

# Nota sturing en controle verbonden partijen

## 1. Aanleiding

De aanleiding voor deze nota is het door college en raad ervaren gebrek aan sturing en controle op verbonden partijen. De gemeente heeft een financieel én een bestuurlijk belang in een verbonden partij.

Het college wil aansluiten bij de wens van de gemeenteraad (raadsbesluiten van 28 februari en 30 mei 2013) om een werkwijze voor verbonden partijen te hanteren volgens het model van de Friese griffiers.

In de accountantsrapportage 2012 beveelt de accountant aan om een nota verbonden partijen op te stellen waarin kaders en handvatten worden opgenomen hoe met de beheersing van de verbonden partijen moet worden omgegaan.

In toenemende mate wordt de gemeente min of meer gedwongen, bijvoorbeeld door wetgeving, om aan te sluiten bij een gemeenschappelijke regeling. Voorbeelden hiervan zijn VRU en RUD. Ook nopen de ontwikkelingen van schaalvergroting en nieuwe gemeentelijke taken tot regionale uitvoering van deze taken. In de toekomst is het daarom te verwachten dat het aantal Gemeenschappelijke Regelingen en andere samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en externe partijen zal gaan toenemen.

## 2. Afbakening van de nota

Deze nota beperkt zich tot de gemeenschappelijke regelingen omdat dit voor de gemeente veruit de belangrijkste verbonden partijen zijn, in beleidsmatige en financiële zin. Maar de inhoud van de nota heeft ook zijn doorwerking op de werkwijze m.b.t. andere verbonden partijen, zoals bijvoorbeeld private partijen (Vitens, GEM Tabaksteeg) waar de gemeente een belang in heeft.

Verantwoording over afhankelijke (niet-verbonden) partijen zoals onderwijsinstellingen en de woningcorporatie wordt niet in deze nota behandeld maar geïntegreerd in de risicomonitor.

Leusden neemt deel aan de volgende Gemeenschappelijke regelingen:

GR	Financieel belang 2013
Service Bureau Gemeenten (SB/G)	€ 3.732.533
Veiligheidsregio Utrecht	€ 1.334.269
Gemeentelijke Gezondheid Dienst Midden Nederland	€ 752.851
Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn (GBLT)	€ 494.000
Afvalverwijdering Utrecht	€ 343.578
Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei en Kromme Rijng gebied	€ 54.495
Regionaal Werkvoorzieningsschap Amersfoort	€ 53.300*
Welstand en Monumenten Midden Nederland	€ 25.565
<b>Totaal financieel belang in GR</b>	<b>€ 6.790.591</b>

\* Dit is de gemeentelijke bijdrage in het tekort. Daarnaast wordt in 2013 ook de rijksbijdrage WSW van € 1.835.000 aan het RWA doorbetaald.

### **3. Huidig wettelijk kader**

Het realiseren van beleidsdoelstellingen en de verantwoording daarover vereist samenhang in sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. In een duaal stelsel stelt de raad de kaders op en controleert het door het college uitgevoerde beleid. Dit geldt ook als het om verbonden partijen gaat.

#### *Besluitvormingsfase nieuwe verbonden partij*

Gemeenschappelijke regelingen kunnen door de drie bestuursorganen, te weten de gemeenteraad, het college en de burgemeester worden getroffen voor zover deze bestuursorganen voor de eigen gemeente bevoegd zijn. Het college en de burgemeester gaan niet over tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraad(1). De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is hiervoor het kader. De democratische legitimiteit en het zwaartepunt van de controle op de gemeenschappelijke regelingen ligt bij de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. De gemeenteraad gaat de regeling aan, dan wel verleent toestemming als het een college- of burgemeestersaangelegenheid is. Vervolgens controleren de gemeenteraden, via hun colleges, of de regelingen voldoende bijdragen aan de realisatie van de gemeentelijke doelen.

In alle gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente Leusden aan deelneemt zitten collegeleden in het algemeen bestuur (AB) van de regeling. In sommige gevallen hebben collegeleden zitting in het dagelijks bestuur (DB). Er hebben dus geen raadsleden zitting in het bestuur van een gemeenschappelijke regeling. De bevoegdheidsverdeling van het bestuur van gemeenschappelijke regelingen is monistisch van aard, zoals die gold tussen college en raad vóór de dualisering van de Gemeentewet. Beide organen vormen gezamenlijk het bestuur en spreken een onderlinge taakverdeling af. Het DB is m.n. verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken van de gemeenschappelijke regeling en hierover verantwoording afleggen aan het AB. De taken van het AB liggen m.n. op het kader stellende vlak, zoals vaststelling van financiële- en beleidsmatige stukken en controle van het DB.

#### *Uitvoeringsfase bestaande verbonden partij*

Verbonden partijen voeren gemeentelijke taken uit. De sturing en controle door de raad vindt dan veelal op dezelfde wijze plaats als wanneer de taak door het eigen college wordt uitgevoerd of wordt uitbesteed. Het is een taak van het college zicht te houden op de taakuitvoering (doelbereiking, prestaties, kosten, risicobeheersing) bij de verbonden partijen, en zo nodig hierop bij te sturen. Het college moet ervoor zorgen dat de financiële belangen voor de gemeente goed zijn afgedekt. De raad moet controleren of de verbonden partij de gemeentelijke taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit bewaakt en, zo nodig, bijstuurt. De gemeentelijke begroting en het gemeentelijke jaarverslag zijn hiervoor, op basis van het BBV(2), de geëigende middelen. Het college rapporteert jaarlijks in de begroting en het jaarverslag of de taakuitvoering door de verbonden partijen binnen de gestelde kaders gebeurt. De gemeenteraad kan dit controleren. Ook periodieke evaluaties van de verbonden partijen kan de raad als aangrijpingspunt gebruiken om het college te

---

<sup>1</sup> Het onthouden van die toestemming door de gemeenteraad is slechts mogelijk indien het besluit strijdig is met het recht of het algemeen belang.

<sup>2</sup> Besluit Begroting en Verantwoording

controleren. Over de bevindingen en conclusies van (periodieke) evaluaties wordt de raad aan de hand van de Raadsinformatiebrief en in de Uitwisseling in kennis gesteld.

Samenvattend gesteld kan de raad niet rechtstreeks ingrijpen bij verbonden partijen. Het college vertegenwoordigt de gemeente, en dan nog zijn de mogelijkheden van sturing en controle sterk afhankelijk van de vorm van de verbonden partij, het aantal deelnemers, en van de afspraken die in de statuten of de regeling van een verbonden partij zijn vastgelegd.

#### **4. Nieuw wettelijk kader (aanpassing Wgr)**

Er is een belangrijke aanpassing van de Wgr aanstaande die het gemeenten gemakkelijker zal maken om tijdig te kunnen reageren op jaar- en begrotingsstukken van verbonden partijen. De verwachte datum van inwerkingtreding van de aanpassingswet is 1 januari 2014. Deze nieuwe wetgeving sluit nauw aan bij de nieuw te volgen werkwijze van raad en college om meer vooraf te gaan sturen via kadernota's (zie hoofdstuk 6).

##### Artikel 34b

“Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoering organisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten”.

##### Artikel 35 lid 1

“Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoering organisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt de ontwerpbegroting acht weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, onderscheidenlijk acht weken voordat zij door het bestuur van de bedrijfsvoering organisatie of het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten en aan provinciale staten van de deelnemende provincies”.

De algemene financiële en beleidsmatige kaders voor de begroting 2015 moeten dus vóór 15 april 2014 bij de gemeente zijn ingediend. De kaders bevatten in ieder geval een indicatie van de gemeentelijke bijdrage aan het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan, de beleidsvoornemens voor het volgende begrotingsjaar en de prijscompensatie.

Daarnaast wordt 15 april van het lopende jaar ook de uiterste datum waarop de voorlopige jaarrekening dient te worden aangeboden aan de raden van de deelnemende gemeenten. Aldus kan de betrokkenheid van de raden bij de gemeenschappelijke regeling worden vergroot door te bewerkstelligen dat de begrotingscycli van de gemeenschappelijke regeling, en van de deelnemende gemeenten beter op elkaar aansluiten.

Voorts wordt voorgesteld de termijn voor het geven van zienswijzen op de conceptbegroting te verlengen van zes naar acht weken, zodat afzonderlijke raden beter in staat worden gesteld om hun zienswijze voor te bereiden en, zo nodig, onderling met elkaar af te stemmen. Rekenend vanaf de datum van 1 augustus -de datum waarop het bestuur van de gemeenschappelijke regeling de begroting voor het volgende jaar bij de Provincie moet hebben ingediend- dient het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling de conceptbegroting 2015 vóór 1 juni 2014 bij de gemeente te hebben ingediend. Door de

zomervakantie zullen AB vergaderingen in de praktijk eerder begin dan eind juli plaatsvinden, waardoor de termijn van 1 juni ook naar voren zal schuiven.

In de memorie van toelichting wordt nog opgemerkt dat het voor het bestuur van de gemeenschappelijke regeling van belang is om al in februari of maart met (nieuwe) financiële voorstellen te komen richting de deelnemende gemeenten, zodat die nog worden meegenomen bij de voorbereiding van de gemeentelijke kadernota.

Met de voornoemde wetsaanpassing kan het door de gemeente gewenste eenduidige begrotingsmoment, waarvan in het volgende hoofdstuk wordt geconcludeerd dat dit in de praktijk ondoenlijk is, alsnog worden gerealiseerd. Eind mei/begin juni kan het college de conceptbegrotingen van verbonden partijen aanbieden voor besluitvorming in een raadsvergadering begin juli.

### **5. Huidige Leusdense praktijk**

In 2007 heeft bureau Eiffel in opdracht van het college een “art. 213a Gemeentewet” onderzoek verricht naar de sturing en control op verbonden partijen. De algemene conclusie was dat er binnen de gemeente Leusden, door een maximale inspanning van de betrokken medewerkers met een aanvaardbare middeleninzet, in voldoende mate invulling wordt gegeven aan de sturing en control op verbonden partijen. Dat neemt niet weg dat er altijd zaken verbeterd kunnen worden en daarvoor zijn door Eiffel de volgende aanbevelingen geformuleerd:

1. De interne structuur rondom sturing en control op de verbonden partijen verder vorm geven.
2. Het onderzoeken van de benodigde capaciteit bij de ondersteunende afdelingen zoals AJZ en FPC.
3. Het structureel vormgeven van de informatievoorziening richting het college en de gemeenteraad, bijvoorbeeld door periodieke voortgangsrapportages.
4. Een keuze te maken over de wijze van besluitvorming door de gemeenteraad t.a.v. begrotingen van de verbonden partijen.

In reactie op de aanbevelingen van Eiffel heeft het college in 2009 de volgende afspraken vastgelegd, waarvan de belangrijkste waren:

1. Er komt eenduidigheid in het begrotingsmoment van verbonden partijen, dit wordt gebundeld in de gemeentelijke programmabegroting.
2. Integraal verantwoordelijke afdelingen die met verbonden partijen te maken hebben zorgen voor procesbewaking en coördinatie. Zij vragen zo nodig juridisch advies aan afdeling AJZ en financieel advies aan afdeling FPC.
3. Tussentijdse rapportages (maraps) van verbonden partijen sluiten aan bij de marapsystematiek van de gemeente en er is sprake van evenwicht tussen beleidsmatige inhoud en financiën in de maraps.

Op de eerste 2 punten wordt hieronder nader ingegaan. Het 3<sup>e</sup> punt wordt behandeld in hoofdstuk 6.

#### Proces begroting en jaarrekening, eenduidig begrotingsmoment

De wijze waarop de jaarstukken van de diverse verbonden partijen momenteel worden aangeleverd c.q. in de gemeentelijke begroting worden verwerkt is zeer diffuus.

Bij het samenstellen van de gemeentelijke jaarrekening blijken de meeste verbonden partijen nog niet de beschikking te hebben over een jaarrekening, terwijl wij deze wel nodig hebben voor het samenstellen van de paragraaf verbonden partijen. Veelal hebben we moeten volstaan met de begrotingsgegevens waardoor de 'actualiteitswaarde' van deze paragraaf uiteindelijk beperkt is geweest.

Ook in het kader van de begrotingsvoorbereiding lopen we tegen deze problematiek aan. Zo is de ontwerpbegroting van het Servicebureau Gemeenten eerst in juni beschikbaar, terwijl het eerste begrotingsresultaat (waarin ook de deelnemersbijdragen van de verbonden partijen zijn meegenomen) half mei gereed moet zijn en begin juni doorgaans al in het college wordt besproken. In de praktijk komt het er dan vaak op neer dat de ramingen van verbonden partijen zijn gebaseerd op de eigen gemeentelijke begrotingsrichtlijnen. Het komt voor dat we de ramingen voor verbonden partijen op het laatste moment aan de hand van een aan het college gerichte memo nog moeten bijstellen. Door eerdere aanlevering van stukken door de verbonden partijen kan dit worden voorkomen.

Medio juni wordt, als verplicht onderdeel van de programmabegroting, de paragraaf verbonden partijen opgesteld. In deze paragraaf wordt onder meer per verbonden partij de omvang van de deelnemersbijdrage voor dat jaar weergegeven. Op dat moment zijn de begrotingsstukken van de verbonden partijen wel beschikbaar, zodat hier wel de actuele informatie kan worden gepresenteerd.

Door de "versnipperde" aanlevering van de begrotingsstukken gelden er verschillende reactietermijnen voor de gemeenteraad. Los van het feit dat het qua planning (vergadercyclus / jaarlijks 7 reguliere besluitvormingsmomenten) lastig is om binnen de -momenteel nog geldende- 6 weken termijn een raadsbesluit c.q. zienswijze van de raad te krijgen, is het niet mogelijk om dit op één moment in de raad te krijgen. Bijvoorbeeld: de begroting van de VRU wordt ontvangen op 15 april, waarbij de raad de mogelijkheid heeft om vóór 6 juni te reageren. De stukken van het Servicebureau Gemeenten komen op 5 juni pas binnen bij de gemeente. Het is dus niet mogelijk om deze tegelijkertijd in de raad te krijgen waarbij ook nog een reactie binnen de termijn gegeven kan worden. Het effect hiervan is dat tot nu toe praktisch is dat het college de gemeentelijke reactie geeft, onder voorbehoud van instemming door de gemeenteraad (achteraf).

#### Proces marap's verbonden partijen

Als het gaat om de tussentijdse rapportages hebben de verbonden partijen daarin al wel verbeterlagen gemaakt: Met name de verbonden partijen waarin Leusden grotere financiële risico's loopt (het RWA en het Servicebureau Gemeenten) hebben de informatievoorziening richting deelnemende gemeenten verbeterd. Het gaat daarbij om zowel de tijdigheid, de frequentie als ook om de kwaliteit van de rapportages.

Zo heeft het Servicebureau Gemeenten in 2012 een project doorlopen om de kwaliteit van de marap's te optimaliseren. In de vernieuwde marap is een beter verband gelegd tussen de gemaakte kosten en de daarvoor geleverde prestaties, wordt een vergelijking van de maandelijkse kosten ten opzichte van de voorgaande jaren gemaakt en zijn de belangrijkste Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) samengevat in een overzicht.

Het RWA informeert de deelnemende gemeenten frequent over het verloop, waarbij in de aanleverdata bewust rekening is gehouden met de besluitvormingscycli van de deelnemende gemeenten. Zo is de 1e marap 2013 tijdig aangeleverd zodat de uitkomsten daarvan nog konden worden meegenomen in de voorjaarsnota van de diverse gemeenten. Ook vindt op ambtelijk niveau vooraf meer afstemming plaats tussen de verbonden partij en deelnemende gemeenten. Zo vindt bij het RWA regelmatig controlleroverleg plaats en ook de marap's van het SBJG worden regionaal besproken met de beleidsinhoudelijk medewerkers en de financieel adviseurs. Dit biedt meer mogelijkheden om aan de voorkant te kunnen sturen op de verbonden partijen.

Een aspect waaraan bij veel verbonden partijen nog wel meer aandacht in de marap's kan worden besteed is het verloop van de uitvoeringskosten (personele kosten en overhead) in relatie tot de geleverde producten. Dit inzicht is lang niet altijd helder. Met name in het geval van verschuiving, vervallen en/of wegvallen van taken is niet altijd helder wat dit betekent voor de uitvoeringskosten. In de praktijk lopen we hier bijvoorbeeld tegen aan bij de afname van het aantal WMO producten/diensten die vanaf 2012 is ingezet, de wens van een aantal Utrechtse gemeenten om minder taken bij de GGD af te nemen en de vorming van de nieuwe Regionale Uitvoeringsdienst (RUD). Het effect van deze ontwikkelingen op de uitvoeringskosten van de verbonden partijen is niet helder. Als Leusden zullen wij er bij de verbonden partijen op aandringen om dit aspect binnen de rapportages en de jaarstukken verder te verbeteren. Voor het daadwerkelijk realiseren van verbetervoorstellen op dit gebied is het verkrijgen van voldoende draagvlak bij de andere deelnemers binnen de verbonden partij wel een vereiste.

#### Proces overige stukken, procesbewaking en coördinatie

Overige stukken van verbonden partijen zoals stukken voor AB vergaderingen en begrotingswijzigingen komen op een diffuse wijze (vaak laat en versnipperd) binnen bij de gemeente en worden binnen de gemeente op een diffuse wijze behandeld. De stukken kunnen bij de gemeente binnenkomen bij de portefeuillehouder, bij de financieel adviseur of bij de (inhoudelijk) beleidsadviseur. In veel gevallen komen de stukken niet centraal bij de afdeling DIV binnen. Hierdoor is er binnen de gemeente geen centraal overzicht voorhanden.

In sommige gevallen wordt er door de portefeuillehouder geen ambtelijk advies gevraagd of pas op een zeer laat moment. In het ene geval wordt het advies opgesteld door de financieel adviseur en in het andere geval door de beleidsadviseur. Er zijn gevallen waarbij de beleidsadviseur de financieel en/of juridisch adviseur inschakelt en gevallen waarbij dat niet gebeurt. In de meeste gevallen wordt een bestuurlijk standpunt dat wordt ingenomen in het AB niet vooraf gedekt door een collegebesluit. Dat is problematisch, zeker als er financiële gevolgen voor de gemeente voortvloeien uit het AB-besluit.

Door een bezuiniging op de formatie in 2006 is er binnen de gemeente momenteel geen ambtelijke capaciteit beschikbaar voor coördinatie om proces/tijdigheid, kwaliteit en uniformiteit in de advisering over de overige stukken van verbonden partijen te bewaken. Dit bemoeilijkt de gemeentelijke sturing en controle van verbonden partijen in aanzienlijke mate.

### Conclusie huidige Leusdense praktijk

Uit onderzoeken van Rekenkamercommissies in diverse gemeenten komt naar voren dat de gemeenteraden van mening zijn over onvoldoende informatie te beschikken om hun rol goed te kunnen vervullen. De Leusdense praktijk is in lijn met deze onderzoeken. Informatie wordt niet, niet volledig of niet tijdig aangeboden aan de gemeenteraad. Niet goed afgestemde plannings- en onvoldoende ambtelijke procescoördinatie zijn hier debet aan. Daarmee ontstaat het beeld dat niet de gemeenteraad, door tussenkomst van het college, de gemeenschappelijke regeling stuurt maar dat de gemeenschappelijke regeling de koers bepaalt. Dit beeld heerst ook sterk in het college en de raad van Leusden.

Geconcludeerd moet worden dat het gewenste eenduidige begrotingsmoment van verbonden partijen in de praktijk niet volledig is te realiseren. Enerzijds door de late en versnipperde aanlevering van stukken door de verbonden partijen en anderzijds door de planning van de raadsvergaderingen. Ook inhoudelijk zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeente beperkt door late en versnipperde aanlevering van stukken door verbonden partijen en omdat de stukken te weinig kaderstelling bevatten.

Als het gaat om de marap's hebben de verbonden partijen daarin eerste verbeterlagen gemaakt: zowel qua tijdigheid, frequentie als de kwaliteit van de rapportages.

De door bureau Eiffel aanbevolen procesmatige coördinatie op de stukken van verbonden partijen kon in onvoldoende mate worden gerealiseerd door bezuiniging op de formatie (in 2006) van de functionaris die deze werkzaamheden verrichtte.

## **6. Nieuw te volgen Leusdense praktijk**

### Aansluiten bij de "Friese werkwijze"

Het college wil aansluiten bij de wens van de gemeenteraad (raadsbesluiten van 28 februari en 30 mei 2013) om een werkwijze voor verbonden partijen te hanteren volgens het model van de Friese griffiers. Dit model houdt in:

1. het zwaartepunt van democratische gemeenteraadscontrole wordt verlegd naar "sturing vooraf"
2. beleidsplannen in conceptstadium en politiek gevoelige informatie worden voor wensen en bedenkingen voorgelegd aan de gemeenteraad
3. verantwoordingsinformatie en controle vindt plaats via de reguliere gemeentelijke planning- en control cyclus
4. de gemeenschappelijke regeling stelt eenmaal per raadsperiode een evaluatierapport op en de gemeenteraad bespreekt dit evaluatierapport.

#### *Zwaartepunt naar sturing vooraf*

De gemeenteraad bepaalt vooraf wat hij met de gemeenschappelijke regeling wil bereiken (doelen), wanneer hij tevreden is (indicatoren) en wat het mag kosten. Er dient sprake te zijn van meerjarige kaders. Tijdige aanbidding van kadernota's door verbonden partijen kan de gemeente helpen om meer vooraf te sturen.

#### *Beleidsplannen in conceptstadium en politiek gevoelige informatie*

Sturing vooraf is alleen maar mogelijk als de gemeenteraad vroegtijdig over de volledige en juiste informatie beschikt. Dit betekent dat wanneer een gemeenschappelijke regeling een

wijziging in het beleid en/of het budget noodzakelijk acht, zij de gemeenteraad via het college in een vroegtijdig stadium informeert. Vroegtijdig houdt in dat de gemeenteraad via het college beleidsplannen al in het conceptstadium ontvangt, omdat er in dit stadium nog te sturen valt.

#### *Verantwoordingsinformatie en controle via reguliere gemeentelijke planning- en control cyclus*

In de jaarrekening en begroting wordt de relevante informatie (conform BBV) van de gemeenschappelijke regelingen opgenomen in de paragraaf verbonden partijen. Uit deze informatie blijken de (verwachte) financiële resultaten en de ontwikkelingen in het afgelopen jaar c.q. het komende jaar. Wanneer de gemeenschappelijke regeling van mening is dat een hogere bijdrage van de gemeente noodzakelijk is, dient zij een verzoek hiertoe vroegtijdig aan te leveren aan de gemeente zodat dit verzoek meegenomen kan worden bij de vaststelling van de gemeentelijke kadernota.

#### *Evaluatie gemeenschappelijke regeling*

Bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling zijn afspraken gemaakt, de kaders. Het is aan de raad om te controleren of de gemeenschappelijke regeling de taak conform de kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt. Het is dan ook noodzakelijk om de deelname aan een gemeenschappelijke regeling periodiek te evalueren. Eenmaal per raadsperiode kan daarbij als voldoende worden beschouwd. De verbonden partij dient zelf zorg te dragen voor evaluatie en de raad, door tussenkomst van het college, een evaluatieverslag te verstrekken.

In bijlage 2 is een tijdslijn opgenomen die, indien gevolgd, zou moeten leiden tot tijdige besluitvorming door de gemeente over begroting en jaarstukken van verbonden partijen.

#### Ambtelijke verantwoordelijkheidsverdeling

Voor een effectieve sturing en controle van verbonden partijen is het van belang dat duidelijk is wie hiervoor ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk zijn. Zoals in hoofdstuk 5 is opgemerkt wordt met name de coördinatie op het proces van advisering over stukken van verbonden partijen node gemist.

In deze nota stellen wij voor om een nieuwe functie in te stellen: coördinator verbonden partijen. Deze functie kan formatief deels worden belegd binnen de beschikbare formatie AO/IC. Voor een deel dient de formatie echter te worden uitgebreid. Hierover zal nog afzonderlijke besluitvorming door het college plaatsvinden, waarbij het uitgangspunt is dat de uitbreiding wordt betrokken bij de efficiency taakstellingen zoals die zijn ingeboekt in de begroting.

Ambtelijk moet onderscheid worden gemaakt tussen de sturing en controle van de afzonderlijke verbonden partijen en de coördinatie van de sturing en controle van verbonden partijen.

Voor de sturing en controle van de afzonderlijke verbonden partijen zijn op tactisch niveau de managers van de lijnafdelingen verantwoordelijk en op operationeel niveau de beleidsadviseurs/accounthouders. De beleidsadviseurs kunnen m.n. door gebruikmaking van het instrument Dienstverleningsovereenkomst (Dvo), waarin de afspraken tussen



verbonden partij en gemeente vastliggen, de controle en sturing concreet invulling geven. Zij dienen ervoor te zorgen dat de afspraken smart worden geformuleerd en dat er in de vorm van maraps door de verbonden partij aan de gemeente tussentijds wordt gerapporteerd over de behaalde resultaten, zodat hierop kan worden (bij)gestuurd. In de Dvo's dient de verplichting te worden opgenomen dat de verbonden partij 2 of 4 keer per jaar (afhankelijk van het financieel belang en het risicoprofiel) een marap aan de gemeente verstrekt. Daarnaast wordt aangegeven op welke onderdelen de geleverde prestaties moeten worden verantwoord door de verbonden partij. Ook wordt in de Dvo's opgenomen wanneer verbonden partijen hun conceptkadernota, conceptbegroting en conceptjaarverslag aan de gemeente moeten opleveren.

Indien een verbonden partij niet werkt met een Dvo (zoals de Vru) dan moeten in de GR bepalingen worden opgenomen waarmee door de gemeente in voldoende mate invulling kan worden gegeven aan de sturing en controle. Het verdient aanbeveling om het werken zonder Dvo in 2014 te evalueren.

Voor de coördinatie van de sturing en controle van de verbonden partijen is op strategisch niveau de concerncontroller (afdelingsmanager Bedrijfsvoering) verantwoordelijk. Voor de coördinatie van de sturing en controle van de verbonden partijen is op tactisch niveau de teamleider K&C van de afdeling Bedrijfsvoering verantwoordelijk en op operationeel niveau de medewerker AO/IC van het team K&C. Jaarlijks (in het voorjaar) worden de beleidsadviseurs bijeen geroepen om af te stemmen over de diverse begrotingsstukken van de verbonden partijen en om deze stukken zoveel mogelijk in één raadsvergadering te agenderen.

Intern wordt afgesproken dat alle stukken van verbonden partijen binnenkomen bij de beleidsadviseurs, met afschrift aan de medewerker AO/IC (rol: procescoördinator). Deze coördinator heeft als taak om te bewaken dat stukken tijdig worden toegezonden door verbonden partijen, dat er tijdig ambtelijk wordt geadviseerd, dat de kwaliteit van de advisering adequaat is en dat de advisering op uniforme wijze plaatsvindt. De beleidsadviseurs leveren, in overleg met de coördinator en/of de financieel- juridisch- (etc.) adviseur, teksten aan voor het op te stellen advies aan de portefeuillehouder, het college of de gemeenteraad.

De coördinator wordt door de beleidsadviseurs actief betrokken bij het opstellen van adviezen voor het college en de Dvo's, zodat de organisatie brede uitgangspunten (bijv. smart formuleren doelstellingen, marapverplichting) worden bewaakt. De coördinator stelt de paragraaf verbonden partijen in de begroting op en wordt hiervoor gevoed door teksten en financiële informatie van de beleids- en financieel adviseurs. Raadsvoorstellen en –besluiten over verbonden partijen worden door de coördinator opgesteld, in overleg met de beleidsadviseurs.

Het verdient aanbeveling dat er een in-company cursus/training wordt verzorgd voor beleidsadviseurs en de medewerker AO/IC over hoe om te gaan met de sturing en control van verbonden partijen.

In bijlage 1 zijn de voorgestelde posities, taken en verantwoordelijkheden van de coördinatiefunctie verbonden partijen en de andere ambtelijk betrokken functies opgenomen.

### Bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling

Bestuurlijk geldt dat de verantwoordelijkheid van de sturing en controle van de afzonderlijke verbonden partijen ligt bij de bestuurder die voor het betreffende onderwerp beleidsmatig verantwoordelijk is. Opmerking: tijdens de vergadering van DB of AB kan c.q. moet de bestuurder de voor onze gemeente niet gewenste ontwikkelingen inhoudelijk aan de orde stellen en proberen deze bij te sturen.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de sturing en controle wordt neergelegd bij de bestuurder die verantwoordelijk is voor de concern brede planning en control (wethouder Financiën).

### **7. Samenvatting en conclusies**

Het college houdt zicht op de taakuitvoering bij de verbonden partijen en stuurt zo nodig bij. Het college zorgt ervoor dat de financiële belangen voor de gemeente goed zijn afgedekt.

De raad controleert of de verbonden partij de gemeentelijke taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit bewaakt en, zo nodig, bijstuurt. De gemeentelijke begroting en het gemeentelijke jaarverslag zijn hiervoor het geëigende middel.

Wanneer de participatie in een verbonden partij voor de gemeente mogelijk tot ingrijpende gevolgen leidt of er zich aanzienlijke risico's voordoen, dan wordt de raad hiervan door het college tijdig in kennis gesteld en krijgt de raad de gelegenheid zich hierover uit te spreken.

Nieuwe wetgeving zal verplicht stellen dat verbonden partijen uiterlijk op 15 april van het lopende begrotingsjaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders aanbieden aan de raden van de deelnemende gemeenten, zodat de raden deze informatie tijdig beschikbaar hebben ten behoeve van de gemeentelijke kadernota. Dit verbetert de mogelijkheden van "sturing vooraf" door college en raad op de verbonden partijen.

Met de nieuwe wetgeving kan het door de gemeente gewenste eenduidige begrotingsmoment, waarvan in hoofdstuk 5 werd geconcludeerd dat dit in de praktijk moeilijk realiseerbaar is, alsnog worden gerealiseerd. Eind mei/begin juni kan het college de conceptbegrotingen van verbonden partijen aanbieden voor besluitvorming in een raadsvergadering begin juli.

Het college sluit aan bij de wens van de gemeenteraad om een werkwijze voor verbonden partijen te hanteren volgens het model van de Friese griffiers, zoals opgenomen in hoofdstuk 6.

Als het gaat om de marap's hebben de verbonden partijen daarin eerste verbeterlagen gemaakt: zowel qua tijdigheid, frequentie als de kwaliteit van de rapportages. Verbonden partijen zorgen ervoor dat hun tussentijdse rapportages (maraps) goed aansluiten bij de planning en control systematiek van de gemeenten en er is sprake van evenwicht tussen beleidsmatige inhoud en bedrijfsvoering in de maraps.

In de Dvo's dient de verplichting te worden opgenomen dat de verbonden partij 2 of 4 keer per jaar (afhankelijk van het financieel belang en het risicoprofiel) een marap aan de

gemeente verstrekt en op welke inhoudelijke punten aan de gemeente verantwoording wordt afgelegd. Er wordt in 2014 geëvalueerd of de gemeente nog voldoende mogelijkheden tot sturing en control heeft bij de Vru, waar niet meer wordt gewerkt met een Dvo.

In deze nota stellen wij voor om een nieuwe functie in te stellen: coördinator verbonden partijen. Voor de noodzaak van deze functie verwijzen wij naar hoofdstuk 6 van de nota. Deze functie kan formatief deels worden belegd binnen de beschikbare formatie AO/IC. Voor een deel dient de formatie echter te worden uitgebreid. Hierover zal nog afzonderlijke besluitvorming door het college plaatsvinden, waarbij het uitgangspunt is dat de uitbreiding wordt betrokken bij de efficiency taakstellingen zoals die zijn ingeboekt in de begroting.

Voor een effectieve sturing en control van verbonden partijen is het van belang dat duidelijk is wie hiervoor ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijk zijn. Zoals in hoofdstuk 6 is beschreven moet hierbij onderscheid worden gemaakt tussen de sturing en controle van de afzonderlijke verbonden partijen en de coördinatie van de sturing en controle van verbonden partijen. Intern wordt afgesproken dat alle stukken van verbonden partijen binnenkomen bij de beleidsadviseurs met afschrift aan de medewerker AO/IC (coördinator verbonden partijen). Deze heeft als taak om te bewaken dat het college tijdig wordt geadviseerd, dat de kwaliteit van de advisering adequaat is en dat de advisering op uniforme wijze plaatsvindt. De paragraaf verbonden partijen in de begroting en raadsvoorstellen en –besluiten over verbonden partijen worden door de coördinator opgesteld, in overleg met de beleidsadviseurs.

Het verdient aanbeveling dat er een in-company cursus/training wordt verzorgd voor beleidsadviseurs en de medewerker AO/IC over hoe om te gaan met de sturing en control van verbonden partijen.

## Bijlage 1:

### **POSITIES EN TAKEN / VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN DE VERSCHILLENDE BIJ VERBONDEN PARTIJEN BETROKKEN AMBTELIJKE FUNCTIES**

#### **A. OMVANG:**

Er zijn totaal 9 verbonden partijen: SBG, GGD, VRU, RWA, AVU, Recreatieschap, Welstand/monumenten MN, LocoTricijn, RUD. Daarnaast nog enkele stichtingen (stg. Vernieuwing Gelderse Vallei, stg. Centraal Inkoopbureau Midden Nederland) en enkele deelnemingen (Vitens, PPS Tabaksteeg, Amfors Holding).

#### **B. POSITIES EN TAKEN / VERANTWOORDELIJKHEDEN AMBTELIJKE FUNCTIES**

Proces en verantwoordelijkheden moeten worden ingeregeld. Basisprincipes zijn opgenomen in de Nota Verbonden Partijen. Na vaststelling nota proces- en planning afspraken verder uit te werken in een intern procesdocument. Ook te communiceren naar de Verbonden Partijen.

##### **1 Beleidsadviseurs (diverse units afdeling Beleid): gemeentelijk accounthouder voor de Verbonden Partij**

De gemeente gaat (meestal in de vorm van Gemeenschappelijke Regelingen) relaties met Verbonden Partijen aan om hen taken en beleid te laten uitvoeren die feitelijk tot het gemeentelijk domein behoren. Gemeentelijk beleid is de legitimatie voor de overeenkomsten met deze organisaties. Daarom is het geëigend dat de gemeentelijke beleidsadviseurs de positie van accounthouder vervullen, en van daaruit ook eindverantwoordelijk zijn voor alle aspecten van het terrein (financieel, inhoudelijk en procedureel) en hiervoor ook als centraal gemeentelijk aanspreekpunt voor de Verbonden Partij functioneren. De beleidsadviseurs zijn vanuit hun functie ook financieel budgethouder voor de verschillende taakvelden.

De beleidsadviseurs worden vanuit de organisatie ondersteund en ontzorgd vanuit de teams van afdeling Bedrijfsvoering. Dit betekent dat zij op de afdeling Bedrijfsvoering kunnen terugvallen voor ondersteuning op financieel, juridisch, analytisch en procedureel gebied.

Positie:

- a. voor de Verbonden Partijen het centraal gemeentelijk ambtelijk aanspreekpunt op alle aspecten (inhoudelijk, financieel, procedureel)
- b. gemeentelijk-intern: regievoerder en eindverantwoordelijk voor alle aspecten van de Verbonden Partij (inhoudelijk, financieel, procedureel)

Taken/werkzaamheden:

- a. Vanuit de regiefunctie integraal advies geven aan de gemeentelijke bestuurlijke vertegenwoordiger in het Algemeen Bestuur van de VP over ontwikkelingen en agendapunten die in de AB-vergaderingen worden besproken (aan de hand van vergaderstukken). In overleg met de financieel adviseur ook de portefeuillehouder Financiën informeren.
- b. Ontwikkeling, aansturing, monitoring en evaluatie van gemeentelijk beleid (inclusief bestuurlijke besluitvorming) op het terrein waarop de Verbonden Partij werkzaam is en in opdracht van de gemeente activiteiten uitvoert.
- c. Contacten met de Verbonden Partij over de uitvoering van het beleid in de praktijk
- d. Integrale beoordeling van kadernota's, begrotingen, managementrapportages en jaarrekeningen van de Verbonden Partij, t.b.v. informeren van de raad en . Zo nodig advies hierover vragen van de financieel adviseur.
- e. Werkzaamheden op verzoek van Procescoördinator Verbonden Partijen:
  - i. aanleveren input voor paragraaf Verbonden Partijen in begroting en jaarrekening
  - ii. verzoeken aan Verbonden Partijen voor tijdige indiening stukken
  - iii. inplannen tijdige advisering AB-bestuurders ter voorbereiding van bestuursvergaderingen

2 Financieel adviseurs (team Advies en Ontwikkeling, afdeling Bedrijfsvoering):

Positie:

Adviserend en ondersteunend op financieel en begrotingstechnisch gebied op verzoek van de beleidsadviseurs / accounthouders

Taken/werkzaamheden:

- a. beoordelen van door de accounthouder aangeleverde begrotingsramingen, begrotingswijzigingen etc m.b.t. de Verbonden Partijen, waarna opname van de gegevens in de begroting, voorjaarsnota, najaarsnota, kadernota, jaarrekening etc.
- b. financiële advisering accounthouder t.a.v. bestuurlijke besluiten op het beleidsgebied van de Verbonden Partijen
- c. ondersteuning accounthouder in analyse van door Verbonden Partijen ingediende financiële stukken
- d. maken van financiële overzichten voor de paragraaf Verbonden Partijen in de gemeentelijke begroting en rekening, en deze aanleveren aan de Procescoördinator Verbonden Partijen

3 Juridisch adviseur (team Advies en Ontwikkeling, afdeling Bedrijfsvoering):

Positie:

Ondersteunend en adviserend op juridisch gebied op verzoek van de beleidsadviseurs / accounthouders

Taken/werkzaamheden:

- a. juridische advisering op dienstverleningsovereenkomsten, regelingen, bestuurlijke besluitvorming etc

4 Procescoördinator Verbonden Partijen (team Kwaliteitszorg en Control, afd. Bedrijfsvoering).  
(Hierover vindt nog afzonderlijke besluitvorming plaats door het college)

Positie: Regisserend op het gehele proces, ondersteunend op kwaliteit en consistentie.

Taken/werkzaamheden:

- procescoördinatie begroting en jaarstukken Verbonden Partijen t.b.v. college en raad (tijdige toezending, stroomlijning toezending i.r.t. simultane agendering raadsproces, interne stukkenstroom)
  - vroegtijdige financiële voorstellen t.b.v. kadernota gemeente
  - kadernota's VP-en (nieuwe WGR-verplichting)
  - meerjarenbegrotingen
  - jaarrekeningen
- procescoördinatie Managementrapportages Verbonden Partijen t.b.v. P&C-cyclus gemeente (+ IC-taak analyses t.b.v. sturing en regie op prestaties VP; ondersteunend aan regie accounthouder)
- procescoördinatie vergaderstukken DB/AB vergaderingen Verbonden Partijen (accounthouders eindverantwoordelijk en regie, maar coördinator in overleg met accounthouders: juiste toezending, stukkenstroom t.b.v. advisering accounthouder aan portefeuillehouder, vergaderplanning en tijdig voorbereiden/reageren)
- Coördinatie, samenstelling en eindredactie paragraaf Verbonden Partijen in gemeentebegroting en gemeenterekening.  
(coördinator doet de samenstelling; financiële input te leveren door fin. adviseurs, inhoudelijke input m.b.t. ontwikkelingen te leveren door accounthouders van afd. Beleid)

- algemeen voorkomende proces ondersteunende en regulerende werkzaamheden (in afstemming met accounthouders Beleid, adviseurs Bedrijfsvoering en Griffie)
  - a. centrale coördinatie van alle planningen en processen (o.a. stukkenstroom en besluitvormingsprocessen), Geen directe contacten met VP, maar wel centrale ambtelijk contactpersoon / aanspreekpunt voor de griffie en voor accounthouders
  - b. Analyses t.b.v. sturing en regie op prestaties VP t.b.v. accounthouder (relateert aan IC / K&C)
- Organiseren in-company company cursus/training voor beleidsadviseurs en de medewerker AO/IC over hoe om te gaan met de sturing en control van verbonden partijen.

### **Griffiemedewerkers**

griffie; heeft eigen verantwoordelijkheid voor agendering stukken Verbonden Partijen voor de gemeenteraad. Op gebied van stukkenstroom en planningen nauwgezet afstemming houden met Procescoördinator Verbonden Partijen.

### **C. Verwachte tijdsinvestering Procescoördinator Verbonden Partijen (nieuwe functie)**

- 1 3 uur per VP, totaal 30 uur
- 2 3 uur per VP, totaal 30 uur
- 3 1 uur per vergadering, 10 VP x 4 verg. per jaar, totaal 40 uur
- 4 1 uur per VP, totaal 10 uur
- 5 2 uur per VP, totaal 20 uur
- 6 3 uur per VP per marap, 2 maraps per jaar, totaal 60 uur + pm post t.b.v. analyse
- 7 15 uur per paragraaf, totaal 30 uur
- 8 stelpost van 28 uur totaal per jaar

totaal per jaar: 248 uur werk

omgerekend per week bij 45 werkweken per jaar: 5,5 uur per week

### **D. Benodigde formatie-uitbreiding**

Beoogd wordt de nieuwe functie Procescoördinator Verbonden Partijen onder te brengen bij een van de medewerkers Administratieve Organisatie van team Kwaliteitszorg en Control op de afdeling Bedrijfsvoering. De medewerker kan binnen de huidige formatie 1,5 uur per week vrijmaken. Voor een goede functie invulling zou de formatie dus uitgebreid moeten worden met 4 uur per week, van 32 naar 36 uur per week, waarbij het uitgangspunt is dat de uitbreiding wordt betrokken bij de efficiency taakstellingen zoals die zijn ingeboekt in de begroting.