

Opzet rekenkameronderzoek Verbonden partijen gemeente Leusden

4 juli 2022

1. 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 morgen. 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 (college en raad) grip op samenwerkingsverbanden waarvan je op afstand staat? Waar moet 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, wat kunnen gemeentebesturen en in het bijzonder raden doen om hun rol en toegevoegde waarde ten opzichte van deze samenwerkingsverbanden te versterken?

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand is op verzoek van de raads werkgroep financiële verantwoording een onderzoek gestart naar dit onderwerp. Dit in de wetenschap dat er al veel op dit terrein is/wordt gedaan binnen de gemeente Leusden, maar dat er vragen blijven bestaan over hoe als raad op afstand grip te houden op deze verbonden partijen. Het onderzoek wordt ook uitgevoerd met het oog op een nieuw op te stellen Nota Verbonden Partijen en in het licht van recente wetwijzigingen. Het onderzoek- en adviesbureau & Van de Laar voert het onderzoek in opdracht van de rekenkamercommissie uit.

2. Verbonden partijen in Leusden

Voor de uitvoering van diverse taken werkt de gemeente Leusden samen met andere partijen. Bij sommige samenwerkingsverbanden, zoals de Veiligheidsregio (VRU) en de GGD (GGD regio Utrecht) is dit een wettelijke verplichting. Bij andere samenwerkingen is het een vrije keuze, ook de vorm waarin wordt samengewerkt is een keuze. De samenwerkingsorganisaties worden verbonden partijen genoemd. De gemeente heeft een financieel en bestuurlijk belang in deze organisaties (zie definitie in kader).

Definitie verbonden partij volgens het Besluit Begroting en verantwoording (1 jul 2019)

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.

Financieel belang:

Een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Bestuurlijk belang:

Zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht.

Er zijn verschillende juridische vormen van samenwerking: de publiekrechtelijke samenwerking (gemeenschappelijke regeling) en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen (stichting, vereniging, vennootschap, coöperatie). In de uitwerking van het onderzoek zullen deze vormen nader toegelicht worden. Naast de twee wettelijk verplichte heeft de gemeente Leusden nog twaalf andere verbonden partijen (zie bijlage 1). In 2020 droeg de gemeente Leusden € 4,6 miljoen bij aan deze verbonden partijen, dat is ruim 14% van de begroting van de gemeente. Naast de verbonden partijen, opgesomd in de jaarstukken, heeft de werkgroep financiële verantwoording de rekenkamercommissie verzocht om ook de samenwerking Regio Amersfoort te betrekken in het onderzoek. Via een bestuursconvenant werkt de gemeente Leusden hierin samen met een aantal regiogemeenten aan diverse regionale vraagstukken onder andere op het gebied van wonen, energie en duurzaamheid, arbeidsmarkt.

3. Doel en onderzoeksvragen

3.1 Doel onderzoek

Het doel van het onderzoek is om na te gaan hoe college en gemeenteraad de sturing op verbonden partijen kunnen verbeteren en de democratische legitimiteit kunnen versterken.

3.2 Onderzoeksvragen

Om dit doel te bereiken zijn de volgende hoofdvragen en onderzoeksvragen geformuleerd:

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 de ontwikkelmogelijkheden voor de toekomst?

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?

4. Afbakening

In het onderzoek is in het bijzonder aandacht voor het verbeteren van de sturing op verbonden partijen en de rol van de raad en het college daarbij. Het onderzoek richt zich op het in beeld brengen van (nieuwe) regelgeving en lokaal beleid rondom verbonden partijen en de toepassing daarvan in de praktijk van de gemeente Leusden. Én er wordt gekeken naar inspirerende voorbeelden uit den lande om ontwikkelmogelijkheden voor de toekomst te bepalen. Er wordt in het onderzoek vooral in algemene zin gekeken naar sturing en controle en niet specifiek naar bepaalde verbonden partijen. Maar om na te gaan hoe één en ander in de praktijk werkt, zullen bepaalde verbonden partijen in het onderzoek meer aandacht krijgen dan andere. Welke verbonden partijen dit betreft, wordt nog nader bepaald.

5. Aanpak

Het onderzoek start met een documentenstudie en het opstellen van een normenkader. Vervolgens wordt informatie verzameld uit interviews met betrokken ambtenaren, bestuurders, raadsleden en vertegenwoordigers van verbonden partijen. Ook zal informatie opgehaald worden in den lande bij inspirerende voorbeelden. Het onderzoek resulteert in een rapport van bevindingen dat ambtelijk wordt voorgelegd voor een check op de feiten. Daarna voegt de rekenkamercommissie conclusies en aanbevelingen toe aan het rapport. Het volledige rapport legt de rekenkamercommissie vervolgens voor aan het college van B&W voor een bestuurlijke reactie. Daarna wordt het onderzoeksrapport aangeboden aan de gemeenteraad.

6. Globale planning

	2022										2023		
	feb	mrt	apr	mei	juni	jul/aug	sep	okt	nov	dec	jan	feb	mrt
Afstemming wg financiële verantwoording	X												
Offerte uitvraag			X										
Offertegesprekken en opdrachtverlening					X								
Startgesprek met ambtelijke organisatie					X								
Gemeente aanleveren documenten						X							
Uitvoering onderzoek: documentenstudie en interviews						X	X	X					
Rapportage van bevindingen, concepten afstemmen met rekenkamercommissie									X	X			
Technische reactie											X		
Bestuurlijke reactie												X	
Rapport openbaar													X

Bijlage 1

Overzicht verbonden partijen gemeente Leusden met juridische rechtsvorm en gemeentelijke bijdrage in € in 2020

(Bron: Jaarverslag 2020 gemeente Leusden)

1. Veiligheidsregio Utrecht (VRU) - Gemeenschappelijke regeling- € 1.568.000
2. GGD regio Utrecht (GGDrU) - Gemeenschappelijke regeling - € 1.028.000
3. Afval Verwijdering Utrecht (AVU) -Gemeenschappelijke regeling - € 767.000
4. GBLT (belastingen) Gemeenschappelijke regeling - € 444.400
5. Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) -Gemeenschappelijke regeling - € 375.000
6. Regionale Werkvoorziening Amersfoort e.o. (RWA) -Gemeenschappelijke regeling - € 231.000
7. Amfors Holding BV -Vennootschap (BV) -€ 0
8. Vitens -Vennootschap (BV) - € 0
9. VvE Atlas -Vereniging - € 12.000
10. VvE Antares -Vereniging - € 38.000
11. VvE Huis van Leusden -Vereniging - € 13.000
12. VvE De Biezenkamp 29 -Vereniging - € 0
13. Inkoopbureau Midden Nederland (IBMN) -Stichting -€ 88.000
14. Samenwerking Bedrijfsvoering BLNP -Regeling zonder meer - € 0