal in dit onderzoek van de rekenkamercommissie. De rekenkamercommissie heeft bij dit onderzoek twee doelen:

- 1 Inzicht bieden in de wijze waarop de gemeente de aan haar verbonden partijen aanstuurt en in welke risico's daarbij aan de orde zijn.
- 2 Met de uitkomsten van dit onderzoek wil de rekenkamercommissie de toezichthoudende en controlerende rol van de raad versterken.

Aanpak

Voor de gemeenteraad van Steenwijkerland wordt het dus steeds belangrijker om een goed overzicht te hebben van verbonden partijen en samenwerkingsverbanden in het algemeen. Overzicht is een voorwaarde voor sturing en controle van verbonden partijen.

Het onderzoek is daarom gestart met een brede scan naar bestaande verbonden partijen. De scan richt zich op de wijze waarop de gemeente omgaat met samenwerking via verbonden partijen. De ambtelijke accounthouders van verbonden partijen hebben hiertoe een digitale enquête ingevuld.

Op basis van de uitkomsten van de brede scan heeft de rekenkamercommissie twee verbonden partijen geselecteerd voor nadere verdieping: GGD IJsselland en de NoordWestGroep N.V.. Verdiepend onderzoek is uitgevoerd door aanvullende dossierstudie en gesprekken met een afvaardiging van de gemeenteraad, een afvaardiging van het college en de bij de geselecteerde samenwerkingsverbanden betrokken ambtenaren.

Vraagstelling

De centrale vraag is als volgt geformuleerd:

Hoe is de sturingsrelatie ten aanzien van verbonden partijen binnen de gemeente vormgegeven, welke risico's brengt dit met zich mee en hoe wordt hierop geanticipeerd en gecontroleerd?

¹ Klaas Abma, *Beoordelen van gemeenten*, Nijmegen, 2011.

Met 'sturingsrelatie' doelt de rekenkamercommissie op het bestuurlijk arrangement. Hierbij gaat het om de gemaakte afspraken in brede zin met de verbonden partijen en de rolinvulling door de gemeente. In het bijzonder gaat het daarbij om sturen vanuit 'verlengd' of 'verlegd' bestuur.

Bij verlengd lokaal bestuur houdt de gemeente regie op de samenwerking in de zin dat eigen motieven en doelen centraal staan. Van verlegd lokaal bestuur is sprake indien samenwerkingsverbanden taken overnemen van de gemeente zonder heldere aansturing. Bij verlegd lokaal bestuur gaan samenwerkingsorganen 'een eigen leven leiden' – ze komen los te staan van de gemeente en worden een apart orgaan.

Indien gewenst – en indien dit goed is georganiseerd en afgesproken binnen de raad en tussen de raad en het college – is er niets op tegen om bepaalde verbonden partijen op hele grote afstand te laten staan. Ook dan is sprake van verlengd lokaal bestuur. Indien echter grote afstand bestaat zonder goede afspraken en organisatie kan het gebeuren dat de raad onverwacht tegen hele grote risico's aanloopt (bijvoorbeeld meebetalen aan een faillissement) of relevante politieke keuzen aan de raad 'voorbij' gaan. Verlegd lokaal bestuur betekent immers dat de gemeente geen grip meer heeft op onwenselijke ontwikkelingen die de bestaande eigen keuzevrijheid sterk beperken.

Verlengd of verlegd lokaal bestuur is in de bestuurlijke praktijk een glijdende schaal, met mengvormen daartussen. Een keuze voor een vorm van verlengd of verlegd bestuur is niet op voorhand goed of fout. Belangrijk is dat de gemeente de keuze bewust maakt.

Deelvragen

De rekenkamercommissie stelt 7 deelvragen.

- 1 Wordt de gemeenteraad in de positie gebracht om (tussentijds) te sturen op de risico's van de verbonden partijen?
- 2 In hoeverre hebben college en raad hun bestuurlijke rollen (informerende, monitoren, sturen en bijsturen) adequaat ingevuld en vastgelegd voor wat betreft de risico's?
- 3 Is het voor de gemeenteraad mogelijk om desgewenst een keuze te maken voor het aangaan/continueren van de samenwerking of het stoppen van de samenwerking die opweegt tegen eventuele risico's?
- 4 Zijn de risico's van de verbonden partijen bij het starten en vervolgens jaarlijks volledig in beeld gebracht en bij de raad bekend?
- 5 In hoeverre is er in de informatie-uitwisseling tussen de gemeenteraad en de vertegenwoordigers in de verbonden partijen sprake van risico-informatie?
- 6 Welke taken en bevoegdheden zijn door de gemeente overgedragen aan de verbonden partijen? Hoe expliciet is dat gebeurd (bv mandaat) en binnen welke kaders?
- 7 Is er sprake van 'dubbele petten' in de rolinvulling door de gemeenteraad en het college?

Leeswijzer

De rapportage is opgebouwd langs drie delen.

Deel I: De kern

Dit deel presenteert de kernresultaten van het onderzoek inclusief de conclusies en aanbevelingen. Dit deel kan in principe los van de andere delen gelezen worden om een beeld te vormen van de sturing en controle van samenwerking.

Deel II: De onderbouwing

Dit deel bestaat uit de onderbouwing van deel I De kern. Hierin is een gedetailleerde onderbouwing te vinden aan de hand van een systematische zelfevaluatie door de ambtelijke betrokkenen bij de verbonden partijen. Tevens zijn bevindingen van de onderzoekers opgenomen onder meer op basis van een verdieping naar casus.

Deel III: De bijlagen

Dit deel bevat de bijlagen. Het gaat onder meer om de geraadpleegde bronnen.

1 Verbonden partijen: omschrijving en afbakening

Omschrijving

De focus van dit onderzoek is gericht op verbonden partijen. Hieronder wordt de samenhang tot andere – veel gebruikte – begrippen toegelicht.

SAMENWERKINGSVERBANDEN

De term 'samenwerkingsverband' gebruiken we voor alle mogelijke publiek- en privaatrechtelijke constructies waarin een gemeente met andere partijen samenwerkt. De term omvat daarmee ook begrippen als verbonden partijen en gemeenschappelijke regelingen.

VERBONDEN PARTIJEN

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft (Besluit Begroting en Verantwoording, art.1). Onder financieel belang wordt verstaan een financiële inleg die niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat. Er is sprake van een financieel belang als de gemeente verantwoordelijk is voor de kosten als de partij failliet gaat, of als de gemeente aansprakelijk wordt gesteld als de partij haar verplichtingen niet nakomt. Er is ook sprake van een financieel belang als de gemeente risico draagt over ingelegd kapitaal, zoals bij het bezit van aandelen. Een stichting of vereniging die jaarlijks subsidie krijgt, maar waaraan geen andere financiële verplichtingen zitten met een juridische afdwingbaarheid door derden is geen verbonden partij.²

Bestuurlijk belang betekent zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

De gemeente moet in de begroting en het jaarverslag een Paragraaf verbonden partijen opnemen. Deze omvat:

- De visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting.
- De beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.
- De lijst van verbonden partijen: naam en vestigingsplaats; het openbaar belang dat wordt gediend; mutaties in het belang van de gemeente; eigen en vreemd vermogen; het resultaat.

GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

Gemeenschappelijke regelingen zijn samenwerkingsverbanden die publiekrechtelijk zijn vormgegeven volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een gemeenschappelijke regeling is een van de verschijningsvormen van een verbonden partij.

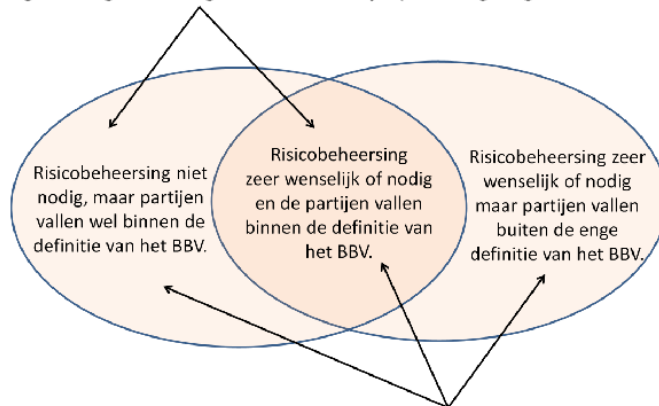
² Nota van Toelichting BBV, p. 48. In de nota wordt wel gewezen op het bespreken van de organisatie in de paragraaf weerstandsvermogen indien een 'morele plicht tot betaling bij problemen' bestaat. Indien de gemeente een aanzienlijk bestuurlijk, maar geen financieel belang heeft dan kan dit belang in het desbetreffende programma genoemd worden. Is het belang beperkter dan kan worden volstaan met verwerking in een product.

Afbakening

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft een afbakening van het begrip 'verbonden partijen' zoals hierboven is uiteengezet. Er is intussen ook een bestuurspraktijk ontstaan waarbij ook een ruimere definitie van verbonden partijen wordt gehanteerd vanuit de gedachte dat de gemeente risico's loopt bij bepaalde samenwerkingsverbanden die volgens de (enge) definitie uit het BBV anders buiten beschouwing blijven.³ Voorbeelden hiervan zijn:

- Gemeente Utrechtse Heuvelrug hanteert een ruimere definitie en vermeldt ook organisaties die strikt genomen geen verbonden partij zijn, maar die volgens het college uit oogpunt van risicobeheersing wel van belang zijn om te noemen.⁴
- Ook gemeente Staphorst besteedt in de paragraaf Verbonden partijen aandacht aan dergelijke verbanden, namelijk Stichting Openbare Bibliotheek en Stichting Zwembad 'de Broene Eugte'.⁵
- Waterschap De Dommel hanteert incidenteel een ruimere definitie van verbonden partijen in geval het waterschap een 'belangrijk indirect bestuurlijk belang heeft'. Het gaat om organisaties die beslissend zijn voor het realiseren van bestuurlijke waterschapsdoelen.⁶
- Omgekeerd zijn er vaak voorbeelden van organisaties waar gemeenten slechts een klein deel van de aandelen bezitten en nauwelijks sprake is van reële risico's. Volgens de enge definitie van het BBV gaat het hier echter wel om verbonden partijen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij de Bank Nederlandse Gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

'Enge' invulling van de Paragraaf Verbonden Partijen (Besluit Begroting en Verantwoording)



Ruime invulling van de Paragraaf Verbonden Partijen.

Figuur 1.1: Enge en ruime invulling van de Paragraaf Verbonden Partijen.⁷

³ Zie ook: Deloitte en Touche, Gemeente Governance, *Handboek Verbonden partijen, Twee voeten in één sok*, 2006, p. 7;

⁴ Rekenkamercommissie Utrechtse Heuvelrug, *De verbonden partijen in de greep*, 2009, p. 35.

⁵ Gemeente Staphorst, Begroting 2011.

⁶ Waterschap De Dommel, Beleidsnota Verbonden partijen/ Good Governance, 2011.

⁷ Zie ook: L.Th. van den Dool en J.M. van de Laar, *Schakelen naar sterkere sturing*, geen datum.

Het onderzoek heeft geleid tot een overzicht van 20 verbonden partijen (zie Deel II). Deze verbonden partijen zijn op verzoek van de rekenkamercommissie geïnventariseerd door de ambtelijke organisatie. Daarbij is door de rekenkamercommissie mee gegeven dat de gemeente zowel verbonden partijen volgens de 'enge' als volgens de 'ruime' definitie kon selecteren (zie figuur 1). De aangeleverde selectie voldoet uitsluitend aan de enge definitie van verbonden partijen.

2 Conclusies

De centrale vraag in deze quick scan is: 'Hoe is de sturingsrelatie ten aanzien van verbonden partijen binnen de gemeente vormgegeven, welke risico's brengt dit met zich mee en hoe wordt hierop geanticipeerd en gecontroleerd?'

Het algemene beeld dat resulteert uit dit onderzoek is dat de gemeente Steenwijkerland in 20 verbonden partijen participeert en dat dit voor de raad eerder tot verlegd dan tot verlengd lokaal bestuur leidt. Bij de raad ontbreekt inzicht in en overzicht van de samenwerkingsverbanden in termen van de beoogde doelen, de resultaten, doelmatigheid en de risico's. De raad geeft mede om die reden onvoldoende invulling aan sturing en controle van deze samenwerkingsverbanden. De raad reageert vooral op incidenten. Raadsleden ervaren dat zij op grote afstand staan van de samenwerkingsverbanden. Een raadslid spreekt in dat kader over 'ontbonden' in plaats van 'verbonden' partijen. In 2007 constateerde de rekenkamer op basis van onderzoek overigens ook dat de raad weinig grip had op regionale samenwerkingsverbanden. Op basis van dit onderzoek kan worden vastgesteld dat de situatie in de tussentijd niet is verbeterd en de noodzaak voor sturing en controle van samenwerkingsverbanden verder toeneemt.

Aansluitend bij de onderzoeksvragen kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

- | |
|---|
| 1 Wordt de gemeenteraad in de positie gebracht om (tussentijds) te sturen op de risico's van de verbonden partijen? |
|---|

De raad ontvangt geen systematisch en omvattend inzicht in de risico's die zijn gemoeid met de verbonden partijen. De ambtelijke accounthouders zijn via een korte digitale enquête voor dit onderzoek overigens wel in staat om in een kort tijdsbestek een risicoanalyse vanuit verschillende invalshoeken op te stellen. Hieruit blijkt dat bij zeker 7 verbonden partijen sprake is van substantiële risico's (een grote kans en een grote impact). De twee geselecteerde cases voor dit onderzoek (NoordWestGroep en GGD IJsselland) zijn hiervan voorbeelden. Deze risico-informatie ontbreekt in de paragraaf Verbonden Partijen. Voor zover over risico's wordt gesproken is dit eenzijdig gericht op financiële risico's. Raadsleden geven aan dat zij in onvoldoende mate zicht hebben op zowel de risico's als de politiek relevante aspecten van samenwerkingsverbanden. Zij ervaren ook dat de raad zelf in onvoldoende mate regie neemt en vooral reageert op incidenten wanneer deze zich feitelijk manifesteren.

- 2 In hoeverre hebben college en raad hun bestuurlijke rollen (informerende, monitoren, sturen en bijsturen) adequaat ingevuld en vastgelegd voor wat betreft de risico's?

De rol- en taakverdeling tussen raad en college is vastgelegd in de nota Verbonden partijen uit 2006, maar deze nota heeft onvoldoende gebruikswaarde in de praktijk. Zo wordt in de nota het belang van sturing en controle door de raad onderschreven in het licht van de bijdrage van verbonden partijen aan gemeentelijk beleid, de kosten en de risico's. Een jaarlijkse checklist in de nota moet stimuleren dat informatie over deze zaken worden opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen. De checklist wordt in de praktijk echter niet of onvoldoende gebruikt.

- 3 Is het voor de gemeenteraad mogelijk om desgewenst een keuze te maken voor het aangaan/continueren van de samenwerking of het stoppen van de samenwerking die opweegt tegen eventuele risico's?

Het ontbreekt de raad aan een strategische visie op samenwerking om vanuit overzicht over alle samenwerkingsrelaties keuzes te maken ten aanzien van individuele verbonden partijen. Een afwegingskader of hulpmiddel voor het aangaan of beëindigen van samenwerking is niet voorhanden. In de praktijk betekent dit dat de raad in voorkomende gevallen vooral op ad hoc basis voorstellen van het college en de politieke relevantie daarvan op zijn merites moet beoordelen. Raadsleden komen hier in onvoldoende mate aan toe. Zij wijzen onder meer op een overvolle raadsagenda en informatie die in onvoldoende mate focus legt op de politiek relevante zaken.

- 4 Zijn de risico's van de verbonden partijen bij het starten en vervolgens jaarlijks volledig in beeld gebracht en bij de raad bekend?

In het verlengde van conclusie 1 kan worden vastgesteld dat risico's in onvoldoende mate in beeld zijn en bekend zijn bij de raad. Dit blijkt ook uit de twee geselecteerde cases GGD IJsselland en NoordWestGroep. De GGD IJsselland maakt melding van risico's in de eigen bestuursrapportage, maar deze vinden niet hun weg naar de gemeentelijke begroting of jaarverslag. Over de NoordWestGroep ontbreekt eveneens een risicoanalyse in de gemeentelijke begroting en jaarverslagen. Over risico's wordt in algemene bewoordingen gesproken, zoals 'onzekerheid over veranderende wet- en regelgeving'. Raadsleden geven onder meer aan dat zij geen inzicht hebben in de consequenties van de Participatiewet voor de NoordWestGroep.

- 5 In hoeverre is er in de informatie-uitwisseling tussen de gemeenteraad en de vertegenwoordigers in de verbonden partijen sprake van risico-informatie?

Tussen raad en college wordt risico-informatie in onvoldoende mate gemarkeerd. Informatie, vooral de begroting en rekening van verbonden partijen, wordt wel aan de raad aangeboden. Dit biedt onvoldoende mogelijkheden voor sturing en controle. Portefeuillehouders die de gemeente vertegenwoordigen in de GGD IJsselland en de NoordWestGroep erkennen dat ook. De raad vraagt zelf ook in onvoldoende mate om

deze informatie. Er is zowel bij de raad als het college onvoldoende aandacht voor en focus op risico-informatie en de informatievoorziening is daar niet op ingericht.

6	Welke taken en bevoegdheden zijn door de gemeente overgedragen aan de verbonden partijen? Hoe expliciet is dat gebeurd (bv mandaat) en binnen welke kaders?
---	---

Voor de GGD IJsselland zijn via de gemeenschappelijke regeling een groot aantal wettelijke taken aan het samenwerkingsverband overgedragen. Daarnaast geeft het gemeentebestuur opdracht voor uitvoering van een aantal lokale maatwerkpakketten, namelijk voor kinderen/jongeren van 4 tot 19 jaar en de uitvoering van 'Kind in de Kern'. De raad heeft overigens onvoldoende zicht op de ruimte voor lokaal maatwerk. De uitvoering van de sociale werkvoorziening is opgedragen aan de het 'gemeentebedrijf' NoordWestGroep N.V.. De gemeente blijft volledig verantwoordelijk voor de wettelijke taken en bevoegdheden; deze kunnen niet worden overgedragen aan een privaatrechtelijke rechtspersoon.

7	Is er sprake van 'dubbele petten' in de rolinvulling door de gemeenteraad en het college?
---	---

Uit dit onderzoek is niet gebleken dat sprake is van rolvermenging tussen raad en college bij sturing en controle van verbonden partijen (de zogenoemde 'dubbele petten'). Door het gekozen governancemodel voor de GGD IJsselland is de kans op rolvermenging wel aanwezig omdat leden van het Dagelijks Bestuur tevens lid zijn van het Algemeen Bestuur. Er zijn geen signalen dat dit in de praktijk tot problemen of incidenten heeft geleid.

Bij de NoordWestGroep speelt dit niet. Hier vertegenwoordigt een wethouder de gemeente in de rol van aandeelhouder in de Algemene Aandeelhoudersvergadering. De Raad van Commissarissen bestaat uit andere personen. Het inhoudelijke opdrachtgeverschap van de NoordWestGroep vindt plaats via de inhoudelijke portefeuillehouder voor sociale zaken (dit is een andere portefeuillehouder dan de vertegenwoordiger in de aandeelhoudersvergadering).

3 Aanbevelingen

Introductie

Kernaanbeveling is om vanuit de raad en het gemeentebestuur als geheel regie op samenwerking te voeren door toe te werken naar verlengd in plaats van verlegd lokaal bestuur. Hiervoor is van belang dat de raad zicht heeft op de politiek relevantie van samenwerkingsverbanden (of aspecten daarvan) en samenwerkingsverbanden (of aspecten daarvan) die overgelaten kunnen worden aan het college. Het is beter om op een aantal relevante samenwerkingsverbanden of aspecten daarvan goed te sturen dan op alle samenwerkingsverbanden half of helemaal niet.

Twee componenten zijn nodig om grip te organiseren op samenwerkingsverbanden:

- Een inhoudelijke visie op samenwerking: wat vindt de raad belangrijk en waar wil hij op sturen en controleren? Dit omvat het sturen op risico's van samenwerkingsverbanden.
- De 'techniek' om overzicht te houden en inzicht te krijgen zoals de stand van samenwerking, de risico's, de motieven en doelen voor samenwerking, de resultaten, politiek relevante keuzen en ontwikkelingen.

Het college kan dit ondersteunen met transparante informatievoorziening (samenwerken in een 'glazen huis').

Samenwerking zal in de toekomst eerder toenemen dan afnemen. Er zullen steeds meer taken zijn die in samenspel met andere overheden, maar ook in samenwerking met maatschappelijke partners worden gerealiseerd. Wil sturing en controle van samenwerkingsverbanden overzichtelijk en hanteerbaar blijven, dan is het zaak deze te integreren met de planning- en controlcyclus. Van belang is ook dat de resultaten van samenwerking worden beoordeeld aan de eigen doelstellingen. Het moet daarbij helder zijn wat voor de inwoners van gemeente Steenwijkerland wordt gerealiseerd.

Aan de raad

- 1 Versterk de controle van en sturing van verbonden partijen zo veel mogelijk in combinatie met de bestaande planning-en-controlcyclus van de gemeente. Stuur en controleer samenwerkingsverbanden aan de hand van concrete beleidskaders en programmadoelen. Maak duidelijk aan welke beleidsdoelen de samenwerkingsverbanden een bijdrage moeten leveren. Vraag een verantwoording van de resultaten van samenwerkingsverbanden aan de hand van de beleidsdoelstellingen die als inzet van de samenwerking zijn geformuleerd. Bepaal voor welke samenwerkingsverbanden de raad dit inzicht wil hebben.
- 2 Maak aan het college duidelijk aan welke informatie de raad wel en niet behoefte heeft. Verzoek het college om ondersteuning bij het vergroten van inzicht in de politieke relevantie van samenwerkingsverbanden (of aspecten daarvan) – en welke samenwerkingsverbanden (of aspecten daarvan) overgelaten kunnen worden aan

het college. Ondersteun dit met 'klantvriendelijke' overzichten aan de hand van relevante *projecties*, zoals:

- Met welke partijen werkt de gemeente het meest samen?
- Bij welke partijen is extra aandacht vereist op basis van risicoanalyse (inhoudelijk en financieel)?
- Wat zijn de top 5 of top 10 samenwerkingsverbanden met het grootste strategisch belang?
- Welke verbanden vragen aandacht van de raad en welke uitsluitend van het college/ ambtelijke organisatie?

- 3 Evalueer op grond van aanbeveling 2 periodiek (bijvoorbeeld elke vier jaar) een aantal politiek relevante samenwerkingsverbanden. Koppel dit aan de lange termijnagenda van de raad zodat voldoende rust en ruimte bestaat om te leren van deze evaluaties.

Aan het college

- 4 Investeer in een blijvend en actueel overzicht op de verbonden partijen zonder dat dit een boekhoudkundige verplichting wordt. Houdt de huidige inventarisatie actueel.
- 5 Stuur er als college actief op dat in rapportages van samenwerkingsverbanden expliciet wordt teruggekoppeld naar gemeentelijke beleidsdoelstellingen, de resultaten en de risico's.
- 6 Ontwikkel in de nieuwe nota Verbonden partijen (zie raadsvergadering van 21 november 2013) een afwegingskader voor samenwerking, waarin in ieder geval de volgende punten zijn opgenomen:
 - a De motieven: waarom wel of niet samenwerken?
 - b De samenwerkingspartners: met wie samenwerken?
 - c De aard van de samenwerking: afstemmen, uitvoeren, delen hulpbronnen?
 - d De vorm van samenwerking: hoe samenwerken?
 - e Het governance-model: Hoe krijg je vanuit de raad / gemeentebestuur voldoende regie of grip op samenwerking?

Zie ook Bijlage 3.

Reactie van het college van Burgemeester en Wethouders



Rekenkamercommissie Steenwijkerland
t.a.v. de secretaris mevrouw R. Zegeling

behandeld door Marcel Koelewijn
afdeling CS
telefoon
cns kenmerk 1U11-1-CS-MK
uto kenmerk
bijlagen



Steenwijk
(verzendsdatum)

11 JULI 2014

Onderwerp

Bestuurlijke reactie "Quick scan verbonden partijen"

Geachte rekenkamercommissie,

Met interesse hebben wij kennis genomen van uw concept-rapport "Quick scan verbonden partijen". Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om onze zienswijze op dit rapport kenbaar te maken.

Allereerst stellen wij vast dat het onderzoek in onze beleving heeft plaatsgevonden in een open en constructieve sfeer. Daarnaast constateren wij dat het concept-rapport beantwoordt aan de doelen zoals verwoord bij de startbijeenkomst van het onderzoek.

Voor de conclusies en aanbevelingen in het rapport, en dan specifiek die zijn gericht aan ons college, geldt dat wij deze onderschrijven. Hierbij merken wij op dat de conclusies en aanbevelingen herkenbaar zijn en dat deze goed passen binnen het huidige en het toekomstige beeld dat zowel bij het bestuur als de organisatie bestaat ten aanzien van verbonden partijen.

Conform uw verzoek lichten wij onze visie op de drie aanbevelingen uit rapport nog specifiek toe.

- 1) **Investeer in een blijvend en actueel overzicht op de verbonden partijen zonder dat dit een boekhoudkundige verplichting wordt. Houdt de huidige inventarisatie actueel:**
Voor het onderhouden van een actueel overzicht van de verbonden partijen wordt op dit moment gebruikt gemaakt van de paragraaf "verbonden partijen" in de programmabegroting. Deze paragraaf biedt vooralsnog het overzicht van de aan onze gemeente verbonden partijen aangevuld met een overzicht van inkomsten en betalingen is opgenomen. Het actuele overzicht wordt gerapporteerd bij de begroting en de jaarstukken. Een mogelijkheid is om ook bij de perspectiefnota en de najaarsnota een actueel overzicht te presenteren.

Adresgegevens Postbus 162, 8330 AD Steenwijk • telefoon (0521) 53 85 00 • fax (0521) 53 85 09
e-mail info@steenwijkerland.nl • www.steenwijkerland.nl • bankrekeningnummer 2850.92.421

Gemeentelijke producten kunt u ook aanvragen via de Digitale Balie op onze website.

- 2) **Stuur er als college actief op dat in rapportages van samenwerkingsverbanden expliciet wordt teruggekoppeld naar gemeentelijke beleidsdoelstellingen, de resultaten en de risico's:**

Ook bij het bestuur leeft al langer de behoefte om de "waarde" van samenwerkingsverbanden inzichtelijk te maken in het licht van het realiseren van politieke doelen. Samenwerken is immers een middel en geen doel. Een heldere terugkoppeling van een derde vraagt echter ook om een heldere opdracht van de opdrachtgever. Hiermee wordt bedoeld dat aan de kant van de gemeente vooraf de doelen en prestaties scherp moeten zijn vastgelegd. Alleen dan kan er goed worden gestuurd op resultaten. Aandacht voor risico's die samenhangen met verbonden partijen is ook een onderwerp in het accountsrapport over 2013. Hier is toen aangegeven dat de gemeente werkt aan het opzetten van een breed instrumentarium voor risicomanagement waarin ook deze risico's zullen worden meegenomen. Daarnaast speelt op dit vlak nog het vernieuwingsvoorstel BBV van de VNG (commissie Depla). Hierin worden meerdere voorstellen gedaan gericht op het inzichtelijk maken en beperken van de risico's horende bij verbonden partijen. De definitieve uitkomsten van dit voorstel zullen worden meegenomen.

- 3) **Ontwikkel in de nieuwe nota Verbonden partijen (zie raadsvergadering van 21 november 2013) een afwegingskader voor samenwerking, waarin in ieder geval de volgende punten zijn opgenomen:**
- a. **de motieven: waarom wel of niet samenwerken?**
 - b. **de samenwerkingspartners: met wie samenwerken?**
 - c. **de aard van de samenwerking: afstemmen, uitvoeren, delen hulpbronnen?**
 - d. **de vorm van samenwerking: hoe samenwerken?**
 - e. **het governancemodel: Hoe krijg je vanuit de raad / gemeentebestuur voldoende regie of grip op samenwerking?**

Een nieuwe nota verbonden partijen vormt een goede basis voor het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden alsmede het evalueren van bestaande. Naast de voorgestelde punten geldt dat de vernieuwingsvoorstellen van de commissie BBV op de voet moeten worden gevolgd.

Aanvullend op de gedane aanbevelingen willen wij nog het volgende noemen. Dit onderzoek is gelijktijdig uitgevoerd in de gemeente Meppel. Echter, Steenwijkerland participeert als Overijsselse gemeente in andere samenwerkingsverbanden dan de Drentse gemeente Meppel. Om de aanbevelingen uit dit onderzoek zo effectief mogelijk te laten zijn, verdient het de voorkeur ook andere Overijsselse gemeenten (deelnemers van de samenwerkingsverbanden) hierin mee te nemen.

Tot zover onze reactie. Wij kunnen ons voorstellen dat u naar aanleiding van deze brief vragen heeft. In dat geval verzoeken wij u contact op te nemen met onze contactambtenaar, de heer Marcel Koelewijn.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Steenwijkerland,
de secretaris,

de burgemeester,

drs. S.S. Weistra

M.A.J. van der Tas

Nawoord van de Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college voor de reactie op het onderzoek.

De commissie stelt verheugd vast dat het college de conclusies en aanbevelingen, voor zover die aan hem zijn gericht, onderschrijft. Het college merkt vervolgens op dat de conclusies en aanbevelingen herkenbaar zijn en dat deze goed passen binnen het huidige en het toekomstige beeld dat zowel bij het bestuur als de organisatie bestaat ten aanzien van verbonden partijen.

Ook doet het college reeds voorstellen om de drie aan het college gerichte aanbevelingen op te pakken. Wij onderschrijven die voorstellen. Een nadere precisering van deze voorstellen is echter mede afhankelijk van de wensen en eisen die de gemeenteraad naar aanleiding van dit onderzoek stelt, om sturing en controle van samenwerkingsverbanden te vergroten (zie met name aanbeveling 1 tot en met 3). De rekenkamercommissie heeft er alle vertrouwen in dat het college de raad hierbij goed wil ondersteunen.

Het plan om de aanbevelingen van dit onderzoek zoveel mogelijk met regiogemeenten op te pakken acht de rekenkamercommissie zeer zinvol.

Wij stellen de raad voor om de aanbevelingen 1 tot en met 3 onverkort over te nemen, evenals de invulling die het college geeft aan de aan hem gedane aanbevelingen en het college te verzoeken om binnen een door de raad te stellen termijn, bijvoorbeeld 2 maanden, een voorstel aan de raad voor te leggen ter uitvoering van de aanbevelingen.

Wij wensen de raad en het college veel succes toe bij de uitvoering van de aanbevelingen.

Tot slot dankt de rekenkamercommissie alle betrokkenen van de gemeente Steenwijkerland voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Rekenkamercommissie Steenwijkerland.

Deel II: De onderbouwing

o Ontwikkelingen op het gebied van regionale samenwerking

Strategische oriëntatie in de regio

Naar aanleiding van de zogenoemde ‘decentralisatiebrief’ van minister Plasterk (19 februari 2013 en 15 maart 2013) – over het belang van samenwerking voor de decentralisaties in het sociaal domein – spreekt de gemeenteraad in 2013 over ‘het nut en de noodzaak’ van regionale samenwerking.⁸ De raad wordt door het college om advies gevraagd over de ‘kaders en richting voor samenwerking’. In de nota worden inhoudelijke opgaven, varianten van samenwerking, criteria en vervolgstappen beschreven.

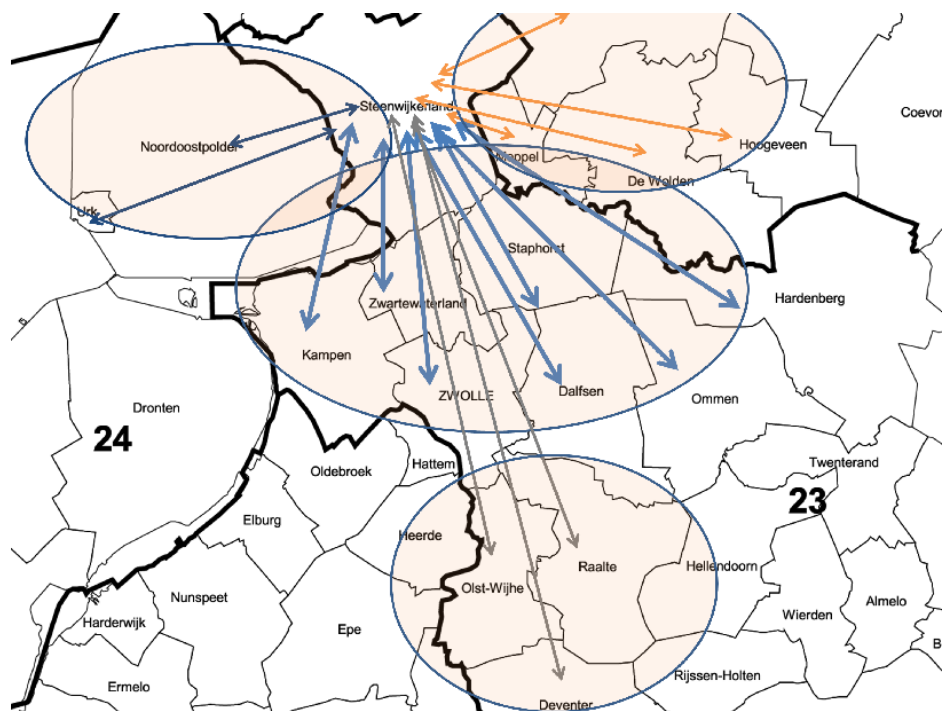
Deze discussie is veel breder dan verbonden partijen (vergelijk de afbakening in hoofdstuk 1) en spitst zich toe op de toename van de opgaven in het sociaal domein. In de nota wordt geconcludeerd dat deze ontwikkelingen de organisatie kwetsbaar maken en ‘vragen’ om samenwerking. De gemeente benoemt verschillende motieven om samenwerking te versterken:

- verminderen van kwetsbaarheid, onder meer door te voorzien in specifieke expertise en deskundigheid;
- verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening;
- professionaliseren van de organisatie: ‘steviger’, ‘flexibeler’ en ‘efficiënter’.

Er zijn dan al verkenningen uitgevoerd waaruit blijkt dat in de regio onvoldoende gemeenschappelijke beelden bestaan over regionale samenwerking.

Op basis van de Notitie over gemeentelijke samenwerking (2013) is in figuur 0.1 geïllustreerd dat gemeente Steenwijkerland vooral met gemeenten in de regio Zwolle samenwerkt. Daarbuiten werkt de gemeente in drie andere regio’s samen, namelijk in de regio IJsselland, in Zuidwest Drenthe en met enkele gemeenten in Flevoland.

⁸ Gemeente Steenwijkerland, *Notitie over gemeentelijke samenwerking*, Raadscommissie, vergadering d.d. 14 mei 2013.



Figuur 0.1: De samenwerkingsverbanden van gemeente Steenwijkerland (gereconstrueerd op basis van: Gemeente Steenwijkerland, Notitie over gemeentelijke samenwerking, Raadscommissie, vergadering d.d. 14 mei 2013, p. 6.)

Er worden drie kansrijke samenwerkingsrelaties onderscheiden):

- samenwerking in de regio Zwolle (samen bijna 600.000 inwoners).
- samenwerking met de gemeenten in Zuidwest Drenthe (samen ruim 170.000 inwoners);
- samenwerking met Meppel, Westerveld en Staphorst (samen 110.000 inwoners).

Verkenning van ambtelijke samenwerking met Staphorst en Zwartewaterland

Op 25 november 2013 ondertekenen de gemeentesecretarissen van Steenwijkerland, Staphorst en Zwartewaterland een startnotitie voor de verkenning van ambtelijke samenwerking.⁹ Doelen zijn vooral het verminderen van kwetsbaarheid en het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening. Als samenwerkingsvorm wordt gekozen voor het model van 'gastheerschap' met drie zelfstandige organisaties. Dit betekent dat telkens één gemeente de verantwoordelijkheid heeft / neemt voor een taakveld. Medewerkers kunnen vervolgens worden gedetacheerd en werken onder aansturing van één leidinggevende. In de notitie wordt een bestuursopdracht geformuleerd om deze samenwerking te gaan verkennen.

Parallel daaraan geven de gemeenten Meppel, Staphorst, Steenwijkerland, Westerveld en Zwartewaterland invulling aan samenwerking in het sociaal domein.

⁹ Gemeentesecretarissen van Staphorst, Steenwijkerland en Zwartewaterland, *Startnotitie, Ambtelijke samenwerking gemeenten Staphorst, Steenwijkerland en Zwartewaterland*, 25 november 2013.

1 Overzicht verbonden partijen

Dit onderzoek draagt bij aan een overzicht van 20 verbonden partijen. Op verzoek heeft de ambtelijke organisatie een lijst met verbonden partijen en de ambtelijke accounthouders aangeleverd.

	Naam	Onderwerp	Deelnemers
1	BNG Bank (was N.V. Bank Nederlandse Gemeenten)	Economische ontwikkeling en financiën	Alle Nederlandse gemeenten, provincies en het Rijk
2	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst IJsselland (GGD) (*)	Volksgezondheid	10 gemeenten: Zwolle, Kampen, Raalte, Ommen, Hardenberg, Olst-Wijhe, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland, Deventer
3	Attero Holding N.V.	Energie/ Duurzaamheid en Milieu/afvalverwerking	Oude aandeelhouders van Essent (100+ gemeenten en 7 provincies)
4	NoordWestGroep N.V. (*)	Sociale zaken en Arbeidsmarkt	Gemeente Steenwijkerland is de enige aandeelhouder
5	Vitens N.V. (*)	Drinkwatervoorziening	52 gemeenten en 4 provincies
6	GovUnited (*)	ICT	Gemeenten Hilversum, Winterswijk, Terneuzen, AA en Hunze, Westerveld, Zutphen, Uithoorn, Berkelland, Middelburg, Uden, Renkum en Rheden en Steenwijkerland.
7	Stichting Dataland	ICT	Vrijwel alle Nederlandse gemeenten.
8	Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland/Westerveld (*)	Sociale zaken	Gemeenten Steenwijkerland en Westerveld
9	Wadinko N.V.	Financiën	Provincie Overijssel en 24 gemeenten: Borne, Dalfsen, Deventer, Dinkelland, Hardenberg, Hellendoorn, Hof van Twente, Kampen, Losser, Meppel, Noordoostpolder, Ols-Wijhe, Ommen, Raalte, Rijssen-Holten, Staphorst, Steenwijkerland, Tubbergen, Twenterand, Urk, Westerveld, Wierden, Zwartewaterland en Zwolle.
10	N.V. Rendo Holding (*)	Energie/ Duurzaamheid	9 gemeenten: Meppel, Hoogeveen, De Wolden, Westerveld, Hardenberg, Coevorden, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland.
11	N.V. ROVA	Energie/ Duurzaamheid en Milieu/ afvalverwerking	20 gemeenten: Dalfsen, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Meppel, Steenwijkerland, Twenterand, Zwartewaterland,

	Naam	Onderwerp	Deelnemers
			Zwolle, Aalten, Hattem, Heerde, Oost-Gelre, Winterswijk, Amersfoort, Westerveld en Urk.
12	Netwerk regionale uitvoeringsdienst IJsselland (*)	Veiligheid/ hulpverlening en onderwijs/jeugd/ opvoeding en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieu/ afvalverwerking	11 gemeenten: Deventer, Olst-Wijhe, Raalte, Ommen, Hardenberg, Dalfsen, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland, kampen, Zwolle) en de Provincie Overijssel.
13	Veiligheidsregio IJsselland (*)	Veiligheid Hulpverlening	11 gemeenten: Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle
Deelnemingen met een structureel karakter ontstaan naar aanleiding van de verkoop van Essent. Deze deelnemingen vragen blijvende aandacht van de aandeelhouders:			
14	Enexis Holding N.V.	Energie/Duurzaamheid	Oude aandeelhouders van Essent (100+ gemeenten en 7 provincies).
15	Stichting Essent Sustainability Development (Stichting Duurzaamheid)	Energie/ Duurzaamheid	Oude aandeelhouders van Essent (100+ gemeenten en 7 provincies).
Deelnemingen met een tijdelijk karakter naar aanleiding van de verkoop van Essent. Deze zijn vooral bedoeld zijn om de verplichtingen die voortvloeien uit de verkoop af te handelen :			
16	Verkoop vennootschap B.V.	Financiën	Oude aandeelhouders van Essent (100+ gemeenten en 7 provincies).
17	CBL Vennootschap B.V.	Financiën	Oude aandeelhouders van Essent (100+ gemeenten en 7 provincies).
18	Claim Staat Vennootschap B.V.	Financiën	Oude aandeelhouders van Essent (100+ gemeenten en 7 provincies).
19	Vordering op Enexis B.V.	Financiën	Oude aandeelhouders van Essent (100+ gemeenten en 7 provincies).
20	Publiek Belang Electriciteitsproductie B.V.	Financiën	Oude aandeelhouders van Essent (100+ gemeenten en 7 provincies).

Tabel 1.1: Overzicht van verbonden partijen.

Partij 19 en 20 zijn tijdens het onderzoek door de onderzoekers toegevoegd aan het overzicht. Deze partijen zijn overigens wel opgenomen in de Programmabegroting 2014 (p. 79 en 127).¹⁰

Acht samenwerkingsverbanden zijn gemarkeerd met een asterix (*). Op basis van de zelfevaluatie onder betrokken ambtenaren inclusief de risico-analyse (zie hoofdstuk 2, Deel II) en een scan van de schriftelijke stukken bestaat de indruk dat met name bij deze

¹⁰ Deze partijen zijn niet betrokken in de digitale enquête (zie hoofdstuk 2).

deelverzameling van de verbonden partijen sprake is van politiek relevante aspecten voor de raad. Dit betekent niet dat alle aspecten van een samenwerkingsverband politiek relevant zullen zijn, maar wel onderdelen daarvan. Bij de GGD gaat het bijvoorbeeld om sturen op lokale maatwerkpakketten/ keuzepakketten bovenop de wettelijke taken die voor alle gemeenten worden uitgevoerd.

Verkoop aandelen van Essent

Als gevolg van de invoering van de Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON) in Nederland, diende Essent uiterlijk voor 1 januari 2011 gesplitst te worden in een Netwerkbedrijf (Enexis Holding B.V.) en een Productie- en Levering Bedrijf. Deze verplichte splitsing is doorgevoerd per 30 juni 2009, door de verkoop van het productie en leveringsbedrijf aan RWE AG. Door bovenstaande splitsing is gemeente Steenwijkerland aandeelhouder geworden in Enexis Holding B.V.. Hierbij zijn één op één de aandelen van Essent overgegaan naar Enexis Holding.

De verkoop heeft – naast opbrengsten voor de voormalige aandeelhouders – geleid tot de vorming van 7 verbonden partijen (vennootschappen):

- 1 Enexis Holding B.V.
- 2 Vordering op Enexis B.V.
- 3 Verkoop Vennootschap B.V.
- 4 Essent Milieu Holding N.V. (Inmiddels Attero Holding N.V)
- 5 Publiek Belang Electriciteitsproductie B.V.
- 6 CBL Vennootschap B.V.
- 7 Claim Staat Vennootschap B.V.

Ook is de stichting Essent Sustainability Development (Stichting Duurzaamheid) opgericht. In de overeenkomst van verkoop van de aandelen Essent (Offer, Sale and Purchase Agreement) is een door Essent en RWE ondertekende duurzaamheidsovereenkomst opgenomen, waarin bindende afspraken zijn gemaakt over investeringen in duurzame energieproductie in Nederland. Vastgelegd is dat een aparte stichting zal toezien op de uitvoering van de gemaakte afspraken en dat in deze stichting de voormalig aandeelhouders van Essent zullen zijn vertegenwoordigd.

2 Beschrijving en zelfevaluatie van verbonden partijen

Om tot een beschrijving van de samenwerkingsverbanden te komen, is een digitale enquête uitgezet onder ambtelijke accounthouders binnen de organisatie. Zij zijn zelf direct betrokken bij de verbonden partijen en hebben daar goed zicht op. Tegelijkertijd is gevraagd de verbonden partijen te beoordelen (hetgeen daarmee dus neerkomt op een 'zelfevaluatie'). Voor 17 verbonden partijen is een ingevulde enquête ontvangen. Daarop is de beschrijving en zelfevaluatie in paragraaf 2.1 en 2.2 gebaseerd.

2.1 Beschrijving van de samenwerking

Waarop is de samenwerking via verbonden partijen gericht?

Uit de zelfevaluatie valt op dat sleutelpersonen gedeeltelijk zicht hebben op de functie van de samenwerkingspartijen. Voor 5 samenwerkingsverbanden ontbreekt dit.

Tabel 2.1: Waarop richt de samenwerking zich (meerdere mogelijk)	Aantal
Beleidsafstemming	2
Gezamenlijke uitvoering	4
Delen hulpbronnen (shared services)	2
Een netwerk of platform voor ontmoeting, kennisdeling en informatie-uitwisseling.	2
Anders (onder meer gericht op de afwikkeling van de verkoop van Essent)	2
Weet niet	5

Bij **beleidsafstemming** gaat het om het maken van afspraken om beleid beter op elkaar te laten aansluiten, voor gezamenlijk beleid dan wel 'beleidsharmonisatie'. Ook kan het gaan om het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie of een strategie. Een voorbeeld van beleidsafstemming is het maken van afspraken over de realisatie van bedrijventerreinen.

Bij **gezamenlijke uitvoering** gaat het om het bundelen van uitvoerders, het realiseren van een uitvoeringsorganisatie (zonder dat dit per se gepaard gaat met gemeenschappelijk beleid – er is voor de partners maatwerk mogelijk dat ze kunnen afnemen). Partijen kunnen ook ervoor kiezen om het beleid gelijk te trekken. Er is dan ook sprake van 'beleidsafstemming' naast gemeenschappelijke uitvoering.

Bij het **delen van hulpbronnen (Shared Services)** gaat het om samenwerking tussen partijen waarbij zij met behoud van een zelfstandige (politiek-bestuurlijke) organisatie hulpbronnen delen of organiseren. Deze hulpbronnen kunnen facilitaire zaken zijn, maar ook de deskundigheid en inzet van beleidsmedewerkers. Het kan een beperkte vorm van samenwerking zijn, bijvoorbeeld een gezamenlijke salarisadministratie. Het kan ook een vergaande vorm van samenwerking zijn, bijvoorbeeld één gezamenlijke ambtelijke organisatie voor meerdere gemeentebesturen. Bij het 'delen van beleidsmedewerkers' kan het bijvoorbeeld gaan om het gezamenlijk doorgronden van nieuwe wet- en regelgeving of het formuleren van beleidsalternatieven.

Onderwerp / beleidsveld

De verbonden partijen zijn gericht op een beperkt aantal onderwerpen. Meest in het oog springend zijn het grote aantal verbonden partijen rond duurzaamheid/energie en financiën. Het gaat vooral om partijen voor de afwikkeling van de verkoop van Essent. Daarnaast zijn meerdere partijen gericht op thema's als sociale zaken, milieu/afvalverwerking en ICT.

Tabel 2.2: Onderwerp van samenwerking (meerdere mogelijk)	Aantal
Algemene en bestuurlijke zaken	0
Veiligheid/ hulpverlening (politie, brandweer, ambulance)	1
Onderwijs / jeugd / opvoeding	1
Sociale zaken	2
Arbeidsmarkt	1
Economische ontwikkeling	1
Duurzaamheid / Energie	5
Financiën	5
Toerisme	0
Welzijn	0
Volksgezondheid	1
Cultuur	0
Sport	0
Verkeer en vervoer	0
Volkshuisvesting	0
Openbare werken	0
Ruimtelijke ordening	0
Milieu/ afvalverwerking	2
Natuur	0
Landbouw	0
Visserij	0
HRM	0
Belastingheffing	0
Buitenland / internationale betrekkingen / ontwikkelingssamenwerking	0
Recreatie	0
Drinkwatervoorziening	1
ICT	2

Aantal betrokken partijen?

Bij het merendeel van de samenwerkingsverbanden (13 van de 17) is sprake van meer dan 10 samenwerkingsspelers (inclusief de gemeente Steenwijkerland zelf).

Tabel 2.3: Aantal betrokken partijen in de samenwerking	Aantal
2	1
3 t/m 5	1
6 t/m 10	2
meer dan 10	13

Type samenwerking: organisatorische vormgeving?

Vrijwel alle verbonden partijen (15) zijn aangegaan op grond van het privaatrecht. Bij twee verbonden partijen is de samenwerking publiekrechtelijk geformaliseerd.

Bij één verbonden partij is volgens de uitkomsten van de digitale enquête sprake van informele samenwerking (het Netwerk regionale uitvoeringsdienst IJsselland). De organisatievorm is in vergelijking met andere regionale uitvoeringsdiensten inderdaad bijzonder. Zo is geen ‘fysieke dienst’ in een gebouw, maar sprake van een zogenoemde netwerkkorganisatie. Medewerkers blijven in dienst van hun eigen organisatie en zijn van daaruit inzetbaar in andere delen van de provincie, onder leiding van de RUD-directeur. Er is wel sprake van een bestuursovereenkomst tussen de deelnemers. De directeur RUD heeft op grond van de bestuursovereenkomst bevoegdheden om te beslissen over inzet van mensen (waar nodig met doorzettingsmacht boven de lokale hiërarchie).¹¹ De aanwezigheid van een bestuursovereenkomst met bindende afspraken maakt tevens duidelijk dat sprake is van een privaatrechtelijke vormgeving (bestuursakkoorden, convenanten en intentieverklaringen wijzen op een privaatrechtelijke samenwerking).

Tabel 2.4: Type samenwerking: organisatorische vormgeving	Aantal
Informele samenwerking	0
Formele samenwerking op grond van publiekrecht	2
Formele samenwerking op grond van privaatrecht	15

Twee verbanden zijn geformaliseerd op grond van het publiekrecht. Hierbij kan een onderverdeling worden gemaakt tussen verschillende typen regelingen.

¹¹ Vgl.: Bedrijfsplan RUD's IJsselland en Twente, NetwerkRUD, april 2012 (met name hoofdstuk 5).

Wet gemeenschappelijke regelingen (Publiekrecht)	Samenwerkingsverbanden
Openbaar lichaam Dit is een lichaam met rechtspersoonlijkheid waaraan taken overgedragen kunnen worden.	– Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst IJsselland (GGD) – Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland/Westerveld
Gemeenschappelijk orgaan Deze bevat geen rechtspersoonlijkheid en overdracht van taken is beperkt mogelijk.	Geen
Centrumgemeenteconstructie De centrumgemeente oefent voor andere gemeenten bevoegdheden uit die in de regeling omschreven staan, zonder dat de bevoegdheden zelf overgaan.	Geen
Regeling zonder meer Dit is de lichtste vorm van samenwerking. Er worden geen bestuursorganen in het leven geroepen. Het is een overlegstructuur. Ook kunnen geen taken en bevoegdheden worden overgedragen.	Geen

Tabel 2.5: Formele samenwerking op basis van publiekrecht.

Status van de samenwerking?

Twaalf verbonden partijen zijn opgestart en worden gecontinueerd. Vijf verbonden partijen worden op dit moment beëindigd. Het gaat met name om de verbonden partijen die voortkomen uit de afhandeling van de verkoop van Essent aan RWE AG.

Tabel 2.6: Status van de samenwerking	Aantal
Verkennen	0
Formeren	0
Continueren	12
Beëindigen	5

Vrijwillige/ verplichte samenwerking op grond van wet of regelgeving

Drie verbonden partijen zijn verplicht op basis van wet- en regelgeving:

- De Bank Nederlandse Gemeenten. Als de gemeenten hun uitkering uit het Gemeentefonds willen ontvangen wordt dit op een rekening bij de BNG gestort.
- Netwerk regionale uitvoeringsdienst IJsselland, vooruitlopend op de wet Vergunning, Toezicht en Handhaving (RUD).
- Attero Holding N.V.. Bij de verkoop van Essent ontvingen alle voormalige Essent-aandeelhouders automatisch een aandeel in deze partij. Zij konden hier niet van afzien.

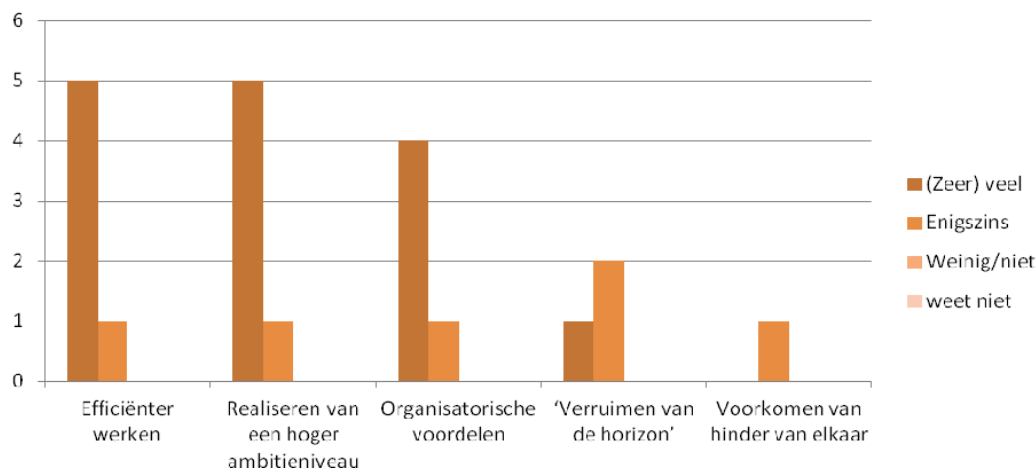
Inclusief de Veiligheidsregio zou sprake zijn van 4 verplichte samenwerkingsverbanden. Voor deze verbonden partij is echter geen enquête ingevuld.

De Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst IJsselland Drenthe is in de digitale enquête aangemerkt als een verplichte samenwerking op grond van de Wet publieke gezondheidszorg. Strikt genomen mogen gemeenten deze taken ook in eigen beheer oppakken. Dit geldt ook voor de NoordWestGroep NV en de Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland/Westerveld.

Tabel 2.7: Verplichte / vrijwillige samenwerking	Aantal
Verplicht	3
Vrijwillig	14

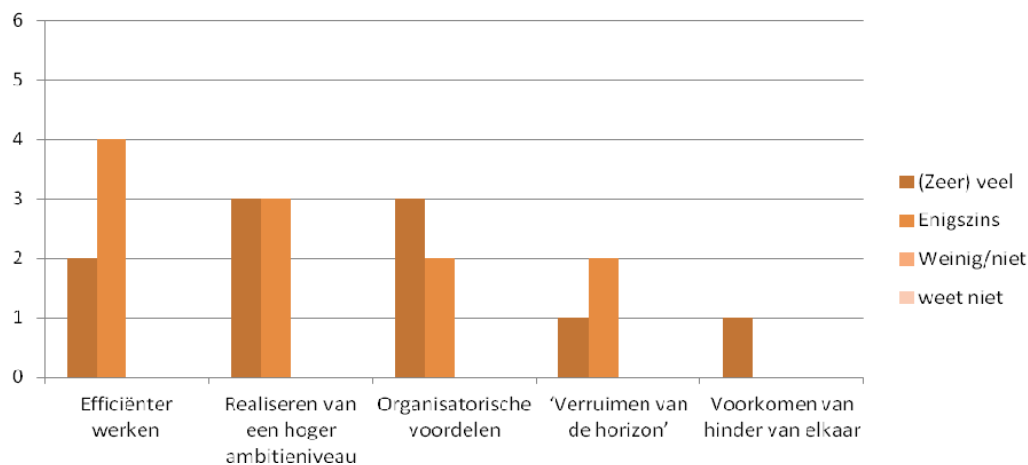
2.2 Zelfevaluatie van de samenwerking

In onderstaande tabel geven ambtelijke accounthouders aan welke motieven volgens hen een rol spelen bij het aangaan van verbonden partijen. Efficiënter werken en het verhogen van het ambitieniveau blijkt in de meeste gevallen een belangrijk motief voor deelname aan een verbonden partij. Voor de verbonden partijen ten behoeve van de verkoop van Essent zijn specifieke motieven opgegeven (zoals 'afwikkeling verkoop Essent'). Hierbij kan het overigens gaan om schaal- en organisatorische voordelen. De afwikkeling vraagt veel specifieke deskundigheid die aandeelhouders beter gezamenlijk kunnen organiseren.



Figuur 2.1.: Motieven voor samenwerking volgens ambtelijke accounthouders (aantal keren genoemd.) De antwoorden 'Weinig/niet' en 'Weet niet' zijn niet genoemd (0 keer).

In figuur 2.2 'spiegelen' de ambtelijke accounthouders in hoeverre het uiteindelijk lukt om een motief te realiseren.



Figuur 2.2: Resultaten van samenwerking volgens ambtelijke accounthouders (aantal keren genoemd). De antwoorden 'Weinig/niet' en 'Weet niet' zijn niet genoemd (0 keer).

Uit vergelijking van figuur 2.1 en 2.2 blijkt dat ambtelijke accounthouders de meerwaarde van de verbonden partijen over het algemeen lager scoren dan bij de start van samenwerking werd beoogd. De motieven worden in mindere mate gerealiseerd dan beoogd.

Resultaten in heldere taal voor inwoners

In de digitale enquête is gevraagd om de resultaten te beschrijven in de taal die begrijpelijk is voor de inwoners.

“Verplaats u even in de huid van een raadslid of lid van het college. Stel, een raadslid of lid van het college moet een aantal inwoners uitleggen wat de voordelen van het samenwerkingsverband voor de gemeente zijn. Welke spraakmakende resultaten kunt u noemen?”

Bij de gegeven antwoorden valt op dat diverse resultaten voor veel inwoners niet tot de verbeelding zullen spreken, zoals bij de sociale werkvoorziening: “Daarnaast wordt de ingezette ontwikkeling 'van binnen naar buiten' ook steeds beter waargemaakt de laatste jaren.” Bij verbonden partijen waar burgers bij uitstek iets kunnen ervaren, wordt vaak in termen van taken en niet in termen van resultaten gesproken. Zie bijvoorbeeld de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst IJsselland.

Tabel 2.8: Spraakmakende resultaten

BNG Bank (was N.V. Bank Nederlandse Gemeenten): “Het behalen van een redelijk rendement in dividenduitkering. Het aantrekken van financiële middelen (langlopende geldleningen en bijv. kasgeldleningen) tegen een gunstig rentepercentage.”
GGD IJsselland: “Aanpak van infectieziekten bestrijding in de gehele regio. Bundelen van kennis rondom statistische gegevens (monitoringssysteem) en de doorontwikkeling van jeugdgezondheidszorg. Daarnaast vervult GGD een gedegen rol in de Wet op de Lijkbezorging/forensische zorg. Door met een groot aantal gemeenten gezamenlijk op te treden is kennisdeling onderling en tussen relevante onderzoekers te realiseren (denk aan suïcide preventie, gezondheidsbevorderende maatregelen etc.)”

Tabel 2.8: Spraakmakende resultaten
Attero Holding N.V.: "Gemeente Steenwijkerland ontvangt jaarlijks een klein bedrag aan dividenduitkering."
NoordWestGroep NV: "Het lukt NoordWestGroep, ondanks de crisis, toch in de zwarte cijfers te blijven wat binnen de sector vrij uniek is. Daarnaast wordt de ingezette ontwikkeling 'van binnen naar buiten' ook steeds beter waargemaakt de laatste jaren."
Vitens N.V.: "De gemeente Steenwijkerland ontvangt jaarlijks een redelijke dividenduitkering, dat gebruikt wordt als algemeen dekkingsmiddel. Verder heeft Vitens N.V. in Sint Jans klooster een pompstation, dat een aantal jaren geleden is uitgebreid."
GovUnited: "Werkend zaakstelsel voor digitale zaakgerichte dienstverlening, KCC-systeem, intra en internet omgeving en raadinformatiesysteem."
St. Dataland: "Bundelen gegevens meerdere overheden en beschikbaar stellen."
Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland/Westerveld: "Uitvoering van het participatiebeleid waarbij iedere uitkeringsgerechtigde een traject heeft gekregen."
Wadinko N.V.: "Het regelmatig ontvangen van een dividenduitkering, welke door de gemeente als algemeen dekkingsmiddel voor haar uitgaven wordt gebruikt."
CBL Vennootschap: "Zo nu en dan ontvangt de gemeente een uitkering, dat zij gebruikt als algemeen dekkingsmiddel voor haar uitgaven. Hier gaat met name om het vrijvallen van de zgn. Escrows."
Claim Staat Vennootschap B.V.: Geen.
Verkoop Vennootschap B.V.: "Interimuitkering van € 695.952 in 2011. Terugbetaling agio van ¼ 9.748,-- in 2012 en dividenduitkering van € 11.664,-- in 2013."
N.V. Rendo Holding: "De jaarlijkse dividenduitkering welke gebruikt wordt door de gemeente als algemeen dekkingsmiddel voor haar uitgaven. Afgelopen periode heeft de Rendo negatief in het nieuws gestaan door onder andere het frauduleus handelen van de v.m. directeur als gevolg van de verkoop van het leveringsbedrijf aan Electrabel en het verstrekken van diverse leningen aan SGI door de v.m. directie."
Enexis Holding N.V.: "De jaarlijkse dividenduitkering, welke de gemeente gebruikt als algemeen dekkingsmiddel voor haar uitgaven."
Stichting Essent Sustainability Development (Stichting Duurzaamheid): "Vorig jaar is een voortgangsrapportage verschenen. Onduidelijkheid bestaat nog hoe lang deze stichting in stand moet blijven."
N.V. ROVA: "Professionele organisatie, efficiënte uitvoering van taken met duurzaamheid als belangrijk uitgangspunt, acceptabel kostenniveau waardoor lage tarieven voor de burger."
Netwerk regionale uitvoeringsdienst IJsselland: "De netwerk RUD IJsselland is ondersteunend aan de gemeentelijke organisaties en provincie, zodat gemeenten en de provincie een betere kwaliteit kunnen leveren op gebied van vergunningen en toezicht. Daartoe zijn gezamenlijke ambities geformuleerd, zijn producten en diensten catalogi opgesteld en vinden werkzaamheden op een zelfde wijze plaats. Gemeenten en provincie wisselen taken en medewerkers uit. In gezamenlijkheid is een wachtdienst opgesteld, net als jaarplannen en rapportages, etc. Een mooie en vernieuwende samenwerkingsvorm."

Wijze van samenwerken

De betrokken ambtenaren beoordelen de samenwerking in de verbonden partijen over het algemeen als positief. Het meest tevreden zijn zij over de resultaatgerichtheid en de tastbaarheid van de resultaten. Het minst tevreden zijn zij over de strijd ten aanzien van bevoegdheden en taakverdeling. Opmerkelijk is tevens de score voor de mate waarin de samenwerking constructief is. Voor vijftien verbanden is deze volgens de betrokken ambtenaren 'enigszins'.

Met name de samenwerking in de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst IJsselland, de Intergemeentelijke Sociale Dienst en N.V. Rendo scoren op meerdere van onderstaande aspecten negatief.

Tabel 2.9: Typering wijze van samenwerken	++/+	+ / -	--/-
De samenwerking is resultaatgericht	11	4	2
Het proces is transparant voor alle betrokken partijen	5	11	1
De resultaten zijn tastbaar of zichtbaar voor alle betrokken partijen	8	8	1
De samenwerking is constructief	2	15	0
De inhoudelijke aanpak wordt niet of nauwelijks belemmerd door positie spel of strijd over bevoegdheden/ taakverdeling	7	6	4
De besluitvorming is slagvaardig	6	9	2

Toelichting: ++/+ betekent in (zeer) grote mate; +/- betekent enigszins; --/- weinig of niet.

Typering relatie tussen de partijen

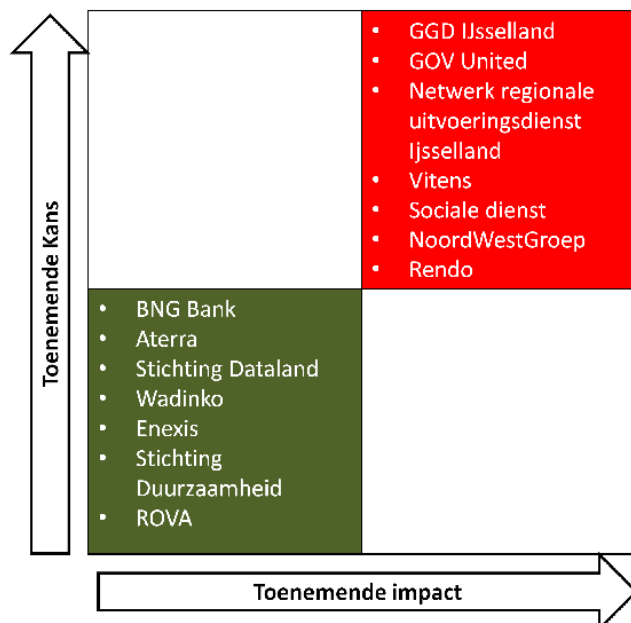
De relaties tussen de betrokken partijen zijn in de zelfevaluatie in kaart gebracht aan de hand van een aantal invalshoeken die als stimulansen voor constructieve samenwerking kunnen worden opgevat. Het beeld is sterk verdeeld. Vooral de mate waarin partijen bereid zijn om invloed te delen en het commitment tussen partijen scoren relatief laag ('enigszins'). Met name de partijen Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst IJsselland, Regionale Sociale Dienst en N.V. Rendo scoren op meerdere van de onderstaande aspecten negatief.

Tabel 2.10: Typering relaties tussen betrokken partijen	++/+	+ / -	--/-
Er is groot vertrouwen tussen de partijen	7	7	3
Evenwichtige verdeling van invloed	6	8	3
Evenwichtige inbreng van geld, tijd en moeite	6	9	2
Betrokken partijen zijn bereid invloed te delen	3	11	3
Gelijk commitment tussen de partijen	3	12	2
Gelijkgestemde belangen	7	7	3

Toelichting: ++/+ betekent in (zeer) grote mate; +/- betekent enigszins; --/- weinig of niet.

Risicoanalyse

Op basis van de digitale enquête onder de ambtelijke accounthouders kan de risico-inventarisatie als volgt worden weergegeven:



Figuur 2.3: Risicomatrix op basis van de digitale enquête onder ambtelijke accounthouders. Toelichting:

- Rode vlak, rechtsboven bevat samenwerkingsverbanden met substantiële risico's: Omvang = 'significant', 'groot' of 'zeer groot'. Kans = 'vrijwel zeker/ te verwachten', 'Reëel/zeer wel mogelijk', 'waarschijnlijk/mogelijk'. Zie ook tabel 2.11.
- Groene vlak linksonder bevat samenwerkingsverbanden met beperkte risico's: Omvang = 'klein', 'nihil/niet'. Kans = 'denkbaar maar onwaarschijnlijk', 'bijna niet denkbaar'. Zie ook tabel 2.12.

Bij 7 verbonden partijen wijzen ambtelijke accounthouders op substantiële risico's. Dit is in tabel 2.11 nader uitgewerkt.

Verbonden partij	Type risico's	Voorbeelden	Belangrijkste impact
GGD IJsselland	Omgevingsrisico	– Wijzigingen in de WGR en de Wet publieke gezondheid naast bezuinigingen vanuit het rijk die gepaard gaan met een verzwaring van het (verplichte) takenpakket.	Financieel nadeel
	Risico's als gevolg van de samenwerking	– Er is een majeure operatie gaande ter verbetering van de kwaliteit van de organisatie. In de tussentijd komen er lijken uit de kast waarvan de kosten direct voor rekening komen van gemeenten. Dit veroorzaakt spanning tussen gemeenten en	Financieel nadeel

Verbonden partij	Type risico's	Voorbeelden	Belangrijkste impact
	Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak	management GGD, naast bestuurlijke spanningen. – (*) Preventief gezondheidsbeleid is een taai onderwerp, gemeentelijke sturing op dit brede en complexe veld is naast complex ook slecht meetbaar.	Maatschappelijk ongewenste effecten
GovUnited	Omgevingsrisico Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak Risico's als gevolg van de samenwerking	– Verminderde budgetten gemeenten – Herijking van doelen stichting – Product kan doorgang hebben ook zonder de samenwerking – Stroperigheid	Financieel nadeel Tijd/vertraging Financieel nadeel Tijd/vertraging
Netwerk regionale uitvoeringsdienst IJsselland	Omgevingsrisico Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak	– Netwerk structuur verandert in een fysieke RUD onder invloed van het Rijk. – ICT nog open einde en onduidelijk – (*) RUD directeur en ICS (informatie-, coördinatie- en sturingseenheid) hebben onvoldoende positie	Financieel nadeel Financieel nadeel
Vitens N.V.	Omgevingsrisico	Veranderende wet- en regelgeving: drinkwaterwet/ drinkwaterbelasting. Gevolgen voor dividenduitkering.	Financieel nadeel
Intergemeentelijke sociale dienst Steenwijkerland/ Westerveld	Omgevingsrisico Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak Risico's als gevolg van de samenwerking	– Niet gespecificeerd. – Niet gespecificeerd. – Niet gespecificeerd.	Financieel nadeel Financieel nadeel Tijd/vertraging
NoordWestGroep N.V.	Omgevingsrisico's Risico's als gevolg van gekozen	– Invoering Participatiewet – De samenwerking met de Intergemeentelijke sociale	Financieel nadeel Financieel nadeel

Verbonden partij	Type risico's	Voorbeelden	Belangrijkste impact
	beleid en aanpak.	dienst (niet nader gespecificeerd).	
N.V. Rendo Holding	Omgevingsrisico's	– Veranderende wet- en regelgeving (niet gespecificeerd)	Financieel nadeel
	Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak	– Onvoldoende inzicht in de situatie. De voormalige directie verstrekke geen of te weinig informatie aan de AvA en RvC.	Financieel nadeel

Tabel 2.11: Verbonden partijen met substantiële risico's. Toelichting:

Omvang: 'significant', 'groot' of 'zeer groot'.

Kans: 'vrijwel zeker/ te verwachten', 'Reëel/zeer wel mogelijk', 'waarschijnlijk/mogelijk'.

()*: deze risico's zijn minder substantieel.

De risico's zijn volgens ambtelijke accounthouders onvoldoende in beeld bij GovUnited, N.V. Rendo Holding, Vitens N.V. en Netwerk regionale uitvoeringsdienst IJsselland. Voor het laatstgenoemde samenwerkingsverband is het risico rond ICT onvoldoende beheersbaar gemaakt door de gemeente (bron: digitale enquête).

Voor 7 verbonden partijen schatten de ambtelijke accounthouders de risico's in als beperkt. Deze risico's zijn in tabel 2.12 uitgewerkt.

Verbonden partij	Type risico's	Voorbeelden	Belangrijkste impact
BNG Bank (was N.V. Bank Nederlandse Gemeenten)	Omgevingsrisico's	Veranderende wet- en regelgeving/ invoering bankenbelasting	Financieel nadeel
Aterra Holding N.V.	Omgevingsrisico's	Milieuontwikkelingen (niet nader gespecificeerd)	Financieel nadeel
Stichting Dataland	Omgevingsrisico's	Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT)	Niet gespecificeerd
Wadinko	Omgevingsrisico's Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak	– Conjuncturele en economische ontwikkelingen (niet gespecificeerd) – Onvoldoende inzicht in de situatie bij de participatie-maatschappijen	Financieel nadeel Financieel nadeel
Enexis Holding N.V.	Omgevingsrisico's	Conjuncturele en economische ontwikkelingen (niet gespecificeerd)	Financieel nadeel
Stichting Essent Sustainability Development (Stichting Duurzaamheid)	Omgevingsrisico's	Milieuontwikkelingen (niet gespecificeerd)	Maatschappelijk ongewenste effecten
N.V. ROVA	Risico's als gevolg van de samenwerking	Incapabel management en integriteit (niet nader gespecificeerd)	Financieel nadeel

Tabel 2.12: Verbonden partijen met potentieel beperkte risico's. Toelichting:

Omvang: 'klein', 'nihil/niet'.

Kans: 'denkbaar maar onwaarschijnlijk', 'bijna niet denkbaar'.

Voor de tijdelijke deelnemingen naar aanleiding van de verkoop van Essent zijn geen concrete risico's gemeld.

Zicht op risico's en het vermogen om risico's op te vangen

In totaal zijn door de ambtelijke contactpersonen 26 risico's onderkend. Ook is gevraagd in hoeverre deze risico's in beeld zijn bij de gemeente en voldoende weerstandsvermogen aanwezig is.

De helft van de risico's (13) is volgens de ambtelijke accounthouders onvoldoende tot niet in beeld bij de gemeente.

Tabel 2.13: Risico's in beeld bij de gemeente	Aantal
Goed	4
Voldoende	7
Onvoldoende	3
Matig/niet	10
Weet niet	2

Voor het merendeel van de risico's (21) beschikt de gemeente volgens de accounthouders over voldoende tot goede weerstand om deze op te kunnen vangen.

Tabel 2.14: Vermogen om risico op te vangen	Aantal
Goed	11
Voldoende	10
Onvoldoende	0
Matig/niet	2
Weet niet	3

In de paragraaf Verbonden Partijen is geen omvattende en systematische risicoanalyse aangetroffen. In de paragraaf Weerstandsvermogen staan vooral de financiële risico's centraal (zie onder meer Programmabegroting 2014-2017 en Jaarverslag 2012).

3 Analyse aan de hand van de GGD IJsselland en de NoordWestGroep

3.1 Sturing en controle

Relevante onderzoeksvragen:

- Wordt de gemeenteraad in de positie gebracht om (tussentijds) te sturen op de risico's van de verbonden partijen?
- In hoeverre hebben college en raad hun bestuurlijke rollen (informerend, monitoren, sturen en bijsturen) adequaat ingevuld en vastgelegd voor wat betreft de risico's?
- Is het voor de gemeenteraad mogelijk om desgewenst een keuze te maken voor het aangaan/continueren van de samenwerking of het stoppen van de samenwerking die opweegt tegen eventuele risico's?
- Zijn de risico's van de verbonden partijen bij het starten en vervolgens jaarlijks volledig in beeld gebracht en bij de raad bekend?
- In hoeverre is er in de informatie-uitwisseling tussen de gemeenteraad en de vertegenwoordigers in de verbonden partijen sprake van risico-informatie?

Verlengd of verlegd lokaal bestuur in Steenwijkerland?

In de Wet gemeenschappelijke regelingen is regionale samenwerking bedoeld om het lokale bestuur te verlengen. Het behartigen van lokale belangen staat voorop. Daar ontleent het gemeentebestuur zijn bestaansrecht ook aan. Waar samenwerking wenselijk of noodzakelijk is, juist om de lokale belangen te dienen, kan of moet deze worden aangegaan. Bij verlengd lokaal bestuur houdt de gemeente regie op de samenwerking in de zin dat eigen motieven en doelen centraal staan.

Het uitgangspunt van lokaal verlengd bestuur is in principe ook van toepassing bij samenwerkingsverbanden op grond van privaatrecht (zoals een N.V., B.V., stichting). NoordWestGroep N.V. is hiervan een voorbeeld. Een privaatrechtelijke rechtspersoon lag hier voor de hand omdat gemeente Steenwijkerland de enige partij is. Een gemeenschappelijke regeling kan echter niet voor één deelnemer worden opgericht.

Van verlegd lokaal bestuur is sprake indien samenwerkingsverbanden taken overnemen van de gemeente zonder heldere aansturing. Bij verlegd lokaal bestuur gaan samenwerkingsorganen 'een eigen leven leiden' – ze komen los te staan van de gemeente en worden een apart orgaan (zie tabel 3.1).

Verlengd lokaal bestuur	Verlegd lokaal bestuur
<i>Het gemeentebestuur is.....</i>	<i>Het gemeentebestuur is.....</i>
Zelfverzekerd De gemeente zet de samenwerking in als strategie om gemeentelijke doelen te bereiken.	Afhankelijk De gemeente heeft geen goed zicht op welke gemeentelijke doelen op welke wijze worden bereikt met de samenwerking.
Zelfstandig De gemeente maakt binnen de samenwerking keuzes om eigen gemeentelijke doelen te bereiken.	Afwachtend De gemeente accepteert de algemene diensten van het samenwerkingsverband zonder kritische toets.
Zelfbewust De gemeente neemt een actieve rol in de dagelijkse aansturing van het samenwerkingsverband.	Afhoudend De gemeente ziet het samenwerkingsverband als een orgaan zonder directe relatie met de gemeente.

Tabel 3.1: Verlengd versus Verlegd lokaal bestuur

Voor de gemeenteraad leidt samenwerking eerder tot verlegd dan tot verlengd lokaal bestuur. In paragraaf 2.2. (deel II) is naar aanleiding van de zelfevaluatie door ambtelijke accounthouders reeds opgemerkt dat een omvattende en systematische risicoanalyse ontbreekt in de huidige stukken van de planning en controlcyclus.¹² Indien risico's worden vermeld zijn deze vooral van financiële aard. In de zelfevaluatie van de accounthouders worden overigens wel diverse risico's onderkend voor de diverse verbonden partijen. De raad wordt via de planning en controlcyclus echter niet systematisch geattendeerd op deze risico's.

Raadsleden bevestigen dit beeld (bron: groepsinterview). Zij geven aan dat de raad onvoldoende zicht heeft op de risico's en de informatie in onvoldoende mate ondersteuning biedt voor kaderstelling en controle. De politiek relevante aspecten rond de samenwerkingsverbanden komen volgens raadsleden in onvoldoende mate in beeld. Raadsleden betrekken daarbij ook het eigen functioneren en geven aan dat de raad zelf in onvoldoende mate actief is. Een overvolle agenda en het regelmatig reageren op incidenten zijn vaak genoemde oorzaken. Citaten van raadsleden illustreren de situatie (bron: groepsinterview met raadsleden).

“We hebben geen zicht op de risico's en we sturen er ook niet op.”

“De informatie die je krijgt is erg technisch en focust niet op de hoofdlijnen. We dragen als gemeente wel risico's, maar als raad hebben we er geen grip op (...) We weten niet op welke punten we kunnen sturen.”

¹² Zie: gemeente Steenwijkerland, *Programma-begroting 2014-2017*, oktober 2013 (met name de paragraaf Verbonden Partijen, paragraaf 5.6).

“We krijgen te laat informatie over verbonden partijen. Ik praat altijd over ‘ontbonden’ in plaats van ‘verbonden’ partijen. We komen als raad alleen in actie als het mis gaat”.

“Aan de hand van incidenten zoals rond Rendo, hier was € 28 miljoen kwijt, schieten we in de stress. We komen niet toe aan structureel goede kaderstelling.”

“Voor onderwerpen als verbonden partijen is de agendering onverwacht. Het staat op de agenda en ik moet er over 14 dagen wat van vinden. Vaak moeten we ook handelen op basis van incidenten waarbij niet duidelijk is waar je het over moet hebben. Als raad laten we het ook gebeuren, we mopperen wel, maar we doen er niets mee.”

“Kaderstelling is in het slop geraakt door bezuinigen en de volle agenda. (...) We hebben zoveel onderwerpen, je moet van alles wat vinden.”

Ook in bredere zin geven raadsleden aan dat zij in onvoldoende mate zijn betrokken bij strategische visievorming op regionale samenwerking (zie ook hoofdstuk 0, deel II). Het ontbreekt aan een discussie over strategische visie op regionale samenwerking tussen de raad en het college (bron: groepsinterview). Een motie – naar aanleiding van beraadslaging over de Perspectiefnota 2013-2017 – om twee regionale raadsbijeenkomsten te organiseren voor visievorming, kaderstelling en controle van regionale samenwerking krijgt in de raad onvoldoende steun.¹³

De situatie in 2014 is daarmee niet verbeterd ten opzichte van 2007 toen de rekenkamer constateerde dat gemeente Steenwijkerland weinig grip had op het beleid en bestuur van gemeenschappelijke regelingen.¹⁴

¹³ Gemeente Steenwijkerland, Motie d.d. 02-07-2013 (D66) naar aanleiding van de beraadslaging over de perspectiefnota 2013-2017.

¹⁴ Rekenkamer Steenwijkerland, *De macht over het stuur, Een rekenkameronderzoek naar sturing van gemeenschappelijke regelingen door de gemeente Steenwijkerland*, 2007.

Aanbevelingen uit eerder onderzoek

Op grond van deze quick scan kan worden vastgesteld dat de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek naar gemeenschappelijke regelingen (2007) in onvoldoende mate hebben doorgewerkt. Het gaat onder meer om (samengevat):

- Bepaal als raad in welke mate sturing wordt gegeven aan samenwerkingsverbanden.
- Maak in de paragraaf verbonden partijen de keuzes die zijn gemaakt, de middelen en resultaten zichtbaar.
- Werk als gemeenten meer samen bij kaderstelling en controle.
- Per samenwerkingsverband ondersteunt een ambtenaar de raad met informatie voor het ontwikkelen van een duidelijke visie, kaders en evaluatie.
- Beperk sturing niet tot financiële kaders, maar stuur vooral op kwaliteit en resultaten.
- Bevorder kennis van raadsleden over gemeenschappelijke regeling op gebied van doelen, taken en resultaten en de mogelijkheden om daarop te sturen.
- Neem actief deel aan discussies over het starten van samenwerking.

Nota Verbonden partijen: onvoldoende stimulans voor sturen op risico's

In de nota Verbonden partijen (14 maart 2006) zijn kaders opgenomen voor deelneming in een verbonden partij, zoals:

- het maximale financiële belang dat de gemeente in een partij kan nemen zonder dat het college daarover overleg met de raad hoeft te voeren;
- het invullen van een jaarlijkse checklist per verbonden partij door de ambtelijke organisatie om te achterhalen of de raad over bepaalde ontwikkelingen via de paragraaf Verbonden Partijen geïnformeerd dient te worden. De checklist is in de bijlage van de nota Verbonden partijen opgenomen.

In de nota wordt het belang van sturing en controle door de raad onderschreven in het licht van de bijdrage van verbonden partijen aan gemeentelijk beleid, de kosten en de risico's. Een jaarlijkse checklist moet stimuleren dat informatie over deze zaken wordt opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen. Uit interviews met portefeuillehouders en ambtenaren blijkt echter dat de checklist niet (meer) wordt gebruikt. Overigens ondersteunt de checklist geen systematische risicoanalyse. Wel wordt gevraagd naar 'nieuwe risico's en ontwikkelingen met betrekking tot het weerstandsvermogen' (zie tabel 3.2). Deze vraag is echter te algemeen voor het uitvoeren van een risicoanalyse per verbonden partij.

Is sprake van:	Ja/nee	Toelichting
een beleggingsresultaat c.q. bijgestelde dividendprognose (voor deelnemingen) dan wel de gerealiseerde c.q. geraamde kosten die met participatie gemoeid zijn		
nieuwe risico's en ontwikkelingen met betrekking tot het weerstandsvermogen		

Tabel 3.2: Uitsnede van de checklist verbonden partijen (Nota Verbonden partijen, 2006).

Een afwegingskader voor het verkennen, aangaan en beëindigen van samenwerkingsverbanden is niet aangetroffen.

Sturing en controle door de raad

VOORBEELD GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING GGD IJSSELLAND

In de Programmabegroting 2014 wordt nauwelijks gerefereerd aan de GGD IJsselland. In het Jaarverslag 2012 wordt wel gewezen op diverse monitoren die de GGD heeft uitgebracht (zoals de Jongerenmonitor). Uit de paragraaf Verbonden Partijen kan wel worden afgeleid dat de GGD aan drie programma's bijdraagt (p. 127):

Programma	Begroting 2014
Steenwijkerland werkt en leert	-
Steenwijkerland leeft	€ 670.000
Steenwijkerland schoon, heel en veilig	€ 13.000

Tabel 3.3: Gemeentelijke programma's waaraan de GGD een bijdrage levert.

In de inhoudelijke programma's van de begroting, zoals 'Steenwijkerland leeft', is niet geëxpliciteerd aan welke doelen de GGD een bijdrage levert. Er is geen zicht op de doelen, de resultaten en de eventuele risico's die zijn verbonden aan dit samenwerkingsverband. Dit is ook het beeld van de portefeuillehouder:

"Acties van de GGD worden niet één op één verbonden aan de effecten" (groepinterview met portefeuillehouders).

In het Jaarverslag 2012 wordt een algemene (matig evalueerbare) doelstelling beschreven:

"De Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) bewaakt, beschermt, bevordert de gezondheid van 430.000 inwoners in twaalf gemeenten in de regio IJsselland. De GGD IJsselland is het centrale punt waar bewoners, gemeenten en samenwerkingspartners terecht kunnen met al hun vragen en vraagstukken op het gebied van de openbare gezondheidszorg." (Jaarverslag 2012, p. 78)

Resultaten en risico's worden niet in de gemeentelijke begroting of jaarverslag opgenomen. In de ambtelijke zelfevaluatie voor dit onderzoek (zie hoofdstuk 2.2, Deel II) wordt overigens wel op diverse risico's gewezen. In de Bestuursrapportage 2013 van de GGD is eveneens een risicoparagraaf opgenomen met diverse risico's, zoals:

- Leegstand. De huisvesting van het GGD-kantoor is te ruim en wordt deels verhuurd aan derden. Maximaal risico van € 280.000.
- Frictiekosten als gevolg van beëindiging van taken.
- Formatieproblematiek door het wegvallen van maatwerk en projecten
- Frictiekosten in de bedrijfsvoering door de overgang naar de Veiligheidsregio.
- Mogelijke terugbetaling van desintegratiekosten aan gemeente Hattum (maximaal €312.000).

Uit de Bestuursrapportage van de GGD (2013, p.23) blijkt ook dat gemeente Steenwijkerland twee 'maatwerkpakketten' afneemt, namelijk voor kinderen van 4 tot 19 jaar (niet nader gespecificeerd) en de uitvoering van 'Kind in de Kern' (niet nader gespecificeerd). Hierover wordt niet gerapporteerd in begroting en jaarverslag van de

gemeente. Tevens valt op dat gemeente Steenwijkerland veel minder stuurt op maatwerk dan de andere deelnemende gemeenten (die veel meer maatwerkafspraken hebben gemaakt).

Raadsleden geven aan dat de keuze voor lokaal maatwerk niet expliciet is afgewogen door de raad. Het zicht op mogelijkheden voor lokaal maatwerk ontbreekt. Dit wordt niet als keuzevraagstuk behandeld. Bij nader inzien kunnen raadsleden zich overigens wel vinden in de maatwerkpakketten (bron: groepsinterview met raadsleden).

“De directeur van de GGD komt wel degelijk langs bij de gemeenteraad en geeft heel veel informatie. Doordat je zoveel informatie krijgt ga je als raad ook op detailniveau mee bemoeien. We weten niet op welke punten we kunnen sturen” (bron: groepsinterview met raadsleden).

Over de hele linie hebben raadsleden onvoldoende zicht op de GGD. Er wordt door verschillende raadsleden gesproken over een ‘gesloten boek’, ‘geen affiniteit’ en een ‘ver van mijn bed gebeuren’. Ook heeft de raad moeite om tijdig een zienswijze te kunnen formuleren bij de begroting en jaarrekening van de GGD.

“Er is altijd druk omdat de begrotingstermijn gehaald moet worden. Vraag het mij dan ook niet! In mijn beleving gebeurt dit altijd zo.” (bron: groepsinterview met raadsleden).

VOORBEELD SOCIALE WERKVOORZIENING NOORDWESTGROEP N.V.

In de gemeentelijke jaarverslagen wordt gewezen op de ontwikkeling van het bedrijfsresultaat van de NoordWestGroep en de gemeentelijke bijdragen (tabel 3.4). In 2010 en 2011 is sprake van tegenvallende resultaten. De gemeente compenseert deze volledig (tabel 3.4). In de programmabegroting 2014-2017 wordt ook gewezen op een tekort voor de nieuwe uitvoeringsorganisatie van NoordWestGroep en de sociale dienst waarmee nog geen rekening is gehouden binnen de gemeentebegroting (p. 100).

Jaar	Bedrijfsresultaat	Gemeentelijke bijdrage
2009	€ 30.100	€ 0
2010	(€ 434.421)	€ 434.421
2011	(€ 628.323)	€ 628.323
2012	€ 257.000	€ 0

Tabel 3.4: Ontwikkeling bedrijfsresultaat en gemeentelijke bijdrage in recente jaren (bron: jaarverslagen 2010, 2011, 2012 van gemeente Steenwijkerland en jaarverslag 2012 van de NoordWestGroep). Naast deze bijdragen verstrekt de gemeente ook de rijksbijdrage Wsw aan de NoordWestGroep (jaarlijks circa € 8 miljoen).

De winst in 2012 is gerealiseerd vanwege een vooruit ontvangen subsidie voor Project In- en Doorstroom. Zonder deze subsidie zou de sprake zijn van een verlies van €383.000 (bron: Jaarverslag 2012 van de NoordWestGroep). Hoewel de bedrijfsopbrengsten in 2012 hoger zijn dan in 2011, blijft het realiseren van een structureel gezond resultaat dus een zorgpunt. In het jaarverslag wordt aangegeven dat de doelstellingen niet

allemaal zijn gehaald (p. 12-13). Een vergelijking tussen de doelen en de resultaten is niet in één oogopslag mogelijk. Wel is helder dat de wachtlijst korter is (van 117 naar 69 mensen) en de verhoogde taakstelling voor 2012 van 321,56 eenheden is gerealiseerd (gemiddeld 322,55).

Raadsleden geven aan dat zij over het algemeen voldoende zijn aangesloten op de NoordWestGroep. Dit is ook zichtbaar bij de raadsbehandeling:

- Op 9 april 2013 wordt een raadsmotie ingediend die het college opdraagt om werkzaamheden die NoordWestGroep (of haar opvolger) kan verrichten, voor zover het huidige beschut werkt betreft, bij de NoordWestGroep in te besteden.
- Ter voorbereiding op de Participatiewet heeft de raad op 9 april 2013 besloten om te komen tot één uitvoeringsorganisatie, met instandhouding van de gemeenschappelijke regeling IGSD en de NV NoordWestGroep. Hiertoe heeft de gemeente een Kwartiermaker aangesteld om de voorbereiding van een nieuw Werk- en Inkomensbedrijf voor te bereiden. Het raadsbesluit is uitgewerkt in een plan.¹⁵ In dit plan is ook een risicoanalyse opgenomen (tabel 3.5)
- Raadsleden wijzen zelf op sturing vanuit de raad om mensen op een ‘lagere trede’ te bemiddelen en daar extra middelen voor uit te trekken (bron: groepsinterview met raadsleden).

Vanuit het college bestaat vooral de indruk dat de raad reageert op stukken en voorstellen die worden voorgelegd. Over het algemeen is er volgens vertegenwoordigers van het college weinig discussie over de NoordWestGroep in de raad (bron: groepsinterview met portefeuillehouders).

In de jaarverslagen van NoordWestGroep is geen risicoanalyse opgenomen. Wel wordt in algemene bewoordingen gewezen op financiële risico's die verband houden met de Participatiewet (p. 7 en 20) en de 'economische situatie' (p. 12). Raadsleden geven aan dat zij geen zicht hebben op de consequenties (en risico's) van de Participatiewet (bron: groepsinterview). In de gemeentelijke risicoanalyse voor de integratie van NoordWestGroep met de sociale dienst wordt het risico eveneens benoemd, maar niet uitgewerkt (tabel 3.5).

Risico's	Beïnvloedbaar
Onzekerheid over veranderende wet- en regelgeving in tijd en geld. Extra bezuiniging opgelegd vanuit het rijk. Besluitvorming in 'Den Haag' kan vertraging opleveren.	Nee
Indien de WW-termijn verkort wordt: effect op instroom in de WWB.	Nee
Inzicht in financieringsmodel / bekostigingswijze en AO: loonkostensubsidie of loonsuppletie; extra kosten of administratieve lasten, voor zowel de uitvoeringsorganisatie als de werkgevers.	Nee
Economische groei stagneert: instroom stijgt en uitstroom daalt.	Ja, deels
Juridische constellatie.	Ja
Implementatiekosten: Bijvoorbeeld transitie: Tijdens de verbouwing moet	Deels

¹⁵ Gemeente Steenwijkerland, *Samen werken aan Samenwerken, NoordWestGroep en Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland en Westerveld*, 5 maart 2013.

Risico's	Beïnvloedbaar
'de winkel' open (inefficiëntie door implementeren nieuw primair proces, inclusief nieuwe systemen. Bijvoorbeeld implementatie CVS)	
De te verwachte tekorten in 2012 en 2013 bij de afzonderlijke organisaties: Impact verandering op realisatie bezuinigingstaakstelling.	Deels
Positie van gemeente Westerveld	Deels
Arbeidsrechtelijke posities eigen personeel, kosten van vereffening.	Ja, flankerend beleid
Een duidelijke richting in het strategisch arbeidsmarkt- en participatiebeleid van de gemeente, het doelgroepenbeleid en inzet van middelen (budgetten). Dit vereist keuzes en heeft consequenties (financieel en in de uitvoering).	Deels

Tabel 3.5: Gemeentelijke risicoanalyse voor vergaande integratie van de NoordWestGroep N.V. met de Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland/Westerveld (ISGD).

Inmiddels is wel duidelijk dat met de invoering van de Participatiewet (vanaf 2015) de instroom in de Wsw stopt. Dit heeft grote gevolgen voor de uitvoeringsorganisaties. Het volume en daarmee de productiecapaciteit door inzet van Wsw-medewerkers zal in 35 jaar teruglopen naar nihil. De bedrijfsvoering en het exploitatieresultaat van de NoordWestGroep zal onder druk komen te staan. Dit is een groot financieel risico voor het bedrijf.

3.2 Rol- en taakverdeling

Relevante onderzoeksvragen:

- Welke taken en bevoegdheden zijn door de gemeente overgedragen aan de verbonden partijen? Hoe expliciet is dat gebeurd (bv mandaat) en binnen welke kaders?
- Is er sprake van 'dubbele petten' in de rolinvulling door de gemeenteraad en het college?

De rolverdeling tussen raad en college leidt in de praktijk niet of nauwelijks tot problemen rond 'dubbele petten' (bron: interviews). Rond de intergemeentelijke sociale dienst wordt op één incident gewezen waarbij het voor het gemeentebestuur lastig was om vanuit het Dagelijks Bestuur van het samenwerkingsverband te bemiddelen tussen de vraag naar meer capaciteit vanuit het samenwerkingsverband en het gemeentelijke beleid om een bezuinigingsopgave te realiseren.

Gemeenschappelijke regeling GGD IJsselland

De wettelijke taken op het gebied van gezondheidszorg zijn dermate omvangrijk dat gemeenten deze doorgaans niet alleen kunnen uitvoeren. De GGD ontleent uitvoeringstaken aan de gemeenschappelijke regeling (2009). Uit de tekst van een gemeenschappelijke regeling moet blijken of sprake is van overdracht of mandatering

van taken.¹⁶ Uit artikel 5 van de regeling blijkt dat sprake is van overdracht van taken, namelijk de taken en bevoegdheden die de Wet Publieke Gezondheid aangeeft voor het bestuur van de gezondheidsdienst.

De wettelijke taken vormen de basistaken die de GGD voor alle gemeenten uitvoert. Het gaat onder meer om:

- Medische milieukunde
- Technische hygiënezorg
- Bevolkingsonderzoeken
- Epidemiologie
- Gezondheidsvoorlichting
- Openbare geestelijke gezondheidszorg
- Infectieziektebestrijding
- Tuberculosebestrijding
- Assisteren bij de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen

Taken op gebied van Jeugdgezondheidszorg worden niet door de GGD maar door het Centrum voor Jeugd en Gezin uitgevoerd. Daarnaast kunnen gemeenten (al dan niet gezamenlijk) taken formuleren voor de GGD.

Naast de wettelijke taken heeft gemeente Steenwijkerland twee 'maatwerkpakketten' geformuleerd voor de GGD, namelijk voor kinderen van 4 tot 19 jaar (niet nader gespecificeerd) en de uitvoering van 'Kind in de Kern' (niet nader gespecificeerd). Tijdens het groepsinterview met raadsleden blijkt echter dat de gemeentelijke beleidskaders voor de GGD niet goed bekend zijn.

De gemeentelijke portefeuillehouders vormen het bestuur van de GGD. Rolvermenging kan optreden aangezien dezelfde wethouders zowel lid van het Algemeen Bestuur als het Dagelijks Bestuur zijn. In de praktijk heeft dit bij de GGD niet geleid tot problemen of incidenten (bron: interviews). Hoewel in strikte zin geen sprake is van 'dubbele petten' tussen raad en college, heeft de raad wel moeite om tijdig zienswijzen in te dienen op de begroting en jaarrekening van de GGD. Raadsleden geven aan dat dit in brede zin speelt bij de verbonden partijen.

"Met de GGD heb ik geen affiniteit. Ik lees trouw het jaarverslag en inderdaad is dat altijd op het laatste moment. Ik neem aan dat het goed gaat." (bron: groepsinterview met raadsleden)

NoordWestGroep N.V.

De uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) is sinds 2001 uitbesteed aan de NoordWestGroep N.V..¹⁷ De gemeente blijft wel volledig verantwoordelijk voor de

¹⁶ Mandaat is de bevoegdheid om in naam van een ander te handelen, maar zonder de daarbij horende verantwoordelijkheid. Bij mandateren worden geen bevoegdheden overgedragen. De mandaatgever blijft zelf bevoegd. Dit in tegenstelling tot delegeren, waarbij bevoegdheden worden overdragen inclusief de verantwoordelijkheid.

uitvoering van de wettelijke taken en zet daartoe de rijks gelden voor de Wsw in. De gemeente Steenwijkerland treedt hierbij vanuit meerdere rollen op, namelijk als opdrachtgever aan het bedrijf NoordWestGroep, als enige aandeelhouder/eigenaar en afnemer (klant) van het bedrijf.

“Je wil inhoudelijk mensen aan het werk helpen. Bij wijze van spreken kost dat wat het kosten moet. Aan de andere kan wil je een positief resultaat op de aandelen behalen. Dat kan wringen.” (bron: groepsinterview met raadsleden)

Om een goed opdrachtgever van NoordWestGroep te zijn moet de gemeente wel over voldoende deskundigheid ‘in eigen huis’ blijven beschikken. Uit de interviews blijkt dat hieraan invulling wordt gegeven (onder meer door samenwerking met andere gemeenten), maar dat de toename van de opgave wel steeds meer professionaliteit en deskundigheid blijft vragen.

De statuten van NoordWestGroep voorzien in de volledige bevoegdheid voor de aandeelhouder (de gemeente) voor het benoemen, schorsen, ontslag en de bezoldiging van de raad van commissarissen. Ook heeft de aandeelhouder instemmingsrecht bij de bezoldiging en de verdere arbeidsvoorwaarden van de algemeen directeur.

Er is geen sprake van ‘dubbele petten’ in de rolverdeling in die zin dat het college de gemeente vertegenwoordigt in de Vergadering van Aandeelhouders (dit gebeurt door de portefeuillehouder). De raad heeft daarmee geen directe invloed op de bedrijfsvoering van de NoordWestGroep. Als opdrachtgever bepaalt de raad – in principe jaarlijks - via de Programmabegroting de gemeentelijke beleidsdoelen waaraan de NoordWestGroep uitvoering geeft. Ook besluit de raad over het verstrekken van aanvullende bijdragen, zoals in 2010 en 2011 ter compensatie van geleden verliezen. De gemeenteraad controleert vervolgens of het beleid wordt gerealiseerd. Het college bewaakt dit en stuurt zo nodig bij. Anders dan bij de GGD bestaat ‘eenheid van aansturing’ aangezien gemeente Steenwijkerland de enige aandeelhouder is.

Raadsleden geven aan dat ‘vertrouwen’ een belangrijk element is in de rolverdeling tussen raad en college bij de aansturing en controle van verbonden partijen.

“Het gaat om kaderstellen, maar ook vertrouwen. Als je wilt kan je als partij (in oppositie of coalitie) voldoende informatie naar boven krijgen – daar zijn voldoende mogelijkheden voor. De vraag is of je dat continu moet willen omdat je dan ook het gevaar loopt op de stoel van de bestuurder te gaan zitten.” (bron: groepsinterview met raadsleden)

Hierbij werkt wel het door dat de raad en het college markeren wat de politiek relevante aspecten rond een verbonden partij zijn. Dit gebeurt in onvoldoende mate, zowel in het algemeen als ook bij de NoordWestGroep.

¹⁷ De aanleiding was een gemeentelijke herindeling. Aangezien een gemeenschappelijke regeling niet voor één partij kan worden opgericht is gekozen voor het privaatrecht.

“Als raad moet je op hoofdlijnen sturen en er deels op vertrouwen dat dat vervolgens gevolgd wordt. Probleem is dat er binnen de raad geen overeenstemming is over wat een hoofdlijn is. We zeggen ook niet van te voren: we moeten focussen op die en die dingen.” (bron: groepsinterview met raadsleden)

Deel III: Bijlagen

Bijlage 1: Normenkader

Hoofdnorm: verlengd of verlegd lokaal bestuur?

De onderzoeksvragen over ‘sturing en controle door de raad’ (zie hoofdstuk 2) benaderen we vanuit het onderscheid tussen **Verlegd lokaal bestuur** en **Verlengd lokaal bestuur**. De normen zijn gebaseerd op eerdere onderzoeken naar samenwerkingsverbanden inclusief verbonden partijen.

Verlengd lokaal bestuur

In de Wet gemeenschappelijke regelingen is regionale samenwerking bedoeld om het lokale bestuur te verlengen. Het behartigen van lokale belangen staat voorop. Daar ontleent het gemeentebestuur zijn bestaansrecht ook aan. Waar samenwerking wenselijk of noodzakelijk is, juist om de lokale belangen te dienen, kan of moet deze worden aangegaan.

Bij verlengd lokaal bestuur houdt de gemeente regie op de samenwerking in de zin dat eigen motieven en doelen centraal staan. Belangrijk onderscheid hierbij is de samenwerking gericht op beleidsafstemming en de samenwerking gericht op uitvoering.

- *Verlengd lokaal bestuur bij beleidsafstemming* betekent dat het college met een helder mandaat vanuit de raad werkt en in de eventuele onderhandelingen in het samenwerkingsverband de belangen en visie van de gemeente goed kan behartigen.
- *Verlengd lokaal bestuur bij uitvoering* betekent dat er sprake is van een goede opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie. Het gemeentebestuur is in staat precies te formuleren wat de beoogde resultaten zijn en de opdrachtnemer kan deze resultaten leveren – zonder dat er sprake is van afhankelijkheid. Indien de prestaties onder de maat zijn of veel te duur, kan de opdrachtgever bijsturen of een andere opdrachtnemer ‘inhuren’.

Verlegd lokaal bestuur

Van verlegd lokaal bestuur is sprake indien samenwerkingsverbanden taken overnemen van de gemeente zonder heldere aansturing. Bij verlegd lokaal bestuur gaan samenwerkingsorganen ‘een eigen leven leiden’ – ze komen los te staan van de gemeente en worden een apart orgaan. Prototypisch voor verlegd lokaal bestuur in nogal wat gemeenten is de Gemeenschappelijke Geneeskundige Dienst. Deze dienst wordt vaak niet meer als ‘iets van de gemeente gezien’. Veel gemeenten hebben ook niet meer de inhoudelijke expertise om als goed opdrachtgever richting de GGD te kunnen functioneren.

Verlengd lokaal bestuur	Verlegd lokaal bestuur
<i>Het gemeentebestuur is.....</i>	<i>Het gemeentebestuur is.....</i>
Zelfverzekerd De gemeente zet de samenwerking in als strategie om gemeentelijke doelen te bereiken.	Afhankelijk De gemeente heeft geen goed zicht op welke gemeentelijke doelen op welke wijze worden bereikt met de samenwerking.
Zelfstandig De gemeente maakt binnen de samenwerking keuzes om eigen gemeentelijke doelen te bereiken.	Afwachtend De gemeente accepteert de algemene diensten van het samenwerkingsverband zonder kritische toets.
Zelfbewust De gemeente neemt een actieve rol in de dagelijkse aansturing van het samenwerkingsverband.	Afhoudend De gemeente ziet het samenwerkingsverband als een orgaan zonder directe relatie met de gemeente.

Tabel: Verlengd versus Verlegd lokaal bestuur

Normen voor sturing en controle van verbonden partijen

Samenwerken via verbonden partijen wordt gericht vanuit een strategische visie

Het aangaan of beëindigen van verbonden partijen vindt plaats op basis van een heldere (en door de raad gedragen) strategische visie.

- De visie maakt het mogelijk vanuit overzicht over alle samenwerkingsrelaties keuzes te maken ten aanzien van individuele verbondenpartijen (in plaats van dat dit 'verkokerd' of ad hoc gebeurt).
- De visie biedt een helder afwegingskader voor het aangaan van verbonden partijen en voor het dagelijks handelen van raad en college richting samenwerkingsverbanden.

Er is voldoende politiek-bestuurlijke sturing en controle op verbonden partijen

- De samenwerking resulteert (per saldo) in een versterking van de bestuurskracht van de gemeente – waarbij sprake is van verlengd in plaats van verlegd lokaal bestuur.
- De raad stelt eigen kaders voorafgaand aan de besluitvorming over het aangaan van verbonden partijen. Deze kaders bevatten de motieven om het samenwerkingsverband aan te gaan en de doelen van het samenwerkingsverband.
- De raad controleert actief en effectief de voortgang, risico's en resultaten van verbonden partijen en stuurt zo nodig bij. Informatie van het college en de samenwerkingsverbanden stelt de raad daartoe in staat.

Risico's kunnen bijvoorbeeld zijn:

- Schaalnadelen in plaats van schaalvoordelen door versnippering van kennis en te weinig mogelijkheden schaal voor het realiseren van lokaal maatwerk (tegen aanvaardbare kosten).
- Te grote afstand van lokale doelgroepen en bewoners.

- Bestuurlijke drukte en kwetsbare besluitvorming.
 - Financiële risico's en ontbreken van voldoende inzicht in de financiële consequenties (voor de samenwerking als geheel en voor de gemeente als deelnemer).
- d Het college stuurt en controleert de verbonden partij op basis van een helder mandaat vanuit de raad dan wel vanuit het college.
- e Het gemeentebestuur is in staat voldoende duidelijkheid richting de burgers te geven over de samenwerking via verbonden partijen, het beleid en de kosten en baten van de samenwerking.

De samenwerking biedt de gewenste resultaten

- a De samenwerking is effectief en de resultaten zijn in lijn met de gestelde doelen.
- b De motieven voor samenwerking worden gerealiseerd: samenwerking biedt daadwerkelijk meerwaarde ten opzichte van alleen doen.
- c De kosten van de samenwerking staan in verhouding tot de baten.

Bijlage 2: Bronnen

Gesprekspartners

Naam		Functie	Organisatie
Dhr. H.J.	Boxum	Wethouder	Gemeente Steenwijkerland
Dhr. J.W.	Brus	Raadslid CDA	Gemeente Steenwijkerland
Dhr. E.	Dedden	Raadslid BuitenGewoon Leefbaar	Gemeente Steenwijkerland
Mevr. H.J.	Frantzen-Boeve	Raadslid D66	Gemeente Steenwijkerland
Dhr. J. ten	Klooster	Raadslid PvdA	Gemeente Steenwijkerland
Dhr. J.	Knol	Senior Beleidsmedewerker	Gemeente Steenwijkerland
Dhr. M.	Koelewijn	Concerncontroller	Gemeente Steenwijkerland
Mevr. M. van	Olphen	Raadslid Progressief Alternatief Steenwijkerland	Gemeente Steenwijkerland
Dhr. P.A. van der	Terp	Wethouder	Gemeente Steenwijkerland
Dhr. J.M.P.	Wageteveld	Raadslid Christelijke Partij Burgerbelangen	Gemeente Steenwijkerland
Dhr. D.L.W.	Zielhuis	Manager afdeling Ondersteuning en 1 ^e loco-secretaris	Gemeente Steenwijkerland

Schriftelijke bronnen

Titelbeschrijving
Gemeente Steenwijkerland, <i>Nota Verbonden partijen</i> , 14 maart 2006
Gemeente Steenwijkerland, <i>Programmabegroting 2011-2014</i> , oktober 2010
Gemeente Steenwijkerland, <i>Programmabegroting 2012-2015</i> , oktober 2011.
Gemeente Steenwijkerland, <i>Programmabegroting 2013-2016</i> , oktober 2012.
Gemeente Steenwijkerland, <i>Programmabegroting 2014-2017</i> , oktober 2013
Gemeente Steenwijkerland, <i>Jaarverslag 2010</i> , mei 2011.
Gemeente Steenwijkerland, <i>Jaarrekening 2010</i> , 2011
Gemeente Steenwijkerland, <i>Jaarverslag 2011</i> , 2012.
Gemeente Steenwijkerland, <i>Jaarrekening 2011</i> , 2012.
Gemeente Steenwijkerland, <i>Jaarverslag 2012</i> , 2013.
Gemeente Steenwijkerland, <i>Jaarrekening 2012</i> , 2013.
Gemeente Steenwijkerland, <i>Notitie over gemeentelijke samenwerking</i> , Raadscommissie, vergadering d.d. 14 mei 2013.
Gemeentesecretarissen van Staphorst, Steenwijkerland en Zwartewaterland, <i>Startnotitie, Ambtelijke samenwerking gemeenten Staphorst, Steenwijkerland en Zwartewaterland</i> , 25 november 2013.
Veiligheidsregio IJsselland, <i>Bestuursrapportage 2012</i> .
GGD IJsselland, <i>Wijziging begroting</i> , 21 oktober 2013.
NoordWestGroep, <i>Jaarverslag 2001</i> .
NoordWestGroep, <i>Jaarverslag 2011</i> .
NoordWestGroep, <i>Jaarverslag 2012</i> .

Titelbeschrijving
NoordWestGroep en Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland & Westerveld, <i>Samenwerken aan Samenwerken</i> , maart 2013
Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland & Westerveld, <i>Jaarrekening en – verslag 2010, 2011</i> .
Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland & Westerveld, <i>Jaarstukken 2011, 2012</i> .
Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland & Westerveld, <i>Jaarstukken 2012, 2013</i> .
Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland & Westerveld, <i>Begroting 2013-2016</i> , geen datum.
Intergemeentelijke Sociale Dienst Steenwijkerland & Westerveld, <i>ISGD Begroting Apparaatskosten 2013-2016</i> , Excel bestand (geen datum).
Gemeente Steenwijkerland, <i>Motie Samenwerken NoordWestGroep en IGSD</i> , april 2013.
Gemeente Steenwijkerland, Motie d.d. 02-07-2013 (D66) naar aanleiding van de beraadslaging over de perspectiefnota 2013-2017.
Gemeenten Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle, <i>Gemeenschappelijke regeling GGD IJsselland</i> , 2009
Bedrijfsplan RUD's IJsselland en Twente, NetwerkRUD, april 2012
Rekenkamer Steenwijkerland, <i>De macht over het stuur, Een rekenkameronderzoek naar sturing van gemeenschappelijke regelingen door de gemeente Steenwijkerland</i> , 2007

Bijlage 3: Bouwstenen voor een afwegingskader

Deze bijlage fungeert als appendix bij aanbeveling 10 (zie deel I in deze rapportage).

Motieven

Relevante vragen

- Wat is de aanleiding om samen te werken?
- Wat moet de beoogde samenwerking opleveren?
- Wat zijn mogelijke nadelen van de samenwerking?

Keuzemogelijkheden

- 1 Vergroten van het ambitieniveau – bundelen van krachten
 - 0 Realiseren van beleidsopgaven die je niet alleen aan kan
 - 0 Vergroten kwaliteit van en variëteit aan dienstverlening
- 2 Voorkomen van hinder van elkaar
 - 0 Tegengaan ‘slopende concurrentie’
 - 0 Afstemmen met elkaar dat gemeenten elkaar niet opzadelen met negatieve bijeffecten
- 3 Efficiënter werken
 - 0 Voorkomen dubbelwerk
 - 0 Realiseren bedrijfseconomische schaalvoordelen
 - 0 Spreiden of delen van risico’s
- 4 Organisatorische voordelen
 - 0 Professionalisering van organisatie en bestuur
 - 0 Beperken kwetsbaarheid organisatie bij wegvallen van personen voor cruciale functies
 - 0 Beter bereikbaar zijn van personele, financiële en materiële middelen
- 5 Verruimen van de horizon
 - 0 ‘Andere’ wereld ontdekken
 - 0 Zicht krijgen op kansen met doorwerking naar visieontwikkeling en herontdekken van wat in het belang is van de gemeente

De samenwerkingspartners

Relevante vragen

- Wat zijn preferente partners vanuit (beleids)inhoudelijke motieven (nodale samenhang, gemeenschappelijke strategische visie)? In welke mate is de gemeente afhankelijk van andere partijen? Welk ambitieniveau kan alleen worden opgepakt en welke ambities alleen in samenwerking met andere partners – en welke partners zijn dat dan?
- Wat is wenselijk in het licht van regionaal positiespel – met aandacht voor voorkeuren van samenwerkingspartners en hogere overheden (provincie met name)?

Keuzemogelijkheden

- 1 Geografisch nabije partners.
 - 2 Partners op afstand.
- A Face to face- samenwerking
B Virtuele samenwerking

De aard van de samenwerking

Relevante vragen

- Welke aard van samenwerking is aangewezen – gegeven de motieven?
- Indien wenselijk dat gezamenlijke uitvoering zonder beleidsafstemming plaatsvindt: hoe kan dit worden georganiseerd?

Keuzemogelijkheden

- 1 Beleidsafstemming
- 2 Gezamenlijke uitvoering
- 3 Delen hulpbronnen (shared services)
 - > Personeel en Organisatie, Informatie, Financiën, Automatisering, Huisvesting, Inkoop, etc. (PIOFAH).
 - > Beleidsmedewerkers.
- 4 Een netwerk of platform voor ontmoeting, kennisdeling en informatie-uitwisseling.

De vorm van samenwerking

Relevante vragen

- Hoe moet de samenwerking worden georganiseerd?
- Hoe duurzaam of flexibel moet de samenwerking worden georganiseerd?
- Is de samenwerking vrijwillig of verplicht? Bij verplichte samenwerking: is ook de vorm van samenwerking voorgeschreven?

Keuzemogelijkheden

- 1 Informele samenwerking
 - 0 Bestuurlijke samenwerking / bestuurlijk overleg
 - 0 Ambtelijke samenwerking / ambtelijk overleg
- 2 Formele (officieel vastgelegde) samenwerking
 - a Publiekrechtelijk samenwerkingsverband (volgens de Wet gemeenschappelijke regeling)
 - 0 Openbaar Lichaam
 - 0 Gemeenschappelijk Orgaan
 - 0 Centrumgemeenteconstructie
 - 0 Regeling Zonder Meer
 - b Privaatrechtelijk samenwerkingsverband
 - 0 Contract
 - 0 Bestuursakkoord/ convenant/ intentieverklaring
 - 0 Stichting
 - 0 Besloten Vennootschap
 - 0 Naamloze Vennootschap
 - 0 Vereniging

Het governancemodel

Relevante vragen

- Hoe krijg je als de raad / gemeentebestuur voldoende regie op beleidsafstemming met andere partijen?
- Hoe krijg je als de raad / gemeentebestuur voldoende regie op gezamenlijke uitvoering?
- Hoe krijg je als gemeentebestuur voldoende regie op samenwerking in de vorm van het delen van hulpbronnen?
- Wat zijn de risico's van de samenwerking?
- Wat is wenselijk ten aanzien van de regels rond toe- en uittreding van de samenwerking?

Keuzemogelijkheden

- Bestuursopdrachten vanuit de raad richting college.
- De programmabegroting als bestuursopdracht.
- Het mondeling afspreken van een mandaat vanuit de raad richting college.
- Het sluiten van dienstverleningsovereenkomsten met samenwerkingsorganen.
- Het deelnemen in het algemeen en/ of dagelijks bestuur van een samenwerkingsorgaan.
- Het formuleren van eisen ten aanzien van inhoud en timing van jaarverslagen van samenwerkingsverbanden.
- Het voorwaardelijk toekennen van financiële middelen – afhankelijk van de bereikte resultaten door samenwerkingsverbanden.