

GRIP HOUDEN OF LOSLATEN?

Rekenkameronderzoek
naar verbonden partijen in de
gemeente Leusden

oktober 2023

Eindrapportage

COLOFON

De rekenkamer

De rekenkamer Vallei en Veluwerand is een gemeenschappelijke onafhankelijke rekenkamer van de gemeenten Barneveld, Bunnik, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde.

De rekenkamer bestaat uit een voorzitter en vier leden: de heer J. van Zomeren (voorzitter tot 1 oktober 2023), de heer M. Pen (voorzitter vanaf 1 oktober 2023), de heer H.M. ter Beek (lid), de heer J.C.T.M. Doorakkers (lid), de heer M.C. Neimeijer (lid) en mevrouw J.T. Versteegh (lid). De rekenkamer heeft twee onderzoekers / secretarissen: mevrouw I.M.T. Spoor en mevrouw M.E. Barel-Glashouwer.

Het onderzoek werd in opdracht van de rekenkamer Vallei en Veluwerand uitgevoerd door onderzoek- en adviesbureau & Van de Laar.

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting.....	3
1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding onderzoek	6
1.2 Spanningsveld grip en loslaten verbonden partijen.....	7
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen	8
1.4 Scope	9
1.5 Onderzoeksleidraad.....	10
1.6 Aanpak	10
1.7 Leeswijzer	11
2. Bevindingen	12
2.1 Wat is het beleid en de (<i>formele</i>) werkwijze van de gemeente Leusden ten aanzien van verbonden partijen, in het bijzonder in de oprichtingsfase, de uitvoeringsfase en de evaluatie/ heroverwegingsfase?.....	13
2.2 Hoe is het beleid en de werkwijze ten aanzien van verbonden partijen (zowel uit Nota Verbonden Partijen 2013 als Regionaal Manifest 2015) in de praktijk gebracht in de periode 2016-2021?	15
2.3 Op welke wijze houdt de gemeente bij de sturing en controle ten aanzien van verbonden partijen rekening met de verschillende vormen van verbonden partijen?.....	17
2.4 Hoe wordt het college geïnformeerd door de verbonden partijen en hoe wordt de raad geïnformeerd? Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening?	19
2.5 Wat is de rol van het college en de gemeenteraad bij de beleidsontwikkeling, sturing en controle van de verbonden partijen en hoe vervullen zij hun rol?.....	22
2.6 Hoe heeft de ambtelijke organisatie het contractmanagement georganiseerd ten aanzien van verbonden partijen en hoe wordt het uitgevoerd?.....	30
2.7 Overzicht bevindingen onderzoek verbonden partijen.....	32
3. Ontwikkelmogelijkheden	36
3.1 Betekenis nieuwe wetgeving (Wgr) voor raden ten aanzien van verbonden partijen	36
3.2 Mogelijkheid versterking democratische legitimiteit verbonden partijen.....	39
3.3 Goede voorbeelden van sturing op het gebied van verbonden partijen	41
3.4 Mogelijkheden om grip te vergroten.....	46
4. Conclusies	51
4.1 Conclusies	51
4.2 Aanbevelingen.....	53
5. Bestuurlijke reactie college Leusden en nawoord rekenkamer.....	57
5.1 Bestuurlijke reactie	57
5.2 Nawoord.....	59

Bijlagen

Bijlage 1 Bronnenlijst

Bijlage 2 Respondenten

Bijlage 3 Onderzoeksleidraad

Bijlage 4 Formele afspraken informatievoorziening onderzochte GR'en

Bijlage 5 Instrumenten raad ten aanzien van verbonden partijen

Bestuurlijke samenvatting

Inleiding

In de publieke sector is samenwerking met andere partijen niet meer weg te denken. Zeker als het gaat om het aanpakken van de maatschappelijke opgaven van vandaag en morgen in een complexe samenleving. Maar hoe vanzelfsprekend dit ook klinkt, de praktijk laat zien dat samenwerken én besturen over grenzen niet eenvoudig is voor gemeenten. Gemeente(raden) zoeken voortdurend naar de juiste balans tussen grip houden en loslaten. Gemeente(raden) staan op afstand van verbonden partijen, er is sprake van een indirecte sturingsrelatie. Daarnaast is de aansturing van een verbonden partij voor gemeenten en hun raden complex doordat er meerdere gemeenten betrokken zijn die verschillende (en soms tegenstrijdige) belangen kunnen hebben. In het algemeen hebben en nemen raadsleden minder ruimte om kaders te bepalen voor verbonden partijen en om deze te controleren. De democratische legitimiteit staat onder druk.

De werkgroep financiële verantwoording van de gemeente Leusden heeft in 2021 de rekenkamer Vallei en Veluwerand gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar verbonden partijen. Dit ter voorbereiding op een nieuw te formuleren Nota Verbonden Partijen én in het licht van recente wetswijzigingen (Wet gemeenschappelijke regelingen). Door de wetswijzigingen krijgen gemeenteraden meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op een gemeenschappelijke regeling. Het doel van de wetswijziging is om de kaderstellende en controlerende rol van de raden te versterken.

De vraag van de werkgroep financiële verantwoording was aanleiding voor de rekenkamer om een onderzoek uit te voeren naar de sturing, beheersing, controle en verantwoording van verbonden partijen in de gemeente Leusden en in het bijzonder de betekenis hiervan voor het gemeentebestuur (college en raad).

Doel en onderzoeksvraag

Het doel van het onderzoek is om de gemeenteraad en het college van Leusden inzicht te verschaffen in het huidige beleid en de werkwijze van sturen, beheersen, controleren en verantwoorden én ontwikkelmogelijkheden aan te reiken aan het gemeentebestuur om de sturing van verbonden partijen te verbeteren en de democratische legitimiteit te versterken.

Onderzoeksvraag:

Hoe zijn sturing, beheersing, controle en verantwoording ten aanzien van verbonden partijen georganiseerd en wat is de uitwerking hiervan in de praktijk op de grip van het gemeentebestuur (college en raad) van Leusden op verbonden partijen?

En wat zijn ontwikkelmogelijkheden voor de toekomst?

Onderzoeksaanpak

In het onderzoek is gekeken naar het huidige beleid en de Leusdense werkwijze van sturen, beheersen, controleren en verantwoorden. Specifiek is in het onderzoek gekeken naar drie verbonden partijen, te weten: Veiligheidsregio Utrecht (VRU), Afval Verwijdering Utrecht (AVU), Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn (GBLT). Deze verbonden partijen zijn geselecteerd op grond van politieke, bestuurlijke en financiële relevantie en de betrokkenheid van raadsrapporteurs. In het onderzoek is daarnaast gekeken naar ontwikkelmogelijkheden. Documenten zijn bestudeerd en er zijn interviews gehouden met het college, betrokken ambtenaren en betrokkenen van de drie onderzochte verbonden partijen.

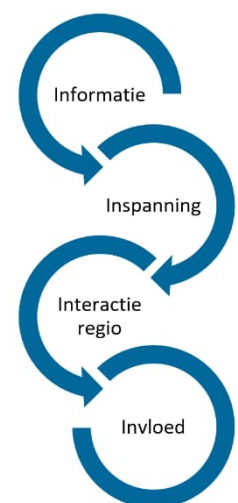
Bevindingen en conclusies

De rekenkamer concludeert uit het onderzoek dat het college en de raad meer grip ervaren op verbonden partijen sinds de vaststelling van de Nota Verbonden Partijen (2013), het rapport 'Regionale samenwerking' (2013) en het doorwerkingsonderzoek (2017). De regionale afspraken over informatievoorziening en de lokale keuze om te werken met raadsrapporteurs hebben een impuls gegeven aan de grip op verbonden partijen, met name in de ogen van het college, de ambtelijke organisatie én de drie in dit onderzoek onderzochte verbonden partijen. De gemeente en de verbonden partijen kijken positief naar de rol van de raad in de afgelopen raadsperiode. Toch zoekt de in 2022 geïnstalleerde raad zelf naar een passende invulling van deze kaderstellende en controlerende rol en heeft hij behoefte aan meer grip.

De belangrijkste conclusies van het onderzoek zijn:

1. De Leusdense werkwijze met raadsrapporteurs, directe lijnen tussen gemeenten en verbonden partijen én regionale samenwerking op gebied van informatievoorziening is positief voor het houden van grip op verbonden partijen.
2. De 'Nota Verbonden Partijen' is niet meer actueel en geeft weinig richting voor maatwerk en afspraken per verbonden partij.
3. De raad zoekt naar passende invulling van de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van verbonden partijen. Hoe een raadslid actief invulling kan geven aan zijn/haar rol is niet voor alle raadsleden duidelijk.
4. Informatievoorziening verloopt conform afspraken, maar wordt als te weinig faciliterend ervaren.
5. Het college, de ambtelijke organisatie en verbonden partijen zijn tevreden over het samenspel, maar de sturing en controle zijn tegelijkertijd ook kwetsbaar door de afhankelijkheid van individuen en het ontbreken van een structurele inbedding van de ambtelijke coördinatie op verbonden partijen.
6. Regionale afspraken op het gebied van informatievoorziening worden als positief ervaren, maar een verdergaande samenwerking waarbij gemeenten en provincie hun krachten bundelen, komt nog niet goed van de grond. In de praktijk blijkt dat gemeenteraden beperkt inhoudelijk contact met elkaar onderhouden om gezamenlijk vraagstukken rondom verbonden partijen te bespreken en standpunten uit te wisselen.

Hoewel er in algemene zin tevredenheid bestaat over het samenspel tussen de gemeente Leusden en verbonden partijen, vooral bij het college, de ambtelijke organisatie en de verbonden partijen, wordt er door met name de raadsleden gezocht naar een passende balans tussen grip houden en loslaten. Balanceren tussen grip en loslaten vraagt om aandacht voor de vier I's: Informatie, Inspanning, Interactie in regio en Invloed. In de gemeente Leusden is veel aandacht voor Informatie en Inspanning. Met betrekking tot "Informatie" geeft de gemeente Leusden invulling aan regionale afspraken over informatievoorziening. Deze afspraken zijn gemaakt in 2015 met regiogemeenten en vastgelegd in het Regionaal Manifest. Ten aanzien van "Inspanning" blijkt uit het onderzoek dat er veel animo is voor het raadsrapporteurschap. Maar dit resulteert beperkt in "Invloed". Het helpt daarbij niet dat er beperkt sprake is van "Interactie in de regio" tussen de deelnemende gemeenteraden van een verbonden partij.



Aanbevelingen

Naar aanleiding van het onderzoek adviseert de rekenkamer het volgende aan de gemeenteraad:

1. Vraag het college om een actualisatie van de Nota Verbonden Partijen en evalueer deze elke bestuursperiode.
2. Organiseer in samenspraak met het college en de griffie activiteiten om de kennis en vaardigheden van raadsleden en raadsrapporteurs ten aanzien van verbonden partijen te verbeteren en te stimuleren.
3. Bepaal als raad per verbonden partij in samenspraak met het college en de verbonden partij hoe invulling te geven aan de balans grip – loslaten. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de vier I's Informatie, Inspanning, Interactie in regio en Invloed. Benut tevens de mogelijkheden die de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen biedt.
4. Bepaal per verbonden partij in samenspraak met het college en verbonden partij welke maatwerkafspraken nodig zijn. Leg deze afspraken vast in de gemeenschappelijke regeling.
5. Geef het college de opdracht om te investeren in de coördinatie van sturing en controle van verbonden partijen, om kwetsbaarheden te voorkomen en te verminderen.
6. Neem het voortouw bij regionale samenwerking met andere raden. Zoals de raad eerder gedaan heeft bij het tot stand komen en vormgeven van het Regionaal manifest in 2015, waarin afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening van verbonden partijen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In de publieke sector is samenwerking met andere partijen niet meer weg te denken. Zeker als het gaat om het aanpakken van de maatschappelijke opgaven van vandaag en morgen in een complexe samenleving. Maar hoe vanzelfsprekend dit ook klinkt, de praktijk laat zien dat samenwerken én besturen over grenzen voor gemeenten niet eenvoudig is. Niet voor de ambtelijke organisatie, niet voor het college en niet voor de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente. Hoe houd je als gemeentebestuur (lees college en raad) grip op samenwerkingsverbanden waarvan je op afstand staat? Waar wil je grip op houden: op de organisatie of het beleid? Hoe kun je als raad je rol als volksvertegenwoordiger goed uitoefenen, kaders meegeven én het college controleren als er steeds meer over de grenzen van de eigen gemeente wordt gewerkt met andere partijen? En wat vraagt dit van de rolverdeling en afstemming tussen raad en college? Welke sturingsmogelijkheden zijn er? Kortom, welke mogelijkheden zijn er voor gemeentebesturen, en in het bijzonder raden, om hun rol ten opzichte van deze samenwerkingsverbanden te versterken?

Nederlandse gemeenten kennen een grote variëteit aan samenwerkingspartners, -doelen en -vormen en daarmee ook een veelheid aan vragen van gemeentebesturen en raadsleden in het bijzonder hoe hier grip op te houden. Zo werkt de gemeente Leusden anno 2023 samen met 14 verschillende 'verbonden partijen' die taken uitvoeren namens de gemeente: privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft (art. 1 BBV). Uiteenlopend van gemeenschappelijke regelingen tot verenigingen, vennootschappen en een stichting.¹

Hoewel raadsleden diverse instrumenten tot hun beschikking hebben om grip te houden op verbonden partijen, is de inzet van dit instrumentarium geen vanzelfsprekendheid. Wethouders zitten veelal in het algemeen bestuur (hierna AB) of het dagelijks bestuur (hierna DB) van het samenwerkingsverband, maar de raad blijft een 'bestuur op afstand'. Ook met de komst van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in 2022, die versterkend dient te werken voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad, blijft dat zo. Deze wet is dan weer niet van toepassing op B.V.'s, stichtingen en verenigingen. Daar speelt het Burgerlijk Wetboek een belangrijke rol bij de mogelijkheden.

Effectieve sturing, beheersing, controle en verantwoording ten aanzien van verbonden partijen door gemeentebesturen, vraagt om helderheid over de wijze waarop het college en de raad als democratisch gekozen orgaan hier grip op kunnen houden en over welke sturingsmogelijkheden zij concreet beschikken. Uit eerder onderzoek van de rekenkamer Vallei en Veluwe (2017) bleek dat raadsleden in Leusden worstelen met de vraag hoe grip te houden op verbonden partijen. Zij vinden het lastig om invloed uit te oefenen op deze samenwerkingen, met name als er veel gemeenten bij betrokken zijn. Dit ondanks diverse pogingen om de sturing en controle van regionale samenwerkingsverbanden te verbeteren: door te werken met raadsrapporteurs, het verbeteren van de financiële cyclus en informatievoorziening (m.b.v. het Regionaal Manifest verbonden partijen) en een coördinator verbonden partijen. In de gemeente Leusden zijn concrete

¹ Anno 2023 werkt Leusden samen met de volgende 14 verbonden partijen: Veiligheidsregio Utrecht (VRU), GGD regio Utrecht (GGDrU), Afval Verwijdering Utrecht (AVU), Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn (GBLT), Regionale Uitvoeringsdienst (RUD), Regionale werkvoorziening Amersfoort e.o. (RWA), Amfors Holding BV, Vitens, Centrumregeling afvalwaterketen en grondwater, VvE Atlas, VvE Antares, VvE Huis van Leusden, Stichting Inkoopbureau Midden-Nederland (IBMN) en Samenwerking Bedrijfsvoering BLNP (Bunschoten, Leusden, Nijkerk en Putten).

stuuringsmogelijkheden voorhanden ten aanzien van verbonden partijen, maar (met name) de raad heeft vragen over de mate van grip op deze verbonden partijen.

De werkgroep financiële verantwoording van de gemeente Leusden heeft in haar vergadering van november 2021 de rekenkamer dan ook gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar verbonden partijen. Dit ter voorbereiding op een nieuw te formuleren Nota Verbonden Partijen én in het licht van recente wetswijzigingen (Wgr). Een onderzoek met in het bijzonder aandacht voor het verbeteren van de sturing op verbonden partijen en de rol van de raad en het college daarbij. De vraag van de werkgroep financiële verantwoording was de aanleiding voor de rekenkamer Vallei en Veluwerand (hierna RKC V&V) een onderzoek uit te voeren naar de sturing, beheersing, controle en verantwoording van verbonden partijen in de gemeente Leusden en in het bijzonder de betekenis hiervan voor het gemeentebestuur (college en raad). Met aandacht voor de evaluatie van het huidige beleid en de werkwijze, het signaleren van verbeterpunten in het beleid en de praktijk van de gemeente Leusden én het in beeld brengen van (wettelijke) ontwikkelmogelijkheden voor de toekomst.

1.2 Spanningsveld grip en loslaten verbonden partijen

Als gevolg van toenemende afhankelijkheden en complexiteit van opgaven is er een groot aantal samenwerkingsverbanden van gemeenten met verbonden partijen. Gemeenten werken samen met deze partijen om hun eigen taken te verwezenlijken én maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden. De regionale schaal is steeds meer de schaal om allerlei maatschappelijke opgaven aan te pakken². Verschillende overheden werken samen in bestuurlijk regionale ecosystemen³. Door toenemende samenwerking van gemeenten met verbonden partijen in de regio, vermindert de democratische legitimiteit. Democratisch gekozen raadsleden ervaren meer afstand, ervaren minder tijd en ruimte om kaders te stellen en de verbonden partijen te controleren. Ook inwoners staan meer op afstand van de activiteiten die door gemeenten met deze partijen worden opgepakt.

De sturing, beheersing, controle en verantwoording van een verbonden partij is veelal complexer dan de aansturing van de eigen ambtelijke organisatie, omdat er sprake is van verschillende (soms tegenstrijdige) belangen van partijen én een indirecte sturingsrelatie. De gemeente is namelijk eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de taken van de verbonden partij, maar de dagelijkse aansturing en uitvoering ligt bij het bestuur van de verbonden partij en daarmee buiten het directe zicht en de invloed van het college en de raad. In dit verband wordt dan ook wel gesproken over een 'bestuur op afstand'. Deze afstand maakt dat raden aan de ene kant grip willen houden op verbonden partijen waarvan zij op afstand staan. En aan de andere kant wordt een beweging zichtbaar waarbij raden in kaderstellende en controlerende zin deze verbonden partijen juist loslaten. Raden balanceren daarmee voortdurend tussen grip houden en loslaten.

Wat de sturing, beheersing, controle en verantwoording van een verbonden partij daarnaast ook complex maakt, is dat het college (en soms de raad) 'dubbele petten' kan hebben als (beleidsmatig) opdrachtgever én als lid (financieel belanghebbende) van de verbonden partij. Dit zorgt ervoor dat de gemeente ook zelf andere en soms tegenstrijdige belangen kan nastreven.

² Adviesrapport 'Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's' van Raad voor Openbaar Bestuur (2021).

³ Zie voetnoot 2.

Zo kan een gemeente als opdrachtgever van een verbonden partij aan een B.V. beleidsdoelen meegeven die gericht zijn op het creëren van maatschappelijke meerwaarde. Maar gelijktijdig als mede eigenaar sturen op financieel gewin van de organisatie. Denk bijvoorbeeld aan een B.V. waarbij enerzijds gekozen is om zoveel mogelijk lokaal producten en diensten in te kopen én anderzijds het primaire doel is om te zorgen voor een financieel gezond en rendabel bedrijf. Dit zijn kaders die elkaar niet hoeven, maar wel kunnen bijten.

De gemeenteraad, het college en de verbonden partij vervullen allen een andere rol in het verwezenlijken van (maatschappelijk) doel(en), namelijk:

Wie	Activiteiten	Toelichting
Raad	Sturen en controleren	<i>Sturing</i> geven door bepaling van de financiële en inhoudelijke kaders en het meegeven van een doel en taak aan verbonden partij. En vervolgens de <i>controle</i> van de mate waarin doelen worden gerealiseerd en rol college t.a.v. verbonden partij.
College	Beheersen en verantwoorden	<i>Beheersen</i> van de inrichting en aansturing van de verbonden partij (door het invoeren en handhaven van een stelsel van maatregelen, procedures en processen) zodat zorg wordt gedragen voor het blijvend nastreven en realiseren van de vastgestelde doelen. En toezicht op adequate <i>verantwoording</i> van de verbonden partij en het afleggen van <i>verantwoording</i> aan de raad door het verschaffen van informatie over opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden.
Verbonden partij	Uitvoeren en verantwoorden	<i>Uitvoering</i> van opgedragen taken. En het afleggen van <i>verantwoording</i> door het verstrekken van informatie over opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden.

Tabel 1. Good governance rollen raad, college en verbonden partij ten aanzien van verbonden partijen

De hierboven beschreven activiteiten sturen, beheersen, controleren en verantwoorden zijn dé in overheidsland welbekende cruciale activiteiten van good governance (Bossert, 2004). Hoewel de raad eindverantwoordelijk is voor het verwezenlijken van vooraf bepaalde doelen en het college zorgdraagt voor een goede aansturing en verantwoording van de verbonden partij, zijn alle spelers en bovengenoemde activiteiten van belang voor het behalen van (maatschappelijke) doelen van het samenwerkingsverband met de verbonden partij.

De mate waarin een gemeente(raad) grip heeft op een verbonden partij, (maatschappelijke) doelstellingen kan verwezenlijken en daar waar nodig risico's kan beheersen, is afhankelijk van de wijze waarop betrokken partijen vanuit hun eigen rol deze cyclus van sturen, controle en verantwoorden goed met elkaar weten te organiseren.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om de gemeenteraad en het college van Leusden inzicht te verschaffen in het huidige beleid en de werkwijze van sturen, beheersen, controleren en verantwoorden én

ontwikkelmogelijkheden aan te reiken aan het gemeentebestuur om de sturing van verbonden partijen te verbeteren en de democratische legitimiteit te versterken.

Centrale onderzoeksvraag

“Hoe zijn sturing, beheersing, controle en verantwoording ten aanzien van verbonden partijen georganiseerd en wat is de uitwerking hiervan in de praktijk op de grip van het gemeentebestuur (college en raad) van Leusden op verbonden partijen? En wat zijn ontwikkelmogelijkheden voor de toekomst?”

Onderzoeksvragen

Om bovenstaande vraag te beantwoorden heeft de rekenkamer de volgende sub-vragen geformuleerd:

1. Wat is het beleid en de werkwijze van de gemeente Leusden ten aanzien van verbonden partijen, in het bijzonder in de oprichtingsfase, de uitvoeringsfase en de evaluatie/ heroverwegingsfase?
2. Hoe is het beleid en de werkwijze ten aanzien van verbonden partijen (zowel uit Nota Verbonden Partijen 2013 als Regionaal Manifest 2015) in de praktijk gebracht in de periode 2016-2021?
3. Op welke wijze houdt de gemeente bij de sturing en controle ten aanzien van verbonden partijen rekening met de verschillende vormen van verbonden partijen?
4. Hoe wordt het college geïnformeerd door de verbonden partijen en hoe wordt de raad geïnformeerd? Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening?
5. Wat is de rol van het college en de gemeenteraad bij de beleidsontwikkeling, sturing en controle van de verbonden partijen en hoe vervullen zij hun rol?
6. Hoe heeft de ambtelijke organisatie het contractmanagement georganiseerd ten aanzien van verbonden partijen en hoe wordt het uitgevoerd?
7. In hoeverre zijn er goede voorbeelden van sturing op verbonden partijen bij andere gemeenten? Wat maakt dat sturing op deze verbonden partijen goed verloopt?
8. Hoe kan de democratische legitimiteit bij verbonden partijen worden versterkt?
9. Welke mogelijkheden biedt de recente wetgeving om de sturing op verbonden partijen te verbeteren?

1.4 Scope

Het is een toekomstgericht onderzoek dat gericht is op ‘lerend evalueren’: waarbij werd teruggekeken naar de wijze waarop de voorbije jaren is vormgegeven aan de samenwerking verbonden partijen (door college, raad, ambtelijke organisatie en verbonden partijen) om voor het college en de gemeenteraad lessen voor de toekomst (ex-ante) te formuleren. Het onderzoek beoogt niet een gedetailleerd beeld te schetsen van alle verbonden partijen van de gemeente Leusden, maar op hoofdlijnen inzicht te geven in het beleid en de werkwijze ten aanzien van verbonden partijen. Aan de hand van drie casussen laten we zien hoe de samenwerking in de praktijk werkt⁴:

- Veiligheidsregio Utrecht (VRU) – Gemeenschappelijke regeling

⁴ De selectie van de verbonden is tot stand gekomen in nauwe afstemming tussen de Rekenkamercommissie Vallei en Veluwe, de ambtelijke organisatie en het betrokken onderzoeksbureau. Enkele selectiecriteria vormden het uitgangspunt voor deze selectie, namelijk: politiek bestuurlijke relevantie, betrokkenheid raadsrapporteurs en diversiteit taken verbonden partijen.

- Afval Verwijdering Utrecht (AVU) – Gemeenschappelijke regeling
- Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn (GBLT) – Gemeenschappelijke regeling

1.5 Onderzoeksleidraad

Om een objectief, navolgbaar en transparant onderzoek uit te voeren, werd gewerkt met een onderzoeksleidraad (zie bijlage 3). Dit was bedoeld om richting te geven aan het onderzoek én om te borgen dat het onderzoek optimaal inzicht geeft. Wettelijke en lokale kaders op het gebied van verbonden partijen vormen de basis van de onderzoeksleidraad: onder andere het rapport 'Regionale samenwerking' (2013) en het doorwerkingsonderzoek (2017) van de RKC V&V.

Tijdens het onderzoek werd gekeken naar een viertal thema's:

- Wettelijke kaders (huidige en nieuwe)
- Formele lokale kaders:
 - Verdeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden
 - Afspraken samenwerking, sturing, beheersing, controle en verantwoording
 - Inrichting governance van de verbonden partij
- Feitelijke praktijk:
 - Rollen
 - Samenspel
 - Spelregels
- (Ervaren) effectiviteit

De formele en feitelijke rol van én samenspel tussen verbonden partijen, het college, de raad en de ambtelijke organisatie werd tijdens het onderzoek in beeld gebracht met behulp van de good governance activiteiten sturen, beheersen, controle en verantwoorden.

1.6 Aanpak

Om inzicht te verkrijgen in de Leusdense werkwijze werd op hoofdlijnen gekeken naar de werkwijze verbonden partijen én een diepgaande analyse uitgevoerd ten aanzien van drie verbonden partijen. Om antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag en de verschillende deelvragen, werden de volgende informatiebronnen geraadpleegd:

- documenten formele kaders en feitelijke werkwijze verbonden partijen Leusden;
- informatie uit (groeps)gesprekken met een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie, het college⁵, raadsleden en verbonden partijen;
- documentatie uit de wetgeving Wet Gemeenschappelijke regelingen, die medio 2022 gewijzigd werd;
- documentatie over inzichten op het gebied van democratische legitimiteit in lokaal bestuur;

⁵ Dit betreft het college zoals actief eind 2022.

- documenten én gesprekken over drie goede voorbeelden van democratische legitimiteit ten aanzien van verbonden partijen in den lande.

De lijst met geraadpleegde documenten en de bevroegde respondenten is te vinden in bijlage 1 en 2.

1.7 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit drie delen. In hoofdstuk 2 wordt uitvoerig stilgestaan bij de bevindingen van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de lokale kaders en feitelijke werkwijze ten aanzien van verbonden partijen in de gemeente Leusden. Daarmee wordt antwoord gegeven op deelvraag 1 tot en met 6. Paragraaf 2.7 bevat een samenvattend overzicht van de bevindingen aan de hand van de onderzoeksleidraad.

Hoofdstuk 3 staat in het teken van de ontwikkelmogelijkheden voor de toekomst. Er wordt antwoord gegeven op de laatste drie deelvragen over de betekenis van wetswijzigingen voor grip op verbonden partijen, inzichten over democratisch legitimiteit en de beschrijving van drie goede voorbeelden op het gebied van sturing verbonden partijen in den lande.

In hoofdstuk 4 wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag; dit zijn feitelijk de conclusies. Daarnaast staan in dit hoofdstuk de aanbevelingen.

In hoofdstuk 5 staat de bestuurlijke reactie van het college en het nawoord van de rekenkamer.

2. Bevindingen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de lokale kaders en de werkwijze ten aanzien van verbonden partijen in de gemeente Leusden. Deze bevindingen worden beschreven aan de hand van zes subvragen van dit onderzoek (zoals beschreven in hoofdstuk 1)⁶. Deze bevindingen worden geïllustreerd aan de hand van drie specifieke verbonden partijen, zijnde de gemeenschappelijke regelingen:

- Veiligheidsregio Utrecht (VRU)
- Afval Verwijdering Utrecht (AVU)
- Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn (GBLT)

Veiligheidsregio Utrecht

De Veiligheidsregio Utrecht (VRU) is een samenwerkingsverband van en voor alle 26 Utrechtse gemeenten in de provincie Utrecht. Zij zorgen samen met hun partners elke dag voor de veiligheid van alle mensen die in de regio wonen en verblijven. De organisatie doet dit met de centralisten op de 112-meldkamer, brandweermensen en collega's van risicobeheersing, crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio. De gemeente neemt deel aan het samenwerkingsverband met het oog op de uitvoering van de brandweezorg, de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening bij rampen en noodhulpverlening in de regio Utrecht. Adequate brandweezorg, rampen- en crisisbestrijding wordt omschreven als het openbare belang van de GR. De VRU kent een Algemeen Bestuur (hierna AB) en een Dagelijks Bestuur (hierna DB). Het AB bestaat uit 26 burgemeesters van de gemeenten in de veiligheidsregio Utrecht waar de gemeente Leusden er één van is. Het DB bestaat uit een vertegenwoordiging van het AB: de gemeente Leusden maakt geen deel uit van het DB.

Afval Verwijdering Utrecht

De Afval Verwijdering Utrecht (AVU) is een gemeenschappelijke regeling die in 1984 is opgericht door de Utrechtse gemeenten en de provincie Utrecht (de laatste is sinds 1 januari 2014 uitgetreden). De AVU werkt samen met en in opdracht van 25 Utrechtse gemeenten in de afvalketen en draagt zorg voor de overslag, het transport en de verwerking van het huishoudelijk afval van de deelnemende gemeenten in de provincie Utrecht. Dit met zoveel mogelijk terugdringing van de belasting op het milieu tegen aanvaardbare kosten. De AVU wordt bestuurd door een AB en een DB. Het AB bestaat uit bestuurlijk portefeuillehouders van 25 gemeenten in de Provincie Utrecht waar de gemeente Leusden er één van is. Het DB bestaat uit een vertegenwoordiging van het AB: de gemeente Leusden maakt geen deel uit van het DB.

Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn

GBLT regelt belastingen voor vijf waterschappen en zeven gemeenten in het midden en oosten van het land. Zij voeren de Wet WOZ uit en versturen zo'n twee miljoen aanslagen per jaar aan bedrijven en inwoners. De aangesloten gemeenten en waterschappen beslissen zelf welke belastingen inwoners, eigenaren en bedrijven betalen. Ook bepalen zij de hoogte van de belasting. De waterschappen en gemeenten geven GBLT de opdracht om de belastingen te innen. GBLT wordt bestuurd door een AB en een DB. Het AB bestaat uit bestuurlijk portefeuillehouders van de deelnemende partijen waar gemeente Leusden er één van is. Het DB bestaat uit een vertegenwoordiging van het AB: de gemeente Leusden maakt geen deel uit van het DB.

⁶ De laatste drie deelvragen worden behandeld in hoofdstuk 3.

2.1 Wat is het beleid en de (*formele*) werkwijze van de gemeente Leusden ten aanzien van verbonden partijen, in het bijzonder in de oprichtingsfase, de uitvoeringsfase en de evaluatie/heroverwegingsfase?

Het formele beleid en de werkwijze van de gemeente Leusden ten aanzien van verbonden partijen in de oprichtingsfase, de uitvoeringsfase en de evaluatie/heroverwegingsfase is weergegeven in de 'Nota sturing en controle verbonden partijen' (verder genoemd de Nota Verbonden Partijen) uit 2013 én in het zogenaamde 'Regionaal Manifest' verbonden partijen uit 2015.

In het Regionaal Manifest verbonden partijen is een regionale werkwijze weergegeven voor de sturing en controle op verbonden partijen, ondertekend door tien gemeenteraden uit de Provincie Utrecht⁷. In dit manifest worden de verbonden partijen opgeroepen om zich te houden aan tijdige verstrekking (circa 2,5 maanden voor de wettelijke termijn) van relevante informatie en financiële documenten, zodat de raadsleden voldoende tijd hebben om eventuele zienswijzen op te stellen en in te dienen.

De in het manifest beschreven werkwijze en de Nota Verbonden Partijen⁸ van de gemeente Leusden sluiten op elkaar aan. In de Nota Verbonden Partijen staan namelijk de volgende uitgangspunten voor de Leusdense praktijk:

- het zwaartepunt van democratische gemeenteraadscontrole wordt verlegd naar "sturing vooraf";
- beleidsplannen in een conceptstadium en politiek gevoelige informatie worden voor wensen en bedenkingen voorgelegd aan de gemeenteraad;
- verantwoordingsinformatie en controle vindt plaats via de reguliere gemeentelijke planning- en control cyclus;
- de gemeenschappelijke regeling stelt eenmaal per raadsperiode een evaluatierapport op en de gemeenteraad bespreekt dit evaluatierapport. De verbonden partij dient zelf zorg te dragen voor evaluatie en dient de raad, door tussenkomst van het college, een evaluatieverslag te verstrekken.

In het Regionaal Manifest wordt dezelfde werkwijze omschreven als in de Nota Verbonden Partijen met behulp van andere terminologie:

- gemeenteraden voldoende tijd te geven voor de bespreking van financiële documenten (bij voorkeur de termijnen volgens bijgevoegde procedure) en dit vast te leggen in de gemeenschappelijke regeling;
- politiek relevante beleidsplannen in een vroeg stadium – via het college van B&W – voor te leggen aan de gemeenteraden;
- gegevens te verstrekken ten behoeve van de periodieke evaluatie.

Aanvullend op bovenstaande werkwijze uit de Nota Verbonden Partijen en het Regionaal Manifest is de bestuurlijke afspraak dat de Leusdense raad per verbonden partij twee "rapporteurs" benoemt. In de Nota Verbonden Partijen wordt dit een raadsrapporteur genoemd, die fungeert als schakel tussen de raad en een verbonden partij. Deze rapporteurs volgen namens de hele raad de (financiële en inhoudelijke)

⁷ Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Soest, Woudenberg, Bunnik, Utrechtse Heuvelrug en Zeist.

⁸ De Nota Verbonden Partijen (2013) is primair gericht op gemeenschappelijke regelingen omdat dit voor de gemeente veruit de belangrijkste verbonden partijen zijn, in beleidsmatige en financiële zin. Al wordt in de nota ook opgemerkt dat de nota ook doorwerkt op de werkwijze m.b.t. andere verbonden partijen waar de gemeente een belang in heeft.

ontwikkelingen bij de verbonden partij nauwgezet en informeren de gemeenteraad hierover zonder politieke voorkeur. In de memo werkwijze raadsrapporteurs wordt beknopt de werkwijze van raadsrapporteurs beschreven door in te gaan op de contacten en overlegvormen met ambtenaren, wethouders, verbonden partijen en raad(sleden). Maar ook in het bijzonder de routing van stukken van verbonden partijen en uitleg over individuele verbonden partijen. Raadsrapporteurs zijn in verbinding met wethouder, ambtenaren en verbonden partijen. Van ambtenaren mogen ze een adviserende rol verwachten én een brugfunctie tussen de raad(srapporteurs) en de verbonden partijen.

Ten aanzien van de bestuurlijke en ambtelijke werkwijze is het volgende vastgelegd in de Nota Verbonden Partijen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de *sturing en controle van* afzonderlijke verbonden partijen én de *coördinatie van sturing en controle van* verbonden partijen in algemene zin:

- conform bestuurlijke afspraken geldt dat de verantwoordelijkheid van de sturing en controle van de afzonderlijke verbonden partijen bij het collegelid ligt dat voor het betreffende onderwerp beleidsmatig verantwoordelijk is;
- bestuurlijke coördinatie van sturing en controle op verbonden partijen in algemene zin ligt bij het collegelid dat verantwoordelijk is voor concernbrede planning en control;
- beleidsadviseurs van de relevante beleidsvelden ten aanzien van de verbonden partij fungeren als ambtelijk accounthouders van Leusden voor de verbonden partij. De beleidsadviseurs kunnen door gebruikmaking van dienstverleningsovereenkomsten, waarin de afspraken tussen verbonden partijen en gemeente vastliggen, de controle en sturing concreet invulling geven. De accounthouders dienen ervoor te zorgen dat de afspraken 'smart' (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden) worden geformuleerd en dat in de vorm van rapportages door de verbonden partij aan de gemeente tussentijds wordt gerapporteerd over de behaalde resultaten, zodat hierop kan worden (bij)gestuurd;
- financieel en juridisch adviseurs/ consultants ondersteunen de accounthouder op verzoek van de accounthouder;
- een coördinator verbonden partijen is verantwoordelijk voor de gemeentebrede coördinatie van de sturing en controle van verbonden partijen. De coördinator is verantwoordelijk voor de procescoördinatie van de Planning & Control stukken van verbonden partijen, ook ten aanzien van de verwerking hiervan in de Leusdense Planning & Control stukken. Daarnaast is de coördinator verbonden partijen verantwoordelijk voor de bewaking van tijdige advisering van het college door de ambtelijk accounthouders, adequate kwaliteit van advisering en dat deze op uniforme wijze plaatsvindt.

De Nota Verbonden Partijen en het Regionaal Manifest sluiten aan op het destijds aangescherpte wettelijke kader voor publiekrechtelijke verbonden partijen, namelijk de Wet Gemeenschappelijke Regelingen uit 2015. Met de wijziging van de Wgr in 2022 hebben relevante ontwikkelingen plaatsgevonden ten aanzien van bijvoorbeeld beoogde versterking van democratische legitimatie. Op de betekenis hiervan voor raden en de potentiële impact op de huidige werkwijze ten aanzien van verbonden partijen wordt in hoofdstuk 3 verder ingegaan.

Bovenstaande werkwijze heeft vooral betrekking op de uitvoeringsfase en tot op zekere hoogte op de evaluatiefase van verbonden partijen. In de Nota Verbonden Partijen 2013 wordt slechts in algemene zin ingegaan op de oprichtingsfase en het wettelijk kader dat hierbij geldt.

2.2 Hoe is het beleid en de werkwijze ten aanzien van verbonden partijen (zowel uit Nota Verbonden Partijen 2013 als Regionaal Manifest 2015) in de praktijk gebracht in de periode 2016-2021?

In paragraaf 2.2 wordt stilgestaan bij de vraag in hoeverre uitvoering wordt gegeven aan het instrumentarium zoals benoemd in eerdergenoemde nota's. Daarmee wordt op hoofdlijnen een beeld geschetst van de werkwijze ten aanzien van de verbonden partijen en in hoeverre dit aansluit bij de gemaakte afspraken in deze nota's. In de daarop volgende paragrafen wordt meer uitvoerig stilgestaan bij de werkwijze ten aanzien van verbonden partijen van de gemeente Leusden in de praktijk.

Ten aanzien van de uitgangspunten uit de Nota Verbonden Partijen 2013, het Regionaal Manifest 2015 en in het verlengde daarvan de memo raadsrapporteurs wordt de volgende werkwijze in de praktijk zichtbaar:

Uitgangspunt dat het zwaartepunt van de democratische gemeenteraadscontrole wordt verlegd naar "sturing vooraf", wordt in de praktijk gebracht. Echter het gevoel van sturing vooraf wordt niet als dusdanig ervaren door raadsleden.

In de Nota Verbonden Partijen wordt aangegeven dat tijdige aanbidding van kadernota's door verbonden partijen de gemeente kan helpen om meer vooraf te sturen. In dit onderzoek komt naar voren dat bij de drie bestudeerde cases de financiële en inhoudelijke kaders tijdig worden aangeleverd door de verbonden partijen aan de gemeenteraad, conform de gestelde termijnen. Echter geven gemeenteraadsleden aan niet het gevoel te hebben vervolgens daadwerkelijk sturing hierop uit te kunnen oefenen. Hierover meer in paragraaf 2.5. Hoewel door het college, ambtelijke organisatie en verbonden partijen de tijdige aanlevering van informatie wordt onderschreven, worden ook door het college kansen gezien om meer ruimte in te bouwen voor coalitievorming in het politiek bestuurlijke proces door informatievoorziening nog meer naar voren te halen.

De wettelijke vereisten ten aanzien van het delen van beleidsplannen in conceptstadium en politiek gevoelige informatie voor wensen en bedenkingen, worden gevolgd. Echter wordt de raad niet altijd meegenomen in de conceptfase van beleidsplannen van de meer beleidsrijke verbonden partijen.

De meeste van de veertien verbonden partijen waarin de gemeente Leusden deelnemer is, zijn in feite uitvoeringsorganisaties die het door Leusden geformuleerde beleid uitvoeren ('beleidsarme verbonden partij'). Er zijn echter ook (verplichte) verbonden partijen met een meer beleidsrijk karakter, zoals de Veiligheidsregio Utrecht (VRU), de GGD regio Utrecht (GGDrU) en de Regionale uitvoeringsdienst (RUD Utrecht). Met name de VRU is beleidsrijk en uniek doordat deze wettelijk verplicht is om iedere vier jaar een regionaal beleidsplan vast te stellen. Hierbij dient ook wettelijk over het ontwerp overleg plaats te vinden tussen burgemeester en de gemeenteraad. Dit heeft aantoonbaar plaatsgevonden.

De (bevoegde gezagen van) deelnemers van de Regionale Omgevingsdienst (RUD) kennen sinds de inwerkingtreding van het besluit VTH (Vergunningverlening, toezicht en handhaving) in 2017 de wettelijke verplichting om een uniform uitvoerings- en handhavingbeleid vast te stellen. Dit vigerende uniforme beleid is – zo blijkt uit de beschikbare informatie tijdens het onderzoek – niet in concept gedeeld met de gemeenteraad. Hoewel dit geen expliciete wettelijke verplichting is, zoals bij de VRU, lijkt dit wel strijdig te zijn met het uitgangspunt uit de Nota Verbonden Partijen dat beleidsplannen in concept worden gedeeld.

Hetzelfde geldt voor de bestuursagenda van de GGDrU. Het schrijven van deze agenda is geen wettelijke verplichting en hoeft ook niet gedeeld te worden met de raad. Het is de GGDrU zelf die het initiatief heeft genomen om te komen tot een bestuursagenda. Een agenda die inhoudelijke accenten aanbrengt in de

taakuitvoering door de GGDrU voor de deelnemers. Doordat deze bestuursagenda inhoudelijk richtinggevend is voor de taakuitvoering van de GGD, kan deze gezien worden als een wijziging van het beleid ten opzichte van de voorgaande bestuursagenda. Ook deze bestuursagenda lijkt niet in concept te zijn gedeeld met de gemeenteraad. Dit is weliswaar wettelijk correct maar niet in lijn met het uitgangspunt uit de Nota Verbonden Partijen dat de raad vooraf geïnformeerd wordt over dergelijke beleidswijzigingen.

Verantwoordingsinformatie en controle door de raad vindt vooral plaats via de reguliere gemeentelijke planning- en control cyclus. Dit is in lijn met de werkwijze van de Nota Verbonden Partijen

In de Nota Verbonden Partijen wordt aangegeven dat een uitgangspunt is dat de relevante informatie van de verbonden partijen wordt opgenomen in de paragraaf verbonden partijen van de jaarrekening en begroting van de gemeente Leusden. Uit deze informatie dienen de (verwachte) financiële resultaten en de ontwikkelingen in het afgelopen jaar c.q. het komende jaar te blijken. Wanneer de verbonden partij van mening is dat een hogere bijdrage van de gemeente noodzakelijk is, dient zij een verzoek hiertoe vroegtijdig aan te leveren aan de gemeente zodat dit verzoek meegenomen kan worden bij de vaststelling van de gemeentelijke kadernota. Bovenstaande uitgangspunt wordt in de praktijk daadwerkelijk in uitvoering gebracht (zie ook paragraaf 2.4).

Geen evaluaties van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen aangetroffen die met de raad zijn gedeeld (één keer per raadsperiode)

Ten tijde van het doorwerkingsonderzoek van de RKC V&V in 2017 werd geconstateerd dat er geen evaluatierapporten van gemeenschappelijke regelingen per raadsperiode werden geschreven. Ten tijde van voorliggend onderzoek in 2022 werden in het openbare gedeelte van het raadsinformatiesysteem geen evaluaties van de meer diepgaand onderzochte gemeenschappelijke regelingen gevonden die met de raad zijn gedeeld. Daarmee wordt geen invulling gegeven aan het in de Nota Verbonden Partijen beschreven uitgangspunt om als gemeenschappelijke regeling (en andere soorten verbonden partijen) eenmaal per raadsperiode een evaluatierapport op te stellen dat vervolgens door de gemeenteraad wordt besproken. De verbonden partij dient volgens de nota zelf zorg te dragen voor evaluatie en de raad, door tussenkomst van het college, een evaluatieverslag te verstrekken.

'Instrument' raadsrapporteurs: tevredenheid bij college en ambtelijke organisatie, raad zoekende

Er wordt in de huidige praktijk gewerkt met raadsrapporteurs die de gemeenteraad informeren over financiële ontwikkelingen ten aanzien van de publiekrechtelijke verbonden partijen. Bestuur en ambtelijke organisatie kijken met tevredenheid naar deze werkwijze. De in 2022 nieuw verkozen raad die voor een groot deel uit nieuwe raadsleden bestaat is – in de beginfase van de raadsperiode waarin raadsleden worden ingewerkt – zelf nog zoekende naar een passende invulling van de rol. En daarmee ook naar de meerwaarde van het 'instrument' raadsrapporteurs bij de sturing en controle op de verschillende verbonden partijen. Op bovenstaande bevinding wordt meer in detail ingegaan bij paragraaf 2.5.

Kortom, de bestuurlijke en ambtelijke werkwijze uit de Nota Verbonden Partijen ten aanzien van sturing en controle op verbonden partijen wordt in de praktijk grotendeels gevolgd:

- de bestuurlijke verantwoordelijkheid van sturing en controle van verbonden partijen is verdeeld conform de afspraken uit de Nota Verbonden Partijen. De bestuurders die beleidsmatig aan de lat staan voor de taakuitvoering in het inhoudelijk domein waarin de verbonden partij taken uitvoert, zijn namelijk in de praktijk verantwoordelijk voor sturing en controle op de betreffende verbonden partij.

Bij de rolinvulling van het college ten aanzien van de sturing en controle op verbonden partijen wordt verder stilgestaan in bij paragraaf 2.5;

- ten aanzien van de werkwijze van de ambtelijke organisatie uit de Nota Verbonden Partijen valt op dat:
 - beleidsadviseurs van de relevante beleidsvelden ten aanzien van de verbonden partij, fungeren in de praktijk als ambtelijk accounthouder van Leusden voor de verbonden partij. Zij sturen op de taakuitvoering van de verbonden partijen door middel van het bespreken van formele stukken met de verbonden partijen, het voorbereiden van memo's voor bestuurlijk portefeuillehouders die in overleg gaan met partners verbonden partijen én als schakel fungeren tussen de raad en de verbonden partij;
 - conform de voorgeschreven werkwijze uit de Nota Verbonden Partijen ondersteunen financieel en juridisch adviseurs/ consultants in de praktijk waar gewenst de ambtelijk accounthouder, op verzoek van de accounthouder;
 - in tegenstelling tot voorgeschreven in de Nota Verbonden Partijen, is er momenteel geen coördinator verbonden partijen die de sturing en controle van verbonden partijen gemeentebreed coördineert (daar waar dit initieel wel het geval was). Bewaking van tijdige advisering van college van adequate kwaliteit wordt daarom bewaakt door de accounthouder zelf en waar van toepassing de leidinggevende. Er is momenteel geen functionaris verantwoordelijk voor het bewaken van een uniforme wijze van advisering van college en contractmanagement ten aanzien van verbonden partijen. De wijze waarop dit gebeurt, is in de huidige situatie daarom sterk persoonsafhankelijk.

In paragraaf 2.6 wordt meer in detail ingegaan op de rolinvulling van de ambtelijke organisatie ten aanzien van het contractmanagement van de verbonden partijen.

2.3 Op welke wijze houdt de gemeente bij de sturing en controle ten aanzien van verbonden partijen rekening met de verschillende vormen van verbonden partijen?

De gemeente Leusden kent, zoals vrijwel iedere gemeente, twee hoofdvormen van verbonden partijen waaraan zij deelneemt: de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vorm. De publiekrechtelijke verbonden partijen zijn verbonden partijen die op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) tot stand zijn gebracht en waarop de Wgr van toepassing is, zoals bijvoorbeeld de GGDrU en AVU. Daarnaast kent de gemeente Leusden een aantal privaatrechtelijke verbonden partijen waarin zij als rechtspersoon actief is in het privaatrecht. In Leusden betreft dit stichtingen, verenigingen en vennootschappen (B.V. en N.V.). Niet de Wgr maar het Burgerlijk Wetboek (BW) speelt een belangrijke rol ten aanzien van B.V. 's, stichtingen en verenigingen.

Sturing en controle ten aanzien van deze twee vormen van verbonden partijen verschilt tot op zekere hoogte. Belangrijk verschil is de mate van (formele) betrokkenheid en vertegenwoordiging vanuit gemeentebestuur en ambtelijke organisatie ten aanzien van de verbonden partij:

- alle publiekrechtelijke verbonden partijen kennen ambtelijk accounthouders, (incidenteel) betrokken financieel en juridisch adviseurs/ consultants én een bestuurlijk vertegenwoordiger namens de

gemeente in het samenwerkingsverband. Daarnaast worden per gemeenschappelijke regeling ook twee raadsrapporteurs benoemd;

- ten aanzien van de privaatrechtelijke samenwerkingen zijn er onderlinge verschillen te onderscheiden bij de mate van betrokkenheid vanuit gemeentebestuur en organisatie. Deze lijkt tot op zekere hoogte te zijn bepaald door het financieel en/of maatschappelijk belang van de gemeente bij de betreffende verbonden partij:
 - de huidige besloten en naamloze vennootschappen (Amfors Holding BV en Vitens) waaraan Leusden deelneemt, hebben een ambtelijk accounthouder, (incidentele) financieel en juridisch adviseurs/ consultants én een bestuurlijk vertegenwoordiger vanuit de gemeente in het bestuur van de verbonden partij;
 - de enige stichting waarin Leusden participeert, Inkoopbureau Midden-Nederland, heeft een ambtelijk accounthouder en (incidentele) financieel en juridisch adviseurs/ consultants van de gemeente. De gemeente wordt in het bestuur van de stichting vertegenwoordigd door de gemeentesecretaris. En dus niet door een bestuurlijk vertegenwoordiger;
 - ten aanzien van de verenigingen (VvE's) waarvan de gemeente deelnemer is, wordt de gemeente vertegenwoordigd in de VvE's door de verantwoordelijk accounthouders. Financieel adviseurs vormen in een aantal van deze VvE's de kascommissie. De gemeente wordt dus niet door een bestuurder vertegenwoordigd.

Voor alle privaatrechtelijke deelnemingen zijn in de vorige raadsperiode 2018 – 2022 geen raadsrapporteurs toegewezen. In het begin van raadsperiode 2022 – 2026 zijn twee raadsrapporteurs aangesteld voor zes verbonden partijen (zie tabel 1). Daarnaast zijn ten tijde van het onderzoek ten aanzien van negen verbonden partijen bestuurlijk vijf portefeuillehouders actief (namelijk de burgemeester en alle wethouders).⁹

	Verbonden partij	Bestuurlijk portefeuillehouder	Raadsrapporteurs	Ambtelijk accounthouder	Rechtsvorm
1	Veiligheidsregio Utrecht (VRU)	Ja	Ja	Ja	Gemeenschappelijke regeling
2	GGD regio Utrecht (GGDrU)	Ja	Ja	Ja	Gemeenschappelijke regeling
3	Afval Verwijdering Utrecht (AVU)	Ja	Ja	Ja	Gemeenschappelijke regeling
4	Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn (GBLT)	Ja	Ja	Ja	Gemeenschappelijke regeling
5	Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)	Ja	Ja	Ja	Gemeenschappelijke regeling
6	Regionale werkvoorziening Amersfoort e.o. (RWA)	Ja	Ja	Ja	Gemeenschappelijke regeling
7	Amfors Holding BV	Ja		Ja	Vennootschap (B.V.)
8	Vitens	Ja		Ja	Vennootschap

⁹ De impact van het nieuw te formeren college begin 2023 op de bestuurlijke rolverdeling ten aanzien van verbonden partijen was ten tijde van het onderzoek niet bekend.

	Verbonden partij	Bestuurlijk portefeuillehouder	Raads-rapporteurs	Ambtelijk accounthouder	Rechtsvorm
					(B.V.)
9	VvE Atlas			Ja	Vereniging
10	VvE Antares			Ja	Vereniging
11	VvE Huis van Leusden			Ja	Vereniging
12	Stichting Inkoopbureau Midden-Nederland (IBMN)			Ja	Stichting
13	Samenwerking Bedrijfsvoering BLNP	Ja		Ja	Regeling zonder meer
14	Centrumregeling afvalwaterketen en grondwater			Ja	Centrumregeling

Tabel 2. Overzicht verbonden partijen en activiteit sleutelfiguren bestuur, raad en ambtelijke organisatie

De daadwerkelijke intensiteit aan sturing en controle door bovenstaande betrokkenen verschilt bij de diverse verbonden partijen. Deze is momenteel persoonsafhankelijk. Zo hebben ambtelijk accounthouders onderling weinig afstemming over de werkwijze voor wat betreft de uitvoering van sturing en controle. Daarnaast wordt aangegeven dat de verbonden partijen divers van aard zijn, waardoor ook de werkwijze van accounthouders ten aanzien van deze verbonden partijen verschilt.

Hiernaast wordt ten aanzien van de mate van sturing en controle door betrokkenen binnen de gemeente ook gekeken naar de maatschappelijke relevantie van het beleidsgebied van de verbonden partij, de impact van prestaties van de verbonden partij op de gemeentelijke beleidsdoelen, en het financiële belang. Ditzelfde geldt ook voor de gemeenteraad. Deze 'risicoanalyse' wordt impliciet door de verschillende betrokkenen vanuit de gemeente gemaakt. Aan de mate van intensiteit van sturing en controle ligt geen feitelijke onderbouwing ten grondslag. Bijvoorbeeld aan de hand van risicoprofielen voor de verschillende verbonden partijen en een daaraan gekoppeld instrumentarium.

2.4 Hoe wordt het college geïnformeerd door de verbonden partijen en hoe wordt de raad geïnformeerd? Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening?

2.4.1. Formele afspraken informatievoorziening

Het college, en met name de vertegenwoordiger in het AB van de verbonden partij, worden actief geïnformeerd door de verbonden partij over relevante financiële en inhoudelijke ontwikkelingen. Daarbij is er verschil in de informatie die relevant is voor de gemeente als eigenaar en de gemeente als opdrachtgever. Bij de eerste kan gedacht worden aan bijvoorbeeld documenten ter besluitvorming in het AB van een verbonden partij. En bij de tweede aan tussentijdse rapportages over de taakuitvoering voor Leusden.

Daarnaast heeft het college als eigenaar én opdrachtgever logischerwijs de gelegenheid om vragen te stellen aan de verbonden partij over ontwikkelingen en de taakuitvoering van de verbonden partij. Hierbij wordt ook vaak op ambtelijk niveau tussen de gemeente en de verbonden partij geschakeld, waarbij het college via de accounthouder de gevraagde informatie ontvangt.

Voor de raad zijn er in theorie vier manieren waarop informatie over gemeenschappelijke regelingen¹⁰ kan worden ontvangen:

1. van het college/ de vertegenwoordiger in het AB van de verbonden partij;
2. van de gemeenschappelijke regeling zelf;
3. van de gemeenschappelijke regeling op verzoek van de raad;
4. van de vertegenwoordiger uit de raad in het bestuur van de verbonden partij (indien het raadslid een vertegenwoordiger in een AB is).

Voor de Leusdense praktijk geldt dat de voltallige raad (formeel middels memo werkwijze raadsrapporteurs) niet alleen via bovenstaande kanalen worden geïnformeerd, maar ook via de raadsrapporteurs die een schakel zijn tussen de raad en verbonden partijen.

1. Van het college

Het college heeft zowel een passieve als actieve informatieplicht ten aanzien van de gemeenteraad met betrekking tot de taakuitvoering van de verbonden partijen. Oftewel, de raad heeft het recht om vragen te stellen aan het collegelid/ lid van het AB over de taakuitvoering van een verbonden partij.

Daarnaast heeft het college ook de plicht om uit eigen beweging de raad te informeren, bijvoorbeeld bij majeure onderwerpen of financiële ontwikkelingen aangaande de verbonden partij.

Belangrijke bron voor raadsleden over de financiële en inhoudelijke ontwikkelingen van de verbonden partijen van Leusden zijn de Planning & Control stukken van de gemeente (programmabegroting, tussentijdse wijzigingen en jaarrekening). Hierin staat in de paragraaf verbonden partijen het doel van deelname aan de verbonden partij, het openbare belang en het financiële belang.

2. Door de gemeenschappelijke regeling

De raad ontvangt van de verbonden partij stukken:

- a) ter kennisname;
- b) om zijn mening/ zienswijze daarover te geven;
- c) om daarover een besluit te nemen.

Ad a) Stukken die ter kennisname (kunnen) worden aangeboden zijn:

- vergaderstukken en notulen van AB-vergaderingen;
- vastgestelde P&C documenten (begroting, jaarrekening).

¹⁰ In deze paragraaf ligt het accent op gemeenschappelijke regelingen daar de drie nader onderzochte cases gemeenschappelijke regelingen betreffen. Een regeling die in de Nota Verbonden Partijen wordt omschreven als de belangrijkste verbonden partijen voor Leusden (al zijn de in deze nota gemaakte afspraken ook bedoeld voor andere verbonden partijen).

Ad b) De raad wordt gevraagd om, indien gewenst, een mening/ zienswijze af te geven over de algemene financiële en beleidsmatige kaders (kaderbrief) en de ontwerpbegroting/ begrotingswijziging. Hiervoor gelden wettelijke termijnen (voor gemeenschappelijke regelingen zijn deze vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen). Zo dient ten tijde van het onderzoek in 2022/ 2023 (na wijziging Wgr medio 2022) vóór 30 april (voorheen 15 april) van elk jaar het algemene en financiële beleidskader en de voorlopige jaarrekening ter kennisname naar de raad te worden gestuurd. Ten aanzien van de kaders wordt de raad gevraagd om zijn zienswijze daarover af te geven. Voor wat betreft de begroting moeten de gemeenschappelijke regelingen hun vastgestelde begroting vóór 15 september (voorheen 1 augustus) indienen bij de provincie. Tenminste twaalf weken (voorheen acht) voor vaststelling in het AB moeten de ontwerpbegrotingen voor zienswijze worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Hierbij geldt in de Leusdense context dat verzocht wordt in het Regionale Manifest dat de verbonden partijen dit circa 2,5 maand eerder doen om meer sturing vooraf mogelijk te maken. Deze marge wordt binnen het Manifest het meest duidelijk voor het verzenden van algemene financiële en beleidsmatige uitgangspunten van DB naar raad per 1 februari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de begroting dient. Volgens de recente wetgeving is deze datum 30 april (voor 1 juli 2022 was die 15 april).¹¹

Ad c) Tenslotte is de raad besluitvormend ten aanzien van het vaststellen, wijzigen of intrekken van gemeenschappelijke regelingen.

Met betrekking tot privaatrechtelijke samenwerkingen gelden er andere afspraken/ bevoegdheden. Het besluit tot verkoop van aandelenpakket in een privaatrechtelijke samenwerking is een bevoegdheid van het college. Wel geeft het college de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van o.a. de bevoegdheid tot het besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, als de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente.

Van het voornemen tot verkoop van gemeentelijke aandelen geeft het college de raad de gelegenheid zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te kunnen brengen, alvorens door het college tot verkoop wordt besloten.

3. Van de gemeenschappelijke regeling op verzoek van de raad

Raden of raadsleden kunnen zich voor inlichtingen rechtstreeks wenden tot het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Uiteraard is en blijft het verantwoordelijke aanspreekpunt de door de raad gekozen vertegenwoordiger in het AB. In de memo werkwijze raadsrapporteurs is bepaald dat rapporteurs ook via de accounthouder kunnen schakelen met verbonden partijen.

4. Van de vertegenwoordiger van de raad

Raadsleden die vertegenwoordiger zijn in een AB van een gemeenschappelijke regeling kunnen via de griffier verzoeken tot agendering van een verbonden partij op de raadsagenda, wanneer zij collega-raadsleden willen

¹¹ Deze periode is korter voor de laatste stap in proces waarbij het DB vastgestelde begroting zendt aan gedeputeerde staten: volgens Manifest dient dit 15 juli te zijn, terwijl dit volgens vigerende wetgeving uiterlijk vóór 15 september van het jaar waarvoor de begroting dient, verstuurd moet zijn (voor 1 juli 2022 vóór 1 augustus).

informereren. In Leusden komt in de praktijk niet voor dat raadsleden vertegenwoordiger zijn in een gemeenschappelijke regeling.

2.4.2 Beelden bij kwaliteit en timing van informatievoorziening in de praktijk

Het college geeft aan tevreden te zijn over de kwaliteit van de informatievoorziening door de verbonden partijen. De ontvangen informatie geeft het college de mogelijkheid om de rol als eigenaar en opdrachtgever in te vullen. Er zijn korte lijnen in de samenwerkingsverbanden tussen de gemeente en de verbonden partijen én de rapportages van de verbonden partijen geven voldoende inzicht in inhoudelijke en financiële ontwikkelingen.

Ten aanzien van het proces van informatievoorziening richting de raad wordt aangegeven dat over het algemeen de stukken ruim voor de wettelijke termijn worden toegezonden aan de raad. Het Regionaal Manifest was hierin een belangrijke aanjager. Respondenten gaven aan de zij veel informatie ontvangen (o.a. over verbonden partijen), maar hadden geen mening over de kwaliteit van de informatievoorziening hierover. Voor raadsleden en/ of raadsrapporteurs is het niet altijd duidelijk wat met deze informatie in kaderstellende en controlerende zin te doen. De koppeling tussen de doelstellingen van de verbonden partij, de inhoudelijke dienstverlening voor Leusden en de financiële bijdrage is niet altijd helder.

Door zowel het college als raad worden er wat betreft de timing van informatievoorziening richting de raad nog ontwikkelmogelijkheden ervaren zodat de raad meer (vooraf) kan sturen. De informatievoorziening is weliswaar conform regionale afspraken, maar er kan nog meer ruimte in worden aangebracht.

De onderzochte verbonden partijen zetten zich in om zichtbaar te zijn bij de raad. Zo worden er informatiedagen/ -avonden georganiseerd waarin de verbonden partijen zich presenteren en vertellen wat zij voor de gemeente doen. Over de beelden ten aanzien van sturing en controle op de verbonden partijen door college en raad wordt meer in detail ingegaan bij paragraaf 2.5. In deze paragraaf wordt in het licht van de formele en feitelijke rollen van het college en de raad ook de informatievoorziening meer in detail geïllustreerd met behulp van de drie nader onderzochte cases.

2.5 Wat is de rol van het college en de gemeenteraad bij de beleidsontwikkeling, sturing en controle van de verbonden partijen en hoe vervullen zij hun rol?

In paragraaf 2.2 werd stilgestaan bij de rollen van het college en gemeenteraad door de reflectie op de verwezenlijking van de in de Nota Verbonden Partijen en het Regionaal Manifest beschreven uitgangspunten. In deze paragraaf wordt nadere duiding gegeven aan deze rollen in termen van formele rollen en feitelijke rolinvulling door college en raad: geïllustreerd aan de hand van de drie nader onderzochte verbonden partijen.

Formele rollen college en gemeenteraad Leusden ten aanzien van verbonden partijen

In de Nota Verbonden Partijen (2013) worden formeel de rollen van het college en de raad in Leusden omschreven. Deze omschrijving is in lijn met de good governance activiteiten (en daarmee samenhangende rollen) van sturen, beheersen, controle en verantwoord worden (zie hoofdstuk 1):

- het college houdt zicht op de taakuitvoering bij de verbonden partijen en stuurt zo nodig bij. Het college zorgt ervoor dat de financiële belangen voor de gemeente goed zijn afgedekt. Het is het college dat in de basis de gemeente vertegenwoordigt binnen het bestuur van de verbonden partij. Bestuurlijk geldt dat de verantwoordelijkheid van de sturing en controle van de afzonderlijke

verbonden partijen ligt bij de bestuurder die voor het betreffende onderwerp beleidsmatig verantwoordelijk is. Het is aan deze bestuurder om tijdens de vergadering van het DB of AB de voor de gemeente Leusden niet gewenste ontwikkelingen inhoudelijk aan de orde te stellen en deze bij te sturen;

- de raad controleert of de verbonden partij de gemeentelijke taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit bewaakt en, zo nodig, bijstuurt. De gemeentelijke begroting en het gemeentelijke jaarverslag zijn hiervoor het geëigende middel. Het zwaartepunt van democratische gemeenteraadscontrole ligt bij de “sturing vooraf” (zie ook paragraaf 2.2).

In het document werkwijze raadsrapporteurs wordt de rol van deze raadsrapporteurs ten aanzien van verbonden partijen nader uitgewerkt als de “schakel tussen de raad en verbonden partijen”. De rapporteurs rapporteren – meestal naar aanleiding van concept kadernota/ begroting/ jaarrekening¹² – over afwijkingen aan de raad met de daarbij behorende argumenten. De raad dient breed geïnformeerd te worden zonder politieke voorkeur. Raadsrapporteurs staan in verbinding met het college, de ambtelijke organisatie en via deze weg indirect en daar waar gewenst direct met de verbonden partij.

De precieze formele mogelijkheden van sturing en controle zijn sterk afhankelijk van de vorm van de verbonden partij, het aantal deelnemers én de afspraken die in de statuten/ regeling van een verbonden partij zijn vastgelegd ten aanzien van sturing en controle (Nota Verbonden Partijen, 2013). Elk juridisch construct is gebonden aan eigen wetgeving: GR'en en regelingen zonder meer vallen onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en het Burgerlijk Wetboek (BW) speelt een belangrijke rol bij de mogelijkheden bij B.V. 's, stichtingen en verenigingen.

De drie nader onderzochte verbonden partijen zijn alle drie gemeenschappelijke regelingen die vallen onder de Wgr (zie hoofdstuk 3 voor meer info over Wgr en wijzigingen). In deze wet is ten aanzien van de sturing en controle bepaald dat:

- enkel raadsleden of collegeleden kunnen zitting hebben in het bestuur van het samenwerkingsverband;
- het DB verantwoording aflegt aan het AB;
- de leden van het AB, het bestuur van bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk organisatie verantwoording afleggen aan de raad en/of college én de gemeente in het samenwerkingsverband wordt vertegenwoordigd;
- het samenwerkingsverband zowel bevoegdheden als financiële middelen in beginsel krijgt van de deelnemers.

In alle drie de nader onderzochte verbonden partijen¹³ – VRU, AVU en GBLT – is de governance in lijn met bovengenoemde bepalingen van de Wgr ingericht. Enige verschil is dat de gemeente alleen vertegenwoordigd wordt door leden van het college (en dus niet door raadsleden). De governance van de gemeente ten aanzien van de verbonden partijen VRU, AVU en GBLT en daarmee ook de rollen van het college en de raad zijn formeel ingericht conform wetgeving (Wgr) en lokale kaders. Ten aanzien van elke verbonden partij

¹² In memo wordt expliciet beschreven dat raadsrapporteurs de stukken lezen van de algemene bestuursvergaderingen en hierover rapporteren aan de raad (al dan niet nadat ingebrachte stukken zijn meegenomen).

¹³ De bepalingen die t.a.v. de drie verbonden partijen zijn opgenomen in de gemeenschappelijke regelingen. In de reglementen van orde voor het AB wordt per verbonden partij meer specifiek de wijze waarop inlichtingen worden verstrekt gespecificeerd.

zijn (in meer en mindere mate) afspraken gemaakt over de rol van het AB, DB en de raad en daarnaast de informatievoorziening (zie bijlage 4 voor een meer gedetailleerde omschrijving van deze afspraken).

De gemeenteraad van Leusden heeft diverse wettelijke kaderstellende en controlerende instrumenten in handen ten aanzien van GR'en in de vorm van een openbaar lichaam (zoals VRU, AVU en GBLT). Een openbaar lichaam is de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wgr en de meest uitgebreide. Een openbaar lichaam heeft namelijk een rechtspersoonlijkheid zodat het zelfstandig kan optreden. Een deelnemende gemeente kan alle taken en bevoegdheden delegeren aan het openbaar lichaam: zowel raadstaken als collegetaken. De afzonderlijke GR-instrumenten – zoals beschreven in tabel 3 – zijn binnen de gemeente Leusden impliciet beschreven in de afzonderlijke gemeenschappelijke regelingen, de Nota Verbonden Partijen en het Regionaal Manifest. Tegelijkertijd is dit overzicht nergens expliciet integraal beschreven binnen de gemeente Leusden: niet voor GR'en en ook niet voor andere typen verbonden partijen.

Wettelijke instrumenten	
Kaderstelling	Verordenende bevoegdheid Bestemmingsplan Initiatiefrecht Amendement Paragraaf verbonden partijen begroting Zienswijzen en toestemming wijziging gemeenschappelijke regeling Zienswijzen ontwerpbegroting Zienswijzen andere besluiten
Kaderstelling en controle	Gemeenschappelijke raadsadviescommissie
Controle	Vragenrecht Onderzoekscommissie Regionale onderzoekscommissie Verantwoordingsplicht & Actieve informatieplicht Verantwoordingsplicht lid AB Onderzoek rekenkamer Paragraaf verbonden partijen jaarrekening Actieve informatieplicht

Tabel 3. Wettelijk kaderstellend en controlerend instrumentarium raad t.a.v. GR'en openbaar lichaam

2.5.1 Feitelijke rollen college en gemeenteraad ten aanzien van verbonden partijen

Hoewel collegeleden en raadsleden diverse instrumenten tot hun beschikking hebben om grip te houden op verbonden partijen, is de kennis en/of het gebruik ervan geen vanzelfsprekendheid. Wethouders zitten veelal in het AB of het DB van het samenwerkingsverband, maar de raad blijft een 'bestuur op afstand'.

College heeft zicht op en zeggenschap in verbonden partijen. Daadwerkelijke impact bestuur afhankelijk van samenspel spelers in regio

In algemene zin is men in Leusden te spreken over de rolinvulling van het college en bestuurlijk portefeuillehouders die de gemeente vertegenwoordigen in de verbonden partijen. Het college geeft aan zicht te hebben op én zeggenschap te hebben in de verbonden partijen. Het college en ook de ambtelijke organisatie ervaart grip die in 2013 (ten tijde vaststelling Nota Verbonden Partijen) ontbrak.

Door het college en de ambtelijke organisatie wordt de samenwerking van het college met verbonden partijen als positief ervaren. Het college is in staat de dubbele rol van opdrachtgever en eigenaar te vervullen, waarbij de rol van opdrachtgever meer zichtbaar is dan die van eigenaar. Daarbij voelt het college (en afzonderlijke leden) zich niet gehinderd door de complexiteit die het combineren van deze twee rollen met zich meebrengt. Zeker niet daar waar het beleidsarme collegeregelingen¹⁴ betreft (zoals AVU) waarbij de verbonden partij een uitvoeringsorganisatie is die één op één uitvoering geeft aan vastgesteld beleid, maar zelf niet actief beleid formuleert. Het college – en in het bijzonder de bestuurlijk portefeuillehouder die de gemeente vertegenwoordigt in de verbonden partij – voelt zich in positie gebracht door het voorwerk wat hiervoor ambtelijk is verricht (zie meer hierover in paragraaf 2.6). Afstemming met verbonden partijen gaat volgens een respondent door diverse “bestuurlijke en ambtelijke poortjes”. De positief ervaren bestuurlijke rolinvulling aan de kant van de gemeente werd tijdens het onderzoek onderschreven door de vertegenwoordigers van de drie verbonden partijen.

Tegelijkertijd bestaat binnen de gemeente ook het beeld dat de gemeente en daarmee ook de betrokken bestuurlijke portefeuillehouders, afhankelijk zijn van anderen om invloed te kunnen uitoefenen. De gemeente Leusden is namelijk één van de vele deelnemers in verbonden partijen (zeker bij grote verbonden partijen zoals de VRU). Elke deelnemer heeft veelal (formeel en/ of feitelijk) naar rato van omvang zeggenschap in de verbonden partij.

Hieronder wordt de rol van het college ten aanzien van de drie onderzochte verbonden partijen geïllustreerd:

- VRU: Uit dit onderzoek blijkt dat er goede werkverhouding is tussen het college en de VRU. Het college wordt goed betrokken. Door de burgemeester en de VRU zijn afspraken gemaakt over afstemming tussen de VRU en de gemeente Leusden: via het AB, via de ambtelijke organisatie (accounthouder) en over crisis en veiligheid met gemeentesecretaris/ burgemeester. De burgemeester ontvangt informatie doordat hij lid van het AB is. Alle burgemeesters hebben een stukje zeggenschap in de VRU. Er zijn korte lijnen van de VRU met de burgemeesters. Door deelname aan adviescommissie(s) zitten desbetreffende burgemeesters dicht op het vuur. Gemeentesecretarissen worden twee keer per jaar bijgepraat. Door de huidige voorzitter van de VRU wordt tijdens overleggen (en daar waar nodig bilateraal) toegezien dat er op juiste wijze invulling wordt gegeven aan de dubbelrol van de gemeente in het AB. Hoewel gemeenten twee petten op hebben en er soms in het AB gedacht wordt in termen van de eigen organisatie, is er bij gemeenten een sterk besef dat zij de taken van de VRU niet individueel kunnen uitvoeren. Zij hebben geaccepteerd dat zij door deelname aan de VRU verder op afstand staan.*

¹⁴ Op grond van de Wgr bestaat het bestuur van het openbaar lichaam uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Het algemeen bestuur is het hoofd van de gemeenschappelijke regeling en bestaat uit leden die door de deelnemende partijen worden aangewezen. De wet kent vier varianten van het openbaar lichaam waar de collegeregeling er één van is, namelijk één die bestaat uit colleges van B&W, Gedeputeerde Staten of het dagelijks bestuur van een waterschap. Andere regelingen zijn de raadsregeling, de burgemeesterregeling en de gemengde regeling.

- *AVU: De bestuurlijke samenwerking tussen de gemeente Leusden en de AVU wordt als goed ervaren. De gemeente is deelnemer en opdrachtgever via het AB. Het is een collegeregeling: een beleidsarme uitvoeringsorganisatie. De AVU kan zich als verlengstuk van de gemeente goed identificeren met de gemeenten zonder ieders verantwoordelijkheden uit het oog te verliezen en met respect voor ieders rol in de gemeenschappelijke regeling. En het is de gemeente Leusden (die net zoals de andere deelnemers) het beleid bepaalt. Het AB wordt gezien als de opdrachtgever van het collectief. De AVU adviseert de gemeente Leusden maar in principe is het een kleine organisatie die beleid uitvoert. Er wordt gewerkt met langdurige contracten waardoor 98% van de begroting vastligt. De overgedragen taken voor wat betreft. Huishoudelijk afval (rest, grof en gft) worden door iedere gemeente afgenomen evenals de verwerking voor glas en papier. De inzameling voor glas en papier en de inzameling en verwerking van textiel betreffen additionele services en zijn facultatief. Elke gemeente kan dus deels eigen beleid formuleren en aangeven wat af te nemen. Volgens één van de respondenten respecteren de samenwerkende partijen elkaars rol. Er wordt gewerkt op basis van gelijkwaardigheid waarbij besluiten in goed overleg worden genomen. Er worden vrijwel altijd besluiten in consensus genomen. Dit kan omdat de overleggen en besluiten zowel bij AVU als de gemeenten ambtelijk goed worden voorbereid. Er wordt bijna nooit gestemd over een besluit (volgens de stemprocedure die is beschreven in de GR).*
- *GBLT: De bestuurlijke samenwerking tussen het college en GBLT wordt als goed ervaren. In 2022 werd een nieuw college geïnstalleerd dat meteen een lerende rol aannam ten aanzien van de verbonden partij. De gemeente Leusden vertegenwoordigd door één van de wethouders, heeft twee petten op: die van eigenaar en opdrachtgever. Kenmerkend voor de bestuurscultuur van GBLT is dat de focus vooral ligt op gedeelde belangen in plaats van individuele belangen. Hoewel het mogelijk is afzonderlijk een stem uit te brengen, zijn de stemmen gelijkgericht. Bestuurlijk vindt er vier á vijf keer per jaar overleg plaats waarbij de bestuurlijk portefeuillehouder door betrokken ambtenaar(en) in positie wordt gebracht.*

Uiteenlopende beelden over de rol van de raad ten aanzien van verbonden partijen. Raad en raadsrapporteurs zoekende naar passende rolinvulling

De beelden over rolinvulling door de raad lopen uiteen. Aan de ene kant wordt door het college, ambtelijke organisatie, raad en verbonden partijen op een positieve manier gekeken naar de rol die de raad vervulde ten aanzien van verbonden partijen in de vorige raadsperiode.

Raden zouden goed worden geïnformeerd over verbonden partij en conform afspraak (Nota Verbonden Partijen, Regionaal Manifest én de afzonderlijke bepalingen van de verbonden partijen) en worden betrokken in het (besluitvormings)proces ten aanzien van verbonden partijen. De vaststelling van het Regionaal Manifest ten aanzien van verbonden partijen was een belangrijke aanjager voor een strak uitgelijnd proces verbonden partijen voor de gemeente Leusden. Door de inspanningen van partijen in de regio (inclusief de griffie), voor het goed inregelen van de informatievoorziening over verbonden partijen en de voorbereiding van stukken zodra de raad aan zet is (met oog voor zichtbaarheid keuzes in beleidsnotities en nette rapportages) krijgen raadsleden conform afspraak informatie zodat zij kaders kunnen stellen en kunnen controleren.

Ook de komst en ontwikkeling van het raadsrapporteurschap wordt door het college en de ambtelijke organisatie als positief ervaren. Door de aanwezigheid van raadsrapporteurs wordt meer expliciet aandacht gevestigd op de ambtelijke voorbereiding van stukken, wordt meer sturing gegeven door de gemeente aan verbonden partijen, is de raad meer betrokken bij verbonden partijen en zou de raad meer inzicht in en grip op verbonden partijen hebben. Door de komst van raadsrapporteurs die een "a politieke vooruitgeschoven post" van de raad zijn, "hangt de raad achterover in vertrouwen" volgens één van de respondenten. Met de

introductie van het raadsrapporteurschap zou de voorbije jaren een werkwijze zijn ontwikkeld waarbij de raad in positie is gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

Maar aan de andere kant bleek tijdens het groepsgesprek met enkele raadsrapporteurs juist dat de huidige raad zich nog te weinig in positie voelt gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Hoewel de beleidscycli van verbonden partijen en raad ten tijde van het onderzoek beter op elkaar aansluiten dan vóór de vaststelling van het Regionaal Manifest, liggen er volgens respondenten kansen om dit beter in te regelen. De raad en in het bijzonder de raadsrapporteurs zouden niet tijdig genoeg geïnformeerd/betrokken worden, waardoor het voor raadsleden moeilijk is om invloed uit te oefenen. Door de ervaren krappe routing van te behandelen stukken hebben gemeenteraadsleden niet het gevoel dat zij daadwerkelijk sturing kunnen geven aan het beleid van verbonden partijen. Het zou leiden tot situaties waarbij de raad voor het blok wordt gezet om onder hoge tijdsdruk en binnen een volle raadsagenda beslissingen te nemen. Er zou te weinig ruimte worden ervaren om als raad samen op te trekken met andere gemeenteraden en andere partijen die betrokken zijn bij de samenwerking met verbonden partijen. Bijvoorbeeld door samen moties en/of amendementen voor te bereiden. Door de raad wordt volgens respondenten dan ook niet vaak iets ingebracht ten aanzien van verbonden partijen. Één van de respondenten merkte in dit verband op dat er gezocht moet worden naar een 'alliance of the winning' daar waar Leusden één van de "kleintjes" is in samenwerkingsverbanden (zeker bij grote verbonden partijen zoals de VRU).

In dit onderzoek werd zichtbaar dat het niet makkelijk is om samen met andere partijen en/ of als één collectief te opereren ondanks pogingen van de griffie om de samenwerking in de regio ten aanzien van verbonden partijen een stap verder te brengen.¹⁵ Alle partijen zouden te druk zijn met eigen processen. Samenwerking in de regio blijkt praktisch moeilijk uitvoerbaar door uiteenlopende werkwijzen van samenwerkingspartners, het gebrek aan tijd en het ontbreken van menskracht (intern). Er wordt dan ook vooral in de richting van de verbonden partijen en het college gekeken voor een (voor)tijdige informatievoorziening richting de raad. Ook wordt gekeken naar de ambtelijke organisatie als belangrijke schakel tussen de verbonden partij en de raad. En daarnaast de griffie die kan sturen op een strak proces verbonden partijen én regionale samenwerking tussen raden kan stimuleren. Verschil in informatiepositie tussen raad en college wordt als inherent gezien aan de rollen die ze vervullen ten aanzien van verbonden partijen, maar tegelijkertijd roept dit ook vragen op bij de raad (in het bijzonder de financiële commissie) over deze afstand en de mate waarin de raad kan sturen omdat hij op afstand staat van verbonden partijen.

Dat er onduidelijkheid wordt ervaren over de rol van de raad en vooral raadsrapporteurs ten aanzien van verbonden partijen helpt niet bij het neerzetten van een krachtige raad ten aanzien van verbonden partijen. Hoewel er een memo Werkwijze raadsrapporteurs beschikbaar is waarin de werkwijze rapporteurs wordt beschreven én rapporteurs gebruik kunnen maken van een format verslaglegging aan de raad, is de werkwijze anno 2022/2023 niet bekend bij alle raadsrapporteurs. Ook de bekendheid met verbonden partijen is bij een (deel) van deze raad volgens de respondenten beperkt ondanks infobijeenkomsten van afzonderlijke verbonden partijen aan het begin van de raadsperiode. Voorheen vervulden zeer ervaren raadsleden de positie van raadsrapporteur.

¹⁵ *Onder meer door het inregelen van een regionale database waarin voor collega gemeenten(raden) stukken worden opgenomen (bijv. voorbereide moties) en het mobiliseren van de provincie als coördinator van verbonden partijen in de regio.*

- *VRU: Er is grote betrokkenheid van raad en in het bijzonder de twee raadsrapporteurs bij VRU. Er gaat dan ook veel geld in om: de raad moet toestemming verlenen voor beschikbaar stellen van geld. De begrotingen worden kritisch gevolgd. De raad krijgt alle benodigde informatie om kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van VRU te vervullen, namelijk: Regionaal Risicoprofiel en beleidsplan (één keer in de vier jaar), begrotingen en jaarrekeningen. Daarnaast ontvangt de gemeenteraad samenvattingen, advies en raadsvoorstellen zodra er stukken worden voorgelegd (via burgemeester als lid AB VRU en ambtelijk accounthouder). Er wordt gewerkt met raadsinformatiebrieven. De VRU gaat daarnaast periodiek naar de raad om zichzelf te laten zien. Dit om inzichtelijk te maken wat de VRU doet. Hoewel de raad via diverse kanalen inlichtingen ontvangen over VRU, is het moeilijk om te zien wat de gemeente krijgt voor het ingebrachte geld. Het beeld is dat de raad op afstand staat van VRU en veelal in de eindfase wordt geconsulteerd. Dit wordt niet als problematisch ervaren maar zet wel druk op de agenda. Met de nieuwe raad en raadsrapporteurs zijn ten tijde van voorliggend onderzoek nog geen afspraken gemaakt hoe zij bediend willen worden. Er liggen kansen om deze afspraken te maken en dit in te richten*
- *AVU: De raad en twee raadsrapporteurs in het bijzonder, komen in aanraking met AVU op het moment dat de ontwerp-begroting (in plaats van kadernota) en jaarstukken op de agenda staan. Raden kunnen zienswijzen indienen op de ontwerp-begroting en het is het AB die de begroting vaststelt. Kadernota's liggen vast. En als er sprake is van afwijkingen dan wordt gebruik gemaakt van notities die in eerste instantie aan het college worden voorgelegd en desgewenst aan de raad via het college. Omdat AVU een collegeregeling is, bepalen colleges welke informatie naar de raden gaan of het AB. Hierbij ligt de focus op informatie op hoofdlijnen. Uitzondering op de regel zijn grote aanbestedingen (op het gebied van restafval en GFT) waarbij raden worden betrokken, door middel van een of meerdere informatieavonden. Raden worden primair geïnformeerd tijdens deze avonden. Ze kunnen tevens suggesties doen die in het aanbestedingsproces worden afgewogen. Het DB neemt uiteindelijk besluit over een aanbesteding. De raad ontvangt buiten de P&C cyclus documenten op diverse manieren informatie: presentatie AVU, folder AVU voor raadsleden en op uitnodiging van raden geeft AVU toelichting bij raden. De gemeente Leusden heeft hier nog geen gebruik van gemaakt. De raad kan zienswijzen indienen maar hier wordt geen gebruik van gemaakt. Evenmin worden er vragen gesteld.*
- *GBLT: De raad ziet zichzelf als opdrachtgever van GBLT. Doordat GBLT goed functioneert en er geen klachten binnen komen en aanslagen kloppen, houdt de raad zich op de achtergrond. Structureel wordt de raad op verschillende momenten in positie gebracht wat betreft GBLT. Ten eerste ontvangt de raad een kadernota en een begroting. Ten tweede worden raadsrapporteurs uitgenodigd om hen te informeren over GBLT (in principe één keer per jaar) voordat een college advies en raadsvoorstel aan raad wordt voorgelegd. Bijvoorbeeld over P&C producten zoals begroting maar ook over GBLT in algemene zin. Om te zorgen voor goede informatievoorziening worden vragen van raadsrapporteurs via ambtelijke organisatie voorgelegd aan GBLT. Ten derde worden raadsleden na aanstelling nieuwe raad uitgenodigd om geïnformeerd te worden over GBLT (door wethouder/ accounthouder/ GBLT): over GBLT in algemene zin, de huidige situatie GBLT en de zaken waar GBLT op dat moment mee bezig is. Er is een open lijntje vanuit accounthouder en wethouder ten aanzien van GBLT richting raad. Maar tot op heden (in huidige raadsperiode) is hier geen gebruik van gemaakt. Dit is deels te verklaren door de aard van de verbonden partij, zijnde een beleidsarme uitvoeringsorganisatie. En als alles goed loopt (wat volgens een respondent het geval is), heeft de raad er geen omkijken naar. Dat er door de in 2022 aangestelde raad nog geen aanvullende informatie is opgevraagd over GBLT is deels ook te verklaren door het gegeven dat de huidige nieuwe raadsrapporteurs zich nog aan het 'zetten' zijn. De stukken die tijdens raadsvergaderingen passeren, zijn hamerstukken.*

Kortom, uit voorliggend onderzoek (in het bijzonder de drie onderzochte cases) blijkt dat de raad(srapporteurs) conform afspraak (wettelijk en lokaal bepaald) worden geïnformeerd over verbonden partijen en is er ruimte om actief invloed uit te oefenen door bijvoorbeeld het indienen van zienswijzen en

het stellen van vragen. De in 2022 nieuw geïnstalleerde raad is kritisch op de (timing van) informatievoorziening. De raad maakt beperkt gebruik van de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen en vragen te stellen. De wettelijke instrumenten waar de raad wel gebruik van maakt, zijn: de controlerende instrumenten verantwoordingsplicht, actieve informatieplicht, verantwoordingsplicht lid AB, paragraaf verbonden partijen jaarrekening, actieve informatieplicht én het kaderstellende instrument verordenende bevoegdheid en initiatiefrecht waarmee raad beleid en financiële kaders vaststelt (zie ook tabel 3).¹⁶ Anno 2022/2023 zijn raadsleden zoekende hoe zij meer impact kunnen maken ten aanzien van verbonden partijen.

2.6 Hoe heeft de ambtelijke organisatie het contractmanagement georganiseerd ten aanzien van verbonden partijen en hoe wordt het uitgevoerd?

In paragraaf 2.2 werd al kort stilgestaan bij de formele en feitelijke rol van de ambtelijke organisatie ten aanzien van verbonden partijen. Hier werd beschreven dat er beleidsadviseurs zijn aangewezen die als ambtelijk accounthouder optreden ten aanzien van verbonden partijen. Zij worden daar waar nodig ondersteund door financieel en juridisch adviseurs. Daar waar oorspronkelijk een coördinerende rol accounthouders verbonden partijen was voorzien in de Nota Verbonden Partijen (en initieel ook als zodanig werd ingevuld), is ten tijde van voorliggend onderzoek geen functionaris actief die verantwoordelijk is voor het bewaken van uniforme wijze van advisering en contractmanagement.¹⁷

Doordat de coördinatie van de verschillende accounthouders ontbreekt, specifieke kaders voor rolinvulling accounthouderschap en contractmanagement beperkt aanwezig zijn én er geen onderlinge afstemming is tussen accounthouders onderling, is de kwaliteit van accounthouderschap afhankelijk van de professionaliteit van personen (lees: competenties, kennis van en relatie met de verbonden partij). Deels hebben ambtenaren betrokken bij verbonden partijen eenzelfde werkwijze, maar voor een deel wordt er maatwerk geleverd aan verbonden partijen die elk eigen doel, vorm en activiteiten kennen. Zeker waar politiek gevoelige zaken aan de orde zijn. Dit maatwerk laat de flexibiliteit van de gemeente zien om mee te bewegen met verbonden partijen binnen de grenzen van wat mogelijk is (zeker in het licht van de krapte op de arbeidsmarkt). Maar dit maatwerk wordt tegelijkertijd ook ervaren als kwetsbaar. Hoewel niet bij alle accounthouders behoefte is aan coördinatie van dit accounthouderschap en/ of afstemming tussen accounthouders, werden door enkele respondenten ontwikkelmogelijkheden ervaren om de ambtelijke organisatie minder kwetsbaar te maken. Door meer houvast te creëren ten aanzien van verbonden partijen: bijvoorbeeld in de vorm van heldere instructie/ richtlijnen werkwijze verbonden partijen en/of een accounthouders overleg. Op die manier kan worden gewaarborgd wat nu impliciet wordt gedaan.

In algemene zin wordt de werkwijze van de ambtelijke organisatie ten aanzien van afzonderlijke verbonden partijen als goed beoordeeld. Het samenwerkingsproces verbonden partijen wordt intensief en zorgvuldig doorlopen: niet alleen door het college en de raad maar ook door de ambtelijke organisatie (door accounthouder) die in nauwe verbinding staat met de verbonden partij, het college en de raad. Uitgangspunt is dat de stukken van verbonden partijen ambtelijk worden voorbereid, dat de accounthouders in gesprek gaan met raadsrapporteurs, zij (in aanloop naar overleggen) advies richting de betrokken wethouder formuleren én raadsrapporteurs bijgepraat worden over de stand van zaken van verbonden partijen.

¹¹ Daarmee worden niet alle raadsinstrumenten ingezet. Met uitzondering van het onderzoek rekenkamer waarvan voorliggend rapport de uitkomst van is.

¹⁷ Formeel is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de sturing en controle belegd bij de bestuurder die verantwoordelijk is voor de concern brede planning en control (wethouder Financiën).

Omdat elke verbonden partij anders in elkaar zit en er verschillen zijn tussen de juridische vorm van verbonden partijen, verschilt de wijze waarop contracten zijn vormgegeven. Ook hier wordt maatwerk geleverd. De contracten worden ambtelijk voorbereid en door het college (vertegenwoordigd door bestuurlijk portefeuillehouder) ondertekend op het moment dat de raad akkoord heeft gegeven op beleidsinhoudelijke en financiële kaders.

Hieronder wordt de rol van de raad ten aanzien van de drie onderzochte verbonden partijen geïllustreerd:

- *VRU: De samenwerking tussen VRU en ambtelijke organisatie wordt als goed ervaren. Tussen accounthouder VRU binnen de gemeente Leusden en VRU is periodiek overleg én zijn korte lijnen die als prettig worden ervaren. Ambtelijk vinden er jaarplan gesprekken plaats over werkzaamheden VRU. De samenwerking in de regio met de VRU tussen de gemeente Leusden en andere partners en gemeenten is complex. De samenwerkingspartners in de regio spreken (twee jaar) met elkaar over de juiste vormgeving van de samenwerking. Binnen de gemeentelijk Leusden worden mogelijkheden ervaren om de intergemeentelijke samenwerking t.a.v. VRU te intensiveren. En de VRU blijft bezig met de vraag hoe de samenwerking met partners en gemeenten in het bijzonder, beter kan. Uitgangspunt daarbij is dat de VRU 'dicht bij' de partners wil staan.*
- *AVU: Het samenspel tussen AVU en de gemeente wordt als positief ervaren. Er is sprake van nauw contact tussen AVU en de accounthouder. Er is sprake van een open lijn. De AVU heeft drie mensen vast in dienst (waaronder directeur). AVU is klein gebleven en opereert dicht bij de gemeente. De verbonden partij opereert als een spin in het web tussen de deelnemers én (extern) contractbeheer. (Langdurige) contracten worden opgesteld in samenwerking met derden waarop door AVU regie wordt gehouden als contractbeheerder. De AVU maakt het plan, voert de aanbestedingen uit en stelt de contracten op. Het werken met contracten en regie van AVU hierop wordt als positief ervaren en zorgt voor continuïteit. Op het gebied van besluitvorming en informatievoorziening wordt de koninklijke weg gevolgd: DB-stukken en AB-stukken worden ambtelijk én bestuurlijk toegezonden, waarbij geldt dat DB-stukken alleen aan de DB-gemeenten worden verstuurd. De AVU biedt de mogelijkheid om de stukken ambtelijk voor te bespreken, zodat de portefeuillehouders (AVU-bestuurders) voldoende en goed kunnen worden geïnformeerd door hun ambtenaren. Binnen de gemeente Leusden wordt ervoor gekozen om stukken ambtelijk voor te bespreken. Door deze routing waarbij zowel ambtelijk en bestuurlijk stukken worden gedeeld, komt niemand voor verrassingen te staan. Dat het accounthouderschap binnen de gemeente Leusden is belegd bij één persoon, wordt gezien als een risico voor goede samenwerking in de toekomst.*
- *GBLT: Ook de samenwerking tussen GBLT en de ambtelijke organisatie wordt als fijn en constructief ervaren. Ambtelijk gezien zijn er korte lijntjes. GBLT heeft contact met de accounthouder in Leusden. Die is voor GBLT het aanspreekpunt. GBLT komt regelmatig op bezoek in Leusden: o.a. om voortgangsrapportages te bespreken. Meerdere keren per jaar wordt de gemeente uitgenodigd om op bezoek te komen in het kantoor in Zwolle. In de praktijk gaat het accounthoudersoverleg vooraf aan het bestuurlijk overleg (AB). Naast het bestuurlijk overleg (AB) en het accounthoudersoverleg (contactpersonen deelnemende partijen) is er een ook een hoofden overleg daar waar nodig (afgelopen jaren niet nodig geweest – m.u.v. de GR-wijziging). Er is een dus vaste structuur waarin periodiek met elkaar gesproken wordt. Deze structuur is vastgelegd in de DVO. Er wordt drie keer per jaar bestuurlijk gerapporteerd in een Bestuursrapportage. Daarnaast wordt de voortgang van het belastingproces drie keer per jaar gerapporteerd in een voortgangsrapportage. Voor elke rapportage vindt eerst overleg plaats met de accounthouder. De financiële rapportages worden ten tijde van het onderzoek structureel maandelijks goed aangeleverd. De gemeente wordt op hoofdlijnen geïnformeerd over GBLT. Dat de samenwerking tussen GBLT en de gemeente Leusden als positief wordt ervaren, is onder meer te verklaren door de korte lijntjes, maar ook de expertise/ kennis van de accountmanager. Er is daarnaast sprake van wederzijdse duidelijkheid (over verwachtingen). Het helpt in de samenwerking ook dat er een oud-medewerker van de gemeente Leusden nu werkzaam is bij GBLT. Deze mensen kennen elkaar en hebben dezelfde achtergrond.*

Iedereen in de samenwerking is scherp en durft dingen bespreekbaar te maken. Er is aandacht voor doorontwikkeling kpi's en mensen controleren elkaar intern. Eventuele hete hangijzers worden aan de voorkant al met de ambtelijke organisatie besproken. Samenwerkingspartners zitten op één lijn.

2.7 Overzicht bevindingen onderzoek verbonden partijen

Onderstaande tabel bevat een samenvattend overzicht van de bevindingen ten aanzien van formele en feitelijke werkwijze verbonden partijen in de gemeente Leusden. De criteria zoals opgenomen in de onderzoeksleidraad worden beoordeeld:

(+) voldoende

(+/-) ruimte voor verbetering aanwezig omdat het nog niet voldoende is

(-) onvoldoende

Deelvraag	Criteria	Beoordeling	Toelichting + / -
<ul style="list-style-type: none"> Welke mogelijkheden biedt de recente wetgeving om de sturing op verbonden partijen te verbeteren? 			N.v.t.
<ul style="list-style-type: none"> Wat is het beleid en de (formele) werkwijze van de gemeente Leusden ten aanzien van verbonden partijen, in het bijzonder in de oprichtingsfase, de uitvoeringsfase en de evaluatie/heroverwegingsfase? 	<ul style="list-style-type: none"> Binnen de gemeente Leusden zijn heldere algemene kaders voor sturing, beheersing, controle en verantwoording t.a.v. verbonden partijen aanwezig: <ul style="list-style-type: none"> Er zijn heldere afspraken gemaakt over het besluitvormingsproces (van oprichtingsfase tot uitvoeringsfase en evaluatie/heroverwegingsfase) en de rol van college en raad t.a.v. verbonden partijen. Er zijn heldere keuzes gemaakt voor de thematiek waar de raad op controleert: organisatie verbonden partijen versus beleid verbonden partijen. Er zijn heldere afspraken gemaakt over verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden t.a.v. verbonden partijen tussen raad(rapporteurs), college en ambtelijke organisatie (o.a. onderscheid tussen sturing en controle verbonden partijen versus coördinatie van sturing en controle verbonden partijen). Afspraken en overeenkomsten over de sturing, beheersing, controle en verantwoording van afzonderlijke verbonden partijen zijn passend bij de doelen van deze partijen: <ul style="list-style-type: none"> Doelstellingen van de verbonden partijen zijn kwalitatief en kwantitatief voldoende expliciet (SMART) vastgesteld. 	<ul style="list-style-type: none"> + / - + / - + + / - 	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn heldere afspraken gemaakt over het besluitvormingsproces in Nota Verbonden Partijen (2013), het Regionale Manifest (2015) en werkwijze raadsrapporteurs conform wetgeving over de oprichtingsfase, uitvoeringsfase en evaluatie/heroverwegingsfase. Beschreven werkwijze heeft m.n. betrekking op de uitvoeringsfase en tot op zekere hoogte op de evaluatiefase van verbonden partijen. In de Nota Verbonden Partijen 2013 wordt slechts in algemene zin ingegaan op de oprichtingsfase en het wettelijk kader dat hierbij geldt. In Nota Verbonden Partijen, het Regionale Manifest en Werkwijze raadsrapporteurs is rol raad op hoofdlijnen beschreven. Echter er kan meer expliciet worden beschreven waar raad specifiek op controleert. In Nota Verbonden Partijen, het Regionale Manifest en Werkwijze raadsrapporteurs is de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden t.a.v. verbonden partijen beschreven tussen raad(rapporteurs), college en ambtelijke organisatie. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen sturing en controle verbonden partijen versus coördinatie van sturing en controle verbonden partijen. De afspraken zijn in lijn met de activiteiten in het welbekende good governance model. De doelstelling van de onderzochte verbonden partijen (VRU, AVU en GBLT) zijn op hoofdlijnen beschreven. Er liggen kansen om deze meer SMART (in relatie tot de gemeente Leusden) te omschrijven.

	<ul style="list-style-type: none"> • Zowel de doelstelling van de gemeente Leusden (“What’s in it for me?”), als de doelstelling van de samenwerkingsverbanden (“Waarom doen we dit samen en waarom met deze partners?) zijn duidelijk geformuleerd. • De inrichting governance (juridische vorm en inrichting organisatiestructuur) van verbonden partijen past bij doelen verbonden partijen. • Tussen verbonden partijen en de gemeente Leusden (en eventuele overige participanten) zijn adequate afspraken gemaakt over de sturing, beheersing, controle en verantwoording t.a.v. verbonden partijen. <ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van een duidelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen verbonden partijen, ambtelijke én bestuurlijke organisatie. • Er is evenwicht tussen het financiële belang en de (bestuurlijke) zeggenschap van de gemeente in de verbonden partijen 	<p>+ / -</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In de regelingen van de onderzochte verbonden partijen (VRU, AVU en GBLT) zijn niet expliciet de doelstellingen van zowel de verbonden partij als de daaraan deelnemende partijen geformuleerd.
<ul style="list-style-type: none"> • Hoe is het beleid en de werkwijze ten aanzien van verbonden partijen (zowel uit Nota Verbonden Partijen 2013 als Regionaal Manifest 2015) in de praktijk gebracht in de periode 2016-2021? • Op welke wijze houdt de gemeente bij de sturing en controle ten aanzien van verbonden partijen rekening met de verschillende vormen van verbonden partijen? 	<p>Algemene criteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De feitelijke manier van sturen, beheersen, controle en verantwoording (incl. informatievoorziening) t.a.v. verbonden partijen in Leusden (zoals beschreven in Nota Verbonden Partijen én Regionaal Manifest) is conform lokale en (aangepaste) wettelijke kaders. 	<p>+ / -</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De feitelijke manier van sturen, beheersen, controle en verantwoording (incl. informatievoorziening) t.a.v. verbonden partijen in Leusden is in grote lijnen conform (aangepaste) wettelijke kaders (m.u.v. recente wijzigingen Wgr). En in grote lijnen conform lokale afspraken zoals beschreven in Nota Verbonden Partijen én Regionaal Manifest. Er liggen kansen voor raad om anno 2023 meer conform de Werkwijze raadsrapporteurs te werken. Niet alle raadsleden en -rapporteurs zijn anno 2023 op de hoogte van rol raads(rapporteurs) t.a.v. verbonden partijen. Er liggen kansen om raadsleden in positie te brengen door duidelijkheid over de kaderstellende en controlerende rol van de raad t.a.v. verbonden partijen in het samenspel met het college,

<ul style="list-style-type: none"> Hoe wordt het college geïnformeerd door de verbonden partijen en hoe wordt de raad geïnformeerd? Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening? Wat is de rol van het college en de gemeenteraad bij de beleidsontwikkeling, sturing en controle van de verbonden partijen en hoe vervullen zij hun rol? Hoe heeft de ambtelijke organisatie het contractmanagement/ accounthouderschap georganiseerd ten aanzien van verbonden partijen en hoe wordt het uitgevoerd? 	<ul style="list-style-type: none"> De gemeente houdt bij de sturing en controle t.a.v. verbonden partijen rekening met verschillende vormen van verbonden partijen. Het contractmanagement van de verbonden partijen wordt georganiseerd en uitgevoerd passend bij doel van de samenwerking. <p>Specifieke normen 4 cyclische activiteiten good governance: Sturing:</p> <ul style="list-style-type: none"> De raad heeft zicht op verbonden partijen om ten minste te kunnen voldoen aan zijn kaderstellende rol. De gemeenteraad heeft sturing gegeven aan de verbonden partijen door bepaling financiële en inhoudelijke kaders en het meegeven van doelen en taken aan verbonden partijen (accent op sturing vooraf). <p>Beheersing:</p> <ul style="list-style-type: none"> Het college beheerst de inrichting en aansturing van verbonden partijen. Het college en de ambtelijke organisatie van Leusden hebben zicht op de verbonden partijen. <p>Verantwoorden (en informatievoorziening):</p> <ul style="list-style-type: none"> Verbonden partijen leggen (zoals afgesproken) adequate verantwoording af aan de gemeente Leusden (college) conform (regionaal) gemaakte afspraken. 	<p>+</p> <p>+ / -</p> <p>+ / -</p> <p>+ / -</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>+</p>	<p>de ambtelijke organisatie, verbonden partijen én regionale samenwerkingspartners (zoals andere gemeenteraden).</p> <ul style="list-style-type: none"> Het contractmanagement is georganiseerd in lijn met gemaakte lokale afspraken en met maatwerk per verbonden partij. De invulling van het accounthouderschap is sterk afhankelijk van personen. Er is ruimte om de aanwezige werkwijze minder kwetsbaar te maken door het te formaliseren, afstemming te organiseren en duidelijke regiefunctie te creëren. De huidige raad heeft op hoofdlijnen zicht op verbonden partijen, maar is van mening dat hij (hoewel hij conform regionale afspraken tijdig informatie ontvangt de raad) door de ervaren late timing van informatie de raad te weinig in positie wordt gebracht om aan de voorkant te kunnen sturen. Terwijl dit een cruciaal uitgangspunt van Nota Verbonden Partijen is. De raad maakt beperkt gebruik van andere wettelijke instrumenten om kaders te stellen: zoals het indienen van zienswijzen. De gemeenteraad heeft op hoofdlijnen sturing gegeven aan verbonden partijen. Hij stelde beleid en financiële kaders vast middels de verordenende bevoegdheid en initiatiefrecht.
--	--	--	---

	<ul style="list-style-type: none"> Het college houdt (zoals afgesproken) toezicht op adequate verantwoording verbonden partijen en legt (tijdig) verantwoording af aan de raad. Er zijn instrumenten (door het college en de verbonden partijen) ingezet om de gemeenteraad van Leusden (structureel en incidenteel) te informeren over voortgang, realisatie en eventuele risico's ten aanzien van de verbonden partijen. <p>Controle:</p> <ul style="list-style-type: none"> De raad heeft zicht op de verbonden partijen om ten minste te kunnen voldoen aan zijn controlerende rol. De gemeenteraad controleert de mate waarin doelen verbonden partijen worden gerealiseerd. 	<p>+</p> <p>+ / -</p> <p>+ / -</p> <p>+ / -</p>	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn instrumenten (door het college en de verbonden partijen) ingezet om de gemeenteraad van Leusden (structureel en incidenteel) te informeren over voortgang, realisatie en eventuele risico's ten aanzien van de verbonden partijen. De inzet van deze instrumenten is in lijn met afspraken op landelijk (wetgeving), regionaal (Manifest) én lokaal (Nota Verbonden Partijen en regelingen individuele verbonden partijen) niveau. De in 2022 nieuw geïnstalleerde raad is kritisch op de (timing van) informatievoorziening. De raad ontvangt conform wetgeving en regionale en lokale kaders informatie over verbonden partijen om de controlerende rol te kunnen vervullen. Echter ook hier is de in 2022 nieuw geïnstalleerde raad kritisch op de (timing van) informatievoorziening. De gemeenteraad controleert de mate waarin doelen verbonden partijen worden gerealiseerd. De raad maakt in dit verband gebruik van de controlerende instrumenten: verantwoordingsplicht, actieve informatieplicht, verantwoordingsplicht lid AB, paragraaf verbonden partijen jaarrekening en actieve informatieplicht. Met voorliggend onderzoek wordt bovendien gebruik gemaakt van het instrument onderzoek rekenkamer. De raad maakt beperkt gebruik van de mogelijkheid om vragen te stellen t.a.v. verbonden partijen (vragenrecht). Ook wordt (nog) geen gebruik gemaakt van de regionale onderzoekscommissie of de gemeenschappelijke raadsadviescommissie (mogelijkheid die Wgr sinds 1 juli 2022 biedt).
--	---	---	--

Tabel 4. Overzichtstabel bevindingen onderzoek verbonden partijen

3 Ontwikkelmogelijkheden

Hoofdstuk 3 staat in het teken van ontwikkelmogelijkheden voor de toekomst van verbonden partijen voor de gemeente(raad) van de gemeente Leusden aan de hand van drie thema's:

- De betekenis van de wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr);
- Mogelijkheden om democratische legitimiteit bij verbonden partijen te versterken;
- Goede voorbeelden van sturing op het gebied van verbonden partijen.

Daarmee wordt in dit hoofdstuk een antwoord gegeven op de drie laatste deelvragen van dit onderzoek, namelijk:

- Welke mogelijkheden biedt de recente wetgeving om de sturing op verbonden partijen te verbeteren?;
- Hoe kan de democratische legitimiteit bij verbonden partijen worden versterkt?;
- Lessen uit de praktijk (In hoeverre zijn er goede voorbeelden van sturing op verbonden partijen bij andere gemeenten? Wat maakt dat sturing op deze verbonden partijen goed verloopt?

3.1 Betekenis nieuwe wetgeving (Wgr) voor raden ten aanzien van verbonden partijen

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de betekenis van de komst van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) voor de rol van raden ten aanzien van verbonden partijen. De nieuwe wet dient versterkend te werken voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

3.1.1 Inleiding

De Wet gemeenschappelijke regelingen is per 1 juli 2022 gewijzigd. Doel van dit wetsvoorstel is onder meer de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te vergroten. Uitgangspunt blijft het zogenaamde verlengd lokaal bestuur: dat wil zeggen nauwe banden tussen het samenwerkingsverband en zijn deelnemers. De democratische legitimatie van een gemeenschappelijke regeling blijft dus komen van de gezamenlijke gemeenteraden.

De wetgever introduceert bij de wetswijziging enkele nieuwe instrumenten voor gemeenteraden om zo meer invloed uit te kunnen oefenen op een gemeenschappelijke regeling. Het is aan de raden zelf om te bepalen of en hoe ze deze instrumenten willen inzetten. In dit onderdeel gaan wij alleen in op de wijzigingen. Bij de (nog te formuleren) aanbevelingen wordt gekeken wat de implicaties van deze wijzigingen zijn voor de gemeenteraad van Leusden.

De wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn in drie categorieën in te delen:

1. wijzigingen die direct zijn ingegaan per 1 juli 2022, en waarvoor de gemeenschappelijke regeling niet aangepast hoeft te worden;
2. wijzigingen die niet direct zijn ingegaan, maar waarvoor de gemeenschappelijke regeling binnen twee jaar (dus vóór 1 juli 2024) moet worden aangepast om te bepalen of en hoe de instrumenten worden ingezet;

3. wijzigingen die wél direct zijn ingegaan per 1 juli 2022, maar waarbij het slim is in de gemeenschappelijke regeling maatwerk toe te passen.

3.1.2 Wijzigingen die direct per 1 juli 2022 zijn ingegaan, maar geen wijziging vergen van de gemeenschappelijke regeling

Als gevolg van de wijziging van de Wgr moeten colleges van burgemeester en wethouders respectievelijk burgemeesters voortaan het ontwerp van de gemeenschappelijke regeling toezenden aan de gemeenteraden¹⁸ indien men de regeling wil wijzigen (bij regelingen waaraan geen raden deelnemen¹⁹). Binnen acht weken na ontvangst van de ontwerpregeling kunnen gemeenteraden bij hun colleges hun zienswijze indienen over de ontwerpregeling. Van de mogelijkheid tot het geven van zienswijzen mag de raad ook afzien.²⁰ Voor deze zienswijzeprocedure geldt dus dat het college de ontwerpregeling voor zienswijzen aan de raad zendt. Dit wijkt af van de zienswijzeprocedure op de ontwerpbegroting, waar het DB om de zienswijze vraagt.

Zodra de raad eventuele zienswijzen heeft ingediend vervolgt de procedure zoals deze voor 1 juli 2022 ook van kracht was. Dit betekent dat het college een voorlopig besluit neemt over de ontwerpregeling, en vervolgens toestemming vraagt aan de gemeenteraad voor het wijzigen van de regeling.²¹ 13 weken heeft de gemeenteraad dan vervolgens de tijd om een beslissing te nemen over de toestemming. Deze termijn van 13 weken begint te lopen op het moment dat het college deze toestemming heeft uitgezet bij de raad.²² Dit is een maximumtermijn, de raad mag het ook sneller besluiten. Mocht de raad er binnen 13 weken niet uit kunnen komen, dan kan de raad beslissen de toestemmingstermijn te verlengen.²³ Beslist de raad onverhoopt niet tijdig, dan is de toestemming van rechtswege verleend.²⁴ De raad kan toestemming overigens alleen onthouden omwille van strijd met het recht of strijd met het algemeen belang.²⁵

3.1.3 Wijzigingen die niet direct per 1 juli zijn ingegaan, maar wel een afweging vergen

Voor 1 juli 2024 dienen over een aantal instrumenten en verplichtingen ook een keuze gemaakt te worden. Gemeenschappelijke regelingen moet daarop worden aangepast. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de verlengde wijzigingsprocedure (zie vorige paragraaf).

¹⁸ Artikel 1 lid 5 jo. lid 2 Wgr.

¹⁹ De Wet gemeenschappelijke regelingen kent verschillende typen regelingen. Zo zijn er regelingen waaraan uitsluitend gemeenteraden deelnemen (raadsregelingen), waaraan uitsluitend colleges deelnemen (collegeregelingen) en waaraan uitsluitend burgemeesters deelnemen (burgemeestersregelingen). Verder bestaan er gemengde regelingen, mengvormen van de andere varianten, waarbij de wet onderscheid maakt tussen gemengde regelingen mét raden en gemengde regelingen zonder raden (lees: waaraan zowel colleges als burgemeesters deelnemen). Welk gemeentelijk bestuursorgaan mag deelnemen is afhankelijk van de ingebrachte bevoegdheden.

²⁰ Artikel 1 lid 5 jo. lid 3 Wgr.

²¹ Artikel 1 lid 5 jo. lid 4 Wgr.

²² Artikel 10:32 lid 1 jo. artikel 10:31 lid 1 Awb.

²³ Artikel 10:32 lid 1 jo. artikel 10:31 lid 2 Awb.

²⁴ Artikel 10:32 lid 1 jo. artikel 10:31 lid 4 Awb.

²⁵ Artikel 1 lid 5 jo. lid 4 Wgr. Zie verder Kamerstukken II 2019/20, 35513, nr. 3, p. 10.

Het betreft hier:

1. in de gemeenschappelijke regeling moet voortaan nadrukkelijk bepaald worden hoe de gevolgen van een uittreding worden geregeld. Daarbij moet in elk geval worden ingegaan op de gevolgen voor het vermogen van het openbaar lichaam/de bedrijfsvoeringsorganisatie en van de uittredende én overblijvende deelnemers;
2. besluiten van het bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of van een gemeenschappelijk orgaan kunnen voortaan aan zienswijzen van de gemeenteraden worden onderworpen. In de gemeenschappelijke regeling moeten hierover afspraken worden gemaakt (waarbij de afspraak ook kan zijn dat er geen zienswijzen geïntroduceerd worden). Op de zienswijzen moet inhoudelijk gereageerd worden;
3. in de gemeenschappelijke regeling moeten afspraken worden gemaakt over het betrekken van ingezetenen;
4. in de gemeenschappelijke regeling moeten afspraken worden gemaakt over evaluatie van de gemeenschappelijke regeling;
5. sinds 1 juli 2022 geldt er naast een passieve informatieplicht ook een actieve informatieplicht voor het bestuur van het openbaar lichaam (AB, DB, voorzitter en commissies), het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie en een gemeenschappelijk orgaan. Zij moeten de gemeenteraden actief informeren, waarbij de besturen moeten afwegen wat de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taak. In de gemeenschappelijke regeling moeten nadere afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de inlichtingen worden verstrekt;
6. er komt een mogelijkheid een gemeenschappelijke raadsadviescommissie in te stellen. Deze bestaat uit raadsleden en adviseert zowel het AB van een openbaar lichaam als de gemeenteraden.

3.1.4 Wijzigingen die direct per 1 juli 2022 zijn in gegaan, maar wel maatwerk vergen

Tot slot wordt ook de begrotingscyclus aangepast. Zie onderstaande tabel voor meer informatie. In de kern betreft het wijzigingen die zorgen voor meer ruimte in het politieke proces om als raad kennis te nemen van informatie en daar vervolgens (al dan niet samen met andere spelers) over in gesprek te gaan en acties aan te verbinden.

Handeling	Uiterste datum voor 1 juli 2022	Uiterste datum nu
Dagelijks bestuur zendt algemene financiële en beleidsmatige uitgangspunten aan raden (art. 34b Wgr)	15 april van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de begroting dient	30 april van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de begroting dient
Dagelijks bestuur zendt ontwerpbegroting aan raden (art. 35 lid 1 Wgr)	8 weken voor aanbidding aan het algemeen bestuur	12 weken voor aanbidding aan het algemeen bestuur
Raden kunnen zienswijzen indienen bij het dagelijks bestuur (art. 35 lid 3 Wgr)	8 weken na aanbidding door dagelijks bestuur	12 weken na aanbidding door dagelijks bestuur
Dagelijks bestuur stuurt reactie op zienswijzen aan raden (art. 35 lid 4 Wgr)	Niet verplicht	Vóór vaststellen begroting
Algemeen bestuur stelt begroting vast	Niet nader bepaald	Niet nader bepaald
Dagelijks bestuur zendt vastgestelde begroting aan gedeputeerde staten (art. 34 lid 2 Wgr)	(Binnen 2 weken na vaststelling, maar) vóór 1 augustus van het jaar waarvoor de begroting dient	(Binnen 2 weken na vaststelling, maar) vóór 15 september van het jaar waarvoor de begroting dient

Tabel 5. Wijzigingen begrotingscyclus door aanpassing Wgr 2022

3.2 Mogelijkheid versterking democratische legitimiteit verbonden partijen

De democratische legitimiteit van verbonden partijen is decennialang onderwerp van gesprek. De democratische legitimiteit²⁶ zou te wensen overlaten omdat gemeenteraden nauwelijks een rol spelen ten aanzien van verbonden partijen die in opdracht van gemeenten taken uit hun takenpakket uitvoeren. De uitleg die hieraan gegeven wordt verschilt. Raadsleden zouden onvoldoende kaders kunnen stellen, er zou onvoldoende ruimte zijn voor raadsleden voor inspraak en debat, raadsleden zouden niet goed worden geïnformeerd over verbonden partijen door het gebrek aan tijdige en kwalitatieve informatie en/ of raadsleden zouden onvoldoende kunnen controleren en bijsturen. Maar er wordt ook geklaagd over het gebrek aan belangstelling en een beperkt actieve houding van raadsleden ten aanzien van verbonden partijen. Recent onderzoek laat zien dat raadsleden beperkt gebruik maken van de kaderstellende en controlerende instrumenten die zij tot hun beschikking hebben ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen (Stichting Decentraal Bestuur.nl, 2022). Hoewel het dominante beeld is dat het gebrek aan democratische legitimiteit gekoppeld is aan de beperkte rol die raadsleden vervullen ten aanzien van verbonden partijen, gaan er ook stemmen op dat inwoners beperkt betrokken zijn bij samenwerkingsverbanden in de regio. Daarmee zou hun stem niet alleen indirect via de door hen gekozen

²⁶ Recent verscheen het rapport 'Regionale samenwerking en gemeenteraden: een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden' van Prof. dr. Klaartje Peters, Mr. Rob de Greef, Prof. dr. Marcel Boogers, Prof. dr. Geerten Boogaard onder de vlag van de Stichting Decentraal Bestuur.nl (2022). Het rapport is geschreven in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit naar aanleiding van een ingediende motie die werd ingediend door Kamerlid Leijten en met algemene stemmen werd aangenomen gericht op vraag om inzichtelijk te maken welk wetenschappelijk onderzoek er is gedaan op het vlak van democratische legitimiteit. Dit ervan uitgaande dat:

- de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen veel te wensen overlaat,
- het ontstaan van een extra bestuurslaag van gemeentelijke regelingen leidt tot een dubbel democratisch tekort,
- de effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid van regionaal samenwerken niet onderzocht is.

raad te weinig doorklinken in regionale samenwerkingsverbanden, maar ook direct via de inwoners en eventueel andere externe betrokkenen. Welke verklaring ook wordt gehanteerd, het is een gegeven dat door toenemende samenwerking met verbonden partijen in de regio, de democratische legitimiteit van de raad lokaal minder wordt.

Anno 2023 wordt net zoals in voorgaande jaren gezocht naar een passende rolinvulling van raden ten opzichte van verbonden partijen: een rol op afstand of juist dichtbij. Zeker daar in toenemende mate taken lokaal bij gemeenten worden belegd en daarmee ook op het bordje van raadsleden terecht komen. Eenduidigheid over het precieze probleem van democratische legitimiteit en daarmee ook de oplossing ontbreekt (Stichting Decentraal Bestuur.nl, 2022). Want is het gebrek aan democratische legitimiteit nu het probleem (ervan uitgaande dat taken regionaal belegd zijn)? Of zit er een bovengrens aan democratische legitimiteit die te organiseren is met verlengd lokaal bestuur (uitgaande van groeiend takenpakket in de regio)? Waarbij verlengd lokaal bestuur verwijst naar het bestuur van de verbonden partij dat bestaat uit college- of raadsleden van de deelnemende gemeenten (die eerder democratisch gekozen zijn door de inwoners van de betreffende gemeenten. In het huidige publieke bestel is het voor raadsleden ingewikkeld om op regionaal niveau afwegingen te maken ten aanzien van verbonden partijen die regionaal actief zijn, omdat zijzelf lokaal verkozen zijn. Door de wetgever is ingezet op de organisatie van samenwerking in de vorm van verlengd lokaal bestuur in plaats van een vierde bestuurslaag op regionaal niveau. Dit tegen de achtergrond van voorgaande "(mislukte) discussies over herinrichting van het binnenlands bestuur en de angst voor een vierde bestuurslaag" (Stichting Decentraal Bestuur.nl, 2022). Deze keuze voor verlengd lokaal bestuur waarbij de democratische functie lokaal is belegd bij de gemeenteraad is anno 2023 een gegeven in het Nederlandse publieke bestel waardoor de zoektocht naar passende rolverdeling zoals die nu zichtbaar is, blijft bestaan.

Door het gebrek aan eenduidigheid over het probleem en de oplossing voor het vraagstuk van democratische legitimiteit, liggen er ook geen kant en klare oplossingen voor het oprapen hoe hiermee om te gaan. Lokaal/regionaal wordt gezocht naar oplossingen, maar één heilige graal is er niet. Er wordt gekeken hoe optimaal invulling te geven aan het construct verlengd lokaal bestuur waarbij raadsleden op afstand van verbonden partijen in meer of mindere mate samen optrekken met andere spelers in de regio (zie drie inspirerende voorbeelden in paragraaf 3.3). Tegelijkertijd wordt ook gewerkt met modellen die kunnen worden gekarakteriseerd als een vierde regionale bestuurslaag – zoals dit het geval was in de Drechtsteden met de opbouw van een Drechttraad bestaande uit enkel raadsleden en vormgegeven als gemeenschappelijke regeling. De meningen lopen echter uiteen over de werkzaamheid van dit model omdat dit zou zorgen voor afstemmingsproblemen tussen rechtstreekse regionale democratische legitimiteit en lokale democratie: ofwel tussen de regionale raadsleden in Drechttraad en de gemeentelijke raad (Stichting Decentraal Bestuur.nl, 2022).

De belangrijkste implicatie van het onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking en gemeenteraden (Stichting Decentraal Bestuur.nl, 2022) waaruit blijkt dat er geen overeenstemming is over het probleem democratische legitimiteit, is dat er lokaal door raad, bestuur, ambtelijke organisatie in samenspraak met verbonden partijen een gesprek dient te worden gevoerd over welk mogelijk probleem ten aanzien van samenwerking en in het bijzonder democratische legitimiteit, wordt ervaren en welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen. Een raad die als vertegenwoordiger van de burgers meer aan de voorkant kaders wil stellen ten aanzien van verbonden partijen vraagt namelijk om een ander model dan een raad die primair aan de achterkant wil toezien op de mate waarin vooraf bepaalde (maatschappelijke) doelen zijn behaald. Hetzelfde geldt voor een gemeenteraad die gericht is op een legitiem

besluitvormingsproces of juist de focus legt op goede informatievoorziening over het verloop en de uitkomsten van regionale besluitvormingsprocessen.²⁷ Kortom, één blauwdruk voor democratische legitimiteit in de context van raden ten opzichte van verbonden partijen bestaat niet: een gesprek hierover en maatwerk is vereist. Niet alleen per gemeente maar ook per verbonden partij daar er grote verschillen zijn tussen deze partijen. En met oog voor wat past bij de maatschappelijke opgaven in de regio/ de doelen van verbonden partijen én wat realistisch haalbaar is. Dit vraagt een intensief betrokken rol van raad bij verbonden partijen ook een bijbehorende inspanning vraagt van een gemeenteraad.

3.3 Goede voorbeelden van sturing op het gebied van verbonden partijen

In den lande worden diverse vormen van sturing gehanteerd en (door)ontwikkeld in een poging het hoofd te bieden aan het vraagstuk van democratische legitimiteit ten aanzien van verbonden partijen. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij drie goede voorbeelden van sturing op het gebied van verbonden partijen in Nederland, zijnde:

- Raadskring Regio Rivierenland
- Griffie Drenthe
- Raad Houten die werkt met (advies) commissie verbonden partijen

De voorbeelden dienen als inspiratie voor de toekomst van de gemeente Leusden. De drie voorbeelden worden beschreven aan de hand van vier vragen:

- Wat houdt het initiatief in?
- Waarom is gekozen voor dit initiatief?
- Hoe werkt dit initiatief (werkwijze en randvoorwaarden)?
- Wat is het resultaat van dit initiatief in termen van grip raad op verbonden partijen en wat zijn ontwikkelmogelijkheden?

3.3.1 Raadskring Regio Rivierenland: Actieve raad, Debat & Regionaal overleg

WAT:

In de regio Rivierenland is door raadsleden het project Raadskring Regio Rivierenland (later ook wel project "Kracht van raden") voor raadsleden opgericht om als raadsleden meer grip te krijgen op gemeenschappelijke regelingen in de regio door zelf een actieve rol te spelen. De Raadskring is geen vierde bestuurslaag (zoals in Drechtsteden model) maar een werkwijze waar een regionaal open opiniërend debat tussen raden wordt gevoerd, er wordt gedacht en gehandeld vanuit regionale moties en amendementen én raden kunnen een kaderstellende rol vervullen doordat zij aan de voorkant van het proces betrokken worden.

WAAROM:

De Raadskring is een initiatief van enkele raadsleden in de regio die vier problemen ervaarden ten aanzien van grip van raden op gemeenschappelijke regelingen, namelijk:

1. Ontbreken mogelijkheid in regio om te komen tot afstemming tussen raden (in tegenstelling tot burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen en griffiers);

²⁷ In dit verband worden ook wel de termen *inputlegitimiteit*, *outputlegitimiteit*, *throughputlegitimiteit* en *feedbacklegitimiteit* (Raad openbaar bestuur, 2015).

2. Betrokkenheid van raden aan het einde van het proces waardoor er beperkt ruimte was voor kaderstelling;
3. Raadsleden wisten niet waar zij wel en niet over gaan ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen;
4. Raden vervullen geen actieve rol in regio ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen.

Enkele concrete cases in het politieke besluitvormingsproces vormden in 2019 de aanleiding om in de regio bovenstaande problemen om te draaien zodat raadsleden invloed konden uitoefenen. Diverse (niet alle) gemeenteraden in de regio schaarden zich in achter vier verschillende moties die tijdens een regionale bijeenkomst werden voorgelegd, namelijk moties gericht op: 1) synchroniseren agenda's raden ten aanzien van GR'en, 2) digitale toegankelijkheid, 3) initiatiefkring Regio Rivierenland waar inhoudelijke afstemming kan plaatsvinden en 4) goede informatievoorziening vanuit het college.

HOE:

De werkwijze van de Raadskring Regio Rivierenland kenmerkt zich door een actieve raad, debat en regionaal overleg. Raden zoeken regionaal met elkaar afstemming en vervolgens worden besluiten lokaal genomen. In de beginfase van het initiatief werd gekozen om te komen tot regionale afstemming via de al bestaande geleiding raadsleden van de regionale agendacommissie van de GR Regio Rivierenland (RAC) die een eigen overlegstructuur kent. Hoewel drie van de vier moties door alle acht raden werden aangenomen in 2020, waren vier van de acht raden terughoudend over het reguliere overleg van de initiatiefkring omdat dit zou zorgen voor een extra bestuurslaag en een hoge werklust.

Het project Raadskring Regio Rivierenland (later project "Kracht van raden") toont enkele randvoorwaarden die cruciaal zijn voor de grip van raden op samenwerkingsverbanden, namelijk:

- Er is een mogelijkheid om als raden met elkaar afstemming te zoeken over regionale vraagstukken. Dat wil zeggen naar elkaars argumenten en meningen luisteren;
- Raadsleden kunnen aan de voorkant input leveren over een vraagstuk;
- In de informatie die raadsleden ontvangen over regionale samenwerkingsverbanden moet helder zijn wat de beleidsruimte is voor raden en vraagt om debatpunten waar raad zich over uit kan spreken. Dit vraagt om vroegtijdig inzicht in punten van overeenstemming en discussiepunten tussen raden;
- Raden dienen een actieve rol te vervullen ten aanzien van samenwerkingsverbanden: vroegtijdig in het proces dienen raden met elkaar in debat te gaan als raden en als raad/raden ten aanzien van enkele verbanden kaders te stellen. Bij prioritering dient oog te zijn voor diversiteit en samenwerkingsverbanden/ GR'en en de tijd die raadsleden hebben om zich te buigen over deze verbanden;
- Beschikbaarheid financiële middelen als vliegwielen voor samenwerking (in het geval van Raadskring Rivierenland betrof dit budget beschikbaar gesteld door provincie en uit het programma 'Samen' uit de regiodeal Regio Rivierenland. Waardoor mensen in dienst genomen konden worden);
- Raden dienen ondersteunt te worden bij de coördinatie van planning, informatie en communicatie ten aanzien van samenwerkingsverbanden in de regio;
- Om als raden in een regio écht samen invloed te kunnen uitoefenen, moeten deze raden hier ook tijd en energie in willen steken.

RESULTAAT EN ONTWIKKELMOGELIJKHEDEN:

In de strijd om grip op verbonden partijen heeft regio Rivierenland met de Raadskring Regio Rivierenland een formule gevonden waardoor raden in staat zijn een kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Zij kunnen krachtiger in de regio en lokaal in hun eigen gemeenten optreden. De raden zijn dan ook in staat gebleken om met o.a. moties, amendementen en zienswijzen invloed uit te oefenen. De grootste uitdaging is het behouden van krachtige werkwijze raden in regio nu het initiatief Raadskring is overgedragen aan griffiers in de regio. Een vierde bestuurslaag ligt op de loer. De griffiers zijn in staat om regionale samenwerking te regisseren en coördineren. Men moet echter wel waakzaam zijn voor de creatie van een extra bestuurslaag. Zeker in het licht van de wetwijziging Wgr die actieve informatieplicht verplicht maar waarmee raden nog niet daadwerkelijk een actieve kaderstellende en controlerende rol (kunnen) vervullen.

3.3.2 Samen Werken voor Drenthe door Griffierskring Drenthe: Gezamenlijkheid & Experimenten

WAT:

Door de griffiers in de provincie Drenthe wordt gewerkt aan de versterking van de invloed van het openbaar bestuur op Gemeenschappelijke Regelingen (GR'en). In de notitie 'Samen Werken voor Drenthe – Drenthe brede afspraken voor Drentse gemeenschappelijke regelingen, gemeenteraden en colleges' (2021) staan collectieve afspraken over een strakke en overzichtelijke werkwijze en rolverdeling rond de gemeenteschappelijke regelingen in de provincie Drenthe. Met name ten aanzien van de procedure, vorm, inhoud en financiële spelregels van de planning- en control-cyclus.

Hieronder een beknopt overzicht van de afspraken:

- Eenduidige procedure in Drenthe voor P&C-cyclus van GR'en:
 - Invoeren Voorjaarsoverleggen (in plaats van Kaderbrief);
 - Invoeren Intergemeentelijke Deelnemersoverleggen;
 - Vervroegen aanleverdatum ontwerpbegroting naar 15 april;
 - Schrappen kaderbrieven;
 - Invoeren Verantwoordingsgesprekken;
 - Invoeren uiterlijke data voor behandeling ontwerpbegrotingen in raden.

- Eenduidige vorm voor ontwerpbegrotingen voor heel Drenthe:
 - Invoeren Drentse oplegger GR'en voor ontwerpbegrotingen.
- Meer duidelijkheid over de financiële kaders voor GR'en:
 - Invoeren financiële spelregels Drentse GR'en.

WAAROM:

Drentse griffiers – verenigd in de griffierskring Drenthe en vertegenwoordigd in de werkgroep Grip op GR'en (GRIP) – namen in 2018 het initiatief om het door raads- en collegeleden ervaren gebrek aan invloed op GR'en aan te pakken. Door het onderbrengen van gemeentelijke taken bij GR'en kwam de gemeente(raad) namelijk op afstand te staan en werd er minder ruimte ervaren om (politieke) invloed uit te oefenen op de uitvoering van deze taken. Ondanks acties in de regio in de jaren ervoor om deze invloed te verbeteren knelde anno 2018 de P&C cyclus regelmatig en was er behoefte aan een uniform proces.

HOE:

De notitie 'Samen Werken voor Drenthe' fungeert als aanjager voor de samenwerking ten aanzien van verbonden partijen in Drenthe. De afspraken zijn het resultaat van een traject waarin door de werkgroep GRIP werd gekeken naar wat er al gebeurde in de regio en welke wensen er bij betrokkenen leven. Tegelijkertijd vormt de notitie de basis voor een gesprek over én de ontwikkeling van een werkwijze GR'en waarbij de kloof tussen GR en raad wordt overbrugd en de sturing van de raad wordt vergroot. De afspraken in de notitie – die door alle gemeenten in de provincie Drenthe zijn omarmd – zijn niet verplicht, al wordt ervan uitgegaan dat gemeenten(raden) zich hieraan houden. Dit omdat het voor alle betrokken partijen van belang is om een goede werkwijze rond GR'en te hebben. De afspraken die een vrijwillig en laagdrempelig karakter hebben, dienen als katalysator voor samenwerking in de regio ten aanzien van GR'en. De werkgroep GRIP heeft voorgesteld na twee jaar het initiatief te evalueren en dan te kijken of en hoe afspraken in GR'en kunnen worden vastgelegd.

Omdat de notitie geen dwingende afspraken bevat over hoe je het als gemeente zou moeten doen, geeft iedere gemeente – na een rommelige coronaperiode – op eigen wijze invulling aan de afspraken. In lijn met notitie worden zaken gezamenlijk opgepakt: zoals het delen en samen indienen van zienswijzen, het samen voorbereiden van brieven en stukken ten aanzien van GR'en (bijvoorbeeld ten aanzien van Nota Verbonden Partijen en wijzigingen Wgr) en het organiseren van zomermarkten waarin GR'en zich presenteren aan raden. Omdat het praktisch vrijwel onmogelijk is om alle raadsleden structureel bij elkaar te laten komen, zijn er drie sub regio's in de Drenthe ontstaan waarin intergemeentelijk wordt samengewerkt.

Een aantal randvoorwaarden is cruciaal voor het effectief oppakken van de afspraken over een uniform en eenduidig P&C proces zoals omschreven in de notitie 'Samen Werken voor Drenthe'. En daarmee de ontwikkeling van krachtige raden ten aanzien van GR'en in de regio Drenthe, namelijk:

- Stimulering ontwikkelproces met ruimte voor het balanceren tussen experimenteren en formaliseren van afspraken:
 - Aanwezigheid risicoprofielen van GR'en daarmee goed inzicht in rol raad en waarop wel/niet in te spannen;
 - Tijdige en gerichte informatievoorziening (omwille volle raadsagenda en behoefte om in vroegtijdig stadium proces als raad kaders te kunnen meegeven).
- Krachtige griffiers in regio die:
 - Binnen de grenzen van wat mogelijk is verbinding tussen raden faciliteren;
 - In contact treden met GR'en om toe te zien op juiste inkleuring samen uitgelijnde P&C procedure (inhoud, vorm, procedure en timing);
 - Raadsleden zo goed mogelijk in positie brengen om op het juiste moment en het juiste niveau te kunnen sturen, controleren en vragen te stellen (bijvoorbeeld door factsheet met voorbeeldvragen voor raad).
- Massa – ofwel bundeling krachten gemeenten(raden) – om invloed uit te kunnen oefenen.

RESULTAAT EN ONTWIKKELMOGELIJKHEDEN:

De vaststelling van de notitie 'Samen Werken voor Drenthe' markeert een belangrijk punt in de ontwikkeling van de samenwerking op het gebied van GR'en in de regio Drenthe. Een regio waarin voor het verschijnen van de notitie werd samengewerkt én waar na het verschijnen van notitie gewerkt wordt aan een uniform P&C proces en het organiseren van verbinding tussen raden in de regio. Hoewel betrokken gemeenten nog bezig zijn met het inkleuren van de gemaakte afspraken in hun gemeente, wordt de ingezette ontwikkeling

als positief beoordeeld. Of raden met aanscherpingen in de P&C cyclus met oog voor uniformiteit, vroegtijdige communicatie en onderlinge afstemming nu daadwerkelijk meer grip hebben is de vraag. Zeker gezien de tijdsdruk waar raadsleden mee te maken hebben, de aard van een GR die zich niet altijd leent voor invloed van de raad (denk aan collegeregelingen) en de inspanning die afstemming met andere raden(leden) vraagt. Activiteiten en verzoeken van gemeenten om lokaal kleur te geven aan de afspraken maken een ontwikkelrichting inzichtelijk waarin meer verbinding ontstaat en raden meer in positie komen om invloed uit te oefenen. En worden dus niet gezien als een nieuwe lappendeken aan instrumenten om meer grip te krijgen.

De grootste uitdaging voor de toekomst is gelegen in het verder door ontwikkelen van een werkwijze GR'en die past bij de regio en aansluit bij wens colleges en raden om invloed uit te kunnen oefenen. Dit vraagt om het versterken van verbinding in de regio en per gemeenteraad keuzes waarop te sturen en controleren.

3.3.3 Raadscommissie verbonden partijen gemeente Houten: Liefde & Aandacht

WAT:

Concreet is er in de gemeente Houten voor gekozen om te werken met een raadscommissie verbonden partijen. Een apolitieke commissie die bestaat uit vier tot zes personen. Per fractie mag één raadslid of burgerleden zitting hebben in de raadscommissie. Het is een commissie waarin een breed palet aan kleuren is vertegenwoordigd: coalitie en oppositie, lokale en landelijke partijen en leeftijd. De bijeenkomsten van de raadscommissie worden voorgezeten door een technisch voorzitter. De raadscommissie verbonden partijen heeft als taak om als vooruitgeschoven post verbonden partijen nader te volgen.

WAAROM:

In 2006 werd naar aanleiding van rekenkamer onderzoek een aantal besluiten genomen die ten grondslag liggen de raadscommissie verbonden partijen, namelijk: om een aantal raadsleden aan te wijzen die met liefde en aandacht naar (stukken) verbonden partijen zouden kijken. Dit gevoed door het besluit om raad niet te vermoeien met onnodig (dubbel) werk. Tijdens een evaluatie (2016) van dit 'accounthouderschap' werd duidelijk dat dit als positief werd ervaren door betrokken partijen.

HOE:

De leden van de raadscommissie verbonden partijen volgen met liefde en aandacht de verbonden partijen van de gemeente Houten. Zij lezen stukken, leggen hun oor te luister, stellen vragen daar waar nodig en bereiden adviezen/ amendementen voor die via de raadscommissie naar de raad worden doorgeleid. Wanneer dit kleine besluiten betreft, wordt datgene wat raadscommissie verbonden partijen heeft voorbereid voortvarend aan de raad ter besluitvorming voorgelegd. Echter wanneer het grotere thema's betreft wordt dit ter bespreking geagendeerd voor raad. Als gevolg van deze werkwijze komt het voor dat de gemeenteraad van Houten zienswijzen indient ten aanzien van verbonden partijen. De raad kan leunen op de actieve raadscommissie verbonden partijen.

Een aantal randvoorwaarden is cruciaal voor een goed functionerende raadscommissie verbonden partijen en een raad die in positie is ten aanzien van verbonden partijen, namelijk:

- Krachtige raad(scommissie verbonden partijen):
 - Een constructieve raad die met tijd, aandacht en interesse naar verbonden partijen wil kijken;

- Betrokken raadsleden die bereid zijn om elkaar dingen apolitiek te gunnen;
- Vertrouwen van de raad in raadscommissie doordat raadsleden het gevoel hebben dat iemand van de raad goed – en apolitiek in het algemeen belang – naar stukken kijkt;
- Een raad die op het juiste niveau vragen stelt over verbonden partijen;
- Borgen continuïteit aandacht voor verbonden partijen in raad door te werken met vervangende/ meelopende leden raadscommissie verbonden partijen.
- Krachtige griffie:
 - Die met tijd en aandacht tijdig voor de gemeenteraad Houten de agenda van afzonderlijke verbonden partijen strak uitlijnt en toeziet op de uitvoering daarvan;
 - Als aanjager van enthousiasme voor verbonden partijen en betrokkenheid bij raadscommissie verbonden partijen;
 - Als coördinator en aanjager van compacte en tijdige informatiestroom (documenten) verbonden partijen;
 - Die raadsleden stimuleert op het juiste abstractieniveau vragen te laten stellen;
 - Die verbinding opzoek met collega (griffiers en raden) in de regio ten aanzien van verbonden partijen.
- Krachtig bestuur:
 - Stevige bestuurders gemeente Houten in bestuur verbonden partijen: met oog voor belangen gemeente Houten en algemene belang. Een bestuur dat het lef heeft met vuist op tafel te slaan gesteund door raad.
- Krachtige ondersteuning door stabiel ambtelijk apparaat met kennis van zaken (en bij voorkeur met weinig verloop).

RESULTAAT EN ONTWIKKELMOGELIJKHEDEN:

Het Houtense model met een raadscommissie verbonden partijen wordt als positief beoordeeld. Doordat er liefde en aandacht is voor verbonden en partijen van de raadscommissie verbonden partijen, een vertrouwensbasis in raad en strakke sturende en aanjagende rol van de griffie, is de raad in Houten in staat om een kaderstellende en controlerende rol te vervullen ten aanzien van verbonden partijen. De grootste uitdaging voor de toekomst is gelegen in het vasthouden en koesteren van de werkwijze die de raad in gemeente Houten heeft ontwikkeld met de raadscommissie verbonden partijen. Om echt impact te kunnen maken als raad ten aanzien van verbonden partijen is het daarnaast van belang om de verbinding in de regio te versterken. Als raad ben je “zo krachtig als het collectief van raden”. Die verbinding is er wel met andere gemeente(raden) maar die verbinding kan nog wel aan kracht winnen.

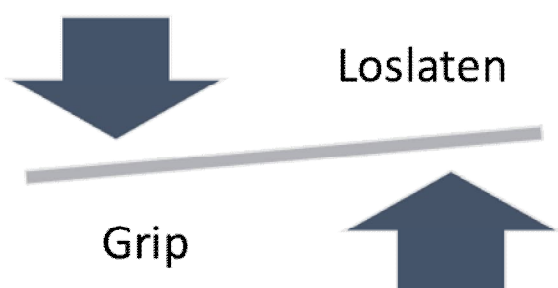
3.4 Mogelijkheden om grip te vergroten

Gemeente(raad) Leusden zoekende in balans tussen grip en loslaten

Dit onderzoek laat zien dat er in algemene zin tevredenheid bestaat over het samenspel tussen de gemeente Leusden en (de drie onderzochte) verbonden partijen, vooral bij het college, de ambtelijke organisatie en de verbonden partijen. Op basis van het groepsgesprek met raadsleden, waar drie ‘raadsrapporteurs’ aan deelnamen, kunnen we geen conclusies trekken over het oordeel van een meerderheid van raadsleden. De drie onderzochte verbonden partijen zitten in rustig vaarwater doordat zij invulling geven aan vastgesteld beleid, de samenwerking open en constructief verloopt, de informatievoorziening conform regionale

afspraken is én het gemeentebestuur invloed kan uitoefenen op deze verbonden partijen passend bij eigen rol. Tegelijkertijd ervaren de raadsleden die in het onderzoek betrokken waren anno 2022/2023 afstand ten aanzien van de verbonden partijen en bestaat behoefte aan meer grip.

Door het op afstand plaatsen van taken bij derden door het uit handen geven van de uitvoering van beleid (en soms de bepaling van dit beleid), geven gemeenten(raden) niet alle zeggenschap uit handen maar kunnen ze grip verliezen ondanks de behoefte aan het behoudt van regie. Doordat er minder ruimte is om aan de voorkant te sturen, doordat het voor het college moeilijk is om de uitvoering van taken te beheersen, doordat de wijze van verantwoorden door verbonden partijen niet aansluit bij de verwachtingen van gemeente(raad) én doordat de raad daardoor de verbonden partij ook niet goed kan controleren. Om regie te kunnen houden over taken die op afstand zijn gezet passend bij samenwerking, moet een duidelijke keuze worden gemaakt ten aanzien van de balans grip houden en loslaten van verbonden partijen voordat dit wordt ingeregeld.



Figuur 1. Balanceren tussen grip en loslaten verbonden partijen

Binnen de gemeente Leusden wordt in samenwerking met verbonden partijen, gemeente(raden), de provincie en andere deelnemende partijen aan verbonden partijen, op diverse manieren vormgegeven aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad ten aanzien van verbonden partijen. Samen met andere gemeente(raden) door aandacht voor informatievoorziening vroegtijdig in het politiek bestuurlijke proces (conform afspraak in het regionaal Manifest ten aanzien van verantwoording verbonden partijen). En binnen de gemeente Leusden met de keuze voor het werken met raadsrapporteurs waarvoor veel belangstelling is binnen de raad. De raad kan gebruik maken van een wettelijk kaderstellend en controlerend instrumentarium (zie paragraaf 2.5 en bijlage 5). Maar ondanks dit instrumentarium en inspanningen om de raad krachtig te positioneren ten opzichte van verbonden partijen, is de raad anno 2022/2023 zoekende naar een passende rolinvulling en bestaat het beeld bij raadsleden dat de raad in beperkte mate sturing kan geven aan deze verbonden partijen. Dit terwijl sturing vooraf een belangrijk uitgangspunt binnen de Nota Verbonden Partijen is en aan de basis ligt van de werkwijze raadsrapporteurs. Dit onderzoek laat zien dat de raad een (wettelijk en lokaal vormgegeven) instrumentarium voorhanden heeft om te sturen en te controleren, maar nog niet weet hoe dit instrumentarium ingezet kan worden. De raad is anno 2022/2023 vooral aan zet op de momenten dat in de reguliere P&C cyclus begrotingen en jaarstukken voorbij komen. Denk hierbij aan het gebruik van de volgende controlerende instrumenten:

- verantwoordingsplicht;
- actieve informatieplicht;
- verantwoordingsplicht lid AB;
- paragraaf verbonden partijen jaarrekening.

Daarnaast zet de raad de volgende kaderstellende instrumenten in om beleid en financiële kaders vast te stellen:

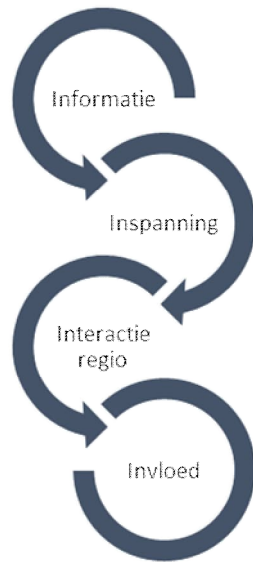
- verordenende bevoegdheid;
- initiatiefrecht.

De inzet van andere instrumenten – zoals het indienen van zienswijze – waarbij de raad actief aan de voorkant invloed uitoefent, is schaars.

Balanceren tussen grip en loslaten vraagt om aandacht voor vier I's

De roep om meer grip door raden is er één die in veel Nederlandse gemeenten te horen is: omdat de informatievoorziening niet afdoende en/of conform afspraak is (Informatie), de bereidheid en/of mogelijkheid om als raadsleden tijd te besteden aan een verbonden partij beperkt is (Inspanning) óf doordat terughoudend wordt omgegaan met het inzetten van wettelijke en lokaal bepaalde kaderstellende en controlerende instrumenten (Invloed). Dit al dan niet als gevolg van het gebrek aan vertrouwen in verbonden partijen en/of het college dat toeziet op het functioneren van verbonden partijen. Óf juist het ontbreken van een kritisch-constructieve opstelling van de gemeente(raad) ten op zichte van verbonden partijen. Het balanceren tussen grip en loslaten van verbonden partijen vraagt juist om aandacht van raden voor de vier I's: Informatie, Inspanning, Interactie en Invloed. Het is de uitdaging voor elke raad om in samenspraak met het college, de ambtelijke organisatie, verbonden partijen en andere samenwerkingspartners, te bepalen hoe invulling te geven aan de vier I's ten aanzien van verbonden partijen:

- Informatie: Kies je als raad voor het ontvangen van maatwerk-informatie op hoofdlijnen of informatie op detailniveau? Hieronder valt ook de keuze voor het type te ontvangen informatie (beleid versus organisatie) en het moment waarop deze informatie wordt verwacht;
- Inspanning: Kies je als raad ervoor om veel of weinig tijd te besteden aan een verbonden partij?;
- Interactie in regio: Kies je als raad ervoor om zelfstandig te opereren richting verbonden partijen? Of kies je ervoor om samen met andere democratisch gekozen organen (zoals raden van gemeenten in regio) op te trekken en krachten te bundelen?
- Invloed: Kies je als raad ervoor om instrumenten in te zetten waarmee je veel sturing kunt geven aan een verbonden partij (bijvoorbeeld door het indienen van zienswijzen) of kies je er als raad ervoor terughoudend te zijn? (zie bijlage 5 voor overzicht van instrumenten raad).



Figuur 2. De vier I's van balanceren tussen grip en loslaten t.a.v. verbonden partijen

De vier I's sluiten in de gemeente Leusden niet op elkaar aan

Uit dit onderzoek blijkt dat in de gemeente Leusden veel aandacht is voor *Informatie* en *Inspanning*. Er wordt op succesvolle wijze invulling gegeven aan regionale afspraken over informatievoorziening en er is veel animo voor het raadsrapporteurschap. Tegelijkertijd zijn de raad(srapporteurs) zoekende naar een passende rol. Volgens raadsleden vertaalt de aandacht voor *Informatie* en *Inspanning* zich beperkt in daadwerkelijke *Invloed*. Het helpt daarbij niet dat er beperkt sprake is van *Interactie in de regio* van de gemeente(raad) ten aanzien van verbonden partijen. En het helpt ook niet dat de gemeente steeds meer afhankelijk is van andere (deelnemende) partijen. Ook bestaat het beeld dat door de schaalgrootte van de gemeente Leusden, die kleiner is dan sommige andere spelers in de regio, het moeilijk is om invloed uit te oefenen. Vanuit de gemeente Leusden zijn pogingen ondernomen om de regionale samenwerking (van raden en de provincie) ten aanzien van verbonden partijen een impuls te geven, maar uitsluitend de afspraken ten aanzien van de informatievoorziening zijn succesvol geweest. Kortom, de I's sluiten niet op elkaar aan.

Waarom sluiten de 4 I's niet op elkaar aan?

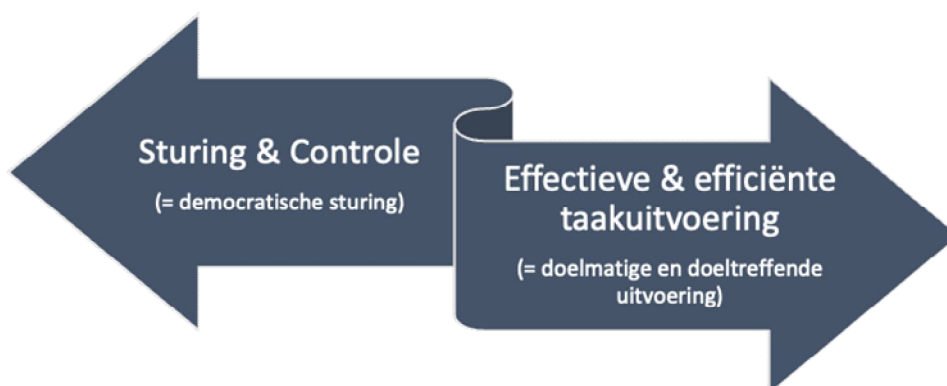
Het gebrek aan aansluiting tussen de vier I's roept enkele vragen op: In hoeverre worden de vier I's goed ingevuld ervan uitgaande dat de raad meer grip wil? Volstaat de informatievoorziening richting de raad én de inspanning die geleverd wordt door raadsleden om kaders te kunnen stellen ten aanzien van verbonden partijen en deze te controleren? Is er voldoende kennis in huis over het kaderstellend en controlerend instrumentarium van de raad ten aanzien van verbonden partijen en heeft men de vaardigheid om dit in te zetten en daarmee invloed uit te oefenen? Worden raadsleden voldoende gefaciliteerd in het opzoeken van samenwerking met gemeenteraden in de regio ten aanzien van verbonden partijen? Óf zit er een plafond aan datgene wat raadsleden kunnen en willen bewerkstelligen in de tijd die zij hebben voor al hun raadstaken? Hebben raadsleden gewoonweg geen ruimte voor een zeer actieve rol ten aanzien van verbonden partijen? Loopt de raad tegen de grenzen van regionale samenwerking aan waarbij bestuurlijke afwegingen en uitvoering per definitie plaatsvinden op een andere plek dan waar raadsleden actief zijn?

Overwegingen zoektocht passende invulling vier I's binnen de gemeente Leusden

In de zoektocht naar een passende invulling van de rol van de raad die behoefte heeft aan meer grip op verbonden partijen, ligt het voor de hand om in te zetten op meer informatie en het creëren van meer ruimte voor de training van raadsleden zodat zij goed in positie komen. Maar dit onderzoek laat juist zien dat meer informatie niet de oplossing is: het gaat veel meer over het soort informatie en de timing van deze informatie door college en verbonden partijen waardoor een raadslid goed in positie is. Het uitoefenen van meer invloed vraagt naast sterke informatievoorziening om een gerichte inspanning van de raad: al dan niet samen met andere gemeenteraden. Dit onderzoek maakt inzichtelijk dat er voor de huidige nieuwe raad nog ontwikkelmogelijkheden zijn wat betreft de kennis over verbonden partijen, de vaardigheid om als raad(srapporteur) actief te bewegen ten opzichte van deze partijen én het geven van prioriteit aan samenwerking in de regio ten aanzien van verbonden partijen om impact te kunnen maken. Deze samenwerking vraagt om afstemming en in het bijzonder om actoren (zoals provincies) die willen optreden als aanjagers van deze samenwerking en daarbij een krachtige regierol kunnen vervullen. Tegelijkertijd zitten er ook grenzen aan de inspanning die de raad kan verrichten in termen van tijd, capaciteit en energie. Dit vraagt om een realistische blik op de rol van de raad ten aanzien van verbonden partijen kijkend naar het totale takenpakket van de raad.

Voor elke 'I' geldt dat er geen goede of foute keuze is, zolang er per verbonden partij maar door de raad een keuze wordt gemaakt ten aanzien van de vier I's. Het is aan de raad om die keuze te maken in samenspraak met het college, de ambtelijke organisatie, de verbonden partijen en eventuele andere samenwerkingspartners: in algemene zin voor alle verbonden partijen én per verbonden partij. Maatwerk is cruciaal omdat er grote verschillen zijn tussen de verbonden partijen en de daaraan gekoppelde bestuurlijke en financiële risico's die de gemeente loopt. Bij het maken van de keuze moet worden gekeken of de combinatie van de vier I's in de praktijk werkt en de I's niet met elkaar botsen.

Welke keuze ook wordt gemaakt, de inzet van instrumenten ter vergroting van grip moet worden afgewogen tegen de effectiviteit en efficiency van de taakuitvoering door de verbonden partij. De verhoogde grip moet er niet toe leiden dat de effectieve en efficiënte taakuitvoering door de verbonden partij onder druk komt te staan. En te weinig sturing moet niet zorgen voor minder scherpte op effectieve en efficiënte taakuitvoering.



Figuur 3. Balans democratische sturing versus doelmatige en doeltreffende taakuitvoering

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De centrale vraag in het onderzoek is: *“Hoe zijn sturing, beheersing, controle en verantwoording ten aanzien van verbonden partijen georganiseerd en wat is de uitwerking hiervan in de praktijk op de grip van het gemeentebestuur (college en raad) Leusden op verbonden partijen? En wat zijn ontwikkelmogelijkheden voor de toekomst?”*. De Rekenkamer Vallei en Veluwerand concludeert dat college en raad meer grip ervaren op verbonden partijen sinds de vaststelling van de Nota Verbonden Partijen (2013), het rapport ‘Regionale samenwerking’ (2013) en het doorwerkingsonderzoek (2017) van de RKC V&V. De regionale afspraken over informatievoorziening en de lokale keuze om te werken met raadsrapporteurs hebben een impuls gegeven aan de grip op verbonden partijen. Met name in de ogen van het college, de ambtelijke organisatie én de drie in dit onderzoek onderzochte verbonden partijen.

De gemeente en de verbonden partijen kijken positief naar de rol van de raad ten opzichte van verbonden partijen in de afgelopen raadsperiode. Toch zoekt de nieuwe raad, die in 2022 geïnstalleerd is, zelf naar een passende invulling van deze kaderstellende en controlerende rol. Een rol waarbij de raad (en raadsrapporteurs als vooruitgeschoven post van de raad) nu en in de toekomst meer grip ervaart op verbonden partijen. Raadsrapporteurs volgen namens de hele raad de (financiële en inhoudelijke) ontwikkelingen bij de verbonden partij nauwgezet en informeren de gemeenteraad hierover zonder politieke voorkeur. Zij staan in verbinding met wethouders, ambtenaren en verbonden partijen.

Hieronder puntsgewijs een overzicht van de conclusies van het onderzoek. Daarbij wordt expliciet stilgestaan bij de rollen van én het samenspel tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie ten aanzien van verbonden partijen.

1. Een aantal factoren uit de Leusdense werkwijze leiden tot meer grip op verbonden partijen. Dit zijn met name de raadsrapporteurs, directe lijnen tussen gemeente en verbonden partijen én regionale samenwerking op het gebied van informatievoorziening.

Hoewel deze werkwijze leidt tot meer grip, laat dit onderzoek ook zien dat deze werkwijze kwetsbaar is. De samenwerking tussen gemeente en verbonden partijen is afhankelijk van personen, er ontbreekt een structurele inbedding van coördinatie verbonden partijen en er wordt weinig prioriteit gegeven aan regionaal denken en werken door raadsleden/rapporteurs. Er liggen kansen om krachtige aspecten van het samenspel tussen gemeente (bestuurlijk en ambtelijk) en verbonden partijen te koesteren én te blijven investeren in een krachtige raad, college, ambtelijke organisatie en griffie ten aanzien van verbonden partijen. Dit met oog voor een regionaal samenspel waarbij college en raad regionaal samenwerken met partijen die ook deelnemen aan verbonden partijen. Goed samenspel vraagt van de raadsrapporteurs, de raad, het college en de ambtelijke organisatie om een permanente inspanning. Het is hard werken om sturing, beheersing, controle en verantwoording op orde te houden over de volle breedte van verbonden partijen.

2. De ‘Nota Verbonden Partijen’ is niet meer actueel en geeft weinig richting voor maatwerk

De Nota Verbonden Partijen van de gemeente Leusden dateert van 2013. Een actualisatie van deze nota in het licht van de meest recente wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in 2022, staat op de planning met dit rapport als input. Vooralsnog zijn wetswijzigingen ten aanzien van grip op verbonden partijen niet verwerkt sinds 2013. Ook is de nota en de daarin verwerkte uitgangspunten en werkwijze verbonden partijen, niet geactualiseerd naar aanleiding van de rapporten en memo’s die zijn geschreven binnen de gemeente Leusden (zoals werkwijze raadsrapporteurs) én in de regio (Manifest verbonden

partijen). In de Nota Verbonden Partijen ontbreekt een actuele visie op de sturing en controle van verbonden partijen én een heldere beschrijving van de werkwijze verbonden partijen zoals die nu wordt gehanteerd. Een toekomstbestendige Nota Verbonden Partijen ontbreekt waarin ontwikkelkansen zijn verwerkt en krachtige aspecten van de huidige werkwijze worden gekoesterd én die bovendien aansluit bij het huidige bestuur. De huidige nota geeft weinig richting voor maatwerk ten aanzien van verschillende verbonden partijen terwijl ambtenaren hier in de praktijk wel oog voor hebben.

3. De raad zoekt naar passende invulling van de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van verbonden partijen

De in 2022 nieuw geïnstalleerde raad is anno 2022/2023 zoekende naar een passende rolinvulling ten aanzien van verbonden partijen. Het is niet voor alle raadsleden duidelijk wat een raadsrapporteur moet doen, laat staan dat zij op een actieve wijze gericht invulling geven aan hun rol. Dit terwijl in de vorige raadsperiode positieve ervaringen door college, ambtelijke organisatie, verbonden partijen en raadsleden zijn opgedaan met samenspel tussen de raad en verbonden partijen in algemene zin en het raadsrapporteurschap in het bijzonder. Raadsleden hebben anno 2022/2023 behoefte aan meer sturing op verbonden partijen: aan meer grip. De raad heeft diverse instrumenten voorhanden om kaders te stellen en te controleren, maar er worden weinig instrumenten ingezet door de raad om (vooraf) te sturen op verbonden partijen (zie bijlage 5 voor een overzicht van het kaderstellende en controlerende instrumentarium van de raad per type verbonden partij en beschrijving van de toepassing van deze instrumenten in Leusden in paragraaf 2.5). De raadsrapporteurs volgen enkele verbonden partijen op de voet, maar ze geven nog niet op een actieve wijze gericht invulling aan hun rol. De raad stuurt weinig actief vooraf: bijvoorbeeld door het indienen van zienswijzen. Dit terwijl in de Nota Verbonden Partijen is bepaald dat de raad inzet op "sturing vooraf". Door de timing van de informatievoorziening zou er weinig tijd zijn om kennis te nemen van de actualiteiten bij de verbonden partij en daarop actie te ondernemen als raad en/of samen met andere gemeenteraden uit de regio. De zoektocht naar een passende rol is voor een groot deel te verklaren doordat er anno 2022/2023 een raad met relatief veel nieuwe en onervaren leden actief is die wordt ingewerkt en raadsleden nog moeten groeien in hun rol ten aanzien van verbonden partijen. Een ervaren knelpunt daarbij is dat de nieuwe raadsleden kennis moeten nemen van veel nieuwe informatie en beperkt tijd beschikbaar hebben en gericht vrijmaken voor verbonden partijen. Bovendien is de griffie tijdelijk (door uitval personeel) niet op volle sterkte en kan mede hierdoor geen sterke impuls geven aan de betrokkenheid van de raad bij verbonden partijen.

4. Informatievoorziening conform afspraak, maar te weinig faciliterend ervaren

Het onderzoek laat zien dat de informatievoorziening over (en van) verbonden partijen conform afspraak is. Er wordt uitvoering gegeven aan regionaal gemaakte afspraken. Al wil dat niet zeggen dat de raad tevreden is over de informatie die hij ontvangt. Raadsleden zouden eerder informatie willen ontvangen over verbonden partijen om zo beter te kunnen sturen en controleren. Er ontstaat dan ruimte om als raad, eventueel met andere raden, hierover van gedachten te wisselen, in debat te gaan, hier iets van te vinden en daar waar nodig afspraken te maken binnen raad en/of regionaal (bijvoorbeeld door coalities te vormen). Ook het college ziet dat door de timing van informatievoorziening weinig ruimte overblijft voor dit politieke proces en coalitievorming in het bijzonder. De wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen medio 2022 zorgt ervoor dat ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen meer tijd in dit proces kan worden ingebouwd.

5. Het college, de ambtelijke organisatie en verbonden partijen zijn tevreden over het samenspel, maar de sturing en controle zijn tegelijkertijd ook kwetsbaar door gebrekkige coördinatie

Het samenspel tussen de gemeente en verbonden partijen wordt als positief ervaren. De informatievoorziening is conform regionale afspraken en het college kan invloed uitoefenen op de verbonden

partijen passend bij de aard van de verbonden partij (beleidsarm/rijk). De directe lijnen tussen de gemeente (ambtelijk en bestuurlijk) en de verbonden partij worden als prettig ervaren. De bestuurlijke portefeuillehouders worden goed in positie gebracht doordat veel ambtelijk wordt voorbereid en afgestemd met de verbonden partij. Op die manier is de bestuurlijk portefeuillehouder goed geïnformeerd en kan hij/zij de rol van opdrachtgever en eigenaar goed vervullen. De ambtelijke accounthouders spelen een cruciale rol in de informatievoorziening van de verbonden partij (via het college) richting de raad en andersom. Zij fungeren als tussenschakel tussen de raadsrapporteurs en de verbonden partijen: door de raad te informeren, adviseren en daar waar nodig vragen door te sturen naar de verbonden partijen. Ook de bestuurlijk portefeuillehouder informeert de raad over de afzonderlijke verbonden partijen.

Hoewel er veel kracht zit in de wijze waarop er ambtelijk en bestuurlijk invulling wordt gegeven aan de sturing en controle van verbonden partijen, is deze ook kwetsbaar (vooral ambtelijk) omdat deze afhankelijk is van de inzet en expertise van de individuele personen. Er vindt afstemming met collega's plaats (namelijk juridisch en financieel adviseurs) door accounthouders, maar zij stemmen weinig onderling af. Er is geen afstemmingsoverleg tussen accounthouders waar men van elkaar kan leren en er is anno 2023 geen coördinator verbonden partijen.

Kortom, het samenspel gaat goed, maar is op bepaalde punten voor verbetering vatbaar: meer onderlinge afstemming, aanstelling coördinator verbonden partijen (bestuurlijk en ambtelijk), organiseren vervanging én het koesteren en formaliseren van de werkwijze accounthouders. Zeker tegen de achtergrond van een groot personeelsverloop binnen de gemeente Leusden en een krappe arbeidsmarkt.

6. Regionale afspraken op het gebied van informatievoorziening zijn succesvol, maar een verdergaande samenwerking waarbij gemeenten en provincie en hun democratisch gekozen besturen hun krachten bundelen komt niet van de grond

Door zowel de raad als het college worden ontwikkelmogelijkheden gezien op het gebied van regionale samenwerking. De gemeente(raad) van Leusden heeft een stem in afzonderlijke verbonden partijen: direct via een vertegenwoordiger van het college in het AB (naar rato van inwoneraantal of volgens het one-man-one vote principe) én de raad indirect via deze vertegenwoordiger. Maar tegelijkertijd slaagt de gemeente(raad) er niet altijd in daadwerkelijk een stempel te drukken op het beleid en de uitvoering van verbonden partijen. Dit omdat de gemeente(raad) veelal niet de enige speler in de regio is en bovendien vaak niet de grootste speler. De gemeente(raad) van Leusden staat hierin niet alleen omdat er meer overheden in de regio actief zijn binnen verbonden partijen, namelijk: gemeenten en de Provincie en daarmee ook hun democratisch gekozen raden en Provinciale Staten.

Beeld is dat door krachten te bundelen relatief kleinere gemeenten beter in staat zijn invloed uit te oefenen. Er zijn diverse pogingen ondernomen om een regionale samenwerking vorm te geven waarbij krachten gebundeld worden, maar alleen de regionale afspraken over informatievoorziening zijn opgepakt. De praktijk laat zien dat gemeenteraden (of raadsrapporteurs) elkaar in zeer beperkte mate, en soms helemaal niet, opzoeken om gezamenlijk vraagstukken rond regionale verbonden partijen te bespreken en standpunten uit te wisselen

4.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komt de rekenkamer tot zes aanbevelingen aan de gemeenteraad.

1. Vraag het college om een actualisatie van de Nota Verbonden Partijen en evalueer deze elke bestuursperiode.

Ga als raad samen met het college, ambtenaren en eventueel verbonden partijen, aan de slag met de Nota Verbonden Partijen. Verzoek het college om de nota in 2023 op te stellen en stel deze vervolgens als raad vast. Bij de actualisatie van de nota dient oog te zijn voor nieuwe wetgeving (Wet gemeenschappelijke regelingen), een integrale beschrijving van de Leusdense werkwijze (in plaats van een werkwijze die in verschillende documenten is opgenomen) en ruimte voor maatwerk voor een diversiteit aan verbonden partijen. Bovenal dient een fundamentele keuze gemaakt te worden ten aanzien van de balans tussen grip en loslaten: hoe meer grip je als gemeente(raad) wilt, hoe meer inspanning, interactie in de regio en sterkere informatievoorziening dit vraagt. Bepaal de noodzaak tot 'grip' en de ruimte voor 'loslaten' van geval tot geval. Ga als raad op korte termijn in gesprek over de grip die je nodig acht, hoe je die wilt realiseren en of de inzet die daarmee gemoeid is realistisch is. Ga hierover ook het gesprek aan met het college. Evalueer daarnaast de werkwijze en onderliggende keuzes iedere vier jaar (bestuursperiode). Een Nota Verbonden Partijen vraagt immers constant aandacht en herijking. Een Nota Verbonden Partijen waarin een fundamentele keuze wordt gemaakt ten aanzien van de balans tussen grip en loslaten, blijft levend als deze regelmatig voor de raad en het college onderwerp van gesprek en reflectie is en kritisch beoordeeld wordt in het licht van de actualiteit.

2. Organiseer in samenspraak met het college en de griffie activiteiten om de kennis en vaardigheden van raadsleden en raadsrapporteurs ten aanzien van verbonden partijen te verbeteren en te stimuleren.

Een adequate invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad begint met inzicht in wat de eigen rol inhoudt en hoe die rol zich verhoudt tot de rol van verbonden partij en het college (en wat het verschil is tussen de rol van opdrachtgever en eigenaar). De rekenkamer adviseert om aan het begin van elke nieuwe raadsperiode informatie te delen over verbonden partijen, de gekozen werkwijzen van de raad(rapporteurs) uit de afgelopen periode, de benodigde vaardigheden voor de komende tijd én het wettelijk bepaalde kaderstellende en controlerende instrumentarium van de raad. Deze informatie draagt ertoe bij dat de nieuwe raad een standpunt kan bepalen over werkwijzen, kaderstelling en controle in de nieuwe periode. Het is immers geen sinecure om als raad een bestuurskrachtige positie in te nemen in het speelveld van verbonden partijen.

De griffie, in samenspel met de ambtelijke organisatie, heeft een cruciale rol in de training en advisering van de raad ten aanzien van verbonden partijen. Er liggen kansen voor de griffie om structureel te investeren in de kennis en vaardigheden van raadsleden (rapporteurs) ten aanzien van verbonden partijen; strakke regie te voeren op de informatievoorziening over verbonden partijen en de daaraan gekoppelde momenten waarop de raad in actie dient te komen (met behulp van jaarplanning); én het faciliteren van verbinding en afstemming met andere samenwerkingspartners ten aanzien van verbonden partijen.

3. Bepaal als raad per verbonden partij in samenspraak met het college en de verbonden partij hoe invulling te geven aan de balans grip – loslaten. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de vier I's Informatie, Inspanning, Interactie in regio en Invloed. Benut tevens de mogelijkheden die de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen biedt.

Verbonden partijen verschillen van elkaar. De raad dient per verbonden partij na te gaan hoeveel bestuurlijke aandacht nodig is vanuit de raad: hoeveel informatie is nodig, hoeveel tijd en energie moet de raad aan de

verbonden partij besteden, in hoeverre is regionale bestuurlijke afstemming nodig en welke invloed wil de raad uitoefenen (de vier "I's").

De rekenkamer adviseert om met behulp van de verschillende typen arrangementen in de Nota Verbonden Partijen een arrangement toe te wijzen aan alle verbonden partijen. Deze arrangementen bestaan uit een beschrijving van:

- de (bestuurlijke en financiële) risico's voor de gemeente;
- de rol van de gemeente (en het college);
- een kaderstellend en controlerend instrumentarium van de raad;
- de informatievoorziening van de verbonden partijen en het college richting de raad²⁸.

Vervolgens kan met behulp van deze arrangementen de gemeenteraad prioritering aanbrenge in welke verbonden partijen meer en minder gevolgd gaan worden. Bij het aanbrenge van onderscheid tussen de 14 verbonden partijen waarmee de gemeente Leusden op dit moment samenwerkt²⁹, ligt het voor de hand die partijen te volgen waarbij de bestuurlijke en/of financiële risico's voor de gemeente groot zijn en/of de maatschappelijke impact van de taken die een verbonden partij uitvoert groot is. Dit kunnen zowel partijen zijn die verantwoordelijk zijn voor beleid én uitvoering, als partijen die uitsluitend uitvoerende taken hebben, maar ook publiekrechtelijke of privaatrechtelijke partijen. Denk aan een VRU die de ruimte heeft om beleid vast te stellen waardoor gemeente(raden) inhoudelijk kijken naar dit beleid en hoe hier uitvoering aan wordt gegeven. Of juist een uitvoerende en privaatrechtelijke verbonden partij zoals Vitens, waarbij vraagstukken rondom de watervoorziening een grote impact hebben op inwoners en bedrijven in Leusden. Het is aan de raad om te bepalen hoe hij zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van een verbonden partij vormgeeft: en dus ook waarop en op welke wijze hij wil toezien op verbonden partijen binnen gegeven wettelijke en lokale kaders en de daarbij horende verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het college en de raad.

4. Bepaal per verbonden partij in samenspraak met het college en verbonden partij welke maatwerkafspraken nodig zijn. Leg deze afspraken vast in de gemeenschappelijke regeling.

Per gemeenschappelijke regeling dienen idealiter maatwerkafspraken gemaakt te worden over de mogelijkheden die de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt. Deze afspraken kunnen betrekking hebben op de tijdigheid van de informatievoorziening en/of aanvullende kaderstellende en controlerende instrumenten voor de raad. De rekenkamer adviseert om de eventuele wijzigingen in afspraken te verwerken in de formele stukken van elke gemeenschappelijke regeling.

²⁸ In gemeenten ook wel aangeduid als toezichtsarrangement.

²⁹ Gemeente Leusden kent verschillende vormen van verbonden partijen waaraan zij deelneemt: publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen. De publiekrechtelijke verbonden partijen zijn verbonden partijen die op grond van de (Wgr) tot stand zijn gebracht en waarop de Wgr van toepassing is, zoals bijvoorbeeld de GGDrU en AVU. Daarnaast kent de gemeente Leusden een aantal privaatrechtelijke verbonden partijen waarin zij als rechtspersoon actief is in het privaatrecht. In Leusden betreft dit stichtingen, verenigingen en vennootschappen (B.V. en N.V.). Niet de Wgr maar het Burgerlijk Wetboek (BW) speelt een belangrijke rol ten aanzien van B.V. 's, stichtingen en verenigingen. De meeste van de veertien verbonden partijen waarin de gemeente Leusden deelnemer is, is een verbonden partij die in feite een uitvoeringsorganisatie is die het door Leusden geformuleerde beleid uitvoert ('beleidsarme verbonden partij'). Er zijn echter ook (verplichte) verbonden partijen met een (verhoudingsgewijs) meer beleidsrijk karakter, waarvan de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) de meest duidelijke is (de GGD regio Utrecht (GGDrU) en de Regionale uitvoeringsdienst (RUD Utrecht) zijn niet helemaal beleidsrijk maar ook niet helemaal beleidsarm).

5. Geef het college de opdracht om te investeren in de coördinatie van sturing en controle van verbonden partijen, om kwetsbaarheden te voorkomen en te verminderen.

De rekenkamer adviseert de raad om het college de opdracht te geven om een gemeentebrede coördinatie van sturing en controle van verbonden partijen in te voeren, om kwetsbaarheden te voorkomen of verminderen. De ambtelijker organisatie is deskundig en adviseert adequaat. De samenwerking met de verbonden partijen is goed. Maar de huidige samenwerking is ook kwetsbaar, doordat het sterk afhankelijk is van personen en door het ontbreken van ambtelijke coördinatie. De rekenkamer adviseert om de continuïteit in de samenwerking te waarborgen door:

- de instelling van een functie coördinator verbonden partijen (ambtelijk). Hoewel iedere verbonden partij anders is en maatwerk vereist is, is het aan te bevelen dat er een coördinator wordt ingesteld die kan toezien op de samenhang (in het beleid) tussen de verschillende verbonden partijen en de kennisuitwisseling tussen betrokken ambtenaren ten aanzien van sturing en controle verbonden partijen;
- de instelling van een accounthoudersoverleg zodat zij van elkaar kunnen leren: mét oog voor de diversiteit aan verbonden partijen;

Niet alleen ambtelijk maar ook bestuurlijk dient te worden bepaald wie de bestuurlijke coördinatie sturing en controle van verbonden partijen voor zijn/haar rekening neemt (bijvoorbeeld bij de bestuurder die verantwoordelijk is voor de concern brede planning en control (wethouder Financiën)). Bij voorkeur aan het begin van een collegeperiode. Door helder te maken wie bestuurlijk verantwoordelijk is voor afzonderlijke verbonden partijen én voor de coördinatie van de sturing en controle van verbonden partijen, wordt ook bestuurlijk bijgedragen aan het verminderen van de kwetsbaarheid van de integrale sturing en controle verbonden partijen.

6. Neem het voortouw bij regionale samenwerking met andere raden. Zoals de raad eerder gedaan heeft bij het tot stand komen en vormgeven van het Regionaal Manifest in 2015, waarin afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening van verbonden partijen.

De gemeenteraad kan aan invloed winnen door krachten te bundelen in de regio. In 2015 werd het Regionaal Manifest op het gebied van informatievoorziening verbonden partijen vastgesteld en succesvol vormgegeven. Er liggen kansen om samen te sturen op vroegtijdige informatievoorziening waardoor raden individueel en gezamenlijk meer tijd hebben om met elkaar in gesprek te gaan, beelden te vormen en actie te ondernemen.

Daarnaast kunnen raden hun krachten bundelen door samen stappen te zetten ten aanzien van kaderstelling en controle, zoals het schrijven van zienswijzen en beoordelen van verantwoordingsstukken. Nu doet iedere gemeenteraad dit voor zich, maar door het samen te doen kan slim en efficiënt met tijd, capaciteit en middelen worden omgegaan ervan uitgaande dat gemeenten dezelfde belangen hebben. Er ontstaan kansen om in het bestuurlijke proces meer invloed uit te oefenen op het moment dat er coalities worden gevormd tussen verschillende raden en zienswijzen worden ingediend. Het bundelen van krachten is eerder moeilijk gebleken, omdat dit tijd en inspanning vraagt en belangen van gemeenten (of partijen binnen gemeenteraden) tegengesteld kunnen zijn. Maar het is juist deze samenwerking die op de lange termijn voor meer efficiëntie en impact kan zorgen. Daarom vraagt dit in eerste instantie om experimenteren in de regio: hierbij kan worden geput uit goede voorbeelden uit andere regio's .

5. Bestuurlijke reactie college Leusden en nawoord rekenkamer

5.1 Bestuurlijke reactie

Aanbeveling 1: Vraag het college om een actualisatie van de Nota Verbonden Partijen en evalueer deze elke bestuursperiode.

Bestuurlijke reactie college Leusden:

Wij onderschrijven de conclusie om de Nota Verbonden Partijen (en daarmee evt. het Regionaal Manifest) te actualiseren. Het Rekenkamerrapport laat zien dat werken aan de hand van bepaalde spelregels, zoals vastgelegd in de Nota Verbonden Partijen, een meerwaarde heeft voor de praktijk. De Nota dateert al weer van 2013. Reeds om die reden is het wenselijk de Nota 'tegen het licht te houden'. Wij vinden het een goede zaak dat voordat de Nota daadwerkelijk wordt geactualiseerd de raad eerst gezamenlijk bepaalt welke verwachtingen de raad heeft bij vooral de kaderstellende en controlerende rollen. Dit kan, zoals u zelf aangeeft, maatwerk zijn en daarom per verbonden partij verschillen. Nadat de raad verwachtingen/wensen duidelijker heeft kan het college (en de andere betrokkenen: raadsrapporteurs, accounthouders en verbonden partijen) in gesprek of die verwachtingen/wensen haalbaar zijn. We vinden het hierbij belangrijk te benoemen dat het samenwerken in een verbonden partij een regionale samenwerking is. Dit valt ook uit uw rapport op te maken: er is altijd het spanningsveld aanwezig tussen de (lokale) belangen per deelnemer en de gezamenlijke belangen in de verbonden partij. Het is daarom ons inziens belangrijk dat onze raad ook het gesprek met andere raden aangaat over de diverse rollen om een gedeeld beeld te krijgen binnen de diverse raden. Wanneer het gesprek tussen raad en college heeft plaatsgevonden, kan de Nota Verbonden Partijen worden geactualiseerd. Een geactualiseerde Nota Verbonden Partijen is in 2023 niet haalbaar.

Aanbeveling 2: Organiseer in samenspraak met het college en de griffie activiteiten om de kennis en vaardigheden van raadsleden en raadsrapporteurs ten aanzien van verbonden partijen te verbeteren en te stimuleren.

Bestuurlijke reactie college Leusden:

Uit uw rapport valt op te maken dat de raad zoekende is in de balans tussen grip en loslaten. Het onderzoek laat verder zien dat er in algemene zin tevredenheid bestaat over het samenspel tussen de gemeente Leusden en (de drie onderzochte) verbonden partijen, vooral bij het college, de ambtelijke organisatie en de verbonden partijen. Hierin kunnen wij ons goed vinden. De huidige werkwijze met raadsrapporteurs en ambtelijke accounthouders werkt in de praktijk en wensen wij graag voort te zetten.

Wij onderschrijven de conclusie dat een adequate invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad begint met inzicht in wat de eigen rol inhoudt en hoe die rol zich verhoudt tot de rol van verbonden partij en het college (en wat het verschil is tussen de rol van opdrachtgever en eigenaar). Het opdoen van kennis moet in dat geval aan het begin van elke nieuwe raadsperiode plaatsvinden zodat een nieuwe raad niet weer tegen hetzelfde aanloopt en mogelijk een achterstand ervaart in kennis en vaardigheden. Wanneer het opdoen van kennis en vaardigheden tijdig gebeurt verwachten wij dat de raad minder zoekende is in de balans tussen grip en loslaten.

Het opdoen van kennis kan worden uitbesteed aan een trainingsbureau en meegenomen worden bij het inwerkprogramma van een nieuwe raad. Hiervoor zal budget beschikbaar gesteld moeten worden. Kosten van een training worden geschat op € 10.000 excl. BTW per raadsperiode.

Ook activiteiten vanuit de Verbonden Partijen, zoals kennismaking en uitleg over de betreffende Verbonden Partij, doelen etc. moeten blijvend gestimuleerd worden.

Het opdoen van vaardigheden zal mogelijk gerealiseerd kunnen worden doordat raadsrapporteurs van de verschillende Verbonden Partijen kennis e.d. met elkaar te delen door op cruciale momenten een afstemmingsoverleg te hebben. Ook zouden raadsrapporteurs uit de vorige raadsperiode, zeker in de beginperiode van een nieuwe raadsperiode, als vraagbaak kunnen dienen voor nieuwe raadsrapporteurs.

Aanbeveling 3: Bepaal als raad per verbonden partij in samenspraak met het college en de verbonden partij hoe invulling te geven aan de balans grip – loslaten. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de vier I's Informatie, Inspanning, Interactie in regio en Invloed. Benut tevens de mogelijkheden die de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen biedt.

Bestuurlijke reactie college Leusden:

Wij zien aanbeveling 3 als een onderdeel van het actualisatietraject van aanbeveling 1.

Aanbeveling 4: Bepaal per verbonden partij in samenspraak met het college en verbonden partij welke maatwerkafspraken nodig zijn. Leg deze afspraken vast in de gemeenschappelijke regeling.

Bestuurlijke reactie college Leusden:

Aanbeveling 4 zien wij als een uitvloeisel van de voorgaande aanbevelingen 1 en 3. Zeker bij deze aanbeveling is het goed te benadrukken dat (de raad van) Leusden niet alleen handelt binnen een verbonden partij. We vinden het hierbij wederom belangrijk te benoemen dat het samenwerken in een verbonden partij een regionale samenwerking is en er meerdere belangen spelen. Voor het evt. wijzigen van afspraken en het vastleggen daarvan in formele stukken van elke gemeenschappelijke regeling zal de raad kunnen optrekken met de andere raden. Hiermee verwijzen we ook naar aanbeveling 6.

Aanbeveling 5: Geef het college de opdracht om te investeren in de coördinatie van sturing en controle van verbonden partijen, om kwetsbaarheden te voorkomen en te verminderen.

Bestuurlijke reactie college Leusden:

We onderschrijven aanbeveling 5. Graag gaan we eerst het gesprek met de raad aan over welke rol een coördinator kan/moet hebben. Wanneer duidelijkheid bestaat over de omvang van deze rol, kunnen we de meest gewenste wijze van inbedding in de organisatie beter beoordelen: is het noodzakelijk of gewenst hiervoor een nieuwe functie te creëren of kan deze rol worden ondergebracht in de bestaande organisatie.

Aanbeveling 6: Neem het voortouw bij regionale samenwerking met andere raden. Zoals de raad eerder gedaan heeft bij het tot stand komen en vormgeven van het Regionaal Manifest in 2015, waarin afspraken zijn gemaakt over de informatievoorziening van verbonden partijen.

Bestuurlijke reactie college Leusden:

Wij zien zeker meerwaarde wanneer raden hun krachten bundelen door samen stappen te zetten ten aanzien van kaderstelling en controle, zoals het schrijven van zienswijzen en beoordelen van verantwoordingsstukken. Er is dan een gedeeld beeld van de raden en dit kan het proces in een aantal gevallen zelfs 'soepeler' laten verlopen voor alle betrokkenen. Het zou mooi zijn wanneer de raad het voortouw neemt bij de regionale samenwerking met de andere raden, maar dan komt wel de vraag aan de orde van aanbeveling 3: hoeveel tijd, inspanning e.d. de raad wil steken in verbonden partijen. Wellicht zou een coördinator (één van de raadsrapporteurs) vanuit de raad samen met de griffie hierin één en ander kunnen betekenen.

5.2 Nawoord

In de bestuurlijke reactie van het college leest de Rekenkamer de bereidheid van het college om samen met de raad aan de slag te gaan om de grip op verbonden partijen te vergroten. De Rekenkamer adviseert het college om hierin het voortouw te nemen en de raad in eerste instantie volgend te laten zijn. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie heeft de Rekenkamer de indruk dat de aanbevelingen nog wat nader toegelicht moeten worden. De zes aanbevelingen zijn met elkaar verbonden, maar vragen ieder afzonderlijk aandacht. Elke aanbeveling heeft betrekking op een bepaald aspect dat belangrijk is bij de werkwijze ten aanzien van verbonden partijen. Hieronder een korte toelichting per aanbeveling.

Aanbeveling 1:

Ten aanzien van het actualiseren van de Nota Verbonden Partijen adviseert de Rekenkamer het college en de raad om samen te bepalen hoe om te gaan met de verschillende verbonden partijen. Daarbij ligt het voor de hand dat het college het initiatief neemt. Het is ook aan te raden om ideeën op te halen bij andere deelnemende gemeenten en de verbonden partijen zelf om het gesprek goed met elkaar te kunnen voeren. De Rekenkamer adviseert om hiermee zo snel mogelijk een start te maken, en in ieder geval een termijn met elkaar af te spreken wanneer een nieuwe Nota Verbonden Partijen vastgesteld kan worden.

Aanbeveling 2:

Binnen de gemeente Leusden is veel informatie en kennis en kunde over verbonden partijen aanwezig. De Rekenkamer verwacht dat de aanwezige expertise in de ambtelijke organisatie en bij verbonden partijen ingezet kan worden om de kennis en kunde van de raad te vergroten. Van belang is dat deze kennis met elkaar gedeeld wordt. Een extern trainingsbureau is dan mogelijk niet nodig. De rekenkamer adviseert in ieder geval om niet te wachten met het delen van kennis tot een volgende raadsperiode.

Daarnaast adviseert de Rekenkamer de raad en de griffie om na te gaan hoe raadsrapporteurs van de verschillende verbonden partijen kennis kunnen uitwisselen. Dit geldt ook voor het mobiliseren van oud-raadsrapporteurs als vraagbaak voor startende raadsrapporteurs.

Aanbeveling 3:

De balans 'grip – loslaten' aan de hand van de vier I's (Informatie, Inspanning, Interactie in regio en Invloed) is een activiteit die idealiter wordt uitgevoerd met de actualisatie van de Nota Verbonden Partijen. Maar ook tussentijds verdient dit aandacht, afhankelijk van actuele ontwikkelingen bij verbonden partijen en bestuurlijke behoeften bij de raad.

Aanbeveling 4:

Deze aanbeveling is in het bijzonder gericht op het wijzigen van gemeenschappelijke regelingen als gevolg van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen. Het is aan het college om toe te zien dat de GR'en tijdig – in samenspraak met deelnemende gemeente(raden) – aanpassingen hebben doorgevoerd in de gemeenschappelijke regeling.

Aanbeveling 5:

Aanbeveling 5 heeft betrekking op de gemeentelijke organisatie en is gericht aan het college. Het gaat om het vormgeven van de coördinatie van de sturing en controle van verbonden partijen binnen de gemeentelijke organisatie. Het college kan de raad hierover consulteren, maar de Rekenkamer ziet hierin met name een rol voor het college.

Aanbeveling 6:

De door het college aangereikte suggestie om te werken met een raadscoördinatorschap regionale samenwerking ziet de Rekenkamer als een mogelijkheid om samenwerking met andere gemeenteraden te bevorderen. De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad om samen met de griffie de haalbaarheid te onderzoeken. De raad dient daarbij een duidelijke keuze te maken welke rol hij wil vervullen in de regio.

Tot slot

In afstemming met de werkgroep financiële verantwoording zal de Rekenkamer over circa drie jaar nagaan hoe de aanbevelingen door raad en college zijn opgepakt.

Wij bedanken we het college van B&W, de ambtelijke organisatie en raadsleden die hebben meegewerkt aan het onderzoek.

Bijlage 1 Bronnenlijst

- Beleidsnota sturing en controle verbonden partijen (2013)
- Raadsvoorstel werkwijze gemeenschappelijke regelingen en verbonden partijen (30 mei 2013)
- Collegeadvies over Nota Sturing en controle verbonden partijen (23 juli 2013)
- Motie werkwijze gemeenschappelijke regelingen (10 juli 2014)
- Regionaal Manifest verbonden partijen (12 januari 2015)
- Rapport rekenkameronderzoek regionale samenwerking Leusden (oktober 2013)
- Doorwerking rekenkameronderzoek regionale samenwerking Leusden (13 april 2017)
- Evaluatie raadsperiode 2014-2018 (3 april 2018)
- Werkwijze raadsrapporteurs gemeente Leusden
- Verslagen raadsrapporteurs gemeente Leusden
- Uitkomst overleg provincie ten aanzien van regionale samenwerking verbonden partijen (7 juni 2017)
- Documenten reguliere P&C cyclus gemeente Leusden periode 2018-2022 (begroting en jaarstukken
- Per onderzochte verbonden partij de kerndocumenten samenwerkingsvorm, onderliggende contract én ontwerpen wijziging GR als gevolg van wijziging Wgr. En kadernota's, rapportages, verslagen en nieuwsbrieven verbonden partij (aan gemeente en raad) waar gerapporteerd wordt over doelen verbonden partijen en de realisatie ervan.
- Documentatie oude en nieuwe wetgeving (Wgr) en aanverwante bronnen wetgeving:
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
- Wet gemeenschappelijke regelingen (gewijzigd per 1 januari 2015)
- Wetsvoorstel Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen (Kamerstuk 35.513)
- Bossert, J. (2004): definitie good governance gevonden op <http://www.goodgovernance.nl/>
- Adviesrapport 'Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's' van Raad voor Openbaar Bestuur (2021).

Bijlage 2 Respondenten

- College gemeente Leusden (eind 2022)
- Gemeentesecretaris gemeente Leusden (medio 2022)
- Griffier gemeente Leusden
- Accounthouder VRU
- Directeur VRU
- Accounthouder AVU
- Directeur AVU
- Accounthouder GBLT
- Directeur GBLT
- Groepsgesprek raadsrapporteurs verbonden partijen gemeente Leusden
- Griffier gemeente Houten t.b.v. bespreking werkwijze raadscommissie verbonden partijen gemeente Houten
- Griffier gemeente Hoogeveen t.b.v. bespreking samenwerking door Griffierskring Drenthe
- Initiatiefnemer raadskring Regio Rivierenland/ ook raadslid t.b.v. bespreking raadskring Regio Rivierenland

Bijlage 3 Onderzoeksledraad

Deelvraag	Type vraag	Criteria	Thema's	Aspecten
<ul style="list-style-type: none"> Welke mogelijkheden biedt de recente wetgeving om de sturing op verbonden partijen te verbeteren? 	Onderzoeksvraag én adviesvraag	<ul style="list-style-type: none"> Het lokale beleid en formele werkwijze sturing, beheersing, controle en verantwoording (incl. informatievoorziening) t.a.v. verbonden partijen in Leusden zijn conform (aangepaste) wettelijke kaders. 	Wettelijke kaders (huidig en nieuw)	<ul style="list-style-type: none"> Sturen Beheersen Controle Verantwoorden
<ul style="list-style-type: none"> Wat is het beleid en de (formele) werkwijze van de gemeente Leusden ten aanzien van verbonden partijen, in het bijzonder in de oprichtingsfase, de uitvoeringsfase en de evaluatie/ heroverwegingsfase? 	Onderzoeksvraag	<ul style="list-style-type: none"> Binnen de gemeente Leusden zijn heldere algemene kaders voor sturing, beheersing, controle en verantwoording t.a.v. verbonden partijen aanwezig: <ul style="list-style-type: none"> Er zijn heldere afspraken gemaakt over het besluitvormingsproces (van oprichtingsfase tot uitvoeringsfase en evaluatie/ heroverwegingsfase) en de rol van college en raad t.a.v. verbonden partijen. Er zijn heldere keuzes gemaakt voor de thematiek waar de raad op controleert: organisatie verbonden partijen versus beleid verbonden partijen. Er zijn heldere afspraken gemaakt over verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden t.a.v. verbonden partijen tussen raad(rapporteurs), college en ambtelijke organisatie (o.a. onderscheid tussen sturing en controle verbonden partijen versus coördinatie van sturing en controle verbonden partijen). Afspraken en overeenkomsten over de sturing, beheersing, controle en verantwoording van afzonderlijke verbonden partijen zijn passend bij de doelen van deze partijen: <ul style="list-style-type: none"> Doelstellingen van de verbonden partijen zijn kwalitatief en kwantitatief voldoende expliciet (SMART) vastgesteld. Zowel de doelstelling van de gemeente Leusden ("What's in it for me?"), als de doelstelling van de samenwerkingsverbanden ("Waarom doen 	Formele kaders	<ul style="list-style-type: none"> Sturen Beheersen Controle Verantwoorden

		<p>we dit samen en waarom met deze partners?) zijn duidelijk geformuleerd.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De inrichting governance (juridische vorm en inrichting organisatiestructuur) van verbonden partijen past bij doelen verbonden partijen. • Tussen verbonden partijen en de gemeente Leusden (en eventuele overige participanten) zijn adequate afspraken gemaakt over de sturing, beheersing, controle en verantwoording t.a.v. verbonden partijen. <ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van een duidelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen verbonden partijen, ambtelijke én bestuurlijke organisatie. • Er is evenwicht tussen het financiële belang en de (bestuurlijke) zeggenschap van de gemeente in de verbonden partijen 		
<ul style="list-style-type: none"> • Hoe is het beleid en de werkwijze ten aanzien van verbonden partijen (zowel uit Nota Verbonden Partijen 2013 als Regionaal Manifest 2015) in de praktijk gebracht in de periode 2016-2021? • Op welke wijze houdt de gemeente bij de sturing en controle ten aanzien van verbonden partijen rekening met de verschillende vormen van verbonden partijen? • Hoe wordt het college geïnformeerd door de verbonden partijen en hoe wordt de raad geïnformeerd? Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening? 	Onderzoeksvragen	<p>Algemene criteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De feitelijke manier van sturen, beheersen, controle en verantwoording (incl. informatievoorziening) t.a.v. verbonden partijen in Leusden (zoals beschreven in Nota Verbonden Partijen én Regionaal Manifest) is conform lokale en (aangepaste) wettelijke kaders. • De gemeente houdt bij de sturing en controle t.a.v. verbonden partijen rekening met verschillende vormen van verbonden partijen. • Het contractmanagement van de verbonden partijen wordt georganiseerd en uitgevoerd passend bij doel van de samenwerking. <p>Specifieke normen vier cyclische activiteiten goed governance:</p> <p>Sturing:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De raad heeft zicht op verbonden partijen om ten minste te kunnen voldoen aan zijn kaderstellende rol. • De gemeenteraad heeft sturing gegeven aan de verbonden partijen door bepaling financiële en 	Feitelijke praktijk	<ul style="list-style-type: none"> • Sturen • Beheersen • Controle • Verantwoorden

<ul style="list-style-type: none"> • Wat is de rol van het college en de gemeenteraad bij de beleidsontwikkeling, sturing en controle van de verbonden partijen en hoe vervullen zij hun rol? • Hoe heeft de ambtelijke organisatie het contractmanagement/ accounthouderschap georganiseerd ten aanzien van verbonden partijen en hoe wordt het uitgevoerd? 		<p>inhoudelijke kaders en het meegeven van doelen en taken aan verbonden partijen (accent op sturing vooraf).</p> <p>Beheersing:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het college beheerst de inrichting en aansturing van verbonden partijen. • Het college en de ambtelijke organisatie van Leusden hebben zicht op de verbonden partijen. <p>Verantwoorden (en informatievoorziening):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verbonden partijen leggen (zoals afgesproken) adequate verantwoording af aan de gemeente Leusden (college) conform (regionaal) gemaakte afspraken. • Het college houdt (zoals afgesproken) toezicht op adequate verantwoording verbonden partijen en legt (tijdig) verantwoording af aan de raad. • Er zijn instrumenten (door het college en de verbonden partijen) ingezet om de gemeenteraad van Leusden (structureel en incidenteel) te informeren over voortgang, realisatie en eventuele risico's ten aanzien van de verbonden partijen. <p>Controle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De raad heeft zicht op de verbonden partijen om ten minste te kunnen voldoen aan zijn controlerende rol. • De gemeenteraad controleert de mate waarin doelen verbonden partijen worden gerealiseerd. 		
/	/	<ul style="list-style-type: none"> • De vooraf bepaalde (maatschappelijke) doelstellingen van de verbonden partijen zijn behaald, dan wel er is zicht op het behalen van deze doelstellingen op de vooraf bepaalde/ afzienbare termijn. • De realisatie van de vooraf bepaalde doelen van de verbonden partijen vindt plaats binnen de vastgestelde financiële kaders. • De wijze van sturen, beheersen, verantwoorden en controleren ten aanzien van de verbonden partijen is (ervaren) effectief (in ogen ambtelijke organisatie, college, raad en verbonden partij). 	(Ervaren) effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> • Sturen • Beheersen • Controle • Verantwoorden

<ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de goede voorbeelden van sturing op verbonden partijen bij gemeenten? Wat maakt dat sturing op deze verbonden partijen goed verloopt? • Hoe kan de democratische legitimiteit bij verbonden partijen worden versterkt? • Welke mogelijkheden biedt de recente wetgeving om de sturing op verbonden partijen te verbeteren? 	<p>Adviesvragen</p>	<p>/</p>	<p>Ontwikkelmogelijkheden</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sturen • Beheersen • Controle • Verantwoorden
---	---------------------	----------	-------------------------------	--

Tabel 6. Onderzoek leidraad

Bijlage 4 Formele afspraken informatievoorziening onderzochte GR'en

Zie hieronder een per verbonden partij een beschrijving van de rollen van het college (vertegenwoordigd door één lid in het AB van verbonden partij) en de raad in relatie tot de verbonden partij:

- VRU is een GR in de vorm van een openbaar lichaam. Het bestuur van de veiligheidsregio wordt bestuurd door een AB en DB. Het AB bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten. Het AB vergadert minimaal drie keer per jaar. Door het AB worden bij meerderheid van stemmen besluiten genomen, waarbij elk de stemverhouding een afgeleide is van het aantal inwoners per gemeente (hoe meer inwoners, hoe groter de stem). De AB vergadering is in principe openbaar. Het DB wordt samengesteld door en uit AB aan te wijzen leden voor periode van vier jaar. En vergadert ten minste vier keer per jaar en beslist ook bij meerderheid van stemmen (waarbij ieder lid één stem heeft). Primair stelt het AB kaders ten aanzien van VRU en is DB belast met het dagelijkse bestuur van de veiligheidsregio en voert daarbij beleid uit en bereid beslissing AB voor.

Het AB heeft voor een aantal onderwerpen bestuurlijke adviescommissies die bemenst worden door AB-leden en onder voorzitterschap staan van een DB-lid: risicobeheersing, crisesbeheersing en GHOR, brandweerrepressie, bedrijfsvoering en financiën en gemeentesecretarissen veiligheid.

Het DB geeft het AB alle inlichtingen die het nodig heeft voor uitoefening taak en schriftelijk daar waar gevraagd door één of meerdere leden van de raden. En het AB informeert de raden en het college door het verschaffen van alle inlichtingen die raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taak en het geeft een schriftelijke reactie op het moment er door raden/ colleges vragen zijn gesteld. Het AB lid van de gemeente is verantwoording verschuldigd aan de raad en het college van de gemeente over het door hem/ haar in het AB gevoerde beleid. De burgemeester vertegenwoordigt zijn gemeente in de veiligheidsregio en legt daarover verantwoording af in zijn eigen gemeente.

In de GR is ten aanzien van informatievoorziening bepaald dat:

- Het DB uiterlijk 15 januari van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders aan de raden zendt
- De raden bij het DB hun zienswijze over deze algemene financiële en beleidsmatige kaders kunnen indienen
- Het DB de ontwerp-begroting ten minste acht weken zendt voordat de ontwerp-begroting aan het AB wordt aangeboden toe aan de raden. De raden kunnen bij het DB hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen
- Na vaststelling van de begroting het AB de begroting aan de raden zendt, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen
- Het DB voor 15 april van het jaar na het jaar waarvoor de jaarrekening dient, een voorlopige jaarrekening aan de raden zendt
- De raden bij het DB hun zienswijze over de voorlopige jaarrekening naar voren kunnen brengen.

De deelnemende gemeenten dragen zorg voor voldoende financiële middelen van de VRU om aan alle verplichtingen te kunnen voldoen. De bijdrage aan de kosten van de veiligheidsregio is een jaarlijkse inwonersbijdrage. Een bijdrage die voor elke gemeente wordt berekend naar rato van het aandeel van elke gemeente in het totaal van de ijkpuntscores van alle gemeenten gezamenlijk (namelijk het bedrag op gemeentelijk niveau in het Gemeentefonds, in het cluster OOV voor Brandweer en rampenbestrijding).

- AVU is een GR in de vorm van een openbaar lichaam. Een GR die wordt bestuurd door een AB en DB. Van ieder college van de deelnemende partijen – waaronder de gemeente Leusden – wordt één persoon aangewezen als lid van het AB. Deze bestuurder wordt net zoals zijn collega bestuurders (college B&W) geïnformeerd over de AVU door middel van de AB-overleggen (minimaal twee keer per jaar of zo vaak als de voorzitter of het DB dit nodig acht) en aparte infovoorziening. Door het AB worden besluiten genomen als het vastgestelde quorum (meer dan de helft van het Algemeen Bestuur) aanwezig is. Dit bij meerderheid van stemmen waarbij de stemverhouding afgeleide is van het aantal inwoners per gemeente (hoe meer inwoners, hoe groter de stem). De AB vergadering is in principe openbaar.

In de GR is ten aanzien van informatievoorziening bepaald dat:

- De ontwerpbegroting ten minste acht weken voordat het AB de begroting vaststelt aan de gemeenteraden van de deelnemers wordt toegezonden. Conform de Wgr wordt de ontwerpbegroting voor 15 april toegezonden (GR 2018). In de praktijk gebeurt dit veel eerder (voor 1 december in het jaar dat vooraf gaat aan het begrotingsjaar. De ontwerpbegroting bevat de financiële kaders³⁰
- De gemeenteraden in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijzen op de ontwerpbegroting ter kennis te brengen van het AB
- Het AB de begroting binnen twee weken na de vaststelling aan de gemeenteraden van de deelnemers zendt, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijzen naar voren kunnen brengen
- Op besluiten tot wijziging van de begroting zijn de artikelen 33 lid 3 en 34 lid 3 van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van die wijzigingen waarbij geen verandering wordt gebracht in de bijdrage van de deelnemers. Het algemeen bestuur is bevoegd die begrotingswijzigingen vast te stellen zonder de gemeenteraden in de gelegenheid te stellen een zienswijze in te brengen
- Het DB voor 15 april van het jaar na afloop van dat waarvoor de jaarrekening dient, de voorlopige jaarrekening ter kennisneming aan de gemeenteraden van de deelnemers zendt

Ten tijde van voorliggend onderzoek lag er een nog te bespreken en vast te stellen ontwerp-wijzigingsbesluit op de plank waarin onder meer de wijzigingen van de Wgr van 2022 worden voorgesteld waardoor raden meer in positie komen door tijdige informatie voorziening van AB en DB (alle inlichtingen die raad nodig heeft voor uitoefening taak) en daarmee ruimte om zienswijzen in te dienen over begroting, ontwerpuitbreiding- en wijzigingsbesluit GR.

De financiële middelen van de AVU bestaan uit een deelnemersbijdrage (op basis van de vastgestelde begroting) en overige inkomsten. De AVU krijgt de opdracht van de gemeente Leusden om uitvoering te geven aan afspraken ten aanzien van de verwerking van afvalstoffen en/of grondstoffen én de advisering op het gebied van afvalstoffen- en grondstoffenbeleid, en ook met betrekking tot duurzaamheid en de circulaire economie.

- GBLT is een GR in de vorm van een openbaar lichaam. GBLT wordt bestuurd door een AB en DB. Van ieder college van de deelnemende partijen – waaronder de gemeente Leusden – wordt één persoon aangewezen als lid van het AB. Het AB is belast met het AB van GBLT. De colleges van B&W van de deelnemende gemeenten hebben zitting in het AB door de afvaardiging van één bestuurlijk portefeuillehouder. Door het AB worden besluiten genomen bij meerderheid van stemmen, waarbij de leden van het AB ieder één stem hebben. Er is gekozen voor het one man, one vote principe om deelnemers als gelijkwaardige partners in samenwerking te laten participeren. De colleges en/ of de bestuurlijk portefeuillehouder ontvangen van het AB informatie over het functioneren van GBLT om het gevoerde en te voeren beleid te kunnen beoordelen. Het DB is in principe belast met de dagelijkse aangelegenheden van GBLT, de voorbereiding van AB-vergaderingen en de uitvoering van AB-besluitvorming. Het is het DB dat het AB informeert over de stand van zaken GBLT. Het AB en DB overleggen ieder vier keer per jaar. De AB vergadering is in principe openbaar.

Het DB stuurt de algemene financiële en beleidsmatige kaders naar de gemeenteraden van de deelnemers, gelijktijdig met de ontwerpbegroting voor het komende jaar. De ontwerpbegroting wordt ter inzage voorgelegd aan de raad van Leusden en zij kunnen zienswijze bij het DB naar voren brengen.

In de GR is ten aanzien van informatievoorziening bepaald dat:

- Het AB aan de colleges (en raden) van de deelnemers gevraagd dan wel ongevraagd alle inlichtingen geeft die voor een juiste beoordeling van het door het AB gevoerde en te voeren beleid nodig zijn
- Een lid van het AB aan het college (en raden) van de deelnemer dat hem heeft aangewezen alle inlichtingen geeft die door dat college, of één of meer leden daarvan, worden verlangd

³⁰ De AVU stuurt separaat geen kadernota en heeft hiervoor een ontheffing van de Minister. De Minister van Binnenlandse Zaken, aan wie de begroting tot 1 januari 2014, in verband met de voormalige deelname van de Provincie in de AVU, ter goedkeuring moest worden voorgelegd, heeft in 2006 met deze opzet ingestemd, namelijk: geen kadernota maar wel een ontwerpbegroting. Nadat de Provincie per 1 januari 2014 uit de gemeenschappelijke regeling is getreden en daardoor het toezicht op de regeling verkreeg, heeft deze de instemming overgenomen en gecontinueerd.

- Een lid van het AB aan het college van de deelnemer dat hem heeft aangewezen, verantwoording verschuldigd is voor het door hem in het AB gevoerde beleid
- Het DB voor 15 april van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders zendt aan de vertegenwoordigende organen (lees o.a. raad Leusden) van de deelnemers. De algemene financiële en beleidsmatige kaders bevatten in ieder geval een indicatie van de bijdrage van de deelnemers aan de regeling, de beleidsvoornemens voor het volgende begrotingsjaar en de prijscompensatie
- Het DB de ontwerpbegroting acht weken voordat zij aan het AB wordt aangeboden toe zendt aan de vertegenwoordigende organen (lees o.a. raad Leusden) van de deelnemers
- De vertegenwoordigende organen (lees o.a. raad Leusden) van de deelnemers bij het DB hun zienswijze naar voren kunnen brengen. Het DB voegt de commentaren waarin die zienswijze is vervat bij de ontwerpbegroting, zoals deze aan het AB wordt aangeboden
- Van de vaststelling van de begroting van GBLT terstond mededeling wordt gedaan aan de vertegenwoordigende organen van de deelnemers (lees o.a. raad Leusden), die het in de begroting van GBLT voor die deelnemer als bijdrage in de kosten van GBLT geraamde bedrag opnemen in de eigen begroting
- Het DB voor 15 april van het jaar volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, de voorlopige jaarrekening aan de vertegenwoordigende organen van de deelnemers zendt (lees o.a. raad Leusden)
- Het DB de rekening binnen twee weken na vaststelling door het AB zendt, doch in ieder geval voor 15 juli van het jaar volgende op het jaar waarop de rekening betrekking heeft, met alle bijbehorende stukken aan de colleges van gedeputeerde staten. Van de vaststelling doet het DB mededeling aan de vertegenwoordigende organen van de deelnemers (lees o.a. raad Leusden)

Op basis van een intensief proces met deelnemers (in samenwerking met adviesbureau Rijnconsult) zijn voorbereidingen getroffen voor de aanpassing van de GR op basis van de wijziging Wgr in 2022. In de begroting 2023 wordt hierover gesteld dat de governance bij GBLT "toekomstbestendig" is gemaakt via een (voorgestelde) aanpassing van de GR die uitbreiding van het aantal deelnemers aan de regeling mogelijk maakt. De gemeente Ommen heeft bij GBLT een verzoek ingediend om per 2024 tot de regeling te mogen toetreden.

De kosten van GBLT worden enerzijds door de deelnemers gedragen en anderzijds gedekt door aan belastingplichtigen in rekening gebrachte invorderkosten voor het verzenden van onder andere aanmaningen en dwangbevelen.

Bijlage 5 Instrumenten raad ten aanzien van verbonden partijen

	GR (openbaar lichaam e/o bedrijfsvoeringsorganisatie)	B.V.	Stichting	Vereniging	Regeling zonder meer
Kaderstelling	<ul style="list-style-type: none"> - Verordenende bevoegdheid - Bestemmingsplan - Initiatiefrecht - Amendement - Paragraaf verbonden partijen begroting - Zienswijzen en toestemming wijziging GR - Zienswijzen ontwerpbegroting - Zienwijzen andere besluiten 	<ul style="list-style-type: none"> - Verordenende bevoegdheid - Initiatiefrecht - Amendement - Paragraaf verbonden partijen begroting (indien bestuurlijk én financieel belang) 	<ul style="list-style-type: none"> - Verordenende bevoegdheid - Initiatiefrecht - Amendement - Paragraaf verbonden partijen – begroting (indien bestuurlijk én financieel belang) 	<ul style="list-style-type: none"> - Verordenende bevoegdheid - Initiatiefrecht - Amendement - Paragraaf verbonden partijen – begroting (indien bestuurlijk én financieel belang) 	<ul style="list-style-type: none"> - Verordenende bevoegdheid - Initiatiefrecht - Amendement
Controle	<ul style="list-style-type: none"> - Vragenrecht (t.a.v. college/burgemeester én samenwerkingsverband) - Onderzoekscommissie kan onderzoek doen naar handelen eigen vertegenwoordiger - Regionale onderzoekscommissie kan onderzoek doen naar GR - Verantwoordingsplicht & Actieve informatieplicht (voor zowel college/burgemeester als samenwerkingsverband) - Verantwoordingsplicht lid algemeen bestuur - Onderzoek rekenkamer - Paragraaf verbonden partijen jaarrekening - Actieve informatieplicht 	<ul style="list-style-type: none"> - Vragenrecht (t.a.v. college/burgemeester) - Onderzoekscommissie kan onderzoek doen naar handelen eigen vertegenwoordiger - Regionale onderzoekscommissie kan onderzoek doen naar GR - Verantwoordingsplicht (college/burgemeester) - Onderzoek Rekenkamer - Paragraaf verbonden partijen jaarrekening (indien bestuurlijk én financieel belang) 	<ul style="list-style-type: none"> - Vragenrecht (t.a.v. college/burgemeester) - Onderzoekscommissie kan onderzoek doen naar handelen eigen vertegenwoordiger - Regionale onderzoekscommissie kan onderzoek doen naar GR - Verantwoordingsplicht (college/burgemeester) - Onderzoek Rekenkamer - Paragraaf verbonden partijen jaarrekening (indien bestuurlijk én financieel belang) 	<ul style="list-style-type: none"> - Vragenrecht (t.a.v. college/burgemeester) - Onderzoekscommissie kan onderzoek doen naar handelen eigen vertegenwoordiger - Regionale onderzoekscommissie kan onderzoek doen naar GR - Verantwoordingsplicht (college/burgemeester) - Onderzoek Rekenkamer - Paragraaf verbonden partijen jaarrekening (indien bestuurlijk én financieel belang) 	<ul style="list-style-type: none"> - Vragenrecht (t.a.v. college/burgemeester) - Verantwoordingsplicht (college/burgemeester) <p><i>NB. Er is geen apart lichaam/orgaan hier om te controleren</i></p>
Kaderstelling en controle	- Gemeenschappelijke raadsadviescommissie	Geen commissie	Geen commissie	Geen commissie	Geen commissie
Wet	<ul style="list-style-type: none"> - Wet gemeenschappelijke regelingen - Gemeentewet - Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> - Burgerlijk Wetboek - Gemeentewet - Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> - Burgerlijk Wetboek - Gemeentewet - Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> - Burgerlijk Wetboek - Gemeentewet - Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> - Wet gemeenschappelijke regelingen - Gemeentewet

Tabel 7. Overzicht wettelijk bepaalde kaderstellende en controlerende instrumenten gemeenteraad