

Samen werkt door sturing

Rekenkameronderzoek naar de
samenwerkingsverbanden van de gemeente
Veenendaal

samenwerking raad IW4
sturing kaderstelling FoodValley
monitoring beleid controle ACV
visie ODRU grip

Colofon

De rekenkamercommissie van de gemeente Veenendaal bestaat uit twee interne leden en drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

Voorzitter: ir. G.L. Tjerkstra
Externe leden: drs. T. Mulders
drs. A.M. Jutte
Interne leden: J. Blad
D. Helsen
Secretaris: drs. M.W. Baggerman

Rekenkamercommissie Veenendaal
Postbus 1100
3900 BC Veenendaal
rekenkamercommissie@veenendaal.nl

Telefoon: Tel. 0318-538277

Uitgevoerd in samenwerking met Pro Facto

Eerdere onderzoeken:

1. Een dienst bewezen? Onderzoek naar de verbouwing van de centrale hal in het gemeentehuis (2006).
2. Het beleids- en beheersinstrumentarium in de gemeente Veenendaal (2006).
3. Op de "kleintjes" letten, quickscan naar de inkoop situatie in de gemeente Veenendaal (2006).
4. Een schot in de roos. Onderzoek naar de aankoop en exploitatie van de Rozenbottel (2007).
5. IW4-bedrijven. Onderzoek naar de sociale werkvoorziening in de gemeente Veenendaal (2007).
6. Een klap van de molen? Onderzoek naar molen "De Vriendschap" in Veenendaal (2007).
7. De Vallei, zwembad voor en van elke Veenendaler? (2007).
8. Jeugdbeleid uit de puberteit. Onderzoek naar het jeugdbeleid in Veenendaal (2008).
9. Brouwerspoort getoetst. Onderzoek naar het centrumproject Brouwerspoort (2009).
10. Van rapport naar resultaat. Evaluatie van de doorwerking van aanbevelingen uit zeven onderzoeken van de rekenkamercommissie Veenendaal (2009).
11. Bouwsteen voor de toekomst. Onderzoek naar het vastgoedbeleid (2009).
12. Melden doet gelden. Onderzoek naar de afhandeling van meldingen (2010).
13. Rekenen met risico's. Onderzoek naar risicomanagement in de gemeente Veenendaal (2011).
14. Veenendaal Veilig? Onderzoek naar het veiligheidsbeleid in Veenendaal (2011).
15. Digitaal Veenendaal. Onderzoek naar de digitale dienstverlening van de gemeente Veenendaal (2011).
16. Vervoer voor iedereen? Onderzoek naar de kwaliteit en klanttevredenheid van de Regiotaxi in Veenendaal (2012).
17. Het Centrum voor Jeugd en Gezin in de kinderschoenen. Rekenkameronderzoek naar de invoering van het Centrum voor Jeugd en Gezin in Veenendaal (2012).
18. De toekomst van Veenendaal. Rekenkameronderzoek naar de Strategische Visie 2025 (2012).
19. Subsidiebeleid, een fluitje van een cent? Rekenkameronderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Veenendaal (2013).
20. Klaar voor de start? Rekenkameronderzoek naar de drie decentralisaties (2013).
21. Grondexploitaties expliciet? Rekenkameronderzoek naar de grondexploitaties van de gemeente Veenendaal (2014).

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	5
SAMENVATTING	6
AANBEVELINGEN	7
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Vraagstelling	9
1.3 Definities en afbakening	9
1.4 Aanpak	10
1.5 Leeswijzer	11
2. Sturingsmogelijkheden	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Waarom gaan we samenwerken?	12
2.3 Welke samenwerkingsvorm?	14
2.4 Sturingsmogelijkheden: governance	16
2.5 Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen	18
3. Sturing in de praktijk	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Korte beschrijving van onderzochte cases	21
3.3 Gemeentelijke visie en kaders samenwerking	23
3.4 Overzicht verbonden partijen	25
3.5 Aangaan samenwerkingsrelatie en keuze samenwerkingsvorm	26
3.6 Invloed op aangegane samenwerkingsrelaties	29
3.6.1 Kaderstelling	29
3.6.2 Informatievoorziening	31
3.6.3 Monitoring, controle en risicomanagement	34

4.	Conclusies en aanbevelingen	38
4.1	Inleiding	38
4.2	Beantwoording onderzoeksvragen	38
4.2.1	Deelvraag 1: Samenwerkingsverbanden en –vormen	38
4.2.2	Deelvraag 2: Visie op samenwerking	39
4.2.3	Deelvraag 3: Informatievoorziening	40
4.2.4	Deelvraag 4: Sturing door de raad	41
4.3	Beantwoording hoofdvraag	42
4.4	Aanbevelingen	43
	Bijlagen	46
	Bijlage I: ACV	47
	Bijlage II: Sociale werkvoorziening IW4	53
	Bijlage III: FoodValley	60
	Bijlage IV: ODRU	66
	Bijlage V: Interviews	71
	Bijlage VI: Groepsgesprek raadsleden	72
	Bijlage VII: Normenkader	73
	Bijlage VIII: Bestuurlijke reactie college van B&W	74

VOORWOORD

Taken van overheden zijn door de jaren heen aan grote veranderingen onderhevig. Wat voorheen als een vanzelfsprekende taak werd beschouwd wordt verzelfstandigd en afgestoten.

Ook tussen de diverse overheden of overheidsorganen worden werkzaamheden opnieuw herverdeeld. Deze ontwikkeling wordt ingegeven door maatschappelijke veranderingen, nieuwe technologische mogelijkheden en gewijzigde taakopvattingen.

De overheid stelt zich steeds meer richtinggevend en kaderstellend op. De feitelijke uitvoering van taken wordt aan anderen, zoals marktpartijen, overgelaten.

Gemeenten krijgen er volgend jaar een groot aantal nieuwe taken bij die de centrale overheid afstoot. Gezien de grote en complexiteit van deze taken zullen veel gemeenten ervoor kiezen deze werkzaamheden niet zelf uit te voeren. Met andere gemeenten zullen samenwerkingsverbanden worden aangegaan. Gezamenlijk zullen zij afspraken maken met uitvoerende partijen en deze ook gezamenlijk aansturen.

Een eenmaal gevormd verband plaatst de raad op afstand en daarmee worden ook de mogelijkheden van sturing en beïnvloeding wezenlijk anders. De rol van de raad is bij het aangaan van samenwerkingsverbanden het meest cruciaal. Op dat moment kunnen afspraken over sturing en controle worden gemaakt die bepalend zijn voor de jaren erna.

Laat deze eenmalige kans niet voorbij gaan.

Namens de rekenkamercommissie,



Ir. G.L. Tjerkstra
Voorzitter rekenkamercommissie Veenendaal

SAMENVATTING

De gemeente Veenendaal participeert in verschillende samenwerkingsverbanden. Veel daarvan zijn als een verbonden partij te typeren, oftewel een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de mate waarin Veenendaal deelneemt aan samenwerkingsverbanden en in hoeverre daarbij sprake is van politieke sturing en controle.

WEL EEN VISIE, GEEN CONCRETE HANDVATTEN

In de Strategische Visie Veenendaal 2025 en het onlangs vastgestelde raadsprogramma 'De kracht van Veenendaal' wordt de visie op (regionale) samenwerking uiteengezet. Deze visie is echter niet uitgewerkt in kaders of handreikingen die richting geven aan het besluit om wel of niet over te gaan tot samenwerking, de keuze voor de vorm waarin wordt samengewerkt en de wijze waarop zaken zoals toezicht, beheersing en informatievoorziening worden geregeld.

GEVOEL VAN GRIP

Uit het onderzoek blijkt dat raadsleden geen volledig inzicht hebben in hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen op verbonden partijen en de verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende betrokken organen bij een verbonden partij. Het ontbreken van concrete handvatten gaat in de praktijk derhalve gepaard met een door de raad ervaren gevoel van gebrek aan grip.

STURING

Geconcludeerd kan worden dat de sturing en controle op verbonden partijen met name plaatsvindt door het college en onvoldoende door de raad. De raad stelt zich in de praktijk onvoldoende actief op als het gaat om samenwerkingsrelaties. Anderzijds kan het college de raad beter en met name eerder kan betrekken bij het besluitvormingsproces.

AANBEVELINGEN

De rekenkamercommissie doet de volgende vijf aanbevelingen aan de raad:

1. OPINIËRENDE RAADSVERGADERING

Beleg een opiniërende raadsvergadering over de uitgangspunten van een beleidskader verbonden partijen, de informatievoorziening en de evaluatie van de samenwerking in verbonden partijen.

2. BELEIDSKADER

Stel een beleidskader verbonden partijen vast.

3. AANGAAN SAMENWERKINGSRELATIE

Leg in het beleidskader vast dat het college de raad vroeg in het besluitvormingsproces over het aangaan van een samenwerkingsrelatie betreft.

4. INFORMATIEVOORZIENING

Maak met het college afspraken over de gewenste frequentie en wijze van informatievoorziening over de regionale samenwerking en verbonden partijen en leg deze afspraken vast in het beleidskader.

5. EVALUEREN

Vraag het college periodiek, namelijk jaarlijks bij de begroting en jaarrekening, de samenwerkingsrelaties te evalueren.

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Voor de realisatie van gemeentelijke doelstellingen, werken gemeenten vaak samen. De redenen om samen te werken kunnen verschillen. Er kan worden samengewerkt om een bepaalde gewenste kwaliteit van dienstverlening te garanderen, te besparen of bestuurlijke krachten te bundelen. Ook de gemeente Veenendaal participeert in een veelheid aan verbonden partijen en samenwerkingsverbanden die op verschillende manieren zijn vormgegeven. Voorbeelden zijn gemeenschappelijke regelingen, naamloze en besloten vennootschappen, stichtingen etc.

Uit een recent onderzoek bleek dat 70% van de raadsleden van de Nederlandse gemeenten het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen een bedreiging vindt voor de lokale democratie.¹ De dalende populariteit van gemeenschappelijke regelingen, vormde aanleiding voor een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen om een aantal praktische knelpunten aan te pakken en de invloed van de raad te versterken. Dit voorstel is op 25 maart jl. aangenomen door de Tweede Kamer en nu in behandeling bij de Eerste Kamer.²

Ook in Veenendaal hebben raadsleden aangegeven een gebrek aan democratische legitimiteit te ervaren ten aanzien van regionale samenwerkingsverbanden. Gemeentelijke samenwerkingsverbanden en verbonden partijen zijn echter (samenhangende) thema's die in de toekomst nog verder aan belang zullen toenemen. Door de aanstaande decentralisaties wordt het takenpakket van de gemeente groter en voor de uitvoering van deze taken zullen veel gemeenten kiezen voor samenwerking met andere (omliggende) gemeenten.

¹ Onderzoek onder Raadsleden naar regionale samenwerking, gemeenschappelijke regelingen en herindeling, te raadplegen op www.raadslid.nu.

² Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse onderwerpen, (nr. 33 597).

Deze ontwikkelingen vormden voor de rekenkamercommissie aanleiding een onderzoek te verrichten naar regionale samenwerkingsverbanden. In dit rapport wordt hiervan verslag gedaan.

1.2 VRAAGSTELLING

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In welke mate neemt de gemeente Veenendaal deel aan samenwerkingsverbanden en in hoeverre is er sprake van politieke sturing en controle?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden, is een aantal deelvragen onderscheiden:

1. Aan welke samenwerkingsvormen neemt de gemeente Veenendaal deel en welke juridische constructie ligt hieraan ten grondslag?
2. In hoeverre is er sprake van een visie met betrekking tot samenwerking (doelen) en welke reden ligt hieraan ten grondslag?
3. In hoeverre is de informatie over samenwerkingsverbanden voldoende als het gaat om evaluatie en toetsing van resultaten?
4. In hoeverre is er sprake van sturing en controle door de raad ten aanzien van regionale samenwerkingsverbanden (instrumenten)?
5. Waar gaat het goed, waar zijn lacunes en hoe kunnen die lacunes worden opgelost als het gaat om vraag 1 tot met 4?

1.3 DEFINITIES EN AFBAKENING

Het onderzoek richt zich op verbonden partijen en met name op regionale samenwerkingsverbanden, verbanden waar de gemeente Veenendaal samenwerkt met andere gemeenten.

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie is

waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.³ Met een financieel belang wordt bedoeld op 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. Bij het bestuurlijk belang gaat het om zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.⁴

Een veel gekozen vorm voor samenwerking is het aangaan van een gemeenschappelijke regeling. In de Wet gemeenschappelijke regelingen is hiervoor het kader neergelegd. In plaats van een gemeenschappelijke regeling wordt ook wel gekozen voor een privaatrechtelijke organisatie als een BV of NV.

1.4 AANPAK

Er zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Documentstudie

Ten eerste zijn relevante documenten bij de gemeente opgevraagd en bestudeerd. Dit zijn onder andere de programmabegroting, de jaarrekening, een overzicht van de samenwerkingsverbanden en de bestuursrapportage. Daarnaast zijn relevante wet- en regelgeving (Gemeentewet, Wet gemeenschappelijke regelingen, etc.) en relevante onderzoeken over samenwerkingsrelaties bestudeerd.

Casestudies

Om de sturingsmogelijkheden in de Veense praktijk te onderzoeken zijn vier concrete samenwerkingsrelaties bestudeerd. De rekenkamercommissie heeft de volgende cases geselecteerd:

1. Afvalcombinatie De Vallei (hierna: ACV)
2. Sociale werkvoorziening Zuid-Oost Utrecht en IW4 Beheer NV(hierna: IW4)
3. Regio FoodValley (hierna: FoodValley)

³ Art. 1, lid 1, sub b, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

⁴ Art. 1, lid 1, sub c en d, BBV.

4. Omgevingsdienst regio Utrecht (hierna: ODRU)

Van elke case zijn de relevante stukken opgevraagd en bestudeerd. Hierbij gaat het onder andere om de tekst van de gemeenschappelijke regeling, statuten, raadsverslagen, evaluatieonderzoeken, beleidsstukken en jaarstukken. Daarnaast zijn er per case gesprekken gevoerd met zowel de directeur van de samenwerkingsrelatie als één of meer beleidsambtenaren.

Interviews

Er is, buiten de gesprekken in het kader van de casestudies, een zestal interviews gevoerd. Zo zijn de burgemeester, gemeentesecretaris, wethouders, juridisch specialist en beleidsadviseur regionale samenwerking geïnterviewd. In bijlage V is een volledig overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen. In de gesprekken is op basis van de input uit de documentstudie en de vier cases ingegaan op de wijze waarop sturing op samenwerkingsrelaties plaatsvindt.

Groepsgesprek met de raad

In aanvulling op de andere onderzoeksmethoden is er een groepsgesprek met de raad gehouden om de eerste onderzoeksbevindingen met hen te delen en te bespreken. Bijlage VI geeft een overzicht van de aanwezige raadsleden. De rekenkamercommissie was bij dit gesprek ook vertegenwoordigd.

Normenkader

Bij de beoordeling van de onderzoeksbevindingen is gebruik gemaakt van een normenkader dat in bijlage VII is opgenomen.

1.5 LEESWIJZER

In dit rapport wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op sturings- en controlemogelijkheden voor de raad. Daarnaast worden in dat hoofdstuk de relevante kaders voor samenwerking geschetst. Hoofdstuk 3 beschrijft de praktijk in Veenendaal wat betreft het aangaan van samenwerkingsrelaties en de sturing daarop. In hoofdstuk 4 wordt het rapport afgesloten met conclusies en aanbevelingen. De cases zijn beschreven in de bijlagen I tot en met IV. Bij dit rapport is een afzonderlijk handreikingenboek gevoegd met handreikingen voor sturing en controle.

2. STURINGSMOGELIJKHEDEN

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de juridische constructies waarin samengewerkt kan worden, de relevante (wettelijke) kaders die daaraan ten grondslag liggen en de sturings- en controlemogelijkheden van de raad op deze samenwerkingsverbanden.⁵

Dit hoofdstuk betreft een beschrijving van de algemene wettelijke kaders en inzichten voor sturing en controle op samenwerkingsverbanden. In hoofdstuk 3, waarin wordt ingegaan op de praktijk in Veenendaal, wordt ingegaan op gemeentelijke kaders.

Hierna wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de vraag of al dan niet moet worden samengewerkt. Paragraaf 2.3 gaat vervolgens over de mogelijke samenwerkingsvormen. In paragraaf 2.4. worden ten slotte de sturingsmogelijkheden bij de verschillende samenwerkingsvormen besproken. In dit hoofdstuk wordt op een aantal plaatsen verwezen naar de bijlagen in het bij dit rapport gevoegde handreikingenboek.

2.2 WAAROM GAAN WE SAMENWERKEN?

De discussie in hoeverre de gemeente zelf taken moet uitvoeren, dit samen met anderen moet doen of aan een andere organisatie moet overlaten wordt ook in Veenendaal gevoerd. Deze vraag gaat dan ook vooraf aan de vraag hoe er wordt samengewerkt. Het doel van een samenwerkingsrelatie is in dit verband essentieel. Het is dan ook zaak om niet alleen met het aangaan van een samenwerkingsrelatie de vraag te stellen of het doel wordt bereikt, maar ook periodiek nadat de relatie is aangegaan.

In het bij dit onderzoek gevoegde handreikingenboek staat een afwegingskader dat hulp biedt bij het beantwoorden van de vraag of

⁵ Het gaat hier om algemeen geldende landelijke kaders. Op specifieke gemeentelijke kaders wordt in hoofdstuk 3 ingegaan. In dat hoofdstuk wordt de praktijk in Veenendaal beschreven.

moet worden samengewerkt (handreiking A).

In de meeste gevallen is het besluit tot het aangaan van een samenwerkingsrelatie een bevoegdheid van het college. Voorbeelden hiervan zijn dat het college van Veenendaal kan besluiten tot oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtsvormen als een stichting of een vennootschap. Het is aan de raad om daarbij eventueel vooraf kaders te stellen en wensen dan wel bedenkingen naar voren te brengen.⁶ Volgens de Gemeentewet moet het besluit tot oprichting van en de deelneming in stichtingen, verenigingen, BV's en NV's uiteindelijk worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten.⁷ De burgemeester ziet toe op een goede samenwerking van de gemeente met andere gemeenten en andere overheden en op een goede uitvoering van gemeentelijk beleid.⁸

Het aangaan van een gemeenschappelijke regeling (GR) is voorbehouden aan het bestuursorgaan dat bevoegd is inzake het onderwerp waarvoor de GR wordt getroffen. Elk gemeentelijk bestuursorgaan is uitsluitend bevoegd een besluit te nemen tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling ten aanzien van de taken en bevoegdheden die het zelf bezit. In de praktijk zorgt dit ervoor dat raden alleen een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen indien zij raadstaken en raadsbevoegdheden inbrengen, colleges alleen een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen indien zij collegetaken en collegebevoegdheden inbrengen en burgemeesters alleen een gemeenschappelijke regeling kunnen treffen indien zij taken en bevoegdheden inbrengen die ze als eenhoofdig orgaan hebben. Het is ook mogelijk om op het gebied van gecombineerde taakvelden een regeling te treffen; bijvoorbeeld dat zowel bevoegdheden van de burgemeester als van het college kunnen worden ingebracht.

Een voorbeeld van een zogenaamde collegeregeling, een regeling waarbij het college bevoegdheden overdraagt, is ODRU. Bevoegdheden van het college op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn aan ODRU

⁶ Art. 160, lid 1, sub e, van de Gemeentewet.

⁷ Art. 160, lid 3, van de Gemeentewet.

⁸ Art. 170, lid 1 sub a en b, van de Gemeentewet.

overgedragen. Aan de veiligheidsregio zijn niet alleen bevoegdheden van het college, maar ook van de burgemeester overgedragen. Daarbij gaat het dus om een ‘gemengde’ regeling. Van gemeenschappelijke regelingen waarbij bevoegdheden van de raad worden overgedragen is in de praktijk vrijwel nooit sprake. Ook in Veenendaal is dit niet het geval.

Wanneer het college en/of de burgemeester een GR oprichten hebben zij wel de toestemming nodig van de Veense raad. Eveneens is deze toestemming vereist bij wijziging of uittreding.⁹ De toets die de raad ten aanzien van deze beslissing moet aanhouden is marginaal. De raad kan twee soorten weigeringsronden aanvoeren, namelijk in strijd met het recht of het algemeen belang.¹⁰ Op de weigeringsgrond ‘strijd met het recht’ is zowel het geschreven als het ongeschreven recht van toepassing. Onder de weigeringsgrond ‘strijd met het algemeen belang’ vallen die gevallen waarin de grond voor onthouding van toestemming niet nauwkeurig in de wet kan worden gespecificeerd. De raad kan alleen tot strijd met het algemeen belang oordelen als er ‘overwegende bezwaren’ tegen de samenwerking zijn.¹¹ Het gaat hier bijvoorbeeld om de situatie dat de raad meent dat het ondoelmatig is om ten aanzien van de desbetreffende belangen in de voorgestelde vorm samen te werken of dat de raad meent dat de bevoegdheid niet geschikt is voor gezamenlijke behartiging. Het stellen van inhoudelijke en financiële kaders ten aanzien van samenwerkingsrelaties wordt in de begroting en in beleidsnotities vormgegeven.

2.3 WELKE SAMENWERKINGSVORM?

Wanneer er besloten is dat de taak niet zelf uitgevoerd moet worden door de gemeente Veenendaal, maar er gezocht moet worden naar een samenwerking dan wel een overdracht van taken, moet een samenwerkingsvorm worden gekozen.

Grosso modo kan de gemeente ervoor kiezen om een taak te laten aan:

- een nieuw op te richten organisatie waar de gemeente zelf in deelneemt,
- een organisatie waarin de gemeente geen deelneming heeft.

⁹ Art. 1 Wet gemeenschappelijke regelingen.

¹⁰ Art. 1 lid 2 Wet gemeenschappelijke regelingen.

¹¹ Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet, Treffen van een gemeenschappelijke regeling bij: Wet gemeenschappelijke regelingen, Artikel 1 [Regeling gemeenten].

Een nieuw op te richten organisatie waar de gemeente zelf in deelneemt

De keuze voor de samenwerkingsvorm is niet altijd aan de gemeente, dit vloeit soms voort uit de regelgeving. Voor bijvoorbeeld de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten, zoals de ODRU, is bepaald dat een gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam) moet worden getroffen. Wanneer regelgeving de keuze vrij laat welke deelnemingsvorm gekozen kan worden, is er een keuze mogelijk tussen een publiekrechtelijke vorm (gemeenschappelijke regeling) en privaatrechtelijke vormen (bijvoorbeeld een stichting, NV of BV). De sturingsmogelijkheden bij deze deelnemingsvormen verschillen. Daarom is het van belang dat bij de oprichting van een deelneming wordt nagedacht welke mate van invloed gewenst is en is het verstandig afspraken te maken over bijvoorbeeld de doelrealisatie, de effectiviteit en efficiëntie, de kwaliteit en de informatievoorziening.

In het handreikingenboek is een stroomschema opgenomen aan de hand waarvan de deelnemingsvorm kan worden bepaald (handreiking B). Aangegeven is aan welke governance aspecten aandacht zou moeten worden besteed.

Een organisatie waarin de gemeente geen deelneming heeft

Naast de keuze om taken in een samenwerking uit te voeren kan de gemeente er ook voor kiezen om de uitvoering van de taak te laten verrichten door een organisatie waarin de gemeente niet deelneemt. Hierbij gaat het om relaties op grond van een convenant of overeenkomsten en om subsidierelaties (bijvoorbeeld die aan de organisatie voor welzijnswerk). Bij dergelijke subsidierelaties is de Awb van toepassing evenals de gemeentelijke subsidieverordening. Daarnaast moet er rekening gehouden worden met Europese regels om ontoelaatbare staatssteun te voorkomen. Deze laatste voorwaarde geldt ook voor het aangaan van overeenkomsten. Het gemeentelijk inkoopbeleid en de Europese aanbestedingsregels spelen daarnaast ook een rol bij overeenkomsten. Als laatste is de Wet Markt en Overheid relevant. Deze wet stelt regels die gelden als de overheid concurreert met bedrijven wanneer het goederen of diensten op de markt aanbiedt.

Een uitgebreide beschrijving van de te kiezen vormen van samenwerking is opgenomen in het handreikingenboek (handreiking C).

2.4 STURINGSMOGELIJKHEDEN: GOVERNANCE

Waar in de vorige paragraaf een overzicht is gegeven van de mogelijke samenwerkingsvormen, wordt vanaf deze paragraaf ingezoomd op de vormen die in Veenendaal voorkomen.

Bij samenwerking is governance van belang. In deze paragraaf definiëren wij governance als het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren, evalueren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.¹² De invulling van governance door de gemeente verschilt per samenwerkingsvorm. Zo kan een wethouder van de gemeente Veenendaal zitting nemen in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Ook is het mogelijk dat de gemeente zich laat vertegenwoordigen in de aandeelhoudersvergadering, afspraken maakt in de statuten of verplichtingen oplegt in subsidiebeschikkingen.

In het handreikingenboek zijn in handreiking D deze sturingsmogelijkheden nader uitgewerkt en worden de voor en nadelen en de daarmee gepaarde risico's besproken.

De volgende tabel geeft een overzicht van de sturingsinstrumenten.

TABEL 2.1: STURINGSINSTRUMENTEN

STICHTING, BV, NV	<ul style="list-style-type: none">- Het college besluit tot oprichting.- De raad kan wensen en bedenkingen indienen.- De raad kan gebruik maken van zijn politieke instrumenten (vragen stellen, moties indienen).- Inhoudelijke kaders worden gesteld in beleid van het college of de raad en de begroting.- Via de reguliere P&C-cyclus kan de relatie worden beheerst.- Met periodieke evaluaties kan worden nagegaan of
-------------------	--

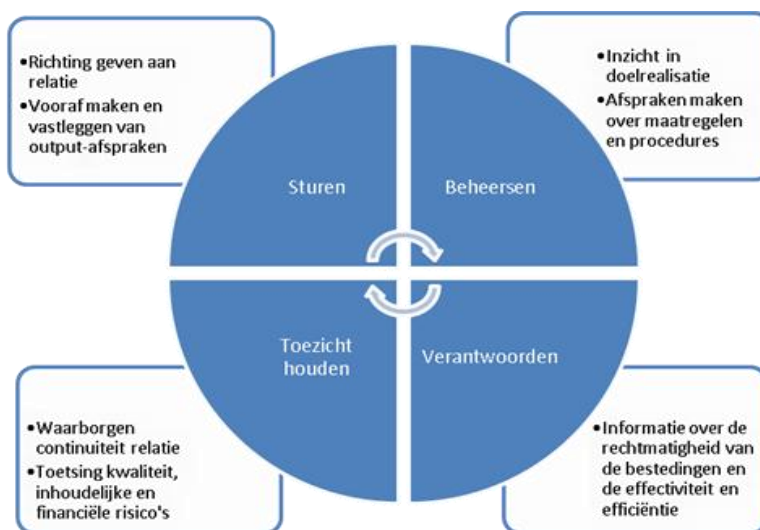
¹² Deloitte (samen met VNG, ministeries van Financiën en BZK), *Gemeente governance: Handboek verbonden partijen. Twee voeten in één sok*, mei 2006.

	<p>doelen worden bereikt en de relatie (al dan niet gewijzigd) moet worden voortgezet.</p> <ul style="list-style-type: none"> - In de statuten kunnen sturingsmogelijkheden worden ingebouwd. Er kan bijvoorbeeld invloed worden uitgeoefend op de begroting en jaarrekening en de samenstelling van het bestuur.
<p>GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING</p>	<ul style="list-style-type: none"> - College, raad, bgm: ieder voor eigen bevoegdheid bevoegd tot aangaan GR. - De raad moet toestemming geven tot het aangaan van een GR en kan wensen en bedenkingen indienen. - Inhoudelijke kaders worden gesteld in beleid van het college of de raad en de begroting. - Via de reguliere P&C-cyclus kan de relatie worden beheerst. - Raad kan gebruik maken van zijn politieke instrumenten (vragen stellen, moties indienen). - In de GR kunnen sturingsmogelijkheden worden ingebouwd. Er kan bijvoorbeeld invloed worden uitgeoefend op de begroting en jaarrekening en de samenstelling van het bestuur. - Met periodieke evaluaties kan worden nagegaan of doelen worden bereikt en de relatie (al dan niet gewijzigd) moet worden voortgezet.

De vier deelprocessen van governance die worden onderscheiden werken als controlemechanismen ten opzichte van de verbonden partijen. In de volgende figuur is aangegeven welke deelprocessen worden onderscheiden in dit kader.¹³

¹³ Handboek verbonden partijen.

FIGUUR 2.1: DEELPROCESSEN GOVERNANCE



De vier deelprocessen (sturen, beheersen, verantwoord en toezicht houden) kennen elk bepaalde risico's. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van onvoldoende inzicht in de realisatie van beleidsdoelstellingen, onduidelijke doelstellingen en kaders, onvoldoende verantwoordingsinformatie en een onvoldoende invulling van de toezichthoudende rol door de gemeente. Goed risicomanagement kan er voor zorgen dat de gemeente 'in control' blijft. Onder risicomanagement wordt verstaan het systematisch opzetten, uitvoeren en bewaken van acties om risico's te identificeren, te prioriteren en te analyseren om vervolgens oplossingen te bedenken en uit te voeren.¹⁴

De wijze waarop de raad invulling kan geven aan deze deelprocessen, is opgenomen in bijlage E van het handreikingenboek.

2.5 WIJZIGING WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

De Wet gemeenschappelijke regelingen wordt naar verwachting binnenkort gewijzigd. Op 25 maart jl. heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel

¹⁴ Handboek verbonden partijen, p. 40-48.

tot wijziging.¹⁵ Aanleiding voor de wijziging zijn de in de praktijk en literatuur gevoerde discussies over de Wgr als het gaat om de juridische vormgeving van samenwerking tussen decentrale overheden en de democratische controle op gemeenschappelijke regelingen. Doel van de wijziging is de positie van gemeenteraden rond het bestuur en beleid van de gemeenschappelijke regeling te versterken.

In de eerste plaats introduceert het wetsvoorstel – naast het reeds bestaande openbaar lichaam en het gemeenschappelijk orgaan – een nieuwe samenwerkingsvorm voor decentrale overheden, namelijk de bedrijfsvoeringsorganisatie. Vanuit de praktijk was de wens geuit in de Wgr een minder ‘zware’ bestuursvorm met rechtspersoonlijkheid op te nemen voor gemeenschappelijke regelingen op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken. Nu is er de mogelijkheid een openbaar lichaam in te stellen, maar een dergelijk lichaam gaat gepaard met een zware bestuurlijke aansturing, terwijl dat voor uitvoeringstaken zonder of met een geringe beleidscomponent of taken op het gebied van bedrijfsvoering vanwege hun beleidsneutrale karakter niet noodzakelijk zou zijn. De bedrijfsvoeringsorganisatie is een samenwerkingsvorm met een minder zware bestuursstructuur (ongeleed bestuur), maar heeft wel rechtspersoonlijkheid. Deze organisatie kan daarom wel zelf personeel in dienst nemen, zelf overeenkomsten sluiten, over eigen vermogen beschikken etc.

Verder moet volgens het wetsvoorstel de voorlopige jaarrekening voortaan al op 15 april aan de raden van de deelnemende gemeenten worden aangeboden. Op die manier wordt een betere aansluiting op de gemeentelijke planning en controlecyclus bereikt. Daarnaast wordt de termijn verlengd waarbinnen gemeenteraden een zienswijze op de begroting en de jaarrekening kunnen indienen.

Een motie van D66 waarin de regering werd opgeroepen om regionale politieke fractievorming te stimuleren om zo tot een versterking van het democratisch gehalte van de besluitvorming bij openbare lichamen te komen, is door de Tweede

¹⁵ Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse onderwerpen, (nr. 33 597).

Kamer verworpen. Volgens de minister van BZK is het aan raadsleden zelf om te besluiten of zij over een bepaald onderwerp in de eerste plaats namens de gemeente spreken of dat zij de voorkeur hebben dit samen met fractiegenomen in andere gemeenten te doen.

3. STURING IN DE PRAKTIJK

3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de praktijk van de regionale samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Veenendaal participeert. Dit wordt onder andere geïllustreerd aan de hand van de vier onderzochte cases. Het hoofdstuk begint met een korte beschrijving van de cases die wij hebben onderzocht (paragraaf 3.2.), daarna volgt er een weergave van de visie op en de geldende gemeentelijke kaders voor samenwerking (paragraaf 3.3.). Paragraaf 3.4 geeft een overzicht van de Veense verbonden partijen, waarna wordt ingegaan op het besluit tot het aangaan van een samenwerkingsrelatie (paragraaf 3.5.). In paragraaf 3.6 wordt aangegeven hoe de raad stuurt op bestaande samenwerkingsverbanden.

3.2 KORTE BESCHRIJVING ONDERZOCHE CASES

Hieronder wordt een korte beschrijving gegeven van de onderzochte cases. In de bijlagen I t/m IV is een uitgebreide beschrijving opgenomen.

ACV

- ACV is een in 1999 opgerichte Naamloze Vennootschap (NV). De gemeente Veenendaal heeft zich hier in 2001 bij aangesloten en bezit 24% van de aandelen. De gemeente heeft deze aandelen verkregen voor een bedrag van voor € 2.538.000. De overige aandeelhouders zijn de gemeente Ede, Wageningen en Renkum.
- ACV heeft een algemene vergadering van aandeelhouders waarin van elke betrokken gemeente een collegelid zitting neemt. Daarnaast wordt in de raad van commissarissen een lid op voordracht van elke aangesloten gemeente benoemd.
- De gemeente Veenendaal heeft een kaderovereenkomst en een dienstverleningsovereenkomst met ACV waarin afspraken zijn vastgelegd over de diensten die ACV levert op het gebied van afval, straatvegen, gladheidsbestrijding en kolkenzuigen en de financiële vergoedingen die de gemeente daarvoor betaalt.

IW4

- Veenendaal neemt deel in de GR Sociale Werkvoorziening: IW4 Beheer NV samen met de gemeenten Rhenen, Renswoude en een deel van de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Onder de GR 'hangt' een structuur-NV.
- De GR heeft een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een algemene vergadering van aandeelhouders waarin de wethouder gemeente Veenendaal zitting neemt.
- Veenendaal heeft 70% van de aandelen in IW4 en draagt in 2014 € 320.050,- bij aan IW4.

FoodValley

- FoodValley is een gemeenschappelijke regeling die is aangegaan door de gemeenten Barneveld, Ede, Nijkerk, Renswoude, Rhenen, Scherpenzeel, Veenendaal en Wageningen.
- De regio kent een regiobestuur, bestaande uit negen (college)leden van de verschillende aangesloten gemeenten.
- De gemeente Veenendaal draagt voor een bedrag van € 1,78 per inwoner bij in de kosten van (het bureau van) FoodValley, oftewel € 111.900,- van de totale € 598.000,- van de deelnemende gemeenten tezamen.

ODRU

- ODRU is een omgevingsdienst vervat in een gemeenschappelijke regeling aangegaan door Bunnik, de Bilt, Montfoort, Oudewater, Renswoude, Rhenen, De Ronde Venen, Stichtse Vecht, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Vianen, Woerden, Wijk bij Duurstede en Zeist.
- De GR wordt bestuurd door een AB en een DB. Een collegelid van Veenendaal zetelt op dit moment in zowel DB als AB. Het AB bestaat uit 15 leden, het DB uit vijf leden die allen een gelijke stem hebben.
- Er is een dienstverleningsovereenkomst voor de uitvoering van omgevingstaken. De gemeente neemt op grond van de dienstverleningsovereenkomst contracturen af. Voor 2014 is begroot dat de gemeente Veenendaal aan structurele en tijdelijke uren

voor een bedrag van € 450.585,- afneemt van ODRU.

3.3 GEMEENTELIJKE VISIE EN KADERS SAMENWERKING

De raad heeft op 15 december 2004 de Strategische Visie Veenendaal 2025 vastgesteld. Het versterken van het profiel van Veenendaal in de regio is één van de pijlers van de visie.¹⁶ Aangegeven is dat Veenendaal zich door versterking van haar rol als regionaal centrum heeft ontwikkeld tot een sterke partner in twee regio's, in Zuidoost Utrecht en in de WERV.¹⁷ Aangegeven is dat de gemeente haar positie wil behouden en versterken, onder andere door zich actief op te stellen in deze samenwerkingsverbanden en op zoek te gaan naar nieuwe mogelijkheden voor samenwerking. Het gaat dan bijvoorbeeld om het initiëren van nieuwe regionale projecten en het behalen van schaalvoordelen door in de regio samen te werken.¹⁸

Hoe de gemeente de regionale samenwerking precies wil vormgeven is niet nader uitgewerkt in kaders of handreikingen die richting geven aan:

- het besluit om wel of niet over te gaan tot samenwerking,
- de keuze voor de vorm waarin wordt samengewerkt en
- de wijze waarop zaken zoals toezicht, beheersing en informatievoorziening worden geregeld.

Denk ten aanzien van bovenstaande bijvoorbeeld aan een nota verbonden partijen, afwegingskaders en handreikingen die betrekking hebben op de keuze voor de vorm van samenwerken. Daarbij dient opgemerkt te worden dat dergelijke kaders in belangrijke mate *ondersteunend* van aard zijn. Ze geven niet een pasklaar antwoord op de vraag of dient te worden samengewerkt en hoe. Wel kunnen ze ondersteuning bieden in de zin dat dergelijke kaders relevante vragen stellen en aandachtspunten benoemen indien gekozen wordt voor (een bepaalde vorm van) samenwerking.

¹⁶ In de Stategische Visie Veenendaal 2025 zijn de gemeentelijke ambities uitgewerkt voor een viertal thema's; 1) sociaal en cultureel profiel, 2) stedelijk profiel, 3) groeiprofiel en 4) profiel in de regio.

¹⁷ De WERV is inmiddels per 9 februari 2011 op gegaan in het intergemeentelijke netwerk Regio FoodValley

¹⁸ Strategische Visie Veenendaal 2025, p. 39.

Bij het besluit om al dan niet samen te werken, kan gebruik worden gemaakt van een afwegingskader als opgenomen in deel A van het bijlagenboek. In dit afwegingskader is een aantal vragen opgenomen dat behulpzaam is bij het beantwoorden van de vraag of samenwerking gewenst is.

De gemeente heeft wel kaders vastgesteld voor aspecten die ook relevant kunnen zijn voor tot stand gekomen samenwerkingsrelaties. Genoemd kunnen worden de Algemene subsidieverordening en het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente. Wanneer de gemeente een subsidie verstrekt of diensten dan wel producten afneemt van een samenwerkingspartij dan spelen deze kaders een rol.

Regionale samenwerking is nog steeds een actueel thema, zo blijkt uit onderstaande passage uit het raadsprogramma 'De kracht van Veenendaal':

DE KRACHT VAN VEENENDAAL¹⁹

Vanuit het principe van zelfbewustzijn en eigen kracht blijft Veenendaal een betrouwbare partner in de regio. Als het gaat om regionale samenwerking hanteren we een netwerkbenadering en richten we ons in de eerste plaats op Rhenen en Renswoude. Veenendaal heeft een scharnierfunctie in de regio en van daaruit bekijken we, afhankelijk van het beleidsterrein of vraagstuk, met welke gemeenten het beste kan worden samengewerkt. Vanuit die netwerkbenadering zet Veenendaal zich daarnaast ook in voor samenwerking in de Regio FoodValley en in de provincie Utrecht. Sturing op en informatie-uitwisseling met de samenwerkingsverbanden waar we als gemeente aan deelnemen, is belangrijk. Deze punten worden kritisch gezien en zo nodig verbeterd. Een goede invulling van de rol van de gemeenteraad en van het college is daarbij het uitgangspunt.

Ook in het vorige raadsprogramma was een passage opgenomen over regionale samenwerking.²⁰ Aangegeven werd onder andere dat vanuit een zelfbewuste houding in gezamenlijkheid en democratisch gelegitimeerd met de bestuurlijke partners – provincies en gemeenten – de maatschappelijke en economische lokale en regionale belangen worden behartigd.

¹⁹ De kracht van Veenendaal, raadsprogramma 2014-2018, vastgesteld op 21 mei 2014.

²⁰ Coalitieakkoord 2010 – 2014 "Veenendaal, ambitieus en daadkrachtig!", p. 6.

Overigens is samenwerking in de regio niet altijd een autonome keuze van de gemeente. In verschillende gevallen wordt van rijkswege bepaald dat moet worden samengewerkt – bijvoorbeeld bij de decentralisatie jeugdzorg – en soms ook in welke vorm en met wie dat moet gebeuren. Denk bij dat laatste aan de omgevingsdienst en de veiligheidsregio.

3.4 OVERZICHT VERBONDEN PARTIJEN

De gemeente Veenendaal participeert in verschillende samenwerkingsverbanden. In de paragraaf verbonden partijen van de begroting is het volgende overzicht opgenomen:

TABEL 3.1: OVERZICHT VERBONDEN PARTIJEN

	PRIVAATRECHTELIJKE ORGANISATIES
1	Ontwikkelingsbedrijf Veenendaal-Oost BV
2	NV Vitens
3	NV Bank Nederlandse Gemeenten
4	Duurzame Energie Veenendaal-oost BV
5	Afvalcombinatie De Vallei NV
	PUBLIEKRECHTELIJKE ORGANISATIES (GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN)
6	Veiligheidsregio Utrecht
7	Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei- en Kromme Rijng gebied
8	Sociale werkvoorziening: Gemeenschappelijke Regeling Sociale werkvoorziening Zuid-Oost Utrecht en IW4 Beheer NV
9	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Midden Nederland
10	Afvalverwijdering Utrecht
11	Regio FoodValley
12	Omgevingsdienst Regio Utrecht
13	Welstand Monumenten Midden Nederland

Daarnaast participeert de gemeente in verschillende samenwerkingsverbanden zonder dat sprake is van verbonden partijen als bedoeld in het BBV.²¹ Onderstaande

²¹ Programmabegroting 2014-2017, p. 92.

tabel geeft een overzicht van het aantal verbonden partijen in gemeenten van een vergelijkbare grootte als Veenendaal.

*TABEL 3.2: AANTAL VERBONDEN PARTIJEN GEMEENTEN VAN DEZELFDE OMVANG*²²

GEMEENTE	INWONERAANTAL	AANTAL VERBONDEN PARTIJEN
Veenendaal	63.252	13
Bergen op Zoom	66.419	25
Den Helder	56.597	19
Gouda	70.941	17
Hardenberg	59.577	21
Hoogeveen	54.664	16

Uit de tabel blijkt dat het aantal verbonden partijen in de gemeente in vergelijking met andere gemeenten niet bijzonder hoog te noemen is. Het is derhalve niet zo dat meer dan elders wordt samengewerkt in verbonden partijen. Opgemerkt dient te worden dat het aantal verbonden partijen niets zegt over de kwaliteit van de samenwerking.

3.5 AANGAAN SAMENWERKINGSRELATIE EN KEUZE

SAMENWERKINGSVORM

In het onderzoek komt naar voren dat er bij het aangaan van de samenwerking bij de onderzochte cases argumenten genoemd worden waarom is gekozen voor samenwerking. In het geval van ACV en IW4 zijn deze samen te vatten als schaalvoordelen. Door taken op het gebied van afvalinzameling en sociale werkvoorziening samen met andere gemeenten op te pakken, is de gemeente in staat deze taken op efficiëntere wijze uit te voeren met het gewenste kwaliteitsniveau. Voor ODRU geldt dat sprake is van een verplichting om te komen tot het samen met andere overheden vormen van zogenaamde omgevingsdiensten. Het argument voor de samenwerking FoodValley vormt het voornemen om van de regio een Europese topregio te maken op het gebied van innovatie in de foodsector

²² Uitgegaan is van het inwoneraantal per 1-1-2014 volgens de opgave van het CBS (peildatum 1 maart 2014) en het aantal verbonden partijen zoals dat in de paragraaf verbonden partijen van de begrotingen (2014) van de verschillende gemeenten is opgenomen.

met versterking van de leefomgeving.

Op het niveau van de ambtelijke organisatie en het college wordt in concrete situaties een afweging gemaakt van de voor- en nadelen van de verschillende samenwerkingsvormen. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de raad vaak pas in een laat stadium van de besluitvorming wordt betrokken bij de participatie in een verbonden partij. In een raadsvoorstel wordt dan wel onderbouwd waarom voor deze samenwerkingsvorm wordt gekozen en zo mogelijk worden alternatieven genoemd, maar een echte keuze tussen alternatieven heeft de raad op dat moment in het besluitvormingstraject niet meer. Het is of instemmen met de voorgestelde variant of niet samenwerken. De kosten om niet in te stemmen worden daarmee hoog, aangezien er geen alternatieven zijn voor het gedane voorstel. Een raadslid: 'Bij het aangaan van een verbonden partij gaat het vaak om een rijdende trein, waarbij je de keus hebt erop te springen of de trein aan je voorbij te laten gaan'.

Zoals gezegd is in sommige gevallen samenwerking niet geheel een vrije keuze en wordt dit min of meer voorgeschreven. Omgevingsdienst ODRU is zo'n voorbeeld hiervan. Het rijk, IPO en VNG hebben voor dergelijke diensten een minimale schaal en minimaal takenpakket ingesteld. Hoewel (nog) niet wettelijk verankerd, heeft de gemeente feitelijk geen keuze in de vorm – een GR–, de reikwijdte en de minimaal uit te voeren taken van de omgevingsdienst.²³ In andere gevallen heeft de gemeente de vrijheid een eigen keuze te maken. De gemeente Veenendaal kent zoals gezegd geen kaders zoals een Nota verbonden partijen of een afwegingskader die bepalend zijn voor de besluitvorming over het aangaan van een samenwerkingsrelatie. Dit betekent dat er geen richtlijnen zijn die aangeven welke afwegingen precies dienen te worden gemaakt (en door wie) in het proces naar de keuze tot samenwerking. Op het niveau van besluitvorming van de raad is bijvoorbeeld niet expliciet een keuzeproces zichtbaar/te reconstrueren volgens een lijn zoals als bedoeld in het afwegingskader dat als deel A in het bijlagenboek is opgenomen. Bij het volgen van een dergelijk kader is duidelijk volgens welke lijn de keuze precies tot stand komt en welke (tegen)argumenten precies een rol spelen op

²³ Een verankering is voorzien in het wetsvoorstel 'verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving' (Wet VTH), *Kamerstukken II 2013/14*, 33 872, nr. 2.

de verschillende momenten in het proces.

Zowel raadsleden als ambtenaren geven aan dat over de decentralisatie van de jeugdzorg wel in een vroeg stadium een discussie in de raad is gevoerd over de samenwerkingsvorm. De raad heeft het college bij de decentralisatie ook kaders meegegeven voor de in te richten samenwerking. Dit wordt gezien als een 'best practice'. Verschillende raadsleden gaven aan dat dit volgens hen de eerste keer was dat zij zo vroeg in het besluitvormingstraject zijn betrokken. Uit de onderzochte case FoodValley blijkt echter dat de raad zich daar ook in een vroeg stadium in het besluitvormingsproces al heeft kunnen uitlaten over een zogenaamd 'position paper' waarin onder andere werd ingegaan op de redenen voor samenwerking, de structuur daarvan en beïnvloeding door de raden. Verder heeft de raad bijvoorbeeld recent het Beleidskader Participatiewet vastgesteld, waarin ook wordt ingegaan op de herstructurering van IW4.²⁴

Waar enerzijds het college de raad beter zou kunnen betrekken bij het besluitvormingsproces, blijkt anderzijds dat de raad zich actiever kan opstellen en aan het college kan vragen om hem eerder in het proces te betrekken, alsmede nadrukkelijker standpunten en visies naar voren kan brengen op momenten dat het over de samenwerkingsrelaties gaat. Door verschillende gesprekspartners wordt aangegeven dat de raad beter meegenomen zou kunnen worden in het proces, door in een eerder stadium informatie te geven over de mogelijkheden voor samenwerking en de gevolgen van de verschillende varianten. Het is tot nu toe echter ook niet zo dat raadsleden actief informatie vragen aan het college. Raadsleden geven aan geen goed overzicht te hebben van de mogelijke vormen voor samenwerking en de consequenties voor hun sturingsmogelijkheden per vorm. Daarnaast komt het nu voor dat de raad instemt met regionale samenwerking, maar pas later beseft wat de gevolgen van de samenwerking op zijn sturingsmogelijkheden zijn.

Verschillende gesprekspartners geven aan dat voor een goede sturing op verbonden partijen sprake moet zijn van een goede wisselwerking en vertrouwen tussen de raad en het college. Bij elke samenwerkingsvorm geldt dat de

²⁴ Raadsvergadering 24 april 2014.

beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente worden verkleind. Inherent aan samenwerken is loslaten, zo geven verschillende gesprekspartners aan. Om te kunnen loslaten is van belang dat er onderling vertrouwen is. De gemeentelijke bestuursorganen moeten er op kunnen vertrouwen dat de verbonden partij het publieke belang op een goede wijze kan behartigen, de verbonden partij moet andersom op een zekere continuïteit vanuit de gemeente kunnen vertrouwen.

De raad heeft met name bij gemeenschappelijke regelingen het gevoel dat er een gebrek is aan sturingsmogelijkheden. Men heeft de indruk dat de democratische legitimiteit ontbreekt en met name bij gemeenschappelijke regelingen met veel deelnemende gemeenten (en evt. de provincie) is men van mening dat er weinig mogelijkheden zijn tot beïnvloeding. Om bij een dergelijk groot samenwerkingsverband bijvoorbeeld een wijziging in de begroting te bewerkstelligen moet draagvlak bij de andere deelnemende gemeenten worden gezocht om zo een meerderheid te behalen. Als wordt samengewerkt, dan kiest de raad het liefst niet voor een gemeenschappelijke regeling. Het uitgangspunt is dat zo weinig mogelijk bevoegdheden worden overgedragen. De indruk bestaat dat voor de raad niet altijd precies duidelijk is welke voor- en nadelen aan samenwerking en samenwerkingsvormen verbonden zijn. Dit zou mede verklaard kunnen worden doordat het de raad ontbreekt aan handreikingen en afwegingskaders die enige ondersteuning bieden bij het inzichtelijk maken van voor- en nadelen van samenwerking(svormen) en alternatieven. Onderdeel D van het bijlagenboek geeft bijvoorbeeld een overzicht van voor- en nadelen en risico's van de verschillende samenwerkingsvormen.

3.6 INVLOED OP AANGEGANE SAMENWERKINGSVERBANDEN

3.6.1 KADERSTELLING

In de paragraaf verbonden partijen is niet voor alle verbonden partijen aangegeven wat het doel ervan is. In de afzonderlijke programma's van de begroting zijn wel doelstellingen benoemd. De in de programma's genoemde doelstellingen zijn vrij algemeen geformuleerd. Zo is voor ODRU opgenomen dat zij als doel heeft de uitvoering van omgevingstaken voor de aangesloten gemeenten. Vervolgens wordt verwacht dat zij deze taken tegen een gunstige prijs levert en met een goede kwaliteit. IW4 heeft als doelstelling om de arbeidsgeschiktheid te handhaven,

vergroten of herstellen van personen die onder normale omstandigheden in staat zijn te werken, maar dat nu om verschillende redenen niet (geheel) kunnen. Met FoodValley wil de gemeente schaalvoordelen in samenwerking met andere gemeenten opdoen op het gebied van economie, werkgelegenheid, ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit. Voor ACV zijn geen specifieke doelstellingen opgenomen, anders dan de algemene doelstellingen die in het programma 'Milieu' staan beschreven zoals het realiseren van een veilige, gezonde en prettige leefomgeving. Deze algemene doelstelling is uitgewerkt in het milieu-kwaliteitsplan en het afvalbeleidsplan van de gemeente waarin nader is ingegaan op de rol van ACV (en ODRU) hierin. Er is niet concreet aangegeven wat wordt gedaan om de doelstellingen te bereiken en hoe wordt gemeten of sprake is van doelbereik.

De doelstellingen die in de begroting zijn genoemd, zijn in beleidsdocumenten nader uitgewerkt. In bijvoorbeeld het Afvalbeleidsplan 2013-2020, dat door de raad is vastgesteld, is ten aanzien van ACV aangegeven dat de rijksdoelstellingen voor afvalscheiding dienen te worden behaald: 60% afvalscheiding in 2015 en 65% in 2020. Bij het samenwerkingsverband FoodValley is sprake van een abstracter doel, namelijk het versterken van de positie van de regio. De mate waarin FoodValley doelen bereikt is ook minder meetbaar. De raad heeft bij FoodValley kaders gesteld door vaststelling van de Strategische Agenda. In deze agenda is rekening gehouden met de wensen van verschillende gemeenten, waardoor veel speerpunten zijn opgenomen en sprake was van weinig focus. Inmiddels is een focusdiscussie gevoerd en is het aantal speerpunten verkleind. Dan nog betekent dit niet dat alle wensen van Veenendaal door de regio worden overgenomen of dat alle activiteiten van de regio ten nutte zijn van Veenendaal. Een geïnterviewde: 'Het is niet zo dat elke samenwerking in de regio voor elke gemeente voordelen zou moeten bieden. Het moet in het grotere geheel worden gezien'. Voor IW4 zijn verdere doelstellingen uitgewerkt in het Beleidskader en uitvoeringsplan werk, inkomen en participatie. In het milieukwaliteitsplan en het bijbehorend uitvoeringsprogramma 2012-2016 is dat het geval voor ODRU.

Ten aanzien van het recht een zienswijze in te dienen op de ontwerpbegroting van de verschillende verbonden partijen, geven verschillende gesprekspartners aan dat zich in de praktijk knelpunten voordoen omdat deze begrotingen niet altijd tijdig worden ontvangen. Daarnaast geven raadsleden aan dat de invloed van een

zienswijze, zeker bij grote samenwerkingsverbanden, beperkt is. In de onderzochte case ODRU is in 2012 en 2013 gebruik gemaakt van het recht om een zienswijze in te dienen. Hierin wordt met name de zorg van de raad uitgesproken over de instabiele organisatie en het ontbreken van toelichting bij de cijfers. Ook bij bijvoorbeeld ACV zijn zienswijzen ingediend.

Verschillende gesprekspartners geven aan dat de raad een actievere houding kan aannemen als het gaat om verbonden partijen. Ook raadsleden zelf erkennen dit. Zij geven aan momenteel onvoldoende inzicht te hebben in de keuzes die zij kunnen maken en de sturingsinstrumenten die er zijn per samenwerkingsvorm, zowel bij de start als op een later moment. Handreikingen en afwegingskaders zouden ondersteunend kunnen werken daarbij en een duidelijke lijn kunnen uitzetten voor het te volgen proces, de verschillende keuzes die daarbij een rol spelen en de voor- en nadelen van bepaalde keuzes.

In een samenwerkingsverband als ODRU, waar sprake is van veel samenwerkingspartners, is het voor een afzonderlijke gemeente lastiger om invloed uit te oefenen dan bij een samenwerkingsverband van slechts enkele gemeenten. Raadsleden geven aan dit soort grote samenwerkingsverbanden als problematisch te ervaren.

3.6.2 INFORMATIEVOORZIENING

De raad wordt op een aantal momenten en op verschillende manieren geïnformeerd over de verbonden partijen. Allereerst ontvangt de raad informatie door middel van de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de verbonden partijen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke, en ook wordt ingegaan op overige samenwerkingsverbanden, zoals samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid. In de paragraaf wordt niet systematisch aangegeven wat het doel is van de samenwerkingsrelatie, wat de vorm is, hoe de gemeente participeert, welk financieel belang met de partij is gemoeid, welke risico's er zijn etc. Over IW4 en ODRU is bijvoorbeeld in de paragraaf verbonden partijen in de begroting opgenomen welk doel wordt nagestreefd, hoe deze verbonden partijen zijn georganiseerd, wat relevante ontwikkelingen zijn en wat het eigen vermogen is. Over ACV zijn dezelfde gegevens gedeeld, echter ontbreekt het doel van de

verbonden partij. Bij FoodValley daarentegen is in de paragraaf verbonden partijen in de begroting enkel aangegeven hoe de structuur eruit ziet, maar is niet benoemd welk doel deze partij nastreeft en welk financieel belang met de partij is gemeoid.

De inhoud van de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarstukken voldoet niet volledig aan de eisen van het BBV. In artikel 15 van die regeling staat welke informatie de paragraaf verbonden partijen in elk geval moet bevatten. Waarvoorheen de paragraaf verbonden partijen enkel informatie hoefde te bevatten over de visie op verbonden partijen en de beleidsvoornemens, moet vanaf het begrotingsjaar 2014 aanvullende informatie worden opgenomen.²⁵

ARTIKEL 15 BBV

1. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:
 - a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
 - b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
 - c. de lijst van verbonden partijen.
2. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:
 - a. de naam en de vestigingsplaats;
 - b. het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
 - c. de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft;
 - d. het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
 - e. het resultaat van de verbonden partij.

Het is mogelijk aanvullende eisen te stellen voor de informatie in deze paragraaf. Gemeenten kunnen daartoe een artikel opnemen in de Financiële verordening. De raad van de gemeente Veenendaal heeft van deze mogelijkheid geen gebruik

²⁵ Art. 15 BBV is gewijzigd op 1 juli 2013. In de 'Decembercirculaire gemeentefonds 2013' heeft het ministerie van BZK een nadere toelichting gegeven op het gewijzigde artikel (p. 17). Bij de verantwoording 2013 hoeft nog geen rekening hoeft te worden gehouden met deze wijzigingen van het BBV.

gemaakt. Van de zijde van de gemeente is aangegeven dat niet volledig aan de eisen van het BBV kan worden voldaan, omdat op het moment van het opstellen van de begroting en jaarrekening nog niet alle relevante gegevens van de verbonden partijen zijn ontvangen.

Daarnaast worden de begrotingen van gemeenschappelijke regelingen aan de raad voor een zienswijze voorgelegd en ontvangt de raad informatie van de bestuurder die in het bestuur of de AvA van de verbonden partij is vertegenwoordigd. In het jaarrapport en het sociaal jaarverslag van IW4 wordt zodoende een compleet beeld geschetst van de doelstellingen, resultaten, de werkzaamheden en de beleidsomgeving van de verbonden partij. Ook de beleidsvoornemens omtrent nieuwe wetgeving worden door IW4 aan de raad aangeboden. Van ACV ontvangt de raad in een vertrouwelijke bijeenkomst de jaarrekening. Daarnaast wordt er elke twee jaar een milieumonitor aan de raad gestuurd waarin de prestaties van ACV zichtbaar zijn. Informatie over de ODRU wordt doormiddel van de begroting van de GR zelf verstrekt, maar ook bij de bespreking van het aantal uren dat de gemeente afneemt in de eigen begroting. Deze informatie ziet vooral op de gemaakte uren van de ODRU per gemeente en welke taken zij in deze uren hebben uitgevoerd. Bij FoodValley is een regiocommissie ingesteld, waarin van elke gemeente twee raadsleden zitting hebben. Deze raadsleden koppelen informatie terug. Hiernaast vindt op reguliere wijze terugkoppeling plaats via de begroting die voornamelijk ziet op de bijdragen van de aangesloten gemeenten met betrekking tot het apparaat van FoodValley. Vierjaarlijks vindt er een (nieuwe) vaststelling van de strategische agenda plaats waarin raden kaders kunnen stellen aan de regio. De raad krijgt niet alleen via het college informatie van de verbonden partijen, raadsleden nemen ook rechtstreeks contact op met bijvoorbeeld de directeur van de verbonden partij. Er worden daarnaast werkbezoeken georganiseerd en het komt voor dat de directeur van de verbonden partij in de raad een toelichting komt geven. Raadsleden ervaren direct contact met de (directeur van) een verbonden partij als positief. Enkele raadsleden geven aan dat goed te sturen valt op IW4, onder andere door de heldere en rechtstreekse communicatie door en met de directeur.

Raadsleden geven aan over het algemeen voldoende en ook tijdig – met uitzondering van de begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen – informatie te ontvangen. De kwantiteit van de informatie, maar vooral de kwaliteit

van de informatie is voor hen van belang. Zo wordt aangegeven dat de informatie uit de paragraaf verbonden partijen niet altijd goed wordt gelezen, omdat het onderdeel uitmaakt van een veelomvattend stuk en ook dat het soms lastig is hoofden bijzaken te onderscheiden. Een raadslid over ODRU: 'ODRU staat behoorlijk ver van mij af. Hier komt wel veel informatie over, tot vervelens aan toe'. De behoefte van raadsleden aan informatie verschilt per verbonden partij. De raad ontvangt niet te weinig informatie, eerder teveel. Tot slot geven raadsleden aan dat voor hen niet altijd duidelijk is of doelstellingen van samenwerkingspartijen worden behaald. In de paragraaf verbonden partijen in de jaarrekening wordt weinig inzicht gegeven in de mate waarin de verbonden partijen erin zijn geslaagd de doelstellingen te bereiken.

3.6.3 MONITORING, CONTROLE EN RISICOMANAGEMENT

De ambtelijke sturing op verbonden partijen is belegd bij verschillende gemeentelijke afdelingen. De functionele afdelingen zijn verantwoordelijk voor de sturing vanuit de opdrachtgeversrol. Een strategische rol bij samenwerkingsverbanden is weggelegd voor de afdeling strategie en control. Deze afdeling wordt ook betrokken als nieuwe samenwerkingsverbanden worden aangegaan. Een jurist en controller van de afdeling middelen toetsen college- en raadsvoorstellen en er is een ambtenaar aangewezen die verantwoordelijk is voor het risicomanagement binnen de gemeente. De rolverdeling tussen de verschillende afdelingen moet zich, in verband met een recente wijziging in de ambtelijke organisatie, nog uitkristalliseren.

Monitoring van het functioneren van verbonden partijen vindt plaats in periodieke overleggen tussen de verbonden partij en ambtenaren of bestuurders. Dit kan ook schriftelijk plaatsvinden zoals bij ACV waarin een tweejaarlijkse milieumonitor ook naar de raad gaat en een benchmark wordt uitgevoerd waarin het werk van ACV in Veenendaal wordt vergeleken met andere vergelijkbare gemeenten in Nederland. Tussen ambtenaren van de verschillende gemeenten vindt ook overleg plaats. Afstemming tussen de verschillende ACV-gemeenten vindt plaats in een periodiek ambtenarenoverleg. Hierin worden ook de besprekingen gevoerd over een nieuwe dienstverleningsovereenkomst. Bij ODRU bijvoorbeeld is er een regievoerdersoverleg tussen de verschillende betrokken ambtenaren. In de intergemeentelijke overleggen van FoodValley zijn zowel wethouders als ambtenaren betrokken waardoor afstemming op ambtelijk niveau ook gewaarborgd

is.

Op het gebied van milieu en afval wordt periodiek gemonitord en benchmarkonderzoek verricht. Eens per twee jaar geeft de zogenaamde milieumonitor weer hoe ACV presteert en wordt de relatie gelegd met de gemeentelijke doelstellingen in het afvalbeleid. Ook wordt eens per twee jaar een gemeentelijke benchmark uitgevoerd op het gebied van afvalscheiding.

Ten aanzien van het risicomanagement bij verbonden partijen is in de jaarstukken 2013 aangegeven dat het risico op financiële tegenvallers bij de gemeenschappelijke regelingen in 2013 verder is toegenomen. Risico's doen zich voor bij gemeenschappelijke regelingen waaronder de Veiligheidsregio Utrecht, IW4-bedrijven, GGD, Omgevingsdienst Regio Utrecht, FoodValley en de Afvalverwijdering Utrecht.²⁶ De accountant heeft geadviseerd aan het risicomanagement ten aanzien van verbonden partijen meer aandacht te besteden. Aangegeven is dan ook dat in 2014 aanvullende beheersmaatregelen worden voorbereid om de risico's bij verbonden partijen beter te beheersen. Gedacht wordt aan het ontwikkelen van een risicomanagement tool voor verbonden partijen en een speciaal toezichtsarrangement voor nieuwe verbonden partijen.²⁷

Financiële risico's doen zich bij de verbonden partijen onder andere voor door de wijze van invulling van de opdrachtgevers- en eigenaarsrol. Bij bijvoorbeeld ODRU en IW4 is het voor de gemeente gelet op haar eigenaarsbelang belangrijk dat deze partijen zoveel mogelijk werk voor de gemeente verrichten. Anderzijds besluit de gemeente soms vanuit haar belang als opdrachtgever om diensten elders in te kopen als dat goedkoper kan. Beide rollen, de opdrachtgevers- en eigenaarsrol, komen dan dus met elkaar in conflict hetgeen kan leiden tot financiële tekorten. Dit conflict is vrijwel onvermijdelijk bij het aangaan van een samenwerkingsrelatie.

Het risicomanagement ten aanzien van samenwerkingsverbanden richt zich met name op de financiële risico's, terwijl zich bij de verbonden ook andersoortige risico's kunnen voordoen. Gedacht kan worden aan het leveren van onvoldoende

²⁶ Jaarstukken 2013, paragraaf A Weerstandsvermogen, p. 74.

²⁷ Jaarstukken 2013, p. 71, 74 en 88.

kwaliteit, het niet behalen van de doelstellingen van het gemeentelijke beleid en imagoschade. Bij een verbonden partij als ODRU is het van groot belang dat de kwaliteit van de dienstverlening op orde is. ODRU moet het toezicht op bedrijven met een milieuvergunning adequaat uitvoeren om calamiteiten te voorkomen. In hoeverre zicht bestaat op deze risico's is onduidelijk. Van belang daarbij is bovendien dat het een risico is dat bij participatie in een verbonden partij de eigen, gemeentelijke kennis wegvloeit omdat medewerkers overgaan naar de verbonden partij (zoals bij ODRU) of vertrouwen op de kennis van de verbonden partij. Uit het onderzoek komt niet het beeld naar voren dat in de ambtelijke organisatie onvoldoende expertise aanwezig is om de taakuitoefening van de samenwerkingsrelaties te beoordelen, maar in het kader van risicomanagement zou een betere inschatting van de verschillende mogelijke risico's gemaakt moeten worden om van risicomanagement te kunnen spreken. Dat is ook van belang om risico's bij de toekomstige ontwikkelingen in het sociaal domein in de greep te kunnen houden. Bij ODRU was sprake van financiële tekorten, naar aanleiding waarvan de samenwerking binnen de ODRU is geëvalueerd door een ambtelijke adviesgroep. Dit leidde tot het rapport 'Problemen van de ODRU in beeld gebracht'²⁸, op basis waarvan een actieprogramma is geschreven 'ODRU op Orde'. De actiepunten variëren van het creëren van meer financiële zekerheid, verbeteren van het management, communicatie, governance, huisvesting tot een algehele reorganisatie.²⁹ In januari 2014 is er een auditcommissie ingesteld die de verdere ontwikkeling van de ODRU moet monitoren. In dat kader wordt derhalve wel zicht gehouden op de risico's, maar ook daar ligt de focus voornamelijk op de financiën en organisatie en niet zozeer op de maatschappelijke risico's die verbonden zijn aan de taken van ODRU. In hoeverre systematisch wordt getoetst of de door ODRU geleverde diensten van voldoende kwaliteit zijn, is onduidelijk. In het document 'Problemen van de ODRU in beeld gebracht' is wel aangegeven dat, voor zover de ambtelijke werkgroep kon waarnemen, een organisatie is aangetroffen waarin de directe dienstverlening in het algemeen van goede kwaliteit is. Eén van de punten van het actieprogramma is het opstellen van een projectplan om de medewerkers van ODRU te laten voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria voor omgevingsdiensten. Bij ACV heeft men op eigen initiatief besloten PWC onderzoek

²⁸ Problemen van de ODRU in beeld gebracht.

²⁹ Programma ODRU op Orde.

te laten doen naar de risico's van de onderneming.

Uit de onderzochte cases blijkt dat niet in alle gevallen de verplichting tot evaluatie in de tekst van de GR is opgenomen. In de praktijk wordt het functioneren van verbonden partijen wel geëvalueerd. Bij ACV gebeurt dit standaard. Tweejaarlijks worden een milieumonitor en een benchmarkonderzoek verricht, waarbij wordt nagegaan in hoeverre de gemeentelijke doelstellingen worden bereikt. Bij de andere onderzochte cases, IW4, FoodValley en ODRU, is onderzoek gedaan naar het functioneren van de verbonden partijen in verband met toekomstige ontwikkelingen (IW4), een discussie over de kerntaken (FoodValley) of problemen (ODRU).

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 INLEIDING

In dit rapport is verslag gedaan van het rekenkameronderzoek naar de regionale samenwerking door de gemeente Veenendaal. In het onderzoek stond de volgende vraag centraal:

In welke mate neemt de gemeente Veenendaal deel aan samenwerkingsverbanden en in hoeverre is er sprake van politieke sturing en controle?

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen (zie paragraaf 4.2). Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden is een document- en casestudie verricht, zijn interviews gehouden en is een groepsgesprek met raadsleden gehouden.

In dit hoofdstuk worden allereerst de verschillende deelvragen beknopt beantwoord (paragraaf 4.2). Vervolgens een antwoord gegeven op de hoofdvraag en worden conclusies getrokken (paragraaf 4.3). In paragraaf 4.4 wordt een aantal aanbevelingen gegeven.

4.2 BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

4.2.1 DEELVRAAG 1: SAMENWERKINGSVERBANDEN EN -VORMEN

Aan welke samenwerkingsvormen neemt de gemeente Veenendaal deel en welke juridische constructie ligt hieraan ten grondslag?

De gemeente Veenendaal participeert in verschillende samenwerkingsverbanden. Veel van deze samenwerkingsverbanden zijn als een verbonden partij te typeren, oftewel een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente

een bestuurlijk en een financieel belang heeft.³⁰ In de paragraaf verbonden partijen van de begroting is het volgende overzicht opgenomen:

	PRIVAATRECHTELIJKE ORGANISATIES
1	Ontwikkelingsbedrijf Veenendaal-Oost BV
2	NV Vitens
3	NV Bank Nederlandse Gemeenten
4	Duurzame Energie Veenendaal-oost BV
5	Afvalcombinatie De Vallei NV
	PUBLIEKRECHTELIJKE ORGANISATIES (GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN)
6	Veiligheidsregio Utrecht
7	Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei- en Kromme Rijng gebied
8	Sociale werkvoorziening: Gemeenschappelijke Regeling Sociale werkvoorziening Zuid-Oost Utrecht en IW4 Beheer NV
9	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Midden Nederland
10	Afvalverwijdering Utrecht
11	Regio FoodValley
12	Omgevingsdienst Regio Utrecht
13	Welstand Monumenten Midden Nederland

Daarnaast participeert de gemeente in tien samenwerkingsverbanden zonder dat sprake is van verbonden partijen als bedoeld in het BBV.³¹

4.2.2 DEELVRAAG 2: VISIE OP SAMENWERKING

In hoeverre is er sprake van een visie met betrekking tot samenwerking (doelen) en welke reden ligt hieraan ten grondslag?

Het versterken van het profiel van Veenendaal in de regio is één van de pijlers van de Strategische Visie Veenendaal 2025. De gemeente Veenendaal wil volgens deze

³⁰ Art. 1, lid 1, sub b, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

³¹ Programmabegroting 2014-2017, p. 92.

visie haar rol als sterke partner in twee regio's, in Zuidoost Utrecht en in de WERV, behouden en versterken, onder andere door zich actief op te stellen in deze samenwerkingsverbanden en op zoek te gaan naar nieuwe mogelijkheden voor samenwerking.

Volgens het onlangs vastgestelde raadsprogramma 'De kracht van Veenendaal' wil Veenendaal vanuit het principe van zelfbewustzijn en eigen kracht een betrouwbare partner in de regio blijven. Bij de regionale samenwerking wordt een netwerkbenadering gehanteerd en richt de gemeente zich in de eerste plaats op Rhenen en Renswoude. Vanuit een scharnierfunctie in de regio wordt, afhankelijk van het beleidsterrein of vraagstuk, bekeken met welke gemeenten het beste kan worden samengewerkt.

Voorgaande visie is niet uitgewerkt in kaders of handreikingen die richting geven aan:

- het besluit om wel of niet over te gaan tot samenwerking,
- de keuze voor de vorm waarin wordt samengewerkt en
- de wijze waarop zaken zoals toezicht, beheersing en informatievoorziening worden geregeld.

Denk ten aanzien van bovenstaande bijvoorbeeld aan een nota verbonden partijen, afwegingskaders en handreikingen die betrekking hebben de keuze voor de vorm van samenwerken.

4.2.3 DEELVRAAG 3: INFORMATIEVOORZIENING

In hoeverre is de informatie over samenwerkingsverbanden voldoende als het gaat om evaluatie en toetsing van resultaten?

De raad wordt op een aantal momenten en op verschillende manieren geïnformeerd over de verbonden partijen. Allereerst ontvangt de raad informatie door middel van de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de verbonden partijen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke, en ook wordt ingegaan op overige samenwerkingsverbanden, samenwerkingsverbanden zonder

rechtspersoonlijkheid. In de paragraaf wordt niet systematisch aangegeven wat het doel is van de samenwerkingsrelatie, wat de vorm is, hoe de gemeente participeert, welk financieel belang met de partij is gemoeid, welke risico's er zijn etc. De inhoud van de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarstukken voldoet daarmee niet volledig aan de eisen van het BBV. De gemeente geeft aan dat ook niet aan alle eisen kan worden voldaan, omdat op het moment van opstellen van de begroting en jaarrekening nog niet alle relevante gegevens van de verbonden partijen zijn ontvangen.

Naast de in de gemeentelijke jaarstukken opgenomen informatie worden de ontwerpbegrotingen van gemeenschappelijke regelingen aan de raad voor een zienswijze voorgelegd en ontvangt de raad informatie van de bestuurder die in het bestuur of de aandeelhoudersvergadering van de verbonden partij is vertegenwoordigd. De verbonden partijen leveren de ontwerpbegroting niet altijd tijdig aan.

De behoefte van raadsleden aan informatie verschilt per verbonden partij. Raadsleden geven aan niet te weinig informatie te ontvangen, eerder teveel. Niet zozeer de kwantiteit van de informatie, maar vooral de kwaliteit is voor hen van belang. Risico's van de verbonden partijen worden in een aantal gevallen in de paragraaf verbonden partijen geschetst, maar deze risico's beperken zich met name tot financiële risico's. Daarnaast is het voor raadsleden niet altijd duidelijk of de doelstellingen van de samenwerkingsverbanden worden behaald. In de paragraaf verbonden partijen in de jaarrekening wordt daarover bijvoorbeeld weinig inzicht gegeven. Bij de onderzochte cases vindt evaluatie van de samenwerking in verbonden partijen wel plaats, maar de terugkoppeling over deze evaluaties aan de raad is onvoldoende. In de paragraaf verbonden partijen in de jaarrekening wordt weinig inzicht gegeven in de mate waarin de verbonden partijen erin zijn geslaagd de doelstellingen te bereiken.

4.2.4 DEELVRAAG 4: STURING DOOR DE RAAD

In hoeverre is er sprake van sturing en controle door de raad ten aanzien van regionale samenwerkingsverbanden (instrumenten)?

De raad kan op verschillende manieren sturen op de regionale samenwerking. Zijn visie op deze samenwerking is onder andere uiteengezet in het onlangs vastgestelde raadsprogramma. Zoals hiervoor, in paragraaf 4.2.2 is aangegeven, is deze visie is niet nader uitgewerkt in kaders of handreikingen. De raad heeft geen nota verbonden partijen of een vergelijkbaar beleidskader vastgesteld.

Uit het onderzoek blijkt dat het college de raad beter en met name eerder kan betrekken bij het besluitvormingsproces. Het college kan dit doen door de raad in een eerder stadium informatie te geven over de mogelijkheden voor samenwerking en de gevolgen van de verschillende varianten. Anderzijds kan de raad zich actiever opstellen en aan het college vragen om hem eerder in het proces te betrekken. Raadsleden vragen niet actief informatie aan het college en hebben geen goed overzicht van de mogelijke vormen voor samenwerking en de consequenties voor hun sturingsmogelijkheden per vorm. Inzicht in de sturingsinstrumenten die er zijn per samenwerkingsvorm, zowel bij de start als op een later moment, is bij de raad onvoldoende aanwezig.

4.3 BEANTWOORDING HOOFDVRAAG

In welke mate neemt de gemeente Veenendaal deel aan samenwerkingsverbanden en in hoeverre is er sprake van politieke sturing en controle?

Zoals onder deelvraag 1 weergegeven neemt de gemeente Veenendaal deel aan diverse samenwerkingsverbanden, waarvan een belangrijk deel de vorm heeft van een verbonden partij.

Sturing op samenwerkingspartijen lijkt vooral plaats te vinden op het niveau van het college en ambtenaren. Met name bij gemeenschappelijke regelingen ervaren Veense raadsleden gebreken in de informatievoorziening, sturingsmogelijkheden en democratische legitimiteit, zeker als sprake is van een groot aantal deelnemers. Het gevoel van gebrek aan grip lijkt niet altijd terecht te zijn. Raadsleden lijken niet altijd een volledig inzicht te hebben in hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen op verbonden partijen en de verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende

betrokken organen bij een verbonden partij. Overigens staat niet ter discussie dat zich knelpunten voordoen bij gemeenschappelijke regelingen. Om die reden is een voorstel tot wijziging van de Wgr in voorbereiding. Dit wetsvoorstel, dat momenteel bij de Eerste Kamer ter behandeling ligt, voorziet in een aantal knelpunten, zoals de niet tijdige informatievoorziening en de 'bestuurlijke drukte'.

4.4 AANBEVELINGEN

In deze paragraaf wordt de vijfde deelvraag beantwoord: Waar gaat het goed, waar zijn lacunes en hoe kunnen die lacunes worden opgelost als het gaat om vraag 1 tot met 4?

Op basis van de onderzoeksbevindingen en de beantwoording van de deelvragen worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. OPINIËRENDE RAADSVERGADERING OVER VERBONDEN PARTIJEN

Beleg binnen drie maanden een opiniërende raadsvergadering over verbonden partijen en draag het college op dan met een nota te komen op basis waarvan kan worden gediscussieerd over:

- de uitgangspunten van een beleidskader verbonden partijen;
- de informatievoorziening;
- de evaluatie van de samenwerking in verbonden partijen.

2. BELEIDSKADER VERBONDEN PARTIJEN

Stel als raad, op basis van de uitkomsten van de opiniërende raadsvergadering, een beleidskader zoals een nota verbonden partijen vast waarin de visie op regionale samenwerking wordt uitgewerkt. Draag het college op binnen een half jaar na de opiniërende raadsvergadering met een voorstel voor het beleidskader te komen, waarin onder andere aandacht wordt besteed aan de vraag:

- wanneer wordt samengewerkt en in welke vorm;
- welke sturingsmogelijkheden er zijn en hoe deze in concrete gevallen kunnen worden toegepast;
- hoe de informatievoorziening plaatsvindt;

- hoe de governance en het risicomanagement plaatsvindt;
- hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen de raad, het college, de ambtelijke organisatie en de verbonden partij.

Een dergelijk beleidskader zal niet voor iedere situatie een pasklaar antwoord kunnen bieden. Het kan dan ook (deels) in de vorm van een handreiking of een afwegingskader worden opgesteld dat aangeeft welke keuzes op welk moment van belang zijn om te maken, welke aandachtspunten daarbij gelden en welke vragen een rol spelen op dat moment.

3. AANGAAN SAMENWERKINGSRELATIE

De raad kan de meeste invloed uitoefenen voordat een samenwerkingsrelatie wordt aangegaan. Leg daarom in het beleidskader vast dat het college de raad vroeg in het besluitvormingsproces moet betrekken en op dat moment inzichtelijk moet maken wat de voor- en nadelen en risico's van samenwerking zijn en welke (serieuze) alternatieven er op dat moment zijn. Voorkomen moet worden dat de raad voor een voldongen feit wordt gesteld waarin er slechts de keuze is tussen samenwerking op de voorgestelde wijze of niet samenwerken.

4. INFORMATIEVOORZIENING

Maak met het college afspraken over de gewenste frequentie en wijze van informatievoorziening over de regionale samenwerking en verbonden partijen en leg deze afspraken vast in het beleidskader. Deze afspraken hoeven niet voor alle verbonden partijen gelijklopend te zijn. Zoek een balans tussen vertrouwen en controle, op basis van criteria zoals risico en het politieke en bestuurlijk belang. Bij partijen met meer risico's of een hoger politiek/maatschappelijk belang kan dan meer informatie worden gevraagd. De informatie dient toegespitst te worden op de punten die voor de raad echt van belang zijn. Het gaat er om te informeren over de 'need to know's' en de 'nice to know's' te beperken.

5. EVALUEREN

Vraag het college periodiek, namelijk jaarlijks bij de begroting en jaarrekening, inzichtelijk te maken in hoeverre de samenwerking nog steeds de bij aanvang bedachte voordelen heeft, of de huidige samenwerkingsvorm nog steeds geschikt is

en (indien nodig) welke wijzigingen in de samenwerking(svorm) zouden moeten worden aangebracht.

BIJLAGEN

BIJLAGE I: ACV, AFVALINZAMELING EN STADSREINIGING

HISTORIE

Afvalcombinatie De Vallei NV (hierna: ACV) is ontstaan in 1999 door het samenvoegen van de reinigingsdiensten van Wageningen en Ede. In 2001 heeft Renkum zich gevoegd bij ACV. Veenendaal is als laatste van de vier gemeenten bij ACV haar diensten in gaan kopen. Hoewel bij aanvang enkele partijen in de gemeenteraad sceptisch waren, werd op 13 maart 2008³² door de raad besloten om zich bij de drie gemeenten Ede, Wageningen en Renkum aan te sluiten m.b.t. de diensten ACV. Veenendaal werd daarmee mede-eigenaar van ACV door een aankoop van aandelen.

Voorafgaand aan deze overgang naar ACV werden de diensten door de eigen afdeling Reiniging & Tractie van de sector Stedelijke Ontwikkelingen en Beheer uitgevoerd. In 2005 is in de gemeente Veenendaal een onderzoek uitgevoerd door een extern bureau naar de meest geschikte organisatievorm van het afvalbeheer. Geconcludeerd werd dat ACV de voorkeur had waarna er een extern onderzoek naar financiële, organisatorische en personele gevolgen van voortzetting van de taken in eigen beheer en het deelnemen in ACV heeft plaatsgevonden. In februari 2007 zijn de onderhandelingen met ACV gestart, waarna medio 2007 door het college een voornemen tot toetreding tot ACV is uitgesproken. Op 5 februari 2008 heeft het college besloten de afdeling uit te plaatsen naar ACV per 1 juni 2008. Overwegingen waren het passen bij de wettelijke zorgplicht van de gemeente voor het afvalbeheer, de waarborgen voor het personeel in een sociaal plan, de op peil blijvende dienstverlening en bedrijfseconomische overwegingen. De dienstverlening zou zo verbeterd worden, er zou een substantiële kostenbesparing plaatsvinden en de bestuurlijke zeggenschap zou gewaarborgd zijn. Daarnaast heeft de raad in het Raadsprogramma 2006-2010 aangegeven dat de uitplaatsing van de inzameltaak

³² Raadsvoorstel van 13 maart 2008.

en de beheerswerkzaamheden in de openbare ruimte uitbesteed kan worden. Het college heeft met het voorstel van 13 maart 2008 hierop ingespeeld.

JURIDISCHE CONSTRUCTIE

ACV is een overheidsgedomineerde NV. Naast Veenendaal als aandeelhouder zijn de gemeenten Ede, Wageningen en Renkum deelnemer. Deze vorm is bij het aangaan van de aandeelhoudersovereenkomst gekozen als meest geschikte rechtsvorm voor de uitvoering van wettelijke zorgtaken van de aandeelhouders met betrekking tot de verwijdering (inzameling en be- en verwerking) van huishoudelijk afval krachtens de Wet Milieubeheer en hun overige taken inzake afval- en reinigingsdiensten. Door deze vorm heeft ACV heeft daarmee het uitsluitende recht verworven op deze taken. De organisatie is zo vormgegeven dat er geen aanbestedingsplicht is ontstaan.³³

BELEIDSDOEL

Het doel van ACV is het ten algemene nutte werkzaam zijn op het gebied van de inzameling van afval op met name het grondgebied van de deelnemende gemeenten.³⁴ Daarnaast voorziet ACV in de behoeften aan andere diensten of ondersteunende activiteiten op het gebied van afvalinzameling. Het afvalbeleid wordt vormgegeven door de gemeente Veenendaal zelf, door vaststelling door de raad van het Afvalbeleidsplan 2013-2020. ACV past haar beleid aan op de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. In de statuten van ACV is een beleidskader opgenomen waarin onder andere is bepaald dat de vennootschap bij haar werkzaamheden rekening dient te houden met het beleid van de overheid op het gebied van afvalstoffen enerzijds en het welzijn van de samenleving anderzijds.³⁵

Kaders die de in het raadsvoorstel omtrent het afvalbeleidsplan 2013-2020 zijn benoemd zijn het scheiden van afval (percentages), een beroep doen op de

³³ Aandeelhoudersovereenkomst inzake ACV art. 2 en art. 3.

³⁴ Art. 1 lid 2 statuten.

³⁵ Art. 2 statuten.

zelfredzaamheid van burgers teneinde milieudoelstellingen te bereiken en het behalen van milieudoelstellingen zonder dat de afvalstoffenheffing stijgt. Aandachtspunten zijn de verbetering van het serviceniveau voor plasticinzameling, de risico afvaldump bij het 'halen is betalen'-systeem, de papierinzameling bij hoogbouw en het beloningssysteem voor het gescheiden inzamelen van afvalstoffen.³⁶ Daarnaast heeft de raad een integraal beheerplan openbare ruimte vastgesteld waarin doelen rond het straten vegen zijn vastgesteld. ACV en de gemeente Veenendaal hebben een kaderovereenkomst en een dienstverleningsovereenkomst gesloten, waarvan het doel onder andere is te komen tot een aansluiting van de werkzaamheden van ACV op de gemeentelijke doelen.

Naast haar werkzaamheden voor de betrokken gemeenten voert ACV ook commerciële activiteiten uit voor bedrijven. Dit is gelimiteerd tot een bepaald percentage. De NV heeft drie dochters, ACV Gemeenten BV, Restore BV en ACV Bedrijven BV. ACV Gemeenten voert de opdrachten van de deelnemende gemeenten uit en ACV Bedrijven verzorgt de commerciële activiteiten van de groep. Restore BV bestaat uit een groep kringloopwinkels in Barneveld, Ede en Veenendaal.³⁷

ORGANISATIE

De NV ACV kent een algemene vergadering van aandeelhouders waarin van elke deelnemende gemeente een collegelid vertegenwoordigd is. De algemene vergadering stelt de begrotingen vast evenals de meerjarenplannen omtrent algemeen en financieel beleid. Ondanks dat er verschillen bestaan in het aandeelhouderspercentage van de verschillende gemeenten is het aantal stemmen in de algemene vergadering gelijk. De algemene vergadering benoemt het bestuur dat onder toezicht van de Raad van Commissarissen staat. Het bestuur is belast met het besturen van de vennootschap. Vier van de zes leden van de RvC worden vanuit de gemeenten voorgedragen, een uit het zittende

³⁶ Raadsvoorstel 27 september 2012.

³⁷ <http://www.acv-groep.nl/algemeen/over-acv/de-organisatie>.

bestuur en een uit de ondernemingsraad. De RvC heeft tot taak toezicht te houden op het beleid en algemene zaken van de NV en de BV's en het bestuur bij te staan.³⁸

FINANCIËEL BELANG

De gemeente Veenendaal heeft 24% van de aandelen van de NV. Deze aandelen zijn bij de overgang naar ACV voor € 2.538.000,- aangekocht.³⁹ De gemeenten Ede, Wageningen en Renkum hebben een belang van respectievelijk 45,7%, 15,7% en 14,6%. Het aandeel van de gemeente is gebaseerd op de in die gemeente behaalde omzet, het aantal aansluitingen in de gemeente en het aantal inwoners in de gemeente.⁴⁰ Jaarlijks wordt 6% dividend van het nominale aandelenkapitaal aan de aandeelhouders uitgekeerd. Eventueel is het mogelijk dat vrij beschikbare winst uitgekeerd wordt indien het eigen vermogen van de vennootschap boven het overeengekomen solvabiliteitsniveau komt.⁴¹

EVALUATIE

De evaluatie van de werkzaamheden wordt door middel van een milieumonitor gestalte gegeven. Deze milieumonitor geeft tweejaarlijks aan hoe ACV presteert en spiegelt deze prestaties aan de gestelde doelstelling uit het afvalbeleid van de gemeente. Daarnaast doet Veenendaal tweejaarlijks mee aan een gemeentelijke benchmark op het gebied van afvalscheiding opgesteld door CyclusManagement. In de benchmark van november 2013 behoorde Veenendaal tot de middenmoot van de onderzochte gemeenten met gemiddelde milieuprestaties en een gemiddeld dienstverleningsniveau. De kosten voor het afvalbeheer zijn lager dan gemiddeld.⁴² In deze benchmark is ook specifiek aandacht gegeven aan de onderlinge verhouding tussen de gemeenten die door ACV hun afval laten inzamelen. De

³⁸ Statuten ACV NV.

³⁹ Raadsvoorstel 13 maart 2008.

⁴⁰ Aandeelhoudersovereenkomst ACV NV.

⁴¹ Raadsvoorstel 13 maart 2008.

⁴² Benchmark afvalscheiding peiljaar 2012.

dienstverleningsovereenkomst uit 2008 is sindsdien niet geëvalueerd. Wel is er op dit moment een nieuwe dienstverleningsovereenkomst in de maak.

STURING DOOR DE RAAD

De raad heeft besloten tot toetreding tot ACV. Sindsdien heeft hij kaders gesteld in het door de raad vastgestelde afvalbeleidsplan en het integraal beheerplan openbare ruimte. Sturing is mogelijk door het vaststellen van prestatie-indicatoren in deze beleidsplannen zoals het percentage afvalscheiding dat in 2015 en 2020 bereikt moet worden. Tweejaarlijks krijgt de raad een milieumonitor om te toetsen of ACV de gestelde doelen heeft bereikt. Daarnaast wordt via de paragraaf verbonden partijen en in de jaarrekening gerapporteerd over de aandeelhouderskant van de NV. Sturing is daarbij mogelijk op het vaststellen van de afvalstoffenheffing van de gemeente. De raad wordt zowel door het college als door ACV zelf geïnformeerd over de werkzaamheden. De directie van ACV schuift aan bij raadscommissies en introduceert zich bij nieuwe raadsleden aan het begin van een raadsperiode.

STURING COLLEGE EN AMBTENAREN

De dienstverleningsovereenkomst uit 2008 is de basis voor de samenwerking tussen ACV en de gemeente Veenendaal. Deze dienstverleningsovereenkomst is uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma dat is neergelegd in een jaarovereenkomst. Op ambtelijk niveau wordt met ACV hierover overleg gevoerd, op bestuurlijk niveau worden jaarlijks besluiten genomen. De informatievoorziening verloopt grotendeels via maandoverleggen tussen ACV en de betrokken ambtenaar van de gemeente waarin de voortgang van de werkzaamheden wordt besproken en bijgestuurd. Over lopende pilots zoals DifTar⁴³ vindt vaak tussendoor contact plaats. De helpdesk op het gebied van afvalinzameling is in handen van ACV, maar er wordt ook aangegeven dat klachten bij de gemeente binnenkomen waarna tussen de gemeente en ACV onderling afstemming plaatsvindt. Maandelijks wordt door ACV aan de gemeente gerapporteerd over afvalstromen en klachten. De vier deelnemende

⁴³ DifTar staat voor geDIFferentieerd TARief en houdt in dat burgers betalen voor het legen van de restafvalcontainer.

gemeenten hebben een ambtelijk platform opgezet, waarin de inhoudelijk betrokken ambtenaren en de financieel betrokken ambtenaren regelmatig samenkomen. Het opstellen van de nieuwe dienstverleningsovereenkomst wordt door twee ambtenaren van elke deelnemende gemeente voor hun rekening genomen waarna de colleges er een besluit over zullen nemen. De kaderovereenkomst, het Afvalbeleidsplan 2013-2020 en het integraal beheerplan openbare ruimte liggen aan deze dienstverleningsovereenkomst ten grondslag. Deze dienstverleningsovereenkomst is een beschrijving van het productaanbod met de daarbij geldende prijzen. In de dienstverleningsovereenkomst wordt afgesproken welke diensten de gemeenten afnemen.

De jaarrekening van ACV gaat naar de aandeelhouder, in dit geval de wethouder met ACV in de portefeuille. In de algemene vergadering van aandeelhouders kan de wethouder sturen door de begroting, de jaarrekening en de meerjarenplannen van de NV al dan niet vast te stellen. Het college kan daarnaast een niet-bindende voordracht doen voor een commissaris van de RvC van de NV om de sturing op bedrijfsvoering te verzorgen. Daarnaast heeft de betrokken wethouder periodiek overleg met de directie van de NV over de uitvoering van de taken in de gemeente Veenendaal.

BIJLAGE II: SOCIALE WERKVOORZIENING: IW4 BEHEER NV

HISTORIE

IW4 is een leerwerkbedrijf dat de Wsw-taken (Wet sociale werkvoorziening) en re-integratie trajecten voor de gemeenten Veenendaal, Rhenen, Renswoude en Utrechtse Heuvelrug (gebied Amerongen-Leersum) uitvoert. Het bedrijf is in 1997 opgericht door de enige aandeelhouder de Gemeenschappelijke Regeling Instituut voor Werkvoorziening Zuid-Oost Utrecht. Er is toen voor gekozen om een zogenaamde structuur-NV op te richten.⁴⁴ In 1999 heeft KPMG onderzocht of IW4 goed functioneerde, waarin diverse aanbevelingen naar boven kwamen. De huidige vorm van de gemeenschappelijke regeling betreffende de regionale sociale werkvoorziening Zuid-Oost Utrecht is per 1 juli 2003 ingesteld.

GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING

Er is voor een gemeenschappelijke regeling gekozen met daaronder een structuur-NV. De motieven hiervoor waren:

1. Een zo groot mogelijke flexibiliteit ten aanzien van:
 - samenwerking met andere bedrijven;
 - uitbreiden en inkrimpen van de personele capaciteit;
 - aantrekken van financiële middelen
2. Mogelijkheden om financiële risico's af te grendelen.
3. Mogelijkheden voor de aansturing van de organisatie op basis van resultaat-verantwoordelijkheid,

⁴⁴ Een structuur-NV is een vorm waarbij de Raad van Commissarissen (RvC) ten opzichte van de algemene vergadering van aandeelhouders (AVA) meer macht krijgt en benoemd wordt uit de AVA. Deze vorm wordt gebruikt om aandeelhouders meer betrokkenheid bij het bestuur van de vennootschap te laten verkrijgen. Bij een structuur-NV gelden andere wetten en regels dan bij een 'normale' vennootschap.

4. Meer mogelijkheden voor het aantrekken van professioneel management en toezicht.
5. Mogelijkheid voor personeel om de B3-status te verwerven waardoor de overgang van ambtelijk personeel rechtspositioneel op weinig problemen zou stuiten.

BELEIDSDOEL

De doelstelling van IW4 is de arbeidsgeschiktheid te handhaven, vergroten of herstellen van personen die onder normale omstandigheden in staat zijn te werken, maar dat nu om verschillende redenen niet (geheel) kunnen.⁴⁵

Daarnaast heeft het instituut tot doel het handhaven van en zorgdragen voor voorzieningen die sociale activering en een zelfstandige bestaansvoorziening bevorderen van de in de aangesloten gemeenten woonachtige langdurig werklozen, uitkeringsgerechtigden en jongeren.⁴⁶ Deze beleidsdoelstellingen worden in de jaarovereenkomst en het sociaal economisch contract met gemeenten uitgewerkt. Een van de afspraken die wordt gemaakt is het door IW4 te verzorgen arbeidsplaatsen voor de doelgroep, uitgedrukt in standaard eenheden arbeid onder aangepaste omstandigheden.⁴⁷ Daarbij zijn aandachtspunten het vergroten van het aantal externe detacheringen en de verbreding van het werkkterrein naar het begeleiden van andere doelgroepen naar werk en re-integratieactiviteiten. Daarnaast wordt getracht ziekteverzuim zo laag mogelijk te houden en de wachtlijst te verkorten.⁴⁸

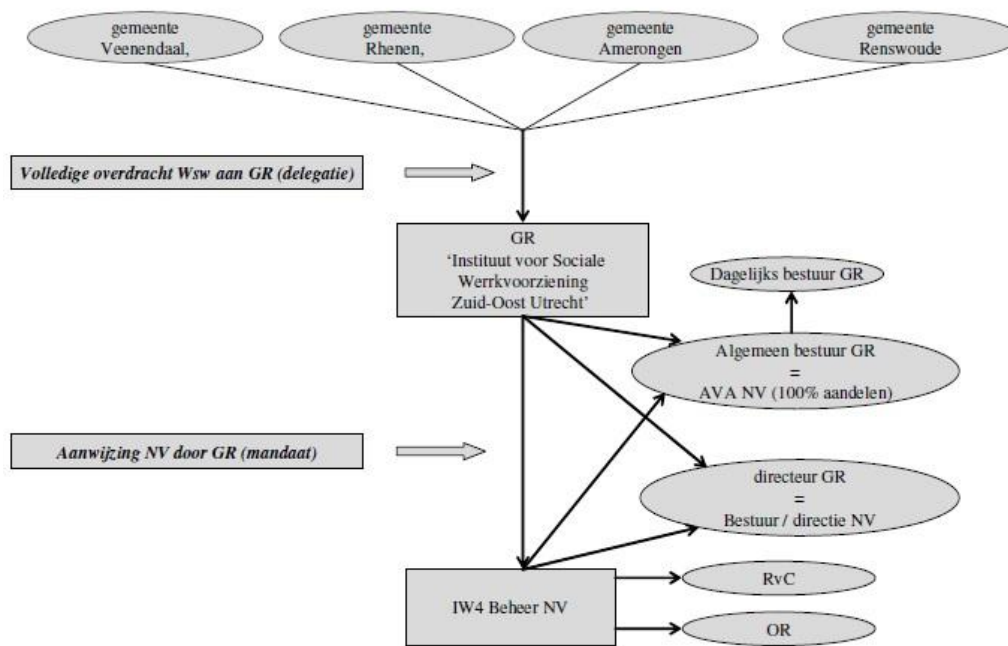
⁴⁵ Programmabegroting 2014-2017 Veenendaal.

⁴⁶ GR IW4 art. 3.

⁴⁷ Jaarovereenkomst GR-NV 2009.

⁴⁸ Jaarrapport 2012 GR IW4.

ORGANISATIE



Figuur 1: Organogram GR 'Instituut voor Sociale Werkvoorziening Zuid-Oost Utrecht'

In bovenstaande figuur wordt nog de voormalige gemeente Amerongen genoemd. Dit moet zijn Utrechtse Heuvelrug.

De uitvoering van de Wsw is door middel van een aanwijzingsbesluit volledig overgedragen van de GR aan IW4 Beheer NV. De GR treedt op als formeel werkgever van het Wsw-personeel. De uitgangspunten voor het sociale beleid worden bepaald door het Algemeen Bestuur van de GR, terwijl de verantwoordelijkheid voor het bedrijfseconomisch handelen in handen ligt van de directie en de Raad van Commissarissen van IW4 Beheer NV. De samenstelling van het Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur en de algemene vergadering van aandeelhouders is gelijk. In het zeskoppige bestuur zitten twee leden van het college van de gemeente Veenendaal, waaronder de voorzitter. Drie leden van de Raad van Commissarissen zijn benoemd op voordracht van de aan de Gemeenschappelijke Regeling deelnemende gemeenten, terwijl de overige twee leden zijn benoemd door de andere leden van de Raad van Commissarissen, waarvan één op voordracht van de OR. De directie en de Raad van Commissarissen van IW4 Beheer NV zijn verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en de uitvoering van het geformuleerde sociaal en economisch

beleid.⁴⁹ Het DB wordt ondersteund door de ambtelijk secretaris van de GR.

FINANCIEEL BELANG

De NV draagt zoveel mogelijk eigen risico's voor exploitatie binnen de grenzen van de ter beschikking gestelde gemeentelijke en rijksbudgetten en de kaders die de GR en de gemeenten hebben gesteld.⁵⁰ Dit komt doordat de Wsw-kosten door worden geschoven naar de NV. In de GR worden uitsluitend rentelasten, kosten van het ambtelijk secretariaat, controle en advieskosten betreffende de GR geboekt. De gemeente Veenendaal neemt via de GR voor ruim 70% deel in de NV.⁵¹ In de begroting van 2014 is een bijdrage van € 320.050,- vanuit de gemeente Veenendaal opgenomen van de totale bijdrage van de gemeenten van € 428.000,-. De verdeling komt tot stand conform de SISA 2012 (indicator A) geïndiceerde inwoners werkzaam bij IW4. Deze afspraak is uitgewerkt in de visienota 'IW4 toekomst in het vizier'. Deze visienota is vormgegeven door het toenmalig AB van de GR IW4 in de functie als stuurgroep modernisering IW4 met ondersteuning van juridisch en financieel deskundigen van Deloitte.⁵²

Per 1 januari 2015 zal de Participatiewet in werking treden. De Wsw-uitvoering verandert hiermee drastisch. Naast omzetvermindering door de economische crisis nemen rijkssubsidies af en is er geen sprake meer van nieuwe instroom doordat de doelgroep wordt beperkt tot mensen met een indicatie 'Beschut Werken'. Hierdoor wordt door IW4 een toenemend jaarlijks tekort vanaf 2015 verwacht. Door deze ontwikkelingen alsmede de herbezinning op rol, taak, verantwoordelijkheden van de GR in het kader van de nieuwe Participatiewet, maken dat in de Programmabegroting 2014 van de gemeente Veenendaal is aangegeven dat grote onzekerheid bestaat over het financiële eindresultaat van de GR IW4 in 2014. In de Kadernota 2014 is structureel € 700.000 gereserveerd voor de verwachte tekorten bij de uitvoering van de sociale werkvoorziening.

⁴⁹ Jaarrapport 2012 GR IW4.

⁵⁰ Begroting IW4 2014.

⁵¹ Rekenkameronderzoek IW4-bedrijven, sociale werkvoorziening 2007.

⁵² Begroting GR IW4 2014, p. 29.

Desalniettemin vormen deze ontwikkelingen een risico.⁵³ De raad heeft hierin een rol gespeeld door een beleidskader Participatiewet 2014-2015 vast te stellen, waarin kaders zijn vastgesteld die het college moet hanteren om de nieuwe situatie vorm te geven.⁵⁴

EVALUATIE

In 2007 heeft een rekenkameronderzoek van de gemeente Veenendaal plaatsgevonden naar de structuur van IW4. De conclusie was dat de structuur in essentie helder en eenduidig is en dat er voldoende mogelijkheden tot sturing zijn voor de raadsleden van de verschillende gemeenten. Wel werd geconcludeerd dat de GR nog onvoldoende gebruik maakt van de mogelijkheden tot sturing op de financiële kaders en op de sociaal-economische doelstellingen van IW4. In het rekenkameronderzoek werd de positie van de directeur in de GR en van de NV als opvallend bestempeld doordat deze in casu een dubbelrol vervulde. Ook in de communicatie vanuit IW4 richting gemeenten was nog veel verbetering mogelijk.

In de GR is geen evaluatiebepaling opgenomen. Er wordt door de gemeente wel periodiek gesproken met IW4 over de uitvoering van het Wsw-beleid en de re-integratietrajecten. De door de gemeenteraad vastgestelde beleidsdoelstellingen in het beleidsplan werk en inkomen zijn hierbij leidend en worden gebruikt om het werk van IW4 te monitoren.

STURING DOOR DE RAAD

De raad is sinds het rekenkameronderzoek van 2007 meer betrokken. Hierin speelt de nieuwe directeur van IW4 een grote rol doordat hij zich van deze actieve informatieplicht erg bewust is. Zo wordt de directeur van IW4 ook regelmatig uitgenodigd voor raadscommissies, geeft hij presentaties aan raadsleden omtrent de werkzaamheden van IW4 en wordt er uitvoeriger gebruik gemaakt van de toetsing op het sociaal economisch contract en de

⁵³ Programmabegroting 2014-2017 gemeente Veenendaal.

⁵⁴ Raadsvoorstel beleidskader Participatiewet 24 april 2014.

jaarovereenkomst. Daarnaast wordt de raad geïnformeerd door de GR en IW4 door middel van de jaarstukken. In de raad worden jaarverslag, jaarrekening en begroting ter kennisname voorgelegd. De raad kan daarnaast een zienswijze naar voren brengen bij het AB van de GR t.b.v. de ontwerpbegroting.⁵⁵ Het vastgestelde budget vanuit de gemeente, naast de rijkssubsidie, wordt vastgesteld door de raad.

Het door de raad vastgestelde beleidskader Werk, inkomen en participatie 2014 liggen ten grondslag aan het door IW4 uitgevoerde beleid op het gebied van sociale werkvoorziening en re-integratietrajecten. Dit jaarlijks vastgestelde beleidskader dient om inhoudelijk sturing te kunnen geven vanuit de raad aan IW4. De in de toekomst voorgestelde wijzigingen van de Participatiewet zijn eveneens in een beleidskader vastgesteld door de raad.⁵⁶ Hierin worden uitgangspunten beschreven op het gebied van doelen, ondersteuning vanuit de gemeente, lokale of regionale organisatie en de te maken beleidskeuzes op het gebied van re-integratie.

STURING COLLEGE EN AMBTENAREN

Twee wethouders, momenteel de wethouders Verloop en Hollander, zitten namens de gemeente Veenendaal in het bestuur (zowel AB als DB) van de GR. Er wordt regelmatig vergaderd door het bestuur. De voorzitter van het bestuur van de GR heeft daarnaast regelmatig contact met de algemeen directeur van de NV IW4. Sturing is aan de eigenaarskant mogelijk door gebruik te maken van de bevoegdheden van de algemene vergadering van aandeelhouders, het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. Daarnaast heeft de directeur van IW4 contact met de wethouders van de gemeenten om actuele onderwerpen te bespreken.

Aan de opdrachtgeverskant is het mogelijk om meer of minder taken door IW4 te laten uitvoeren. IW4 moet net als andere marktpartijen offereert om bepaalde diensten te mogen leveren bij de betrokken gemeenten. De Wsw-ambtenaar

⁵⁵ Raadsvoorstel jaarverslag, jaarrekening (2012) en begroting (2014) en besluitenlijst 27 juni 2013.

⁵⁶ Beleidskader Participatiewet 2014-2015.

van de gemeente Veenendaal is naast betrokkene aan de opdrachtgeverskant ook ambtelijk secretaris van de GR. Het college bereidt daarnaast binnen de gemeente de besluiten rondom re-integratie en Wsw-beleid voor om inhoudelijk te kunnen sturen en werkt deze uit in het Uitvoeringsplan.

BIJLAGE III: FOODVALLEY

HISTORIE

In december 2009 en januari 2010 hebben alle acht gemeenteraden (Barneveld, Ede, Nijkerk, Renswoude, Rhenen, Scherpenzeel, Wageningen en Veenendaal) die onderdeel uitmaken van de huidige Regio FoodValley ingestemd met het raadsvoorstel 'Kaders inhoud en vormgeving samenwerking Regio FoodValley/PositionPaper'. Deze kaderstelling is medio 2010 verbreed door een juridische vorm te kiezen voor de samenwerking en een voorstel te doen voor de instelling van een regiobestuur.⁵⁷ Daarnaast is voor de oprichting van de GR besloten om een regiocommissie in te stellen met daarin twee vertegenwoordigers van elke gemeenteraad.⁵⁸ Op 24 februari 2011 is na goedkeuring van de gemeenteraden de GR Regio FoodValley in werking getreden. De Regio FoodValley is hiermee een samenvoeging van de samenwerkingsverbanden WERV en Regio de Vallei.

De Regio is een aparte entiteit ten opzichte van de stichting FoodValley NL (voorheen stichting FoodValley). In september 2004 is de stichting FoodValley (nu FoodValley NL) opgericht vanuit het bedrijfsleven. De doelstelling van deze stichting is tweeledig: Ondersteuning van bedrijven bij het realiseren van innovaties in de agrifood-sector door matchmaking, bouwen van consortia en aanvragen van subsidies. Daarnaast het (inter)nationaal profileren van de regio als kennishart voor de agrifood-industrie met als bedoeling nieuwe bedrijvigheid te genereren.⁵⁹

GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING (COLLEGEREGELING)

Na een verkenning van de mogelijkheden voor de juridische vorm van de Regio FoodValley in het PositionPaper⁶⁰ is door de voorzitters van de eerder genoemde

⁵⁷ Brief regiobestuur FV aan colleges van B&W.

⁵⁸ Besluit instellen regiocommissie 7 dec 2010.

⁵⁹ <http://www.foodvalley.nl>.

⁶⁰ Position paper commissie Regio FoodValley 12 november 2009.

samenwerkingsverbanden WERV en Regio de Vallei een voorstel gedaan voor een lichte GR waarin geen bevoegdheden van de raad worden overgedragen waarmee het primaat van de raden wordt behouden. Het stellen van inhoudelijke en budgettaire kaders blijft de verantwoordelijkheid van de raden. Het Regiobestuur, bestaande uit collegeleden, is belast met de regie van de Strategische Agenda en de aansturing en uitvoering van de programma's en projecten.⁶¹ Er is sprake van een zogenoemde 'collegeregeling' die aangegaan is door de colleges van B&W met instemming van de raden.⁶²

BELEIDSDOEL

De GR noemt als belang van de samenwerking om van de Regio een Europese topregio te maken op het gebied van innovatie in de foodsector met versterking van de leefomgeving.⁶³ Dit is uitgewerkt in de Strategische Agenda van FoodValley. Uit de strategische agenda, opgesteld door het bestuur van de Regio⁶⁴ en goedgekeurd door de gemeenteraden⁶⁵ zijn elf hoofddoelen te destilleren die uiteindelijk uitmonden in meer dan 150 speerpunten:⁶⁶

- Faciliteren van bedrijven
- Stimuleren van relatie tussen bedrijven en onderwijs
- Lobby voor toegangspoorten regio (weg, spoor en water)
- Regionale afstemming van woningbouwprogramma's
- Promotiecampagne voor zakelijk toerisme
- Vernieuwing van de landbouwsector
- Kwaliteit van de leefomgeving
- Beter benutten van afval, biobased economy

⁶¹ Brief regiobestuur FoodValley 02-11-2010.

⁶² Raadsvoorstel oprichting intergemeentelijke samenwerking "Regio FoodValley" 15 december 2010.

⁶³ GR Regio FoodValley 2011, art. 3.

⁶⁴ Art. 4, GR Regio FoodValley.

⁶⁵ Preambule GR Regio FoodValley.

⁶⁶ Strategische agenda FoodValley 2011-2015.

- Regionale aanpak voor jeugdzorg
- Delen van faciliteiten voor sport, inzet van voeding en sport
- Ontwikkeling van een regionale structuurvisie

De strategische agenda is in maart 2011 uitgemond in een uitvoeringsprogramma waarin elk hoofddoel is belicht met voorbeelden en een begroting. In het financiële overzicht uit het uitvoeringsprogramma is het totale programma geraamd op €158.447.920,-.

Twee jaar geleden is de zogenaamde ‘focusdiscussie’ gestart in de betrokken gemeenten. In deze discussie ging het over de vraag of de focus van de regio niet versmald zou moeten worden. Aanleiding hiervoor waren de ontstane bestuurlijke drukte en het feit dat onvoldoende gefocust werd op de primaire doelstelling van de regio door de vele speerpunten. Het Regiobestuur heeft uiteindelijk tot een dergelijke versmalling besloten waarna dit in twee tranches is uitgevoerd. Dit wordt geëffectueerd door van acht beleidsterreinen (waarin de elf hoofddoelen ondergebracht waren) bij de start van de samenwerking, via vier beleidsterreinen na afronding van de 1e tranche focusoperatie in 2013 naar de twee meest wezenlijke taakvelden in 2014 te gaan. Economie & Werkgelegenheid en ‘Ruimtelijke ontwikkeling, Wonen & Mobiliteit’ blijven dan over in een zogenaamde ‘FoodValley light’-constructie. De Strategische Agenda en het daaraan gekoppelde Uitvoeringsprogramma van de ‘Regio FoodValley oude stijl’ worden nu aangepast om het passend te maken in de hernieuwde focus.⁶⁷

ORGANISATIE

Het bestuur van de regio bestaat uit een algemeen bestuur, dagelijks bestuur en de voorzitter.⁶⁸ Het algemeen bestuur bestaat uit negen leden, bestaande uit acht personen uit de colleges van de gemeenten plus een extra lid uit het college van de voorzitter.⁶⁹ Het dagelijks bestuur komt in dezelfde samenstelling bijeen.⁷⁰ De

⁶⁷ Programmabegroting 2014-2017.

⁶⁸ Art.6 GR Regio FoodValley.

⁶⁹ Hoofdstuk 2 paragraaf 1 GR Regio FoodValley.

⁷⁰ Hoofdstuk 2 paragraaf 2 GR Regio FoodValley.

voorzitter wordt door en uit het AB aangewezen, maar is altijd de burgemeester van Ede.⁷¹ Per beleidsterrein is er een portefeuilleoverleg ingericht waarin collegeleden van de aangesloten gemeenten deelnemen. Na de focusdiscussie zijn er van de acht portefeuilleoverleggen nog twee actief in de regio FoodValley.

Vanuit de raden in de aangesloten gemeenten zitten twee raadsleden in de zogenaamde regiocommissie. Deze commissie heeft geen formele bevoegdheden in de GR, maar dient als brugfunctie tussen het regiobestuur en de raden. Taken van de regiocommissie zijn het bevorderen van de betrokkenheid van de raden, het bevorderen van de totstandkoming van de gemeentelijke besluitvormingstrajecten, het activeren van de verantwoordingsplicht van bestuurders in de raden en het activeren van bestuurders om informatie te verstrekken aan de raden.⁷² De voorzitter wordt door Veenendaal geleverd. De regiocommissie heeft viermaal per jaar een vergadering.⁷³ Daarnaast kent de regio een bureau (7 fte) dat ondersteuning levert bij de projecten van de regio. De financiële bijdrage vanuit de gemeenten is voor deze ondersteuning gereserveerd.⁷⁴

FINANCIEEL BELANG

Bij de start van de regio hebben de raden van de regiogemeenten de algemene bijdrage voor 2011 vastgesteld op € 1,70 per inwoner. In de jaren 2012 en 2013 is deze bijdrage aan de hand van de Consumentenprijsindex verhoogd naar € 1,78. Voor 2014 is deze bijdrage niet verhoogd en op € 1,78 per inwoner gebleven.⁷⁵ De totale bijdrage in 2014 voor Veenendaal bedraagt € 111.900,- van de totale bijdrage van € 598.000,- die uit de gemeenten aan de regio wordt afgedragen.⁷⁶ Naast de jaarlijkse afdracht investeert de gemeente projectgewijs in de regio. Voor 2013 ging het hier volgens de gemeente om een bedrag van € 102.000,- en in 2014 om € 327.000,-.

⁷¹ Art. 19 GR Regio FoodValley.

⁷² Besluit instellen regiocommissie 7 december 2010.

⁷³ Vergaderschema regiocommissie.

⁷⁴ <http://www.regiofoodvalley.nl/organisatie/>.

⁷⁵ Concept begroting GR Regio FoodValley 2014.

⁷⁶ Begroting Regio FoodValley 2014.

De raad heeft in de Programmabegroting 2014 - 2017 besloten om de bijdrage aan de regio FoodValley per 2015 te verminderen in verband met het afnemende takenpakket. Verder overleg met de zeven overige gemeenten is nodig om tot afstemming hierover te komen. Dit teneinde de afdracht van de verschillende gemeenten op een lijn te houden.

EVALUATIE

Zoals hiervoor is aangegeven is recent een focusdiscussie gevoerd, die gezien kan worden als een evaluatie van de samenwerking in FoodValley. In de GR is de verplichting tot periodieke evaluatie neergelegd. Het algemene functioneren en de werkwijze van de Regio FoodValley wordt iedere vier jaar geëvalueerd.⁷⁷

STURING DOOR DE RAAD

De raad heeft kaderstellende, budgettaire en controlerende bevoegdheden in de collegeregeling.⁷⁸ De raad stelt kaders door eens in de vier jaar de strategische agenda vast te stellen. Daarnaast heeft de raad het budgetrecht en kan de raad op basis daarvan een zienswijze indienen op de ontwerpbegroting van de regio FoodValley en stelt hij de bijdrage van de gemeente vast in de gemeentelijke begroting. Als een project een niet-begrote uitgave betreft, dient de raad aan dat project afzonderlijk goedkeuring te verlenen.

In het kader van zijn controlerende rol, wordt aan de raad jaarlijks de jaarrekening van de GR toegestuurd. In de gemeentelijke jaarstukken wordt eveneens verantwoording afgelegd. De regiocommissie zou eveneens een rol kunnen vervullen bij de sturing door de raad. Twee raadsleden nemen zitting in deze commissie die periodiek met het regiobestuur om tafel zit om als klankbord te fungeren. Veenendaal levert op dit moment van de regiocommissie de voorzitter. Het accent van deze regiocommissie ligt op informatie en coördinatie. De terugkoppeling van deze bijeenkomsten wordt in de raadsvergadering verzorgd door de afgevaardigden van de gemeente in de commissie. De raad kan aan de persoon van zijn gemeente die in het regiobestuur plaatsneemt een opdracht meegeven en instructies geven aan de collegeleden die de gemeente in de portefeuilleoverleggen

⁷⁷ GR Regio FoodValley 2011, p. 17.

⁷⁸ Preambule GR Regio FoodValley.

vertegenwoordigen. Daarnaast is ingevolge de verantwoordings- en informatieplicht in artikel 27 van de GR Regio FoodValley het algemeen bestuur van de regio belast met het verstrekken van de gevraagde inlichtingen aan de raad.

STURING COLLEGE EN AMBTENAREN

Door zitting te nemen in het regiobestuur is de burgemeester van Veenendaal betrokken bij de dagelijkse gang van zaken van de regio FoodValley. Uit hoofde van het zijn van lid van het algemeen bestuur heeft hij de bevoegdheid om regelingen vast te stellen, de begroting en jaarrekening vast te stellen en binnen het mandaat van de raden te handelen omtrent de uitvoering van de strategische agenda. De overige collegeleden van Veenendaal nemen zitting in de voor hen relevante portefeuilleoverleggen om projectgewijs een afweging te maken of de gemeente deelneemt. Daarbij geldt dat de gemeente er voor kan kiezen om een project voor te stellen binnen de regio om daarna de leiding van het project op zich te nemen met ondersteuning van de gemeentelijke ambtelijke capaciteit, zoals Veenendaal heeft gedaan met het project WoonBewust. Op het gebied van informatie kunnen collegeleden het aangewezen lid uit het regiobestuur om inlichtingen vragen. Om optimale afstemming tussen de verschillende gemeenten te waarborgen zijn bij elk beleidsterrein de betrokken ambtenaren in intergemeentelijke overleggen vertegenwoordigd.

BIJLAGE IV: ODRU

HISTORIE

De gemeente Veenendaal was sinds 1 januari 2009 aangesloten bij de milieudienst Zuid-Oost Utrecht. Vervolgens werden landelijke kwaliteitseisen opgesteld voor het omgevingsrecht en spraken het Rijk, IPO en VNG in juli 2009 de wens uit om Regionale Uitvoeringsdiensten te vormen.

Sinds 1 juli 2012 is de Omgevingsdienst regio Utrecht (hierna: ODRU) actief. ODRU is ontstaan uit een fusie tussen de Milieudienst Noord-West Utrecht en de Milieudienst Zuidoost-Utrecht. Deze twee milieudiensten waren na overleg met de andere milieudiensten in de provincie Utrecht bereid voorop te lopen om de romp te vormen van de nieuw te vormen provinciebrede omgevingsdienst. Naast de ODRU, waarin 14 gemeenten deelnemen, hebben de provincie en de andere gemeenten de RUD 2.0 gevormd. De ODRU en de RUD 2.0 zullen op termijn samen de provinciebrede omgevingsdienst vormen.

Zowel de Jaarrekening 2012 als de Jaarrekening 2013 laten een fors tekort zien. Door deze financiële tegenvallers was de ODRU gedwongen om het traject om te komen tot een provinciebrede omgevingsdienst, kortweg het RUD-traject, waar de ODRU belangrijke trekker van was 'on hold' te zetten en heeft de ODRU zich in 2013 moeten focussen op het op orde brengen van de ODRU.

In augustus 2013 heeft een werkgroep van ambtenaren een analyse van de situatie bij de ODRU gemaakt en een aantal aanbevelingen gedaan. In oktober 2013 is de vorige directeur door het bestuur weggestuurd, waarna een interim-directeur is aangesteld.

GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING

De ODRU is een openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De gemeenten die betrokken zijn in de gemeenschappelijke regeling zijn: Bunnik, de Bilt, Montfoort, Oudewater, Renswoude, Rhenen, De Ronde Venen, Stichtse Vecht, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Vianen, Woerden, Wijk bij

Duurstede en Zeist.⁷⁹ Deze vorm is gekozen ter voorbereiding op de wettelijke verplichting om de omgevingsdienst in een gemeenschappelijke regeling vorm te geven. Ter uitvoering van de GR is per gemeente een dienstverleningsovereenkomst opgesteld en is er voor de uitvoering van de taken een separaat besluit genomen wat betreft het mandaat van de gemeente aan de ODRU.⁸⁰

BELEIDSDOEL

De ODRU verricht adviserende en uitvoerende taken voor de (aangesloten) gemeenten, o.a. op het gebied van vergunningverlening, toezicht, handhaving, duurzame stedelijke ontwikkeling, bodem en water, archeologie, monumenten, bouwen, ecologie, geluid, licht en lucht, duurzaamheid, externe veiligheid, klimaat, energie en ruimtelijke ontwikkeling.⁸¹ Voor een groot deel bestaat dit uit de taken die wettelijk moeten worden uitgevoerd door een dergelijke uitvoeringsdienst. Voor de overige taken kunnen gemeenten aanvullende afspraken met de ODRU maken. De gemeenten zijn vrij voor deze aanvullende taken de ODRU of een andere organisatie in te schakelen.

Doel van de ODRU is het behartigen van de belangen van de gemeenten op het gebied van de omgeving. De ODRU draagt zorg voor een organisatie ter behartiging van deze belangen en van de ter uitvoering daarvan opgedragen en overeengekomen taken. In de programmabegroting noemt de gemeente dat bij de ODRU veel kennis is gebundeld. De gemeente verwacht dat de ODRU goede kwaliteit levert voor een gunstige prijs. Monitoring van beleidsdoelen, die vooral zien op het aantal manuren waarin de taken worden uitgevoerd en de frequentie van, vindt plaats via kengetallen en rapportages vanuit ODRU over het aantal gewerkte uren per taak.

ORGANISATIE

De omgevingsdienst zetelt in Zeist en fungeert als werkgever voor het personeel van de Omgevingsdienst. Momenteel zijn er 139 fte bij de ODRU werkzaam. Er wordt nu

⁷⁹ Preambule GR ODRU.

⁸⁰ Art. 19 GR ODRU.

⁸¹ Jaarrekening ODRU 2012.

gereorganiseerd waarna 116 fte overblijven. Het bestuur van de GR bestaat uit een algemeen bestuur, dagelijks bestuur, voorzitter en secretaris. Alle aangesloten colleges vaardigen in het AB een lid af, de voorzittergemeente vaardigt nog een extra persoon af. Het is ook mogelijk dat colleges van verschillende gemeenten zich door een en dezelfde persoon laten vertegenwoordigen. Het AB vergadert minstens eenmaal per kwartaal. Besluiten moeten met volstreekte meerderheid worden genomen waarbij minstens de helft van de leden van het AB aanwezig is. Het dagelijks bestuur bestaat uit een voorzitter en daarnaast ten minste twee en ten hoogste vier leden. De leden worden door en uit het algemeen bestuur aangewezen. De voorzitter van het DB en van het AB is dezelfde persoon. De secretaris is aanwezig bij beide vergaderingen, en in principe de directeur van de Omgevingsdienst of een plaatsvervanger door hem aangewezen.⁸² De afgevaardigde van de gemeente Veenendaal zit zowel in het AB als het DB.

FINANCIEEL BELANG

Veenendaal betaalt een uurtarief aan de omgevingsdienst. Het uurtarief voor 2014 is € 81,50 waardoor in 2014 een bedrag begroot is met betrekking tot contracturen van in totaal €312.227,-. Daarnaast neemt de gemeente tijdelijke uren af, voor taken die jaarlijks wisselen. In 2014 is dit aantal begroot op 1695 uur met een kostenplaatje van € 138.358,-. De totale kosten van de gemeente Veenendaal bedragen voor 2014 begroot € 450.585,-.⁸³ Door de overdracht van wettelijk verplichte taken aan de ODRU zal het aantal tijdelijke uren afnemen en omgezet worden in contracturen.

Zowel in 2012 als 2013 had ODRU te maken met een fors tekort. In 2012 heeft de ODRU een tekort gehad op de jaarrekening van € 705.013,-. Voor de gemeente zorgde dit voor een noodzakelijke bijdrage door de eigenaarsrol van Veenendaal van € 33.469,89 (4,75%). Genoemde oorzaken voor het tekort zijn:

- Fusie van de Milieudiensten ZOU en NWU leidde tot verlies productiviteit
- Fusie van de Milieudiensten ZOU en NWU leidde tot problemen en hoge kosten ICT

⁸² GR ODRU.

- Bij de vorming van de ODRU is meteen de RUD-vorming ingezet wat tot hoge kosten heeft geleid die ten laste zijn gekomen van ODRU.⁸⁴
- Aan ODRU is een te hoge acquisitiedoelstelling opgelegd: uitbreiding omzet door een bredere advisering aan de gemeenten.

EVALUATIE

Naar aanleiding van de tekorten bij ODRU is de samenwerking binnen de ODRU door een ambtelijke adviesgroep geëvalueerd in het rapport 'Problemen van de ODRU in beeld gebracht'.⁸⁵ Na een consultatie van de organisaties en aangesloten gemeenten is er een actieprogramma geschreven 'ODRU op Orde' met 14 actiepunten en een actieplan om deze punten te verwezenlijken. De actiepunten variëren van het creëren van meer financiële zekerheid, verbeteren van het management, communicatie, governance, huisvesting tot een algehele reorganisatie.⁸⁶ In januari 2014 is er een auditcommissie ingesteld die de verdere ontwikkeling van de ODRU moet monitoren. De vijf taken van de commissie zijn:⁸⁷

1. Financiële informatievoorziening
2. Functioneren van het interne controle systeem
3. Monitoren voortgang 'programma ODRU op orde'
4. Uitwerken rol auditcommissie
5. Afstemmen externe accountant

In de tekst van de GR is overigens geen periodiek evaluatiemoment opgenomen. In de dvo is bepaald dat deze in het derde jaar na afsluiting wordt geëvalueerd. Het op basis van de dvo opgestelde uitvoeringsprogramma dient eveneens periodiek geëvalueerd te worden.

⁸³ Raadsvoorstel begroting 2014.

⁸⁴ Raadsvoorstel en besluit jaarrekening 2012 28 november 2013.

⁸⁵ Problemen van de ODRU in beeld gebracht.

⁸⁶ Programma ODRU op Orde.

⁸⁷ Brief 16 januari 2014 Auditcommissie ODRU.

STURING DOOR DE RAAD

Toetreding tot de ODRU was alleen met toestemming van de raad mogelijk. De inhoud van de regeling kan dan ook alleen met instemming van de raad worden gewijzigd. Ieder lid van het algemeen bestuur is aan de raad van de eigen gemeente verplicht om alle door de betrokken raad gewenste inlichtingen te verstrekken. Daarnaast is de persoon uit het AB verantwoording schuldig over het door hem gevoerde beleid. De raad moet gehoord worden als er een verandering van financiële bijdragen nodig is en wordt hij in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven over een eventueel nadelig saldo na een exploitatiejaar. Ook de ontwerpbegroting wordt naar de raad gestuurd en kan door middel van een zienswijze becommentarieerd worden. Het dagelijks bestuur bundelt deze zienswijzen en stuurt ze mee naar het algemeen bestuur.⁸⁸ Als opdrachtgever stelt de raad het budget vast voor de uit te voeren taken van ODRU en het bijbehorende uurtarief.

STURING COLLEGE EN AMBTENAREN

Het afgevaardigde lid van het college heeft zitting en daarmee een stem in het AB en het DB. Er mogen adviseurs bij die vergaderingen aanwezig zijn. Na de gebleken financiële tekorten heeft het bestuur de directeur van de ODRU weggestuurd.

Tussen de gemeente en de ODRU is er een dienstverleningsovereenkomst opgesteld die verder uitgewerkt is in een uitvoeringsprogramma. Dit jaarlijks opgestelde programma wordt per kwartaal in samenspraak geëvalueerd en eventueel herzien op nieuwe ontwikkelingen. In de dienstverleningsovereenkomst is een minimaal aantal uren afgesproken dat de gemeente afneemt bij de ODRU. Daarnaast worden er afspraken gemaakt over de in die uren uit te voeren taken en de kwaliteit waaraan die uitvoering moet voldoen.

Op ambtelijk niveau is er periodiek een regievoerdersoverleg. Dit overleg vond voorheen plaats na de vergadering van het DB, maar voordat de stukken naar het AB gingen. Om het overleg een prominentere rol te geven, vindt het nu plaats voor het DB. Het regievoerdersoverleg wordt zo eerder bij de besluitvorming betrokken.

⁸⁸ GR ODRU.

BIJLAGE V: INTERVIEWS

Naam	Functie
Frans de Bruijn	Aanspreekpunt gemeenten ACV
Ineke Burger	Inhoudelijk betrokken ambtenaar ODRU
Gert van Dijk	Inhoudelijk betrokken ambtenaar ACV
Inez van Dijk	Juridisch specialist
Martin Gravelotte	Directeur ODRU
René van Holsteijn	Directeur IW4
Anita Holstra	Inhoudelijk betrokken ambtenaar ACV
Franske van Hooijdonk	Griffier
Johan Janssen	Directeur Regiobureau FoodValley
Astrid van der Klift	Gemeentesecretaris
Wouter Koenderman	Directeur ACV
Wouter Kolff	Burgemeester
Martijn Merks	Manager accountmanagement ODRU
Johan Mulder	Strategisch adviseur regionale samenwerking
René Oostenenk	Inhoudelijk betrokken ambtenaar IW4
Henk van Soest	Wethouder
Marco Verloop	Wethouder
Ton Westerhof	Strategisch adviseur regionale samenwerking

BIJLAGE VI: GROEPSGESPREK RAADSLEDEN

Naam	Functie
Dylan Lichtenberg	Raadslid VVD
Kees Oskam	Raadslid GroenLinks
Jan Snoei	Commissielid SGP
Cees van der Vloet	Raadslid Lokaal Veenendaal

BIJLAGE VII: NORMENKADER

NORMENKADER	
<p><u>Sturing:</u> richting geven aan relatie en vooraf maken en vastleggen van outputafspraken.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er zijn duidelijke afspraken over mogelijkheden voor sturing. ▪ Er zijn (financiële en meetbare kwalitatieve) afspraken gemaakt over de te leveren prestaties. ▪ De gemeente heeft mogelijkheden om sturing te geven aan de verbonden partij, bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> - Kaders stellen; - Directe aanwijzingen kunnen doen; - Bestuurders kunnen benoemen/ontslaan.
<p><u>Beheersing:</u> inzicht in doelrealisatie en afspraken maken over maatregelen en procedures.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er zijn duidelijke afspraken over het rapporteren over de uitvoering. ▪ De gemeente heeft voldoende mogelijkheden om in te grijpen. ▪ Er is sprake van een adequaat risicomanagement (methode). ▪ De gemeente heeft voldoende kennis en expertise om problemen bij de verbonden partij tijdig te onderkennen.
<p><u>Verantwoording:</u> informatie over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er zijn duidelijke afspraken over het afleggen van verantwoording door de verbonden partij. ▪ Het is duidelijk waarover en hoe informatie moet worden geleverd. ▪ De informatie is relevant (bevat geen overbodige informatie). ▪ De informatie is toegankelijk en begrijpelijk voor niet-ingewijden. ▪ De informatie is informatief (geeft inzicht in de achtergrond). ▪ De gemeente heeft voldoende zicht op effectiviteit en efficiëntie.
<p><u>Toezicht:</u> waarborgen continuïteit relatie, toetsing kwaliteit, inhoudelijke en financiële risico's.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er zijn duidelijke afspraken over het uitoefenen van toezicht op de verbonden partij. ▪ De toezichthouders beschikken over de juiste informatie om te kunnen controleren. ▪ De toezichthouders beschikken over mogelijkheden om te corrigeren.

BIJLAGE VIII: BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN
B&W



Strategie en Control

Datum 21 oktober 2014
Oms kenmerk 2014\
BSN
Bijlage(n)
Behandeld door P.W. Bannink
Doorkiesnummer (0318) 538 792
Uw brief van 16 september 2014
Uw kenmerk
Onderwerp Bestuurlijke reactie
Rekenkamerrapport
samenwerkingsverbanden

Rekenkamercommissie Veenendaal
Postbus 1100
3900 BC Veenendaal

Geachte commissie,

Op 16 september jl. hebt u ons het Rekenkamerrapport samenwerkingsverbanden toegezonden. Het onderzoek is afgerond en u stelt ons in de gelegenheid inhoudelijk te reageren op het rapport. Wij bedanken u voor de mogelijkheid van hoor en wederhoor en zijn u erkentelijk voor de aanbevelingen – die weliswaar zijn gericht aan de raad – zoals in het rapport opgenomen.

Onze reactie op uw conclusies

Uw commissie constateert dat er een visie ten aanzien van samenwerking is, maar dat er geen concrete handvatten zijn.

Hierover merken wij op dat in paragraaf 3.1 van het raadsprogramma het volgende staat: *"Met onze gemêleerde bevolking en ons dynamisch bedrijfsleven willen we invulling geven aan het behoud en de ontwikkeling van onze strategische positie in het midden van het land."* Dit betekent dat wij, 10 jaar na het vaststellen van de Strategische Visie Veenendaal 2025, overwegen te gaan kijken of de doelstellingen van de Visie onverkort kunnen worden gevolgd.

Op pagina 40 van uw rapport wijst u, refererend aan de Strategische Visie Veenendaal 2025, op de sterke rol die Veenendaal vervult in de WERV. Wij missen hierbij wel de kanttekening dat de WERV niet meer bestaat en dat Veenendaal sinds enige jaren participeert in de Regio FoodValley.

Uw conclusie ten aanzien van informatievoorziening is dat raadsleden weliswaar gebreken ervaren, maar dat de informatievoorziening wel grotendeels adequaat is. U signaleert wel dat de terugkoppeling over de evaluaties van de samenwerking in verbonden partijen onvoldoende is en in de jaarrekening weinig inzicht wordt gegeven of de doelstellingen van verbonden partijen worden gehaald. Uw signaal verdient naar onze mening aandacht en zal ook worden betrokken bij het opstellen van de komende jaarrekening. Wij menen wel dat wat door u wordt voorgesteld te bureaucratisch ingestoken is en niet past bij de ontwikkeling binnen de gemeente Veenendaal om meer met de uitvoering bezig te zijn.

U concludeert dat de sturing en controle op verbonden partijen vooral plaatsvindt door het college en onvoldoende door de raad. Raadsleden hebben volgens uw commissie ook niet altijd voldoende zicht op sturingsmogelijkheden en de verdeling van bevoegdheden.

Wij onderkennen dat de griffie ten aanzien hiervan een adviserende en ondersteunende functie heeft, maar dat neemt niet weg dat wij de raad op dit punt waar mogelijk nader kunnen faciliteren door hier aandacht te besteden in raadsvoorstellen. Zo denken wij aan het opnemen van meer expliciete opmerkingen over sturing en bevoegdheden.

Wij attenderen u ook op paragraaf 3.2 van het raadsprogramma dat de volgende passage kent: "Sturing op en informatie-uitwisseling met de samenwerkingsverbanden waar we als gemeente aan deelnemen, is belangrijk. Deze punten worden kritisch gezien en zo nodig verbeterd. Een goede invulling van de rol van de gemeenteraad en van het college is daarbij het uitgangspunt."

Onze reactie op uw aanbevelingen

Wij realiseren ons dat uw aanbevelingen zijn gericht aan het adres van de raad, maar wij maken daar toch enkele opmerkingen bij.

In de eerste plaats vinden wij het van belang te vermelden dat een samenwerkingsverband in onze ogen op zich geen doel is, maar altijd een middel. De raad zou naar onze mening op doelen moeten sturen en ons college dient daarover verantwoording af te leggen. Daarin is ook de hoofdreden gelegen om de aanbevelingen slechts gedeeltelijk positief te waarderen.

Zo kan naar ons idee een opiniërende raadsvergadering (over de uitgangspunten van een beleidskader verbonden partijen, de informatievoorziening en de evaluatie van de samenwerking in verbonden partijen) een positieve uitwerking hebben voor de samenwerkingsrelatie college – raad.

Wij zijn het niet eens met uw aanbeveling een beleidskader verbonden partijen vast te stellen.

In de begrotingsparagraaf 'Verbonden partijen' wordt naar onze mening namelijk al rekening gehouden met het bepaalde in art. 15 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Een beleidskader is onze ogen niet nodig als het gaat om het vroegtijdig betrekken van de raad; dat laatste heeft onze voortdurende aandacht.

Wanneer u de raad aanbeveelt met ons college afspraken te maken (over de gewenste frequentie en wijze van informatievoorziening over de regionale samenwerking en verbonden partijen en deze afspraken vast te leggen in het beleidskader) beoordelen wij dat positief voor zover dat gaat om bedoelde afspraken. Ook hier geldt dat wij geen voorstander zijn van een beleidskader.

De afspraken kunnen er voor zorgen dat de betrokkenheid van de raad bij samenwerkingsverbanden wordt vergroot. Het onderwerp 'Terugkoppeling gemeenschappelijke regelingen' vormt overigens al geruime tijd een standaardagendapunt voor de vergaderingen van de raadscommissie.

Ten slotte beveelt u de raad aan het college te vragen om jaarlijks bij de begroting en jaarrekening de samenwerkingsrelaties te evalueren. Wij wijzen u er op dat in de paragraaf 'Verbonden partijen' in de begroting en jaarstukken aan de meeste eisen van het BBV wordt voldaan. Het voert naar ons oordeel wel ver om daar de gevraagde jaarlijkse evaluatie aan te koppelen. Dit legt bovendien een groot beslag op de ambtelijke capaciteit.

U geeft in het rapport aan dat het niet ter discussie staat, dat zich knelpunten voordoen bij gemeenschappelijke regelingen en dat er om die reden een voorstel bij de Eerste Kamer ligt tot wijziging van de wet. In dit verband wijzen wij u er op dat de Wet gemeenschappelijke regelingen inmiddels bij Wet van 9 juli 2014 is gewijzigd¹.

Wij vertrouwen er op u met het bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Veenendaal,

b/a

mevrouw drs. A.P.W. van de Klift
secretaris

P.v.d. Veer
loco-secretaris

de heer mr. A.W. Kolff
burgemeester

¹ Wet van 9 juli 2014 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen, Stb. 2014, 306.