

Grip op verbonden partijen

Rekenkamer Heerhugowaard

Drs. J.H.W. Oostendorp, directeur rekenkamer

E.I.A. Stumphius MSc LLM, onderzoeker

B.L.K. Verkooijen MSc, onderzoeker

Rekenkamer Heerhugowaard

Mevrouw I. van den Bosch, MSc
Ambtelijk secretaris

T. 06 164 762 69
E. irene@necker.nl

Datum: 8 april 2020

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	3
Onderzoeksverantwoording	4
Centrale boodschap	6
Reactie college van B&W	8
Nawoord Rekenkamer	10
Nota van Bevindingen	11
Kaderstellen en beleid	12
1.1 / Sturing op verbonden partijen in Heerhugowaard	12
1.2 / Afspraken over rollen	13
1.3 / Samenwerking in de regio	14
1.4 / Twee cases: GGD Hollands Noorden en Halte Werk	14
Sturing en informatievoorziening	17
2.1 / Informatievoorziening van het college aan de raad	17
2.2 / Informatievoorziening vanuit de verbonden partij	19
2.3 / Benutten van instrumentarium raad voor sturing en toezicht	20
2.4 / Inzoomen op de praktijk: GGD Hollands Noorden	21
2.5 / Uitvoering in de praktijk: Halte Werk	21
Kansen voor de toekomst	23
3.1 / Knelpunten en wensen ten aanzien van sturing en toezicht	23
3.2 / Kansen ten aanzien van sturing en toezicht	24
Bijlage 1: Bronnen	25
Bijlage 2: Verbonden partijen	26
Bijlage 3: Overzicht verbonden partijen	27

Bestuurlijke nota

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

Bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten, in bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen, is niet meer weg te denken uit het lokale bestuur. Via dergelijke samenwerkingen beogen deelnemers voordelen te realiseren, zoals spreiding van (financiële) risico's, schaalvoordelen en het combineren van kennis en kunde. Natuurlijk kleven er ook risico's aan samenwerkingsverbanden, met name waar het gaat om invloed van de gemeenteraad en sturing. Doordat de uitvoering op afstand wordt geplaatst (in publiek- of privaatrechtelijke vorm), is de directe invloed van de gemeenteraad namelijk minder groot. Veel gemeenteraden geven aan weinig grip te hebben op de verbonden partijen.¹ Tegelijkertijd blijft de gemeente verantwoordelijk voor de uitbestede taken.

In een raadsworkshop op 8 januari 2019 heeft de gemeenteraad van Heerhugowaard aangegeven de sturing op verbonden partijen nader te willen onderzoeken. Voor de rekenkamer was dit aanleiding om een onderzoek naar verbonden partijen uit te voeren.

Doelstelling

Ook richting verbonden partijen heeft de raad een kaderstellende en controlerende rol. In dit onderzoek komen beide rollen aan bod, maar de controlerende rol staat centraal. Welke instrumenten zet de raad in? Welke knelpunten worden er ervaren? Welke wensen leven er?

De rekenkamer wil met dit onderzoek inzicht bieden in mogelijkheden tot verbetering van de sturing op verbonden partijen. Als doelstelling voor dit onderzoek formuleert de rekenkamer dan ook:

- / De raad inzicht bieden in hoe sturing van en toezicht op verbonden partijen plaatsvindt;
- / De raad handvatten bieden voor verbetering van de sturing van en het toezicht op verbonden partijen.

Hoofd- en deelvragen

Op basis van bovenstaande doelstelling is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Op welke wijze vindt sturing van en toezicht op verbonden partijen door de gemeenteraad van Heerhugowaard plaats en welke kansen zijn er om de grip op verbonden partijen te verbeteren?

Deze hoofdvraag hebben we vertaald in de volgende deelvragen, gerangschikt naar thema:

Kaderstellen en beleid

1. Welke beleidskaders hanteert de gemeente Heerhugowaard voor de sturing van en controle op verbonden partijen?
2. Op welke manier is de raad betrokken geweest bij de totstandkoming van deze kaders?
3. Welke afspraken zijn er over de rol van de gemeenteraad en het college ten aanzien van verbonden partijen?

¹ Adviesrapport 'Wisselwerking' van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), 2015, <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/12/16/wisselwerking>.

Sturing en informatievoorziening

4. Welke informatie ontvangt de gemeenteraad over verbonden partijen?
5. Ontvangt de gemeenteraad informatie zodanig, dat hij tijdig bij kan sturen?
6. In hoeverre heeft de gemeenteraad zicht op de realisatie van beleidsdoelstellingen door verbonden partijen?
7. Welk instrumentarium benut de gemeenteraad voor de sturing van en het toezicht op verbonden partijen?

Kansen voor de toekomst

8. Welke knelpunten worden er ervaren ten aanzien van sturing van en het toezicht houden op verbonden partijen?
9. Welke wensen leven er ten aanzien van sturing van en het toezicht houden op verbonden partijen?
10. Welke kansen zijn er om de sturing van en het toezicht op verbonden partijen te verbeteren?

Onderzoeksuitvoering

Op 13 mei 2019 vond het startgesprek plaats met een contactpersoon vanuit de ambtelijke organisatie. De onderzoekers voerden hun werkzaamheden uit in de periode mei 2019 – januari 2020. De volgende werkzaamheden zijn uitgevoerd:

- / Documentstudie van stukken die door de gemeente zijn aangeleverd;
- / Interviews met de portefeuillehouders die verantwoordelijk zijn voor de verbonden partijen 'Halte Werk' en 'GGD Hollands Noorden', ambtelijke contactpersonen voor de verbonden partijen en vertegenwoordigers van deze verbonden partijen. Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt. Deze verslagen zijn ter verificatie aan de respondenten voorgelegd en geaccordeerd;
- / Een gesprek met raadsleden.

Op 31 januari 2020 is de Nota van bevindingen aan de organisatie aangeboden voor een toets op de feitelijke juistheid (ambtelijk wederhoor). Op 13 februari 2020 ontving de rekenkamer de reactie in het kader van het ambtelijk wederhoor. Op 2 maart 2020 is het rapport naar het college verstuurd voor een bestuurlijke reactie. Het eindrapport is op 8 april 2020 verstuurd naar de griffie ten behoeve van de gemeenteraad.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de Bestuurlijke nota en de Nota van bevindingen. De Bestuurlijke nota bevat deze onderzoeksverantwoording en wordt in het definitieve rapport gevolgd door de conclusies & aanbevelingen. De Nota van bevindingen volgt het onderscheid dat ook in de deelvragen gemaakt werd: hoofdstuk 1 gaat over beleid en kaderstelling, hoofdstuk 2 over sturing en informatievoorziening, en hoofdstuk 3 gaat over kansen voor de toekomst. Tot slot treft u in de bijlagen een overzicht van de verbonden partijen van Heerhugowaard en een overzicht van de bronnen.

Centrale boodschap

Veel gemeenteraden worstelen met hun positie ten opzichte van verbonden partijen. Uit de vraag om dit onderzoek uit te voeren, en de bijdragen van raadsleden tijdens de workshop, blijkt dat positionering van de raad ten opzichte van verbonden partijen ook in Heerhugowaard een kwestie van zoeken is en blijft. Tegelijk verdient de aandacht die er de afgelopen jaren vanuit raad, college en organisatie en verbonden partijen is geweest voor een heldere en tijdige informatievoorziening, complimenten.

Hieronder presenteert de rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen op basis van het onderzoek. In de Nota van Bevindingen zijn de achtergrond en verdere onderbouwing van deze conclusies te vinden.

Conclusies

1 De informatievoorziening is sinds 2016 verbeterd door het project 'verbetering informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan raden' en de Kadernota Verbonden Partijen

In 2016 hebben de presidia van alle gemeenten in Noord-Holland Noord (NHN) ingestemd met het project 'verbetering informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan raden'. Het project heeft geleid tot een aantal concrete verbeteringen voor de informatievoorziening. Juist bij samenwerkingsverbanden is het verstandig dat gemeenteraden samen optrekken. Het project is dan ook een goed en belangrijk initiatief. Het werkt echter alleen als ook de processen per gemeente op orde zijn. Ook daar is in 2016 aan gewerkt: de raad stelde in dat jaar een Kadernota Verbonden Partijen vast. Dit biedt een helder kader voor de toetreding tot en aansturing van verbonden partijen. Raadsleden bezoeken regelmatig bijeenkomsten van de verbonden partijen en de raad van Heerhugowaard voegt indien daar aanleiding toe is eigen zienswijzen toe op de begrotingen van verbonden partijen.

2 Veel aandacht voor informatievoorziening over verbonden partijen bij alle betrokkenen

Uit de interviews blijkt dat er zowel vanuit de ambtelijke organisatie als vanuit de onderzochte verbonden partijen veel inzet wordt gepleegd om communicatie in de aanloop naar besluitvorming en de informatievoorziening over het reilen en zeilen van de verbonden partij te stroomlijnen. Er zijn raadsbijeenkomsten, werkbezoeken en aanvullende stukkenstromen over de verbonden partij. Dat de sturing van verbonden partijen in Heerhugowaard in de belangstelling staat, is helder.

3 De kwantiteit en kwaliteit van informatie over verbonden partijen verschilt (te) veel per verbonden partij

Hoewel de communicatie en informatievoorziening rondom verbonden partijen goed verloopt blijkt uit het onderzoek dat de kwantiteit en kwaliteit van informatie over de verbonden partijen (te) veel verschilt per verbonden partij. In de jaarstukken staat informatie over de verbonden partijen. De hiertoe wettelijk verplichte informatie is voor iedere verbonden partij beschikbaar. De hoeveelheid en kwaliteit van de overige informatie, verschilt. Zo worden bij enkele verbonden partijen beleidsvoornemens en ontwikkelingen, resultaten en risico's behandeld, en wordt bij andere verbonden partijen alleen kort geschetst wat een belangrijke inhoudelijke ontwikkeling in het voorafgaande jaar was.

4 De risico-inventarisatie en bijbehorende toezichtsarrangementen per verbonden partij wordt niet gebruikt door de ambtelijke organisatie

In het kader van het voorgaande valt op dat het risicoprofiel (het resultaat van de in de Kadernota opgenomen risico-inventarisatie) slechts voor drie verbonden partijen wordt gecommuniceerd. Uit de risico-inventarisatie zou, conform de Kadernota Verbonden Partijen, moeten volgen welke van drie toezichtsarrangementen geldt voor de verbonden partij. Deze systematiek bleek niet bekend te zijn bij de gesprekspartners in dit onderzoek. In

de praktijk wordt wel onderscheid gemaakt in de wijze waarop men toezicht houdt op verbonden partijen, op basis van geconstateerde risico's.

5 De zienswijzen van de raad worden veelal opgesteld door het college en vervolgens aan de raad voorgelegd

Hoewel een zienswijze op stukken door de raad wordt ingediend, bereidt het college van Heerhugowaard deze zienswijzen in de regel voor, omdat college en organisatie dagelijks met de verbonden partij bezig zijn. Hiermee ligt de regie op de zienswijze bij het college. De raad speelt pas in tweede instantie een rol.

Aanbevelingen

Voor het college:

1 Maak werk van de wijze waarop het toezichtsarrangement voor verbonden partijen tot stand komt

In de Kadernota Verbonden Partijen is een systematiek opgenomen waarbij jaarlijks een risico-inventarisatie per verbonden partij wordt uitgevoerd, wat zou moeten uitmonden in een bepaald toezichtsarrangement. Deze werkwijze wordt nu niet formeel doorlopen; van de meeste verbonden partijen wordt geen risico-inventarisatie gemaakt. Volg de door de raad vastgestelde werkwijze ten aanzien van risico-inventarisaties en toezicht, of onderbouw waarom deze systematiek niet wordt gevolgd. Maak ook inzichtelijk of er wijzigingen optreden in het risicoprofiel.

Voor de raad:

2 Maak afspraken over het gebruik van de toezichtsarrangement voor verbonden partijen

De raad heeft eerder een werkwijze vastgesteld voor de koppeling tussen de risico-inventarisatie en het toezichtsarrangement, deze is verankerd in de Kadernota Verbonden Partijen. Deze werkwijze wordt nu niet gevolgd: de verschillende toezichtsarrangementen zijn niet bekend, al wordt in de praktijk wel naar geconstateerde risico's gehandeld. De raad heeft hier een keuze in te maken: of de raad verzoekt het college om volgens de vastgestelde werkwijze van toezicht te werken dan wel om afwijkingen te onderbouwen (zie aanbeveling 1 aan het college), of de raad neemt de huidige werkwijze over als formele werkwijze.

3 Communiceer concrete wensen ten aanzien van de informatievoorziening richting de verbonden partijen

In de raadswerkshop zijn verschillende aandachtspunten voor de informatievoorziening vanuit verbonden partijen geformuleerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de leesbaarheid en tijdigheid van stukken. Uit het onderzoek blijkt dat er ook vanuit de verbonden partijen veel aandacht is voor informatievoorziening aan de raden. Concrete wensen over informatievoorziening kunnen dus direct gecommuniceerd worden richting de verbonden partijen.

4 Breng in beeld welke instrumenten de Wet gemeenschappelijke regelingen biedt, die aansluiten bij de wensen van de raad

In de raadswerkshop werd aangegeven dat de behoefte bestaat om in de aansturing van sommige verbonden partijen meer samen te werken met de andere deelnemende gemeenten, bijvoorbeeld bij het afstemmen van zienswijzen. De wijziging van de Wet gemeenschappelijke regeling biedt hier ook meer mogelijkheden toe, zoals het instellen van een regionale raadscommissie.

5 Neem als raad een grotere rol bij het indienen van zienswijzen op de verantwoordingsstukken.

Hoewel de raad over de zienswijzen gaat, bereidt het college de zienswijzen nu voor. De raad kan hier een grotere rol in pakken. Dat kan bijvoorbeeld door een werkgroep te formeren vanuit de raad die met ambtelijke ondersteuning de zienswijze opstelt. Een andere mogelijkheid is om de verantwoordingstukken te bespreken in een commissie en daar input voor de zienswijze te formuleren. Dat kan in aanwezigheid van de verantwoordelijke ambtenaar, zodat vervolgens een passende zienswijze geschreven kan worden.

Reactie college van B&W



Rekenkamer Heerhugowaard
t.a.v. mevrouw I. van den Bosch

Onderwerp: reactie op Rekenkamerrapport Grip op verbonden partijen
Contactpersoon: mevr. W. van Andel Ons kenmerk: E202009663
Telefoon: 14 072 Relatiekenmerk:
E-mail: post@heerhugowaard.nl

Heerhugowaard, 30 maart 2020

Geachte leden van de Rekenkamer Heerhugowaard,

Op 2 maart 2020 heeft u het college het rekenkamerrapport Grip op verbonden partijen aangeboden, met de vraag om een bestuurlijke reactie. Deze reactie treft u aan in deze brief.

Het college dankt u voor dit rapport. Zoals u zelf al aangeeft in het rapport is samenwerking tussen gemeenten om een aantal belangrijke, vaak wettelijke taken, uit te voeren niet meer weg te denken. Door samenwerking zijn schaalvoordelen te behalen en worden financiële risico's gespreid. De democratische legitimatie, oftewel de mogelijkheden voor invloed en sturing door volksvertegenwoordigers, is daarbij zoals de raad terecht heeft geconstateerd, een constant aandachtspunt.

Om meer aan de voorkant invloed te hebben op het beleid is de raad sinds begin 2019 in de gelegenheid niet alleen haar zienswijze te geven op de begroting en jaarrekening van de verbonden partijen, maar ook op de kademota van deze partijen. Het college bereidt de zienswijze voor de raad voor en gaat in deze raadsvoorstellen sinds kort ook expliciet in op het vervolg dat aan eerdere zienswijzen van de raad van Heerhugowaard is gegeven.

In het rapport doet u de volgende aanbeveling aan het college: Maak werk van de wijze waarop het toezichtsarrangement voor verbonden partijen tot stand komt. Het college is van mening dat de extra inspanningen die hiervoor door de gemeentelijke organisatie moeten worden geleverd niet opwegen tegen de opbrengsten:

- Er wordt in de praktijk al naar geconstateerde risico's gehandeld, dit wordt ook in het rekenkamerrapport aangegeven. De risico's worden door de verbonden partij zelf beschreven in kademota en begroting en worden ambtelijk getoetst, door onder andere te kijken naar het weerstandsvermogen en het financieel meerjarenperspectief. Wanneer er aanleiding voor is, worden deze risico's beschreven en wordt de raad voorgesteld via een zienswijze aan het dagelijks bestuur van de desbetreffende verbonden partij te vragen hierop te acteren. Daarnaast worden in de begroting van de gemeente zelf de risico's opgenomen die deelname aan verbonden partijen met zich meebrengt.
- Het is niet duidelijk hoe het werken met toezichtsarrangementen eruit ziet. Het invoeren van toezichtsarrangementen zoals dat in de kademota verbonden partijen van de gemeente

Parelhof 1 | Postbus 390 | 1700 AJ Heerhugowaard
Telefoon: 14 072 | Fax: (072) 575 55 56 | E-mail: post@heerhugowaard.nl | Internet: www.heerhugowaard.nl
IBAN: NL94 BNGH 0285 0035 77

Heerhugowaard wordt genoemd, heeft verdere uitwerking voordat deze op een goede manier toegepast kunnen worden. Er was ten tijde van het schrijven van deze kadernota sprake van dat dit door alle gemeenten gedaan zou worden, maar dat is uiteindelijk niet gebeurd. Uitgewerkt zou moeten worden wie uiteindelijk bepaalt welk toezichtsarrangement toegepast zou moeten worden. Daarnaast is de vraag wat het effect van een licht of juist een zwaar toezichtsarrangement zou zijn. Het college vindt het van belang dat voor alle verbonden partijen steeds wordt nagegaan wat de kwaliteit en financiële weerbaarheid van de organisatie is. Er kunnen zich altijd onverwachte risico's voordoen. Ook is de vraag hoe een zwaar toezichtsarrangement er uit zou zien en wat er in zo'n geval door de raden of de colleges kan worden gedaan om besluitvorming in het Algemeen Bestuur te beïnvloeden, anders dan de mogelijkheden die er nu al zijn.

- **Het alleen als Heerhugowaard hanteren van toezichtsarrangementen zou niet effectief zijn.** Als alleen de gemeente Heerhugowaard toezichtsarrangementen gaat hanteren, zou dit niet effectief zijn. De gemeenten die participeren in een verbonden partij, zouden dat samen moeten doen. Dit zal veel inspanning en afstemming van de gemeentelijke organisaties vragen.

U doet als Rekenkamer een aantal aanbevelingen aan de raad. Voor aanbeveling 2 vragen wij de raad bovenstaande argumenten bij haar afweging te gebruiken. Over aanbeveling 5 aan de raad, wil het college opmerken dat zij het ongewenst vindt om een ambtenaar ondersteuning te laten bieden bij het opstellen van een zienswijze door raadsleden. Het college doet een voorstel aan de raad hoe de zienswijze van de raad zou kunnen luiden, de raad is vrij om deze te amenderen. Het is niet aan een ambtenaar om de conclusie van een politieke discussie op te schrijven.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Heerhugowaard,
de secretaris, de burgemeester,

A.S. Meijer

A.B. Blase

Nawoord Rekenkamer

In haar bestuurlijke reactie op dit onderzoeksrapport 'Grip op verbonden partijen' gaat het college met name in op de aanbevelingen aangaande het gebruik van toezichtsarrangementen: een werkwijze die weliswaar in de eigen Kadernota Verbonden Partijen uit 2016 is opgenomen, maar die in de praktijk niet bestaat. Het college geeft aan dat indertijd niet is uitgewerkt hoe het werken met toezichtsarrangementen vorm moet krijgen, dat het werken met toezichtsarrangementen alleen effectief zou zijn als alle deelnemende gemeenten op die manier werken, en dat er nu – dus zonder het gebruik van toezichtsarrangementen - wel naar geconstateerde risico's wordt gehandeld.

In reactie daarop maakt de Rekenkamer Heerhugowaard nog twee opmerkingen.

1) Uit de brief van het college blijkt niet waarom er door alle deelnemende gemeenten indertijd niet is gekozen voor het werken met toezichtsarrangementen. Verantwoording over deze keuze en de afwegingen die daarmee gepaard zijn gegaan, geeft de raad inzicht in waarom er van het beleid is afgeweken en in welk instrumentarium wel wordt benut om toezicht te realiseren.

2) Gegeven het feit dat de uitwerking van toezichtsarrangementen is uitgebleven, is het een voorbarige conclusie dat het alleen in Heerhugowaard hanteren van toezichtsarrangementen niet effectief is. Het is de moeite waard om te verkennen hoe Heerhugowaard kan variëren in mate van toezicht, zoals ooit bedacht in de eigen Kadernota Verbonden Partijen. Het kan goed zijn dat er andere vormen van toezicht mogelijk zijn die de raad van Heerhugowaard wél kan inzetten, los van andere gemeenten in de regio. De Rekenkamer Heerhugowaard denkt hierbij aan aanvullende bestuursrapportages van en fysieke informatiemomenten met de verbonden partijen waarvan de raad dit nodig acht.

Tot slot wil de Rekenkamer het college en de ambtelijke organisatie danken voor de verleende medewerking aan het onderzoek.

Nota van Bevindingen

1

Kaderstellen en beleid

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidskaders van de gemeente voor de sturing van en controle op verbonden partijen. Daarnaast wordt gekeken naar de rol die de raad heeft gehad bij de totstandkoming van deze kaders en de afspraken die er zijn gemaakt tussen de raad en het college over verbonden partijen. Tevens introduceren we twee cases die nader zullen worden bestudeerd. Daarmee beantwoordt dit hoofdstuk de deelvragen 1 tot en met 3:

1. *Welke beleidskaders hanteert de gemeente Heerhugowaard voor de sturing van en controle op verbonden partijen?*
2. *Op welke manier is de raad betrokken geweest bij de totstandkoming van deze kaders?*
3. *Welke afspraken zijn er over de rol van de gemeenteraad en het college ten aanzien van verbonden partijen?*

1.1 / Sturing op verbonden partijen in Heerhugowaard

Kadernota Verbonden Partijen vormt de handleiding voor deelname in verbonden partijen

Het startpunt voor een onderzoek naar de grip op verbonden partijen in de gemeente Heerhugowaard is de 'Kadernota Verbonden Partijen' uit 2016. Deze kadernota is door de raad vastgesteld om de bestaande werkwijze vast te leggen en te verbeteren. Voor 2016 was er dan ook geen kadernota. Het document vormt het formele kader met algemene en specifieke uitgangspunten voor het inzetten van verbonden partijen als instrument voor de uitvoering van gemeentelijk beleid.² De kadernota heeft zowel betrekking op het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden, als op bestaande relaties met verbonden partijen en beschrijft de verschillende fases (oprichting, beheersing, evaluatie en beëindiging).³ Daarnaast is de nota een aanvulling op de juridische kaders, zoals deze zijn vastgelegd in de Gemeentewet, Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).⁴

In de kadernota staan alle richtlijnen voor het (be)sturen van een verbonden partij, van oprichting en inrichting tot de rol die de gemeente kan vervullen en de verschillende verantwoordingsrelaties. Daarmee bestaat een duidelijk kader voor (de afweging tot) deelname in een verbonden partij. Daarnaast hanteert de gemeente Heerhugowaard als stelregel alleen regionaal samen te werken als dit in termen van resultaten voor de gemeente meerwaarde heeft. Slechts in die gevallen waarin sprake is van een wettelijke verplichting tot samenwerking, wijkt de gemeente af van dit principe.⁵

² Bij het opstellen van gemeentelijk beleid wordt ook vaak gebruikgemaakt van de bij een verbonden partij aanwezige kennis en ervaring.

³ Kadernota Verbonden Partijen (2016), p. 6.

⁴ Kadernota Verbonden Partijen (2016), p. 9 en p. 26.

⁵ Kadernota Verbonden Partijen (2016), p. 4.

1.2 / Afspraken over rollen

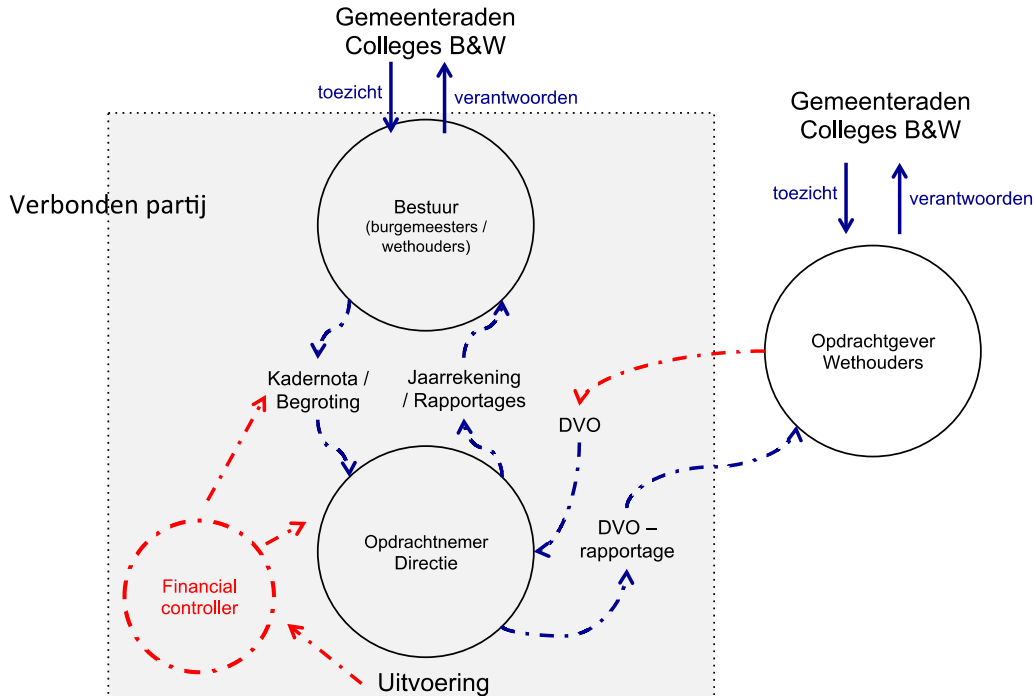
De gemeente als eigenaar en als klant

Er zijn verschillende rollen die de gemeenteraad en het college kunnen vervullen ten aanzien van verbonden partijen, de rol van eigenaar en de rol van opdrachtgever. Daarbij is het van belang om twee soorten verbonden partijen te onderscheiden: partijen waarbij de gemeente als eigenaar en partijen waarbij de gemeenten als opdrachtgever (klant) betrokken is.

Als een gemeente (mede-)eigenaar is van een verbonden partij, is er sprake van zeggenschap, waardoor zij kan ingrijpen wanneer de realisatie van beoogde maatschappelijke effecten in gevaar komt. afhankelijk van o.a. de grootte van het aandeel. Daarnaast heeft de gemeente baat bij een verbonden partij waar (financiële) continuïteit is. Vanuit de rol van opdrachtgever (klant) wil de gemeente sturen op de kwaliteit van de dienstverlening, tarieven en de kosten. Deze rol komt onder meer tot uitdrukking in het formuleren van beleid, het opstellen van contracten, het bewaken van de levering van producten en/of diensten, het beoordelen van de prijs en beoordelen van de positie van de verzelfstandigde eenheid.

Heerhugowaard kent drie typen verbonden partijen: Gemeenschappelijke regelingen (Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, GGD Hollands Noorden, Regionaal Historisch Centrum Alkmaar, Vuilnisverbrandingsinstallatie Alkmaar en omstreken (VVI), Werkvoorzieningschap Noord-Kennemerland (WVK), Recreatieschap Geestmerambacht, Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord, Cosensus en Halte Werk), vennootschappen met gemeentelijke deelname (Bank Nederlandse Gemeenten NV, Houdstermaatschappij Gasbedrijf Kop Noord-Holland NV, Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord NV en Heerhugowaard Sport NV) en coöperaties waarin wordt deelgenomen (Coöperatie Coöperatief Stimuleringsfonds Duurzame Energie Coöperatie Regio Alkmaar U.A.).

Schematisch zien de twee rollen er als volgt uit:



1.3 / Samenwerking in de regio

Effectiever sturen op verbonden partijen door middel van regionale samenwerking

Op regionaal niveau werkt de gemeente samen met andere gemeenten om effectiever te kunnen sturen op verbonden partijen. In 2016 hebben de presidia van alle NHN-gemeenten ingestemd met het project 'verbetering informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan raden'.⁶ Het project werd uitgevoerd door de griffierskring NHN, omdat griffiers weten hoe de raad (beter) bediend kan worden.⁷ Het project heeft geleid tot een nieuwe werkwijze, gericht op het in positie brengen van de zeventien gemeenteraden in Noord-Holland Noord (NHN) om hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol in te vullen. Alle raden hebben de notitie 'verbetering informatievoorziening door gemeenschappelijke regelingen aan raden' vastgesteld. In Heerhugowaard gebeurde dat op 20 februari 2018.

Het document bevat een aantal instrumenten, handreikingen en afspraken om de informatievoorziening *vanuit* de gemeenschappelijke regelingen aan de raad te verbeteren.⁸ Door de informatievraag vanuit de raden te stroomlijnen kunnen gemeenschappelijke regelingen kwalitatief betere informatie aanleveren, is de achterliggende gedachte. De belangrijkste wijzigingen in de informatievoorziening zijn:

- / De gemeenschappelijke regelingen leveren uiterlijk op 1 januari van het betreffende jaar een kadernota op;
- / In februari kunnen de raden een zienswijze geven op de kadernota; hierdoor verschuift het zwaartepunt van de behandeling van de (politieke) hoofdlijnen naar voren;
- / De (ontwerp-)begroting van gemeenschappelijke regelingen wordt gebaseerd op de kadernota;
- / Het verschaffen van inzicht voor gemeenschappelijke regelingen in het betrekken van raden bij omvangrijke beleidstrajecten;
- / Informatie over vergaderingen van het algemeen bestuur van gemeenschappelijke regelingen wordt eenvoudig en tijdig toegankelijk gemaakt. Dit gebeurt bijvoorbeeld door informatievoorziening op de website;
- / Lokale politiek wordt meer betrokken bij gemeenschappelijke regelingen, bijvoorbeeld door periodieke werkbezoeken. Deze werkbezoeken vinden ook daadwerkelijk plaats;
- / De drie gemeenschappelijke regelingen van NHN (Veiligheidsregio, GGD en Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord (RUD)) worden periodiek geëvalueerd. Voor wat betreft de overige gemeenschappelijke regelingen kunnen de gemeenten onderling afspraken maken.

1.4 / Twee cases: GGD Hollands Noorden en Halte Werk

Naast de papieren werkelijkheid kijkt de Rekenkamer Heerhugowaard naar de praktijk. Hoe is het samenspel tussen verbonden partijen en de gemeente georganiseerd en hoe geven college en raad in de praktijk vorm aan sturing en toezicht op samenwerkingsverbanden? Samen met de griffie zijn twee verbonden partijen geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- / Maatschappelijke relevantie/actualiteit;
- / Bestuurlijk en financieel belang;
- / Grootte van het samenwerkingsverband;
- / Aard van de regeling (beleid/uitvoering, college/raad/gemengd).

Gekozen is voor de GGD Hollands Noorden en Halte Werk.

GGD Hollands Noorden: gemeenschappelijke regeling die zich richt op publieke gezondheid

De GGD Hollands Noorden is een gemeenschappelijke regeling, gericht op de uitvoering van de Wet publieke gezondheid. Gemeenten moeten de GGD in stand houden voor een aantal wettelijke taken. De GGD verricht

⁶ Raadsvoorstel informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen (2018), p. 1.

⁷ Verbetering informatievoorziening GR, p 6.

⁸ Raadsvoorstel informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen (2018), p. 1.

vooral preventieve taken voor de inwoners van het werkgebied, langs de lijnen bewaken, bevorderen en beschermen. Ook andere taken zijn bij de GGD belegd, zoals jeugdgezondheid.⁹

Het Algemeen Bestuur (AB) bestaat momenteel uit zeventien leden, die worden aangewezen door de zeventien gemeenteraden.¹⁰ Over het algemeen worden de wethouders gezondheidszorg aangewezen als AB-lid, zo ook in Heerhugowaard.¹¹ Uit het AB worden zes leden benoemd als Dagelijks Bestuur (DB), twee uit iedere sub-regio. In de nieuwe Wgr staat dat de DB-leden niet de meerderheid van het AB mogen vertegenwoordigen.¹² Heerhugowaard maakt momenteel geen deel uit van het DB. Het DB is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding. Veel is gemandateerd aan de directie van de GGD Hollands Noorden. Politieke zaken komen echter in het DB en besluiten gaan op voordracht van het DB naar het AB.

Het AB vergadert vijf keer per jaar, gekoppeld aan de P&C-cyclus. Het DB vergaderde eerder tien keer per jaar.¹³ Uit gevoerde gesprekken blijkt dat er momenteel geprobeerd wordt dat aantal terug te brengen naar acht vergaderingen per jaar, om de bestuurlijke druk te verlagen.

De meest recente ontwikkelingen ten aanzien van de GGD Hollands Noorden staan beknopt omschreven in de jaarstukken. In de jaarstukken van de gemeente over 2018 staat dat er bij de vaststelling van de begroting 2019 door de raad een motie is aangenomen met de strekking om gezamenlijk het financieel probleem van de GGD aan te pakken. Daarnaast is er een financieel herstelplan geschreven door de GGD Hollands Noorden, om de algemene reserve op peil te brengen.

Halte Werk: een uitvoeringsorganisatie die de Participatiewet uitvoert

Halte Werk is in 2015 opgericht met de opdracht om de Participatiewet en bijbehorende regelingen (bijvoorbeeld re-integratie, schuldhulpverlening en minimabeleid) uit te voeren voor de gemeenten Heerhugowaard, Alkmaar en Langedijk (de HAL-gemeenten).¹⁴ Omdat Halte Werk zelf geen beleid maakt, betreft het een uitvoeringsorganisatie. Het bestuur van Halte Werk bestaat uit de portefeuillhouders van de HAL-gemeenten. Zij informeren eerst hun college, waarna het college de raad informeert. De raden stellen vervolgens beleid vast. Halte Werk informeert nooit rechtstreeks de drie gemeenteraden. Wel bereidt Halte Werk stukken (bijvoorbeeld raadsvoorstellen, beleid en verordeningen) voor die naar de colleges gaan.

Drie ambtenaren, of regievoerders, vanuit de drie HAL-gemeenten vormen de schakel tussen Halte Werk, de portefeuillhouders en de gemeenten. Signalen en vragen vanuit de raden en colleges worden via de regievoerders bij Halte Werk geagendeerd. Dit gebeurt in het wekelijkse coördinatieoverleg. Ook worden stukken daar inhoudelijk getoetst. Vervolgens worden stukken voorgelegd in het maandelijks bestuursoverleg. Bij ieder stuk wordt een oplegger geschreven, waarin opmerkingen vanuit het coördinatieoverleg staan. Er wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds stukken die de bedrijfsvoering aangaan en een besluit van het bestuur van Halte Werk vragen, en anderzijds beleids- dan wel kaderstellende stukken waar het besluit van het bestuur alleen kan zijn het stuk ter besluitvorming voor te leggen aan college/raad. HalteWerk heeft immers ook beleidsvoorbereidende taken, waarbij wordt gevraagd om in te spelen op toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen.

In de jaarstukken van de gemeente over 2018 staat dat de belangrijkste ontwikkelingen bij Halte Werk in 2018 zijn, dat de doelstellingen geactualiseerd zijn, dat het dashboard doorontwikkeld is en dat de samenwerking met WNK Personeelsdiensten verder is uitgebouwd.

⁹ Factsheet GGD Hollands Noorden.

¹⁰ Gemeenschappelijke regeling GGD Hollands Noorden (<https://ggdhollandsnoorden.nl/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiles%2fAlgemeen%2fGEMEENSC HAPPELIJKE+REGELING+GGD+HN+incl+2e+wijziging+2013.pdf>).

¹¹ De komende tijd maakt de GGD de transitie naar een collegeregeling. Dan wordt het AB-lid aangewezen door het college.

¹² Elk lid van het AB heeft een aantal stemmen afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente, welke het vertegenwoordigt. Het stemgewicht van Heerhugowaard bedraagt 8,22%.

¹³ Gemeenschappelijke regeling GGD Hollands Noorden (<https://ggdhollandsnoorden.nl/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiles%2fAlgemeen%2fGEMEENSC HAPPELIJKE+REGELING+GGD+HN+incl+2e+wijziging+2013.pdf>).

¹⁴ <https://www.haltewerk.nl/footer-menu/over-halte-werk/wie-is-halte-werk/>.

Halte Werk en de GGD Hollands Noorden in het licht van het project 'verbetering informatievoorziening'

Ten aanzien van de ontwikkelpunten die in het project 'verbetering informatievoorziening' werden benoemd, zijn bij Halte Werk en de GGD de volgende handelingen zichtbaar:

	Halte Werk	GGD Hollands Noorden
Kadernota uiterlijk op 1 januari beschikbaar, zodat raden in februari een zienswijze kunnen geven	Ja, wordt bijvoorbeeld op 4 februari 2020 besproken in de Commissie Stad en Ruimte	Ja, wordt bijvoorbeeld op 4 februari 2020 besproken in de Commissie Stad en Ruimte
Kadernota is de basis voor de (ontwerp-)begroting van gemeenschappelijke regelingen	Ja	Ja
Toegankelijkheid van informatie over AB-vergaderingen	n.v.t.	Online beschikbaar
Betrokkenheid lokale politiek, bv. middels werkbezoeken	Ja	Ja
Evaluatie van de verbonden partij	Nee	Ja

2

Sturing en informatievoorziening

In dit tweede hoofdstuk wordt toegelicht hoe en welke informatie de raad ontvangt om tijdig te kunnen sturen. Ook wordt gekeken naar de verschillende beleidsinstrumenten die de raad benut om te kunnen sturen. Dit geeft inzicht in de mate van zicht op de realisatie van beleidsdoelstellingen door verbonden partijen. Hiermee beantwoordt dit hoofdstuk deelvragen 4 tot en met 7:

4. *Welke informatie ontvangt de gemeenteraad over verbonden partijen?*
5. *Ontvangt de gemeenteraad informatie zodanig dat hij tijdig bij kan sturen?*
6. *In hoeverre heeft de gemeenteraad zicht op de realisatie van beleidsdoelstellingen door verbonden partijen?*
7. *Welk instrumentarium benut de gemeenteraad voor de sturing van en het toezicht op verbonden partijen?*

2.1 / Informatievoorziening van het college aan de raad

Ten aanzien van verbonden partijen zijn twee informatiestromen van belang: de informatie van de verbonden partij richting gemeente(raad), en de informatie van de gemeente over de verbonden partijen. In deze paragraaf schetsen we het systeem van gemeentelijke verantwoording.

Afspraken over informatievoorziening tijdens uitvoeringsfase in de Nota Verbonden Partijen

Tijdens de uitvoeringsfase houdt het college toezicht op de uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing bij de verbonden partij. De raad controleert of de verbonden partij de taken conform de gestelde kaders uitvoert en of het college deze kaders bewaakt. De raad controleert dus op hoofdlijnen. Goede informatievoorziening is dan ook essentieel om als raad een verbonden partij te kunnen monitoren.

In de Nota Verbonden Partijen is vastgelegd dat de raad passief en actief informatie ontvangt van het college. Dat betekent dat er onderscheid gemaakt wordt tussen informatie die de raad *krijgt* en informatie die de raad *vraagt*. De raad *krijgt* relevante informatiestukken (P&C-informatie, kaderbrieven, etc.) via het college. De raad kan daarnaast *vragen* om nadere toelichting/informatie van de portefeuillehouder en vragen stellen aan het college. Tenslotte kan de raad een verbonden partij rechtstreeks verzoeken om informatie te verstrekken (hierbij is bijvoorbeeld te denken aan managementrapportages).¹⁵

¹⁵ Kadernota Verbonden Partijen (2016), p. 19.

Informatievoorziening door de gemeente in jaarrekeningen en begrotingen

De gemeente verschaft (financiële) informatie over de verbonden partijen via de P&C-cyclus. In de jaarrekeningen en begrotingen is een vaste paragraaf 'Verbonden Partijen' opgenomen. In deze paragraaf zouden ten minste de volgende punten opgenomen moeten worden:

- / De gegevens die op grond van het BBV verplicht zijn;¹⁶
- / De uitkomst van de risico-inventarisatie.

Naam	Plaats	Openbaar belang (doel)	Financieel belang	Peildatum 1-1-2017 (bedragen x € 1.000)	Peildatum 31-12-2017 (bedragen x € 1.000)	Realisatie (x € 1.000)		
Financieel belang (jaarlijkse bijdrage)			jaarlijkse bijdrage	EV	VV	EV	VV	2017
Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord	Hoom	De regeling is getroffen ter ondersteuning van de deelnemers bij de uitvoering van hun taken op het	€ 575.322	€ 902	€ 3.451	€ 2.114	€ 5.393	€ 1.212

Afbeelding 1: Voorbeeldweergave informatie die op basis van het BBV verplicht is.

Niveau van informatievoorziening verschilt per verbonden partij

De rekenkamer stelt vast dat de gegevens die op grond van het BBV verplicht zijn, ook daadwerkelijk in de jaarstukken staan. De hoeveelheid overige informatie, wisselt per verbonden partij. Zo worden bij enkele verbonden partijen beleidsvoornemens en ontwikkelingen, resultaten en risico's behandeld, en wordt bij andere verbonden partijen alleen kort geschetst wat een belangrijke inhoudelijke ontwikkeling in het voorafgaande jaar was. Ten aanzien van de risico-inventarisatie is alleen in het geval van de VVI, Recreatieschap Geestmerambacht en Heerhugowaard Sport NV expliciet beschreven welk risicoprofiel de verbonden partij heeft. Voor de overige verbonden partijen is dit niet expliciet beschreven. Het risicoprofiel van de VVI en Heerhugowaard Sport NV is in het afgelopen jaar ingeschaald als 'laag', terwijl het risicoprofiel van Recreatieschap Geestmerambacht 'gemiddeld tot hoog' is.¹⁷ Het risicoprofiel van Recreatieschap Geestmerambacht werd in de jaarstukken van 2017 vastgesteld op 'neutraal'.¹⁸ In de jaarstukken 2018 staat echter niet vermeld dát en waarom het risicoprofiel verhoogd is.

Geen onderscheid in intensiteit toezicht op basis van risico-inventarisatie; toezichtsarrangement wordt met name op basis van ervaring bepaald

Jaarlijks wordt er een risico-inventarisatie gemaakt over de verbonden partijen. Uit die inventarisatie volgt een risicoprofiel. Dat is leidend voor het te hanteren toezichtsarrangement (licht, middel, zwaar). Bij de risicoanalyse wordt gebruikgemaakt van een score op de volgende criteria:¹⁹

¹⁶ In het BBV staat dat in de jaarlijkse begrotingen en jaarrekeningen minimaal de volgende informatie moet worden opgenomen: de naam en vestigingsplaats, het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt, de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk de provincie in de verbonden partij heeft, het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar en het resultaat van de verbonden partij.
(<https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2017-12-09> en Kadernota Verbonden Partijen (2016), p. 26).

¹⁷ Begroting 2019-2022, p. 152, 153 en 162.

¹⁸ Jaarstukken 2017, p. 145.

¹⁹ Kadernota Verbonden Partijen (2016), p. 21 en Jaarstukken 2018, p. 144-145.

Criteria/deelgebieden	Gestelde vragen
Omgeving	Welke ontwikkelingen (wet- en regelgeving, afzetmarkt) worden vanuit de omgeving verwacht die van invloed zijn op de verbonden partij?
Politiek bestuurlijk belang	Wat is de invloed van de organisatie op de politieke en maatschappelijke omgeving? In hoeverre is de verbonden partij afhankelijk van de (financiële) bijdrage vanuit de deelnemers in de verbonden partij?
Governance	Hoe is de directie/het bestuur van de verbonden partij ingericht? In hoeverre ontvangt de deelnemer van de verbonden partij tijdig signalen vanuit de organisatie en wat is de mate van invloed die een deelnemer op de organisatie kan uitoefenen?
Financieel belang	Hoe is het financiële (meerjaren)perspectief voor de verbonden partij?
Organisatie	In hoeverre is de verbonden partij (organisatorisch) in staat om snel te anticiperen op ontwikkelingen, staat ze open voor aanbevelingen vanuit de deelnemers en voert ze andere taken uit, naast de taken die voortvloeien uit de oprichtingsakte van de verbonden partij?
Control en kwaliteit	In hoeverre zijn de administratieve organisatie en interne controle binnen de verbonden partij op orde? En hoe is de controlefunctie gepositioneerd binnen de organisatie en is ze een stabiele factor?
Flexibiliteit	In hoeverre is de organisatie (financieel) in staat snel te anticiperen op ontwikkelingen?

Uit gevoerde gesprekken blijkt dat er geen formeel onderscheid wordt gemaakt tussen de drie typen toezichtsarrangementen licht, middel en zwaar. De gesprekspartners zijn geen van allen bekend met de koppeling tussen risico-inventarisatie en toezichtsarrangement. In de praktijk wordt er onderscheid gemaakt in de wijze waarop men omgaat met de verbonden partijen, op basis van de geconstateerde risico's. Aan de hand van die risico's wordt ook beoordeeld hoe ze kunnen worden verminderd. Als er grote risico's of onduidelijkheden zijn, ligt de verbonden partij volgens betrokkenen automatisch onder een vergrootglas.

Zicht op beleidsdoelstellingen en ontwikkelingen te herleiden uit de jaarstukken

De paragraaf Verbonden Partijen verschaft per verbonden partij inzicht in de gerealiseerde (beleids-)resultaten en de beleidsmatige ontwikkelingen bij iedere verbonden partij.²⁰ Er is een duidelijk verschil zichtbaar tussen de jaarstukken van 2017 en 2018. In de jaarstukken van 2018 valt expliciet – door middel van tussenkopjes – te lezen wat de belangrijkste beleidsresultaten en ontwikkelingen in dat jaar zijn geweest. Deze consistente manier van weergeven schept duidelijkheid. In de jaarstukken van 2017 ontbreekt dit. De ontwikkelingen ten aanzien van een verbonden partij worden wel summier weergegeven (zie voor de informatie over de GGD en Halte Werk, paragraaf 1.4).

2.2 / Informatievoorziening vanuit de verbonden partij

(Financiële) verantwoordingsinformatie vormt de kern van de informatiestroom richting het college

In de Kadernota Verbonden Partijen staat dat per verbonden partij afspraken worden gemaakt welke documenten geagendeerd worden. Dit verschilt dan ook per verbonden partij. Volgens de kadernota zou de risico-inventarisatie hier een afwegingskader voor bieden, maar zoals eerder werd vastgesteld, wordt deze risicoanalyse niet gemaakt en ontbreekt tevens de koppeling tussen risicoanalyse en de zwaarte van het toezichtsarrangement.

In de basis is de informatievoorziening omtrent verbonden partijen echter altijd hetzelfde. Verbonden partijen verschaffen in ieder geval (financiële) verantwoordingsinformatie. De belangrijkste documenten zijn de kadernota of -brief, de begroting en de jaarstukken. In de kadernota geven de verbonden partijen de financiële en beleidsmatige kaders weer. De kadernota of -brief zorgt ervoor dat de raad van Heerhugowaard 'aan de

²⁰ Jaarstukken 2018, p. 143.

voorkant' kan sturen waar het gaat om de begroting van een verbonden partij. Met een zienswijze op de beleidskaders en financiële kaders kan de raad uitgangspunten voor de begroting geven.²¹

Daarnaast ontvangt de raad desgewenst tussentijdse bestuursrapportages van verbonden partijen en stellen de verbonden partijen eens per raadsperiode een evaluatierapport op voor de gemeenteraad.

Het verband tussen financiële informatie en doelrealisatie is vaak niet duidelijk voor raadsleden

Het zwaartepunt van informatievoorziening ligt dus bij de financiën, terwijl raadsleden vaak meer gevoel hebben bij de inhoud van het werkterrein van een verbonden partij. Dat bemoeilijkt het bijsturen van een verbonden partij. In het evaluatierapport, dat eens per raadsperiode wordt opgesteld door een verbonden partij, wordt getoetst of wordt bijgedragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen.²² Desondanks gaven raadsleden in de rekenkamerworkshop om tot een onderzoeksprogramma te komen aan, behoefte te hebben aan meer informatie over doelrealisatie.

Raadsinformatieavond Regio Alkmaar, werkbezoeken en regiobijeenkomsten

De Regio Alkmaar organiseert jaarlijks een raadsinformatieavond, waarbij de begrotingen, jaarrekeningen en kadernota's van de verbonden partijen besproken worden. Het doel is om raadsleden van de verschillende gemeenten kennis te laten nemen van de diverse voorgestelde zienswijzen, het kunnen stellen van verduidelijkende vragen aan verbonden partijen en om samen te bepalen of afstemming van de zienswijzen mogelijk en/of gewenst is. Door middel van rondetafelsessies kunnen raadsleden aanschuiven bij een overleg dat wordt voorgezeten door een griffier of griffiemedewerker. De vertegenwoordigers van de verbonden partijen die actief zijn in de regio Alkmaar zijn daarbij ook aanwezig.²³ Afgelopen jaar waren alle verbonden partijen tijdens de raadsinformatieavond van 29 mei vertegenwoordigd.

Raadsleden kunnen tenslotte ook op bezoek gaan bij verbonden partijen (werkbezoeken) of verbonden partijen in de raad uitnodigen. Beide gebeurt ook in Heerhugowaard. Daarnaast is er aan de start van deze raadsperiode een regiobijeenkomst voor raadsleden georganiseerd door de Veiligheidsregio, de Omgevingsdienst en de GGD. De raadsleden kregen op één avond informatie over de drie verbonden partijen, die alle drie wettelijke taken vervullen.

Raadsleden Heerhugowaard zijn aanwezig en betrokken bij informatiemomenten verbonden partijen

Uit gevoerde gesprekken met betrokkenen blijkt dat de raad van Heerhugowaard bij dergelijke bezoeken en bijeenkomsten goed vertegenwoordigd is. Heerhugowaard vormt ten opzichte van andere gemeenteraden geen negatieve of positieve uitzondering hierop.

2.3 / Benutten van instrumentarium raad voor sturing en toezicht

Het belangrijkste sturingsinstrument van de raad is het indienen van een zienswijze

Het belangrijkste instrument dat de raad heeft om tussentijds bij te sturen volgt uit artikel 35, derde lid van de Wgr. Hierin staat dat raden bij het DB van een verbonden partij hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren kunnen brengen. Het DB voegt vervolgens de commentaren waarin deze zienswijzen zijn vevat bij de ontwerpbegroting, waarna deze aan het AB wordt aangeboden.²⁴

In Heerhugowaard bereidt het college veelal de zienswijzen voor, hoewel de raad formeel eigenaar is over de tekst in een zienswijze. Uit gevoerde gesprekken blijkt dat het voorkomt dat de raad een zienswijze aanpast en daarbij gebruik maakt van de expertise van de ambtelijke organisatie. In de regio Alkmaar worden zienswijzen vaak als deelnemende partijen met elkaar afgestemd. Dat zorgt voor een eenduidige boodschap richting de verbonden partij.

²¹ Verbetering informatievoorziening GR, p 8.

²² Kadernota Verbonden Partijen (2016), p. 22.

²³ Uitnodiging Regio Alkmaar (2019), p. 1.

²⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003740/2018-06-13>.

De raad kan ook sturen middels gerichte opdrachten aan het AB-lid

Naast het sturen middels zienswijzen, kan de raad ook sturen door een concrete opdracht mee te geven aan het AB-lid, bijvoorbeeld door een motie of amendement in te dienen. Zo diende het AB-lid van Heerhugowaard een amendement in ten aanzien van de tweede begrotingswijziging van 2019 van GGD Hollands Noorden. Het amendement werd positief ontvangen, maar is aangehouden tot over de resultaatbestemming wordt gesproken. Wanneer een motie of amendement van tevoren geagendeerd wordt, inclusief reactie van de portefeuillehouder, kan dit beter voorbereid worden door andere AB-leden.

2.4 / Inzoomen op de praktijk: GGD Hollands Noorden

Leesbaarheid P&C-documenten verbeterd door ingediende zienswijzen

De P&C-documenten van de GGD Hollands Noorden zijn volgens raadsleden, ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen over het algemeen goed leesbaar. Met name de laatste jaren is dit volgens hen verbeterd, omdat de raden hier in hun zienswijzen aandacht voor hebben gevraagd. Zo is er beter inzicht gekomen in de scheiding tussen wettelijke en niet-wettelijke taken en de financiële gevolgen die het uitvoeren van extra taken met zich meebrengt.

Zienswijzen worden afgestemd in de sub-regio's

Zienswijzen worden in de drie sub-regio's van de GGD Hollands Noorden op elkaar afgestemd. De basistekst van de zienswijzen is vaak hetzelfde per sub-regio, maar daarnaast kan een raad een eigen aandachtspunt toevoegen. Heerhugowaard voert regelmatig nog een eigen zienswijze toe. Los van de verplichte informatiestukken, wordt veel informatie gedeeld door de GGD. Daarnaast zijn alle AB-stukken vrij toegankelijk voor raadsleden.

Verschillende contactmomenten mogelijk tussen de GGD en de raad

Er worden regelmatig bijeenkomsten georganiseerd waarin raadsleden extra informatie over de GGD krijgen. Zo kunnen raadsleden een werkbezoek brengen aan de GGD; het aantal werkbezoeken is volgens de GGD echter gemaximeerd. Daarnaast zijn er regiobijeenkomsten voor raadsleden georganiseerd, voorafgaand aan de kadernota van 2020. Raadsleden konden per sub-regio input leveren voor deze kadernota. Mochten raadsleden niet aanwezig kunnen zijn bij de bijeenkomst van hun sub-regio, dan kunnen ze eventueel ook naar een andere regio. Daarnaast wordt de GGD op initiatief van de raad uitgenodigd om een presentatie te verzorgen en is de GGD aanwezig bij de regionale raadsavonden waar de zienswijzen voor kadernota's, begrotingen en jaarrekeningen worden besproken..

2.5 / Uitvoering in de praktijk: Halte Werk

Informatievoorziening verloopt via de colleges

Omdat Halte Werk een uitvoeringsorganisatie is, is het een zogenoemde collegeregeling. Dit is een regeling "waaraan uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders deelnemen. Daarmee is de samenwerking per definitie beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering, de wettelijke verantwoordelijkheden van dat college".²⁵ Dit betekent dat Halte Werk informatiestukken naar de colleges van de HAL-gemeenten zendt en dat het hun verantwoordelijkheid is om de gemeenteraden adequaat te informeren. De colleges ontvangen dezelfde informatie en ook op hetzelfde moment.

²⁵ <https://vng.nl/artikelen/bedrijfsvoeringsorganisatie>.

P&C-cyclus is het belangrijkste verantwoordingsinstrument van Halte Werk

De belangrijkste P&C-rapportages van Halte Werk zijn de kadernota, het jaarverslag/de -rekening en de begroting. Daarnaast worden er tussentijdse rapportages gedeeld met de drie bestuursleden van Halte Werk. Elk kwartaal wordt er een dashboard met sturingsinformatie opgesteld, inclusief een nader uitgewerkte analyse van de cijfers en een stand van zaken van de kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Deze KPI's zijn door het bestuur van Halte Werk vastgesteld. Daarnaast wordt er halfjaarlijks een voortgangsrapportage opgesteld die via de colleges naar de gemeenteraden wordt gestuurd.

De zienswijzen van Heerhugowaard worden op die van Alkmaar en Langedijk afgestemd

De raad van Heerhugowaard kan net als bij andere verbonden partijen zienswijzen indienen op de informatiestukken. Volgens betrokkenen zijn deze zienswijzen hoofdzakelijk gericht op financiële zaken. Bij de GGD Hollands Noorden, worden zienswijzen in sub-regio's afgestemd. Bij Halte Werk worden de zienswijzen voor zover het de bedrijfsvoering dan wel aan bedrijfsvoering gerelateerd beleid betreft, afgestemd door Heerhugowaard, Langedijk en Alkmaar.

Het verhaal achter de cijfers

De rapportages die Halte Werk oplevert bevatten hoofdzakelijk kwantitatieve informatie, terwijl juist het verhaal achter de cijfers interessant is voor raadsleden. Raadsleden worden dan ook eens per jaar uitgenodigd voor een werkbezoek aan Halte Werk. Dit biedt de raadsleden de gelegenheid om met alle beleidsterreinen van Halte Werk kennis te maken en direct vragen te stellen aan de verantwoordelijken. Daarnaast is er vanuit Halte Werk het aanbod om in de raden een toelichting te geven op de informatiestukken van de organisatie.

3

Kansen voor de toekomst

Op 3 oktober 2019 vond een raadsworkshop over verbonden partijen plaats, onder leiding van Hans Bossert, expert op het gebied van public governance. Bij de workshop waren enkele raadsleden aanwezig. Tijdens de workshop bleek dat de positionering van de raad ten opzichte van verbonden partijen een kwestie van zoeken is en blijft. Wel zijn er aantoonbaar maatregelen genomen om de raad van Heerhugowaard beter in staat te stellen verbonden partijen goed te volgen.

Aan de hand van de bijdragen in deze raadsworkshop worden in dit hoofdstuk knelpunten, wensen en kansen geformuleerd om in de toekomst te kunnen sturen op verbonden partijen. Hiermee worden deelvragen 8 tot en met 10 beantwoord:

8. *Welke knelpunten worden er ervaren ten aanzien van sturing van en het toezicht houden op verbonden partijen?*
9. *Welke wensen leven er ten aanzien van sturing van en het toezicht houden op verbonden partijen?*
10. *Welke kansen zijn er om de sturing van en het toezicht op verbonden partijen te verbeteren?*

3.1 / Knelpunten en wensen ten aanzien van sturing en toezicht

Informatievoorziening – leesbaarheid en hoeveelheid

In de raadsworkshop werd aangegeven dat raadsleden de stukken van verbonden partijen lastig te lezen vinden. Er staat veel financiële informatie in, en de koppeling met de inhoudelijke werkzaamheden van de verbonden partij is niet altijd duidelijk. Daarmee wordt men gedwongen om vooral naar de cijfers te kijken.

Daar komt bij dat er veel informatie naar de raden wordt gestuurd. De informatie over verbonden partijen komt allemaal op hetzelfde moment (ten gevolge van de wettelijke systematiek). Dat heeft als voordeel dat de informatie in samenhang gezien kan worden, maar als nadeel dat op bepaalde momenten de werkdruk voor de raadsleden hoog is.

Een concrete wens die werd benoemd, is om een jaarverslag op hoofdlijnen, van ongeveer 1 pagina, te ontvangen, en daarnaast het uitgebreide jaarverslag in te kunnen zien. Bij sommige verbonden partijen zijn er al toegankelijke informatievormen, zoals het populair jaarverslag van de GGD Hollands Noorden.

Informatievoorziening - tijdigheid

Voordat het project Verbetering Informatievoorziening was afgerond hadden de aanwezige raadsleden het idee dat ze te laat geïnformeerd werden over het wel en wee van de verbonden partijen. Dat gaf hen het gevoel dat controle ontbrak. In de regio zijn verschillende stappen gezet om de informatievoorziening over verbonden partijen transparant te laten verlopen, op een moment dat de raad daadwerkelijk kan sturen.

Belangen en houding van de gemeente zelf in relatie tot omliggende gemeenten

De aanwezige raadsleden benoemden dat de raad van Heerhugowaard vaak kritischer is over de stukken van verbonden partijen, dan de raden in andere gemeenten. Dit wordt zichtbaar op het moment dat de raad van Heerhugowaard als enige een zienswijze indient. Andere raden zien de urgentie misschien niet, maar belangrijker: voor de opdrachtnemende verbonden partij komt er geen eenduidig signaal vanuit de opdrachtgevende gemeenten.

Afstemming met andere gemeenteraden kan daar een oplossing in zijn, maar dat gebeurt nog maar weinig. Voor sommige onderwerpen is er op partijniveau contact in de regio. Een concrete wens is om de zienswijzen goed op elkaar af te stemmen, wat voor sommige verbonden partijen al gebeurt.

In sommige gemeenten wordt gewerkt met raadsrapporteurs, waarbij één raadslid zich verdiept in één verbonden partij, in samenwerking met raadsleden uit andere gemeenten. Over deze mogelijkheid waren raadsleden weinig enthousiast: dit kan alleen werken als er geen politiek verschil van inzicht bestaat over de betreffende verbonden partij.

Informatie vragen en rolverdeling in het college

Bij de aanwezige raadsleden bestond onduidelijkheid over de inhoud van de twee rollen die de raad vervult ten opzichte van een verbonden partij, te weten de rol als opdrachtgever en de rol als eigenaar (zie ook de afbeelding van hoofdstuk 1). Als opdrachtgever verwacht je andere informatie dan als eigenaar. In dat kader werd ook aangekaart dat in Heerhugowaard, net als in veel andere gemeenten, deze twee rollen vaak door één portefeuillehouder worden ingevuld. Bij Haltewerk is dat onderkend en bij wordt bij financiële besluitvorming de wethouder financiën uitgenodigd.

3.2 / Kansen ten aanzien van sturing en toezicht

Samenwerken met andere gemeenten in de regio

Als de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen in werking treedt, ontstaan er meer mogelijkheden voor regionale afstemming. Zo kan men een regionale gemeenschappelijke raadscommissie instellen, die het bestuur van de gemeenschappelijke regeling adviseert en de besluitvorming van de raden voorbereidt.

De regiobijeenkomsten die nu worden georganiseerd, bieden de raadsleden veel informatie. De griffies hebben een voorstel gedaan om in deze bijeenkomsten de zienswijzen centraal te stellen. Dan ligt het initiatief voor het gesprek bij de raadsleden/gemeenten, en niet bij de organisaties.

Verdiepende informatie vragen

Indien de documentatie vanuit de verbonden partij tot vragen leidt, zijn er meerdere routes om meer informatie te vragen: via het betreffende bestuurslid/de aandeelhouder, op informatieavonden en bij de behandeling van een stuk. Indien er een specifieke vraag is, kan de raad deze ook als aandachtspunt benoemen voor de accountant.

Meetbaarheid van doelstellingen

De raadsleden gaven aan dat er in Heerhugowaard zelf nu veel aandacht is voor indicatoren bij beleidsdoelstellingen. Dat zou ook gevraagd kunnen worden van (een deel van) de verbonden partijen. Voorwaarde is dat die indicatoren goed te benoemen zijn voor het werk van de verbonden partij.

Bijlage 1: Bronnen

Gesprekspartners

Datum	Gesprekspartner	Functie
22 augustus 2019	Mevrouw Valent	Portefeuillehouder gemeente Heerhugowaard
	Mevrouw Van Andel	Beleidsmedewerker gemeente Heerhugowaard
	De heer Fintelman	Portefeuillehouder gemeente Heerhugowaard
	Mevrouw Braaksma	Beleidsmedewerker gemeente Heerhugowaard
9 januari 2020	De heer Rutten	Directeur a.i. Halte Werk
16 januari 2020	Mevrouw Koopen	Directiesecretaris GGD Hollands Noorden

Bronnen

In de lopende tekst van de Nota van bevindingen wordt steeds verwezen naar de geraadpleegde bronnen door middel van voetnoten. Voor de correcte bronvermelding verwijzen wij u naar deze voetnoten.

Bijlage 2: Verbonden partijen

Verbonden partijen als instrument om efficiënter en effectiever samen te werken

Bestuurlijke samenwerking, in welke vorm dan ook, kan heel zinvol zijn. Taken kunnen soms binnen de kaders van de wet efficiënter, effectiever met meer expertise en burgervriendelijk in een samenwerkingsvorm worden georganiseerd dan wanneer iedere gemeente dat voor zich doet. Er zijn legio redenen om samen te werken, zoals kostenreductie, de noodzaak om specialistische kennis in te zetten, activiteiten die gemeentegrenzen overschrijden en versterking van (bestuurs)kracht richting andere partijen. De andere kant van de medaille is dat de gemeente bij een verbonden partij meer op afstand komt te staan. Veel raden worstelen dan ook met de vraag hoe zij sturing dienen te geven aan hun verbonden partijen.

Verbonden partijen kunnen worden ingezet als instrument voor het behalen van gemeentelijke doelstellingen, op verschillende beleidsterreinen. Maar: dan moeten de voor- en nadelen van dit instrument gunstig uitvallen ten opzichte van de voor- en nadelen van andere uitvoeringsinstrumenten. Mogelijke voor- en nadelen van samenwerking in een verbonden partij zijn uitgewerkt in de onderstaande tabel:²⁶

Mogelijke voordelen van een verbonden partij	Mogelijke nadelen van een verbonden partij
Efficiencyvoordelen en besparingen door schaalvergroting	De gemeente en de verbonden partij liggen op afstand, waardoor de informatievoorziening (over de doelstellingen) naar en de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente worden verzwakt
Risicospreiding, doordat (financiële) risico's worden gedeeld met andere partijen	Er kan bij een verbonden partij sprake zijn van meerdere partijen die ook andere doelstellingen kunnen nastreven dan het gemeenschappelijke belang
Een kennisvoordeel doordat gebruik wordt gemaakt van kennis die de gemeente niet in huis heeft, maar de verbonden partij (of een partner daarin) wel	Handelingen van een verbonden partij worden toegerekend (in ieder geval publicitair) aan de gemeente
Bestuurlijke kracht- en effectiviteitsversterking ten opzichte van de omgeving en andere partijen	

Definitie van een verbonden partij

De definitie van een verbonden partij is, conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), "een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft".²⁷ 'Bestuurlijk belang' houdt in dat de gemeente, via een wethouder, raadslid of ambtenaar, zeggenschap heeft door vertegenwoordiging in het bestuur van een verbonden partij, of door stemrecht. 'Financieel belang' wordt geformuleerd als "een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt".²⁸ Conform de definitie van verbonden partijen heeft de gemeente Heerhugowaard in totaal vijftien verbonden partijen.²⁹ Het gaat om negen gemeenschappelijke regelingen, vier vennootschappen met een gemeentelijke deelname en twee deelnemingen in een coöperatie (zie het overzicht in bijlage 3).

²⁶ Kadernota Verbonden Partijen (2016), p. 8.

²⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2017-12-09> en Kadernota Verbonden Partijen (2016), p. 30.

²⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2017-12-09> en Kadernota Verbonden Partijen (2016), p. 30.

²⁹ Begroting 2019-2022, p. 122.

Bijlage 3: Overzicht verbonden partijen

Verbonden Partij	
<i>Gemeenschappelijke regelingen</i>	
Veiligheidsregio Noord-Holland Noord	Het gezamenlijk behartigen van belangen die de schaal van de individuele gemeenten te boven gaan, ten behoeve van de veiligheid van de bevolking in het samenwerkingsgebied.
GGD Hollands Noorden	Het gezamenlijk behartigen van belangen die de schaal van de individuele gemeenten te boven gaan, ten behoeve van de gezondheid van de bevolking in het samenwerkingsgebied.
Regionaal Historisch Centrum Alkmaar	Het laten uitvoeren van de wettelijk verplichte taak tot beheer van het gemeentearchief.
Vuilverbrandingsinstallatie Alkmaar en omstreken (VVI)	Het behartigen van het belang van de verwerking van de door de deelnemende gemeenten in gevolge de 'Afalstoffenwet' verkregen afvalstoffen.
Werkvoorzieningschap Noord-Kennemerland (WNK)	Het uitvoeren van de vernieuwde 'Wet Sociale Werkvoorziening' vanaf 2008.
Recreatieschap Geestmerambacht	Als gemeenschappelijk openbaar lichaam invulling geven aan: - het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van de openluchtrecreatie; - het tot stand brengen en bewaren van een evenwichtig natuurlijk milieu; - het tot stand brengen en onderhouden van een landschap, dat is afgestemd op het hiervoor geformuleerde. Het gebied is aangegeven in de regeling.
Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord	De regeling is getroffen ter ondersteuning van de deelnemers bij de uitvoering van hun taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De taken betreffen in elk geval de wettelijk bepaalde taken op het gebied van het omgevingsrecht in het algemeen en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in het bijzonder, alsmede de taken op het terrein van vergunningverlening, handhaving en toezicht op grond van de in artikel 5.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht genoemde wetten.
Cocensus	Samenwerking (uitvoeringswerkzaamheden) op het gebied van belastingen. Het betreft de uitvoering van de wet WOZ (herwaardering), de aanslagoplegging, de afhandeling van bezwaar- en beroepschriften, de (dwang)invordering en de afhandeling van verzoeken om kwijtschelding. Alsmede de contacten met de Waarderingskamer, het CBS, dataLand en de gemeentelijke afnemers (belastingdienst en waterschap).
Bedrijfsvoeringsorganisatie Halte Werk	Het uitvoeren van de Participatiewet en daaraan verwante regelingen.
<i>Vennootschappen met gemeentelijke deelname</i>	
NV Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)	Uitoefening van het bedrijf van bankier ten dienste van de overheden.
NV Houdstermaatschappij GKNH (Gasbedrijf Kop Noord-Holland)	Het beheren van de aandelen van de deelnemende gemeenten in de belegging NV NUON en Alliander N.V..
Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord NV	Optimale benutting van de economische potenties van Noord-Holland Noord door professionele wervingskracht en versterking van de kernkwaliteiten van de regio, die moeten leiden tot extra autonome groei van arbeidsplaatsen in de regio en meer nieuwe vestigingen.

Heerhugowaard Sport NV	Het beheren en exploiteren van (binnen) sportaccommodaties, voorts al hetgeen met één en ander verband houdt, alles in de ruimste zin van het woord.
<i>Deelname in coöperaties</i>	
Coöperatie Coöperatief Stimuleringsfonds Duurzame Energie Coöperatie Regio Alkmaar U.A.	De Coöperatie heeft als doel te voorzien in bepaalde stoffelijke behoeften van haar Leden, krachtens met hen gesloten Leden Inbreng Overeenkomsten, in het bedrijf dat voor hun behoefte uitoefent of doet uitoefenen, met betrekking tot de doelen zoals opgenomen in artikel 2.1 van de oprichtingsakte van de coöperatie.
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Het collectief en individueel bijstaan van haar leden bij de vervulling van hun bestuurstaken en het maken van arbeidsvoorwaardenbeleid in de overheidssector. Ten slotte heeft de vereniging ten doel om de belangen van haar leden te behartigen.