

Vervolgonderzoek verbonden partijen van de gemeente Ede

Rekenkamercommissie Ede



Vervolgonderzoek verbonden partijen van de gemeente Ede

Inhoudsopgave

1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding en achtergrond	9
1.2 Doel onderzoek en centrale onderzoeksvragen	9
1.3 Onderzoeksverantwoording	10
1.4 Leeswijzer	11
2. Samenvatting van de bevindingen	13
2.1 Toepasselijkheid normenkader uit 2008	13
2.2 Stand van zaken relaties verbonden partijen	14
2.3 Actualiteit en praktische uitvoerbaarheid aanbevelingen uit 2008	15
2.4 Doorwerking aanbevelingen uit 2008	15
3. Conclusies en aanbevelingen	19
4. Reactie college	23
5. Nawoord rekenkamercommissie	24
Bijlagen met bevindingen	25
Bijlage A: Actuele toepasselijkheid normenkader	27
Bijlage B: Actualiteit, uitvoerbaarheid en uitvoering aanbevelingen	29
Bijlage C: Beschrijving van de casussen	32
Overige Bijlagen	39
Bijlage I: Overzicht van geraadpleegde documenten	40
Bijlage II: Overzicht van personen waarmee de commissie heeft gesproken	44

Bestuurlijke samenvatting

Rekenkamercommissie Ede



1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Het thema verbonden partijen had en heeft bij rekenkamer(commissie)s al geruime tijd volop de aandacht. De rol van de gemeente als uitvoerder van gemeentelijke taken verandert steeds meer en vaker naar die van regisseur. Daarom is sturing op afstand een belangrijk onderwerp. Dit belang wordt verder versterkt door de komende decentralisaties in het sociale domein en de beleidsmatige, financiële en organisatorische consequenties hiervan. In de media wordt regelmatig gewezen op (het gebrek aan) controle van gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen. Het geconstateerde ‘democratische gat’ leidt er onder meer toe dat in een nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) de positie van de gemeenteraden wordt verstevigd.

De rekenkamercommissie van de gemeente Ede heeft in 2008 met het rapport “Verbind en beheers” inzicht verschaft in de relevante aspecten rondom de samenwerking van de gemeente Ede met andere partijen. Naast de specifieke conclusies aangaande een viertal verbonden partijen geeft de rapportage een aantal algemene conclusies op het gebied van beleid en doelstellingen, financiële risico’s, sturing, beheersing, verantwoording en toezicht (governance).

De rekenkamercommissie acht het wenselijk om ook evaluatieonderzoek in haar onderzoeks-programma op te nemen, omdat:

- dit type onderzoek de gemeenteraad een extra handvat biedt waarmee hij kan controleren hoe het college uitvoering heeft gegeven aan aanbevelingen van de rekenkamercommissie.
- de rekenkamercommissie hier lering uit kan trekken voor wat betreft de beoogde resultaten.
- het bijdraagt aan de kwaliteit van rekenkameronderzoeken en de onderzoeksrapportages.

De actuele ontwikkelingen en het belang van evaluatieonderzoek vormen de aanleiding voor een vervolgonderzoek naar de verbonden partijen van de gemeente Ede.

1.2 Doel onderzoek en centrale onderzoeksvragen

Op basis van de hiervoor beschreven aanleiding is het doel van het vervolgonderzoek tweeledig, te weten:

- Het bieden van een aanvullend controle-instrument voor de gemeenteraad voor wat betreft de uitvoering van de conclusies en aanbevelingen van het oorspronkelijke onderzoek naar verbonden partijen.
- Het bieden van een leermoment voor de rekenkamercommissie voor wat betreft de beoogde resultaten, de kwaliteit van de rekenkameronderzoeken en de rapportages¹.

¹ In dit onderzoeksrapport wordt verder niet ingegaan op de leerpunten die dit onderzoek oplevert voor de rekenkamercommissie Ede.

Uit de aard van het onderzoek luidt de belangrijkste onderzoeksvraag als volgt: in hoeverre zijn de aanbevelingen uit de rapportage ‘Verbind en beheers’ opgevolgd c.q. geïmplementeerd? De aanbevelingen uit het onderzoeksrapport uit 2008 vormen het normenkader voor het vervolgonderzoek.

In aanvulling op de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende vijf deelvragen geformuleerd:

- Is het normenkader zoals dit tijdens het onderzoek “Verbind en Beheers” in 2008 is gehanteerd nog toepasselijk?
- Wat is de actuele stand van zaken in de relaties tussen de gemeente en de verbonden partijen?
- Wat is de actualiteit van de aanbevelingen uit 2008?
- Zijn deze aanbevelingen nog praktisch uitvoerbaar?
- In hoeverre zijn de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek uit 2008 uitgevoerd?

Bij het beantwoorden van deze laatste deelvraag is ook rekening gehouden met de antwoorden op de voorgaande vier deelvragen.

In dit vervolgonderzoek staan vier verbonden partijen van gemeente Ede centraal. Bij het kiezen van de casussen heeft de commissie de volgende criteria gehanteerd:

- Een spreiding over zowel de harde als zachte sectoren van gemeente Ede;
- Het politieke/maatschappelijke belang van de betreffende verbonden partij;
- Het financiële belang dat gemoeid is met de verbonden partij;
- Actuele ontwikkelingen en sturingsmogelijkheden voor de gemeente.

Dit heeft geresulteerd in de volgende casussen:

- De NV Afvalcombinatie de Vallei (afgekort de ACV);
- De gemeenschappelijke regeling, sociale werkvoorziening Permar
- De gemeenschappelijke regeling Regio FoodValley (afgekort als RFV), te beschouwen als de opvolger van WERV.
- De gemeenschappelijke regeling de Omgevingsdienst de Vallei (afgekort de OddV).

De gemeenschappelijke regelingen Permar en WERV stonden reeds als casus centraal in het onderzoek “Verbind en Beheers” uit 2008.

1.3 Onderzoeksverantwoording

De aanpak voor het onderzoek bestond in grote lijnen uit twee onderdelen. Op basis van de beschikbare documenten is een beeld gevormd van de ontwikkelingen op het gebied van verbonden partijen in het algemeen, specifiek voor de gemeente Ede en de gekozen casus. Belangrijke documenten die de commissie heeft geraadpleegd zijn:

- De Nota verbonden partijen, die de gemeenteraad in november 2009 heeft vastgesteld.
- Evaluatie bestuurlijke vertegenwoordiging bestaande verbonden partijen, in februari 2010 vastgesteld door de gemeenteraad.

Op basis van de beschikbare documenten zijn interviews gehouden in drie rondes:

- Met de ambtelijke contactpersonen voor de gekozen vier verbonden partijen.
- Met de bestuurlijke vertegenwoordigers voor de gekozen verbonden partijen.
- Met de concerncontroller, die volgens de aanbeveling in de evaluatie van 2010 zou moeten worden aangewezen als 'ambtelijk verantwoordelijk voor de verbonden partijen'. De concerncontroller heeft ook gefungeerd als ambtelijk contactpersoon voor dit vervolgonderzoek.

1.4 Leeswijzer

De rapportage Vervolgonderzoek verbonden partijen van de gemeente Ede bestaat uit een bestuurlijke samenvatting (onderdeel A.), bijlagen met bevindingen (onderdeel B) en overige bijlagen (onderdeel C.).

In de bestuurlijke samenvatting wordt ingegaan op:

- De aanleiding en achtergrond, het doel, de centrale onderzoeksvragen en deelvragen van het onderzoek en de onderzoeksverantwoording (hoofdstuk 1);
- Een samenvatting van de bevindingen (hoofdstuk 2);
- De conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 3);
- De reactie van het college en het nawoord van de commissie (respectievelijk hoofdstuk 4 en 5).

In de bijlagen met bevindingen komt - meer in detail - de beantwoording van de deelvragen aan bod.

De overige bijlagen bestaan uit een overzicht met geraadpleegde documenten (bijlage I) en een overzicht van personen waarmee de commissie in het kader van dit onderzoek heeft gesproken (bijlage II).

2. Samenvatting van de bevindingen

De bevindingen zijn - waar relevant - steeds weergegeven vanuit drie perspectieven, namelijk:

- Het gemeenteoverstijgend perspectief, waarbij veelal wordt verwezen naar landelijke ontwikkelingen.
- Een gemeentelijk perspectief.
- Het perspectief van de vier onderzochte casussen.

2.1 Toepasselijkheid normenkader uit 2008

Het normenkader van het rekenkameronderzoek “Verbind en beheers” uit 2008 bestond voornamelijk uit juridische kaders. Hieronder is kort aangegeven in hoeverre er sprake is van een wijziging van die kaders. Voor een uitgebreid antwoord op de vraag of het normenkader uit 2008 nog toepasselijk is wordt verwezen naar bijlage A.

Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Artikel 69 is bij een wijziging van de BBV per 1 juli 2013 komen te vervallen. De in het artikel opgenomen vereiste informatie in de lijst met verbonden partijen is toegevoegd aan artikel 15, 2^e lid.

Financiële beheersverordening gemeente Ede

De gemeenteraad van Ede heeft op 6 oktober 2011 een nieuwe financiële beheersverordening vastgesteld. Volgens artikel 18 van deze verordening is het college van B en W periodiek verplicht een nota Verbonden partijen op te stellen. In de programmabegroting en -rekening moet in de paragraaf Verbonden partijen worden gerapporteerd over de stand van zaken ten aanzien van de verbonden partijen.

Wet gemeenschappelijke regelingen

De Eerste Kamer is op 8 juli 2014 akkoord gegaan met de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Op 12 augustus jl. is de wijziging van de Wgr gepubliceerd in het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. In de Wet van 9 juli 2014 tot wijziging van de Wgr staat in artikel XII dat de wet in werking treedt bij een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Kortgezegd wordt in de nieuwe Wgr de positie van gemeenteraden rond het bestuur en beleid van de gemeenschappelijke regeling versterkt. Zo moet de voorlopige jaarrekening voortaan al op 15 april aan de raden van de deelnemende gemeenten worden aangeboden en wordt de termijn verlengd waarbinnen gemeenteraden een zienswijze op de begroting en de jaarrekening kunnen indienen. Verder krijgen gemeenten de mogelijkheid een lichte vorm van samenwerking aan te gaan door invoering van een bedrijfsvoeringorganisatie met rechtspersoonlijkheid maar zonder geled bestuur (d.w.z. algemeen en dagelijks bestuur). Deze samenwerkingsvorm is bijvoorbeeld geschikt voor het opleggen en invorderen van belastingen.

Gemeentewet

In artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet is bepaald dat het college slechts besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, verenigingen, vennootschappen vanuit de behartiging van het openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen. De wet is op dit punt niet gewijzigd.

Overige wet- en regelgeving

Ook het Burgerlijk Wetboek (oprichting B.V.'s, N.V.'s, stichtingen en verenigingen), de wet Financiering decentrale overheden (transacties in aandelen gericht op een publiek doel) en Europese aanbestedingsregels (relevant voor P.P.S.-constructies) zijn op de relevante punten niet gewijzigd.

Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het normenkader nog actueel is.

2.2. Stand van zaken relaties verbonden partijen

Hieronder zijn de verbonden partijen vermeld die tijdens het rekenkameronderzoek in 2008 onderwerp van onderzoek waren. Het betreft de volgende instellingen:

- GR De Vallei Direct;
- GR Hulpverlening Gelderland Midden;
- GR Permar Direct;
- GR Recreatieschap Veluwe;
- BV Kernhemmer Hout Direct;
- BV Zwembad De Peppel;
- NV Afvalcombinatie De Vallei Direct;
- NV Bank Nederlandse Gemeenten;
- PPS / Stichting Ede Centrum Direct;
- Stichting Parkeren Ede Centrum;
- Stichting Bedrijventerreinen Ede;
- Stichting Idee in Uitvoering;
- Regionaal Meld- en Coördinatiecentrum;
- Regionale Sociale Recherche;
- Convenant WERV;
- NV Technocentrum De Vallei.

De inventarisatie van de belangrijkste verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen van gemeente Ede uit juni 2013 geeft uitgebreide informatie over de relaties van de gemeente Ede met de volgende acht verbonden partijen:

- Afvalcentrale de Vallei (NV);
- Bank Nederlandse Gemeenten (NV);
- Omgevingsdienst de Vallei (GR);
- Parkeren Ede Centrum (stichting);
- Permar (GR);
- Regio de Vallei (GR);
- Regio Foodvalley (GR);
- Veiligheidsregio Gelderland Midden (GR).

Bij elke verbonden partij is ingegaan op de rechtsvorm, de status en het type relatie, de van toepassing zijnde regeling (statuten e.d. inclusief hyperlink), de soort relatie (bestuurlijk/financieel), de informatie- en verantwoordingsrelatie (formeel en in de praktijk), de risico's (bestuurlijk, financieel en beleidsmatig) en de betrokken adviseur.

Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat de gemeenschappelijke regeling de meest gebruikte rechtsvorm is. In de bestuurlijke relatie komt het regelmatig voor dat bestuurders in het algemeen bestuur, het dagelijkse bestuur of aandeelhoudersvergadering formeel een dubbele pet hebben. Vooral bij verbonden partijen met een duidelijke en substantiële opdrachtrelatie zoals bij de ACV en Permar kan dit knelpunten opleveren. Die worden wel gesignaleerd, maar er zijn nog geen aanpassingen voorgesteld. Het financiële belang van de gemeente is het grootst bij de ACV (DVO €10,8 mln.) en Permar (Wsw, doeluitkering €13 mln.). Ook qua informatie- en verantwoordingsrelatie zijn er verschillen. De meeste verbonden partijen leveren tijdig hun begroting en jaarrekening aan. De Bank Nederlandse Gemeenten brengt een jaarbericht uit, de stichting Parkeren Ede Centrum hoeft volgens de statuten geen jaarstukken aan te leveren.

Volgens de bepalingen in de gemeenschappelijke regeling Permar zijn de programmabegrotingen 2013 en 2014 van deze organisatie te laat bij de gemeente ingediend. Dit had te maken met de lopende reorganisatie bij Permar. Met de raad wordt overigens maandelijks informatie gedeeld en per kwartaal wordt er afzonderlijk gerapporteerd over de reorganisatie. De inventarisatie geeft geen informatie over de aanwezigheid van een goedkeurende accountantsverklaring. De financiële en beleidsmatige risico's zijn het grootst bij de ACV (omvang geldstroom, milieuaspecten) en Permar (omvang geldstroom en beleidsmatige veranderingen).

2.3 Actualiteit en praktische uitvoerbaarheid aanbevelingen uit 2008

In bijlage B. wordt uitgebreid ingegaan op de laatste drie deelvragen. Daarbij is zowel gekeken naar de actualiteit, de uitvoerbaarheid als de daadwerkelijke uitvoering van de aanbevelingen.

De beoordeling van de actualiteit en de uitvoerbaarheid kan kort zijn. In het algemeen zijn de aanbevelingen als uitvoerbaar te beoordelen. Dit geldt echter niet volledig voor de beoogde informatievoorziening en de aansluiting op de gemeentelijke planning- en controlcyclus, omdat de gemeente daarvoor afhankelijk is van derden. Gezien de aard van de aanbevelingen kunnen ze in het algemeen ook als actueel worden beoordeeld. Een aantal aanbevelingen is inmiddels geïmplementeerd. Zo bevat de Nota verbonden partijen een afwegings- en een besliskader voor het aangaan van een nieuwe samenwerkingsrelatie.

2.4 Doorwerking aanbevelingen uit 2008

Nadat de rekenkamercommissie in 2008 het rapport "Verbind en beheers" heeft uitgebracht en de gemeenteraad de conclusies en aanbevelingen van het rapport heeft vastgesteld en overgenomen stelt de raad in november 2009 de Nota verbonden partijen vast. Deze nota vloeide rechtstreeks voort uit dit rekenkameronderzoek. In februari 2010 heeft een 'Evaluatie bestuurlijke vertegenwoordiging bestaande verbonden partijen' plaatsgevonden.

De beide beleidsdocumenten hebben in algemene zin doorwerking gegeven aan het thema verbonden partijen zoals dat is onderzocht door de rekenkamercommissie. Uit de documenten en de gesprekken kan wel worden geconstateerd dat bij keuzevraagstukken rondom (het aangaan van) verbonden partijen het afwegingskader in de Nota verbonden partijen niet leidend is (geweest) bij besluitvorming daarover. Wanneer de gemeente een samenwerkingsrelatie aangaat, lijkt het situationele aspect zwaar te wegen en kiest de gemeente voor maatwerk. Een min of meer lineaire benadering - zoals het afwegingskader in de Nota verbonden partijen - lijkt daarvoor een minder geëigende methodiek.

Uit de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken kan geconcludeerd worden dat er de afgelopen jaren geen integrale evaluatie van het instrument verbonden partijen heeft plaatsgevonden. Bij veranderende omstandigheden wordt per individuele verbonden partij wel gekeken naar de aard en de omvang van de samenwerkingsrelatie (Permar, Food Valley). Daarnaast wordt binnen de gemeente op concernniveau de verbonden partijen gevolgd vanuit het risicomanagement.

Er is nog geen SMART format ontwikkelt voor eenduidige sturings- en verantwoordingsinformatie. Begrotingen en jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen moeten wel voldoen aan de BBV-richtlijnen, maar de tussentijdse informatie is sterk individueel en situationeel bepaald. De standaardinformatie over de betrokken verbonden partij wordt bepaald door de wettelijke grondslag van de samenwerkingsrelatie.

Er is slechts in beperkte mate een verbinding te leggen tussen de (strategische) gemeentelijke doelen in de programmabegrotingen (kaderstelling en opdrachtgeverschap) en de (tactische en operationele) doelen in de begrotingen van de verbonden partijen.

In de paragraaf Verbonden partijen in de programmabegroting is een overzicht opgenomen van de belangrijkste verbonden partijen van de gemeente Ede. Het betreft de organisaties waarbij de gemeente zowel op bestuurlijk als financieel vlak de grootste risico's loopt. In de paragraaf is per verbonden partij de volgende informatie opgenomen: de doelstelling van de verbonden partij, het programma uit de begroting waaraan de verbonden partij een bijdrage levert, relevante ontwikkelingen rondom de verbonden partij, de jaarlijkse financiële bijdrage vanuit de gemeente, de belangrijkste risico's, het belang dat de gemeente heeft in de verbonden partij zowel financieel als bestuurlijk, Er is geen integrale lijst met verbonden partijen - zoals het BBV die voorschrijft - in de programmabegroting opgenomen².

Op het gebied van de informatievoorziening zijn er nog steeds problemen om de verplichte termijnen, zoals genoemd in de gemeenschappelijke regelingen, aan te laten sluiten op de gemeentelijke planning- en controlcyclus

² In de ambtelijke reactie op dit rapport wordt opgemerkt dat in het kader van het lean maken van de planning- en controldocumenten met de gemeenteraad is afgesproken dat de paragraaf Verbonden partijen voortaan alleen de belangrijkste verbonden partijen van gemeente Ede bevat. Deze opmerking is volgens de commissie irrelevant, omdat het BBV (zie artikel 15) de gemeente verplicht tot het opnemen van een lijst met alle verbonden partijen van de gemeente in de programmabegroting en -rekening (de paragraaf Verbonden partijen).

Voor de gemeentelijke vertegenwoordigers worden bij de samenwerkingsrelaties met een belangrijke maatschappelijke impact (denk aan Permar, ACV en FoodValley) ook regelmatig informele bijeenkomsten gehouden. Doel van deze bijeenkomsten is om de betrokkenheid en daarmee het vertrouwen in de samenwerkingsrelatie verder te versterken. Dit heeft aantoonbaar tot groter vertrouwen in het functioneren van de betrokken verbonden partij geleid.

Bij geen van de onderzochte casussen hebben raadsleden zitting in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling c.q. de aandeelhoudersvergadering. Bij de verbonden partij Regio Foodvalley (RFV) is wel sprake van een regiocommissie bestaande uit een vertegenwoordiging van gemeenteraadsleden per gemeente. Aanvullend worden de gemeenteraden regelmatig geïnformeerd over de ontwikkelingen in de RFV.

Het dubbele pettenprobleem wordt bij herhaling gesignaleerd, maar er worden geen concrete voorstellen gedaan voor een oplossing. Het is pregnant wanneer sprake is van een duidelijke opdrachtgeverrelatie zoals bij Permar en de ACV.

Bij de RFV is het dubbele pettenprobleem ondervangen door inhoudelijke bespreekpunten intern voor te bereiden met de betreffende portefeuillehouder. Bovendien is het vraagstuk hier beperkt omdat er formeel geen bevoegdheden zijn overgedragen aan de RFV. Dit geldt ook voor de OddV. Uitvoering vindt bij deze verbonden partij plaats in mandaat. Het algemene en dagelijkse bestuur opereren vooral vanuit de eigenaarsrol, de inhoudelijke aansturing van de OddV vindt voornamelijk ambtelijk plaats op basis van het werkprogramma en de managementrapportages. In specifieke situaties kan overleg met de portefeuillehouder aan de orde zijn.

Er is sprake van een risicoparagraaf in de jaarstukken van de onderzochte verbonden partijen Permar, de ACV, de RFV en de OddV, maar deze is steeds verschillend van opzet. Niet duidelijk is in hoeverre risico-identificatie gepaard gaat met risicobeheersing.

3. Conclusies en aanbevelingen

Conclusie en aanbeveling A.

De Nota verbonden partijen is mede naar aanleiding van het rekenkameronderzoek “Verbind en beheers” uit 2008 opgesteld. De gemeenteraad van Ede heeft in 2009 deze kadernota vastgesteld.

In de kadernota wordt het theoretische kader met betrekking tot de verbonden partijen beschreven en handvatten en instrumenten aan de raad, het college en ambtelijk apparaat aangeboden voor het aangaan en onderhouden van samenwerkingsrelaties.

De rekenkamercommissie heeft tijdens haar huidige onderzoek geconstateerd dat het afweging- en besliskader voor keuzevraagstukken rondom een samenwerkingsrelatie, zoals dit in de kadernota verbonden partijen is opgenomen, in de praktijk nauwelijks wordt gehanteerd. In het raadsvoorstel bij het aangaan van de samenwerkingsrelatie OddV en Regio FoodValley is niet verwezen naar de kadernota verbonden partijen. Ook uit de gevoerde gesprekken met de betrokken ambtenaren en bestuurders bij deze verbonden partijen blijkt dat de kadernota niet echt op het netvlies staat. De commissie stelt dan ook vast dat het situationele aspect - bijvoorbeeld het karakter van de samenwerking en/of de wettelijke verplichtingen - bij het aangaan of onderhouden van een samenwerkingsrelatie een grotere rol speelt.

Aanbeveling

Raad, college en ambtelijke organisatie maak bij het aangaan of onderhouden van een samenwerkingsrelatie gebruik van de kaders zoals die geformuleerd zijn in de Nota verbonden partijen uit 2009 en houd bij keuzevraagstukken rond verbonden partijen niet alleen rekening met situationele aspecten.

N.B. In de nota is bijvoorbeeld een handzame beslisboom opgenomen voor het aangaan van nieuwe relaties³. Let bij het aangaan van een nieuwe samenwerkingsrelatie ook op een exitstrategie.

³ Nota verbonden partijen. Het beleid van de gemeente Ede ten aanzien van verbonden partijen, blz. 18 en 44.

Conclusie en aanbeveling B.

In 2009/begin 2010 heeft er een evaluatie van de bestuurlijke vertegenwoordiging van de bestaande verbonden partijen plaatsgevonden. In de evaluatie is aandacht geschonken aan onder meer het proces van informatieverstrekking en de ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordiging. De evaluatie leidde tot enkele algemene en specifieke aanbevelingen.

Sinds begin 2010 heeft er geen integrale evaluatie⁴ van de verbonden partijen van de gemeente Ede meer plaatsgevonden. Binnen de afzonderlijke partijen vindt periodiek een evaluatie plaats van de meerwaarde van de samenwerkingsrelatie. Het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verschillende samenwerkingsrelaties wordt beperkt vanwege het ontbreken van een periodieke integrale evaluatie. Veranderingen c.q. ontwikkelingen in financiële en bestuurlijke samenwerkingsrelaties hebben tot nog toe niet geleid tot een fundamentele heroverweging van de desbetreffende relatie.

Aanbeveling

- College voorzie de raad eens in de vier jaar - conform de aanbeveling uit het rekenkamerrapport "Verbind en beheers" - van een integrale evaluatie van alle verbonden partijen van de gemeente Ede.
- Beoordeel hierbij met name in hoeverre de afzonderlijke samenwerkingsrelatie een meerwaarde heeft voor de gemeente. Evalueer daarbij ook de praktische toepassing van de uitgangspunten uit de huidige Nota verbonden partijen.

Conclusie en aanbeveling C.

Op basis van de standaardinformatie - die is opgenomen in de paragraaf Verbonden partijen en de paragraaf Weerstandsvermogen in de gemeentelijke programmabegroting en -rekening - kunnen ontwikkelingen bij de verbonden partij in zekere mate worden gevolgd. De informatie is over het algemeen beschrijvend van aard en biedt voor de raad weinig mogelijkheden tot (bij)sturing. Wanneer er bij een verbonden partij - bijvoorbeeld Permar - sprake is van belangrijke financiële en/of beleidsmatige ontwikkelingen vindt er informatie op maat plaats. De commissie concludeert verder dat naast de formele informatievoorziening over verbonden partijen de informele informatievoorziening zeker zo belangrijk is (denk bijvoorbeeld aan een informatiebijeenkomst, een werkbezoek aan een verbonden partij).

⁴ Onder een integrale evaluatie verstaat de commissie een evaluatie van de relaties van de gemeente Ede met al haar verbonden partijen. Hierbij worden de volgende aspecten beoordeeld: de (bestuurlijke) samenwerking, het proces van informatievoorziening, in hoeverre de door de raad gestelde publieke doelen worden gerealiseerd, de financiële bijdragen en risico's.

Aanbeveling

- Vermeld in de programmabegroting en -rekening, bij het van toepassing zijnde programma, de bijdrage van de verbonden partij aan de realisatie van de gemeentelijke doelen.
- Neem als raad niet alleen kennis van de formele (verticale) informatie, maar neem ook actief deel aan de meer informele informatiemomenten (horizontaal).

N.B. De commissie wijst hierbij wel op het gevaar van impliciete besluitvorming bij informele bijeenkomsten.

Conclusie en aanbeveling D.

De commissie stelt vast dat de expertise van de ambtelijke organisatie en het bestuur van de gemeente soms achterblijft bij de toenemende complexiteit van verbonden partijen. De governance structuur (sturen, beheersen, toezichhouden en verantwoorden) op de verbonden partijen is niet alle situaties op het gewenste niveau. Bij de OddV en bij de ACV wordt sterk geleund op regionale expertise.

Aanbeveling

- Zorg als college en ambtelijke ondersteuners voor voldoende expertise op het gebied van sturing en controle van de samenwerkingsrelaties.
- Zorg voor een medewerker binnen de gemeente die als een soort van “linking pin” tussen de gemeente en verbonden partij fungeert.

N.B. Hierbij geldt dat deze expertise niet altijd binnen de gemeente zelf aanwezig hoeft te zijn, maar dat die ook ingehuurd kan worden. Het gaat er om dat de kennis op het vlak van sturing en controle is geborgd.

Conclusie en aanbeveling E.

Binnen de gemeente is bij de ACV sprake van het zogenaamde dubbele pettenprobleem: de opdrachtgevers- en eigenaarsrol zijn niet gescheiden, maar verenigd in een persoon. Het probleem wordt bij de betrokkenen wel gesignaleerd, maar er is geen voorstel geformuleerd voor een concrete en consistente oplossing van het probleem.

Aanbeveling

- Blijf als gemeente alert (als toezichthouder, college en ambtelijke organisatie) op mogelijke rolconflicten tussen de (mede)eigenaars- en de opdrachtgeversrol.
- Streef er binnen de gemeente naar om deze rollen – ook in personele zin – te scheiden.

N.B. Kies in ieder geval bewust voor een bepaalde invulling van de opdrachtgevers- en eigenaarsrol en maak deze expliciet. Dat wil zeggen geef hierbij aan welke randvoorwaarden er gelden.

4. Reactie college

Geachte commissie,

Wij hebben als college met interesse kennis genomen van uw rapport.

Wij onderkennen het belang van een afwegings- en besliskader voor keuzevraagstukken rondom samenwerkingsrelaties.

Een thema dat zeker prominent aandacht verdient in het kader van de veranderende rol van de overheid, de decentralisaties, nieuwe samenwerkingvormen en het steeds meer overlaten aan de samenleving.

Als uitvloeisel daarvan komt ook het thema Good Governance en toezicht steeds hoger op de bestuursagenda. Aanvankelijk gevoed door talrijke incidenten, nu vooral ook doordat door voornoemde ontwikkelingen het “werkterrein” van gemeente aan flinke verandering onderhevig is.

Kortom, dit vraagt voor ons als gemeente een herbezinning op dit thema, waarbij het de kunst wordt een vorm te vinden die een goede balans geeft tussen hard en soft controls in de wetenschap dat meer regels vaak niet tot betere oplossingen leiden.

Dit onderwerp staat al enige tijd op de agenda en zal de komende tijd met de raadwerkgroep verder worden voorbereid, uitmondend in een notitie waarin de volgende punten aandacht krijgen:

- een voorstel voor een ontwerp toezichtmodel gepresenteerd dat de komende periode (2015) verder wordt ontwikkeld en geïmplementeerd. Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het bestaande beleid. Systemen en procedures zijn daarvan een afgeleide. De komende jaren worden ook gekenmerkt door het met en van elkaar leren hoe de nieuwe verhoudingen, procedures en verantwoordelijkheden opgenomen worden in een nieuw repertoire van kennis, inzicht, vaardigheden en routines;
- we zien dus breder dan alleen de verbonden partijen, maar raakt alle partijen die (substantieel) bijdragen aan de realisering van onze beleidsdoelstellingen;
- de wijze van verbinding van een partij aan de realisatie van onze doelstellingen;
- relatie risicomanagement, vooral de wijze beoordeling van een partij en het gesprek voeren daarover.

Wat ons betreft krijgen de aanbevelingen uit uw rapport een plaats in deze discussie.

Voor wat betreft aanbeveling E merken wij op dat bij de OddV de opdrachtsrol en eigenaarsrol binnen het college zijn gescheiden.

De burgemeester,

de secretaris,

5. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft kennisgenomen van de reactie van het college van B en W op het rapport vervolgonderzoek verbonden partijen van de gemeente Ede. De commissie maakt uit deze reactie op dat het college instemt met de conclusies en aanbevelingen van het rapport.

Het college schrijft dat de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport een plaats krijgen in de discussie over een ontwerp van een toezichtmodel voor partijen die (substantieel) bijdragen aan de realisering van de beleidsdoelstellingen van de gemeente Ede. Het gaat daarbij niet alleen om verbonden partijen, maar bijvoorbeeld ook om gesubsidieerde instellingen.

De rekenkamercommissie waardeert deze intentie van het college en vertrouwt erop dat het niet alleen bij een intentie blijft. De commissie concludeert namelijk naar aanleiding van dit vervolgonderzoek dat het college niet alle aanbevelingen heeft uitgevoerd waarmee het destijds heeft ingestemd. Een conclusie van gelijke strekking heeft de commissie ook opgetekend naar aanleiding van het eerder dit voorjaar gepubliceerde rapport Vervolgonderzoek informatievoorziening grote projecten.

Ten slotte. Het college merkt terecht op dat binnen het college de opdrachtgevers- en de eigenaarsrol ten aanzien van de omgevingsdienst De Vallei zijn gescheiden. Aanbeveling E is naar aanleiding van deze opmerking dan ook aangepast.

Bijlagen met bevindingen

The page features a solid blue background. In the upper left, the text 'Bijlagen met bevindingen' is written in white. A decorative graphic consisting of several overlapping, curved lines in shades of green and blue sweeps across the middle and bottom of the page, starting from the left edge and curving towards the right.

Bijlage A: Actuele toepasselijkheid normenkader

Het normenkader bestond in 2008 vooral uit wettelijk kaders en de specifieke regels en voorschriften van de juridische rechtsvorm. Onderstaand is in een tabel het normenkader uit 2008 weergegeven met daarnaast de eventuele relevante wijzigingen op het gebied van verbonden partijen anno 2014

Normenkader 2008	Normenkader 2014
<p>Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en gemeenten (BBV). Artikel 15 van het BBV verplicht de gemeente tot het opnemen van een paragraaf verbonden partijen in de begroting en een verantwoording daarover in jaarverslag. In de paragraaf staat tenminste informatie over: De visie op de verbonden partijen in relatie tot doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting. De beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen.</p> <p>Artikel 69 van het BBV voorziet in een lijst met verbonden partijen als toelichting op de productenrealisatie, waarin informatie wordt verstrekt over de veranderingen die zich hebben voorgedaan in het belang dat de gemeente heeft in de verbonden partij, het eigen en vreemd vermogen en het resultaat van de verbonden partij. Daarnaast moet de naam en vestigingsplaats worden vermeld en het openbaar belang dat wordt behartigd.</p>	<p>In een wijziging van de BBV is artikel 69 vervallen per 1 juli 2013 en is de daarin opgenomen vereiste informatie in de lijst met verbonden partijen toegevoegd als 2^e lid aan artikel 15.</p>
<p>Financiële beheersverordening: hierin zijn de BBV-vereisten nader uitgewerkt. In artikel 21 van de financiële beheersverordening wordt de volgende verantwoordingsinformatie vermeld: eigen vermogen, solvabiliteit, het financiële resultaat en de zeggenschap van de gemeente. In de begroting moet ten minste aan de orde komen de visie op en de beleidsvoornemens over de verbonden partijen, het aangaan, beëindigen en wijzigen van bestaande participaties.</p>	<p>Op 6 oktober 2010 is een nieuwe financiële beheersverordening vastgesteld met daarin in artikel 18: het college stelt periodiek een nota Verbonden Partijen op. In deze nota wordt ingegaan op de visie, de beleidsvoornemens en spelregels inzake verbonden partijen. De raad stelt de kaderstellende onderdelen van deze nota vast. In de programmabegroting en de programmarekening wordt in de paragraaf verbonden partijen gerapporteerd over de stand van zaken t.a.v. verbonden partijen. In de toelichting op dit artikel wordt nog aangegeven dat bedrijfsgevoelige gegevens niet herkenbaar in begroting en rekening hoeven te worden opgenomen. De BBV-bepalingen schrijven voor dat een lijst met verbonden partijen moet worden bijgehouden.</p>

Normenkader 2008	Normenkader 2014
<p>Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr): vormt het wettelijk kader voor de samenwerkingsvormen die op basis van een gemeenschappelijke regeling zijn opgericht. In de Wgr is de samenwerkingsvorm en de verantwoordingsrelatie tussen de gemeente(n) en het bestuur van de GR in detail uitgewerkt</p>	<p>De Eerste en Tweede Kamer zijn akkoord met een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en een aantal andere wetten die hierbij horen. Daarmee wordt de positie van gemeenteraden rond het bestuur en beleid van de gemeenschappelijke regeling versterkt. Zo moet de voorlopige jaarrekening voortaan al op 15 april aan de raden van de deelnemende gemeenten worden aangeboden. Dat sluit meer aan op de gemeentelijke planning- en controlecyclus. Daarnaast wordt de termijn verlengd waarbinnen gemeenteraden een zienswijze op de begroting en de jaarrekening kunnen indienen.</p> <p>Verder krijgen gemeenten binnen de Wgr een mogelijkheid erbij om een lichte vorm van samenwerking met elkaar aan te gaan door invoering van een bedrijfs-voeringorganisatie met rechtspersoonlijkheid. Deze samenwerkingsvorm is bijvoorbeeld geschikt voor het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen. Er bestaat al geruime tijd behoefte aan een samenwerkingsvorm die wel rechtspersoonlijkheid heeft, maar geen geëel bestuur met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter, met alle bestuurlijke drukte die daarmee samenhangt. Binnenkort kunnen gemeenten die een samenwerkingsverband willen aangaan en daarvoor de Wgr gebruiken, dus kiezen uit een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan of een bedrijfsvoerings-organisatie.</p>
<p>Gemeentewet: in artikel 160 lid 2 is bepaald dat het college slechts besluit tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, verenigingen, vennootschappen vanuit de behartiging van het openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en hij zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.</p>	<p>Dit artikel uit de Gemeentewet is ten aanzien van de genoemde samenwerkingsvoornemens nog steeds geldend.</p>
<p>Burgerlijk Wetboek</p>	<p>Het normenkader voor B.V.'s, N.V.'s, stichtingen en verenigingen is niet gewijzigd.</p>
<p>Wet Financiering decentrale overheden (Fido)</p>	<p>Het normenkader in relatie tot transacties in aandelen gericht op een publiek doel is niet gewijzigd.</p>
<p>Europese aanbestedingsregels</p>	<p>Het normenkader in relatie tot P.P.S.-constructies is niet gewijzigd.</p>

Bijlage B: Actualiteit, uitvoerbaarheid en uitvoering aanbevelingen

	Aanbeveling	Onderzoeksvraag	Bevinding
1	<p>Evalueer eens per vier jaar de relatie met alle verbonden partijen. Beoordeel en actualiseer zo nodig de (bestuurlijke) samenwerkingsrelatie, de afstemming, informatie-uitwisseling en de mate waarin de oorspronkelijk door de raad gestelde publieke doelen worden gerealiseerd en tegen welke financiële bijdragen en risico's.</p>	<p>Ga na of de periodieke evaluatie daadwerkelijk plaatsvindt en of daarbij een gemotiveerd oordeel wordt en in redelijkheid ook kan worden gevormd over de wegingsaspecten die in de aanbeveling zijn opgenomen.</p>	<p>Gezien de aard van de aanbeveling kan deze als actueel en uitvoerbaar worden beoordeeld. Er is een evaluatie uitgevoerd getiteld: Evaluatie bestuurlijke vertegenwoordiging bestaande Verbonden, gemeente Ede, 14 januari 2010 (Vastgesteld raad februari 2010). Vanaf 2010 is er geen aantoonbare integrale evaluatie van verbonden partijen geweest. Wel is bij wijzigende omstandigheden de samenwerkingsrelatie heroverwogen (Permar, FoodValley) zonder dat overigens specifiek de vorm van de samenwerkingsrelatie ter discussie werd gesteld.</p>
2	<p>Ontwikkel in deze raadsperiode eenduidige sturing- en verantwoordingsinformatie voor verbonden partijen waardoor het inzicht in deze partijen, ongeacht de juridische vormgeving, verbetert. Ontwikkel daarvoor een format met SMART geformuleerde resultaten en toetsbare kwaliteitseisen waaraan de verbonden partijen moeten voldoen. Leg de daarover gemaakte afspraken vast en zie er op toe dat deze structureel worden gecontroleerd op inhoud en tijdigheid van indiening.</p>	<p>Ga na in hoeverre het ontwikkelde informatie- en sturingsmodel voldoet aan de aanbeveling en in hoeverre aan dat model concreet toepassing wordt gegeven.</p>	<p>Gezien de aard van de aanbeveling kan deze als actueel worden beoordeeld. De inhoud van de sturings- en verantwoordingsinformatie is echter sterk situationeel bepaald. De uitvoerbaarheid is afhankelijk van de aard van de samenwerkingsrelatie en de informatiebehoefte vanuit de gemeente. De gemeente Ede is hierbij afhankelijk van derden. In de 'Nota Verbonden Partijen, Het beleid van de gemeente Ede ten aanzien van Verbonden Partijen' van juni 2009 (Vastgesteld raad november 2009) wordt ruim aandacht besteed aan de wijze van verantwoording.</p>
3	<p>Bundel en integreer in deze raadsperiode de informatie over de verschillende verbonden partijen die nu nog over meerdere planning- en verantwoordingsdocumenten zijn verspreid in één overzichtelijk document. Sluit daarbij aan op het informatieniveau van de programma-begroting en - rekening en neem specifieke informatie aanvullend op in de op grond van de BBV verplichte bijlagen.</p>	<p>Ga na in hoeverre de informatiebundeling zoals aanbevolen daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en in hoeverre ook nu nog wordt toegepast.</p>	<p>Gezien de aard van de aanbeveling kan deze als actueel en uitvoerbaar worden beoordeeld. In de paragraaf van de programmabegroting wordt voor de meest belangrijke (lees risicovolle) verbonden partijen standaardinformatie opgenomen. Er is in de programmabegroting geen integrale lijst met alle verbonden partijen opgenomen.</p>

	Aanbeveling	Onderzoeksvraag	Bevinding
4	Pas de planning- en controlecyclus van de gemeente Ede integraal toe op de verbonden partijen en leg dat vast in de onderliggende regelingen en afspraken.	Ga na in hoeverre er beleid is ingezet en wordt geëffectueerd om het eerder geconstateerde bonte palet aan planning- en controlpraktijken met betrekking tot verbonden partijen te integreren.	Gezien de aard van de aanbeveling kan deze als actueel worden beoordeeld. Bij de uitvoerbaarheid kunnen kanttekeningen worden geplaatst omdat de gemeente Ede hiervoor afhankelijk is van derden. De Risicoparagrafen Permar, de ACV, de RFV en de OddV kennen een verschillende opzet.
5	Aan blijvend vertrouwen moet worden gewerkt. Zorg voor een goede relatie met de verbonden partijen. Houd binnen de formele kaders ook de informele contacten warm. Maak de bestaande bestuurlijke relaties transparant en rapporteer daarover jaarlijks	Ga na of en zo ja in hoeverre onderling vertrouwen en goede relaties tussen gemeente en verbonden partijen worden gemonitord.	Gezien de aard van de aanbeveling kan deze als actueel en uitvoerbaar worden beoordeeld. Bij RFV wordt dit ambtelijk expliciet uitgesproken in het interview en blijkt dit uit vermindering van het aantal portefeuille-overleggen. Bij de OddV is het VVT-principe (Vertrouwen, Verantwoordelijkheid en Transparantie) in de DVO beschreven als basis voor de samenwerking. Bij Permar komt dit principe naar voren bij de betrokkenheid van de raad bij het reorganisatie-proces en de informatiebijeenkomsten.
6	Heroverweeg de vertegenwoordiging en positie van raadsleden in besturen van verbonden partijen. Streef binnen de wettelijke kaders en mogelijkheden vanaf de nieuwe raadsperiode naar een verbod op bestuursverstrengeling bij verbonden partijen.	Ga na in hoeverre de dubbele pettenpraktijken uit het verleden nog actueel zijn en/of in hoeverre nog nieuwe onwenselijke relaties nadien zijn ontstaan.	Gezien de aard van de aanbeveling kan deze als actueel en uitvoerbaar worden beoordeeld. Besturen en aandeelhoudersvergaderingen kennen geen formele vertegenwoordiging van raadsleden, de regiocommissie van de RFV wel.
7	Voorkom dubbele petten als collegeleden en ambtenaren zitting nemen in besturen van verbonden partijen. Zie er op toe dat de portefeuille van de betrokken wethouder gelijk loopt met het domein van de verbonden partij. Zo handelt de bestuurder echt vanuit zijn verantwoordelijkheidsgebied. Ontwikkel daarvoor in deze raadsperiode een interne beleidslijn.	Ga na in hoeverre de dubbele pettenpraktijken uit het verleden nog actueel zijn en/of in hoeverre nog nieuwe onwenselijke relaties nadien zijn ontstaan.	Gezien de aard van de aanbeveling kan deze als actueel en uitvoerbaar worden beoordeeld. Dubbele petten komen in de praktijk voor bij de ACV, de RFV en Permar. Herkenning van dit probleem heeft deels tot aanpassing van werkwijzen geleid. Er bestaat hiervoor geen interne beleidslijn.

	Aanbeveling	Onderzoeksvraag	Bevinding
8	Laat alle verbonden partijen jaarlijks de mate van aansprakelijkheid van de gemeente in beeld brengen. Voeg substantiële risico's toe aan de risicoparagraaf van de programmabegroting.	Ga na of conform de aanbeveling aansprakelijk-heden eenduidig in beeld worden gebracht en hierover in de risicoparagraaf van de programmabegroting "passende" aandacht wordt besteed.	Gezien de aard van de aanbeveling kan deze als actueel en uitvoerbaar worden beoordeeld. In de begroting en jaarrekening van de verbonden partij is aandacht besteed aan de risico's/ aansprakelijkheid; de uitwerking is wel verschillend in de p&c-documenten.
9	Ontwikkel in deze raadsperiode een samenhangend besliskader waarin wordt aangegeven welke taken op basis van welke overwegingen nu en in de toekomst worden overgedragen aan verbonden partijen. Neem daarbij handvatten en beoordelingscriteria op voor toekomstige evaluaties	Ga na in hoeverre het ontwikkelde beslissingskader adequaat is bij de afwegingen om de uitvoering van gemeentelijke taken aan derden over te laten en of de doelstellingen daarbij eenduidig in beeld zijn gebracht.	Gezien de aard van de aanbeveling kan deze als uitvoerbaar worden beoordeeld. Zij is in de praktijk gerealiseerd, dus strikt genomen niet meer actueel. Er is een besliskader opgenomen in de Nota verbonden partijen (pagina 18 en verder). Bij de OddV en de RFV is het besliskader niet gehanteerd. Het besliskader bevat handvatten en beoordelingscriteria voor toekomstige evaluaties.
10	Stel in deze raadsperiode een afwegingskader vast met uitgangspunten voor de keuze van de juridische vorm voor verbonden partijen. Betrek daarbij de volgende aspecten: regeling omtrent uittreding uit de verbonden partijen, de afstand van sturing en verantwoording en te lopen risico's in bestuurlijke en financiële zin.	Ga ook na of het afwegingskader voldoende handvatten biedt om een adequate juridische vorm voor de verbonden partij te formuleren met toereikende sturingsmechanismen.	Gezien de aard van de aanbeveling kan deze als uitvoerbaar worden beoordeeld. Zij is in de praktijk gerealiseerd, dus strikt genomen niet meer actueel. Er is een afwegingskader opgenomen met uitgangspunten voor de keuze van de juridische vorm.
11	Zorg ervoor dat de paragraaf en de lijst verbonden partijen met ingang van de programmabegroting 2009-2012 voldoen aan het BBV en de Financiële beheersverordening. Screen gelijktijdig de paragraaf en lijst verbonden partijen op juistheid en volledigheid. Actualiseer het Register van gemeenschappelijke regelingen.	Ga na in hoeverre de lijst verbonden partijen zoals die wordt verwerkt in de desbetreffende paragraaf van de programmabegroting voldoet aan het BVV.	Gezien de aard van de aanbeveling kan deze als uitvoerbaar worden beoordeeld. In programmabegroting 2014-2017 is geen integrale lijst van de verbonden partijen van gemeente Ede opgenomen.

Bijlage C: Beschrijving van de casussen

Casus Regio FoodValley

De casus Regio FoodValley is gekozen als 'opvolger' van het samenwerkingsverband WERV (Wageningen, Ede, Rhenen, Veenendaal).

Doelstelling

“Waarmaken van de ambitie van de regio om, samen met de kennisinstellingen en het regionale bedrijfsleven in de zogenaamde ‘gouden driehoek annex ‘Tripple Helix’, een Europese topregio te worden op het gebied van innovatie in de foodsector”⁵

Rechtsvorm

Daar waar in het kader van WERV sprake was van een samenwerkingsverband op basis van een convenant is bij de Regio FoodValley wel gekozen voor een gemeenschappelijke regeling (GR).

Er is gekozen voor een zogenaamde ‘lichte’ gemeenschappelijke regeling, dat wil zeggen, aan het bestuur van de Regio FoodValley zijn geen bevoegdheden overgedragen. Voor de uitoefening van programma’s en projecten, als bedoeld in artikel 4, kunnen de colleges van de deelnemende gemeenten mandaat verlenen aan het bestuur van de Regio, alsmede aan de regiosecretaris.

Governance-aspecten

Sturen

In de gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat er een personele unie is het tussen het Dagelijks Bestuur (DB) en het Algemeen Bestuur (AB), bestaande uit 8 vertegenwoordigers en een voorzitter uit de colleges van B en W van de deelnemende gemeenten. Het AB vergadert minimaal 2 keer per jaar, het DB minimaal 8 keer per jaar. Daarnaast functioneert een regiocommissie bestaande uit twee raadsleden per gemeente. Deze heeft de functie van een klankbordgroep en vormt een invulling van de actieve informatieplicht vanuit de GR. Die informatieplicht wordt verder ingevuld door een regelmatige rondgang langs de gemeenteraden en informatiebijeenkomsten. Daarnaast kent de regio ook zogenaamde portefeuille-overleggen bestaande uit wethouders van de deelnemende gemeenten. Dat waren er 8 (iedere gemeente één) maar dat zijn er nu nog 2 (Wonen/RO/Economie en Arbeidsmarkt/Mobiliteit).

Parallel aan de bestuursvergaderingen is er maandelijks een informeel overleg van controllers en financieel adviseurs van de betrokken gemeenten. Daarnaast is er met enige regelmaat overleg tussen de gemeentesecretarissen van de 8 gemeenten

5 Bron: Gemeenschappelijke Regeling Regio Food Valley 2011

De doelstelling van de GR is inhoudelijk vertaald in een meerjaren regionale strategische agenda die eens per vier jaar aan de raden van de deelnemende gemeenten ter vaststelling wordt aangeboden en wordt uitgewerkt in een regionale uitvoeringsagenda. Daarnaast behartigt de Regio FoodValley de belangen van de deelnemende gemeenten en zorgt de Regio voor de uitvoering van programma's en projecten

De Regio FoodValley kan taken uitvoeren op de volgende domeinen

- a. Algemene bestuurlijke aangelegenheden.
- b. Economie, food & innovation.
- c. Verkeer & vervoer.
- d. Klimaat, energie & afval.
- e. Arbeidsmarkt, onderwijs & sport.
- f. Wonen.
- g. Ruimtelijke ordening.
- h. Sociaal domein.
- i. Recreatie, toerisme & cultuur

Tijdens de interviews is aangegeven dat er grote tevredenheid is over de resultaten van de samenwerking. De indruk is dat de Regio FoodValley in korte tijd goed op de kaart is gezet. Het onderling vertrouwen wordt als groot gekenschetst. Het terugbrengen van het aantal portefeuille-overleggen van 8 naar 2 kan als een bevestiging daarvan worden beschouwd.

Beheersen

Het ambtelijk toezicht vindt plaats via het voorbereidend overleg met de portefeuillehouder (dhr. Kremers). Waar nodig vindt afstemming plaats met andere portefeuillehouders. De inbreng namens Ede wordt voorbereid via het college van B en W. De intermediair vertegenwoordigt ambtelijk de gemeente, de portefeuillecoördinator is primair bestuurder namens de regio FoodValley.

Verantwoorden

De verantwoordingsinformatie bestaat voor de Regio Foodvalley uit de begroting en jaarrekening. Voorts is recent een 'Inspiratiebeeld' gepresenteerd, een terugblik op de uitvoering van de strategische agenda van de Regio. Begroting en jaarrekening worden aangeboden aan de gemeenteraad maar worden meestal niet geagendeerd. Het regiocontract met de provincies Gelderland en Utrecht inzake de financiering van de projecten is wel in de gemeenteraad besproken.

Toezicht

Uit de behandeling van de begroting en jaarrekening blijkt dat er langs die lijn beperkt toezicht wordt uitgeoefend door de gemeenteraad. Het toezicht vanuit de raad verloopt via het regiocontract.

De Jaarrekening 2012 is door het AB vastgesteld op 5 juli 2013. De jaarrekening kent een paragraaf weerstandvermogen die ingaat op risico's voortvloeiend uit:

- Eigen beleid;
- Beleid van een hogere overheid;
- Samenwerking met andere gemeenten en instanties;
- Doen en nalaten van derden;
- Autonome ontwikkelingen.

De risico's worden als beperkt beoordeeld. Ter dekking is een kleine algemene reserve opgebouwd en een specifieke reserve voor de samenwerking op het gebied van archeologie. De grootste risico's liggen besloten in de projecten die in regioverband worden uitgevoerd, maar die worden via het regiocontract ter besluitvorming aan de afzonderlijke gemeenteraden voorgelegd en kunnen dus op de reguliere wijze een plaats krijgen in de risicoparagraaf van de gemeentelijke programmabegroting en jaarrekening.

Casus Omgevingsdienst De Vallei

Doelstelling

“Gemeenschappelijke behartiging van de belangen van de deelnemers ter zake van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het kader van het omgevingsrecht”⁶

Rechtsvorm

Ook bij de Omgevingsdienst de Vallei (hierna OddV), is gekozen voor een lichte vorm van gemeenschappelijke regeling zonder overdracht van bevoegdheden. Voor de uitvoering van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving is mandaat verleend aan de OddV.

Governance aspecten

Sturen

De wettelijke taken worden verantwoord via de begroting en het jaarverslag. Tot op heden worden beide niet actief aangeboden aan de gemeenteraad. De meer bedrijfsmatige aansturing vindt plaats op basis van een Dienstverleningsovereenkomst. Het betreft een algemene overeenkomst met de deelnemende gemeenten die per gemeente wordt uitgewerkt in een werkprogramma. Dit werkprogramma heeft voor Ede nog het karakter van afspraken op basis van input te leveren door de gemeente Ede respectievelijk terug te leveren door de OddV. Er zijn geen prestaties en vrijwel geen kwaliteitscriteria benoemd. In een beschrijving van de werkprocessen zijn wel ambities opgenomen inzake verlaging van de kosten, beperking van de doorlooptijd van procedures en het aantal bezwaar-en beroepsprocedures.

De OddV ken een Algemeen Bestuur (AB) bestaande uit een lid namens elke gemeente, de provincie Gelderland en een voorzitter. Voor Ede was dit tot voor kort wethouder Van de Weerd, die de eigenaarsrol invulde. De opdrachtgeversrol werd ingevuld door de vakwethouders Eleveld en Kremers. Het AB vergadert minimaal.

⁶ Bron: Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst De Vallei 2012

De opdrachtgeversrol wordt ambtelijk ondersteund door een (maandelijks) opdrachtgeversoverleg (OGO), bestaande uit regiofunctionarissen per gemeente en de directeur van de OddV.

Het Dagelijks Bestuur (DB) van de OddV bestaat volgens de GR naast de voorzitter uit minimaal twee en maximaal vier leden. Op de website van de OddV is aangegeven dat er sprake is van een DB bestaande uit 5 wethouders en een gedeputeerde, waarmee er in de praktijk sprake is van een personele unie tussen AB en DB. Het DB heeft volgens de GR geen vaste vergaderfrequentie maar vergadert als de voorzitter dat nodig acht of een lid daarom verzoekt.

Beheersen

Beheersing vindt plaats via de hiervoor beschreven overlegstructuur en op basis van de voortgangsrapportages per half jaar (zie hierna) die per gemeente worden besproken met de (ambtelijk) regiefunctionaris..

Verantwoording

In aanvulling op de verantwoording via de begroting en jaarrekening is in de dienstverleningsovereenkomst (DVO) vastgelegd dat elk halfjaar wordt gerapporteerd over de voortgang van de werkzaamheden in de vorm van een managementrapportage die uiterlijk 1 april respectievelijk 1 september beschikbaar is.

Toezicht

De risico's voor de OddV zijn beschreven in een aparte Nota weerstandsvermogen. Op grond daarvan wordt via de jaarrekening € 440.000,- toegevoegd aan het weerstandsvermogen. (NB: Weerstandsvermogen en reserves overschrijden opgeteld het maximum van 500.000 dat is aangegeven in het raadsvoorstel bij het aangaan van de GR). In de financieringsparagraaf wordt conform de wet Fido ingegaan op de treasuryfunctie. Daarbij wordt ingegaan op de risico's qua rente, krediet, valuta, liquiditeit, relatiebeheer en geldstromen.

Casus Werkvoorzieningschap Permar

Doelstelling

“Uitvoering geven aan het gemeentelijk beleid ten aanzien van de Wet sociale werkvoorziening voor zover dit door de gemeenten aan de gemeenschappelijke regeling wordt opgedragen en het te werk stellen en begeleiden naar een zo regulier mogelijke positie op de arbeidsmarkt van burgers van de deelnemende gemeenten, die vallen onder andere sociale wetgeving indien en voor zover gemeenten daartoe besluiten”

Rechtsvorm

De gemeenten Ede, Barneveld, Renkum, Scherpenzeel en Wageningen nemen deel aan de gemeenschappelijke regeling Permar voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). De regeling is in 2010 veranderd vanwege de ingrijpende wijziging van de Wet sociale werkvoorziening in 2008. In de regeling dragen de colleges bevoegdheden en verantwoordelijkheden, alsmede de daarmee samenhangende uitvoeringstaken ten aanzien van de Wsw over aan Permar. Permar is een openbaar lichaam zoals bedoeld in artikel 8 lid 1 van de Wgr met eigen rechtspersoonlijkheid en een algemeen en dagelijks bestuur. In het geval van Permar is er overigens een personele unie van algemeen en dagelijks bestuur.

Governance aspecten

Sturen

Conform de bepalingen in de gemeenschappelijke regeling heeft de raad de mogelijkheid zijn zienswijze te geven op de door het dagelijks bestuur voorgelegde conceptbegroting. Deze zienswijze wordt besproken in het algemeen bestuur van Permar en uiteindelijk wordt door het algemeen bestuur de begroting vastgesteld. De begrotingen met het bijbehorende jaarplan worden over het algemeen actief besproken in de gemeenteraad van Ede. Eind 2012 is er in het kader van de Contourennota “Werken aan onze toekomst” en de begroting 2013, besluitvorming geweest over een belangrijke reorganisatie bij Permar. Hiervoor was een incidenteel reorganisatiebudget van € 4 mln. vereist, waarvan € 2 mln. ten laste van de gemeente Ede. Voor wat betreft de sturing op het reorganisatieproces is afgesproken dat er maandelijks informatiebrieven vanuit het bestuur van Permar naar de raden gaan met een daaraan gekoppelde informele bespreking door de wethouder met de raad. Inmiddels ontvangt de raad per kwartaal een vertrouwelijke voortgangsrapportage over de reorganisatie. Ook ten aanzien van de jaarrekening van Permar vinden er informatiebijeenkomsten met de raden plaats.

Beheersen

De hierboven weergegeven wijze van betrokkenheid van de raad geeft het belang weer van de reorganisatie van Permar. Naast begroting, jaarrekening, informatieavonden, kwartaalrapportages, nieuwsbrieven zijn er regelmatig bijeenkomsten met fractiewoordvoerders. In de jaarrekening wordt impliciet het afgelopen jaar geëvalueerd.

Toezicht houden

Naast de toezichthoudende rollen van het dagelijks bestuur, het algemeen bestuur, de gemeenteraden kent de gemeenschappelijke regeling Permar een door het algemeen bestuur aan te wijzen commissaris met een belangrijke adviesrol ten aanzien van bedrijfseconomische onderwerpen. Om goed toe te kunnen zien op het verloop en het succes van de reorganisatie bij Permar heeft het College van B en W van Ede aan het kennis nemen van de begroting 2013 van Permar de voorwaarde verbonden dat het aantal commissarissen wordt uitgebreid tot drie. De toezichthoudende rol is als gevolg van de invoering van de Participatiewet ook geïntensiveerd. Hiervan maakt ook een ingestelde raads werkgroep deel uit. In de paragraaf Weerstandsvermogen van de programma-begroting 2014-2017 wordt (het verlagen van) het risico van de hoogte van het weerstandsvermogen van Permar benoemd.

Verantwoorden

De verantwoordingsinstrumenten die momenteel worden ingezet zijn: jaarrekening en jaarverslag en - sinds de reorganisatie - nieuwsbrieven en kwartaalrapportages.

Casus Afvalcombinatie De Vallei

Doelstelling

- a. “Ten algemene nutte werkzaam zijn op het gebied van inzameling van afval met name op het grondgebied van de deelnemende gemeenten;
- b. Te voorzien in de behoeften aan andere diensten of het verrichten van ondersteunende activiteiten op het gebied van afvalinzameling;
- c. Het verlenen van facilitaire diensten, daaronder uitdrukkelijk begrepen het verlenen van diensten aan derden;
- d. En voorts al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daartoe dienstig is, alles op te nemen in de ruimste zin van het woord.”⁸

Rechtsvorm

De Afvalcombinatie De Vallei (ACV) is een naamloze vennootschap waarvan de aandelen in handen zijn van de deelnemende gemeenten Ede, Veenendaal, Wageningen en Renkum. De N.V. kent een bestuur en een raad van commissarissen. De raad van commissarissen bestaat uit zes natuurlijke personen waarvan er drie door de deelnemende gemeenten uit hun colleges worden voorgedragen. De bepalingen uit titel 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn bepalend voor de verslaglegging.

Het verzorgingsgebied van ACV is circa 240.00 inwoners en ongeveer 107.000 aansluitingen. Het takenpakket richt zich op afvalinzameling, straatreiniging, kringloop, plaagdierbestrijding, gladheidbestrijding en houtconstructie. Het initiatief en de verantwoordelijkheid voor het afvalbeleid ligt bij de gemeenten.

Governance aspecten

Sturen

In de aansturing van de ACV wordt binnen de gemeente een onderscheid gemaakt in de opdrachtgevende rol en de eigenaarsrol. Ambtelijk zijn deze rollen duidelijk gescheiden. Bestuurlijk zijn beide rollen nog ondergebracht bij één portefeuillehouder en is hier sprake van het dubbele pettenprobleem. Voorstel is wel om deze rollen ook bestuurlijk expliciet te scheiden. De sturende rol van de gemeenteraad richt zich op strategische aspecten zoals de bespreking van een koersdocument (februari 2013) en behandeling van toekomstscenario's (januari 2014).

Beheersen

De belangrijkste instrumenten gericht op het beheersen van de doelen vanuit de gemeente zijn een Dienstverleningsovereenkomst (overeenkomst op hoofdlijnen), een Service Level Agreement (werkplan) en een Tarief en Prestatieblad (kosten per prestatie en inhoud en omvang van rapportages naar gemeenten). De ACV komt jaarlijks in oktober met een aanbieding voor de afvalinzameling en aanverwante dienstverlening aan de gemeenten. Na onderhandelingen en overeenstemming wordt een uitvoeringsprogramma vastgesteld.

Toezicht houden

Eén keer per vier weken is er een uitvoeringsoverleg tussen de beleidsambtenaren van de deelnemende gemeenten en de directie van de ACV. Ambtelijk wordt ook maandelijks een verantwoordingsrapportage aangeboden aan de opdrachtgever. Via het jaarplan en begroting en de jaarrekening houdt de raad van commissarissen en daarmee de gemeentelijke vertegenwoordiger toezicht op de ontwikkelingen binnen de N.V.. Overigens schrijft het Burgerlijk Wetboek voor dat de raad van commissarissen primair de belangen van de vennootschap hebben te behartigen. Er is twee keer per jaar een algemene vergadering van aandeelhouders die wordt voorbereid door de controllers van de deelnemende gemeenten.

Verantwoorden

Tot en met 2013 werden in de integrale en wettelijk verplichte Milieurapportage onder meer een overzicht van de verrichte werkzaamheden (vast te stellen door het college) en het uitvoeringsprogramma (ter kennisname naar de raad) van de ACV opgenomen. Die verplichting is er niet meer en daarvoor in de plaats is de - qua karakter meer informatieve - Duurzaamheidsrapportage gekomen. Een evaluatie van de samenwerking tussen gemeente en de ACV vindt vooral plaats op controllersniveau.

Overige bijlagen



Bijlage I: Overzicht van geraadpleegde documenten

Documenten gemeente Ede

Planning- en controldocumenten

- De programmarekening 2012
- De programmabegroting 2014-2017
- De financiële beheersverordening van 13 oktober 2005 en 6 oktober 2011

Overige documenten

- Verbind en Beheers. De gemeente Ede en haar verbonden partijen (Rekenkamercommissie Ede, 8 april 2008)
- Nota verbonden partijen. Het beleid van gemeente Ede ten aanzien van de verbonden partijen (juni 2009)
- Evaluatie bestuurlijke vertegenwoordiging bestaande verbonden partijen gemeente Ede (14 januari 2010)
- De inventarisatie van de belangrijkste verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen van gemeente Ede (3 juni 2013)
- Stap voor stap naar een duurzaam Ede. Verslag van duurzame initiatieven in 2013

Documenten Afvalcombinatie De Vallei

Planning- en controldocumenten

- Jaarplannen 2011 t/m 2014
- Investeringsbegrotingen 2011, 2012 en 2014
- Exploitatiebegrotingen 2013 en 2014
- Jaarrekening 2011 en 2012

Raadsvoorstellen en -besluiten, notulen en verslagen van raadsvergaderingen

- Raadsvoorstel 1999/25 (verzelfstandiging afvalinzameling)
- Raadsvoorstel 2008/13 (toetreding gemeente Veenendaal)
- Raadsvoorstel 2009/79 (afstoten houtconstructie)

Overige documenten

- Service Level Agreement 2003-2008 (augustus 2003)
- Overeenkomst op hoofdlijnen (augustus 2003)
- Mutatieblad Service Level Agreement (augustus 2005)
- Akte van statutenwijziging Afvalcombinatie De Vallei N.V. (30 mei 2008)
- Rapportage afvalstromen (maandrapportages maart, juni en november 2013)
- Overzicht klachtenregistratie (maandrapportages maart, juni en november 2013)
- Cijfers inzameling flessenglas gemeente Ede januari t/m december 2013
- Risicoprofiel (uit risicoregister Naris gemeente Ede)

Bijlage I: Overzicht van geraadpleegde documenten (vervolg)

Documenten Omgevingsdienst De Vallei

Planning- en controldocumenten

- Programmabegroting 2013-2017 en 2015-2018 (inclusief aanbestedingsbrieven)
- Jaarstukken 2013

Raadsvoorstellen en -besluiten, notulen en verslagen van raadsvergaderingen

- Raadsvoorstel 2012/51 (vorming regionale uitvoeringsdienst De Vallei)
- Verslag van de raadsvergadering 28 juni 2012

Overige documenten

- Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst De Vallei (inclusief artikelgewijze toelichting) 30 oktober 2012
- Dienstverleningovereenkomst Omgevingsdienst De Vallei 7 juni 2013 (inclusief bijlage)
- Uitvoeringsprogramma Wabo 2014 (inclusief aanbestedingsbrief van 14 maart 2014)
- Risicoprofiel (uit risicoregister Naris gemeente Ede)

Documenten Permar

Planning- en controldocumenten

- Begrotingen 2011 t/m 2014 (inclusief raadsvoorstel en -besluit)
- Jaarstukken 2011 en 2012 (inclusief raadsvoorstel en -besluit)

Raadsvoorstellen en -besluiten, notulen en verslagen van raadsvergaderingen

- Raadsvoorstel en -besluit bij aanpassing gemeenschappelijke regeling Permar (22 december 2009)
- Notulen van de raadsvergaderingen van 30 september 2010, 15 december 2011, 28 juni en 5 juli 2012, 13 december 2012 en 28 november 2013
- Verslag van de raadsvergadering 15 december 2011

Overige documenten

- Gemeenschappelijke regeling Permar WS (september 2010)
- Notitie aanpassing van de gemeenschappelijke regeling Permar WS en het te volgen tijdspad
- Veranderprogramma Permar en verantwoording - plan 2013
- Samenvatting veranderprogramma Permar en verantwoording - plan 2013
- Memo bij veranderprogramma Permar (11 december 2012)
- Permar werken aan de toekomst. Contourennota voornemen tot reorganisatie (31 oktober 2012)
- Raadsinformatiebrieven van juli 2013, februari, maart en mei 2014
- Presentatie introductiebijeenkomst en raadsinformatiebijeenkomst van 7 mei 2014
- Risicoprofiel (uit risicoregister Naris gemeente Ede)

Documenten Regio FoodValley

Planning- en controldocumenten

- Begrotingen 2011 t/m 2014
- Jaarstukken 2010 t/m 2012

Raadsvoorstellen en -besluiten, notulen en verslagen van raadsvergaderingen

- Raadsvoorstel en -besluit 2010/117 (aangaan samenwerkingsverband Regio FoodValley)
- Notulen van de raadsvergadering 16 december 2010

Overige documenten en dossiers

- Position Paper (23 oktober 2009)
- Brief betreffende vorming Regio FoodValley (29 oktober 2010)
- Gemeenschappelijke regeling Regio FoodValley (2011)
- Brief betreffende regionale samenwerking (5 november 2012)
- Positioneringsnota FoodValley (juni 2013)
- Inspiratiebeeld Regio FoodValley
- Brief betreffende besluitvorming richting Regio FoodValley, inclusief bijlage (9 juli 2013)
- Risicoprofiel (uit risicoregister Naris gemeente Ede)
- Dossiers betreffende Regio FoodValley

Bijlage II: Overzicht van personen waarmee de commissie heeft gesproken

Gesprekken met (oud) bestuurders

- De heer C. van der Knaap, burgemeester van de gemeente Ede en onder meer voorzitter van het algemeen bestuur van de Regio FoodValley
- Mevrouw G. Ligtelijn-Bruins, wethouder van gemeente Ede en voorzitter van het algemeen en dagelijks bestuur van het werkvoorzieningschap Permar
- De heer B. van de Weerd, fractievoorzitter/raadslid SGP, oud wethouder van de gemeente Ede; hij was vertegenwoordiger van de gemeente Ede in de aandeelhoudersvergadering van de Afvalcombinatie De Vallei en voorzitter van het algemeen en dagelijks bestuur van de Omgevingdienst De Vallei.

Gesprekken met ambtenaren

- De heer R. Albersnagel, hij is bestuursadviseur van wethouder Ligtelijn-Bruins en inhoudelijk betrokken bij Permar
- De heer F. Dimmendaal, hij is programmamanager van de kenniscampus/strategisch beleidsadviseur en inhoudelijk betrokken bij de Regio FoodValley
- De heer F. Fokkert, hij is beleidsmedewerker algemeen milieubeleid, afvalstoffen, beheer en beleid en inhoudelijk betrokken bij de Afvalcombinatie De Vallei en de Omgevingsdienst De Vallei
- De heer J. Janssen, secretaris-directeur van de Regio FoodValley
- Mevrouw A. van der Kruijs, zij is afdelingsmanager Maatschappelijke Ontwikkeling, Economie en Subsidiebureau; zij was inhoudelijk betrokken bij de Regio FoodValley
- De heer H. van Lent, hij is concerncontroller van gemeente Ede en ambtelijk verantwoordelijk voor het onderwerp verbonden partijen

