



REKENKAMERCOMMISSIE

Quick Scan verbonden partijen

Onderzoek naar de verbonden partijen van gemeente Meppel

2 september 2014

Colofon



REKENKAMERCOMMISSIE

dhr. H. Haan (voorzitter)
dhr. C. Horstmeier (lid)
mevr. J. Stoelwinder (lid)
mevr. R. Zegeling (ambtelijk secretaris)

De rekenkamercommissie wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente Meppel, aan de transparantie van het gemeentelijke handelen en aan de versterking van de publieke verantwoording daarover. De commissie doet dit door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren. De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. De rekenkamercommissie bestaat uit drie externe leden die onafhankelijk opereren van het gemeentelijk apparaat en de lokale politiek.

Contact: via rekenkamer@meppel.nl of telefoon: 14 0522.

Het onderzoek is uitgevoerd door:
PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Onderzoekers: Igno Pröpper, Bart Litjens, Peter Struik
Uitvoering van de online enquête is ondersteund door Remco Smulders.

Inhoudsopgave

Deel I: De Kern.....	1
0	Introductie 1
1	Verbonden partijen: omschrijving en afbakening..... 5
2	Conclusies..... 7
3	Aanbevelingen 10
	Reactie van het college van Burgemeester en Wethouders..... 12
	Nawoord van de Rekenkamercommissie 15
Deel II: De onderbouwing.....	17
0	Relevante ontwikkelingen op gebied van regionale samenwerking 17
1	Overzicht verbonden partijen 20
2	Beschrijving en zelfevaluatie van de samenwerking..... 23
2.1	Beschrijving van de samenwerking 23
2.2	Zelfevaluatie van de samenwerking..... 26
3	Analyse aan de hand van MeppelEnergie en Reestmond 33
3.1	Sturing en controle..... 33
3.2	Rol- en taakverdeling 43
Deel III: Bijlagen.....	45
	Bijlage 1: Normenkader 45
	Bijlage 2: Bronnen 48
	Bijlage 3:Tijdelijke vennootschappen verkoop van Essent 51
	Bijlage 4: Bouwstenen voor een afwegingskader..... 53

Deel I: De Kern

0 Introductie

Aanleiding

De rekenkamercommissie voerde een 'quick scan onderzoek' uit naar verbonden partijen van de gemeente Meppel. Het onderzoek is gericht op de sturing, controle en de mate waarin informatie de raad helpt om voldoende grip te organiseren op verbonden partijen.

Raadsleden hebben interesse in dit onderwerp kenbaar gemaakt vanwege de grote (financiële) belangen en risico's die verder toenemen door de decentralisaties in het sociaal domein. Een zelfde onderzoek is gelijktijdig uitgevoerd in de gemeente Steenwijkerland.

In 2007 heeft de rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar gemeenschappelijke regelingen. Het voorliggende onderzoek richt zich op de verbonden partijen van de gemeente. Dit omvat ook privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. Verder richt dit onderzoek zich nadrukkelijker op de risico's van samenwerking. De aanbevelingen uit 2007 zijn betrokken bij het huidige onderzoek.

Achtergrond

De afgelopen jaren is de samenwerking van gemeenten in geheel Nederland toegenomen. Belangrijke aanleiding voor een verder toenemende samenwerking is de verzwarende van het gemeentelijk takenpakket door een groot aantal decentralisaties van rijkstaken op het sociaal domein. Omdat dit veelal gepaard gaat met 'efficiencykortingen' en dus beperktere financiële middelen, is het bundelen van krachten een 'natuurlijke reactie', niet alleen om de vele veranderingen het hoofd te bieden, maar ook om de risico's te beperken. Deze risico's zijn:

- grote financiële risico's (het gaat om miljoenen!);
- reële risico's die betrekking hebben op de doelmatigheid en de doeltreffendheid (er moet vaak worden samengewerkt met grote spelers uit de marktsector);
- politieke en bestuurlijke risico's (de gemeente wordt op de uitvoering direct aangesproken);
- risico's op het gebied van de bedrijfsvoering (structuur, processen, cultuur en personeel).

Tegelijkertijd worden de wettelijke en professionele kwaliteitseisen waaraan gemeenten moeten voldoen trendmatig hoger. Ook verwachten burgers een hogere kwaliteit van dienstverlening en service. Dit is tevens een belangrijke aanleiding voor toenemende samenwerking.

Sinds jaar en dag spelen er een aantal belangrijke vraagstukken rond de samenwerking van gemeenten. De vraag is allereerst in hoeverre gemeenten grip hebben op de samenwerking, waarbij in het bijzonder de vraag geldt in hoeverre gemeenteraden sturing en controle hebben op de samenwerking. Voor nogal wat gemeenten raakt

samenwerking met partners buiten het gezichtsveld van de gemeenteraad. Een ander thema is of gemeenten regie nemen door vanuit een strategische visie bewuste keuzes te maken rond samenwerken: wanneer, met wie, in welke vorm samenwerken en wanneer zelfstandig opereren? In een door Abma uitgevoerd onderzoek naar 110 gemeenten komt naar voren dat maar weinig gemeenten een visie hebben op samenwerking en dat gemeenten bij het aangaan van samenwerking weinig strategisch opereren.¹

Doel van het onderzoek

Deze beide thema's staan ook centraal in dit onderzoek van de rekenkamercommissie. De rekenkamercommissie heeft bij dit onderzoek twee doelen:

- 1 Inzicht bieden in de wijze waarop de gemeente de aan haar verbonden partijen aanstuurt en in welke risico's daarbij aan de orde zijn.
- 2 Met de uitkomsten van dit onderzoek wil de rekenkamercommissie de toezichthoudende en controlerende rol van de raad versterken.

Aanpak

Voor de gemeenteraad van Meppel wordt het dus steeds belangrijker om een goed overzicht te hebben van verbonden partijen en samenwerkingsverbanden in het algemeen. Overzicht is een voorwaarde voor sturing en controle van verbonden partijen.

Het onderzoek is daarom gestart met een brede scan naar bestaande verbonden partijen. De scan richt zich op de wijze waarop de gemeente omgaat met samenwerking via verbonden partijen. De ambtelijke accounthouders van verbonden partijen hebben hiertoe een digitale enquête ingevuld.

Op basis van de uitkomsten van de brede scan heeft de rekenkamercommissie twee verbonden partijen geselecteerd voor nadere verdieping: MeppelEnergie B.V. en de GR Reestmond. Verdiepend onderzoek is uitgevoerd door aanvullende dossierstudie en gesprekken met een afvaardiging van de gemeenteraad, een afvaardiging van het college en de bij de geselecteerde samenwerkingsverbanden betrokken ambtenaren.

Vraagstelling

De centrale vraag is door de rekenkamercommissie als volgt geformuleerd:

Hoe is de sturingsrelatie ten aanzien van verbonden partijen binnen de gemeente vormgegeven, welke risico's brengt dit met zich mee en hoe wordt hierop geanticipeerd en gecontroleerd?

Met 'sturingsrelatie' doelt de rekenkamercommissie op het bestuurlijk arrangement. Hierbij gaat het om de gemaakte afspraken in brede zin met de verbonden partijen en

¹ Klaas Abma, *Beoordelen van gemeenten*, Nijmegen, 2011.

de rolinvulling door de gemeente. In het bijzonder gaat het daarbij om sturen vanuit 'verlengd' of 'verlegd' bestuur.

Bij verlengd lokaal bestuur houdt de gemeente regie op de samenwerking in de zin dat eigen motieven en doelen centraal staan. Van verlegd lokaal bestuur is sprake indien samenwerkingsverbanden taken overnemen van de gemeente zonder heldere aansturing. Bij verlegd lokaal bestuur gaan samenwerkingsorganen 'een eigen leven leiden' – ze komen los te staan van de gemeente en worden een apart orgaan.

Indien gewenst – en indien dit goed is georganiseerd en afgesproken binnen de raad en tussen de raad en het college – is er niets op tegen om bepaalde verbonden partijen op hele grote afstand te laten staan. Ook dan is sprake van verlengd lokaal bestuur.

Indien echter grote afstand bestaat zonder goede afspraken en organisatie kan het gebeuren dat de raad onverwacht tegen hele grote risico's aanloopt (bijvoorbeeld meebetalen aan een faillissement) of relevante politieke keuzen aan de raad 'voorbij' gaan. Verlegd lokaal bestuur betekent immers dat de gemeente geen grip meer heeft op onwenselijke ontwikkelingen die de bestaande eigen keuzevrijheid sterk beperken.

Verlengd of verlegd lokaal bestuur is in de bestuurlijke praktijk een glijdende schaal, met mengvormen daartussen. Een keuze voor een vorm van verlengd of verlegd bestuur is niet op voorhand goed of fout. Belangrijk is dat de gemeente de keuze bewust maakt.

Deelvragen

De rekenkamer stelt 7 deelvragen.

- 1 Wordt de gemeenteraad in de positie gebracht om (tussentijds) te sturen op de risico's van de verbonden partijen?
- 2 In hoeverre hebben college en raad hun bestuurlijke rollen (informereren, monitoren, sturen en bijsturen) adequaat ingevuld en vastgelegd voor wat betreft de risico's?
- 3 Is het voor de gemeenteraad mogelijk om desgewenst een keuze te maken voor het aangaan/continueren van de samenwerking of het stoppen van de samenwerking die opweegt tegen eventuele risico's?
- 4 Zijn de risico's van de verbonden partijen bij het starten en vervolgens jaarlijks volledig in beeld gebracht en bij de raad bekend?
- 5 In hoeverre is er in de informatie-uitwisseling tussen de gemeenteraad en de vertegenwoordigers in de verbonden partijen sprake van risico-informatie?
- 6 Welke taken en bevoegdheden zijn door de gemeente overgedragen aan de verbonden partijen? Hoe expliciet is dat gebeurd (bv mandaat) en binnen welke kaders?
- 7 Is er sprake van 'dubbele petten' in de rolinvulling door de gemeenteraad en het college?

Leeswijzer

De rapportage is opgebouwd langs drie delen.

Deel I: De kern

Dit deel presenteert de kernresultaten van het onderzoek inclusief de conclusies en aanbevelingen. Dit deel kan in principe los van de andere delen gelezen worden om een beeld te vormen van de sturing en controle van samenwerking.

Deel II: De onderbouwing

Dit deel bestaat uit de onderbouwing van deel I De kern. Hierin is een gedetailleerde onderbouwing te vinden aan de hand van een systematische zelfevaluatie door de ambtelijke betrokkenen bij de verbonden partijen. Tevens zijn bevindingen van de onderzoekers opgenomen onder meer op basis van een verdieping naar casus.

Deel III: De bijlagen

Dit deel bevat de bijlagen. Het gaat onder meer om de geraadpleegde bronnen.

1 Verbonden partijen: omschrijving en afbakening

Omschrijving

De focus van dit onderzoek is gericht op verbonden partijen. Hieronder wordt de samenhang tot andere – veel gebruikte – begrippen toegelicht.

SAMENWERKINGSVERBANDEN

De term 'samenwerkingsverband' gebruiken we voor alle mogelijke publiek- en privaatrechtelijke constructies waarin een gemeente met andere partijen samenwerkt. De term omvat daarmee ook begrippen als verbonden partijen en gemeenschappelijke regelingen.

VERBONDEN PARTIJEN

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft (Besluit Begroting en Verantwoording, art.1). Onder financieel belang wordt verstaan een financiële inleg die niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat. Er is sprake van een financieel belang als de gemeente verantwoordelijk is voor de kosten als de partij failliet gaat, of als de gemeente aansprakelijk wordt gesteld als de partij haar verplichtingen niet nakomt. Er is ook sprake van een financieel belang als de gemeente risico draagt over ingelegd kapitaal, zoals bij het bezit van aandelen. Een stichting of vereniging die jaarlijks subsidie krijgt, maar waaraan geen andere financiële verplichtingen zitten met een juridische afdwingbaarheid door derden is geen verbonden partij.²

Bestuurlijk belang betekent zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

De gemeente moet in de begroting en het jaarverslag een Paragraaf verbonden partijen opnemen. Deze omvat:

- De visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting.
- De beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.
- De lijst van verbonden partijen: naam en vestigingsplaats; het openbaar belang dat wordt gediend; mutaties in het belang van de gemeente; eigen en vreemd vermogen; het resultaat.

GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

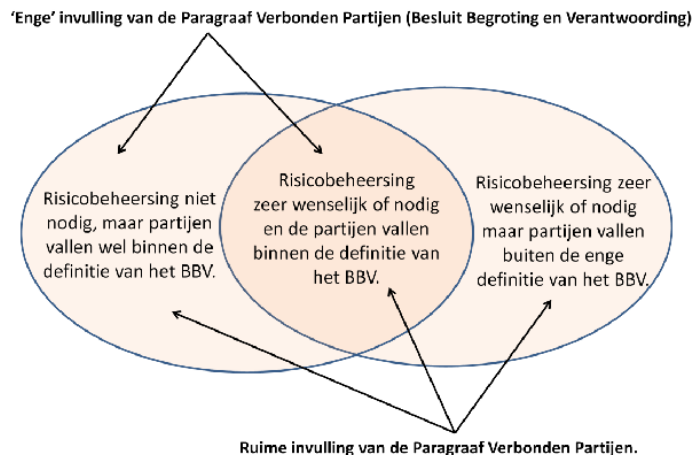
Gemeenschappelijke regelingen zijn samenwerkingsverbanden die publiekrechtelijk zijn vormgegeven volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een gemeenschappelijke regeling is een van de verschijningsvormen van een verbonden partij.

² Nota van Toelichting BBV, p. 48. In de nota wordt wel gewezen op het bespreken van de organisatie in de paragraaf weerstandsvermogen indien een 'morele plicht tot betaling bij problemen' bestaat. Indien de gemeente een aanzienlijk bestuurlijk, maar geen financieel belang heeft dan kan dit belang in het desbetreffende programma genoemd worden. Is het belang beperkter dan kan worden volstaan met verwerking in een product.

Afbakening

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft een afbakening van het begrip 'verbonden partijen' zoals hierboven is uiteengezet. Er is intussen ook een bestuurspraktijk ontstaan waarbij ook een ruimere definitie van verbonden partijen wordt gehanteerd vanuit de gedachte dat de gemeente risico's loopt bij bepaalde samenwerkingsverbanden die volgens de (enge) definitie uit het BBV anders buiten beschouwing blijven.³ Voorbeelden hiervan zijn:

- Gemeente Utrechtse Heuvelrug hanteert een ruimere definitie en vermeldt ook organisaties die strikt genomen geen verbonden partij zijn, maar die volgens het college uit oogpunt van risicobeheersing wel van belang zijn om te noemen.⁴
- Ook gemeente Staphorst besteedt in de paragraaf Verbonden partijen aandacht aan dergelijke verbanden, namelijk Stichting Openbare Bibliotheek en Stichting Zwembad 'de Broene Eugte'.⁵
- Waterschap De Dommel hanteert incidenteel een ruimere definitie van verbonden partijen in geval het waterschap een 'belangrijk indirect bestuurlijk belang heeft'. Het gaat om organisaties die beslissend zijn voor het realiseren van bestuurlijke waterschapsdoelen.⁶
- Omgekeerd zijn er vaak voorbeelden van organisaties waar gemeenten slechts een klein deel van de aandelen bezitten en nauwelijks sprake is van reële risico's. Volgens de enge definitie van het BBV gaat het hier echter wel om verbonden partijen. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij de Bank Nederlandse Gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.



Figuur 1.1: Enge en ruime invulling van de Paragraaf Verbonden Partijen.⁷

³ Zie ook: Deloitte en Touche, Gemeente Governance, *Handboek Verbonden partijen, 'Twee voeten in één sok'*, 2006, p. 7;

⁴ Rekenkamercommissie Utrechtse Heuvelrug, *De verbonden partijen in de greep*, 2009, p. 35.

⁵ Gemeente Staphorst, Begroting 2011.

⁶ Waterschap De Dommel, *Beleidsnota Verbonden partijen/ Good Governance*, 2011.

⁷ Zie ook: L.Th. van den Dool en J.M. van de Laar, *Schakelen naar sterkere sturing*, geen datum.

Het onderzoek heeft geleid tot een overzicht van 22 verbonden partijen (zie Deel II). Deze verbonden partijen zijn op verzoek van de rekenkamercommissie geïnventariseerd door de ambtelijke organisatie. Daarbij is door de rekenkamercommissie mee gegeven dat de gemeente zowel verbonden partijen volgens de 'enge' als volgens de 'ruime' definitie kon selecteren (zie figuur 1). De aangeleverde selectie voldoet uitsluitend aan de enge definitie van verbonden partijen. Overigens worden in de paragraaf Verbonden Partijen wel diverse samenwerkingsverbanden vermeld die vallen onder de ruime definitie (Programmabegroting 2014). Voorbeelden zijn:

- Voortgezet Onderwijs Zuidwest-Drenthe.
- Stichting Promes.
- Talentenregio en Wisselwerk.

2 Conclusies

De centrale vraag in deze quick scan is: 'Hoe is de sturingsrelatie ten aanzien van verbonden partijen binnen de gemeente vormgegeven, welke risico's brengt dit met zich mee en hoe wordt hierop geanticipeerd en gecontroleerd?'

Het algemene beeld dat resulteert uit dit onderzoek is dat de gemeente Meppel in 22 verbonden partijen participeert en dat dit voor de raad eerder tot verlegd dan tot verlengd lokaal bestuur leidt. Bij de raad ontbreekt inzicht in en overzicht van de samenwerkingsverbanden in termen van de beoogde doelen, de resultaten, doelmatigheid en de risico's. De raad geeft mede om die reden onvoldoende invulling aan sturing en controle van deze samenwerkingsverbanden. Raadsleden ervaren dat zij op grote afstand staan van de samenwerkingsverbanden. Als de raad stuurt is dit vooral ingegeven door een focus op financiële ontwikkelingen, zoals de negatieve bedrijfsresultaten van het werkvoorzieningschap Reestmond. De raad stuurt nauwelijks op basis van inhoudelijke doelstellingen waaraan de verbonden partijen een bijdrage leveren. In 2007 constateerde de rekenkamer op basis van onderzoek overigens ook dat de raad weinig grip had op regionale samenwerkingsverbanden. Op basis van dit onderzoek kan worden vastgesteld dat de situatie in de tussentijd niet is verbeterd en de noodzaak voor sturing en controle van samenwerkingsverbanden verder toeneemt.

Aansluitend bij de onderzoeksvragen kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

- | |
|---|
| 1 Wordt de gemeenteraad in de positie gebracht om (tussentijds) te sturen op de risico's van de verbonden partijen? |
|---|

Raadsleden geven aan dat zij over de hele linie onvoldoende zicht hebben op zowel de risico's als de politiek relevante aspecten van samenwerkingsverbanden. De informatievoorziening helpt de raad onvoldoende om snel tot de kern van de (politieke) zaak te komen. De raad ontvangt geen systematisch en omvattend inzicht in de risico's die zijn gemoeid met de verbonden partijen. De ambtelijke accounthouders zijn via een korte digitale enquête voor dit onderzoek overigens wel in staat om in korte tijd een risicoanalyse vanuit verschillende invalshoeken op te stellen. Hieruit blijkt dat bij zeker 6

verbonden partijen sprake is van substantiële risico's. Het werkvoorzieningschap Reestmond is hiervan een voorbeeld. De risico-informatie ontbreekt in de paragraaf Verbonden Partijen en de inhoudelijke programma's. Voor zover over risico's wordt gesproken is dit eenzijdig gericht op financiële risico's (zie ook de Paragraaf Weerstandsvermogen). Een uitzondering is de uitgebreide risicoanalyse bij de verkenning van MeppelEnergie, voorafgaande aan de oprichting hiervan. Desondanks is het voor de raad lastig om voldoende focus te organiseren op deze informatie en de politiek relevante aspecten voor sturing en controle te markeren. Raadsleden wijzen daarbij op te omvangrijke informatie die in onvoldoende mate wordt toegespitst op de rol en taak van de raad. Vanuit het college wordt dit overigens herkend.

2 In hoeverre hebben college en raad hun bestuurlijke rollen (informereren, monitoren, sturen en bijsturen) adequaat ingevuld en vastgelegd voor wat betreft de risico's?

De rol- en taakverdeling is in onvoldoende mate helder vastgelegd. De raad vraagt mede om die reden om een 'kadernota verbonden partijen c.q. (regionale) samenwerkingsverbanden' (naar aanleiding van een werkvergadering in september 2013) om daarover helderheid te krijgen.

Er is onder meer behoefte aan meer structurele informatievoorziening, tijdiger en relevantere rapportages van samenwerkingsverbanden, maar ook een meer actieve houding van de raad zelf.

3 Is het voor de gemeenteraad mogelijk om desgewenst een keuze te maken voor het aangaan/continueren van de samenwerking of het stoppen van de samenwerking die opweegt tegen eventuele risico's?

Het ontbreekt de raad aan een strategische visie op samenwerking om vanuit overzicht over alle samenwerkingsrelaties keuzes te maken ten aanzien van individuele verbonden partijen. Een afwegingskader of hulpmiddel voor het aangaan of beëindigen van samenwerking is niet voorhanden. In de praktijk betekent dit dat de raad vooral op ad hoc basis voorstellen van het college en de politieke relevantie daarvan op zijn merites moet beoordelen. Raadsleden komen hier in onvoldoende mate aan toe. Zij wijzen onder meer op een volle raadsagenda en informatie die in onvoldoende mate focus legt op de politiek relevante zaken.

Dit speelt ook bij het verkennen en formeren van MeppelEnergie. Het motief voor het aangaan van deze samenwerking is terug te voeren op ambitieuze duurzaamheidsdoelen van de raad die vragen om het bundelen van krachten met andere partijen. Het college investeert in een uitgebreide 'business case' inclusief risico-inventarisatie. Ook deelt het college alle informatie met de raad en betreft het college raadsleden via een klankbordgroep. Desondanks is het voor raadsleden lastig om focus te organiseren op de politiek relevante zaken. Zij wijzen op een grote hoeveelheid informatie waarbinnen zij zelf op zoek moeten naar de politiek relevante aspecten. De informatievoorziening is onvoldoende afgestemd op de rol en taak van de raad.

4 Zijn de risico's van de verbonden partijen bij het starten en vervolgens jaarlijks volledig in beeld gebracht en bij de raad bekend?

In het verlengde van conclusie 1 kan worden vastgesteld dat risico's in onvoldoende mate in beeld zijn en bekend zijn bij de raad. Dit is duidelijk zichtbaar bij Reestmond. De raad (maar ook het college) reageren op het moment dat forse financiële tegenvallers zich manifesteren. Deze risico's waren echter te voorzien op grond van de economische crisis en de rijksbezuinigingen. Een actuele risicoanalyse was niet voor handen. Hier wordt in 2012 om gevraagd door de raad als Reestmond voor het tweede jaar verliezen leidt en dit patroon zich naar verwachting zal voortzetten zonder gewijzigd beleid.

5 In hoeverre is er in de informatie-uitwisseling tussen de gemeenteraad en de vertegenwoordigers in de verbonden partijen sprake van risico-informatie?

De informatie van samenwerkingsverbanden is in onvoldoende mate toegespitst op risico-informatie. Dit merken raadsleden ook op tijdens hun werkvergadering 'Grip en sturing op verbonden partijen' (september 2013). Portefeuillehouders – die de gemeente in samenwerking vertegenwoordigen – sturen er onvoldoende actief op dat in de informatie van de samenwerkingsverbanden over beleidsdoelstellingen, resultaten en risico's wordt teruggekoppeld naar de raad.

6 Welke taken en bevoegdheden zijn door de gemeente overgedragen aan de verbonden partijen? Hoe expliciet is dat gebeurd (bv mandaat) en binnen welke kaders?

Via de gemeenschappelijke regeling zijn de wettelijke taken voor uitvoering van de sociale werkvoorziening door de gemeenten overgedragen aan het werkvoorzieningschap.

De gemeente is voor 50% aandeelhouder en dus mede-eigenaar van MeppelEnergie B.V. Aan MeppelEnergie zijn geen taken en bevoegdheden overgedragen, maar het bedrijf werkt wel in opdracht van de aandeelhouders om de duurzaamheidsambities voor de wijk Nieuwveense Landen te realiseren via een duurzaam energiesysteem. Daartoe is een samenwerkingsovereenkomst ondertekend. Hierin zijn de uit te voeren werkzaamheden beschreven.

7 Is er sprake van 'dubbele petten' in de rolinvulling door de gemeenteraad en het college?

Uit dit onderzoek – en in het bijzonder de twee bestudeerde cases - is niet gebleken dat sprake is van rolvermenging tussen raad en college bij sturing en controle van verbonden partijen (de zogenoemde 'dubbele petten').

3 Aanbevelingen

Introductie

Kernaanbeveling is om vanuit de raad en het gemeentebestuur als geheel regie op samenwerking te voeren door toe te werken naar verlengd in plaats van verlegd lokaal bestuur. Hiervoor is van belang dat de raad zicht heeft op de politiek relevantie van samenwerkingsverbanden (of aspecten daarvan) en samenwerkingsverbanden (of aspecten daarvan) die overgelaten kunnen worden aan het college. Het is beter om op een aantal relevante samenwerkingsverbanden of aspecten daarvan goed te sturen dan op alle samenwerkingsverbanden half of helemaal niet.

Twee componenten zijn nodig om grip te organiseren op samenwerkingsverbanden:

- Een inhoudelijke visie op samenwerking: wat vindt de raad belangrijk en waar wil hij op sturen en controleren? Dit omvat het sturen op risico's van samenwerkingsverbanden.
- De 'techniek' om overzicht te houden en inzicht te krijgen zoals de stand van samenwerking, de risico's, de motieven en doelen voor samenwerking, de resultaten, politiek relevante keuzen en ontwikkelingen.

Het college kan dit ondersteunen met transparante informatievoorziening (samenwerken in een 'glazen huis').

Samenwerking zal in de toekomst eerder toenemen dan afnemen. Er zullen steeds meer taken zijn die in samenspel met andere overheden, maar ook in samenwerking met maatschappelijke partners worden gerealiseerd. Wil sturing en controle van samenwerkingsverbanden overzichtelijk en hanteerbaar blijven, dan is het zaak deze te integreren met de planning- en controlcyclus. Van belang is ook dat de resultaten van samenwerking worden beoordeeld aan de eigen doelstellingen. Het moet daarbij helder zijn wat voor de inwoners van gemeente Meppel wordt gerealiseerd.

Aan de raad

- 1 Versterk de controle van en sturing van verbonden partijen zo veel mogelijk in combinatie met de bestaande planning-en-controlcyclus van de gemeente. Stuur en controleer samenwerkingsverbanden aan de hand van concrete beleidskaders en programmadoelen. Maak duidelijk aan welke beleidsdoelen de samenwerkingsverbanden een bijdrage moeten leveren. Vraag een verantwoording van de resultaten van samenwerkingsverbanden aan de hand van de beleidsdoelstellingen die als inzet van de samenwerking zijn geformuleerd. Bepaal voor welke samenwerkingsverbanden de raad dit inzicht wil hebben.
- 2 Maak aan het college duidelijk aan welke informatie de raad wel en niet behoefte heeft. Verzoek het college om ondersteuning bij het vergroten van inzicht in de politieke relevantie van samenwerkingsverbanden (of aspecten daarvan) – en welke samenwerkingsverbanden (of aspecten daarvan) overgelaten kunnen worden aan

het college. Ondersteun dit met 'klantvriendelijke' overzichten aan de hand van relevante *projecties*, zoals:

- Met welke partijen werkt de gemeente het meest samen?
- Bij welke partijen is extra aandacht vereist op basis van risicoanalyse (inhoudelijk en financieel)?
- Wat zijn de top 5 of top 10 samenwerkingsverbanden met het grootste strategisch belang?
- Welke verbanden vragen aandacht van de raad en welke uitsluitend van het college/ ambtelijke organisatie?

- 3 Evalueer op grond van aanbeveling 2 periodiek (bijvoorbeeld elke vier jaar) een aantal politiek relevante samenwerkingsverbanden. Koppel dit aan de lange termijnagenda van de raad zodat voldoende rust en ruimte bestaat om te leren van deze evaluaties.

Aan het college

- 4 Investeer in een blijvend en actueel overzicht op de verbonden partijen zonder dat dit een boekhoudkundige verplichting wordt. Houdt de huidige inventarisatie actueel.
- 5 Stuur er als college actief op dat in rapportages van samenwerkingsverbanden expliciet wordt teruggelinkt naar gemeentelijke beleidsdoelstellingen, de resultaten en de risico's.
- 6 Ontwikkel in de nieuwe nota Verbonden partijen (zie raadsvergadering van 21 november 2013) een afwegingskader voor samenwerking, waarin in ieder geval de volgende punten zijn opgenomen:
 - a De motieven: waarom wel of niet samenwerken?
 - b De samenwerkingspartners: met wie samenwerken?
 - c De aard van de samenwerking: afstemmen, uitvoeren, delen hulpbronnen?
 - d De vorm van samenwerking: hoe samenwerken?
 - e Het governancemodel: Hoe krijg je vanuit de raad / gemeentebestuur voldoende regie of grip op samenwerking?

Zie ook Bijlage 4.

Reactie van het college van Burgemeester en Wethouders



Rekenkamercommissie van de gemeente Meppel

Dhr. H. Haan (voorzitter)
mevr. R. Zegeling (ambtelijk secretaris)

Uw brief van

Uw kenmerk

Ons kenmerk 247598

Behandeld door Max van der Meer

Telefoon (0522) 850

Bijlage(n)

Datum 18 juli 2014

Onderwerp Bestuurlijke reactie op "Quick Scan verbonden partijen" dd. I 2014

Geachte mevrouw Zegeling en de heer Haan,

Wij hebben kennis genomen van het conceptrapport "Quick scan verbonden partijen" dd. 18 juni 2014. Hieronder treft u de bestuurlijke reactie van het college.

Het rapport bevat een weergave van het verrichte onderzoek dat zich richtte op de sturingsrelatie tussen raad en college aangaande verbonden partijen, en op risico-informatie over de samenwerkingsverbanden aan de raad.

Het college is positief over de aanbevelingen in het rapport. De meeste conclusies en aanbevelingen hebben betrekking op de raad en het college staat open om de raad hierin te ondersteunen. Onderdeel daarvan is de vorig jaar aangekondigde nota verbonden partijen met over o.m. de manier waarop de gemeente, het bestuur en de ambtelijke organisatie met dit onderwerp omgaat. Daarin is een afwegingskader voor het aangaan of beëindigen van een verbintenis een belangrijk onderdeel, en zal aansluiten bij de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport. Deze nota wordt de raad aangeboden na de raadsbehandeling van uw onderzoek zodat rekening gehouden kan worden met de uitkomsten uit dit debat.

Het college wil inhoudelijk een aantal opmerkingen maken over de onderzoeksopzet, de bevindingen over de informatievoorziening tussen het college en de raad en tot slot de aanbevelingen die aan het college zijn gericht.

Onderzoeksopzet

In de onderzoeksfase is reeds ingegaan op de vraagstelling. Er wordt naar ons idee in de vraagstelling en in de uitwerking onvoldoende onderscheid gemaakt tussen de verschillende rollen en verantwoordelijkheden. Het bestuurlijke arrangement bestaat uit de rol van en informatievoorziening aan de raad enerzijds en het besturen van de verbonden partij door het college(lid) anderzijds. Dit onderscheid - sturing (en controle) door de raad en sturing op een verbonden partij door de gemeente (ic bestuurders) wordt onvoldoende gemaakt. De overdracht van bevoegdheden of mandaatverlening (in het kader van de Wgr) heeft hier geen betrekking op. Hierdoor sluiten de aanbevelingen niet aan bij het hedendaagse duale gemeentebestuur waarin het de raad is die de kaders stelt en controleert en het aan het college is om te besturen en verantwoording af te leggen.

In de technische reactie en interviews is de definitie van verlengd en verlegd bestuur onderwerp van gesprek geweest. Daarin is aangegeven dat deze niet neutraal is gedefinieerd, verlegd bestuur is een situatie waar de raad maar ook het college niet terecht wil komen, terwijl in hetzelfde kader wordt gezegd dat de keuze niet op voorhand 'goed' of 'fout' is. Bovendien kan het onderscheid met verlengd bestuur niet duidelijk gemaakt wordt (het is een glijdende schaal). Het is dan niet zinvol om op basis van dergelijke onduidelijke definities een oordeel te vormen over de samenwerking.

Met deze twee opmerkingen over de onderzoeksopzet willen wij aangeven dat de onderzoeksresultaten behoedzaam geïnterpreteerd dienen te worden, ze vormen geen eenheid met de onderzoeksvragen en opzet, en daarmee verzwakken de conclusies en aanbevelingen.

Informatievoorziening tussen college en raad

Uit het onderzoekmateriaal blijkt dat er veel informatie beschikbaar is en dat er veel informatie gedeeld wordt met de raad. De vorm, de hoeveelheid en de inhoud zouden idealiter overeenkomen met de wens en behoefte van de raad en in lijn zijn met de rol van de raad. Wat het laatste betreft is het rapport stellig in de aanbeveling dat er meer risico-informatie gedeeld zou moeten worden, maar maakt niet duidelijk met welk doel. Het is in eerste instantie de verbonden partij zelf, met een bestuur die daarop stuurt, die verantwoordelijk is voor het risicomanagement. Over de resultaten wordt vervolgens verantwoording afgelegd in de jaarrekening en begroting van de verbonden partijen. In principe zou de risicoanalyse in deze documenten moeten kunnen volstaan om de raad in stelling te brengen kaders uit te zetten en haar controlerende functie te vervullen.

Aanbevelingen

Met betrekking tot de aanbevelingen gericht aan het college (4 t/m 6 in het rapport) het volgende:

Aanbeveling 4.

Investeer in een blijvend en actueel overzicht op de verbonden partijen zonder dat dit een boekhoudkundige verplichting wordt. Houdt de huidige inventarisatie actueel.

Reactie:

In de eerstkomende begroting wordt uitgebreide informatie opgenomen over de verbonden partijen.

Aanbeveling 5.

Stuur er als college actief op dat in rapportages van samenwerkingsverbanden expliciet wordt teruggekoppeld naar gemeentelijke beleidsdoelstellingen, de resultaten en de risico's.

Reactie:

Wij gaan met de raad in gesprek over de manier waarop we de informatievoorziening goed kunnen laten aansluiten bij de gewenste sturingsvormen.

Aanbeveling 6

Ontwikkel in de nieuwe nota Verbonden partijen (zie raadsvergadering van 21 november 2013) een afwegingskader voor samenwerking, waarin in ieder geval de volgende punten zijn opgenomen:

a De motieven: waarom wel of niet samenwerken?

b De samenwerkingspartners: met wie samenwerken?

c De aard van de samenwerking: afstemmen, uitvoeren, delen hulpbronnen?

d De vorm van samenwerking: hoe samenwerken?

e Het governancemodel: Hoe krijg je vanuit de raad / gemeentebestuur voldoende regie of grip op samenwerking?

Reactie:

In de nota verbonden partijen zullen de genoemde onderwerpen aan bod komen.

Tot zover onze reactie op het concept rapport. Wij wensen de commissie succes met de afronding van het rapport.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders,

de secretaris,

de burgemeester,

Nawoord van de Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college voor de reactie op het onderzoek.

De commissie stelt verheugd vast dat het college positief is over de aanbevelingen. Wij zijn het eens met de wijze waarop het college denkt gestalte te kunnen geven aan de verwerking van de aanbevelingen in de nieuwe nota Verbonden Partijen. Ook de reactie van het college op de aan hem gerichte aanbevelingen 4,5 en 6 stemt tot tevredenheid.

Het college maakt daarnaast enkele inhoudelijke opmerkingen over de onderzoeksopzet, de bevindingen over de informatievoorziening tussen het college en de raad en het onderscheid tussen verlengd en verlegd lokaal bestuur. Hieronder gaan wij op deze opmerkingen in.

In de onderzoeksopzet hebben wij uitvoerig aandacht voor de verschillende bestuurlijke rollen en verantwoordelijkheden die raad en college ten opzichte van verbonden partijen hebben.

Het gaat in die vragen over de sturing (= kaderstelling en controle) en bijsturing door de raad voor wat betreft de risico's (vragen 1 en 3) en ook over de invulling van de bestuurlijke rollen door de raad en het college (vragen 2 en 5). Speciale aandacht krijgen de rol van het college om de raad een bestuurlijke keuze te bieden bij het aangaan, continueren en stoppen van een samenwerking, in relatie tot de eventuele risico's (vragen 3 en 4) en de informatie-uitwisseling tussen raad en de vertegenwoordigers in de verbonden partijen (vraag 5). De conclusies en aanbevelingen sluiten op deze vraagstelling aan.

Wij begrijpen niet, waarom het college meent dat dit niet het geval is. Bijvoorbeeld zijn de aanbevelingen aan de raad (1, 2 en 3) juist erop gericht dat de raad het college gebruikt als verbindende schakel tussen de raad en de verbonden partijen, zodat elk zijn eigen rol kan spelen in het bestuurlijk arrangement. Daarbij gaat de raad over de hoofdlijnen (het beleid en de resultaten en risico's daarvan) en het college over de uitvoering en de aansturing daarvan (in dit geval binnen een verbonden partij). Door deze aanbevelingen kan het college de uitvoering verbinden aan die hoofdlijnen en daardoor de raad in positie brengen om te sturen en controleren op de hoofdlijnen, zonder dat de raad op de stoel van het college gaat zitten.

Voor de informatievoorziening tussen college en raad betekent dit naar onze mening, dat het college de spijker op zijn kop slaat. Het schrijft, dat idealiter de informatie in de jaarstukken van de verbonden partijen zodanig met de behoeftes van de raad overeenstemt, dat de raad op basis daarvan kan kaders stellen en controleren. Als dit ideale geval niet de realiteit blijkt te zijn, dan is het de taak van het college (veelal via een collegelid deel uitmakend van het bestuur van de verbonden partij) om dit voor de raad alsnog te realiseren. Want de verbonden partij heeft een verantwoordelijkheid voor het analyseren van en informeren over risico's ten behoeve van de deelnemers. Deelnemers moeten kunnen sturen op de risico-analyses van de verbonden partij. De deelnemende gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid om de inhoud en kwaliteit van de risico-analyses kritisch te beoordelen en waar nodig aan te vullen vanuit het eigen (lokale) perspectief.

Het doel hiervan is dat de raad geïnformeerd is over en kan sturen op de mate waarin de verbonden partij de gemeentelijke beleidsdoelen realiseert en de risico's die voor de gemeente daaruit voortvloeien.

Immers, als een risico bij een verbonden partij daadwerkelijk optreedt, kan dit gevolgen hebben voor het resultaat van de gemeentelijke beleidsdoelen die deze partij uitvoert. Een dergelijk risico kan de gemeente zelfs bestuurlijke of financiële problemen bezorgen die breder zijn dan alleen het beleidsveld van de verbonden partij. Daarom moet de raad hierover geïnformeerd zijn en hierop kunnen sturen, ondersteund door het college.

De casus Reestmond illustreert de noodzaak hiertoe (zie hoofdstuk 3.1): de risico-analyse van de verbonden partij dateert uit 2008 en is sterk verouderd.

Het onderscheid tussen verlegd en verlengd bestuur is (zoals wij gemeld hebben in het rapport en in de begeleidende gesprekken met college en ambtelijke organisatie) een ideaaltypisch onderscheid, bedoeld om de extremen duidelijk te maken. In de praktijk komen vooral mengvormen op een glijdende schaal tussen deze beide polen voor. Het onderscheid is kortom een hulpmiddel om de discussie te verhelderen. Als wij dit niet aan het college voldoende duidelijk hebben kunnen maken, zijn wij kennelijk op dit punt niet in onze opzet geslaagd, dat betreuren wij ten zeerste.

Wij vinden de omschrijving helder. Zij doet geen afbreuk aan de kracht van de conclusies en aanbevelingen. De harde kern is dat in de praktijk sprake is van verlengd lokaal bestuur en raad en college daar samen invulling aan geven. Dat vraagt onder meer om een bewuste keuze van de raad welke verbonden partijen hij op enige afstand laat staan (bijvoorbeeld omdat hier nauwelijks sprake is van risico's) en welke samenwerkingsverbanden de raad nauwgezet wil sturen en controleren bijvoorbeeld vanwege substantiële risico's of politiek relevante keuzen. Vanuit deze optiek is naar de praktijk in Meppel gekeken. Uit het onderzoek wordt onder meer duidelijk dat de raad en college niet op deze wijze sturing geven aan verbonden partijen en dit ook niet als zodanig wordt gethematiseerd tussen raad en college.

Wij stellen de raad voor om de aanbevelingen 1 tot en met 3 onverkort over te nemen, evenals de invulling die het college geeft aan de aan hem gedane aanbevelingen en het college te verzoeken om binnen een door de raad te stellen termijn, bijvoorbeeld 2 maanden, een voorstel aan de raad voor te leggen ter uitvoering van de aanbevelingen.

Wij wensen de raad en het college veel succes toe bij de uitvoering van de aanbevelingen.

Tot slot dankt de rekenkamercommissie alle betrokkenen van de gemeente Meppel voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Rekenkamercommissie Meppel.

Deel II: De onderbouwing

0 Relevante ontwikkelingen op gebied van regionale samenwerking

Strategische oriëntatie van Meppel

In recente jaren is regionale samenwerking veel onderwerp van discussie geweest in de raad. Hierbij staat vooral de strategische oriëntatie van de gemeente centraal. In 2011 initieert de VVD een verkennende discussie over toetreding tot provincie Overijssel.⁸

“Hoewel van oudsher Drents, is Meppel al jaren gericht op Zwolle, de hoofdstad van de provincie Overijssel. Zowel economisch als sociaal geografisch is de bevolking meer gericht op de hoofdstad van Overijssel, dan op de Drentse zuid-as (Meppel, Hoogeveen, Coevorden, Emmen) of op Assen. Daardoor rijst de vraag of Meppel wellicht zou kunnen overgaan naar Overijssel.” (Bron: begeleidende brief bij het onderzoek ‘Over de Grens’).

In 2011 wordt over de regionale oriëntatie ook gesproken aan de hand van een ‘position paper’ dat het college bij de raad inbrengt.⁹ Een belangrijk onderdeel van de notitie is:

- het versterken van de samenwerking in de regio Zwolle op sociaaleconomische terreinen;
- de samenwerking met de kleinere kring van gemeenten rond Meppel te onderhouden en waar nodig aan te sluiten bij de grotere regio Noord (via provincie Drenthe) of Oost (via provincie Overijssel of regio Zwolle).

In 2013 wordt hier op voortgebouwd in relatie tot regionale sociaaleconomische opgaven en vooral de decentralisaties in het sociaal domein.¹⁰

⁸ StiBaBo, *Over de Grens, De staatsrechtelijke stap en de organisatorische en financiële gevolgen van overgang van de gemeente Meppel van Drenthe naar Overijssel*, 2011 (in opdracht van de VVD).

⁹ Gemeente Meppel, *Position paper samenwerking, advies en focus*, november 2011.

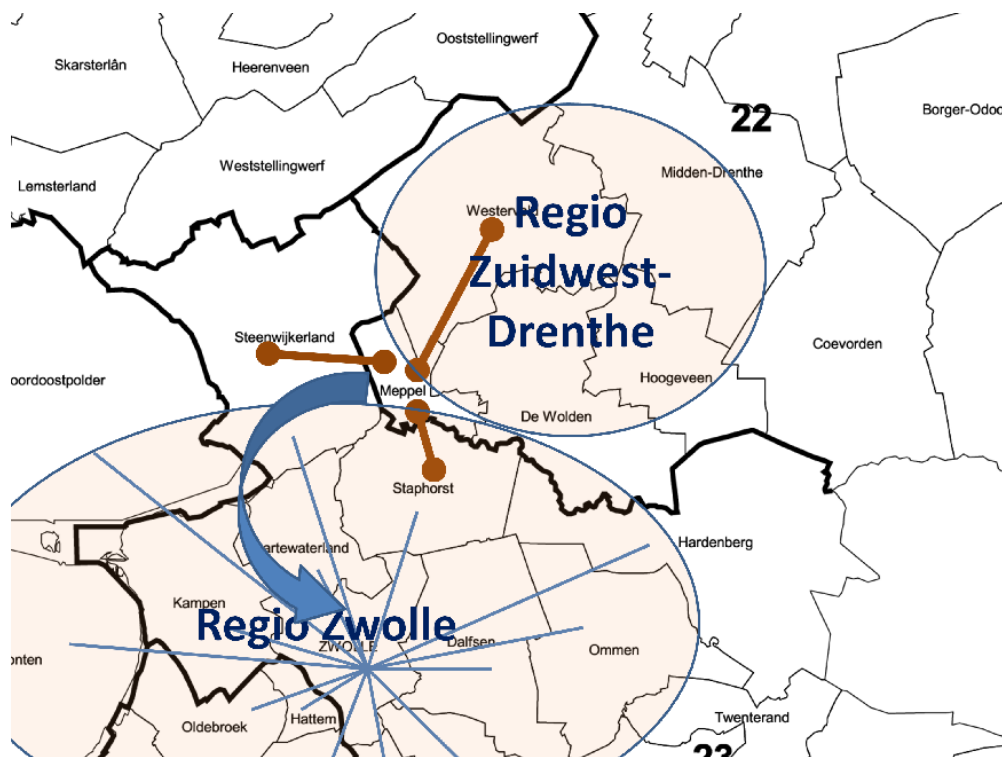
¹⁰ Gemeente Meppel, *positie in de (sub)regio*, februari 2013.

Strategische oriëntatie van gemeente Meppel

- Meppel behoort tot de primaire sociaaleconomische regio van de gemeenten Staphorst, Steenwijkerland, Westerveld en Meppel.
- In groter verband behoort Meppel tot de regio Zwolle met de stad Zwolle als hoofdkern en economische motor.
- Meppel sluit aan bij de positie van de VNG als het gaat om het hanteren van de arbeidsmarktregio's als basis voor regionale samenwerking, zoals beschreven in Bouwen op de kracht van gemeenten, 2013. Onze arbeidsmarktregio is regio Zwolle.
- De bestuurlijke indeling van Zuidwest-Drenthe is vanuit sociaaleconomisch perspectief en de beleving van onze inwoners een minder relevante indeling.
- Meppel streeft ernaar een samenwerkende regio te vormen in het sociaaleconomische domein met de gemeenten Staphorst, Steenwijkerland en Westerveld om daarmee haar realisatiekracht te vergroten en een gezamenlijke positie als sub-regio van Zwolle in te nemen.
- Het alternatief voor de subregio Staphorst – Steenwijkerland – Westerveld - Meppel is een directe aansluiting bij de regio Zwolle. Dit heeft de voorkeur boven de deelname aan de regio-Zuidwest Drenthe in het sociaaleconomische domein.

Bron: Gemeenten Meppel, *positie in de (sub)regio*, februari 2013

De conclusies illustreren we aan de hand van figuur 0.1.



Figuur 0.1: De (sub)regio Staphorst, Steenwijkerland, Westerveld en Meppel, de Regio Zuidwest-Drenthe en de Regio Zwolle

Op basis van bovenstaande conclusies maakt gemeente Meppel een aantal keuzes.

Keuzen ten aanzien van de strategische oriëntatie in het sociaal domein

Participatiewet

- Op korte termijn: samenwerken aan een gezamenlijke gemeentelijke opdracht om een uitvoeringsorganisatie voor de Participatiewet op te zetten met de gemeenten Staphorst, Westerveld en (indien zij dat verkiest) De Wolden.
- Op korte termijn: onderzoeken van de aansluiting van Steenwijkerland bij deze ontwikkeling.

Decentralisatie AWBZ naar WMO

- Op korte termijn: op uitvoerend niveau (vervoer, toegang, arrangementen) bestaande samenwerking in regio Zuidwest-Drenthe voortzetten.
- Op lange termijn: op strategisch niveau (visievorming voor toekomst) de samenwerking zoeken met Staphorst, Steenwijkerland en Westerveld, en niet deelnemen in regio Zuidwest-Drenthe.

Decentralisatie Jeugd(zorg)

- Op korte termijn: op uitvoerend niveau bestaande samenwerking (pilot Jeugdzorg) in regio Zuidwest-Drenthe voortzetten.
- Op lange termijn: op strategisch niveau onderzoeken of we deze decentralisatie vorm kunnen geven binnen de regio Staphorst – Steenwijkerland – Westerveld – Meppel.

Bron: Gemeenten Meppel, *positie in de (sub)regio*, februari 2013

Inmiddels geven de gemeenten Meppel, Staphorst, Steenwijkerland, Westerveld en Zwartewaterland concreet invulling aan samenwerking in het sociaal domein.

1 Overzicht verbonden partijen

Dit onderzoek draagt bij aan een overzicht van 22 verbonden partijen. Op verzoek heeft de ambtelijke organisatie een lijst met verbonden partijen en de ambtelijke accounthouders aangeleverd.

	Naam	Onderwerp	Deelnemers
1	Recreatieschap Drenthe (*)	Toerisme en Recreatie	De Friese gemeente Ooststellingwerf en alle Drentse gemeenten: Aa en Hunze, Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen, Hoogeveen, Midden-Drenthe, Noordenveld, Tynaarlo, Westerveld en De Wolden, Meppel
2	Gemeenschappelijke Regeling Sociale Werkvoorziening Reestmond (*)	Sociale Zaken	Gemeenten De Wolden, Meppel, Staphorst, Westerveld
3	Publiek Private Samenwerking zandwinning Bremenberglas (*)	Openbare Werken	Gemeente Meppel, KWS Infra (te Leek) en Hellinga BV (te Steenwijk)
4	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Drenthe (GGD) (*)	Volksgezondheid	Alle Drentse gemeenten: Aa en Hunze, Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen, Hoogeveen, Meppel, Midden-Drenthe, Noordenveld, Tynaarlo, Westerveld en De Wolden
5	Veiligheidsregio Drenthe (*)	Veiligheid/hulpverlening	Alle Drentse gemeenten: Aa en Hunze, Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen, Hoogeveen, Meppel, Midden-Drenthe, Noordenveld, Tynaarlo, Westerveld en De Wolden
6	PPS: Nat Industrierrein Oevers D	Economische ontwikkeling	Gemeente Meppel, KWS Infra en Royal Haskoning DHV
7	MeppelEnergie B.V. (*)	Duurzaamheid	Gemeente Meppel en LDEB Holding B.V. (een dochter van N.V. RENDO)
8	BNG Bank (was N.V. Bank Nederlandse Gemeenten)	Financiën	Alle Nederlandse gemeenten en het Rijk
9	Vitens N.V.	Productie en distributie drinkwater	52 gemeenten en 4 provincies
10	Wadinko N.V.	Economische ontwikkeling	Provincie Overijssel en 23 gemeenten: Hof van Twente, Hardenberg, Steenwijkerland, Zwolle, Dinkelland, Rijssen-Holten, Raalte, Twenterand, Zwartewaterland, Dalfsen, Noordoostpolder, Hellendoorn, Deventer, Meppel, Olst-Wijhe, Westerveld, Losser, Borne, Wierden,

	Naam	Onderwerp	Deelnemers
			Ommen, Tubbergen, Staphorst, Kampen, Urk
11	Rendo Holding N.V. (*)	Energie	9 gemeenten: Coevorden, Hardenberg, Hoogeveen, Meppel, Staphorst, Steenwijkerland, Westerveld, De Wolden, Zwartewaterland
12	Rova N.V.	Milieu/afvalverwerking	20 gemeenten: Dalfsen, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Meppel, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Twenterand, Zwartewaterland, Zwolle, Aalten, Hattem, Heerde, Oost-Gelre, Winterswijk, Amersfoort, Westerveld en Urk
13	Gemeentelijke Krediet Bank (GKB) (*)	Sociale Zaken	Gemeenten Meppel, Assen en Hoogeveen
14	Attero Holding N.V. (voorheen: Essent Milieu Holding N.V.)	Milieu/afvalverwerking	Oude aandeelhouders van Essent (100+ gemeenten en 7 provincies)
15	Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD) (*)	Milieu	Provincie Drenthe en 12 gemeenten: Aa en Hunze, Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen, Hoogeveen, Meppel, Midden-Drenthe, Noordenveld, Tynaarlo, Westerveld, De Wolden
Deelnemingen met een structureel karakter ontstaan naar aanleiding van de verkoop van Essent. Deze deelnemingen vragen blijvende aandacht van de aandeelhouders:			
16	Enexis Holding N.V.	Energie/Duurzaamheid	Oude aandeelhouders van Essent (100+ gemeenten en 7 provincies)
17	Stichting Essent Sustainability Development (Stichting Duurzaamheid)	Energie/ Duurzaamheid	Oude aandeelhouders van Essent (100+ gemeenten en 7 provincies) De stichting wordt op korte termijn opgeheven.
Deelnemingen met een tijdelijk karakter naar aanleiding van de verkoop van Essent. Deze zijn vooral bedoeld zijn om de verplichtingen die voortvloeien uit de verkoop af te handelen (zie ook bijlage 3):			
18	Vordering op Enexis B.V.	Financiën	Oude aandeelhouders van Essent (100+ gemeenten en 7 provincies)
19	Verkoop vennootschap B.V.	Financiën	Oude aandeelhouders van Essent (100+ gemeenten en 7 provincies)
20	CBL Vennootschap B.V.	Financiën	Oude aandeelhouders van Essent (100+ gemeenten en 7 provincies)
21	Claim Staat Vennootschap B.V.	Financiën	Oude aandeelhouders van Essent (100+ gemeenten en 7 provincies)
22	Publiek Belang Electriciteitsproductie B.V. (PBE)	Financiën	Oude aandeelhouders van Essent (100+ gemeenten en 7 provincies)

Tabel 1.1: Overzicht van verbonden partijen.

De partijen 15, 17, 21 en 22 zijn door de onderzoekers toegevoegd aan het overzicht.¹¹

De Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD) is per 1 januari 2014 van start gegaan.

- De RUD en Publiek Belang Elektriciteitsproductie (PBE) zijn overigens wel in de paragraaf Verbonden partijen opgenomen (Programmabegroting 2014).
- De Claim Staat Vennootschap B.V. en Stichting Essent Sustainability Development (Stichting Duurzaamheid) zijn niet in de paragraaf Verbonden partijen (Programmabegroting 2014) aangetroffen. In eerdere versies (zoals programmabegroting 2012) zijn deze partijen wel opgenomen.
- Stichting Essent Sustainability Development wordt op korte termijn opgeheven.

Negen samenwerkingsverbanden zijn gemarkeerd met een asterix (*). Op basis van de zelfevaluatie onder betrokken ambtenaren inclusief de risico-analyse (zie hoofdstuk 2, Deel II) en een scan van de schriftelijke stukken bestaat de indruk dat met name bij deze deelverzameling van de verbonden partijen sprake is van politiek relevante aspecten voor de raad. Dit betekent niet dat alle aspecten van een samenwerkingsverband politiek relevant zullen zijn, maar wel onderdelen daarvan. Bij de GGD gaat het bijvoorbeeld om sturen op lokale maatwerkpakketten/ keuzepakketten bovenop de wettelijke taken die voor alle gemeenten worden uitgevoerd (denk aan alcoholpreventie, overgewicht bij jongeren et cetera).

Verkoop aandelen van Essent (zie ook bijlage 3)

Als gevolg van de invoering van de Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON) in Nederland, diende Essent uiterlijk voor 1 januari 2011 gesplitst te worden in een Netwerkbedrijf (Enexis Holding B.V.) en een Productie- en Levering Bedrijf. Deze verplichte splitsing is doorgevoerd per 30 juni 2009, door de verkoop van het productie en leveringsbedrijf aan RWE AG. Door bovenstaande splitsing is gemeente Meppel aandeelhouder geworden in Enexis Holding B.V.. Hierbij zijn één op één de aandelen van Essent overgegaan naar Enexis Holding.

De verkoop heeft – naast opbrengsten voor de voormalige aandeelhouders – geleid tot de vorming van 7 verbonden partijen (vennootschappen):

- 1 Enexis Holding B.V.
- 2 Vordering op Enexis B.V.
- 3 Verkoop Vennootschap B.V.
- 4 Essent Milieu Holding N.V. (inmiddels Attero Holding N.V)
- 5 Publiek Belang Electriciteitsproductie B.V.
- 6 CBL Vennootschap B.V.
- 7 Claim Staat Vennootschap B.V.

Ook is de stichting Essent Sustainability Development (Stichting Duurzaamheid) opgericht. In de overeenkomst van verkoop van de aandelen Essent (Offer, Sale and Purchase Agreement) is een door Essent en RWE ondertekende duurzaamheidsovereenkomst opgenomen, waarin bindende afspraken zijn gemaakt over investeringen in duurzame energieproductie in Nederland. Vastgelegd is dat een aparte stichting zal toezien op de uitvoering van de gemaakte afspraken en dat in deze stichting de voormalig aandeelhouders van Essent zullen zijn vertegenwoordigd.

¹¹ Deze partijen zijn niet betrokken in de digitale enquête (zie hoofdstuk 2).

2 Beschrijving en zelfevaluatie van de samenwerking.

Om tot een beschrijving van de samenwerkingsverbanden te komen, is een digitale enquête uitgezet onder ambtelijke sleutelpersonen binnen de organisatie die zelf direct betrokken zijn bij verbonden partijen en daar goed zicht op hebben. Tegelijkertijd is gevraagd de verbonden partijen te beoordelen (hetgeen daarmee dus neerkomt op een 'zelfevaluatie'). Voor 15 verbonden partijen is een ingevulde enquête ontvangen. Hierbij zijn de tijdelijke Essent-deelnemingen buiten beschouwing gelaten. Het bleek lastig om de enquêtevragen op deze specifieke verbanden toe te passen (Zie ook hoofdstuk 1 uit deel II). In dit hoofdstuk zetten we de uitkomsten op een rij.

2.1 Beschrijving van de samenwerking

Waarop is de samenwerking via verbonden partijen gericht?

Tien partijen zijn gericht op gezamenlijke uitvoering zoals de Gemeenschappelijke Regeling Sociale Werkvoorziening Reestmond. Bij drie van de verbonden partijen is sprake van beleidsafstemming, zoals bij de Veiligheidsregio Drenthe. Het delen van hulpbronnen en een netwerk- of platformfunctie komen nauwelijks voor.

Tabel 2.1: Waarop richt de samenwerking zich (meerdere mogelijk)	Aantal
Beleidsafstemming	3
Gezamenlijke uitvoering	10
Delen hulpbronnen (shared services)	1
Een netwerk of platform voor ontmoeting, kennisdeling en informatie-uitwisseling.	1

Bij **beleidsafstemming** gaat het om het maken van afspraken om beleid beter op elkaar te laten aansluiten, voor gezamenlijk beleid dan wel 'beleidsharmonisatie'. Ook kan het gaan om het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie of een strategie. Een voorbeeld van beleidsafstemming is het maken van afspraken over de realisatie van bedrijventerreinen.

Bij **gezamenlijke uitvoering** gaat het om het bundelen van uitvoerders, het realiseren van een uitvoeringsorganisatie (zonder dat dit per se gepaard gaat met gemeenschappelijk beleid – er is voor de partners maatwerk mogelijk dat ze kunnen afnemen). Partijen kunnen ook ervoor kiezen om het beleid gelijk te trekken. Er is dan ook sprake van 'beleidsafstemming' naast gemeenschappelijke uitvoering.

Bij het **delen van hulpbronnen (Shared Services)** gaat het om samenwerking tussen partijen waarbij zij met behoud van een zelfstandige (politiek-bestuurlijke) organisatie hulpbronnen delen of organiseren. Deze hulpbronnen kunnen facilitaire zaken zijn, maar ook de deskundigheid en inzet van beleidsmedewerkers. Het kan een beperkte vorm van samenwerking zijn, bijvoorbeeld een gezamenlijke salarisadministratie. Het kan ook een vergaande vorm van samenwerking zijn, bijvoorbeeld één gezamenlijke ambtelijke organisatie voor meerdere gemeentebesturen. Bij het 'delen van beleidsmedewerkers'

kan het bijvoorbeeld gaan om het gezamenlijk doorgronden van nieuwe wet- en regelgeving of het formuleren van beleidsalternatieven.

Onderwerp / beleidsveld

De verbonden partijen zijn gericht op een beperkt aantal onderwerpen. Duurzaamheid/energie, sociale zaken, economische ontwikkeling en natuur zijn onderwerpen waarop in meerdere verbonden partijen wordt samengewerkt.

Tabel 2.2: Onderwerp van samenwerking (meerdere mogelijk)	Aantal
Algemene en bestuurlijke zaken	0
Veiligheid/ hulpverlening (politie, brandweer, ambulance)	1
Onderwijs / jeugd / opvoeding	0
Sociale zaken	2
Arbeidsmarkt	0
Economische ontwikkeling	2
Duurzaamheid / Energie	3
Toerisme	1
Welzijn	1
Volksgezondheid	0
Cultuur	1
Sport	0
Verkeer en vervoer	0
Volkshuisvesting	0
Openbare werken	0
Ruimtelijke ordening	1
Milieu/ afvalverwerking	0
Natuur	2
Landbouw	0
Visserij	0
HRM	0
Belastingheffing	0
Buitenland / internationale betrekkingen / ontwikkelingssamenwerking	0

Aantal betrokken partijen?

Meer dan de helft van de samenwerkingsverbanden (9 van de 15) heeft meer dan 10 samenwerkingsspelers (inclusief de gemeente Meppel zelf).

Tabel 2.3: Aantal betrokken partijen in de samenwerking	Aantal
2	0
3 t/m 5	5
6 t/m 10	1
meer dan 10	9

Type samenwerking: organisatorische vormgeving?

Vijf verbonden partijen zijn gebaseerd op een gemeenschappelijke regeling (publiekrecht). In tien gevallen is sprake van privaatrechtelijke samenwerking (bijvoorbeeld een NV of stichting).

Tabel 2.4: Type samenwerking: organisatorische vormgeving	Aantal
Informele samenwerking	0
Formele samenwerking op grond van publiekrecht	5
Formele samenwerking op grond van privaatrecht	10

Vijf verbanden zijn dus geformaliseerd op grond van het publiekrecht. Hierbij kan een onderverdeling worden gemaakt tussen verschillende typen regelingen.

Wet gemeenschappelijke regelingen (Publiekrecht)	Samenwerkingsverbanden
Openbaar lichaam Dit is een lichaam met rechtspersoonlijkheid waaraan taken overgedragen kunnen worden.	<ul style="list-style-type: none">– Gemeenschappelijke Regeling Sociale Werkvoorziening Reestmond– Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Drenthe (GGD)– Veiligheidsregio Drenthe– Gemeentelijke Kredietbank
Gemeenschappelijk orgaan Deze bevat geen rechtspersoonlijkheid en overdracht van taken is beperkt mogelijk.	<ul style="list-style-type: none">– Recreatieschap Drenthe
Centrumgemeenteconstructie De centrumgemeente oefent voor andere gemeenten bevoegdheden uit die in de regeling omschreven staan, zonder dat de bevoegdheden zelf overgaan.	Geen
Regeling zonder meer Dit is de lichtste vorm van samenwerking. Er worden geen bestuursorganen in het leven geroepen. Het is een overlegstructuur. Ook kunnen geen taken en bevoegdheden worden overgedragen.	Geen

Tabel 2.5: Formele samenwerking op basis van publiekrecht.

Status van de samenwerking?

Vrijwel alle samenwerking is opgestart en wordt gecontinueerd. Via de enquête geven accounthouders aan dat deelname aan Attero Holding N.V. wordt beëindigd. Attero zoekt actief naar een nieuwe eigenaar. Dat kan er in 2014 toe bijdragen dat de gemeente haar aandelen verkoopt.

Tabel 2.6: Status van de samenwerking	Aantal
Verkennen	1
Formeren	0
Continueren	13
Beëindigen	1

Vrijwillige/ verplichte samenwerking op grond van wet of regelgeving

Uit de zelfevaluatie blijkt dat een grote meerderheid van de verbonden partijen vrijwillig is aangegaan. Bij twee partijen is de samenwerking verplicht op basis van wet- en regelgeving:

- De Veiligheidsregio Drenthe, op grond van de Wet Veiligheidsregio's per 1 oktober 2010.
- De Bank Nederlandse Gemeenten. Als de gemeenten hun uitkering uit het Gemeentefonds willen ontvangen wordt dit op een rekening bij de BNG gestort.

Attero Holding N.V. kan ook worden aangemerkt als verplichte samenwerking. Bij de verkoop van Essent ontvingen alle voormalige Essent-aandeelhouders automatisch een aandeel in deze partij. Zij konden hier niet van afzien.

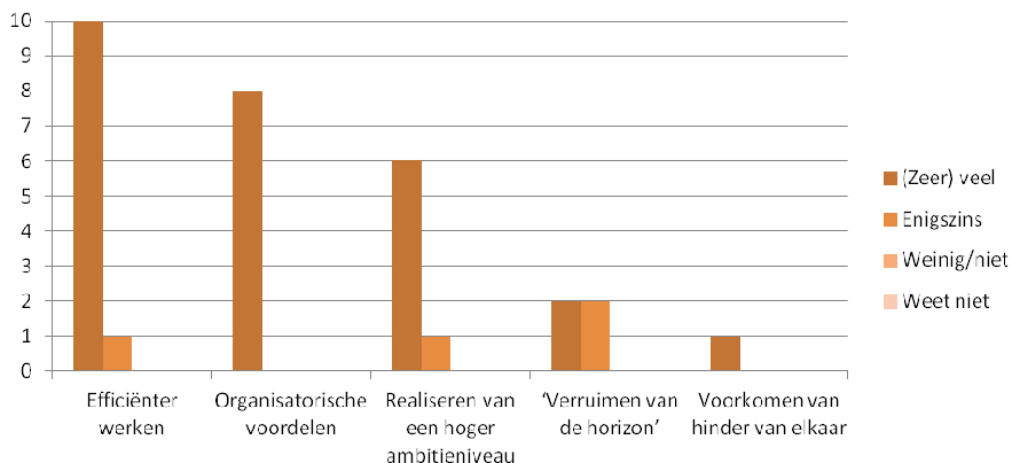
De Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Drenthe is in de digitale enquête aangemerkt als een verplichte samenwerking op grond van de Wet publieke gezondheidszorg. Strikt genomen mogen gemeenten deze taken ook in eigen beheer oppakken. Alleen enkele grote gemeenten kiezen daar voor. In de enquête is eveneens aangemerkt dat deelname aan het Recreatieschap Drenthe geen vrijwillige keuze is. Er bestaat echter geen wettelijke plicht tot deelname aan het recreatieschap.

Tabel 2.7: Verplichte / vrijwillige samenwerking	Aantal
Verplicht	3
Vrijwillig	12

Inclusief de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD) is sprake van 4 verplichte samenwerkingsverbanden. Dit wordt geregeld in de wet Vergunning, Toezicht en Handhaving. Deze partij valt echter buiten de enquête. (Deze samenwerking is in de loop van het onderzoek toegevoegd aan de lijst verbonden partijen van de gemeente, zie verder: toelichting bij tabel 1.1., hoofdstuk 1, Deel II).

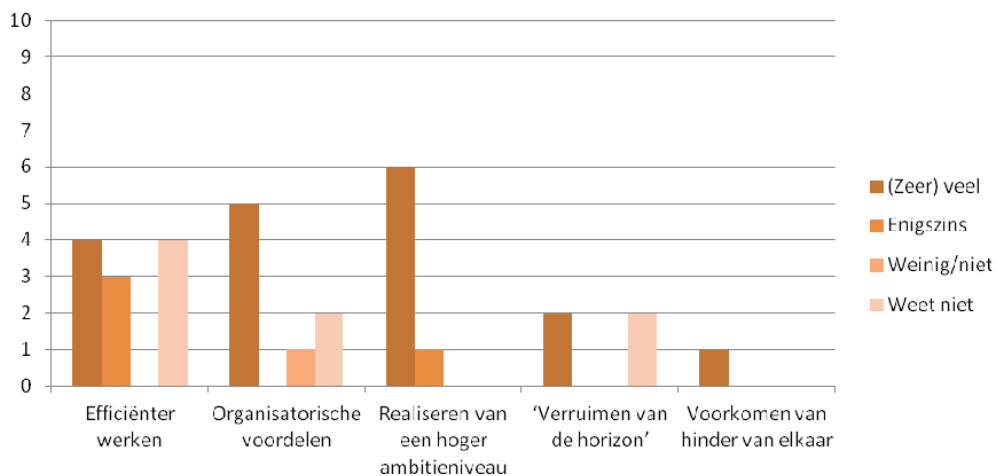
2.2 Zelfevaluatie van de samenwerking

De ambtelijke accounthouders hebben in de digitale enquête een beoordeling gegeven van de resultaten en het proces van samenwerking. In figuur 2.1 geven accounthouders aan welke motieven volgens hen een rol spelen bij het aangaan van verbonden partijen. Efficiënter werken blijkt in de meeste gevallen een belangrijk motief voor deelname aan een verbonden partij. Met name bij de verbonden partijen ten gevolge van de verkoop van Essent zijn specifieke motieven opgegeven (zoals 'afwikkeling verkoop Essent'). Hierbij kan het overigens gaan om schaal- en organisatorische voordelen. De afwikkeling vraagt veel specifieke deskundigheid die aandeelhouders beter gezamenlijk kunnen organiseren.



Figuur 2.1.: Motieven voor samenwerking volgens ambtelijke accounthouders (aantal keren genoemd.) De antwoorden 'Weinig/niet' en 'Weet niet' zijn niet genoemd (0 keer).

In figuur 2.2 'spiegelen' de ambtelijke accounthouders in hoeverre het uiteindelijk lukt om een motief te realiseren.



Figuur 2.2: Resultaten van samenwerking volgens ambtelijke accounthouders (aantal keren genoemd).

Uit vergelijking van figuur 2.1 en 2.2 blijkt dat ambtelijke accounthouders de meerwaarde van de verbonden partijen over het algemeen lager scoren dan bij de start van samenwerking werd beoogd. De motieven worden in veel mindere mate gerealiseerd dan beoogd of hierop bestaat onvoldoende zicht (categorie 'weet niet').

Resultaten in heldere taal voor inwoners

In de digitale enquête is gevraagd om de resultaten te beschrijven in de taal die begrijpelijk is voor de inwoners.

"Verplaats u even in de huid van een raadslid of lid van het college. Stel, een raadslid of lid van het college moet een aantal inwoners uitleggen wat de voordelen van het

samenwerkingsverband voor de gemeente zijn. Welke spraakmakende resultaten kunt u noemen?”

Opvallend is dat accounthouders voor vijf van de vijftien verbonden partijen niet hebben verwoord wat de resultaten voor de inwoners zijn. Dit is des te opmerkelijker voor partijen waar juist directe effecten voor inwoners verwacht mogen worden zoals bij het Recreatieschap Drenthe en de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst. Tot slot valt op dat diverse resultaten voor veel inwoners niet tot de verbeelding zullen spreken, zoals: ‘onafhankelijk netbeheer’.

Tabel 2.8: Spraakmakende resultaten
Publiek Private Samenwerking zandwinning Bremenberglas: “Door zand en grond te betrekken uit de eigen zandwinning wordt duurzaam gewerkt aan de bouw van de gemeente Meppel. De partners brengen hun kennis en materieel in bij de winning en gebruiken het zand voor eigen behoefte en derden.”
Veiligheidsregio Drenthe: “Slagvaardige regionale organisatie bij crisissituaties met een zichtbare burgemeester als lokaal boegbeeld.”
PPS: Nat Industrierrein Oevers D: “Het tot stand brengen van een havengebied, met bijbehorende werkgelegenheid, zowel tijdens de aanleg en ontwikkeling als voor de toekomst.”
Bank Nederlandse Gemeenten: “Goedkope kredietverlening”.
Enexis Holding NV: “onafhankelijk netbeheer.”
Vitens NV: “Het 24/7 leveren van betrouwbaar drinkwater tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten.”
Wadinko NV: “Wadinko bevordert van de bedrijvigheid en werkgelegenheid door middel van het deelnemen in ondernemingen en vennootschappen in het werkgebied Overijssel en Drenthe.”
Rendo Holding NV: “Betrouwbare energienetten.”
Rova NV: “Het is van een publiek belang dat de gemeente de afvalverwerking tegen de zo laag mogelijke maatschappelijke kosten uitvoert.”
Gemeentelijke Krediet Bank (GKB): “De GKB levert een aantoonbare bijdrage aan het voorkomen en oplossen van problematische schulden.”
Niet ingevuld: vijf verbonden partijen.

Wijze van samenwerken

De betrokken ambtenaren beoordelen de samenwerking in de verbonden partijen over het algemeen als positief. Het meest tevreden zijn zij over de resultaatgerichtheid, transparantie en de tastbaarheid van de resultaten. Het minst tevreden zijn zij over de strijd over bevoegdheden en taakverdeling.

Tabel 2.9: Typering wijze van samenwerken	++/+	+ / -	--/-
De samenwerking is resultaatgericht	14	1	0
Het proces is transparant voor alle betrokken partijen	13	1	1
De resultaten zijn tastbaar of zichtbaar voor alle betrokken partijen	14	1	0
De samenwerking is constructief	9	3	0
De inhoudelijke aanpak wordt niet of nauwelijks belemmerd door positieospel of strijd over bevoegdheden/ taakverdeling	4	6	1
De besluitvorming is slagvaardig	8	4	1

Toelichting: ++/+ betekent in (zeer) grote mate; +/- betekent enigszins; --/- weinig of niet.

Typering relatie tussen de partijen

De relaties tussen de betrokken partijen zijn in de zelfevaluatie in kaart gebracht aan de hand van een aantal invalshoeken die als stimulansen voor constructieve samenwerking kunnen worden opgevat. Het beeld is overwegend positief met name ten aanzien van de verdeling van invloed en de inbreng van geld, tijd en moeite.

Verder valt op dat Enexis Holding B.V. negatief scoort (--) op de verdeling van invloed.

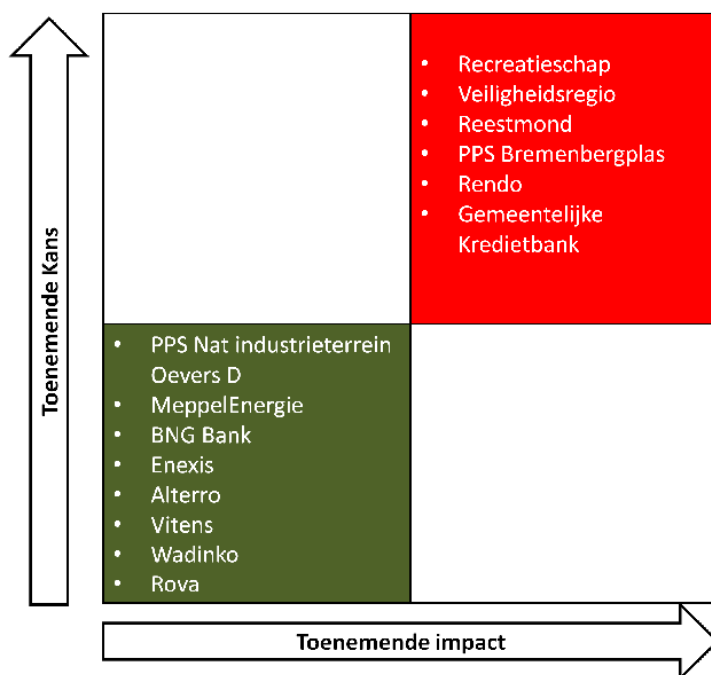
Een verklaring kan zijn dat gemeente Meppel een klein aandeel heeft in de samenwerking. De provincies zijn de grootaandeelhouders en hebben daarmee de meeste invloed.

Tabel 2.10: Typering relaties tussen betrokken partijen	++/+	+ / -	--/-
Er is groot vertrouwen tussen de partijen	9	2	0
Evenwichtige verdeling van invloed	12	2	1
Evenwichtige inbreng van geld, tijd en moeite	11	0	0
Betrokken partijen zijn bereid invloed te delen	10	1	0
Gelijk commitment tussen de partijen	6	6	0
Gelijkgestemde belangen	7	5	1

Toelichting: ++/+ betekent in (zeer) grote mate; +/- betekent enigszins; --/- weinig of niet.

Risicoanalyse

Op basis van de digitale enquête onder de ambtelijke accounthouders kan de risico-inventarisatie als volgt worden weergegeven:



Figuur 2.3: Risicomatrix op basis van de digitale enquête onder ambtelijke accounthouders. Toelichting:

- Rode vlak, rechtsboven bevat samenwerkingsverbanden met substantiële risico's: Omvang = 'significant', 'groot' of 'zeer groot'. Kans = 'vrijwel zeker/ te verwachten', 'Reëel/zeer wel mogelijk', 'waarschijnlijk/mogelijk'. Zie ook tabel 2.11.
- Groene vlak linksonder bevat samenwerkingsverbanden met beperkte risico's: Omvang = 'klein', 'nihil/niet'. Kans = 'denkbaar maar onwaarschijnlijk', 'bijna niet denkbaar'. Zie ook tabel 2.12.

Bij zes verbonden partijen wijzen ambtelijke accounthouders op substantiële risico's (tabel 2.11).

Verbonden partij	Type risico's	Voorbeelden	Belangrijkste impact
Recreatieschap Drenthe	Omgevingsrisico's	<ul style="list-style-type: none"> – Veranderende wet en regelgeving – Conjuncturele en economische ontwikkelingen (Bijvoorbeeld bezuinigingen bij Staatsbosbeheer) 	Maatschappelijk ongewenste effecten en financieel nadeel
Veiligheidsregio Drenthe	Omgevingsrisico's Risico's als gevolg van gekozen beleid en aanpak	<ul style="list-style-type: none"> – Door regionalisering brandweer, kans op minder betrokkenheid vrijwilligers brandweer – Geen 'dienstverlenings-overeenkomst' of 'prestatieafspraken' 	Maatschappelijk ongewenste effecten Financieel nadeel

Verbonden partij	Type risico's	Voorbeelden	Belangrijkste impact
	Risico's als gevolg van de samenwerking	– Weinig sturen en frictiekosten door overdragen taken aan VRD	Financieel nadeel
Gemeenschappelijke Regeling Sociale Werkvoorziening Reestmond	Omgevingsrisico's	– Economische crisis – Nieuwe Participatiewet	Financieel nadeel
Publiek Private Samenwerking zandwinning Bremenberglas	Omgevingsrisico's	– Conjuncturele en economische ontwikkelingen (niet gespecificeerd)	Tijd/vertraging
Rendo Holding N.V.	Omgevingsrisico's	– Bedrijfsmatige risico's (niet gespecificeerd)	Financieel nadeel
Gemeentelijke Krediet Bank	Omgevingsrisico's Risico's ten gevolge van gekozen beleid en aanpak	– Economische ontwikkeling, met name toename van armoede – Open einde regeling, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening stelt minimale voorzieningen vast	Financieel nadeel

Tabel 2.11: Verbonden partijen met substantiële risico's. Toelichting:

Omvang: 'significant', 'groot' of 'zeer groot'.

Kans: 'vrijwel zeker/ te verwachten', 'Reëel/zeer wel mogelijk', 'waarschijnlijk/mogelijk'.

Voor het recreatieschap, zandwinning, Rendo en de Kredietbank zijn de risico's volgens de betrokken ambtenaren voldoende in beeld bij de gemeente. Dit is niet het geval bij Reestmond en de Veiligheidsregio.

Bij Rendo en de Kredietbank beschikt de gemeente volgens de accounthouders over voldoende weerstandsvermogen om de risico's op te vangen. Bij de Veiligheidsregio is dit onvoldoende. Voor het recreatieschap en Reestmond heeft de accounthouder hier geen zicht op en voor zandwinning Bremenberglas is dit niet beantwoord.

Voor 8 verbonden partijen schatten de ambtelijke accounthouders de risico's in als beperkt (tabel 2.12).

Verbonden partij	Type risico's	Voorbeelden	Belangrijkste impact
PPS: Nat Industrierrein Oevers D	Omgevingsrisico's	– Geen afzet binnen de gestelde termijn.	Tijd/vertraging
MeppelEnergie B.V.	Risico's als gevolg van de gekozen beleid en aanpak	– MeppelEnergie loopt bedrijfsmatige risico's (niet gespecificeerd)	Financieel nadeel

Verbonden partij	Type risico's	Voorbeelden	Belangrijkste impact
BNG Bank (was N.V. Bank Nederlandse Gemeenten)	–	– Gering risico. De BNG heeft sinds 1994 de Triple-A status gekregen van Moody's, Standard & Poor's en Fitch.	–
Enexis Holding N.V.	–	– Gering risico (niet nader gespecificeerd)	–
Attero N.V.	Omgevingsrisico's	– Onzekere toekomst vanwege de dalende trend in afvalverwerking. In 2016 vervallen een groot aantal afvalverwerkingscontracten.	Financieel nadeel
Vitens N.V.	Omgevingsrisico's	– Gezond financieel resultaat en gezonde kengetallen. – Gering risico.	Financieel nadeel
Wadinko N.V.	Omgevingsrisico's	– Economische ontwikkeling (niet gespecificeerd)	Financieel nadeel
Rova N.V.	Omgevingsrisico's	– Bedrijfsmatige risico's (niet gespecificeerd)	Financieel nadeel

Tabel 2.12: Verbonden partijen met potentieel beperkte risico's. Toelichting: Omvang: 'klein', 'nihil/niet'.

Kans: 'denkbaar maar onwaarschijnlijk', 'bijna niet denkbaar'.

Tot slot wordt bij de gezondheidsdienst Drenthe gewezen op omgevingsrisico's in de vorm van rampen. Op de omvang en de kans van optreden bestaat geen inzicht bij de contactpersoon (antwoord 'weet niet').

Zicht op risico's en het vermogen om risico's op te vangen

In totaal zijn door de ambtelijke contactpersonen 16 risico's onderkend. Ook is gevraagd in hoeverre deze risico's in beeld zijn bij de gemeente en voldoende weerstandsvermogen aanwezig is.

Risico's zijn goed tot voldoende in beeld bij de gemeente (12 van de 17).

Tabel 2.13: Risico's in beeld bij de gemeente	Aantal
Goed	3
Voldoende	9
Onvoldoende	3
Matig/niet	0
Weet niet	2

Voor 9 van de 17 risico's beschikt de gemeente volgens de accounthouders over voldoende tot goede weerstand om deze op te kunnen vangen. Voor 5 risico's hebben accounthouder daar echter geen zicht op.

Tabel 2.13: Vermogen om risico op te vangen	Aantal
Goed	2
Voldoende	7
Onvoldoende	3
Matig/niet	0
Weet niet	5

In de paragraaf Verbonden Partijen is geen omvattende en systematische risicoanalyse aangetroffen.¹² Wel wordt per samenwerkingsverband gewezen op allerlei ontwikkelingen. Vaak zijn deze ontwikkelingen van financiële aard. In de paragraaf Weerstandsvermogen staan eveneens de financiële risico's centraal.

3 Analyse aan de hand van MeppelEnergie en Reestmond

3.1 Sturing en controle

Relevante onderzoeksvragen:

- Wordt de gemeenteraad in de positie gebracht om (tussentijds) te sturen op de risico's van de verbonden partijen?
- In hoeverre hebben college en raad hun bestuurlijke rollen (informereren, monitoren, sturen en bijsturen) adequaat ingevuld en vastgelegd voor wat betreft de risico's?
- Is het voor de gemeenteraad mogelijk om desgewenst een keuze te maken voor het aangaan/continueren van de samenwerking of het stoppen van de samenwerking die opweegt tegen eventuele risico's?
- Zijn de risico's van de verbonden partijen bij het starten en vervolgens jaarlijks volledig in beeld gebracht en bij de raad bekend?
- In hoeverre is er in de informatie-uitwisseling tussen de gemeenteraad en de vertegenwoordigers in de verbonden partijen sprake van risico-informatie?

Verlengd of verlegd lokaal bestuur in Meppel?

In de Wet gemeenschappelijke regelingen is regionale samenwerking bedoeld om het lokale bestuur te verlengen. Het behartigen van lokale belangen staat voorop. Daar ontleent het gemeentebestuur zijn bestaansrecht ook aan. Waar samenwerking wenselijk of noodzakelijk is, juist om de lokale belangen te dienen, kan of moet deze

¹² Zie: gemeente Meppel, *Programmabegroting 2014*, oktober 2013.

worden aangegaan. Bij verlengd lokaal bestuur houdt de gemeente regie op de samenwerking in de zin dat eigen motieven en doelen centraal staan. Het uitgangspunt van lokaal verlengd bestuur is in principe ook van toepassing bij samenwerkingsverbanden op grond van privaatrecht (zoals een N.V., B.V., stichting). MeppelEnergie B.V. is hiervan een voorbeeld. Een privaatrechtelijke rechtspersoon lag hier onder meer voor de hand omdat de private partner (Rendo) niet kan deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling. MeppelEnergie B.V. is tevens opgericht om gemeentelijke doelen te realiseren (namelijk een duurzame wijk).

Van verlegd lokaal bestuur is sprake indien samenwerkingsverbanden taken overnemen van de gemeente zonder heldere aansturing. Bij verlegd lokaal bestuur gaan samenwerkingsorganen ‘een eigen leven leiden’ – ze komen los te staan van de gemeente en worden een apart orgaan (zie tabel 3.1).

Verlengd lokaal bestuur	Verlegd lokaal bestuur
<i>Het gemeentebestuur is.....</i>	<i>Het gemeentebestuur is.....</i>
Zelfverzekerd De gemeente zet de samenwerking in als strategie om gemeentelijke doelen te bereiken.	Afhankelijk De gemeente heeft geen goed zicht op welke gemeentelijke doelen op welke wijze worden bereikt met de samenwerking.
Zelfstandig De gemeente maakt binnen de samenwerking keuzes om eigen gemeentelijke doelen te bereiken.	Afwachtend De gemeente accepteert de algemene diensten van het samenwerkingsverband zonder kritische toets.
Zelfbewust De gemeente neemt een actieve rol in de dagelijkse aansturing van het samenwerkingsverband.	Afhoudend De gemeente ziet het samenwerkingsverband als een orgaan zonder directe relatie met de gemeente.

Tabel 3.1: Verlengd versus Verlegd lokaal bestuur

In de raadsvergadering van 21 november 2013 besluit de raad om het college te verzoeken een ‘kadernota verbonden partijen c.q. (regionale) samenwerkingsverbanden’ op te stellen en deze in de eerste helft van 2014 voor te leggen aan de raad.

Hieraan vooraf ging een werkvergadering op 19 september 2013 op initiatief van drie raadsleden over het onderwerp ‘grip en sturing van de raad op verbonden partijen’.¹³ De werkvergadering heeft veel inzichten en suggesties opgeleverd.

Op basis van de deze werkvergadering kan worden vastgesteld dat samenwerking in verbonden partijen voor de raad eerder leidt tot verlegd lokaal bestuur dan verlengd

¹³ Gemeenteraad van Meppel, *De gemeenteraad van Meppel en verbonden partijen. Een notitie naar aanleiding van de werkvergadering “Grip en sturing vanuit de gemeenteraad op verbonden partijen”*, 30 oktober 2013.

bestuur. De raad heeft een beperkt inzicht in zowel de doelen van samenwerking, de resultaten van samenwerking en de risico's die aan de samenwerking zijn verbonden.

Oogst van de werkvergadering "Grip en sturing op verbonden partijen" (19-09-2013)

- De jaarlijkse raadscommissievergadering waarbij directeuren van samenwerkingsverbanden uitleg en toelichting geven wordt als zinvol ervaren. Raadsleden zijn op basis van deze informatie beter in staat zienswijzen te formuleren en in te brengen.
- Er is behoefte aan meer structurele informatievoorziening gedurende het hele jaar, zowel via formele als informele kanalen. De raad kan daarbij zelf ook initiatieven nemen.
- Rapportages van samenwerkingsverbanden kunnen beter toegespitst worden op resultaten ('output'). Deze informatie kan tijdiger aan de raad worden verstrekt.
- De raad is te afwachtend en komt te laat in positie om samenwerking goed te kunnen sturen en controleren. De raad heeft onder meer onvoldoende zicht op relevante dilemma's die binnen samenwerkingsverbanden spelen en die aandacht van de raad behoeven.
- De raad heeft geen zicht op de doelen voor samenwerkingsverbanden. Dit bemoeilijkt sturing en controle.
- De raad heeft behoefte aan lokaal maatwerk binnen regionale samenwerking ('couleur locale') en wil zicht hebben op de mogelijkheden daarvoor. De raad wil borgen dat hij tijdig invulling kan geven aan sturing en controle om daarbij het 'eigen Meppelse geluid' in te brengen en daarvoor mandaat mee te geven aan de bestuurders.
- De raad wil samenwerking beter borgen in de P&C cyclus inclusief het uitvoeren van een risicoanalyse van samenwerkingsverbanden. Ook zou de raad jaarlijks een tweetal samenwerkingsverbanden nadrukkelijker onder de loep kunnen nemen in het licht van de beoogde doelen en de resultaten.

Zie verder: Gemeenteraad van Meppel, *De gemeenteraad van Meppel en verbonden partijen. Een notitie naar aanleiding van de werkvergadering "Grip en sturing vanuit de gemeenteraad op verbonden partijen"*, 30 oktober 2013

Het college ondersteunt de raad bij de behandeling van de begroting met de visie van het college op de verbonden partijen (bron: interview met vertegenwoordiger van het college). Vanuit het college wordt erkent dat de huidige informatievoorziening over verbonden partijen nog onvoldoende is toegespitst op de behoefte van de raad.

"Alle informatie is beschikbaar, maar het is de vraag of de raad daarmee ook echt wat kan."

Citaten van raadsleden illustreren de situatie van verlegd lokaal bestuur voor de raad (bron: groepsinterview met raadsleden).

"We hebben absoluut geen grip op verbonden partijen. Het zou prettig zijn als dat wel zo is. Er zijn instrumenten om er grip op te krijgen, maar het gebruik van die instrumenten en de uitwerking ervan is minimaal."

"Tegenwoordig heb je één keer per jaar een rondje over de begroting waarbij je een kwartier de gelegenheid hebt in te spreken."

“Zoals het nu gaat is het leuk om vooraf kaders op te stellen, maar het gebeurt heel abstract of in de trant van ‘de verbonden partij moet 10% bezuinigen’. Als het dan 7,5% wordt zegt iedereen ‘tja’. We hebben echt het gevoel dat de verbonden partijen ver weg zijn.”

“Je moet eerst binnen de raad overeenstemming krijgen, dan de wethouder overtuigen en dan de andere aandeelhouders nog en dat alles binnen grote tijdsdruk. Dat is onbegonnen werk.”

In paragraaf 2.2 (deel II van deze rapportage) is naar aanleiding van de zelfevaluatie door ambtelijke accounthouders al geconstateerd dat een omvattende en systematische risicoanalyse ontbreekt in de huidige stukken van de planning en controlcyclus.¹⁴ In de zelfevaluatie van de accounthouders worden overigens wel diverse risico's onderkend voor de diverse verbonden partijen.

De situatie in 2014 is daarmee niet verbeterd ten opzichte van 2007 toen de rekenkamercommissie constateerde dat gemeente Meppel weinig grip had op het beleid en bestuur van gemeenschappelijke regelingen.¹⁵

Aanbevelingen uit eerder onderzoek

Op grond van deze quick scan kan worden vastgesteld dat de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek naar gemeenschappelijke regelingen (2007) in onvoldoende mate hebben doorgewerkt. Het gaat onder meer om (samengevat):

- Bepaal als raad in welke mate sturing wordt gegeven aan samenwerkingsverbanden.
- Maak in de paragraaf verbonden partijen de keuzes die zijn gemaakt, de middelen en resultaten zichtbaar.
- Werk als gemeenten meer samen bij kaderstelling en controle.
- Per samenwerkingsverband ondersteunt een ambtenaar de raad met informatie voor het ontwikkelen van een duidelijke visie, kaders en evaluatie.
- Beperk sturing niet tot financiële kaders, maar stuur vooral op kwaliteit en resultaten.
- Bevorder kennis van raadsleden over gemeenschappelijke regeling op gebied van doelen, taken en resultaten en de mogelijkheden om daarop te sturen.
- Neem actief deel aan discussies over het starten van samenwerking.

Sturing en controle door de raad: voorbeeld MeppelEnergie B.V.

MeppelEnergie B.V. is een nieuwe verbonden partij van de gemeente. Gemeente Meppel stelt ambitieuze duurzaamheidsdoelen bij de ontwikkeling van de nieuwe woonwijk Nieuwveense Landen. In 2030 moet de wijk een energie leverende wijk zijn.¹⁶ Het samenwerkingsverband MeppelEnergie B.V. is opgericht voor het bundelen van krachten tussen gemeente Meppel en LDEB Holding B.V. (een dochter van N.V. Rendo) om deze ambitie te realiseren.

¹⁴ Zie: gemeente Meppel, *Programmabegroting 2014*, oktober 2013 (met name de paragraaf Verbonden Partijen, paragraaf 6.7).

¹⁵ Rekenkamer Meppel, *De macht over het stuur, Een rekenkameronderzoek naar sturing van gemeenschappelijke regelingen door de gemeente Meppel*, 2007

¹⁶ Gemeente Meppel, Nieuwveense Landen, Aangenaam duurzaam, juni 2009.

ZICHT OP RISICO'S

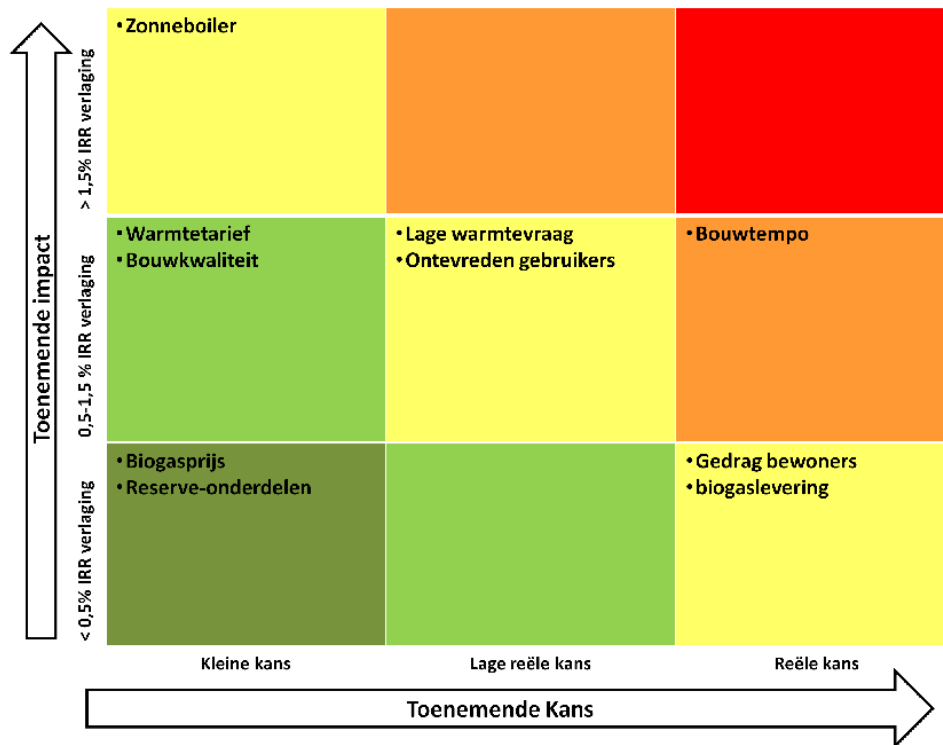
Het college brengt vanwege de financiële en technische implicaties via een businesscase allerlei risico's in beeld (bron: Bedrijfsplan, september 2011). De raad wordt in staat gesteld op basis van deze informatie 'wensen en bedenkingen' te uiten. Deze consultatie raad is verplicht op grond van de Gemeentewet De raad formuleert deze tijdens de raadsbehandeling in de commissie en de raadsvergadering niet.

Bij de voorbereiding op de samenwerking wordt met name op het risico van verboden staatssteun gewezen. Uit extern advies blijkt inderdaad dat sprake kan zijn van staatssteun, in ieder geval vanwege de klimaatsubsidie die de provincie wil verstrekken. Melding bij de Europese Commissie wordt noodzakelijk geacht. Een lange meldingsprocedure houdt op zichzelf ook een risico in voor vertraging van de gebiedsontwikkeling (Bron: Memo Staatssteun LDEB, geen datum). De kans op een negatieve uitkomst wordt zeer klein geacht.

"Uit de staatssteunanalyse blijkt dat er sprake is van verenigbare staatssteun (toegestaan). Bij de financiering zal binnen de staatssteunkaders worden gehandeld. De kans op een negatieve uitkomst van de staatssteuntoets is volgens onze adviseurs zeer klein."¹⁷

De partijen achten het project op voorhand zowel technisch als financieel haalbaar, zo blijkt althans uit het Bedrijfsplan (september 2011). In het bedrijfsplan wordt – naast het staatssteunrisico – ook op andere risico's gewezen (figuur 3.2). Het bedrijfsplan – inclusief de risicoanalyse – is tevens onderworpen aan een 'second opinion' door een extern bureau. De risico's worden daarbij afgezet tegen de impact op het verwachte projectrendement (de zogenoemde 'IRR'). Ook worden beheersmaatregelen beschreven.

¹⁷ College van Burgemeester en Wethouders aan de Agendacommissie, 22 september 2011.



Figuur 3.2: Risico-analyse uit het Bedrijfsplan voor MeppelEnergie B.V..

Een reëel risico wordt gevormd door een laag bouwtempo. Dit wordt beheersbaar gemaakt door het energiesysteem modulair te bouwen en waar mogelijk tijdelijke voorzieningen te plaatsen. Als bewoners massaal kiezen voor het plaatsen van zonneboilers heeft dit grote gevolgen voor het rendement van het project. Deze kans wordt echter klein geacht. Hier staat tegenover dat wanneer de algemene energieprijzen stijgen daarmee ook het projectrendement weer zal toenemen. Weerstandsvermogen wordt georganiseerd doordat het verwachte projectrendement enkele procentpunten boven de gemiddelde rentevoet van het vreemd vermogen ligt (zie: Bedrijfsplan, p. 37).

BETROKKENHEID VAN DE RAAD BIJ DE OPRICHTING VAN MEPELENERGIE B.V.

De raad stelt in 2009 de duurzaamheidsambities voor de wijk Nieuwveense Landen (3.400 woningen) vast. Het college consulteert de raad op 16 juni 2011 om een lokaal duurzaam energiebedrijf op te richten voor het realiseren van deze ambitie. De raad stemt hier in beginsel mee in. Vervolgens wordt een intentieovereenkomst tussen de gemeente, Rendo Duurzaam B.V., de provincie Drenthe en waterschap Reest en Wieden ondertekend.

Het aangaan van deze privaatrechtelijke samenwerking is een bestuursbevoegdheid, maar consultatie van de raad is verplicht op grond van de Gemeentewet. De raad wordt daarom door het college in de gelegenheid gesteld eventuele wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Ook functioneert een klankbordgroep van raadsleden over de ontwikkeling van de wijk. Daar zijn ook ontwikkelingen rond MeppelEnergie en de risicoanalyse aan de orde gekomen.

Op 5 oktober 2011 consulteert het college de raad en vraagt tevens om budget beschikbaar te stellen.¹⁸ De raad vergadert over dit onderwerp op 27 oktober 2011. De onderwerpen zijn:

- Wensen en bedenkingen te uiten voor het voorgenomen besluit van het college om Lokaal Duurzaam Energiebedrijf (LDEB; later MeppelEnergie) B.V. samen met Rendo Duurzaam B.V. op te richten.
- Een achtergestelde lening van € 425.000,- te verstrekken aan LDEB B.V..
- De klimaatgelden ad € 500.000,- inzetten voor het door LDEB B.V. aan te leggen energiesysteem in Nieuwveense Landen.
- Het beschikbaar stellen van de klimaatsubsidie en de achtergestelde lening (beslispunten 2 en 3) afhankelijk te stellen van goedkeuring door de Europese Commissie (staatssteuntoets).

Een vertrouwelijk memo over het onderwerp staatssteunrisico wordt bijgevoegd. Het Bedrijfsplan van september 2011 wordt eveneens bijgevoegd. De raadscommissie kan zich in meerderheid vinden in het voorstel van het college. Het raadsvoorstel wordt om die reden als hamerstuk geagendeerd voor de raad.¹⁹ In de raadsvergadering van 20 oktober 2011 worden geen wensen en bedenkingen door de raad uitgesproken. Het raadsvoorstel inclusief het verstrekken van de lening en inzetten van de klimaatsubsidie wordt onderschreven door de raad.

Raadsleden geven tijdens het groepsinterview aan dat het proces voor hen lastig was te volgen. Zij wijzen op de grote hoeveelheid schriftelijke stukken waardoor zij niet goed zicht konden krijgen op de risico's (bron: groepsinterview met raadsleden).

¹⁸ Brief van 5 oktober 2011 van het college aan de raad inclusief Raadsvoorstel met bijlagen (deels vertrouwelijk).

¹⁹ Bron: Advies van de cieraad, 6 oktober 2011.

MeppelEnergie B.V.: Samen werken aan ambitieuze duurzaamheidsdoelen

Op 1 juli 2010 is door gemeente Meppel, Rendo Duurzaam B.V., provincie Drenthe en het waterschap Reest en Wieden een intentieovereenkomst gesloten om onderzoek te doen naar oprichting van een energiebedrijf. De provincie treedt op als (financiële) facilitator door het ter beschikking stellen van een klimaatsubsidie. Het waterschap is bereid te investeren in de aanschaf van een houtkachel voor verwarming op het eigen perceel, de levering van effluentwater om de bodem weer in balans te brengen en de levering van biogas aan de wijk Nieuwveense Landen.

Na een klimaatatelier op initiatief van de provincie (programma Klimaat en energie) zijn de ambities en voorwaarden voor oprichting van een energiebedrijf via een marktconsultatie voorgelegd aan potentiële marktpartijen. Marktpartijen konden zich niet verenigen met uitgangspunten van een lager rendement ten gunste van lagere tarieven voor de bewoners/gebruikers. Rendo Duurzaam B.V. kon zich hierin wel vinden.

Op 27 juni 2011 sluit het college van B&W een 'principe' Samenwerkingsovereenkomst voor een 'lokaal duurzaam energiebedrijf' (LDEB) met Rendo Duurzaam B.V..²⁰

De samenwerking krijgt vorm als Besloten Vennootschap en dient te voorzien in de levering van warmte en koude aan de inwoners en gebruikers van de wijk Nieuwveense Landen. In de samenwerkingsovereenkomst is voorzien in een hybride energievoorziening die moet bijdragen aan 'aangenaam en duurzaam wooncomfort en stabiele energieprijzen'. Het energiesysteem is gebaseerd op het gebruik van biogas en restwarmte (effluent water) van de nabijgelegen rioolwaterzuiveringsinstallatie in combinatie met warmte en koude opslag in de bodem. Door de toepassing van warmte kracht koppeling en warmtepompen wordt warmte en koude aan de woningen geleverd.

In totaal wordt €2,6 miljoen aan vermogen verstrekt. Dit bestaat uit de volgende onderdelen:

- De gemeente en Rendo storten elke € 300.000 van het aandelenkapitaal.
- Beide aandeelhouders verstrekken een lening van elk € 425.000.
- De provincie Drenthe versterkt een klimaatsubsidie van € 500.000.
- De provincie (i.c. de Drentse Energie Organisatie) verstrekt een lening van € 650.000. Deze moet na 5 jaar worden afgelost. Het samenwerkingsverband besteedt de lening deels aan de voorloopkosten (elk € 238.000).

De gemeente en Rendo Duurzaam B.V. worden beiden voor 50% aandeelhouder.

De investering bedraagt € 7.898.000. Deze wordt grotendeels bij aanvang gedaan. Een deel (€ 2.037.000) wordt als herinvesteringen na 15 jaar gedaan. Het beoogde projectrendement bedraagt 7,1% over 30 jaar (looptijd van het project). Een positief jaarresultaat wordt na enkele jaren verwacht. De investeringen zelf zijn na circa 21 jaren terugverdiend (bron: Bedrijfsplan, september 2011).

Sturing en controle door de raad: voorbeeld GR Reestmond

De Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap Reestmond is een langlopende samenwerking voor de gemeenten Meppel, De Wolden, Staphorst en Westerveld (de geschiedenis gaat terug tot de jaren '50). De gemeenschappelijke regeling voert taken

²⁰ Gemeente Meppel en Rendo Duurzaam B.V., Samenwerkingsovereenkomst, definitief, 29 april 2011.

uit in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). De doelstelling is in de Programmabegroting in algemene termen verwoord, namelijk

“Zoveel mogelijk mensen met een Wsw-indicatie te laten werken op een zo regulier mogelijke werkplek. Wie (met ondersteuning) aan de slag kan, werkt bij een werkgever. Voor wie dat (nog) niet kan is er een geschikte werkplek binnen het werkvoorzieningschap.”

Er spelen op dit moment allerlei ontwikkelingen rond Reestmond, zoals financiële tekorten en de beoogde invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015. De jaarstukken van Reestmond bevatten geen risicoanalyse, maar geven wel zicht op de financiële ontwikkeling.

Uit de jaarstukken 2012 van Reestmond blijkt dat het bedrijfsresultaat zich sterk negatief ontwikkeld. In 2012 is het bedrijfsresultaat € 931.000 negatief. In 2011 is het bedrijfsresultaat € 775.000 negatief. Tijdens interviews wordt gewezen op rijksbezuinigingen. Pogingen om de verliezen te bestrijden door het detacheren van meer mensen blijken in de praktijk te ambitieus (bron: interviews).

De reserves van Reestmond worden aangesproken en de deelnemende gemeenten leveren een extra financiële bijdrage om de verliezen op te vangen: € 988.000 waarvan € 482.000 door gemeente Meppel (2012). De financiële weerstandscapaciteit van Reestmond neemt eveneens verder af. Ook in 2014 houdt de gemeente Meppel rekening met een extra financiële bijdrage van €480.000 om verliezen te compenseren (Programmabegroting 2014, p. 86 en p. 100).

Uit interviews komt het beeld naar voren dat Reestmond met name zelf de doelen inbrengt en dat hier niet vanuit gemeentelijke doelen of lokaal maatwerk op wordt gestuurd. Bij de behandeling van de jaarlijkse begroting van Reestmond wordt in de raadsnota gewezen op het realiseren van de doelen uit de beleidsnota Modernisering Wet Sociale Werkvoorziening. Voor raadsleden staan de inhoudelijke doelen echter niet op het netvlies (bron: interviews).

Op pagina 22 van de Programmabegroting wordt gesproken over herstructurering van de sociale werkvoorziening: ‘al dan niet binnen de bestaande gemeenschappelijke regeling’. Op pagina 89 van de Programmabegroting is – zonder nadere toelichting vermeld: “De sturing vanuit de gemeente wordt verder versterkt”. Op pagina 64 staat vermeld dat de gemeente prestatieafspraken met de gemeenschappelijke regelingen gaat maken en voortdurend de financiële ontwikkelingen gaat monitoren.

“De colleges en de raden hebben zich tot voor kort niet heel actief bemoeid met Reestmond. Dit kwam met name omdat Reestmond altijd zwarte cijfers schreef, de wettelijke taken uitvoerde en er verder relatief weinig ruis was. Nu is dat anders. Er zijn overschrijdingen ontstaan en het wordt duidelijk dat er iets moet veranderen” (bron: interview).

Ten aanzien van de begroting 2013 en jaarrekening 2011 dient de raad geen zienswijzen in. Bij de begroting 2014 en de jaarrekening 2012 is dit – onder druk van toenemende financiële bijdragen vanuit de gemeente – wel het geval. Uit de zienswijzen wordt duidelijk dat de raad over onvoldoende informatie beschikt voor sturing en controle. In het bijzonder wordt gevraagd om een actuele risicoanalyse:

- 1 De begrotingen van Reestmond zijn de laatste jaren veel te optimistisch gebleken. De kostenontwikkelingen vallen tegen, de toegevoegde waarde van de SW-ers worden stelselmatig te hoog begroot. De vraag is of de huidige begroting wel behoedzaam is opgesteld.
- 2 Het is gebruikelijk om een begroting te baseren op de vragen als a) Wat willen we bereiken, b) Wat willen we daarvoor doen en c) Wat mag dat kosten. Dat geeft de mogelijkheid met de begroting op het beleid en op de kosten te sturen. De huidige begroting maakt niet duidelijk voor welk doel welke middelen worden ingezet. De vraag is om de volgende begroting zo op te stellen dat sturing op hoofdlijnen mogelijk wordt.
- 3 Er is geen actuele risicoanalyse gemaakt, de Nota Weerstandsvermogen stamt uit 2008 en is verouderd. De risico's voor Reestmond zijn zeer beperkt, de GR-deelnemers staan immers garant. Dekking van het negatieve bedrijfsresultaat uit de reserves is daarom goed mogelijk. Nu wordt voorgesteld deze te dekken uit gemeentelijke bijdragen – terwijl het weerstandsvermogen van de gemeente veel meer onder druk staat dan die van Reestmond. De vraag is een nieuwe risicoanalyse te maken en te bezien of de naar verwachting vrijkomende middelen op een andere manier ingezet kunnen worden.
- 4 De hoogte van de onderhoudsreserves zijn gebaseerd op een verouderd plan uit 2008. De begrote onttrekkingen zijn ook van een zeer laag niveau in verhouding tot de reserve. Vraag is of deze middelen vrij gemaakt kunnen worden voor het dekken van het tekort. De vraag is een nieuw onderhoudsplan te maken en te bezien of de naar verwachting vrijkomende middelen op een andere manier ingezet kunnen worden.

Bron: Gemeente Meppel, *Bijlage Gemeenschappelijke Regelingen, Jaarverslag 2012 en begroting 2014*, geen datum. De zienswijze is overigens niet vertaald naar moties.

Raadsleden wijzen op omvangrijke risico's maar missen inzicht in de aard en omvang. Ook wordt gewezen op een informatiebijeenkoms t over Reestmond, een aantal jaren geleden. Deze voorzag niet in de informatiebehoefte van de raad.

“We hebben regelmatig gevraagd: ‘Wanneer komt er wat?’, maar daar kwam maar geen concreet antwoord op.”

“Rondom Reestmond is sprake van veel risico's en de sociale doelstelling is heel belangrijk. Desondanks heb je er als raad geen grip op.”

Tijdens het groepsinterview geven raadsleden aan dat zij ook in bredere zin hoegenaamd geen grip hebben op de ontwikkelingen in het sociaal domein.

“In de lange termijnagenda staat dat we in november hierover gaan besluiten, terwijl het op 1 januari al moet worden ingevoerd.”

“Vanuit de VNG wordt gezegd dat we vooroplopen als gemeente, maar als raad lopen we er wel achteraan.”

3.2 Rol- en taakverdeling

Relevante onderzoeksvragen:

- Welke taken en bevoegdheden zijn door de gemeente overgedragen aan de verbonden partijen? Hoe expliciet is dat gebeurd (bv mandaat) en binnen welke kaders?
- Is er sprake van ‘dubbele petten’ in de rolinvulling door de gemeenteraad en het college?

De rolverdeling tussen raad en college leidt in de praktijk niet tot problemen rond ‘dubbele petten’ (bron: interviews).

MeppelEnergie B.V.

De gemeente is voor 50% aandeelhouders en dus mede-eigenaar van MeppelEnergie B.V.. Aan MeppelEnergie zijn geen taken en bevoegdheden overgedragen, maar het bedrijf werkt wel in opdracht van de twee aandeelhouders. Daartoe is een samenwerkingsovereenkomst ondertekend.²¹ Hierin zijn de uit te voeren werkzaamheden beschreven.

Het college is via een portefeuillehouder vertegenwoordigd in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. De Algemene Vergadering benoemt de directeur en kan tevens besluiten om een Raad van Commissarissen in te stellen.

Bij ‘overheidsbedrijven’ speelt in algemene zin wel een ander rolconflict. De bedrijfsvoering van MeppelEnergie B.V. wordt namelijk niet alleen door economische (financieel rendement), maar ook door maatschappelijke doelen (duurzaamheid) bepaald. Enerzijds is het gemeentebestuur als aandeelhouder geïnteresseerd in winst. Anderzijds is het gemeentebestuur als opdrachtgever geïnteresseerd in het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Tijdens interviews wordt deze spanning niet gevoeld. Door de twee aandeelhouders wordt nadrukkelijk gestreefd naar een lager rendement ten gunste van lagere tarieven voor de bewoners/gebruikers.

Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap Reestmond

Uit de tekst van een gemeenschappelijke regeling moet blijken of sprake is van overdracht of mandaat van taken. Op grond van artikel 4 van de gemeenschappelijke regeling zijn de wettelijke taken voor uitvoering van de sociale werkvoorziening door de gemeenten overgedragen aan het werkvoorzieningschap.

De gemeenschappelijke regeling bestaat uit een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur. Het Algemeen Bestuur wordt gevormd door 8 wethouders (twee wethouders per gemeente). Het Dagelijks Bestuur bestaat uit vier wethouders. Rolvermenging kan optreden aangezien dezelfde wethouders zowel lid van het Algemeen Bestuur als het

²¹ Samenwerkingsovereenkomst, 29 april 2011 (definitief).

Dagelijks Bestuur zijn. Uit interviews blijkt niet dat hiervan sprake is. Wel worden de discussies in het bestuur van Reestmond als 'te inhoudelijk' getypeerd (bron: interviews). De gemeenteraden zijn en worden in onvoldoende mate aangesloten op deze discussies en de keuzen voor de toekomst. De raden geven de portefeuillehouders onvoldoende mandaat mee om als opdrachtgever vanuit de gemeente binnen de samenwerking 'tot zaken' te komen.

Er kan een spanning bestaan tussen eenheid van aansturing door de vier gemeenten gezamenlijk en de eigen visie en wensen van individuele gemeenten. Op grond van de interviews blijkt dat deze spanning zich in de praktijk voor doet. Op verschillende zaken wordt gewezen:

- De deelnemende gemeenten hebben geen gezamenlijke visie op de toekomst. Gaat Reestmond delen van de Participatiewet uitvoeren of beperkt de rol zich tot de mensen die in de huidige Wsw zitten?
- De gemeenten hebben verschillende visies op het sturen van de uitstroom.
- De gemeenten vallen niet allemaal binnen dezelfde arbeidsmarktregio. Deze regio's worden meer het richtpunt voor versterking van samenwerking bij het oppakken van de Participatiewet.

Deel III: Bijlagen

Bijlage 1: Normenkader

Hoofdnorm: verlengd of verlegd lokaal bestuur?

De onderzoeksvragen over ‘sturing en controle door de raad’ (zie hoofdstuk 2) benaderen we vanuit het onderscheid tussen **Verlegd lokaal bestuur** en **Verlengd lokaal bestuur**. De normen zijn gebaseerd op eerdere onderzoeken naar samenwerkingsverbanden inclusief verbonden partijen.

Verlengd lokaal bestuur

In de Wet gemeenschappelijke regelingen is regionale samenwerking bedoeld om het lokale bestuur te verlengen. Het behartigen van lokale belangen staat voorop. Daar ontleent het gemeentebestuur zijn bestaansrecht ook aan. Waar samenwerking wenselijk of noodzakelijk is, juist om de lokale belangen te dienen, kan of moet deze worden aangegaan.

Bij verlengd lokaal bestuur houdt de gemeente regie op de samenwerking in de zin dat eigen motieven en doelen centraal staan. Belangrijk onderscheid hierbij is de samenwerking gericht op beleidsafstemming en de samenwerking gericht op uitvoering.

- *Verlengd lokaal bestuur bij beleidsafstemming* betekent dat het college met een helder mandaat vanuit de raad werkt en in de eventuele onderhandelingen in het samenwerkingsverband de belangen en visie van de gemeente goed kan behartigen.
- *Verlengd lokaal bestuur bij uitvoering* betekent dat er sprake is van een goede opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie. Het gemeentebestuur is in staat precies te formuleren wat de beoogde resultaten zijn en de opdrachtnemer kan deze resultaten leveren – zonder dat er sprake is van afhankelijkheid. Indien de prestaties onder de maat zijn of veel te duur, kan de opdrachtgever bijsturen of een andere opdrachtnemer ‘inhuren’.

Verlegd lokaal bestuur

Van verlegd lokaal bestuur is sprake indien samenwerkingsverbanden taken overnemen van de gemeente zonder heldere aansturing. Bij verlegd lokaal bestuur gaan samenwerkingsorganen ‘een eigen leven leiden’ – ze komen los te staan van de gemeente en worden een apart orgaan. Prototypisch voor verlegd lokaal bestuur in nogal wat gemeenten is de Gemeenschappelijke Geneeskundige Dienst. Deze dienst wordt vaak niet meer als ‘iets van de gemeente gezien’. Veel gemeenten hebben ook niet meer de inhoudelijke expertise om als goed opdrachtgever richting de GGD te kunnen functioneren.

Verlengd lokaal bestuur	Verlegd lokaal bestuur
<i>Het gemeentebestuur is.....</i>	<i>Het gemeentebestuur is.....</i>
Zelfverzekerd De gemeente zet de samenwerking in als strategie om gemeentelijke doelen te bereiken.	Afhankelijk De gemeente heeft geen goed zicht op welke gemeentelijke doelen op welke wijze worden bereikt met de samenwerking.
Zelfstandig De gemeente maakt binnen de samenwerking keuzes om eigen gemeentelijke doelen te bereiken.	Afwachtend De gemeente accepteert de algemene diensten van het samenwerkingsverband zonder kritische toets.
Zelfbewust De gemeente neemt een actieve rol in de dagelijkse aansturing van het samenwerkingsverband.	Afhoudend De gemeente ziet het samenwerkingsverband als een orgaan zonder directe relatie met de gemeente.

Tabel: Verlengd versus Verlegd lokaal bestuur

Normen voor sturing en controle van verbonden partijen

Samenwerken via verbonden partijen wordt gericht vanuit een strategische visie

Het aangaan of beëindigen van verbonden partijen vindt plaats op basis van een heldere (en door de raad gedragen) strategische visie.

- De visie maakt het mogelijk vanuit overzicht over alle samenwerkingsrelaties keuzes te maken ten aanzien van individuele verbondenpartijen (in plaats van dat dit 'verkokerd' of ad hoc gebeurt).
- De visie biedt een helder afwegingskader voor het aangaan van verbonden partijen en voor het dagelijks handelen van raad en college richting samenwerkingsverbanden.

Er is voldoende politiek-bestuurlijke sturing en controle op verbonden partijen

- De samenwerking resulteert (per saldo) in een versterking van de bestuurskracht van de gemeente – waarbij sprake is van verlengd in plaats van verlegd lokaal bestuur.
- De raad stelt eigen kaders voorafgaand aan de besluitvorming over het aangaan van verbonden partijen. Deze kaders bevatten de motieven om het samenwerkingsverband aan te gaan en de doelen van het samenwerkingsverband.
- De raad controleert actief en effectief de voortgang, risico's en resultaten van verbonden partijen en stuurt zo nodig bij. Informatie van het college en de samenwerkingsverbanden stelt de raad daartoe in staat.

Risico's kunnen bijvoorbeeld zijn:

- Schaalnadelen in plaats van schaalvoordelen door versnippering van kennis en te weinig mogelijkheden schaal voor het realiseren van lokaal maatwerk (tegen aanvaardbare kosten).
- Te grote afstand van lokale doelgroepen en bewoners.

- Bestuurlijke drukte en kwetsbare besluitvorming.
 - Financiële risico's en ontbreken van voldoende inzicht in de financiële consequenties (voor de samenwerking als geheel en voor de gemeente als deelnemer).
- d Het college stuurt en controleert de verbonden partij op basis van een helder mandaat vanuit de raad dan wel vanuit het college.
- e Het gemeentebestuur is in staat voldoende duidelijkheid richting de burgers te geven over de samenwerking via verbonden partijen, het beleid en de kosten en baten van de samenwerking.

De samenwerking biedt de gewenste resultaten

- a De samenwerking is effectief en de resultaten zijn in lijn met de gestelde doelen.
- b De motieven voor samenwerking worden gerealiseerd: samenwerking biedt daadwerkelijk meerwaarde ten opzichte van alleen doen.
- c De kosten van de samenwerking staan in verhouding tot de baten (doelmatigheid).

Bijlage 2: Bronnen

Gesprekspartners

Naam		Functie	Organisatie
Mevr. E.	Bakkenes-van Hese	Raadslid Sterk Meppel	Gemeente Meppel
Dhr. W.	Coehoorn	Teamleider team Projecten en Regie	Gemeente Meppel
Dhr. F.	Dijkstra	Projectmanager Nieuwveense Landen	Gemeente Meppel
Dhr. T.	Dohle	Wethouder	Gemeente Meppel
Dhr. M. van der	Meer	Afdeling Financiën	Gemeente Meppel
Dhr. K	Neutel	Raadslid CDA	Gemeente Meppel
Mevr. D. van der	Sloot	Afdeling Ontwikkeling en Strategie	Gemeente Meppel
Dhr. W.	Zwaan	Raadslid PvdA	Gemeente Meppel

Schriftelijke bronnen

ALGEMEEN

Titelbeschrijving
Gemeente Meppel, <i>Programmabegroting 2014</i> , oktober 2013.
Gemeente Meppel, <i>Besluitenlijst raadscommissie Gemeente Meppel</i> , 16 mei 2013.
Gemeente Meppel, <i>Besluitenlijst gemeenteraad Meppel</i> , 21 november 2013.
Gemeente Meppel, <i>Agenda commissievergadering</i> , 8 mei 2013.
Gemeente Meppel, <i>Memo bespreking Meppel positie regio</i> , 1 mei 2013.
Gemeente Meppel, <i>Notitie positie in de subregio</i> , februari 2013.
Gemeente Meppel, <i>Raadsvoorstel en raadsbesluit verbonden partijen</i> , 21 november 2013.
Gemeenteraad Meppel, <i>Notitie De gemeenteraad van Meppel en verbonden partijen</i> , 30 oktober 2013.
J.R. Lunsing, <i>Kan Gemeente Meppel overstappen van Drenthe naar Overijssel?</i> , september 2011.
G.G. Blaauw, <i>Conceptjaarrekening 2011 van Exploitatie Zandwinlocatie Bremenberglas te Meppel</i> , 12 januari 2012.
Gemeente Meppel, <i>Uitvoeringsnotitie Lobby en Public Affairs – Meppel: stad van verbinding</i> , 27 juni 2011.
Gemeente Meppel college van B&W, <i>Memo position paper samenwerking</i> , 29 juni 2011.
Gemeente Meppel, <i>Position paper samenwerking – Advies en focus</i> .
StiBaBo, <i>Over de grens – Staatsrechtelijke stap en de organisatorische en financiële gevolgen van overgang van de gemeente Meppel van Drenthe naar Overijssel</i> , 12 september 2011.
Gemeente Meppel, <i>Nieuwveense Landen, Aangenaam duurzaam</i> , juni 2009
Rekenkamer Meppel, <i>De macht over het stuur, Een rekenkameronderzoek naar sturing van gemeenschappelijke regelingen door de gemeente Meppel</i> , 2007.

MEPELENERGIE B.V. - OPRICHTING

Titelbeschrijving
Gemeente Meppel, <i>Besluitenlijst vergadering van B&W, 27 september 2011.</i>
Nysing Advocaten-notarissen, <i>Notitie advies LDEB gemeente Meppel; reactie op advies n.a.v. memo TRIP d.d. 23 maart 2012, 5 april 2012.</i>
Nysingh Advocaten-notarissen, <i>Memo Concept-Managementovereenkomst d.d. 29 maart 2012, 20 april 2012.</i>
Aandeelhoudersovereenkomst MeppelEnergie, geen datum
Akte van oprichting MeppelEnergie B.V., geen datum
Aandeelhoudersovereenkomst Meppel Energie, geen datum
Akte van opricht MeppelEnergie B.V. , geen datum.
Kamer van Koophandel, <i>Formulier inschrijving besloten vennootschap/naamloze vennootschap in oprichting.</i>
Kamer van Koophandel, <i>Formulier inschrijving functionaris voor een rechtspersoon.</i>
Kamer van Koophandel, <i>Formulier inschrijving overige functionarissen.</i>
Gemeente Meppel, <i>Volmacht oprichting MeppelEnergie B.V., mei 2012.</i>
RENDO LDEB Holding B.V., <i>Volmacht oprichting MeppelEnergie B.V., 2012.</i>
Gemeente Meppel, <i>Oprichtersverklaring, 7 mei 2012.</i>
Gemeente Meppel, <i>Volmacht oprichting MeppelEnergie B.V., 7 mei 2012.</i>
ABN-Amro, <i>Oprichterverklaring bankrekening MeppelEnergie.</i>
Kamer van Koophandel, <i>Uittreksel Handelsregister Kamer van Koophandel, 10 mei 2012.</i>
Gemeente Meppel, <i>Raadvoorstel LDEB BV. DEF3.</i>
Rendo Duurzaam B.V., <i>Waterschap Reest en Wieden en Gemeente Meppel, Akkoord op hoofdlijnen inzake de levering van biogas, laagwaardige warmte uit effluent en de verkoop van houtsnippers ten behoeve van het project Nieuwveense Landen te Meppel, 2011. (bijlage 5)</i>
<i>Waarom LDEB en B.V. (bijlage 1)</i>
Gemeente Meppel, <i>Memo financiële gevolgen gemeente, 16 september 2011. (bijlage 6)</i>
F. Dijkstra, <i>Memo Staatssteun LDEB concluderend advies staatssteun LDEB. (bijlage 7)</i>
Gemeente Meppel, <i>Wensen en bedenkingen inzake ontwerpcollegebesluit tot oprichten van een lokaal duurzaam energiebedrijf. (bijlage 2)</i>
Provincie Drenthe, <i>Verzoek tot goedkeuring oprichten Duurzame Energie Meppel B.V. (bijlage 3)</i>
Gemeente Meppel, <i>Raadvoorstel LDEB BV. DEF4.</i>
Gemeente Meppel en Rendo Duurzaam, <i>Bedrijfsplan Lokaal Duurzaam Energiebedrijf Nieuwveense Landen Meppel, september 2011. (bijlage 4a)</i>
Gemeente Meppel en Rendo Duurzaam, <i>Bedrijfsplan Lokaal Duurzaam Energiebedrijf Nieuwveense Landen Meppel bijlage 11 Juridische stukken, september 2011. (bijlage 4b)</i>
Gemeente Meppel college van B&W, <i>Toelichting Besluit Lokaal duurzaam energiebedrijf Nieuwveense Landen, 22 september 2011.</i>
Gemeente Meppel en Rendo duurzaam, <i>Totaal bedrijfsplan Lokaal Duurzaam Energiebedrijf Nieuwveense Landen Meppel, september 2011. (bijlage 4).</i>
Gemeente Meppel en Rendo duurzaam, <i>Bedrijfsplan Lokaal Duurzaam Energiebedrijf Nieuwveense Landen Meppel, september 2011. (bijlage 4).</i>
Gemeente Meppel, <i>Verzoek tot goedkeuring oprichten lokaal duurzaam energiebedrijf B.V.</i>
Gemeente Meppel, <i>Wensen en bedenkingen inzake ontwerpbesluit tot oprichten van een lokaal duurzaam energiebedrijf, 5 oktober 2011.</i>

Titelbeschrijving
Gemeente Meppel, <i>Advies van de cieraad</i> , oktober 2011.
Gemeente Meppel, <i>Oprichting LDEB in de vorm van een B.V.</i> , 27 september 2011.
Gemeente Meppel, <i>Raadsbesluit LDEB</i> , 20 oktober 2011.
Gemeente Meppel, <i>Raadsvoorstel oprichten Lokaal duurzaam energiebedrijf Nieuwveense Landen in de vorm van een B.V.</i> , 27 september 2011.

MEPELENERGIE B.V. - DEFINITIEVE SAMENWERKINGSOVEREENKOMST MET BIJLAGEN

Titelbeschrijving
Gemeente Meppel, <i>Samenwerkingsovereenkomst betreffende oprichting van een Lokaal Duurzaam Energie Bedrijf te Meppel</i> , 29 april 2011.
Rendo en gemeente Meppel, <i>Aandeelhoudersovereenkomst</i> , 8 februari 2011.
Trip Advocaten en Notarissen, <i>Oprichting besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid LDEB Nieuwveense Landen B.V.</i> , 3 februari 2011.
Gemeente Meppel en Rendo duurzaam, <i>Bedrijfsplan Lokaal Duurzaam Energiebedrijf Nieuwveense Landen Meppel</i> , 18 april 2011.
Gemeente Meppel, <i>Tekening behorende bij Plangrenzen Nieuwveense Landen</i> , 17 juni 2011.
Managementovereenkomst, 8 februari 2011.
Kema, <i>Beslisdocument Smart Grid Nieuwveense Landen</i> , 17 maart 2011.
Gemeente Meppel en Rendo duurzaam, <i>Voorblad samenwerkingsovereenkomst LDEB</i> , 27 juni 2011.
Gemeente Meppel, <i>Presentatie Nieuwveense landen</i> , 11 januari 2014.

GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING REESTMOND

Titelbeschrijving
Reestmond, <i>Jaarverslag 2011</i> .
Reestmond, <i>Jaarstukken 2011</i> .
Reestmond, <i>Begroting 2013 alsmede meerjaren doorrekening 2014-2016</i> .
Reestmond, <i>Jaarverslag 2012</i> .
Reestmond, <i>Jaarstukken 2012</i> .
Reestmond, <i>Voorlopige begroting 2014 alsmede meerjaren doorrekening 2015-2017</i> .
<i>Bijlage gemeenschappelijke regelingen 2013, Jaarverslag 2012 en begroting 2014</i> .
Gemeente Meppel, <i>Raadsvoorstel en raadsbesluit gemeenschappelijke regelingen en jaarverslag 2011</i> .
Gemeente Meppel, <i>Overzicht gemeenschappelijke regelingen</i> .
Reestmond, <i>Begroting 2010 en begroting 2011 en verder</i> .
Reestmond, <i>Jaarverslag 2009</i> .
Reestmond, <i>Jaarrekening 2010</i> .
Reestmond, <i>Raadsbesluit GGD Drenthe</i> .
Gemeente Meppel, <i>Raadvoorstel Gemeenschappelijke Regeling Reestmond, gewijzigde begroting 2011, ontwerpbegroting 2012, meerjarendoorrekening 2013-2015, concept jaarverslag/jaarrekening 2010</i> .
Reestmond, <i>Programmarekening gewijzigde begroting 2011 en begroting 2012 e.v.</i> , geen datum.

Bijlage 3:Tijdelijke vennootschappen verkoop van Essent

Informatie van de ambtelijke organisatie over een aantal 'Essent-verbanden'.

In 2009 werd het productie- en leveringsdeel van Essent verkocht aan RWE. Bij de verkoop zijn een aantal B.V.'s opgericht om de belangen van de aandeelhouders te behartigen. Op termijn zullen deze B.V.'s worden opgeheven. De volgende B.V.'s zijn opgericht:

Vordering op Enexis B.V.

Essent heeft eind 2007 een herstructurering doorgevoerd waarbij de economische eigendom van de gas- en elektriciteitsnetten binnen de Essent-groep zijn verkocht en overgedragen aan Enexis. Enexis beschikte over onvoldoende contante middelen om de koopprijs te kunnen betalen. Dit bedrag is omgezet in een lening van de aandeelhouders van Essent Nederland B.V. Vordering op Enexis B.V. is in het leven geroepen om de Aandeelhouderslening aan Enexis doelmatig en efficiënt te kunnen beheren. De gemeente Meppel heeft leningen uit staan aan Enexis N.V. van €583.203. Deze leningen zijn verdeeld over drie leningen en hebben alle drie een verschillende einddatum.

De aandeelhoudersleningen van de gemeente Meppel aan Enexis Holding N.V.:

Lening B, einddatum 30 september 2014, rente 4,1%	€216.001
Lening C, einddatum 30 september 2016, rente 4,65%	€216.001
Lening D, einddatum 30 september 2019, rente 7,2%	€151.201
Totaal bedrag leningen	€583.203

Verkoop vennootschap B.V.

Bij de transactie met RWE hebben de verkopende aandeelhouders een aantal garanties gedaan aan RWE. Het grootste deel van deze garanties is tijdens de verkoop overgedragen aan verkoop vennootschap B.V. De deelneming is vanaf die tijd aansprakelijk, mocht blijken dat garanties onjuist zijn. Een deel van de verkoopopbrengst is op een aparte rekening gezet (escrow) voor het geval dat inbreuk wordt gemaakt op de garanties. Deze vennootschap is dus in het leven geroepen voor een efficiënte afwikkeling van de rechten en verplichtingen van de Verkopende Aandeelhouders. In april 2011 is de eerste helft het totale bedrag van €800 mln. euro vrijgevallen. Hierbij is €358 mln. aan de aandeelhouders uitgekeerd, €40 mln. aan RWE voor claims, €1.408.542 is toegevoegd aan het werkkapitaal van Verkoop vennootschap en €591.458 is uitgekeerd aan de provincie Noord-Brabant voor de gemaakte kosten. Aan de gemeente Meppel is een bedrag van €154.656 uitgekeerd. Het restant van de escrow zal onder aftrek van ingediende claims op 30 september 2015 uitgekeerd worden.

Publiek Belang Elektriciteitsproductie B.V. (PBE)

Onderdeel van Essent was een 50% belang in de Elektriciteits Productiemaatschappij Zuid-Nederland (EPZ), wat onder andere eigenaar is van de kerncentrale in Borssele. PBE heeft het 50% belang in EPZ ondergebracht bij Energy Resources Holding (ERH). De

overige 50% was in de handen van Delta. Nadat bleek dat het aandeel in EPZ niet doorverkocht mocht worden aan RWE is er een schikking getroffen, waarbij Delta 70% van de aandelen in handen krijgt en RWE de resterende 30%. In de Algemene Vergadering van Aandeelhouder van 14 december 2011 is besloten om de statuten te wijzigen zodat PBE de vorm van een SPV (Special Purpose Vehicle) krijgt. Deze vorm wordt gebruikt voor een vennootschap die slechts een enkele transactie uitvoert.

CBL Vennootschap B.V.

De functie van de vennootschap is dat zij de verkopende aandeelhouders vertegenwoordigt als medebeheerder van het CBL Fonds en in eventuele andere relevante CBL-aangelegenheden (CBL: Cross Border Lease). Ook fungeert het als een soort doorgeefluik voor betalingen in en uit het CBL Fonds. Het CBL Fonds is een bankrekening (escrow) waarop een bedrag aan voorzieningen wordt aangehouden. Voor zover na beëindiging van alle CBL's en de betaling uit het CBL Fonds van de daarmee corresponderende voortijdige beëindigingsvergoeding nog geld over blijft in het CBL Fonds, wordt het resterende bedrag in de verhouding 50%-50% verdeeld over RWE en de Verkopende Aandeelhouders. Eind juli 2011 zijn alle CBL contracten vroegtijdig beëindigd, waarna een bedrag van \$212,6 mln. resteerde. Er is besloten om een bedrag van \$20 mln. aan te houden om eventuele belastingrisico's te kunnen dekken. De 50% van de overgebleven \$192,6 mln. is als dividend uitgekeerd aan de Verkopende Aandeelhouders. Dit was voor de gemeente Meppel een bedrag van €30.444. De verwachting is dat het bedrag van \$20 mln. in de toekomst ook nog uitgekeerd zal worden.

Claim Staat Vennootschap B.V.

De Claim Staat Vennootschap is opgericht om een eventuele claimprocedure op te starten tegen de Staat. Op het moment wordt een procedure door Essent (onder verantwoordelijkheid) gevoerd tegen de Staat voor het onverbindend verklaren van de splitsingswet. Als gevolg van deze splitsing hebben Essent en daarmee de voormalige aandeelhouders schade geleden. De Hoge Raad heeft een aantal vragen gesteld aan het Europese Hof met betrekking tot de splitsingswet. De verwachting is dat hierop volgend jaar een antwoord komt. Het is mogelijk dat de Hoge Raad daarna uitspraak doet of dat zij de zaak terug verwijst naar het Gerechtshof. Indien de rechter oordeelt dat de opgelegde splitsing onrechtmatig was, dan zal Claim Staat Vennootschap een claimprocedure starten.

Bijlage 4: Bouwstenen voor een afwegingskader

Deze bijlage fungeert als appendix bij aanbeveling 10 (zie deel I in deze rapportage).

Motieven

Relevante vragen

- Wat is de aanleiding om samen te werken?
- Wat moet de beoogde samenwerking opleveren?
- Wat zijn mogelijke nadelen van de samenwerking?

Keuzemogelijkheden

- 1 Vergroten van het ambitieniveau – bundelen van krachten
 - 0 Realiseren van beleidsopgaven die je niet alleen aan kan
 - 0 Vergroten kwaliteit van en variëteit aan dienstverlening
- 2 Voorkomen van hinder van elkaar
 - 0 Tegengaan ‘slopende concurrentie’
 - 0 Afstemmen met elkaar dat gemeenten elkaar niet opzadelen met negatieve bijeffecten
- 3 Efficiënter werken
 - 0 Voorkomen dubbelwerk
 - 0 Realiseren bedrijfseconomische schaalvoordelen
 - 0 Spreiden of delen van risico’s
- 4 Organisatorische voordelen
 - 0 Professionalisering van organisatie en bestuur
 - 0 Beperken kwetsbaarheid organisatie bij wegvallen van personen voor cruciale functies
 - 0 Beter bereikbaar zijn van personele, financiële en materiële middelen
- 5 Verruimen van de horizon
 - 0 ‘Andere’ wereld ontdekken
 - 0 Zicht krijgen op kansen met doorwerking naar visieontwikkeling en herontdekken van wat in het belang is van de gemeente

De samenwerkingspartners

Relevante vragen

- Wat zijn preferente partners vanuit (beleids)inhoudelijke motieven (nodale samenhang, gemeenschappelijke strategische visie)? In welke mate is de gemeente afhankelijk van andere partijen? Welk ambitieniveau kan alleen worden opgepakt en welke ambities alleen in samenwerking met andere partners – en welke partners zijn dat dan?
- Wat is wenselijk in het licht van regionaal positieospel – met aandacht voor voorkeuren van samenwerkingspartners en hogere overheden (provincie met name)?

Keuzemogelijkheden

- 1 Geografisch nabije partners.
 - 2 Partners op afstand.
- A Face to face- samenwerking
B Virtuele samenwerking

De aard van de samenwerking

Relevante vragen

- Welke aard van samenwerking is aangewezen – gegeven de motieven?
- Indien wenselijk dat gezamenlijke uitvoering zonder beleidsafstemming plaatsvindt: hoe kan dit worden georganiseerd?

Keuzemogelijkheden

- 1 Beleidsafstemming
- 2 Gezamenlijke uitvoering
- 3 Delen hulpbronnen (shared services)
 - > Personeel en Organisatie, Informatie, Financiën, Automatisering, Huisvesting, Inkoop, etc. (PIOFAH).
 - > Beleidsmedewerkers.
- 4 Een netwerk of platform voor ontmoeting, kennisdeling en informatie-uitwisseling.

De vorm van samenwerking

Relevante vragen

- Hoe moet de samenwerking worden georganiseerd?
- Hoe duurzaam of flexibel moet de samenwerking worden georganiseerd?
- Is de samenwerking vrijwillig of verplicht? Bij verplichte samenwerking: is ook de vorm van samenwerking voorgeschreven?

Keuzemogelijkheden

- 1 Informele samenwerking
 - 0 Bestuurlijke samenwerking / bestuurlijk overleg
 - 0 Ambtelijke samenwerking / ambtelijk overleg
- 2 Formele (officieel vastgelegde) samenwerking
 - a Publiekrechtelijk samenwerkingsverband (volgens de Wet gemeenschappelijke regeling)
 - 0 Openbaar Lichaam
 - 0 Gemeenschappelijk Orgaan
 - 0 Centrumgemeenteconstructie
 - 0 Regeling Zonder Meer
 - b Privaatrechtelijk samenwerkingsverband
 - 0 Contract
 - 0 Bestuursakkoord/ convenant/ intentieverklaring
 - 0 Stichting
 - 0 Besloten Vennootschap
 - 0 Naamloze Vennootschap
 - 0 Vereniging

Het governancemodel

Relevante vragen

- Hoe krijg je als de raad / gemeentebestuur voldoende regie op beleidsafstemming met andere partijen?
- Hoe krijg je als de raad / gemeentebestuur voldoende regie op gezamenlijke uitvoering?
- Hoe krijg je als gemeentebestuur voldoende regie op samenwerking in de vorm van het delen van hulpbronnen?
- Wat zijn de risico's van de samenwerking?
- Wat is wenselijk ten aanzien van de regels rond toe- en uittreding van de samenwerking?

Keuzemogelijkheden

- Bestuursopdrachten vanuit de raad richting college.
- De programmabegroting als bestuursopdracht.
- Het mondeling afspreken van een mandaat vanuit de raad richting college.
- Het sluiten van dienstverleningsovereenkomsten met samenwerkingsorganen.
- Het deelnemen in het algemeen en/ of dagelijks bestuur van een samenwerkingsorgaan.
- Het formuleren van eisen ten aanzien van inhoud en timing van jaarverslagen van samenwerkingsverbanden.
- Het voorwaardelijk toekennen van financiële middelen – afhankelijk van de bereikte resultaten door samenwerkingsverbanden.