

# Grip op verbonden partijen

Rekenkamercommissie Utrechtse Heuvelrug

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Rekenkamercommissie Utrechtse Heuvelrug

## Onderzoekers

E.I.A. (Emilie) Stumphius MSc LL.M

Prof. Dr. J. (Hans) Bossert

B.L.K. (Bas) Verkooijen MSc

## Datum

8 november 2019

## Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	2
Onderzoeksverantwoording	3
Centrale boodschap	5
1.1 / Centrale boodschap	5
1.2 / Conclusies	6
1.3 / Aanbevelingen	6
Reactie college van B&W	8
Nawoord Rekenkamercommissie	13
Nota van bevindingen	15
Context en kaders sturing op verbonden partijen	16
1.1 / Sturing op verbonden partijen in Utrechtse Heuvelrug	16
1.2 / Vertegenwoordiging in de verbonden partijen	17
1.3 / Afspraken over informatievoorziening verbonden partijen aan de gemeente	19
1.4 / Afspraken over informatievoorziening door de gemeente	20
1.5 / Doorwerking aanbevelingen eerdere onderzoeken	21
Financiën Verbonden Partijen	23
2.1 / Ontwikkeling bijdrage gemeente aan verbonden partijen	23
2.2 / Aandeel verbonden partijen in begroting Utrechtse Heuvelrug	28
2.3 / Informatievoorziening over aard en context overschrijdingen	30
Rol van de raad bij overschrijdingen	32
3.1 / Rolneming raad	32
3.2 / Verbetermogelijkheden vanuit het perspectief van de verbonden partij	33
3.3 / Prioritering verbonden partijen	34
Bijlage 1: Bronnen	36
Bijlage 2: Lijst met afkortingen	37
Bijlage 3: Overzicht verbonden partijen	38

# Bestuurlijke nota

# Onderzoeksverantwoording

## Aanleiding en doelstellingen

Bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten in bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen is niet meer weg te denken uit het lokale bestuur. Het samenwerken in deze gemeenschappelijke regelingen levert gemeenten verschillende voordelen op, bijvoorbeeld de spreiding van (financiële) risico's, schaalvoordelen en het combineren van kennis en kunde. Maar er kleven ook risico's aan, met name waar het gaat om sturing. Doordat de uitvoering op afstand wordt geplaatst (in publiek- of privaatrechtelijke vorm), is de directe invloed van de gemeenteraad minder groot. Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel gemeenteraden het gevoel hebben geen grip te hebben op de verbonden partijen. Tegelijkertijd blijft de gemeente verantwoordelijk voor de uitbestede taken.

Vrijwel elke gemeenteraad worstelt dan ook met de vraag: hoe laten we voldoende los, zodat gemeentelijke doelen doelmatig en doeltreffend kunnen worden gerealiseerd? En hoe houden we tegelijk voldoende grip op het samenwerkingsverband, zodat de democratische controle op de publieke taak die we uitvoeren gewaarborgd blijft? 'Grip' op de verbonden partijen is nodig voor een effectieve uitvoering van de controlerende en kaderstellende taak van de raad. Onderzoek naar dit thema heeft voor de gemeente Utrechtse Heuvelrug een belangrijke evaluatieve en actuele waarde, omdat er eerdere rekenkameronderzoeken naar dit thema zijn verricht en omdat één van de fracties heeft aangegeven dat de raad ook nu nog regelmatig geconfronteerd wordt met (onverwachte) overschrijdingen bij verbonden partijen. De vraag leeft, wat de oorzaak is van deze overschrijdingen, of ze voorkomen (hadden) kunnen worden en of de raad daar iets aan kan bijdragen.

In het bovenstaande zag de Rekenkamercommissie Utrechtse Heuvelrug aanleiding om onderzoek uit te voeren naar verbonden partijen binnen de gemeente. De rekenkamercommissie wil de raad handvatten geven om zijn kaderstellende en controlerende rol bij verbonden partijen op een doeltreffende wijze uit te voeren.

## Centrale vraag en deelvragen

De rekenkamercommissie heeft de onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

*Is de kaderstelling en controle door de raad ten aanzien van verbonden partijen doeltreffend en doelmatig?*

Aan de hand van deze centrale vraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

### Eerste fase

1. Welke afspraken gelden voor informatievoorziening en welke (aanvullende) afspraken hebben het college en de raad gemaakt over de informatievoorziening over Gemeenschappelijke Regelingen?
2. Welke verbonden partijen van de gemeente Utrechtse Heuvelrug hebben in de afgelopen vier jaar een substantiële overschrijding van de begroting laten zien en met hoeveel (absoluut en relatief)?
3. Welke van de verbonden partijen verdienen uit oogpunt van controle door de raad de meeste aandacht?
4. Hoe en op welk moment wordt de raad geïnformeerd over overschrijdingen?

### Tweede fase

5. Ontvangt de raad voldoende informatie over de oorzaken van de overschrijdingen om een oordeel te vormen?
6. Is de behandeling van die overschrijdingen overeenkomstig de eerder vastgestelde aanbevelingen uitgevoerd? Zo nee, waarom niet en hoe dan wel?
7. Heeft de raad inzake de overschrijdingen zijn kaderstellende en controlerende taak ten volle uitgevoerd? Zo nee, waarom niet?
8. Welke aandachtspunten en verbetermogelijkheden constateren betrokken verbonden partijen voor de sturingsrelatie met de gemeente?
9. Welke mogelijkheden zijn er om de grip op verbonden partijen te verbeteren?

## Onderzoeksuitvoering

Op 26 april 2019 heeft de startbijeenkomst met de rekenkamercommissie plaatsgevonden. Hierbij waren ook de ambtelijke contactpersoon en de gemeentesecretaris aanwezig. De onderzoekers van Necker van Naem voerden hun werkzaamheden uit in de periode april-juli 2019.

De onderzoekswerkzaamheden bestonden uit een uitgebreide documentanalyse, interviews, een workshop met vertegenwoordigers van een aantal verbonden partijen en een workshop met een aantal raadsleden van de gemeente Utrechtse Heuvelrug. De documentanalyse vormde het startpunt van het onderzoek. Op 17 juli vonden de interviews plaats (zie bijlage 'bronnen' voor een overzicht van personen die de onderzoekers spraken). Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt. De verslagen zijn ter verificatie aan de respondenten voorgelegd en geaccordeerd. De workshop met raadsleden vond plaats op 20 juni en de workshop met vertegenwoordigers van verbonden partijen op 27 juni.

Op 16 juli 2019 is de conceptrapportage aan de rekenkamercommissie aangeboden. Op 13 september 2019 is de Nota van bevindingen aan de ambtelijke organisatie aangeboden voor een toets op de feitelijke juistheid van de bevindingen in het kader van het ambtelijk wederhoor. Vervolgens is de rapportage op 3 oktober naar het college gestuurd voor een bestuurlijke reactie. Deze reactie ontving de rekenkamercommissie op 30 oktober 2019. Op 8 november 2019 is het eindrapport verstuurd naar de griffie ten behoeve van de gemeenteraad.

## Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de Bestuurlijke nota en de Nota van bevindingen.

De Bestuurlijke nota bevat deze onderzoeksverantwoording, die wordt gevolgd door de conclusies & aanbevelingen. Daarnaast zijn in de Bestuurlijke nota de bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie opgenomen.

Hoofdstuk 1 van de Nota van bevindingen biedt een overzicht van de kaders ten aanzien van informatievoorziening over en sturing op verbonden partijen. In hoofdstuk 2 worden de kerncijfers ten aanzien van de verbonden partijen in de afgelopen vier jaar gepresenteerd. Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens hoe de gemeenteraad van overschrijdingen op de hoogte is gesteld, en wat hier vervolgens mee is gebeurd. In hoofdstuk 4 worden aanbevelingen en verbeterpunten die door de verschillende betrokkenen zijn aangedragen, besproken.

# Centrale boodschap

## 1.1 / Centrale boodschap

Gemeenten besteden steeds meer taken uit. Vaak is dit een eigen keuze maar soms is dit ook een verplichting. Denk bij dat laatste bijvoorbeeld aan de Veiligheidsregio Utrecht en de verplicht aan een Omgevingsdienst uit te besteden taken. Veel taken worden tegenwoordig dus op afstand uitgevoerd en de gemeentelijke invloed daarop is veel kleiner. De gemeente is ondanks de uitbesteding echter nog wel verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken.

Reden voor het voorliggende onderzoek was de opmerking van een van de raadsfracties dat de raad regelmatig geconfronteerd wordt met (onverwachte) overschrijdingen. De indruk bestaat dat de verbonden partijen steeds meer gaan kosten en er ontbreekt een totaalbeeld dat een integrale afweging mogelijk maakt doordat zaken afzonderlijk en met verschillende portefeuillehouders worden behandeld. De vraag leeft wat de oorzaak is van de overschrijdingen en hoe de raad meer grip kan krijgen op de verbonden partijen.

Een en ander is opmerkelijk omdat de rekenkamercommissie (samen met andere rekenkamercommissies) in 2009 een kritisch rapport heeft uitgebracht over de totstandkoming van de Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug en mede naar aanleiding daarvan een onderzoek heeft gedaan naar de verbonden partijen dat leidde tot het rapport “De verbonden partijen in de greep”. Het onderzoek dat nu voorligt is daarom niet alleen ingegaan op de overschrijdingen in de afgelopen jaren en de oorzaken daarvan, maar heeft ook geëvalueerd in hoeverre de aanbevelingen van de rekenkamercommissie destijds hebben doorgewerkt in de praktijk. Het onderzoek is uitgevoerd met als doel de raad handvatten te geven om zijn kaderstellende en controlerende rol bij verbonden partijen op een doeltreffende wijze uit te voeren.

Uit de Nota van bevindingen blijkt dat de aanbevelingen uit het vorige onderzoek zijn overgenomen en dat voldaan wordt aan de wettelijke (of de met de desbetreffende verbonden partij overeengekomen) vereisten ten aanzien van de raad zoals het voor zienswijzen voorleggen van een ontwerpbegroting aan de raad. Dit is dus een positieve conclusie. Niettemin blijkt zoals gezegd dat raadsleden nog steeds aangeven te weinig grip op verbonden partijen te voelen en zich zorgen te maken met betrekking tot overschrijdingen.

### Constatering grote stijging kosten verbonden partijen

Uit de Nota van bevindingen blijkt dat het bedrag dat door de gemeente Utrechtse Heuvelrug uitgegeven wordt aan verbonden partijen de afgelopen jaren behoorlijk is gestegen: van 9,2 miljoen in 2016 naar 15,1 miljoen in 2018 (een toename van circa 64 %). Het percentage van de gemeentelijke begroting dat uitgegeven wordt aan verbonden partijen is ook gestegen. Van 9,3 % in 2016 naar 12,8 % in 2018 (een toename van circa 37,5 %). In 2019 is 13,7 % van de gemeentelijke begroting bestemd voor uitgaven aan verbonden partijen.

Voor deze stijging zijn natuurlijk meerdere oorzaken aan te wijzen. Wij menen echter dat deze cijfers in ieder geval laten zien dat het krijgen van grip op de verbonden partijen nog belangrijker is geworden. Daarnaast is het een gegeven dat de begroting van de verbonden partijen vaak eerder vastgesteld moet worden dan de begroting van de gemeente. Ook heeft de afgevaardigde van de gemeente in een Algemeen Bestuur niet de mogelijkheid bij het vaststellen van de begroting van de verbonden partij wijzigingen aan te brengen als hij daarvoor geen meerderheid vindt bij zijn collega's van andere deelnemende gemeenten (vanwege de stemverhoudingen in de Algemeen Besturen van verbonden partijen). Bij het vaststellen van de gemeentelijke begroting staat de gemeente dan ook vaak voor een voldongen feit ten aanzien van de uitgaven aan verbonden partijen. Vervolgens blijkt dan ook nog dat de uiteindelijke kosten regelmatig hoger zijn dan begroot (voor de duidelijkheid: hiermee wordt de primitieve begroting bedoeld. In dit rapport wordt steeds uitgegaan van de primitieve begroting. Tussentijdse begrotingswijzigingen zijn niet meegenomen. Hierdoor ontstaat een beter beeld van de over- en onderschrijdingen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting).

## Proactief sturen

Sturing aan de voorkant is ons inziens gezien het bovenstaande zeer wenselijk. Dat betekent dat de raad een visie nodig heeft op het stellen van kaders voor verbonden partijen en de samenwerking met andere gemeenten. De rol van het bestuur is nu vaak reactief. Reactief sturen is lastig. Wij bevelen dan ook extra stappen aan buiten het reguliere (wettelijke) kader waarbij gebruik gemaakt wordt van hetgeen al ontwikkeld is (zoals o.a. accounthouders en raadsrapporteurs) om een volgende stap te maken die meer recht doet aan de financiële impact van verbonden partijen op de begroting van de gemeente.

## Concept wijziging Wet Gemeenschappelijke Regelingen

Nadat de Nota van bevindingen door Necker van Naem afgerond was, heeft het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties een wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen ter consultatie openbaar gemaakt. In het ontwerp van deze wetswijziging is onder andere de mogelijkheid opgenomen om binnen een Gemeenschappelijke Regeling een commissie met raadsleden van deelnemende gemeenten in te stellen. Als deze wijziging in werking treedt, geeft dit gemeenteraden wellicht meer mogelijkheden om aan de voorkant invloed uit te oefenen.

## 1.2 / Conclusies

### 1. Informatievoorziening vindt conform de afspraken en formeel goed plaats, maar kan nog duidelijker

Er is een vastgestelde werkwijze voor de het aangaan en deelnemen in verbonden partijen, inclusief de informatievoorziening over de verbonden partijen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een vast format in de jaarrekening en de begroting, om de informatievoorziening gelijkvormig en overzichtelijk te maken. De aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek naar verbonden partijen uit 2009 zijn daarin meegenomen.

Tegelijkertijd is verdiepende informatie over de achtergronden van overschrijdingen versnipperd over verschillende stukken (kadernota gemeente, kadernota verbonden partijen, begroting en jaarverslag verbonden partijen, mondelinge besprekingsmomenten). Dat maakt dat raadsleden soms wel op zoek moeten naar de informatie.

De raad krijgt voldoende informatie om een beeld te vormen over de overschrijdingen. Dat gebeurt op de geijkte momenten, en indien nodig middels incidentele informatiebijeenkomsten.

### 2. Er zijn ieder jaar substantiële overschrijdingen, met verschillende oorzaken

De bijdrage van de gemeente Utrechtse Heuvelrug aan verbonden partijen is de afgelopen jaren gestegen. Desondanks zijn er ieder jaar overschrijdingen. Deze hebben verschillende oorzaken: van een aanvullend takenpakket tot bedrijfsvoeringstechnische tegenvallers.

Maar: er zijn maar twee verbonden partijen die in ieder van de afgelopen 3 jaren een overschrijding hadden.

### 3. Contacten met andere gemeenten zijn van belang, zowel op ambtelijk- als op raadsniveau

In een verbonden partij is de gemeente niet de enige die het voor het zeggen heeft: ook de andere deelnemers hebben belangen en standpunten. De raadsleden en de verbonden partijen zien meerwaarde in samenwerking tussen de raadsrapporteurs van de deelnemende gemeenten omdat het leidt tot meer kennis bij de raad en omdat het afstemmen van reacties extra administratie voorkomt. Door ambtelijk bijvoorbeeld zienswijzen af te stemmen, zorgt men dat de bestuurders verenigd zijn. Overigens lukt dat niet altijd.

## 1.3 / Aanbevelingen

### Voor het college en de raad

1. Pak een proactieve rol aan de voorkant (kaders) zodat daadwerkelijk gestuurd kan worden. Neem het voortouw in het samenwerken op ambtelijk en bestuurlijk (college én gemeenteraden) niveau met de andere gemeenten die deelnemen aan de verbonden partij. Samen kunnen veranderingen doorgevoerd worden. Maak hierbij wel onderscheid in de verschillende zaken die spelen. Bij politiek-gevoelige issues zal iedere gemeente een eigen inbreng willen. Bij zaken die niet politiek zijn (bijvoorbeeld omdat ze meer gericht zijn op bedrijfsvoering) is samenwerking vaak goed mogelijk.
2. Maak in samenspraak met elkaar een format per verbonden partij waarin aangegeven staat waar de raad op wil sturen, wanneer welke informatie gewenst is en wie dat moet leveren. De intensiteit van de informatievoorziening kan gelinkt worden aan het BKR-model zoals beschreven in de Nota van bevindingen. Gebruik dit model om periodiek in kaart te brengen wat op het vlak van beleidsintensiteit, kosten en risico's de

scores van de verschillende verbonden partijen zijn. De rol van raadsrapporteurs en het format kan om deze reden ook per verbonden partij verschillend zijn. Maak in het format onderscheid tussen bedrijfsvoering en de opdrachtgeversrol. Breng per verbonden partij in kaart wat dit kan opleveren voor de informatiestromen richting de raad.

#### **Voor de raad**

1. Het raadsrapporteurschap wordt door alle verschillende gesprekspartners omarmd en aangemoedigd. Raadsrapporteurs worden beschouwd als betrokken bij en deskundig op het onderwerp van de desbetreffende verbonden partij. Daarnaast zijn de raadsrapporteurs leidend in de kennisontwikkeling van overige raadsleden en zorgt het voor kortere lijnen. Tegelijkertijd kan het raadsrapporteurschap geïntensiveerd worden, bijvoorbeeld door als raadsrapporteur vaker aanwezig te zijn bij bijeenkomsten voor raadsleden van verbonden partijen en het actief zoeken naar samenwerkingen met raadsrapporteurs van andere gemeenten. Wij adviseren de aankomende wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen goed te volgen. Deze wijziging van de wet is een goede aanleiding om de contacten tussen gemeenteraden onderling te versterken en daartoe een eerste aanzet te geven.

Ten slotte is een warme overdracht van de taken van raadsrapporteurs belangrijk. Een raadsrapporteur die sinds 2018 in de raad zit, merkte op niet te weten wat de geschiedenis van en de relatie met de verbonden partij is. Het voordeel is dat een raadslid zonder vooringenomenheid een taak aanvaardt, het nadeel is dat hij/zij geen beeld heeft van het reilen en zeilen bij de organisatie.

#### **Voor het college**

1. Informeer de raad over hoe de prestaties van de verbonden partij zorgen voor het voldoen aan de gemeentelijke doelstellingen. Maak onderscheid tussen de inhoud en bedrijfsvoering en informeer over de eventuele relatie tussen beide.



## Reactie college van B&W



Rekenkamercommissie Utrechtse Heuvelrug

Thema	Koers
Team	Strategie & Advies
Contactpersoon	Ch. Dijkstra
Ons kenmerk	
Uw kenmerk	
Datum	29 oktober 2019
Onderwerp	bestuurlijke reactie rapport 'Grip op verbonden partijen' door de rekenkamercommissie Utrechtse Heuvelrug
Bijlage(n)	

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

In deze brief treft u onze reactie aan naar aanleiding van uw onderzoek 'Grip op verbonden partijen'. Allereerst willen wij u bedanken voor uw inzet en het doen van onderzoek naar verbonden partijen bij de gemeente Utrechtse Heuvelrug.

In het rapport staat u onder andere stil bij de doorwerking van de aanbevelingen uit eerdere onderzoeken. Wij zijn blij met uw constatering dat er uitvoering is gegeven aan al deze aanbevelingen en dat onze organisatie zich heeft verbeterd op deze punten.

Het dossier verbonden partijen is een belangrijk onderwerp voor onze organisatie dat de laatste jaren steeds actueler is geworden. De taken en verantwoordelijkheden van gemeenten nemen toe, naar omvang en complexiteit. De decentralisaties in de zorg en het welzijn, maar ook de implementatie van de omgevingswet zijn daar een goed voorbeeld van. Deze vraagstukken vragen vaak om een bovenlokale oplossing. Het aangaan van een (regionale) samenwerking met andere partijen biedt onze gemeente kansen om efficiënter te werken, specialistische kennis te bundelen, belangen beter te behartigen of om strategische doelen te realiseren.

Het is niet alleen de decentralisatie van taken, maar ook de toenemende regionalisering en de netwerksamenleving waar wij onderdeel van uitmaken die om een andere manier van werken en sturen vraagt. Tegelijkertijd stijgen de uitgaven aan verbonden partijen en hebben deze een groter aandeel in de begroting van de gemeente. Het is daarom terecht dat de rekenkamer aandacht vraagt voor de financiële omvang en het belang om hierop te sturen.

In onderstaand overzicht reageert het college puntsgewijs op de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport:

**Conclusie 1:** *informatievoorziening vindt conform de afspraken en formeel goed plaats, maar kan nog duidelijker.*

Het college is tevreden met de conclusie dat de informatie voorziening conform de afspraken en formeel goed plaats vindt. De informatievoorziening is georganiseerd volgens planning van zowel de gemeentelijke P&C- cyclus, als die van de verbonden partij.

**Conclusie 2:** *er zijn ieder jaar substantiële overschrijdingen, met verschillende oorzaken.*

Het college onderschrijft dat er jaarlijkse financiële fluctuaties zijn in de begrotingen van verbonden partijen. Het merendeel van de overschrijdingen is volgens de vastgestelde procedure van begrotingswijzigingen verlopen.

De wijze waarop de overschrijding in het rapport wordt geduid, is strikt gedefinieerd. Dit is strikter dan de afspraken die wij hebben binnen onze organisatie. Zo valt ons op dat de oprichtingsbedragen voor Belastingssamenwerking gemeenten Hoogheemraadschap Utrecht (BgHu) in 2016 en de stichting Sociale Dorpsteams Utrechtse Heuvelrug in 2017 meegenomen zijn in een overzicht met overschrijdingen (zie tabel 3 en figuur 1).

Deze bedragen zijn tot stand gekomen door een welbewust besluit over de deelname aan de verbonden partij met de daarbij behorende financiële verplichtingen. Deze besluiten zijn genomen door zowel het college als de raad.

Tegenover de extra uitgaven voor de verbonden partij in het jaar van oprichting, staan de vrijvallende uitgaven voor de taken die de gemeente overhevelt en niet meer zelf uitvoert. Door de oprichtingsbedragen in de tabel te behouden, lijkt er sprake van een overschrijding.

Ook tussentijdse begrotingswijzigingen van verbonden partijen worden door de raad vastgesteld. Doorgaans is een van de belangrijkste redenen voor een tussentijdse wijziging (meestal een overschrijding) van de begroting van een verbonden partij, de gestegen cao- en pensioen kosten die niet beïnvloedbaar zijn. Voor deze kosten worden wij via het gemeentefonds gecompenseerd. Hoewel dit wellicht overschrijdingen zijn in de strikte definitie zoals door u gehanteerd, ziet het college dit als een gevolg van niet beïnvloedbare externe afspraken.

**Conclusie 3:** *contacten met andere gemeenten zijn van belang, zowel op ambtelijk – als raadsniveau.*

Het college onderschrijft het belang van goede afstemming, zowel op ambtelijk – als raadsniveau. In de praktijk hebben de raadsrapporteurs in toenemende mate contact op regionaal niveau. Net zoals de ambtelijke accounthouders.

### **Aanbeveling voor het college en de raad**

1. *De aanbeveling voor het college en de raad is om samen proactief aan de voorkant te sturen op verbonden partijen.*

Door middel van afstemming tussen de ambtelijke accounthouders en de raadsrapporteurs geven wij hier nu vorm aan. Wij zijn benieuwd en staan open voor suggesties en tips hoe we gezamenlijk hier beter proactief op kunnen sturen.

2. *De tweede aanbeveling voor het college en de raad is om in samen spraak een format op te stellen waarin in aangegeven staat waar de raad op wil sturen.*

Het college is positief over de aanbeveling om samen met de raad aan de slag te gaan en om te benoemen waar de raad op stuurt bij een specifieke verbonden partij. Desgewenst zullen wij het initiatief nemen om hierover met de raad in gesprek te gaan.

### **Aanbevelingen voor de raad**

1. *De aanbeveling voor de raad is om het raadsrapporteurschap te intensiveren -ook in het licht van de ophanden zijnde wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen – en om een ‘warme’ overdracht te organiseren van de taken aan nieuwe raadsrapporteurs.*

Het college neemt kennis van de bovenstaande aanbeveling aan de raad en wil hier desgewenst ondersteuning bij bieden.

### **Aanbeveling voor het college**

1. *Informeer de raad over hoe de prestaties van de verbonden partij zorgen voor het voldoen aan de gemeentelijke doelstellingen. Maak onderscheid tussen de inhoud en bedrijfsvoering en informeer over de eventuele relatie tussen beide.*

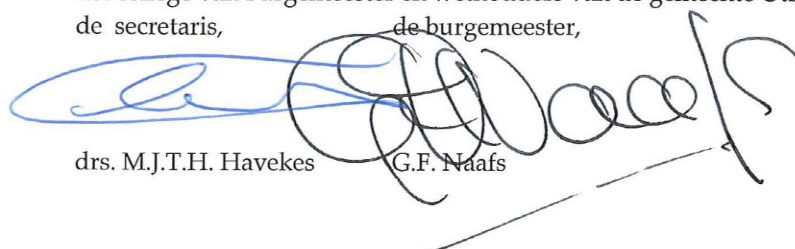
Wij informeren de raad over de prestaties van de verbonden partijen via de reguliere P&C-cyclus. Het college vraagt zich af of het onderscheid tussen inhoud en bedrijfsvoering bijdraagt aan meer grip op verbonden partijen.

Zoals eerder aangegeven is het dossier verbonden partijen ook een actueel thema voor het college. Verbonden partijen zijn voor ons een belangrijk samenwerkingsinstrument om maatschappelijke doelen en opgaven te realiseren. Waarbij het ook voor ons soms een zoektocht is hoe grip te krijgen op een verbonden partij. Met name ook waar het gaat over de (politieke) sturing en verantwoording op de inhoud, het proces en de relaties binnen een samenwerkingsverband.

Vragen die spelen zijn bijvoorbeeld: Hoe organiseer je democratische besluitvorming op regionaal niveau? Hoe opereer je effectief en impactvol als (middelgrote) gemeente in een verbonden partij met veel partners? En hoe kun je beter om gaan met het spanningsveld tussen onze rol als opdrachtgever en bestuurlijk verantwoordelijke binnen een Gemeenschappelijke Regeling? Het college is hierover met elkaar in gesprek. De opbrengsten uit uw rapport zullen we hierbij meenemen.

Wij gaan ervan uit dat met de bovenstaande reactie, wij onze overweging ten aanzien van het rapport 'Grip op verbonden partijen' voldoende hebben toegelicht.

Hoogachtend,  
het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrechtse Heuvelrug,  
de secretaris, de burgemeester,

The image shows two handwritten signatures. The first signature on the left is written in blue ink and is partially obscured by the second signature. The second signature on the right is written in black ink and is more prominent. Both signatures are cursive and stylized.

drs. M.J.T.H. Havekes

G.F. Naafs

# Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college voor de bestuurlijke reactie op het onderzoek naar verbonden partijen. De rekenkamercommissie zal in dit nawoord kort ingaan op de reactie die het college gegeven heeft op het onderzoek, de conclusies en aanbevelingen.

Als eerste wil de rekenkamercommissie graag aangeven dat zij het fijn vindt te horen dat het college het onderwerp verbonden partijen ook belangrijk vindt en daarover onderling met elkaar in gesprek is.

Naar aanleiding van de eerste conclusie geeft het college aan dat het tevreden is met de constatering dat de informatievoorziening conform de afspraken en formeel goed plaatsvindt. Aangezien het college aangeeft het onderwerp verbonden partijen belangrijk te vinden en zelf ook met dit onderwerp bezig is, zal het zonder twijfel open staan voor verdere ontwikkeling in de verduidelijking van informatie met betrekking tot verbonden partijen.

Het college is van mening dat overschrijdingen vaak het gevolg zijn van niet beïnvloedbare externe afspraken en dat tussentijdse begrotingswijzigingen ook door de raad worden vastgesteld. De rekenkamercommissie twijfelt er niet aan dat de begrotingswijzigingen op de juiste manier worden vastgesteld en behandeld. De rekenkamercommissie benadrukt echter dat het er niet om gaat of de juiste procedure is gevolgd. Het gaat de rekenkamercommissie erom dat de overschrijdingen het college lijken te overkomen en het college in die zin reactief en niet proactief lijkt te reageren. De vraag is of goed begroot wordt door de verbonden partijen en de gemeente. CAO-kosten bijvoorbeeld zijn (groten)deels voorspelbaar en zouden dus al (groten)deels in de primitieve begroting meegenomen kunnen worden. In het onderzoek zijn de CAO-stijgingen en pensioenen onder de noemer 'onvoorzienne omstandigheden/tegevallers' geschaard. Daarbij is aangegeven dat een goed risicobeheersingssysteem een uitkomst biedt (pagina 25, punt 2).

Het college verwijst in zijn reactie naar de oprichtingskosten van de Belastingssamenwerking gemeenten Hoogheemraadschap Utrecht en de Stichting Sociale Dorpssteams en geeft aan dat deze in het onderzoek zijn meegenomen als overschrijding terwijl het college overschrijding strikter definieert. In het onderzoek op pagina 25, punt 3, is dit element besproken en is aangegeven dat de oprichtingskosten een mogelijke verklaring geven voor de overschrijding. Ook in tabel 4 op pagina 26 vindt u dit terug.

Met betrekking tot het proactief sturen aan de voorzijde (aanbeveling 1 voor het college en de raad) adviseren wij het college in algemene zin op regionaal niveau vroeger invloed uit te oefenen en de raadsleden (raadsrapporteurs) vroeger te betrekken. Ten aanzien van het werken met een format (aanbeveling 2 voor het college en de raad) waarderen wij dat het college het initiatief wil nemen.

Het college geeft in zijn reactie op de aanbeveling aan het college (het onderscheid tussen de inhoud en de bedrijfsvoering) aan dat het zich afvraagt of het onderscheid tussen inhoud en bedrijfsvoering bijdraagt aan meer grip op verbonden partijen. De rekenkamercommissie is van mening dat enerzijds moet worden gestuurd op de inhoud, dat wil zeggen op de prestaties van de verbonden partij in relatie tot de doelstellingen van de gemeente en anderzijds op het functioneren, de kosten en de continuïteit van de organisatie. Dit zijn de twee verschillende invalshoeken: die van opdrachtgever en die van (mede)eigenaar van de organisatie. Het is goed om in de informatievoorziening beide invalshoeken expliciet te onderscheiden. Daarnaast is het belangrijk om naar de samenhang van beide invalshoeken te kijken, bijvoorbeeld door de kosten per geleverde prestatie-eenheid vast te stellen. Immers, als zaken binnen een verbonden partij organisatorisch niet goed gaan, draaien de deelnemende gemeenten uiteindelijk voor de kosten op. Gemeenten hebben dus een duidelijk belang bij het op orde hebben van de organisatie van een verbonden partij. Continuïteit en efficiency van de organisatie zijn iets anders dan de prestaties die een organisatie levert, maar beide zijn van belang om op te sturen.

Uit het onderzoek blijkt dat vanuit de verbonden partijen ook aangegeven is dat niet altijd duidelijk is of bijvoorbeeld een raadslid spreekt vanuit de rol als eigenaar of opdrachtgever. Zie ter verduidelijking ook figuur 2 op pagina 32 van het onderzoek. Het is van belang dat de verschillende petten onderscheiden worden: spreekt iemand als opdrachtgever of als (mede)eigenaar? Wanneer draagt wie welke pet en welk belang wordt op dat moment gediend? Dit onderscheid verheldert de communicatie tussen het college, de raad en de verbonden partijen.

De rekenkamercommissie hoopt met het onderzoek en de aanbevelingen het college en de raad handvatten te hebben gegeven om het gesprek over proactievere sturing richting verbonden partijen aan te gaan en gezamenlijk meer grip op de verbonden partijen te krijgen.

Rekenkamercommissie Utrechtse Heuvelrug

# Nota van bevindingen



# 1

## Context en kaders sturing op verbonden partijen

### 1.1 / Sturing op verbonden partijen in Utrechtse Heuvelrug

#### Nota Verbonden Partijen als handleiding voor deelname in verbonden partijen

Een verbonden partij is, conform de definitie uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), “een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft”.<sup>1</sup> ‘Bestuurlijk belang’ houdt in dat de gemeente zeggenschap heeft door vertegenwoordiging in het bestuur van een verbonden partij, of door stemrecht. ‘Financieel belang’ wordt geformuleerd als “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”.<sup>2</sup>

De gemeente Utrechtse Heuvelrug heeft in totaal vijftien van deze verbonden partijen. Daarnaast zijn er drie verbonden partijen in liquidatie, hetgeen betekent dat hier geen of nauwelijks activiteiten meer plaatsvinden.<sup>3</sup> Een overzicht van de verbonden partijen van de gemeente staat in bijlage 3.

Het algemene beleidskader ten aanzien van de inrichting en beheersing van verbonden partijen in Utrechtse Heuvelrug is de ‘Nota Verbonden Partijen’. Utrechtse Heuvelrug heeft sinds 2011 een dergelijke nota. De huidige nota stamt uit 2015. Het document biedt enerzijds een afwegingskader voor het aangaan van verbonden partijen, anderzijds biedt het handvatten om in control te zijn en sturing te geven aan verbonden partijen.<sup>4</sup> De belangrijkste uitgangspunten van de Nota Verbonden Partijen zijn als volgt:

- / De uit te voeren taak van de verbonden partij moet een **publiek belang** dienen;
- / Deelname aan de verbonden partij moet de **meest aangewezen weg** zijn om het publieke belang te behartigen;
- / De verbonden partij moet de gemeenteraad op zodanige wijze informeren, dat de raad en het college **voldoende sturingsmogelijkheden** geboden worden om grip te houden.<sup>5</sup>

Dit onderzoek richt zich met name op het laatste uitgangspunt, de sturingsmogelijkheden. Bij de inventarisatie van de sturingsmogelijkheden wordt dus gezien of informatievoorziening op de juiste manier heeft plaatsgevonden, en hoe de gemeenteraad met de informatie over de verbonden partij omgaat.

Ten aanzien van de sturing en controle op verbonden partijen bevat de Nota Verbonden Partijen informatie over bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordiging, informatievoorziening aan de raad, sturingsinstrumenten (wettelijk en overig), en over de rol van raadsrapporteurs. Deze onderdelen worden in de volgende paragrafen behandeld.

<sup>1</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2017-12-09>

<sup>2</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2017-12-09>

<sup>3</sup> Begroting 2019-2022, p. 122.

<sup>4</sup> Nota Verbonden Partijen (2015), p. 4.

<sup>5</sup> Begroting 2019-2022, p. 121.

## Sturing wordt al in de voorbereidingsfase geregeld

In algemene zin worden in de voorbereidingsfase op de deelname in een verbonden partij maatregelen getroffen om de sturing op de verbonden partij in te richten. In het besluit van het college of de raad om deel te nemen aan de verbonden partij worden bijvoorbeeld de taken van de verbonden partij omschreven, op welke wijze vorm is gegeven aan het waarborgen van de openbaarheid en de democratische controle en de voor te stellen afspraken over informatievoorziening. Deze en andere punten uit de Nota Verbonden Partijen '...vormen een geheel van instrumenten die ervoor moeten zorgen dat de gemeente bij de start en in de uitvoeringsfase en een eventuele eindfase voldoende middelen en mogelijkheden heeft om de GR te monitoren en de belangen van de gemeente te behartigen'.<sup>6</sup> In de oprichtingsbesluiten van gemeenschappelijke regelingen is zichtbaar dat deze werkwijze ook daadwerkelijk wordt gehanteerd.

In het accountantsrapport over de jaarstukken 2018 beschrijft de accountant dat er geen (visie)document opgesteld is ter ondersteuning van de afweging of en hoe er gebruik kan worden gemaakt van een verbonden partij en welke samenwerking of rechtsvorm dan geschikt is. De accountant geeft in overweging de toelichting hierop in de inleiding van de paragraaf 'Verbonden Partijen' in de begroting en jaarrekening uit te breiden.<sup>7</sup> In hoofdstuk 3 van de Nota is dit afwegingskader echter al uitgewerkt.

## 1.2 / Vertegenwoordiging in de verbonden partijen

Vertegenwoordiging in de verbonden partijen vindt in Utrechtse Heuvelrug op drie niveaus plaats: formeel wordt de gemeente bestuurlijk vertegenwoordigd. Daarnaast werken ambtelijke accounthouders samen met de verbonden partij en vormen de raadsrapporteurs de 'vooruitgeschoven post' voor de raadsleden. De betrokken portefeuillehouders, de accounthouders en de raadsrapporteurs vormen in die zin een drie-eenheid, ieder met een andere rol en taken.

### Bestuurlijke vertegenwoordiging in de verbonden partijen

De aard van een verbonden partij wordt mede gedefinieerd door het bestuurlijk belang dat de gemeente heeft. Dit houdt in dat de gemeente zeggenschap heeft, ofwel via vertegenwoordiging in het bestuur ofwel via stemrecht. Een bestuurder of een ambtenaar van de gemeente neemt namens de gemeente in het bestuur van de verbonden partij plaats, of stemt namens de gemeente.<sup>8,9</sup> Daarnaast kunnen, in het geval van regelingen vanuit de raad, ook raadsleden worden benoemd als bestuurslid. De bestuursleden die door de gemeenteraad aangesteld worden stemmen met last. Daarom dienen zij verantwoording aan de raad af te leggen over het gevoerde beleid van de gemeenschappelijke regeling.<sup>10</sup>

Utrechtse Heuvelrug categoriseert verbonden partijen in gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen en overige verbonden partijen en samenwerkingsvormen.

In de acht gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente Utrechtse Heuvelrug vertegenwoordigd is, nemen verschillende collegeleden, vanuit hun portefeuille, zitting in de algemeen besturen. Daarnaast is de burgemeester in drie gemeenschappelijke regelingen vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur. In het geval van de Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU) is de burgemeester tevens voorzitter van het algemeen en dagelijks bestuur. Daarmee is Utrechtse Heuvelrug de voorzittersgemeente.<sup>11</sup>

In de categorie 'vennootschappen en coöperaties' heeft de gemeente Utrechtse Heuvelrug stemrecht op basis van aandelen bij 'Bank Nederlandse Gemeenten NV', 'Vitens NV' en 'Biga BV'. De nominale waarde van het aandelenpakket varieert tussen de € 36.500,- en € 504.172,50. In alle drie de gevallen is de verantwoordelijk portefeuillehouder stemgerechtigd. Daarnaast vertegenwoordigt de portefeuillehouder in het geval van 'Biga BV' gemeente in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Voor wat betreft 'Lange Dreef CV' heeft de gemeente geen rechtstreeks bestuurlijk belang in deze commanditaire vennootschap. De portefeuillehouder die aangesteld is als bestuurder van Lange Dreef BV en Utrechtse Heuvelrug Commandiet BV kan via die weg invloed uitoefenen op de besluitvorming van de CV.

De twee verbonden partijen die onder de categorie 'stichtingen en verenigingen' vallen zijn 'Wereldkidz' en 'Stichting Sociale Dorpsteams Utrechtse Heuvelrug'. In het geval van Stichting Sociale Dorpsteams Utrechtse Heuvelrug vervult het college de rol van Raad van Toezicht. In de stichting Wereldkidz heeft de gemeente geen bestuurlijk belang.

'Netwerksamenwerking U10' is de enige verbonden partij die in de stukken van de gemeente Utrechtse Heuvelrug onder 'overige verbonden partijen en overige samenwerkingsvormen' valt. In dit samenwerkingsverband is er geen sprake van een bestuur. De verschillende portefeuillehouders zijn actief aan verschillende (inhoudelijke) bestuurstafels. Dit is een afwijkende vorm van organiseren. In het onderzoek wordt de Netwerksamenwerking U10 niet verder uitgewerkt.

<sup>6</sup> Nota Verbonden Partijen (2015), p. 14.

<sup>7</sup> Accountantsrapport 2018 (12 juni 2019), p. 22.

<sup>8</sup> Nota Verbonden Partijen (2015), p. 5.

<sup>9</sup> Een overzicht van de verbonden partijen, de vertegenwoordigers en het belang van de gemeente is opgenomen in bijlage 3.

<sup>10</sup> Nota Verbonden Partijen (2015), p. 15.

<sup>11</sup> Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst regio Utrecht, p. 8.

### Ambtelijke verantwoordelijkheid: accounthouderschap

In de Nota Verbonden Partijen is naast de bestuurlijke vertegenwoordiging ook de ambtelijke betrokkenheid vastgelegd. Utrechtse Heuvelrug gebruikt hier de term 'accounthouder' voor. Accounthouders zijn ambtelijk betrokken bij de verbonden partijen en derhalve vakinhoudelijk op de hoogte van hetgeen de verbonden partij voor de gemeente doet. Zij kunnen een inschatting maken van de inhoudelijke kwaliteit en kwantiteit van de producten en diensten die de GR levert.<sup>12</sup> Omdat de meeste verbonden partijen werkgroepen of overlegstructuren hebben, verschilt de invulling op ambtelijk niveau per verbonden partij. Belangrijk is dat de gemeente vertegenwoordigd is in dergelijke ambtelijke werkgroepen, om op dat niveau signalen op te pikken en de belangen van de gemeente te vertegenwoordigen.<sup>13</sup> De accounthouders komen periodiek bij elkaar om ervaringen uit te wisselen en bijvoorbeeld de overkoepelende rapportages over verbonden partijen voor te bereiden. In het onderzoek werd aangegeven dat, omdat veel verbonden partijen ook met accounthouders werken die een aantal gemeenten onder hun hoede hebben, er over en weer een duidelijk aanspreekpunt is. De intensiteit van het contact tussen gemeente en de verschillende verbonden partijen verschilt. In de workshops werd aangegeven dat dit kan leiden tot verschillende kennisniveaus ten aanzien van de verbonden partijen.

### Raadsrapporteurs vormen de verbinding tussen verbonden partij en raad

Tot slot heeft een aantal raadsleden een specifieke rol ten aanzien van verbonden partijen. De raad heeft in 2014 rapporteurs benoemd voor de verschillende verbonden partijen van de gemeente. Per gemeenschappelijke regeling zijn één of meer raadsleden benoemd als rapporteur. Dit is afhankelijk van het aantal raadsleden dat zich hiervoor kandideert. Zij ontvangen de verslagen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur en volgen nauwgezet de ontwikkelingen bij de verbonden partij.

In de 'Nota Verbonden partijen 2015' zijn de taken van de raadsrapporteur geconcretiseerd:

- / Volgen ontwikkelingen van de verbonden partij;
- / De raad gevraagd en ongevraagd adviseren over de verbonden partij;
- / Indien nodig voorbereiden van moties en amendementen voor voorstellen van het AB;
- / In geval dat er geen overeenstemming is tussen de fracties, de discussiepunten in de raad presenteren;
- / Contacten met andere raden in de regio onderhouden.<sup>14</sup>

In dit takenpakket heeft enige ontwikkeling plaatsgevonden. Oorspronkelijk schreven de rapporteurs ook zienswijzen en wensen en bedenkingen, met het streven dat alle fracties hier mee in zouden stemmen. Tijdens een raadsinformatieavond in januari 2015 bleek dat de raadsleden zich met name op de eerste twee taken richtten, en dat ze de tijdspanne om een reactie te geven vaak als krap beoordeelden. Het bleek daarom wenselijk dat het college zienswijzen of wensen en bedenkingen zou voorbereiden en dat de rapporteurs zich vooral, met behulp van de griffie, zouden richten op de contacten met andere raden in de regio.<sup>15</sup> Daarmee verviel een deel van de taken van de raadsrapporteurs. In een kort onderzoek van de griffier uit 2016 bleek, dat de raadsrapporteurs na deze wijzigingen positief waren over het rapporteurschap. Ze deelden de indruk dat het hebben van raadsrapporteurs de besluitvorming door de raad verbeterde (of op zijn minst versnelde). Wel bleef de (vaak krappe) tijd om te rapporteren een aandachtspunt en kwam het contact met raadsleden uit andere gemeenten moeizaam tot stand. Gezien het eerder genoemde accent op dit contact, is dit een opvallend kritiekpunt. Geïnterviewden geven daarover aan dat het moeizame contact te verklaren is door het feit dat Utrechtse Heuvelrug één van de eerste gemeenten in de regio was die koos voor het raadsrapporteurschap.

Op basis van het onderzoek van de griffier zijn twee aanbevelingen geformuleerd<sup>16</sup>:

1. Via de griffie contact leggen met de andere gemeenteraden om zodoende bij elkaar te komen;
2. Afspraken maken over de wijze waarop de rapporteurs betrokken worden door het college, waarbij specifiek aandacht besteed wordt aan het tijdspad.<sup>17</sup>

Momenteel vervullen de raadsrapporteurs hoofdzakelijk een rol in de voorbereiding van de besluitvorming in de raad van Utrechtse Heuvelrug. De raad leunt derhalve vaak op de rapporteurs, omdat zij over informatie beschikken en dus belangrijk zijn om een standpunt te bepalen. Volgens verschillende betrokkenen voegen de raadsrapporteurs iets toe aan de grip op en kennis over verbonden partijen. Het is echter niet zo dat het aanstellen van de raadsrapporteurs heeft geleid tot andere vragen vanuit de gemeenten, volgens de verbonden partijen.

<sup>12</sup> Nota Verbonden Partijen 2015, p. 21.

<sup>13</sup> Nota Verbonden Partijen 2015, p. 22-23.

<sup>14</sup> Nota Verbonden Partijen 2015, p. 21.

<sup>15</sup> Nota Verbonden Partijen 2015, p. 22.

<sup>16</sup> Memo - Onderzoek rapporteurs gemeenschappelijke regelingen (2016), p. 3.

<sup>17</sup> In een ander verband gaf één van de rapporteurs aan dat in sommige gevallen de rapporteurs voorafgaand aan AB-vergaderingen (*rkc: in het ambtelijk wederhoor wordt aangegeven dat rapporteurs geen stukken kregen ter voorbereiding op AB-vergaderingen*) en collegevergaderingen stukken kregen met het verzoek daarop te reageren. Dat wierp vraagtekens op over de invulling van het dualisme en de controlerende rol van de raad. In het onderzoek naar de raadsrapporteurs leidde dit tot de aanbeveling om hierover van gedachte te wisselen en in samenhang met de tweede aanbeveling hier afspraken over te maken.

De samenwerking met raadsrapporteurs van andere gemeenten is nog altijd niet optimaal. Men weet elkaar nog niet altijd te vinden. Een aantal griffiers uit de regio richt zich momenteel op het verbeteren van de onderlinge communicatie, door het inrichten van een gemeenschappelijk portaal waarin de stukken van alle gemeenten opgenomen kunnen worden. Het feit dat alle betrokken gemeenten hieraan moeten meewerken, maakt dat de totstandkoming vooralsnog moeizaam verloopt.

### 1.3 / Afspraken over informatievoorziening verbonden partijen aan de gemeente

#### Afspraken over informatievoorziening tijdens uitvoeringsfase in de Nota Verbonden Partijen en werkwijze Gemeenschappelijke Regelingen

In de uitvoeringsfase kan een raad niet rechtstreeks ingrijpen bij een verbonden partij; het college houdt toezicht op de uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. De raad controleert enkel of de verbonden partij de taken conform de gestelde kaders uitvoert en of het college deze kaders bewaakt.<sup>18</sup> Goede informatievoorziening is dan ook essentieel om als raad een verbonden partij te kunnen monitoren. Hoe de raad van Utrechtse Heuvelrug dat doet, is vastgelegd in de Nota Verbonden Partijen. Aanvullende afspraken zijn vastgelegd in de 'Werkwijze gemeenschappelijke regelingen/verbonden partijen gemeente Utrechtse Heuvelrug' (2014). Hierin staat onder andere wanneer verschillende P&C-stukken aangeleverd moeten worden.

Om in control te zijn, is het zaak dat een gemeenteraad doelen (wat wil men bereiken), indicatoren (wanneer is men tevreden) en budgetten vaststelt in meerjarige kaders. Uiteraard blijft er dan ruimte voor ontwikkelingen, bijvoorbeeld naar aanleiding van wetswijzigingen of veranderingen in de economische omstandigheden, maar het kader staat vast. Als wijzigingen binnen de gestelde kaders plaatsvinden, hoeft de gemeenschappelijke regeling de gemeente hierover alleen te informeren.<sup>19</sup> Verantwoording aan de gemeenteraad vindt dan achteraf plaats.<sup>20</sup> Als er grotere wijzigingen zijn, is dat anders. In de werkwijze van Utrechtse Heuvelrug is vastgelegd dat de raad in die gevallen al in het conceptstadium beleidsstukken ontvangt, zodat op tijd beoordeeld wordt of er draagvlak is.<sup>21</sup>

#### Rapportage in begrotingen en jaarstukken

In de werkwijze gemeenschappelijke regelingen/verbonden partijen uit 2014 staan de acties beschreven die moeten worden doorlopen om de gemeente de gelegenheid te geven invloed uit te oefenen op de inhoudelijke en financiële kaders waarbinnen de gemeenschappelijke regelingen werken. Ook de bijbehorende deadlines worden benoemd. Deze procedure moet aansluiten op de P&C-cyclus van de gemeente. Voor 1 februari moeten de kaders van de productbegroting naar de gemeente verzonden zijn, inclusief een overzicht van de (voorgestelde) wijzigingen. Voor 31 maart moeten de stukken door commissie(s) en/of raad behandeld zijn, waarna de verbonden partij voor 15 april een conceptproductbegroting (en jaarrekening) naar de gemeente stuurt. Voor de tweede helft van juni wordt deze, gelijktijdig met de gemeentelijke kadernota, behandeld in de raad. Voor 1 juli worden de productbegroting en jaarrekening dan vastgesteld in het algemeen bestuur van de verbonden partij.<sup>22</sup>

#### Overige sturingsmogelijkheden

In de Nota Verbonden Partijen is zowel voor private verbonden partijen als voor gemeenschappelijke regelingen uiteen gezet welke sturingsmogelijkheden er zijn, uitgesplitst naar de onderdelen algemene informatievoorziening, taken verbonden partij, financiën en overige (zie tabel 1).

Tabel 1: Sturingsmogelijkheden verbonden partijen

Onderdeel	Private Verbonden Partij	Gemeenschappelijke regeling
Algemene informatievoorziening	Informatieverstrekking door college aan de raad, met documenten of in vergaderingen	Informatieverstrekking door college aan de raad, met documenten of in vergaderingen
Taken verbonden partij	(Periodiek) bestuurlijk kader opvragen (doelen/taken)	Jaarlijks, voorafgaand aan de begroting overzicht financiële en beleidsmatige kaders
Financiën	Controle begroting/jaarrekening	Indienen zienswijze op begroting
Overig	Voortgangsrapportages specifieke projecten	Budgetrecht – uitspraak doen over budget

<sup>18</sup> Nota Verbonden Partijen (2015), p. 16.

<sup>19</sup> Werkwijze gemeenschappelijke regelingen/verbonden partijen gemeente Utrechtse Heuvelrug 2014, p. 4.

<sup>20</sup> Werkwijze gemeenschappelijke regelingen/verbonden partijen gemeente Utrechtse Heuvelrug 2014, p. 6.

<sup>21</sup> Werkwijze gemeenschappelijke regelingen/verbonden partijen gemeente Utrechtse Heuvelrug 2014, p. 5.

<sup>22</sup> Werkwijze gemeenschappelijke regelingen/verbonden partijen gemeente Utrechtse Heuvelrug 2014, p. 6.

Naast de bovenstaande wettelijk toegekende instrumenten, heeft de raad nog enkele instrumenten om grip te hebben op gemeenschappelijke regelingen:

- / Kaderbrief;
- / Tijdpad interne besluitvorming;
- / Langetermijnvisie;
- / Scheppen van een bestuurlijk kader;
- / Mondelinge informatiesessies vanuit de verbonden partij.

In sommige gevallen is hiervoor de medewerking van andere deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling nodig. Uit de informatie die de onderzoekers hebben ontvangen van de ambtelijke organisatie, blijkt dat zowel de raad als het college ieder jaar van vrijwel iedere verbonden partij een jaarrekening, een kadernota en/of een begroting ontvangt (zie bijlage 3). Een deel van de verbonden partijen levert ook tussentijdse rapportages aan. Uit de stukken blijkt echter niet dat de gemeente bijvoorbeeld voortgangsrapportages ontvangt van specifieke projecten. Ook zijn er wel mondelinge informatiesessies, maar wordt er bijvoorbeeld zelden gebruikgemaakt van een kaderbrief vanuit de gemeente. Niet alle sturingsmogelijkheden vanuit de raad worden dus benut. Sommige verbonden partijen leveren wel een lange termijn-beleidsplan op.

## 1.4 / Afspraken over informatievoorziening door de gemeente

### Duidelijke paragraaf verbonden partijen in jaarrekeningen en begrotingen

De gemeente verschaft (financiële) informatie over de verbonden partijen middels de P&C-cyclus. In de jaarrekeningen en begrotingen is een vaste paragraaf 'Verbonden Partijen' opgenomen. Er wordt gewerkt met een vast format, gebaseerd op de in het BBV opgenomen eisen voor de te verstrekken informatie.<sup>23</sup> Zo wordt het makkelijker om de stukken te lezen.

Het format geeft allereerst een financieel overzicht per verbonden partij. De jaarstukken bieden inzicht in de werkelijke bijdrage aan een verbonden partij in het jaar voorafgaand aan de jaarrekening, net als de raming van het boekingsjaar en de daadwerkelijke kosten van het boekingsjaar. Begrotingen tonen de daadwerkelijk bijdrage van twee jaar voor de begroting, net als de raming van het voorgaande jaar en de raming van het huidige boekingsjaar. Het blijft hier bij een raming, omdat op het moment van opstellen van de begroting de daadwerkelijke cijfers van het voorgaande jaar nog niet bekend zijn. Verder biedt het financiële overzicht inzicht in het eigen vermogen, het vreemd vermogen en het werkelijke resultaat van de verbonden partij.

De jaarstukken en begrotingen bevatten, naast een financieel overzicht, inzichten in andere kenmerken van de verbonden partijen. Middels een tabel wordt per verbonden partij het volgende beschreven:

- / naam;
- / vestigingsplaats;
- / doel en het openbaar belang dat wordt behartigd;
- / deelnemende partijen;
- / bestuurlijk belang;
- / financieel belang;
- / risico's;
- / ontwikkelingen.

Door deze manier van presenteren van de informatie, biedt de gemeente een goed, volledig overzicht van de basisinformatie per verbonden partij. De gegevens zijn in lijn met de in artikel 15 van de BBV opgenomen eisen voor de te verstrekken informatie. Daarnaast geeft de gemeente aan welke relevante ontwikkelingen er gaande zijn per verbonden partij. Dit gebeurt volgens de accountant op een kwalitatieve wijze.<sup>24</sup>

### Aard en achtergrond van overschrijdingen worden niet duidelijk uit de begroting en jaarstukken van de gemeente

Voor de lezer van de begrotingen en jaarstukken blijven de aard en achtergrond voor een overschrijding wat onduidelijk. Er wordt in de paragraaf niet expliciet de reden van overschrijdingen behandeld, anders dan per verbonden partij in de kaders 'risico's' en 'ontwikkelingen' vermeld. Uit interviews blijkt dit historisch zo te zijn gegroeid. In de BBV staat dat de gemeente alle informatie moet overhevelen naar programma's, zodat een integraal beeld van het beleid ontstaat. Onder- en overschrijdingen zijn daarom wel in de programmaparagrafen geïntegreerd. In de verschillende programma's staat onder de kopjes 'D. Wat heeft het gekost?' te lezen welke onder- en overschrijdingen er incidenteel en structureel hebben plaatsgevonden. Bovendien wordt per programma beschreven onder kopje 'C.' welke verbonden partijen bij het programma betrokken zijn. Er wordt echter geen link gelegd tussen de over- en onderschrijdingen van de bijdragen en de verbonden partijen. Hierdoor is niet duidelijk of de gemaakte kosten ten deel vallen aan de gemeente of aan de verbonden partij.

<sup>23</sup> Begroting 2019, p. 123.

<sup>24</sup> Accountantsrapport 2018 (12 juni 2019), p. 22.

In de kadernota's wordt ook informatie opgenomen over de financiële ontwikkelingen bij een verbonden partij. Tot voorheen gebeurde dit ongestructureerd; in 2019 is er een specifieke paragraaf 'ontwikkelingen verbonden partijen' opgenomen. Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 2.3.

#### Timing kadernota gemeente vs. kadernota verbonden partijen

Kadernota's van de afzonderlijke verbonden partijen verschijnen ieder jaar vóórdat de gemeente de eigen kadernota vaststelt. Dit maakt het moeilijk voor de raad om aan de voorkant te sturen op de begroting van de verbonden partij; deze wordt leidend in de begroting van de gemeente, in plaats van andersom.

## 1.5 / Doorwerking aanbevelingen eerdere onderzoeken

In 2009 heeft de rekenkamercommissie een onderzoek uitgevoerd naar verbonden partijen. Het rapport "De verbonden partijen in de greep" ging in op de vraag of de raad destijds voldoende inzicht had in de mate waarin deelname aan een verbonden partij leidde tot de beoogde resultaten. Naar aanleiding van dit rapport heeft de gemeenteraad in februari 2011 de Nota Verbonden Partijen vastgesteld. In 2015 is de nota geactualiseerd. De aanbevelingen uit het rapport "De verbonden partijen in de greep" zijn, zo wordt in de nota gesteld, overgenomen.<sup>25</sup> Drie van de vier aanbevelingen uit het rapport gaan in op de bestuurlijke arrangementen van specifieke partijen die in 2009 aan de gemeente Utrechtse Heuvelrug verbonden waren. Omdat deze verbonden partijen niet meer bestaan, worden deze aanbevelingen buiten beschouwing gelaten. Voor de andere aanbevelingen (onderverdeeld in sub-aanbevelingen) is onderzocht hoe de doorwerking van de aanbevelingen kan worden beoordeeld.

De volgende legenda is gehanteerd voor de beoordeling van de doorwerking in tabel 2.

Kleur	Betekenis
Groen	Doorwerking heeft plaatsgevonden
Oranje	Doorwerking heeft gedeeltelijk plaatsgevonden of de beoogde verbeterslag is op een andere wijze tot stand gekomen
Rood	Doorwerking heeft niet plaatsgevonden
Blauw	De doorwerking is niet navolgbaar. Dit betekent dat de onderzoekers op basis van aangeleverde documenten niet hebben kunnen achterhalen of en hoe een aanbeveling is opgevolgd

Tabel 2: Stoplichtmodel doorwerking aanbevelingen

#	Aanbeveling	Mate en wijze van doorwerking
1A	Draag het college op een inhoudelijk beleidskader voor de gemeente brede beheersing van verbonden partijen voor te bereiden en ter vaststelling aan de raad aan te bieden.	In de Nota Verbonden Partijen (2015) zijn kaders vastgesteld voor het aangaan van verbonden partijen en de informatievoorziening aan de raad over de doeltreffendheid van de uitvoering. Deze kaders zijn in lijn met de richtlijnen van de BBV en Wgr.
1B	Draag het college op daarin onderscheid te maken tussen gemeente breed beleid voor de lange termijn (in een nota verbonden partijen) en jaarlijkse beleidsontwikkelingen t.a.v. afzonderlijke verbonden partijen (in de begrotingsparagraaf verbonden partijen).	Er is een Nota Verbonden Partijen met daarin het geschetste beleid voor de lange termijn. Per verbonden partij worden (beleids)ontwikkelingen geschetst in de begrotingsparagraaf verbonden partijen. Daarmee is deze aanbeveling doorgewerkt. Een kanttekening hierbij is dat de financiële cijfers in het overzicht niet worden geïnterpreteerd. Volgens de letter van de aanbeveling is dit opgevolgd, maar de achterliggende gedachte niet.
1C	Draag het college op in het beleidskader minimale eisen op te nemen t.a.v. de verantwoording aan de raad over de	De minimale eisen t.a.v. de verantwoording aan de raad over de doeltreffendheid van uitvoering

<sup>25</sup> Nota Verbonden Partijen (2015), p. 2.

doeltreffendheid van uitvoering door verbonden partijen.

4A

Draag het college op ook de overige verbonden partijen in het licht van dit onderzoek te beschouwen en waar nodig:

- in de bestuurlijke arrangementen een koppeling te leggen met inhoudelijke doelstellingen van de gemeente Utrechtse Heuvelrug en de verbonden partijen;
- de bestuurlijke arrangementen voor beheersing van de overige verbonden partijen adequaat in te richten.

door verbonden partijen is conform de richtlijnen van de BBV en Wgr.

Met de nieuwe werkwijze op basis van de Nota Verbonden Partijen is hieraan voldaan.

# 2

## Financiën Verbonden Partijen

### 2.1 / Ontwikkeling bijdrage gemeente aan verbonden partijen

Jaarlijks maken de verbonden partijen inzichtelijk welke middelen zij verwachten nodig te hebben, en wat er daadwerkelijk is besteed. Aan de hand daarvan begroot de gemeente in het jaar voorafgaand aan het boekingsjaar het bedrag dat zij gaat bijdragen. In de jaarstukken (opgesteld in het jaar ná het boekingsjaar) worden de definitieve bijdragen gepresenteerd. Tussentijds worden regelmatig begrotingswijzigingen bij de verbonden partijen vastgesteld. Hier ligt dan een raadsbesluit aan ten grondslag. In die gevallen is de overschrijding aan het einde van het jaar dus geen verrassing, maar er treedt wel een verschil op ten opzichte van de eerdere begroting. In deze rapportage wordt uitgegaan van de initiële begrotingen. De raad wordt tussentijds alleen geïnformeerd over wijzigingen die meer dan €25.000,- bedragen.

In tabel 3 is de bijdrage aan alle verbonden partijen uiteen gezet. Een aantal verbonden partijen is niet in het overzicht opgenomen, om één van de volgende redenen: a) de gemeente ontvangt dividend, b) de verbonden partij is in liquidatie of c) omdat de gemeente geen financieel belang heeft, alleen een bestuurlijk belang. Het betreffen de volgende verbonden partijen: 'Gasdistributie Zeist en Omstreken (GZO)', 'Bank Nederlandse Gemeenten NV', 'Vitens NV', 'Biga BV', 'Lange Dreef CV', 'NV Bronwaterleiding "Doorn"' en 'Wereldkidz'.



Tabel 3: Jaarlijkse bijdrage gemeente aan verbonden partijen

bedragen x € 1.000													
	2016				2017				2018				2019
	Begroting <sup>26</sup>	Werkelijk <sup>27</sup>	Δ	Δ%	Begroting <sup>28</sup>	Werkelijk <sup>29</sup>	Δ	Δ%	Begroting <sup>30</sup>	Werkelijk <sup>31</sup>	Δ	Δ%	Begroting <sup>32</sup>
Regionaal Historisch Centrum Zuidoost Utrecht	165	165	0	0,0%	167	168	+ 1	+ 0,6%	185	184	- 1	- 0,5%	190
Veiligheidsregio Utrecht	2.810	2.776	- 34	- 1,2%	2.810	2.895	+ 85	+ 3,0%	2.840	2.936	+ 96	+ 3,4%	3.068
Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug	2.265	2.339	+ 74	+ 3,3%	2.265	2.383	+ 118	+ 5,2%	2.407	2.830	+ 423	+ 17,6%	2.420
Gemeentelijke Gezondheidsdienst regio Utrecht	672	563	- 109	- 16,2%	1.418	1.478	+ 60	+ 4,2%	1.482	1.475	- 7	- 0,5%	1.631
Afval Verwijdering Utrecht	1.216	1.172	- 44	- 3,6%	1.195	1.211	+ 16	+ 1,3%	1.253	1.332	+ 79	+ 6,3%	1.446
Omgevingsdienst Regio Utrecht	871	890	+ 19	+ 2,2%	878	1.014	+ 136	+ 15,5%	954	886	- 68	- 7,1%	981
Regionale ICT Dienst Utrecht	966	1.250	+ 284	+ 29,4%	1.168	1.273	+ 105	+ 9,0%	1.328	1.378	+ 50	+ 3,8%	1.636
Belastingsamenwerking gemeenten Hoogheemraadschap Utrecht	N.v.t. <sup>33</sup>	700	+ 700	+ 100,0%	697	697	0	0,0%	645	645	0	0,0%	654

bedragen x € 1.000

<sup>26</sup> Begroting 2016-2019, p. 124.

<sup>27</sup> Jaarstukken 2016, p. 149.

<sup>28</sup> Begroting 2017-2020, p. 151.

<sup>29</sup> Jaarstukken 2017, p. 189.

<sup>30</sup> Begroting 2018-2021, p. 193-194.

<sup>31</sup> Jaarstukken 2018, p. 138.

<sup>32</sup> Begroting 2019-2022, p. 123-124.

<sup>33</sup> De BgHU is per 1 januari 2016 opgericht, in november 2015 is aan de raad het voorstel gedaan om toe te treden tot de gemeenschappelijke regeling. Derhalve is de BgHU niet meegenomen in de begroting van 2016 (Begroting 2016-2019, p. 122).

	2016				2017				2018				2019
	Begroting <sup>34</sup>	Werkelijk <sup>35</sup>	Δ	Δ%	Begroting <sup>36</sup>	Werkelijk <sup>37</sup>	Δ	Δ%	Begroting <sup>38</sup>	Werkelijk <sup>39</sup>	Δ	Δ%	Begroting <sup>40</sup>
Stichting Sociale Dorpsteams Utrechtse Heuvelrug	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	1.800	+ 1.800	+ 100,0%	3.067	3.180	+ 113	+ 3,7%	3.066
Stichting Zwem- en sportaccommodaties Doorn	100	77	- 23	- 23,0%	100	163	+ 63	+ 63,0%	20	20	0	0%	20
Recreatieschap UHVK	93	93	0	0%	93	268	+ 175	+ 188,2%	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Welstand en Monumenten Midden Nederland	50	59	+ 9	+18,0%	50	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Instituut voor Werkvoorziening IW 4	20	18	- 2	- 10,0%	20	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
<b>Totaal</b>	<b>9.228</b>	<b>10.102</b>	<b>+ 874</b>	<b>+9,5%</b>	<b>10.861</b>	<b>13.350</b>	<b>+2.489</b>	<b>+ 22,9%</b>	<b>14.181</b>	<b>14.865<sup>41</sup></b>	<b>+ 739</b>	<b>+ 5,2%</b>	<b>15.112<sup>42</sup></b>

<sup>34</sup> Begroting 2016-2019, p. 124.

<sup>35</sup> Jaarstukken 2016, p. 149.

<sup>36</sup> Begroting 2017-2020, p. 151.

<sup>37</sup> Jaarstukken 2017, p. 189.

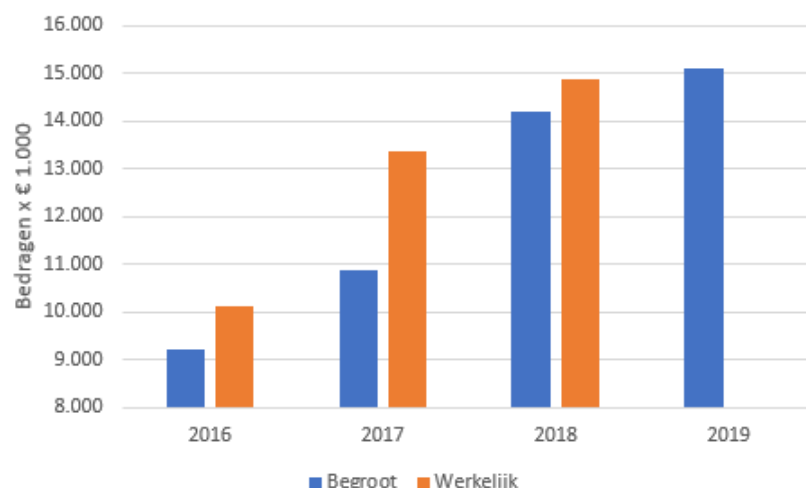
<sup>38</sup> Begroting 2018-2021, p. 193-194.

<sup>39</sup> Jaarstukken 2018, p. 138.

<sup>40</sup> Begroting 2019-2022, p. 123-124.

<sup>41</sup> Opgetelde uitgaven aan verbonden partijen is exclusief bijdrage aan U10.

<sup>42</sup> Opgetelde begrote uitgave is exclusief bijdrage aan U10.



*Figuur 1: Begrote en daadwerkelijke kosten voor verbonden partijen*

#### Regelmatig overschrijding bij de verbonden partijen

In 2017 was de overschrijding fors hoger dan in 2016 en 2018. De stijging van de totale bijdrage aan verbonden partijen is in 2017 deels te verklaren door de kosten voor Stichting Sociale Dorpsteams Utrechtse Heuvelrug, die in de begroting 2017 voor het eerst wordt meegenomen. De kosten voor deze verbonden partij werden in 2017 niet begroot; de daadwerkelijke uitgave was € 1.800.000,-.

In totaal heeft de gemeente in 2016 € 874.000,- meer uitgegeven aan de verbonden partijen dan aanvankelijk begroot was voor dat jaar. In 2016 werd dit vooral veroorzaakt door het uitbesteden van de belastingtaken bij de BghU. Bij vier verbonden partijen was er in 2016 sprake van overschrijding. De overschrijdingen vonden plaats bij de volgende verbonden partijen:

- / Belasting samenwerking gemeenten Hoogheemraadschap Utrecht;
- / Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug;
- / Regionale ICT Dienst Utrecht;
- / Omgevingsdienst Regio Utrecht.

In 2017 vertoonden in totaal 10 van de 11 verbonden partijen een overschrijding en in 2018 5 van de 10 verbonden partijen. Er zijn twee partijen die in elk van de onderzochte jaren een overschrijding vertoonden: Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug en Regionale ICT Dienst Utrecht.

#### Oorzaken van overschrijding – algemeen en binnen Utrechtse Heuvelrug

De oorzaken van deze overschrijdingen zijn in principe te traceren in de jaarstukken van de verbonden partijen zelf. In de jaarstukken van de gemeente worden hier geen verklaringen voor gegeven. In theoretische zin, los van de praktijk in Utrechtse Heuvelrug, kunnen de overschrijdingen worden veroorzaakt door:

1. Een grotere productie dan geraamd c.q. verwacht;  
Taken van sommige verbonden partijen zijn moeilijk te ramen in termen van productie dan wel behoeften uit de maatschappij. Er is bijvoorbeeld onvoldoende ervaringen opgebouwd met een nieuwe of andere aanpak. Vaak wordt dit type oorzaken aangevoerd bij verbonden partijen die actief zijn in het sociaal domein. Ook de overschrijdingen bij de RDWI zouden in dit licht kunnen worden gezien.
2. Onvoorziene omstandigheden/tegevallen;  
Iedere organisatie heeft in zijn bedrijfsvoering te kampen met incidentele tegenvallers en meevallers, zo ook verbonden partijen. Door externe omstandigheden kan de realisatie anders uitpakken dan voorzien in de begroting. In deze gevallen biedt een goed risicobeheersingssysteem een uitkomst. Ook CAO-stijgingen en pensioenen vatten we onder deze noemer.
3. Overheveling van taken, de start van nieuwe taken;  
In loop van de tijd kunnen extra taken van de gemeenten worden overgeheveld naar de verbonden partij of kunnen nieuwe taken worden gestart. Dat leidt in de regel tot eenmalige verhoging van de kosten. Uit het cijferpatroon van de verbonden partijen van de gemeente lijkt dit een mogelijke verklaring te geven voor de kostenontwikkeling van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst regio Utrecht en Stichting Sociale Dorpsteams Utrechtse Heuvelrug.
4. Onvoldoende sturing, niet "in control" zijn van de verbonden partij;  
In sommige gevallen heeft het management van de verbonden partijen onvoldoende grip op de kostenbeheersing

van de organisatie. Men spreekt dan van een situatie die niet "in control" is. Vaak ziet men dan een patroon van wisselende substantiële overschrijdingen en onderschrijdingen. Aanpassingen in de planning en control systematiek zijn hier noodzakelijk.

In de onderstaande tabel wordt voor ieder van de nog bestaande verbonden partijen met onder- en overschrijding aangegeven hoe de genoemde oorzaken geclassificeerd kunnen worden. Het beoordelen of er binnen de verbonden partij sprake is van onvoldoende sturing, wordt met het oog op de scope van dit onderzoek buiten beoordeling gelaten.

*Tabel 4: Oorzaken van overschrijding*

		Onderschrijding			Overschrijding		
		Tegenvallende prestaties	Tegenvallende opbrengsten	Efficiënter werken dan vooraf geraamd	Grotere productie dan geraamd	Onvoorziene omstandigheden	Overheveling van taken
VRU	2016	x		x		x	x
	2017	x		x	x	x	x
	2018						
RHC	2016	x				x	
	2017			x			
	2018			x			
RDWI	2016			x	x	x	x
	2017				x	x	
	2018				x	x	
GGDrU	2016		x	x		x	
	2017						x
	2018			x	x		
AVU	2016			x			
	2017					x	
	2018					x	
ODrU	2016					x	x
	2017			x	x	x	
	2018			x		x	
RID	2016					x	x
	2017					x	
	2018					x	
BgHU	2016			x		x	x
	2017			x		x	x
	2018					x	
SSDUH	2016						
	2017			Oprichting, geen overschrijding			
	2018	N.t.b.	N.t.b.	N.t.b.	x	x	N.t.b.

## Begroting gevolgd/onderschrijdingen

Naast de overschrijdingen, waren er ook verbonden partijen waar de begroting klopte met de realisatie. In 2016 waren dit twee partijen (RHC en Recreatieschap UHVK), in 2017 betrof het alleen de BgHU en in 2018 betrof het wederom de BgHU en Stichting Zwem- en sportaccommodaties Doorn. Zoals uit tabel 4 valt op te maken, is er bij een aantal verbonden partijen in 2016 en 2018 sprake van onderschrijding. Er zijn verschillende redenen waarom een partij onderschrijding laat zien. De belangrijkste zijn dat de prestaties lager uitvallen dan verwacht, waardoor er minder kosten zijn, de opbrengsten meevallen, of dat men efficiënter is gaan werken dan vooraf geraamd. Anders dan in de informatiestromen van de verbonden partijen zelf, wordt de raad hier niet over geïnformeerd. Op het moment dat een verbonden partij onderschrijding heeft, vloeit dit geld meestal naar een algemene reserve. De verbonden partij doet hier zelf een voorstel toe. De deelnemende gemeenten kunnen een tegenvoorstel doen, maar zijn hiervoor afhankelijk van elkaar. Toen duidelijk werd dat de Veiligheidsregio in 2018 een positief resultaat had, besloot het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio om het geld te besteden aan een strategische personeelsreserve. De gemeente Utrechtse Heuvelrug heeft toen, middels een zienswijze, voorgesteld om het geld terug te laten vloeien naar de gemeenten. Volgens de raadsrapporteurs voor de VRU waren niet alle gemeenten het hier mee eens. Het besluit werd daarom gehandhaafd. Doel van deze reserve was volgens de toelichting van de VRU: "Het vermijden van incidentele verhogingen of teruggaven van de gemeentelijke bijdragen."<sup>43</sup>

## 2.2 / Aandeel verbonden partijen in begroting Utrechtse Heuvelrug

Jaarlijks maakt de gemeente inzichtelijk wat de totale inkomsten en uitgaven van de gemeente zullen zijn en wat er daadwerkelijk gerealiseerd is. Het begrote aandeel van de uitgaven voor verbonden partijen ten opzichte van de totale opgaven stijgt: in de periode 2016 tot 2019 nemen de begrote kosten toe, van € 9.228.000,-, naar € 15.112.000,-. Het aandeel van de uitgaven aan verbonden partijen ten opzichte van de eigen taken van de gemeente is in de periode 2016-2019 toegenomen: in 2016 bedragen de begrote uitgaven aan verbonden partijen 8,7% van de totale uitgaven, in 2019 13,7%.

Ook de daadwerkelijke kosten stijgen. Waar de gemeente in 2016 € 108.416.000,- uitgaf, stegen de gemeentelijke lasten in 2018 naar € 116.202.000,-, oftewel een toename van 7,18%. De financiële bijdrage aan verbonden partijen steeg in diezelfde periode eveneens. In 2016 droeg de gemeente € 10.102.000,- bij aan verbonden partijen; in 2018 was dit € 14.920.000,-. Opvallend is dat ieder jaar zowel de uitgaven aan verbonden partijen als de totale uitgaven van de gemeente hoger uitkomen dan begroot.

---

<sup>43</sup> Bevindingen raadsrapporteurs VRU - Jaarstukken 2018 en Begroting 2020 (2019), p. 1.

Tabel 5: Jaarlijkse begrote en definitieve financiële bijdragen aan verbonden partijen in relatie tot de totale (begrote) gemeentelijke lasten

bedragen x € 1.000											
2016			2017			2018			2019		
Begrote uitgaven VP <sup>44</sup>	Totaal begrote uitgaven <sup>45</sup>	% van totaal begrote uitgaven	Begrote uitgaven VP <sup>46</sup>	Totaal begrote uitgaven <sup>47</sup>	% van totaal begrote uitgaven	Begrote uitgaven VP <sup>48</sup>	Totaal begrote uitgaven <sup>49</sup>	% van totaal begrote uitgaven	Begrote uitgaven VP <sup>50</sup>	Totaal begrote uitgaven <sup>51</sup>	% van totaal begrote uitgaven
9.228	105.746	8,7%	10.870	106.616	10,2%	14.181	103.231	13,7%	15.112	109.931	13,7%
Uitgaven VP <sup>52</sup>	Totale uitgaven <sup>53</sup>	% van totale uitgaven	Uitgaven VP <sup>54</sup>	Totale uitgaven <sup>55</sup>	% van totale uitgaven	Uitgaven VP <sup>56</sup>	Totale uitgaven <sup>57</sup>	% van totale uitgaven	Uitgaven VP	Totale uitgaven	% van totale uitgaven
10.102	108.416	9,3%	13.350	110.778	12,1%	14.865	116.202	12,8%	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

<sup>44</sup> Begroting 2016-2019, p. 124.

<sup>45</sup> Begroting 2016-2019, p. 140.

<sup>46</sup> Begroting 2017-2020, p. 151.

<sup>47</sup> Begroting 2017-2020, p. 169.

<sup>48</sup> Begroting 2018-2021, p. 194.

<sup>49</sup> Begroting 2018-2021, p. 253.

<sup>50</sup> Begroting 2019-2022, p. 124.

<sup>51</sup> Begroting 2019-2022, p. 196.

<sup>52</sup> Jaarstukken 2016, p. 149.

<sup>53</sup> Jaarstukken 2016, p. 183.

<sup>54</sup> Jaarstukken 2017, p. 189.

<sup>55</sup> Jaarstukken 2017, p. 218.

<sup>56</sup> Jaarstukken 2018, p. 138 (opgetelde uitgaven aan verbonden partijen is exclusief bijdrage aan U10).

<sup>57</sup> Jaarstukken 2018, p. 158.

## 2.3 / Informatievoorziening over aard en context overschrijdingen

In paragraaf 1.4 beschreven we al dat de informatievoorziening in begrotingen en jaarstukken conform de daarvoor geldende richtlijnen en aanbevelingen uit eerdere onderzoeken wordt uitgevoerd. Mede ingegeven door de verrichte accountantscontroles dienaangaande en onderzoeksbevindingen, kan worden gesteld dat de gemeente formeel op een juiste wijze wordt geïnformeerd over overschrijdingen. De bevindingen laten zien dat er inzicht is in de verschillende verbonden partijen van de gemeente, alsook een indicatie van het financiële belang en het mogelijke financiële risico voor de gemeente. Naast deze informatie wordt de raad op twee manieren geïnformeerd over de aard en context van overschrijdingen: in de kadernota's en middels de jaarstukken van de verbonden partijen zelf. Tot slot wordt de raad binnen de P&C-cyclus, via bestuursrapportages, geïnformeerd over eventuele tussentijdse overschrijdingen. De afspraak hierover is dat alleen afwijkingen van boven de €25.000,- worden gemeld.

### Verbonden partijen in de kadernota's: achtergronden bij de overschrijdingen op hoofdlijnen

Waar de paragraaf verbonden partijen in jaarrekeningen en begrotingen gestructureerd inzicht biedt, is dat bij de kadernota's niet het geval. Zo bevatten de kadernota's van 2016, 2017 en 2018 geen paragraaf over de verbonden partijen; er wordt ad hoc over enkele verbonden partijen geschreven. Zo is informatie over de te verwachten aanvullende investering bij de UHVK, VRU, RID, en RHC in de kadernota van 2017 opgenomen in de tabel met het financieel meerjarenperspectief.<sup>58</sup>

In de kadernota van 2019 is wel een paragraaf 'ontwikkelingen verbonden partijen' opgenomen. Middels een tabel worden de te verwachten financiële ontwikkelingen van vijf verbonden partijen weergegeven. Daarbij wordt per verbonden partij een toelichting gegeven op de ontwikkelingen. Zichtbaar is dat de gemeente tussen 2019 en 2022 ieder jaar een financieel nadeel verwacht, schommelend tussen de € 350.000,- en € 526.000,-. Deze financiële nadelen worden vooral verwacht bij de RID en de VRU.<sup>59</sup> De RID krijgt de komende jaren een extra financiële impuls voor 1) de doorontwikkeling naar een "flexibele en servicegerichte leverancier van informatiseringsoplossingen voor de deelnemers (serviceprovider)", 2) herijking van de verdeelsleutel van de deelnemersbijdrage en 3) onvermijdbare kosten zoals de overstap naar Office 2016 en het aanstellen van een functionaris gegevensbescherming.<sup>60</sup> De VRU krijgt een financiële impuls voor noodzakelijke bijstellingen, zoals exogene ontwikkelingen, landelijk beleid en veranderende wet- en regelgeving om de taakuitvoering op het huidige niveau voort te zetten. Daarnaast voerde de VRU een experiment uit met multifunctionele paraatheid van brandweerposten.<sup>61, 62</sup> Op basis van deze informatie kunnen raadsleden zich een beeld vormen van de te verwachten investeringen en de achterliggende vraagstukken.

### Gedetailleerde informatie over overschrijdingen vanuit de verbonden partij

In de stukken van de verbonden partijen zelf wordt tot in meer detail gerapporteerd over de opbouw van de bijdrage van de gemeenten. We illustreren dit aan de hand van de Veiligheidsregio (VRU). In de aanbiedingsbrief voor de kadernota 2019 beschrijft de VRU de ontwikkelingen van de jaarlijkse gemeentelijke bijdragen. Ter onderbouwing worden verschillende toegenomen kosten nader beschreven.<sup>63</sup> Vervolgens worden de gemeenteraden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze kenbaar te maken. Deze zienswijzen worden besproken in het algemeen bestuur. Dat bepaalt op welke wijze de zienswijzen worden betrokken bij het opstellen van de ontwerpbegroting. De ontwerpbegroting wordt vervolgens ook voor een zienswijze aan de gemeenteraden voorgelegd. In de interviews werd aangegeven dat de impact van één gemeente hier beperkt is: alleen als de deelnemende gemeenten samenwerken, kan een vuist gemaakt worden. In de praktijk wordt eigenlijk altijd ingestemd met voorgestelde verhogingen van de gemeentelijke bijdragen: de kosten van de verbonden partij zijn dus leidend.

In de jaarstukken van de verbonden partijen staat vervolgens uitgewerkt welke resultaten zijn gerealiseerd, of er sprake is van onder- en overschrijding en waar dit aan ligt. Ter illustratie: onderstaand de informatie over de VRU in 2017.

<sup>58</sup> Kadernota 2017-2020, p. 7.

<sup>59</sup> Kadernota 2019-2022, p. 9.

<sup>60</sup> Kadernota 2019-2022, p. 9.

<sup>61</sup> Aanbiedingsbrief Kadernota 2019 VRU, p. 2-3.

<sup>62</sup> Dit experiment is inmiddels geschrapt en het beschikbaar gestelde budget vloeit, volgens opgave van de gemeente, terug naar de gemeenten.

<sup>63</sup> Aanbiedingsbrief Kadernota VRU (2019), p. 3.

### Voorbeeld: onder- en overschrijdingen bij de VRU in 2017

In de paragrafen 'Gerealiseerde baten en lasten' van de jaarstukken van de VRU wordt per programma aangegeven of de kosten hoger of lager uitgevallen zijn. In 2017 is het volgende genoteerd:

#### *Programma Risicobeheersing*

Het geringe negatieve saldo wordt veroorzaakt door enerzijds een lagere besteding aan inhuur vanwege de krapte op de inhuurmarkt en anderzijds hogere kosten voor de uitgaven voor specifieke expertise door de uitvoering van een midterm review, de doorontwikkeling van de Provinciale Risicokaart en de versterking van het 'waterdossier' (meerlaagse veiligheid). Het doel waarvoor de onttrekking aan de reserve Omgevingswet was gepland, is voor een groot deel nog niet uitgevoerd waardoor besteding en daarmee de onttrekking aan deze reserve doorschuift naar 2018.<sup>64</sup>

#### *Programma Crisisbeheersing*

Het positieve resultaat wordt met name veroorzaakt door enerzijds lagere lasten vanwege niet ingevulde vacatures en anderzijds niet begrote opbrengsten voor de inzet van het VIC voor Sint Maarten als gevolg van de orkaan Irma. Deze inzet vond plaats op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.<sup>65</sup>

#### *Programma GHOR (Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio)*

Het positieve resultaat is met name het gevolg van niet bestede piketkosten doordat enkele piketten pas in de loop van het jaar van start zijn gegaan en een andere piketgroep welke nog niet gestart is. Verder zijn de opleidingskosten lager uitgevallen doordat enkele opleidingen niet hebben plaatsgevonden vanwege capaciteitsgebrek of door een andere opzet van de opleidingen.<sup>66</sup>

#### *Programma Brandweerrepressie*

De hogere personeelskosten worden veroorzaakt door het saldo van een hogere vrijwilligersvergoeding door extra uitrukken AED, hogere lasten door niet begrote cao-ontwikkeling enerzijds en lagere lasten door vacatureruimte anderzijds.

De lagere ondersteunende personeelskosten worden veroorzaakt door het saldo van lagere opleidingskosten als gevolg van een tijdelijke stop op realistisch oefenen in Weeze. Hiervoor moest een nieuwe aanbesteding doorlopen worden. Voorts waren er hogere kosten voor personeelsverenigingen, lief en leed regeling en vrije verstrekkingen.

De hogere kosten voor operationele middelen worden veroorzaakt doordat grootschalige vervanging plaatsvindt van verouderde operationele tankautospuiten en gereedschappen. Dit heeft geleid tot hogere lasten voor aanschaf klein materieel voor nieuwe tankautospuiten. Onderhoud van het huidige materieel blijft noodzakelijk totdat vervanging heeft plaatsgevonden, wat hoge kosten met zich meebrengt. Om de brandweezorg te kunnen blijven leveren worden er vervangende voertuigen gehuurd wanneer reparatie bedrijfseconomisch niet verantwoord is.

De hogere overige kosten worden veroorzaakt door verschillende inkopen van expertise en advies voor onder meer het project tankautospuiten, contractbeheer en functie- en procesbeschrijvingen.

De hogere overige baten komen voornamelijk voort uit de verkopen van activa, welke opbrengsten conform ons activabeleid worden toegevoegd aan de bestemmingsreserve kapitaallasten.<sup>67</sup>

#### *Programma Organisatieontwikkeling*

Door de lagere bestedingen in 2017 blijft de onttrekking uit de bestemmingsreserve voor Organisatieontwikkeling beperkt tot € 1.176K. Op het project 'Harmonisatie brandweer' is een tekort gerealiseerd van € 24K.

Vrijwel het gehele budget is begroot op personeel van derden. In de praktijk is echter gebleken dat een groot deel van het budget andersoortige kosten betreft, waardoor op rubriekniveau afwijkingen ontstaan welke een budgettair neutraal effect hebben.<sup>68</sup>

Al met al komt er vanuit verschillende hoeken informatie op de raadsleden af over de verbonden partijen. Raadsleden geven aan dat dit soms onoverzichtelijk is, en dat informatie te uitgebreid is. Daarmee ontbreekt 'the bigger picture', en ontstaat een focus op de overschrijdingen.

<sup>64</sup> VRU jaarstukken 2017, p. 14.

<sup>65</sup> VRU jaarstukken 2017, p. 21.

<sup>66</sup> VRU jaarstukken 2017, p. 26.

<sup>67</sup> VRU jaarstukken 2017, p. 33-34.

<sup>68</sup> VRU jaarstukken 2017, p. 39.



# 3

## Rol van de raad bij overschrijdingen

### 3.1 / Rolneming raad

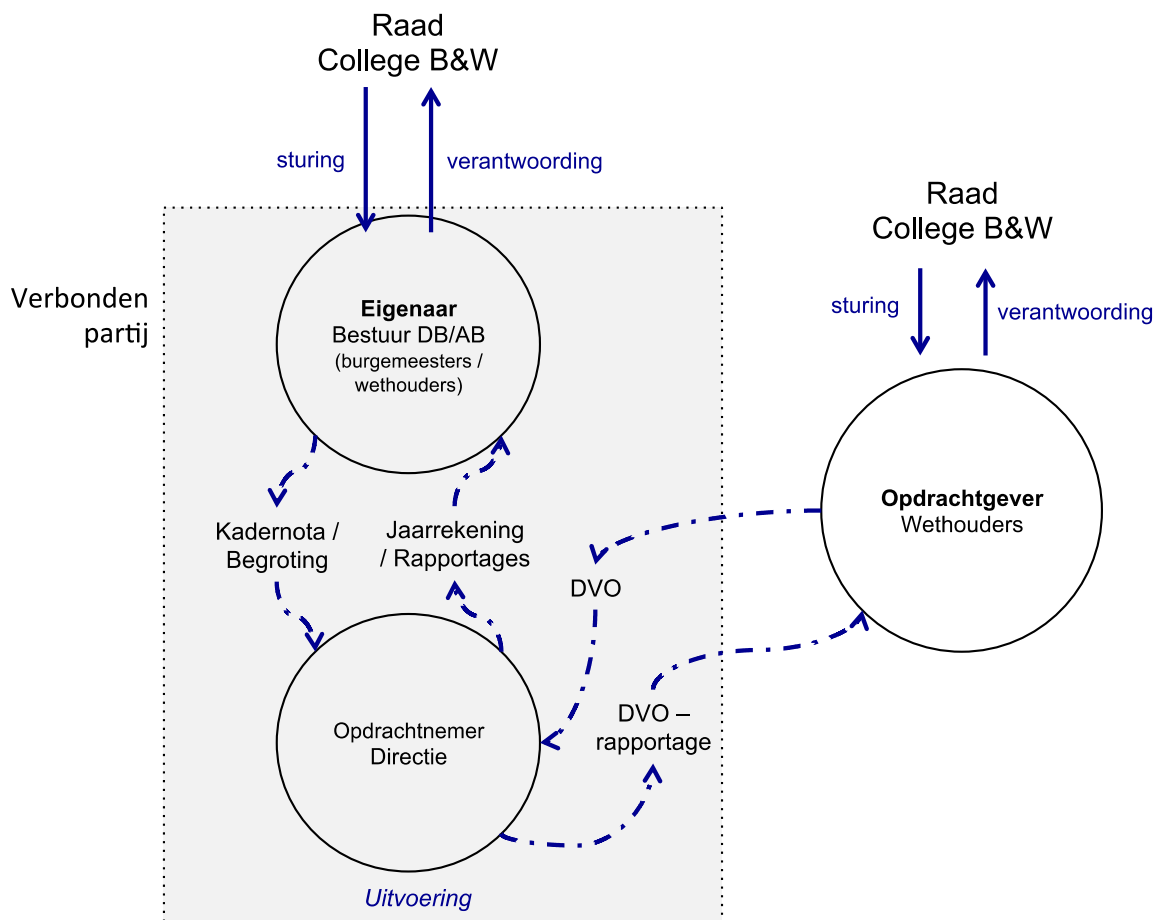
Raad wordt in rolneming begrenst door organisatorische kaders; ruimte door onderscheid te maken tussen eigenaarsrol en opdrachtgeverschap

Alhoewel de formele vereisten naar behoren zijn ingevuld, blijkt toch tijdens het onderzoek dat de rolneming van de raad van Utrechtse Heuvelrug in dit verband wisselend van aard is. Bij sommige verbonden partijen wordt geïnvesteerd in een actieve rolneming en bij andere in mindere mate. Deze investeringen in een actievare rol wordt ingegeven om meer betrokken te zijn bij verbonden partijen daar waar het gaat om kaderstelling. Niet elke verbonden partij leent zich daarvoor.

Het kaderstellen wordt bemoeilijkt door de tweeslag die er zit in de sturing op verbonden partijen: enerzijds is er de cyclus van begroting en verantwoording van de verbonden partij zelf (die veelal ter kennisneming naar de raad gaat) en anderzijds is er de cyclus van begroting en verantwoording van de gemeente waarbij de verbonden partijen, zoals eerder genoemd, als aparte paragraaf staan opgenomen. De sturing van de verbonden partij is primair een verantwoordelijkheid van het bestuur van de verbonden partij zelf en deels van de deelnemende gemeente.

De kaderstellende en controlerende rol van de raad beperkt zich daarmee tot de deelname van de eigen gemeente in de verbonden partij. Middels het indienen van zienswijzen wordt soms getracht om ook op de inhoud te sturen. Dit komt niet tot volle wasdom, omdat de gemeente hiervoor ook altijd afhankelijk is van de standpunten van andere gemeenten. Tegelijk geldt, zoals een raadslid aangaf in de workshop: inherent aan het kiezen van een gemeenschappelijke regeling is efficiencywinst enerzijds en verlies van controlemogelijkheden anderzijds.

De raad kan daarin ruimte voor zichzelf creëren door, in de gevallen waarbij er sprake is van een Dienstverleningsovereenkomst (DVO), ook te sturen op die DVO: zie figuur 2.



**Figuur 2: Sturing en verantwoording verbonden partij**

De DVO is gericht op de concrete doelen die de verbonden partij zal realiseren en doet een beroep op de opdrachtgeversrol van de gemeente. Via de financiële cyclus van begroten en verantwoorden kijkt de gemeente meer als eigenaar naar de verbonden partij. Een scheiding maken tussen de twee rollen maakt dus dat de raad ook een ander type informatie in ogenschouw neemt. Vertegenwoordigers van de verbonden partijen geven aan dat de gemeente Utrechtse Heuvelrug hierin niet anders is dan andere gemeenten: ook zij lopen tegen dezelfde vragen aan.

De bevindingen laten zien dat de gemeente vooral inzet op de sturing door middel van sturing op basis van de jaarcyclus van begroting en verantwoording door middel van de jaarrekening. Kijkend naar de bevindingen en het model, kan men concluderen dat er meer aandacht kan worden gegeven aan de kadernota in relatie tot beleidsprioriteiten van de gemeente. Ook kan een meer strikte scheiding van rollen (eigenaar versus opdrachtgever) door de gemeente een positieve bijdrage leveren aan de sturing op de verbonden partijen van de gemeente.

### 3.2 / Verbetermogelijkheden vanuit het perspectief van de verbonden partij

Op 27 juni zijn de onderzoekers met vertegenwoordigers van vijf verbonden partijen in gesprek gegaan. De aanwezige verbonden partijen waren: VRU, RDWI, SSDUH, RID en ODrU. Daarnaast heeft er op 10 juli een telefonisch interview plaatsgevonden met twee vertegenwoordigers van de GGDrU. Het uitgangspunt van deze bijeenkomst was dat het zowel informatie voor het onderzoek, als voor de betrokken verbonden partijen zou opleveren. De bijeenkomst leverde drie verbetermogelijkheden op, vanuit het perspectief van de deelnemers.

#### Inrichting van het begrotingsproces is een zoektocht

De verbonden partijen ervaren het afstemmen van de begrotingen met gemeenten als een zoektocht. Van de verbonden partijen wordt verwacht dat ze kostenstijging al in de begroting (aan de voorkant) kenbaar maken en waar mogelijk opvangen. Echter, het begrotingsproces wordt belast met onzekerheden (voorbeelden die genoemd zijn, zijn geldende nieuwe wetten en het uitvallen van personeel). Daarnaast lopen de boekhoudingen van verbonden partijen en

gemeenten niet altijd parallel aan elkaar. Dat maakt dat het soms zoeken is naar hoe het begrotingsproces het beste ingericht kan worden.

Het werken met raadsrapporteurs wordt overwegend als positief ervaren, betrokkenheid van raadsleden kan echter beter

De ervaringen van verbonden partijen ten aanzien van de betrokkenheid van raadsleden lopen uiteen. Over het algemeen wordt opgemerkt dat raadsleden betrokken zijn bij het wel en wee van verbonden partijen en dat ze welwillend zijn om samen te werken. Daarnaast wordt de aanwezigheid van de raadsrapporteurs als positief ervaren. Het raadsrapporteurschap zorgt voor kennisontwikkeling bij de overige raadsleden.

Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de bijeenkomsten die verbonden partijen organiseren zelden goed bezocht worden door raadsleden en dat echte interesse in verbonden partijen, anders dan voor de financiën, ontbreekt. Dit merken de vertegenwoordigers overigens ook bij andere gemeenten. De vertegenwoordigers van verbonden partijen realiseren zich dat raadsleden drukke agenda's hebben, maar zouden intensiever contact op prijs stellen. Een deel van de verbonden partijen ziet in dit kader ook meerwaarde van meer regionale samenwerking.

Sturing raad op onderscheid tussen eigenaars- en opdrachtgeversrol

De verbonden partijen merken op dat de rolvastheid van raadsleden verbeterd kan worden. Het is niet altijd duidelijk of raadsleden spreken vanuit hun rol als eigenaar of als opdrachtgever, en of ze daarbij oog hebben voor de lange termijn of de korte termijn. Een betere invulling van deze rol maakt de onderlinge verhoudingen duidelijker.

### 3.3 / Prioritering verbonden partijen

Tip voor de gemeenteraad: sturing inrichten aan de hand van het "BKR"-model

Sturing van verbonden partijen gaat over de manier waarop beleidsdoelen in samenwerking met verschillende partijen worden gerealiseerd. Goede sturing richt zich daarom op de beleidsdoelen, de kosten daarvan en de risico's die de taken van de verbonden partij met zich meebrengen. Het doel van de raad is het scheppen van waarborgen voor realisatie van de doelstellingen door de juiste kaders mee te geven aan de verbonden partijen en realisatie te toetsen. Hoe prioriteer je de verbonden partijen dan? Welke van de verbonden partijen verdienen uit oogpunt van controle door de raad dan de meeste aandacht? Hoewel raadsleden ongetwijfeld impliciet een afweging maken, ligt hier (nog) geen systematiek aan ten grondslag. Omdat de verbonden partij op afstand staat, is het soms ook lastig in te schatten waar de prioriteit zou moeten liggen. Het onderzoeksbureau, Necker van Naem, heeft een model ontworpen dat als afwegingskader gebruikt kan worden. In feite loopt dit langs dezelfde lijnen als de sturingsvraag: ook hier gaat het om 1. **Beleid**, 2. **Kosten** en 3. **Risico's** (BKR-model).

#### 1. *Beleidsintensiteit*

De eerste prioriteit die de raad kan leggen, is bij het beleid. Is de beleidsintensiteit van de verbonden partij "hoog" of juist "laag"? In welke mate is de verbonden partij noodzakelijk voor het realiseren van de beleidsdoelen van de gemeente? Is de verbonden partij "beleidsintensief" of "beleidsarm" en meer uitvoerend?

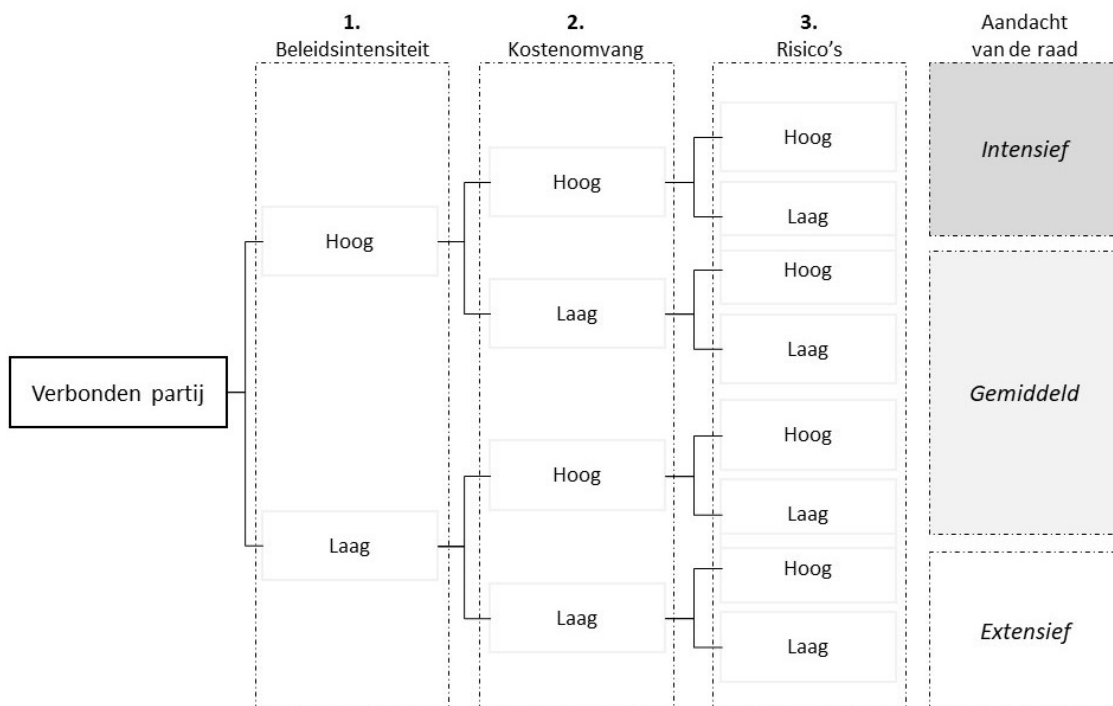
#### 2. *Kostenomvang*

Is de kostenomvang als hoog of laag te kwalificeren? Zijn er veel kosten gemoeid met de verbonden partij? Hoe hoog is de bijdrage per inwoner? En op welk aandeel in de gemeentebegroting wordt beslag gelegd door de verbonden partij?

#### 3. *Risico's*

Zijn er regelmatig onverwachte tegenvallers of meevallers? Moet de verbonden partij opereren in een krachtenveld waarbij veel externe omstandigheden invloed hebben op de resultaten? Kortom, zijn de risico's over het algemeen "hoog" of "laag" in te schatten?

De combinatie van deze factoren leidt tot meer intensieve sturing en prioritering van de raad of juist minder (zie figuur 3).



Figuur 3: BKR-model voor prioritering in sturing

Dit model is besproken in een deel van de interviews. Op basis van deze interviews en de overige bevindingen uit het onderzoek komen we tot de volgende prioritering:

Verbonden partij	1. Beleidsintensiteit	2. Kostenomvang	3. Risico's	Aandacht van de raad
Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug	Hoog	Hoog	Hoog	Intensief
Gemeentelijke Gezondheidsdienst regio Utrecht	Gemiddeld	Hoog	Hoog	Intensief
Stichting Sociale Dorpsteams Utrechtse Heuvelrug	Hoog	Hoog	Hoog	Intensief
Veiligheidsregio Utrecht	Gemiddeld/hoog	Hoog	Gemiddeld	Intensief
Regionale ICT Dienst Utrecht <sup>69</sup>	Gemiddeld/hoog	Hoog	Hoog	Intensief
Afval Verwijdering Utrecht	Laag	Hoog	Hoog	Intensief
Omgevingsdienst Regio Utrecht	Laag	Hoog	Gemiddeld	Gemiddeld
Belasting Samenwerking gemeenten Hoogheemraadschap Utrecht	Laag	Hoog	Laag	Gemiddeld
Wereldkidz	Gemiddeld	Laag	Hoog	Gemiddeld
Regionaal Historisch Centrum Zuidoost Utrecht	Laag	Laag	Laag	Extensief

<sup>69</sup> De Regionale ICT Dienst Utrecht neemt in dit model een bijzondere plaats in als het gaat om beleidsintensiteit: enerzijds is er beperkt beleid nodig aangaande de ICT dienst, anderzijds is de dienst cruciaal voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de gemeente.

# Bijlage 1: Bronnen



## Geraadpleegde documenten

Voor de geraadpleegde documenten wordt verwezen naar de voetnoten in de tekst van de Nota van bevindingen.

## Gesprekspartners

Naam	Functie	Organisatie	Datum interview
Dhr. G. Boonzaaijer	Portefeuillehouder	Gemeente Utrechtse Heuvelrug	17 juni 2019
Dhr. H. Waaldijk	Portefeuillehouder	Gemeente Utrechtse Heuvelrug	17 juni 2019
Dhr. W. Hooghiemstra	Griffier	Gemeente Utrechtse Heuvelrug	17 juni en 20 juni 2019
Dhr. P. Kok	Teamleider Financiën	Gemeente Utrechtse Heuvelrug	17 juni 2019
Dhr. G.J. van den Brink, Dhr. T. Dries, Dhr. C. Festen, Mw. G. Hensbergen, Dhr. D. Karssen, Dhr. J. Linders, Mw. J. van Roij, Mw. C. Rietdijk, Mw. S. Vink	Gemeenteraadsleden	Gemeente Utrechtse Heuvelrug	20 juni 2019
Mw. A. Bruisten, Dhr. A. Buitink, Mw. D. Govaerts, Dhr. B. van 't Hoog, Dhr. I. Strunk, Dhr. G. van Tuijl, Mw. C. van Wijgerden	Vertegenwoordigers verbonden partijen	ODrU, RDWI, RID, SSDUH, VRU	27 juni 2019
Mw. D. Walraven, Dhr. T. van Deijck	Vertegenwoordigers verbonden partij	GGDrU	10 juli 2019



## Bijlage 2: Lijst met afkortingen

Afkorting	Betekenis
AVU	Afval Verwijdering Utrecht
BgHU	Belastingsamenwerking gemeenten Hoogheemraadschap Utrecht
GGDrU	Gemeentelijke Gezondheidsdienst regio Utrecht
GZO	Gasdistributie Zeist en Omstreken
ODrU	Omgevingsdienst Regio Utrecht
RDWI	Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug
RID	Regionale ICT Dienst Utrecht
RHC	Regionaal Historisch Centrum Zuidoost Utrecht
UHVK	Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei- en Kromme Rijngebied
VRU	Veiligheidsregio Utrecht



## Bijlage 3: Overzicht verbonden partijen

Type verbonden partij	Naam verbonden partij	Doel/openbaar belang verbonden partij	Vertegenwoordiging (in Algemeen Bestuur (AB) en Dagelijks Bestuur (DB))	Soort belang van gemeente in verbonden partij	Informatievoorziening aan het college	Informatievoorziening aan de raad
Gemeenschappelijke regeling	Regionaal Historisch Centrum Zuidoost Utrecht	Het uitvoeren van de Archiefwet 1995 (toezicht en advisering door een archivaris) en het vervullen van de functie van regionaal kennis- en informatiecentrum op het gebied van de lokale en regionale geschiedenis.	AB: H. Waaldijk	Deelnemersbijdrage van 27,92%	Jaarlijks: 1. Jaarrekening en toelichtend document 2. Begrotingswijzigingen 3. Kadernota en toelichtend document 4. Meerjarenbegroting	Jaarlijks: 1. Jaarrekening en toelichtend document 2. Begrotingswijzigingen 3. Kadernota en toelichtend document 4. Meerjarenbegroting en toelichtend document
Gemeenschappelijke regeling	Veiligheidsregio Utrecht	De Veiligheidsregio Utrecht behartigt de belangen van de gemeenten op het gebied van de brandweertzorg, de organisatie van de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, de rampenbestrijding en crisisbeheersing (bevolkingszorg), het beheer van de gemeenschappelijke meldkamer, de zorg voor een adequate samenwerking met de politie Utrecht en de meldkamer ambulancezorg, een gecoördineerde en multidisciplinaire voorbereiding op de	AB: F. Naafs DB: F. Naafs	Op basis van inwonersbijdrage	Eens per vier jaar: 1. Regiorisicoprofiel 2. Beleidsplan 3. Regionaal crisisplan Jaarlijks: 1. Kadernota	Eens per vier jaar: 1. Regiorisicoprofiel 2. Beleidsplan 3. Regionaal crisisplan Jaarlijks ter zienswijze: 1. Kadernota

		rampenbestrijding en crisisbeheersing.			2. Begroting	2. Begroting
Gemeenschappelijke regeling	Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug	Het aanbieden van diensten en producten op het terrein van werk, inkomen, sociale werkvoorziening, re-integratie, schuldhulpverlening, en overige daarmee verband houdende onderwerpen.	AB: H. Waaldijk & C. Broekhuis	Deelnemersbijdrage	Jaarlijks: 1. Kadernota 2. Begroting 3. Jaarverslag Tweemaal per jaar: 1. Voorjaarsrapportage 2. Najaarsrapportage	Jaarlijks ter zienswijze: 1. Kadernota 2. Begroting Jaarlijks ter informatie: 1. Voorjaarsrapportage 2. Najaarsrapportage
Gemeenschappelijke regeling	Gemeentelijke Gezondheids-dienst regio Utrecht	Een goede basisgezondheid en gelijke kansen op gezondheid voor de inwoners bevorderen, onder meer door preventie.	AB: H. Waaldijk	Op basis van afname	Jaarlijks: 1. Kadernota 2. Begroting 3. Jaarrekening 4. Bestuurlijke rapportages 5. Maatwerkverantwoordingen	Jaarlijks: 1. Kadernota 2. Begroting 3. Jaarrekening
Gemeenschappelijke regeling	Afval Verwijdering Utrecht	Het op een doelmatige en uit een oogpunt van milieuhygiëne verantwoorde manier sturing en uitvoering geven aan het afvalstoffenbeleid in de Provincie Utrecht.  Namens de gemeenten zorgt de AVU voor de regie van het door de inwoners van de Provincie Utrecht aangeboden huishoudelijk afval (dus geen afval van bedrijven). De AVU draagt zorg voor een goede, reguliere en milieuverantwoorde verwerking van door de gemeenten ingezameld huishoudelijk afval, ofwel de regeling van transport, overslag, bewerking en verwerking van huishoudelijke afvalstoffen. De bijdrage is afhankelijk van het tonnage afval dat via de AVU verwerkt wordt.	AB: H. Waaldijk	Deelnemersbijdrage	Jaarlijks: 1. Jaarrekening 2. Begroting	Jaarlijks ter zienswijze: 1. Begroting Jaarlijks ter informatie: 1. Jaarrekening
Gemeenschappelijke regeling	Omgevingsdienst Regio Utrecht	Het op een doelmatige, kwalitatief goede, efficiënte en controleerbare manier uitvoeren van de door de deelnemende gemeenten opgedragen adviserende en uitvoerende taken op het gebied van de omgeving, milieu en duurzaamheid in de ruimste zin. Deze samenwerking levert betere garanties voor de kwaliteit van uitvoering, financiële schaalvoordelen en robuustheid.	Voorzitter AB & DB: F. Naafs AB: R. Jorg	Op basis van gegarandeerde afname	Eens per vier jaar: 1. Koersdocument Jaarlijks: 1. Begroting 2. Begrotingswijziging	Jaarlijks: 1. Begroting 2. Begrotingswijziging 3. Kadernota 4. Jaarstukken



					<ul style="list-style-type: none"> <li>3. Kadernota</li> <li>4. Jaarstukken</li> <li>5. Uitvoeringsovereenkomst</li> <li>6. Uitvoeringsprogramma</li> </ul>	
Gemeenschappelijke regeling	Regionale ICT Dienst Utrecht	<p>Het is voor een goede publieke dienstverlening aan de inwoners noodzakelijk dat de gemeente kan vertrouwen op haar ICT-infrastructuur. Deze ICT-infrastructuur wordt beschouwd als een strategisch bedrijfsmiddel. Zonder dit bedrijfsmiddel is het niet goed mogelijk te voldoen aan de eisen die worden gesteld op het gebied van dienstverlening, informatievoorziening en informatieveiligheid.</p> <p>De RID ondersteunt dit door het beheren en ondersteunen van de deelnemende partijen met een betrouwbare ICT omgeving, zodat deze hun dienstverlening en informatievoorziening adequaat kunnen vervullen.</p>	Voorzitter AB: F. Naafs	Deelnemersbijdrage	<p>Jaarlijks:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Jaarrekening en toelichtend document</li> <li>2. Begrotingswijzigingen</li> <li>3. Kadernota en toelichtend document</li> <li>4. Meerjarenbegroting</li> </ul>	<p>Jaarlijks:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Jaarrekening en toelichtend document</li> <li>2. Begrotingswijzigingen</li> <li>3. Kadernota en toelichtend document</li> <li>4. Meerjarenbegroting en toelichtend document</li> </ul>
Gemeenschappelijke regeling	Belasting-samenwerking gemeenten Hoogheemraadschap Utrecht	De BgHU verzorgt de uitvoering van de Wet Waardering Onroerende Zaken en heft en int belastingen, heffingen en leges namens haar deelnemers. De BgHU is een publieke, uitvoerende en dienstverlenende organisatie die op basis van maatschappelijk algemeen aanvaarde bedrijfseconomische principes wordt geleid. Deze gespecialiseerde dienstverlening draagt bij aan een goede verhouding tussen de kwaliteit en de kosten van de dienstverlening.	AB: G. Boonzaaijer	Deelnemersbijdrage	<p>Jaarlijks:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Jaarrekening</li> <li>2. Kadernota</li> <li>3. Bestuursrapportage</li> <li>4. Managementrapportage</li> </ul>	<p>Jaarlijks ter zienswijze:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Jaarrekening</li> <li>2. Kadernota/begroting</li> </ul>
Gemeenschappelijke regeling in liquidatie	Gasdistributie Zeist en Omstreken	Het volledig, zowel juridisch als financieel, afhandelen van de in 2001 plaatsgevonden verkoop van de activa van het GZO aan Eneco.	<p>AB: F. Naafs &amp; G. Boonzaaijer</p> <p>DB: F. Naafs</p>	N.v.t.	<p>Jaarlijks:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Jaarrekening</li> <li>2. Jaarverslag</li> <li>3. Begroting</li> </ul>	Omdat de GZO in liquidatie was, werden de jaarrekening, het jaarverslag en de begroting niet voorgelegd aan de raad
Vennootschap	Bank Nederlandse Gemeenten NV	De Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), opgericht in 1914, is de bank van en voor overheden en instellingen voor het maatschappelijk belang. Met gespecialiseerde dienstverlening draagt de bank duurzaam bij aan het laag houden van de kosten van maatschappelijke voorzieningen voor de burger.	<p>Stemrecht op basis van 201.669 aandelen</p> <p>Portefeuillehouder: G. Boonzaaijer</p>	<p>Nominale waarde aandelen: € 504.172,50</p> <p>Verwachte dividendopbrengst 2019: € 420.480 oorspronkelijk, na eerste bestuursrapportage 2019: €574.479</p>	N.v.t.	<p>Jaarlijks ter informatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Jaarrekening</li> <li>2. Begroting</li> </ul> <p>Beide documenten zijn online beschikbaar en worden niet aan de gemeente gestuurd.</p>

Vennootschap	Vitens NV	Het dragen van medeverantwoordelijkheid voor de gezondheid door het duurzaam leveren van veilig en betrouwbaar drinkwater met zorg voor de bescherming van natuur en milieu.	Stemrecht op basis van 36.554 aandelen Portefeuillehouder: G. Boonzaaijer	Nominale waarde aandelen: € 36.500 Verwachte dividendopbrengst 2019: € 39.000	Jaarlijks: 1. Integraal bedrijfsplan 2. Financiële projectie 3. Investeringsplan 4. Drinkwater tarieven	Jaarlijks ter informatie: 1. Jaarrekening 2. Begroting Beide documenten zijn online beschikbaar en worden niet aan de gemeente gestuurd.
Vennootschap	Biga BV	De arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt bevorderen, waaronder in het bijzonder mensen met een SW-indicatie (SW = Sociale Werkvoorziening).	Stemrecht op basis van 2.652 aandelen Vertegenwoordiger in het bestuur: H. Waaldijk	Nominale waarde aandelen: € 132.600	N.v.t.	N.v.t.
Vennootschap	Lange Dreef CV	Het realiseren van woningen, openbare ruimte en een natuurontwikkelingsgebied.	Portefeuillehouder: G. Boonzaaijer	Deelname in Lange Dreef BV: € 9.000 Deelname in Utrechtse Heuvelrug Commandiet BV: € 18.000.	Jaarlijks: 1. Jaarrekening Vier keer per jaar: 1. Kwartaalrapportage	Jaarlijks: 1. Paragraaf Verbonden Partijen in de gemeentelijke jaarrekening en begroting
Geliquideerde vennootschap	NV Bronwaterleiding "Doorn"	De afronding van de liquidatie van het bronwaterleidingbedrijf als gevolg van overname door N.V. Vitens in 2019.	Stemrecht op basis van 56 aandelen Portefeuillehouder: G. Boonzaaijer	Nominale waarde aandelen: € 13.000	N.v.t.	N.v.t.
Stichting	Wereldkidz	Het geven van openbaar onderwijs aan scholen die onder gemeentelijk gezag vallen, met inachtneming van artikel 46 van de Wet op het Primair Onderwijs, artikel 51 van de Wet op de Expertisecentra en artikel 42 van de Wet op het Voortgezet Onderwijs. Zorg dragen voor een professionele bedrijfsvoering in de organisatie en een situatie creëren waarbij schoolteams en directeuren hun energie kunnen richten op het primaire proces: "het geven van onderwijs en opvoeding op een hoog kwalitatief niveau", met een breed gericht onderwijsaanbod voor kinderen van 2,5 tot en met 20 jaar, voor basis-, speciaal- en praktijkonderwijs.	N.v.t.	N.v.t.	Jaarlijks: 1. Begroting 2. Jaarrekening	Jaarlijks: 1. Begroting 2. Jaarrekening
Stichting	Stichting Sociale Dorpsteams Utrechtse Heuvelrug	De stichting voert voor de gemeente de gesprekken met inwoners die zorg of ondersteuning nodig hebben. Zij maakt met de inwoner een plan op maat. Hierin staat welk probleem de inwoner ervaart, hoe hij dit op kan lossen en wie of wat hij daarbij nodig heeft. Dit plan kan als aanvraag dienen voor een vorm van zorg of ondersteuning die de gemeente	Gemeente vertegenwoordigd in de Raad van Toezicht	Deelnemersbijdrage	Jaarlijks: 1. Begroting 2. Jaarrekening	Jaarlijks ter informatie: 1. Jaarrekening 2. Begroting

		financiert. Naast het voeren van deze gesprekken heeft de stichting ook als opdracht om de welzijnsmogelijkheden in de dorpen te stimuleren.				
Stichting in liquidatie	Stichting Zwem- en sport-accommodaties Doorn	Het bieden van de mogelijkheid tot overdekt zwemmen en de beoefening van de golfsport.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Overige samenwerkings-vorm	Netwerksamenwerking U10	Doel van deze samenwerking is het samen verkennen van gemeenschappelijke onderwerpen en belangen en op basis hiervan gemeenschappelijke ambities formuleren en gemeentelijk activiteiten ondernemen. De samenwerking in de Utrechtse regio is primair gericht op de volgende werkvelden: economie, ruimtelijke ontwikkeling, wonen, sociaal domein, energietransitie/duurzaamheid, verkeer en vervoer. Desgewenst kan ook op andere terreinen gemeentelijke samenwerking worden aangegaan.	Geen bestuursorgaan. Formele besluiten worden genomen door de colleges en gemeenteraden.	Deelnemersbijdrage	Jaarlijks: 1. Jaarverslag	De gemeenteraad heeft geen verantwoordings- informatie ontvangen. Het betreft een netwerksamenwerkingsverband.