

Rekenkamercommissie Houten

Memorandum

Onderzoek verbonden partijen

11 oktober 2021

Rekenkamercommissie Houten

Onderzoek verbonden partijen

11 oktober 2021

Inhoud

I	Ter introductie	blad 1
II	Doel en uitvoering	3
III	Bevindingen	5
IV	Aanbevelingen	18

**

Bijlagen

1. Bestuurlijke reactie
2. Nawoord Rekenkamercommissie

Memorandum

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 1 van totaal 20

I Ter introductie

De Rekenkamercommissie van de gemeente Houten bestaat in de jaren 2020 en 2021, ingevuld via het zogenoemde directeursmodel, uit Frank Hordijk. Zijn formele benoeming vond plaats in de vergadering van de gemeenteraad van 11 februari 2020. Aan de inzet van Hordijk ligt een overeenkomst ten grondslag tussen de gemeente Houten en het advies- en onderzoeksbureau Hordijk & Hordijk B.V., dat is gevestigd in Culemborg. In die overeenkomst is bepaald dat de Rekenkamercommissie per jaar één groter en ook één kleiner onderzoek verricht.

Onderzoeksplannen 2020 en 2021

In het onderzoeksplan voor 2020, dat is samengesteld nadat Hordijk alle fracties in de raad had benaderd (en gesproken) voor het inventariseren van (mogelijke) suggesties, zijn als onderwerpen voor dat jaar ‘verbonden partijen’ (voor het beoogde grotere onderzoek) en ‘lokale inkomensregelingen’ opgenomen. In het plan is aanvullend het voornemen verwoord om een kort verkennend onderzoek te verrichten naar de prestatieafspraken met woningcorporatie Viveste.

Over de ‘lokale inkomensregelingen’ en ‘Viveste’ zijn eerder memoranda opgesteld. Die memoranda zijn, voorzien van een reactie van het college en een nawoord van de Rekenkamercommissie, besproken in de raad van Houten, en hebben tot (overwegend) instemmende besluitvorming met de door de Rekenkamercommissie gedane aanbevelingen geleid.

Met dit memorandum sluit de Rekenkamercommissie de jaarcyclus 2020 af.

Voor 2021 is een onderzoeksplan beschikbaar – waarover de Rekenkamercommissie in de voorbereiding heeft afgestemd met raadsleden, de griffie en een (intern) adviseur van de gemeente – waarin onderzoeken zijn aangekondigd inzake (1) het subsidiebeleid van de gemeente Houten en (2) de organisatie, uitvoering en beheersing van projecten in de openbare ruimte.

Onafhankelijk

De Rekenkamercommissie opereert geheel onafhankelijk. De commissie hanteert een (uiteraard openbaar) reglement van orde met bijbehorend onderzoeksprotocol, waarin alle relevante kaders zijn opgenomen, inclusief verwijzingen naar de Verordening Rekenkamercommissie gemeente Houten van 25 januari 2018. Hordijk onderhoudt via de griffie contact met de Audit- en Rekeningcommissie uit de raad. De Rekenkamercommissie wordt (ook) rond diverse formele en praktische zaken door de griffie ondersteund.

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 2 van totaal 20

Aandachts- of verbeterpunten

Memoranda van de Rekenkamercommissie zijn primair bedoeld voor de raad. Hordijk heeft bij zijn Rekenkamerwerk altijd de intentie om vanuit een kritisch-positieve insteek een zo feitelijk mogelijke analyse te maken, waaruit dan meestal enkele (kleinere of grotere) potentiële aandachts- of verbeterpunten voortkomen. De raad kan die punten vervolgens desgewenst vertalen in vragen of verzoeken aan het college.

Memorandum

In het voorliggende memorandum zijn de bevindingen opgenomen uit het onderzoek ‘verbonden partijen’, zoals dat in 2020 is gestart en in 2021 een vervolg heeft gekregen. Hordijk¹ stelt vast dat de raad van Houten in de (indirecte) aansturing van meerdere van de met Houten verbonden partijen een zogenoemd ‘wicked problem’ ervaart: met veel inspanning zijn in de voorbije jaren beslist stappen gezet, maar er moet nog het nodige veranderen om tot verhoudingen te komen (en te blijven!) die de raad op alle aspecten het gewenste gevoel van ‘geborgd vertrouwen’ geven.

Op basis van diverse bevindingen, die in het vervolg van dit memorandum zijn opgenomen, doet de Rekenkamercommissie enkele aanbevelingen die hopelijk op meerdere punten tot een ‘doorbraak ten goede’ kunnen leiden.

Hordijk heeft een concept van dit memorandum op 23 augustus 2021 voor ambtelijk wederhoor (gericht op het herstellen van mogelijke feitelijke onjuistheden) aangeboden. Na het verwerken van de daaruit gevolgde aantekeningen is op 25 augustus 2021 gevraagd om een bestuurlijke reactie, dus van het college. De op dat verzoek ontvangen brief is als bijlage 1 bij dit memorandum opgenomen. Na die reactie is (als bijlage 2) een kort nawoord ingevoegd.

¹ Gegeven de eenpersoons-bezetting van de Rekenkamercommissie Houten wordt in dit memorandum met ‘Rekenkamercommissie’, ‘de commissie’ en ‘Hordijk’ dezelfde persoon bedoeld, in casu Frank Hordijk. Als wordt gesproken van ‘de onderzoekers’, dan betreft dat mede Hordijks collega Peter van Loon.

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 3 van totaal 20

II Doel en uitvoering

Doel van het onderzoek

De Rekenkamercommissie heeft voor het onderzoek de volgende probleem- en doelstelling geformuleerd (zie het onderzoeksprogramma voor 2021):

De gemeenteraad van Houten kent een Commissie verbonden partijen, die bij Verordening van eind 2017 is ingericht. Raadsbreed bestaat veel waardering voor de inzet en resultaten van de Commissie. Tegelijk heerst het gevoel, ook bij de leden van de Commissie, dat de raad onvoldoende ‘grip’ krijgt c.q. heeft op de diverse met de gemeente Houten verbonden partijen (volgens de bedoelde verordening gedefinieerd als ‘een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft’). Samengevat ziet de raad zich geregeld geconfronteerd met ‘autonome financiële ontwikkelingen’ bij specifieke verbonden partijen, in verband waarmee een gebrek aan invloed wordt ervaren – leidend tot het gevoel dat met voorgelegde (budgettaire) voorstellen hoe dan ook moet worden ingestemd.

De Rekenkamercommissie gaat onderzoeken of (en zo ja hoe) de raad mogelijk meer – dus ook tijdig, en te baseren op afwegingen van inhoudelijke prestaties versus budgetten – sturing kan geven aan de met de gemeente Houten verbonden partijen.

Uitvoering

De Rekenkamercommissie heeft gewerkt aan de hand van de onderzoeksvragen die in de paragraaf hierna (per vraag) zijn aangegeven en in bevindingen (en aanbevelingen) zijn uitgewerkt.

Opzet en werkbijeenkomst

De feitelijke uitvoering volgde de lijnen van de opzet die voor het onderzoek zijn aangegeven in het onderzoeksplan voor 2020, met dien verstande dat het punt 4 hieronder *mede* is vormgegeven door de inhoudelijke voorbereiding en begeleiding van een digitale werkbijeenkomst met raadsleden, collegeleden, ambtelijk medewerkers en een vertegenwoordiging van de griffie. Die bijeenkomst (gehouden op 23 maart 2021) was levendig, vormde voor de Rekenkamercommissie een uitstekende gelegenheid om de eerder opgedane bevindingen te toetsen c.q. te valideren en leidde tegelijk tot enkele bijkomende inzichten – die uiteraard in dit memorandum zijn verwerkt.

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 4 van totaal 20

Onderzoeksopzet	<ol style="list-style-type: none">1. verzamelen, doornemen en beoordelen van (schriftelijke) informatie over de diverse met de gemeente Houten verbonden partijen, die de raad krijgt voorgelegd – al dan niet via de Commissie verbonden partijen2. uitvoeren case-study inzake één of twee van die verbonden partijen3. inventariseren van de ‘arrangementen’ die één of enkele andere gemeenten inzake verbonden partijen toepassen4. voorbereiden en laten plaatsvinden van interviews met enkele raadsleden (leden en niet-leden van de Commissie), met relevante beleidsmedewerkers en met (mogelijk) ook de directie(s) van één of twee voor de case-study geselecteerde verbonden partijen5. idem met de verantwoordelijke wethouder(s).
-----------------	--

Ter verantwoording:

- Ad 1 Is conform opzet uitgevoerd. De Rekenkamercommissie heeft, voor het verkrijgen van een (nader) beeld, ook vrijwel alle beschikbare verslagen van vergaderingen van de Commissie verbonden partijen doorgenomen
- Ad 2 De Rekenkamercommissie heeft na ampele overweging gekozen voor het uitvoeren van een meer diepgaande analyse naar enerzijds de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD), anderzijds de Afval Verwijdering Utrecht (AVU). Via MS Teams zijn informatieve besprekingen gevoerd met de directeuren Hugo Jungen (RUD, samen met het clusterhoofd financiën) respectievelijk Frans van Dijk (AVU)
- Ad 3 Is gedaan door het uitvoeren van een (brede) inventarisatie van artikelen, (landelijke) rapporten, eerder elders uitgevoerde Rekenkamer-onderzoeken en wat dies meer zij
- Ad 4 De Rekenkamercommissie heeft ‘vroeg’ in de uitvoering een informeel afstemmingsoverleg gevoerd met de Commissie verbonden partijen. Bij die gelegenheid (op 30 november 2020) is ook gesproken over de ad 2 bedoelde selectie. Daarnaast heeft de eerdergenoemde RTG plaatsgevonden

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 5 van totaal 20

Ad 5 Is niet separaat gebeurd – aan de RTG van 23 maart 2021, zoals vermeld specifiek over het onderwerp verbonden partijen, namen ook meerdere collegeleden (inclusief de burgemeester) actief deel.

De Rekenkamercommissie kon steeds met succes een beroep doen op de medewerking van de griffie, van de ambtelijke ‘centrale contactpersoon’ (bestuursadviseur) voor de diverse verbonden partijen en van de zogenoemde accounthouders voor enerzijds de RUD, anderzijds de AVU. Hordijk en zijn collega Van Loon zeggen hen graag dank voor alle gedane moeite.

In combinatie met andere (openbare) informatie hebben de ontvangen stukken en op vragen verkregen antwoorden, waar aan de orde geplaatst in een breder perspectief, geleid tot de hierna opgenomen aantekeningen.

III Bevindingen

Hierna zijn steeds opgenomen:

- de gehanteerde onderzoeksvraag of – vragen
- de antwoorden en (overige) aantekeningen waartoe de ontvangen informatie (stukken, uitgeschreven of mondelinge antwoorden) en nadere analyses (primair op basis van openbare informatie) hebben geleid.

De Rekenkamercommissie refereert geregeld, maar bewust niet steeds naar specifieke elementen uit de dossiers van de RUD en/of de AVU.

In paragraaf IV zijn, uiteraard gebaseerd op de verschillende bevindingen, enkele aanbevelingen verwoord.

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 6 van totaal 20

Afbakening en selectie

Onderzoeksvragen

- Welke verbonden partijen kent de gemeente Houten?
- Welke van die partijen kan of kunnen het beste als object van meer diepgaande analyse worden gekozen?

Bevindingen

1. In de programmabegroting en in de jaarrekening van de gemeente Houten is steeds een (verplichte) Paragraaf verbonden partijen opgenomen. In die paragraaf zijn de verbonden partijen ingedeeld naar gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en ‘overige samenwerkingsverbanden’.
2. Houten is aandeelhouder van de vennootschappen Bank Nederlandse Gemeenten en Vitens, in verband waarmee geen principieel financieel noch enig serieus inhoudelijk risico wordt gelopen, en waarvan ‘slechts’ kan worden afgewacht of na een boekjaar dividend beschikbaar wordt gesteld – waarmee in de begroting van Houten niet (alvast) rekening wordt gehouden.
3. Onder de ‘overige samenwerkingsverbanden’ valt alleen het zogenoemde U10-verband. Houten betaalt daaraan c.q. daarvoor in 2021 circa € 125.000. In ruil voor dat geld èn voor de geleverde ambtelijke en bestuurlijke inspanningen hoopt de gemeente meerwaarde te verkrijgen *van of via* regionale ‘bestuurstafels’, waaraan ‘wordt gewerkt aan een gezonde, slimme en groene regio’.

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 7 van totaal 20

4. Feitelijk geven alleen de gemeenschappelijke regelingen aanleiding tot onderzoek, reflectie en (mogelijke) aanpassingen in de informatievoorziening. Houten participeert in acht gemeenschappelijke regelingen: GGD regio Utrecht (GGDrU), Afvalverwijdering Utrecht (AVU), Recreatieschap Stichtse Groenlanden, Veiligheidsregio Utrecht (VRU), Werk en Inkomen Lekstroom (WIL), Regionaal Archief Zuid-Utrecht (RAZU), Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD) en Belastingssamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (BghU).
5. Die acht gemeenschappelijke regelingen zijn wel of niet (mede) gebaseerd op wettelijke verplichtingen (GGDrU, VRU en RUD), zijn zeer verschillend qua aantallen deelnemende gemeenten en/of andere overheden, zijn wel of niet ‘zuivere’ genoemde collegeregelingen (waarbij alleen leden van de colleges van de deelnemende gemeenten het algemeen bestuur vormen, van waaruit het dagelijks bestuur wordt gekozen), vormen een openbaar lichaam met een zogenoemd geleed bestuur *of* een bedrijfsvoeringsorganisatie (één bestuurslaag, wel rechtspersoonlijkheid) en kennen bovendien nog uiteenlopende geografische oriëntaties.
6. Houten neemt aldus deel in ‘slechts’ acht gemeenschappelijke regelingen, maar de diversiteit daarvan is exemplarisch voor de ‘incongruente lappendeken’ waarover de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) in juni 2021 sprak in een adviesrapport aan de Tweede Kamer. Ondanks de relatieve overzichtelijkheid heeft (ook) Houten zorgen over wat het *democratische tekort* rond de regelingen wordt genoemd:
 - (1) raadsleden staan op te grote afstand
 - (2) wethouders ervaren als bestuurder van *tegelijk* een regeling *als* een deelnemende gemeente geregeld belangentegenstellingen, en
 - (3) ‘voor veel burgers is de overheid door die gemeenschappelijke regelingen, samenwerkingsverbanden en regionalisering uit het zicht geraakt’, aldus de Nationale Ombudsman in zijn jaarverslag 2019 (aangehaald in een artikel in NRC, 13 januari 2021).

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 8 van totaal 20

7. Waar in landelijke publicaties geregeld percentages tot wel 50 worden genoemd, zijn de totale lasten die voor Houten gepaard gaan met de acht gemeenschappelijke regelingen bij ruwe benadering ongeveer 10 % van het totaal aan jaarlijkse lasten (begroting 2021, jaarrekening 2020).
8. Op basis van alle (primair) verzamelde en doorgenomen informatie heeft de Rekenkamercommissie de RUD en de AVU geselecteerd voor een meer diepgaande analyse, met name van de voor Houten beschikbaar gestelde informatie in recente PenC-cycli. Beide gemeenschappelijke regelingen zijn (inmiddels) collegeregelingen. Bij de AVU is het voorgenomen uittreden van de gemeente Vijfheerenlanden (inzake Vianen) nog niet in de regeling geëffectueerd.

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 9 van totaal 20

Informatie

Onderzoeksvragen

- Van de gekozen verbonden partijen (dus RUD en AVU): welke informatie bereikt de raad, ter informatie en/of ter discussie en/of ter besluitvorming: in welke vorm, met welke specifieke inhoud en volgens welke cyclus?
- Welke opvolging krijgt die informatie, al dan niet via de Commissie verbonden partijen?

Bevindingen

Algemeen – ook voor andere regelingen dan RUD en AVU

9. De jaarrekening 2020 van de gemeente Houten bevat (als vermeld) de verplichte Paragraaf Verbonden partijen, maar de daarin opgenomen informatie is op elementen weinig adequaat. In de schets van de GGDrU is onder de noemers ‘terugblik op voorspelde ontwikkelingen 2020’ en ‘beleidsverantwoording 2020’ opvallend genoeg niets vermeld over corona-Covid-19, terwijl ‘risico’s’ kennelijk ‘niet van toepassing’ zijn. De gepresenteerde ‘balansposities eind 2020’ en ‘financieel resultaat 2020’ zeggen inhoudelijk niets, want geven geen enkel zicht op *bijvoorbeeld* de werkkapitaalpositie en op het resultaat in vergelijking met de totale (begrote) exploitatie.
10. Het voorgaande (en volgende) geldt onverkort ook voor de informatie in dezelfde paragraaf in de programmabegroting 2021.

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 10 van totaal 20

11. De opvallendste niet opgenomen informatie ziet op de (voornaamste) inhoudelijke indicatoren – die (ook) gemeenschappelijke regelingen op basis van het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies (BBV) moeten formuleren en publiceren – en het geplande versus het gerealiseerde presteren van de verschillende gemeenschappelijke regelingen daarop.
12. In de programmabegroting 2021 zijn de tien verbeterpunten uit de nog altijd richtinggevende Nota ‘Sturen op regionale samenwerking’ (2017) aangehaald. Daarbij is vermeld (blad 165) dat ‘de verbeterpunten 1, 4, 6 en 8 in meerdere of mindere mate nog aandacht verdienen’, waarmee (ondanks de vermelde noodzaak ‘alert te blijven’) wordt gesuggereerd dat de andere punten volledig en geborgd zijn geïmplementeerd. Dat is niet zo:
 - * punt 3 (de jaarlijkse ‘dialogoog’) heeft meerdere jaren niet plaatsgevonden en heeft in 2021 de invulling gekregen die de Rekenkamercommissie er via de werkbijeenkomst van 23 maart aan heeft gegeven
 - * het voor WIL ontwikkelde model voor informatievoorziening wordt niet, of zeker niet eenduidig bij andere samenwerkingsverbanden gehanteerd (punt 7), en
 - * het ‘optimaliseren van interne en externe termijnen rond PenC-documenten’ is in de praktijk (nog) slechts beperkt gerealiseerd (punt 10).

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 11 van totaal 20

RUD en AVU

13. Vanuit de RUD blijft de informatievoorziening beperkt c.q. ondermaats. Hoe klein het aandeel ‘Houten’ in de exploitatie van de RUD ook is (ruwweg 2 %): dat kan niet voortgaan. Nadat eerder beheerst, maar met nauwelijks verholen ergernis niet inhoudelijk kon worden gereageerd op een ontwerp-kadernota voor 2021 (bij brief van het college van Houten van 18 februari 2021), is in de aanloop naar de programmabegroting voor 2022 in het geheel geen kadernota opgesteld, aldus het dagelijks bestuur ‘in verband met de vele onzekerheden die er op dat moment bestonden’.
14. In de (wel) opgeleverde programmabegroting voor 2022 wordt (opnieuw) verwezen naar de nog ongewisse uitkomsten van een intern ontwikkeltraject, alsmede van de gevolgen die de aanstaande invoering van de Omgevingswet kan hebben. Hoe evident de daaruit voortkomende onzekerheden ook zijn: juist *gezien* die onzekerheden mogen de deelnemende gemeenten in een kaderbrief (of ander document) de verkenning van enkele mogelijke scenario’s verwachten, zoals de directie en het bestuur van de RUD die primair voor zichzelf zouden moeten willen ontwikkelen.

De risicoparagraaf van de programmabegroting bevat diverse elementen die de Rekenkamercommissie niet (eenduidig) kan volgen. De begroting toont enkele ‘ruwe’ indicatoren c.q. KPI’s, die nadere uitwerking behoeven om te kunnen worden gebruikt bij interne en externe sturing en verantwoording. Het ‘meerjarenperspectief’ van de financiële positie bevat geen ‘proeve’ van de mogelijke doorwerking van wel of niet van de RUD afgedwongen keuzes inzake het takenpakket en de inrichting van de organisatie.

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 12 van totaal 20

15. De AVU rapporteert van jaar op jaar ‘beheerst’ en eenduidig. De financiering is qua gemeentelijke bijdragen en dagelijkse ‘funding’ duidelijk. De begroting voor 2022 bevat geen opmerkelijke inhoud, anders dan het (als vanouds en consequent) bijzondere uitgangspunt dat de volledige exploitatie draait op kortlopende bijdragen vanuit de deelnemende gemeenten. De organisatie is klein en zou van buitenaf als kwetsbaar kunnen worden gezien, maar dat staat het jaarlijks verkrijgen van een onverkort goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening niet in de weg (overigens is op de site van de AVU de jaarrekening 2020 opgenomen zonder de daarbij afgegeven controleverklaring). In de programmabegroting zijn enkele (beperkt) bruikbare beleidsindicatoren opgenomen.
16. Het valt de Rekenkamercommissie op dat de RUD noch de AVU met Houten (en hun andere deelnemers) zichtbaar en pro-actief afstemming zoeken via *bijvoorbeeld* het organiseren van een jaarlijkse of tweejaarlijkse conferentie voor raadsleden, al dan niet gecombineerd met een (fysiek) werkbezoek, waarop het presenteren, toelichten en bediscussiëren van een gecombineerd strategisch-inhoudelijk, organisatorisch, bestuurlijk en financieel document centraal staat. Hoe effectief kan het zijn als tijdens een dergelijke bijeenkomst:
- (a) enkele ‘treffende’, want relevante, uitdagende en eenduidige KPI’s worden gepresenteerd (waarop daarna periodiek wordt gerapporteerd)
 - (b) uiteraard ruimte wordt geboden voor het stellen van vragen en voor het voeren van discussie
 - (c) raadsleden van verschillende gemeenten elkaar ontmoeten en hun visies uitwisselen
 - (d) op basis van extern uitgevoerd benchmark-onderzoek wordt toegelicht dat gehanteerde tarieven of prijzen (per uur of per prestatie) zich prima verhouden tot landelijke gemiddelden, alsmede
 - (e) een zodanig concreet meerjarig financieel perspectief wordt geschetst (zowel voor de organisatie zelf als voor wat betreft de te verwachten noodzakelijke bijdragen vanuit de diverse gemeenten, mede in relatie tot het risicoprofiel van de organisatie), dat daarmee *rust* en *ruimte* voor primair inhoudelijke aandacht worden gecreëerd, met andere woorden: dat het thema ‘geld’ (weer) voor een flinke tijd is afgekaart?

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 13 van totaal 20

17. Nog ter aanvulling hierop:

- * een document als het hierboven bedoelde kan jaarlijks, na een update, dienen als kaderbrief (die is op basis van artikel 34b van de Wet gemeenschappelijke regelingen als zodanig verplicht, maar kan letterlijk vormvrij worden ingevuld)
- * een bijeenkomst als hierboven aangeduid hoeft uiteraard niet plaats te vinden binnen de (soms) ernstig knellende termijnen die voor de kaderbrief en de begroting bij gemeenschappelijke regelingen spelen als de op stapel staande aanpassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen is doorgevoerd (waartoe de Tweede Kamer inmiddels heeft besloten). Voor specifiek het punt van die termijnen wordt aandacht gevraagd door onder meer de VNG (via een zogenoemd position paper) en door de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (bij brief van 29 september 2020 aan de Tweede Kamer).

18. Overigens heeft de Commissie verbonden partijen (CVP) in het verleden expliciet aangegeven welke zaken in de visie van de Commissie in een kaderbrief aan de orde zouden moeten komen. De Rekenkamercommissie denkt dat de destijds gedane suggesties uitstekend kunnen worden betrokken bij de uitwerking van de bovenstaande suggestie.

19. Tenslotte op dit punt: de Rekenkamercommissie heeft zich niet inhoudelijk verdiept in (de kwaliteit van) de tussentijdse bestuursrapportages die de gemeente Houten (wel of niet consequent) vanuit de verschillende gemeenschappelijke regelingen krijgt aangereikt. Tegelijk: logischerwijs kan een stevig, voldragen, samenhangend en periodiek geactualiseerd kader (ook) de kwaliteit van die rapportages vergroten en/of de gewenste frequentie ervan verkleinen (nota bene: uit de Wet gemeenschappelijke regelingen volgt, in lijn met de Gemeentewet die gemeenten vrijlaat in de opzet en het aantal tussentijdse rapportages, terzake geen enkele verplichting).

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 14 van totaal 20

Incidenten en mogelijke arrangementen

Onderzoeksvragen

- Welke (mogelijke) incidenten hebben terzake in de voorbije jaren in Houten gespeeld, en wat kan daarvan worden geleerd?
- Welke ‘arrangementen’ qua toezicht en grip op verbonden partijen zijn, al dan niet als ‘best practices’ uit het land, mogelijk ook in Houten te gebruiken? In hoeverre wijkt de praktijk in Houten van die ‘arrangementen’ af?

Bevindingen

20. *Kan ik, als lid van de gemeenteraad van Houten, aan een inwoner uitleggen dat de middelen die via Houten naar de diverse met de gemeente verbonden partijen gaan, doeltreffend en doelmatig worden besteed, en kan ik dan ook overtuigend toelichten hoe de eisen en wensen die Houten per verbonden partij aan het takenpakket en de feitelijke uitvoering daarvan stelt zorgvuldig worden afgewogen, en worden betrokken in de bestuurlijke en vervolgens dagelijks-organisatorische besluitvorming binnen elke verbonden partij?*
21. Op de keper beschouwd vormden de bovenstaande vragen – en vooral de antwoorden ‘nee’ of ‘niet zoals we het zouden willen’ daarop – de aanleiding tot het instellen van de Commissie verbonden partijen (CVP) uit de raad van Houten. De Rekenkamercommissie ziet dat de CVP het eigen bestaansrecht volledig heeft bewezen en met een doorlopend even positieve als volhardende insteek (al) enorm veel heeft bereikt.

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 15 van totaal 20

22. De Rekenkamercommissie stelt vast dat het niet zozeer specifieke incidenten zijn geweest, waarop de CVP is ingericht en heeft geacteerd, maar vooral een algemeen gevoel van onbehagen, voortkomend uit een gebrek aan ‘grip’. Tegelijk wordt soms met tandenknarsen vastgesteld dat een zorgvuldig voorbereide zienswijze – met inbreng van eerst het college en vervolgens de Commissie – niet is opgevolgd, of dat daarop niet eens een reactie is gekomen.
23. In de verslagen van de CVP is een focus op ‘financiën en organisatie’ van een aantal verbonden partijen waarneembaar, waar de Commissie zelf aangeeft meer aandacht te willen hebben voor de inhoud – met tenminste een *balans* tussen middelen en prestaties.
24. Houten geeft veel aandacht aan de diverse met de gemeente verbonden partijen c.q. de verschillende gemeenschappelijke regelingen. Die aandacht wordt door die partijen (soms) gezien als ‘lastig’, maar dat vindt de Rekenkamercommissie vooral een compliment.
25. Bij veel andere gemeenten is, als sprake is van een (herkenbaar) ‘arrangement’ voor het sturen op verbonden partijen, een clustering herkenbaar naar gemeenschappelijke regelingen c.a. die meer of juist minder ‘strikt’ worden gevolgd. De Rekenkamercommissie heeft gezien dat aan een dergelijke indeling in het algemeen een analyse ten grondslag ligt van enerzijds de zwaarte van de maatschappelijke opgave (in verband waarmee geregeld de termen beleidsrijk en beleidsarm vallen), anderzijds het risico op financieel en/of organisatorisch ‘gedoe’.

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 16 van totaal 20

26. Met de aanpassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen, waarvan de formele doorvoering nog uitsluitend op een besluit van de Eerste Kamer wacht, wordt de mogelijkheid geïntroduceerd van het instellen van een regionale adviescommissie (per regeling samen te stellen uit raadsleden vanuit de deelnemende gemeenten). De Rekenkamercommissie ziet een dergelijke ‘raadskring’ – alleen al om praktische redenen – niet meteen werken.
27. Veel gemeenteraden (en dus individuele raadsleden) ervaren een grote druk op hun beschikbare tijd, specifiek door de vele aandacht die het toezien op verbonden partijen met zich meebrengt. Dat gegeven pleit hoe dan ook voor (a) het aanbrengen van focus en (b) het nog beter laten voorbereiden, waar aan de orde vanuit de verbonden partij of juist (mede) door de accounthouder uit de ambtelijke organisatie van de gemeente Houten, van (de) stukken die worden aangeboden aan de raad.
28. In de aangepaste Wet is, op basis van een amendement vanuit de Tweede Kamer, overigens ook de burgerparticipatie verankerd ².

² Uit de toelichting op het amendement, ingediend door Kamerlid Laura Bromet (GroenLinks, 25 mei 2021): ‘Regelmatig worden taken van provincies, gemeenten en waterschappen ondergebracht bij gemeenschappelijke regelingen. De taken die de gemeenschappelijke regelingen uitvoeren raken met enige regelmaat de directe belangen van inwoners van de betrokken overheden. Waar inwoners bij bijvoorbeeld hun gemeenteraad vaak laagdrempelig een petitie kunnen aanbieden of kunnen inspreken bij een commissie- en/of raadsvergadering, is een vorm van burgerparticipatie bij veel gemeenschappelijke regelingen niet geregeld. Indiener is van mening dat inwoners ook bij gemeenschappelijke regelingen in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun mening over beleid of de uitvoering daarvan op een eenduidige wijze kenbaar te kunnen maken. Door dit expliciet in de wet vast te leggen wordt geborgd dat ook in het zogenoemde verlengd lokaal bestuur de burgerparticipatie een vaste plek krijgt.’

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 17 van totaal 20

29. Een andere veel voorkomende figuur is die van de ‘raadsrapporteur(s)’, dus die van het ene of de enkele raadsleden die ten behoeve van de raad als geheel per verbonden partij het gros van het voorbereidende raadswerk verrichten. In Houten functioneert in dit verband de CVP (die voor zover de Rekenkamercommissie heeft waargenomen, geen interne taakverdeling naar specifieke verbonden partijen kent, en die in beginsel ook geen expliciete stratificatie naar meer of minder ‘strikt’ te volgen partijen heeft gemaakt).

**

30. Overal in het land, en feitelijk al gedurende meerdere decennia wordt geklaagd over een gebrek aan stuurbaarheid van met gemeenten verbonden partijen. De Rekenkamercommissie heeft (eerder, maar ook voor dit onderzoek) een internet-rondgang gemaakt die begon bij de VNG en die eindigde bij de aanbevelingen die zijn gevolgd uit uiteenlopend onderzoekswerk, gedaan op hetzelfde terrein, door de Rekenkamers van diverse andere gemeenten. Daaruit moet boven alles worden opgemaakt dat ‘the best way’ voor het aansturen van verbonden partijen onvindbaar blijft – al is het maar omdat de aantallen, aard en financiële contouren van de verbonden partijen per gemeente enorm kunnen verschillen – maar dat dat bepaald geen reden mag zijn om niets (naders) te doen.

Sterker nog: de Rekenkamercommissie noemde het vraagstuk van de verbonden partijen eerder in dit memorandum een ‘wicked problem’ – en een dergelijk hardnekkig issue kan alleen met verdergaande, waar aan de orde creatieve oplossingen worden aangepakt.

De Rekenkamercommissie is ervan overtuigd dat de ambitieuze gemeente Houten de in paragraaf IV opgenomen aanbevelingen opvolgt. De meeste aanbevelingen sluiten overigens causaal aan op de (voorlopige) conclusies die zijn getrokken tijdens de werkbijeenkomst van 23 maart 2021.

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 18 van totaal 20

IV Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie doet de gemeenteraad van Houten, op basis van het uitgevoerde onderzoek naar (de) relaties tussen de gemeente en de diverse verbonden partijen, de volgende aanbevelingen. Gezien de positie van de Rekenkamercommissie moeten de meeste aanbevelingen worden gelezen via de woorden ‘ ... doet de raad de aanbeveling het college te verzoeken om ...’.

Als volgt:

1	‘Sturen op regionale samenwerking’ en Commissie verbonden partijen (CVP)
<p>Blijf vooralsnog uitgaan van de (tien) verbeterpunten uit ‘Sturen op regionale samenwerking’.</p> <p>Evalueer die punten in het vroege najaar van 2024 (dus halverwege de volgende raadsperiode), in samenhang met de opvolging van de onderstaande aanbevelingen.</p> <p>Laat de Commissie verbonden partijen (CVP) bestaan, maar verminder de intensiteit van het werk van dat orgaan door het zoveel mogelijk vooraf (laten) communiceren en onderschrijven van meerjarige kaders per verbonden partij – waardoor naar verwachting (ook) veel minder zienswijzen zullen hoeven worden voorbereid c.q. geamendeerd.</p>	
2	Kaders – ter ‘echte’ verkenning, bespreking en bevestiging
<p>Laat de diverse verbonden partijen niet zozeer een jaarlijkse verplichte beperkt-inhoudelijke kaderbrief opstellen, maar laat concreet en ‘ruim’ invulling geven aan een periodiek, integraal kader-document zoals bedoeld in aantekening 16 in dit memorandum. Een update van dat stuk kan vervolgens als (verplichte) jaarlijkse kadernota in de aanloop naar een volgende begroting dienen.</p> <p>Een dergelijk kader-document zal voor de ene verbonden partij c.q. gemeenschappelijke regeling (veel) uitgebreider en/of relevanter zijn dan voor de andere. Die vaststelling geeft de raad, en specifiek de CVP een basis voor het indelen van de verschillende entiteiten naar ‘intensieve’ versus ‘extensieve’ aandacht.</p>	

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 19 van totaal 20

Vanzelfsprekend ‘moet de verbonden partij het opstellen van een dergelijk document willen’. In de visie van de Rekenkamercommissie, die bij ruimte uiteraard bereid is desgevraagd een specifiek uitgewerkt voorbeeld op te stellen en aan te reiken, kan geen enkele directeur-secretaris en ook geen (dagelijks) bestuur de brede meerwaarde ervan ontkennen – een dergelijk stuk is *het* medium om met trots, passie en waar aan de orde ook ‘open onzekerheid’ over de eigen organisatie te communiceren. Om die reden is ook geen Houtense lobby richting andere in een regeling deelnemende gemeenten nodig, integendeel: die zullen (de uitwerking van) dit idee om zowel inhoudelijke als procesmatige redenen omarmen.

3	Beleidsindicatoren
---	---------------------------

Laat elke verbonden partij, logischerwijs tegen de achtergrond van een op stellen kaderdocument, komen tot enkele concrete en ‘treffende’, want relevante, uitdagende en eenduidige beleids-indicatoren c.q. KPI’s. Het formuleren van die indicatoren is geregeld een grote, maar inhoudelijk geweldig aardige opdracht: *via welke ‘meetpunten’ kunnen we ons presteren (in beginsel per onderscheiden programma) samenvatten, normeren, meten, verantwoorden en evalueren?*

Tijdens de werkbijeenkomst van 23 maart 2021 staken diverse deelnemers – ambtelijk medewerkers, maar ook raadsleden – direct een digitale vinger op toen de Rekenkamercommissie de vraag stelde wie aan het definiëren van de bedoelde indicatoren zou willen bijdragen. Overigens is de Rekenkamercommissie van mening dat primair de directeuren-secretarissen en de besturen van de gemeenschappelijke regelingen (zelf) terzake de hand aan de ploeg moeten slaan, in een traject waarin de accounthouders vanuit Houten en hun collega’s van andere deelnemende gemeenten ten behoeve van de raad een positief-kritische vinger aan de pols houden – al is het maar door betrokkenen te behoeden voor het (willen) formuleren van meer dan slechts enkele indicatoren.

Vanzelfsprekend dienen de indicatoren – in termen van ambities en gevalideerde realisaties – per verbonden partij van de gemeente Houten te worden opgenomen in elke programmabegroting en jaarrekening. In de ideale situatie kunnen de CVP en de raad als geheel aan de hand hiervan zonder (veel) nadere analyse vaststellen ‘dat het goed gaat’ – zoals ook de leden van de dagelijkse en algemene besturen dat dan kunnen doen, mede waardoor de in dit memorandum benoemde spagaat-positie van veel wethouders minder scherp wordt (gevoeld).

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Blad 20 van totaal 20

4	Coördinerend ambtenaar - coördinerend portefeuillehouder
<p>Handhaaf de ambtelijke positie van waaruit overzicht wordt gehouden op de diverse met Houten verbonden partijen, maar laat die positie strikter dan tot nu toe invullen: waar dat speelt moeten accounthouders worden aangesproken op (bijvoorbeeld) het ontbreken van relevante informatie in de Paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting en/of de jaarrekening, op de afwezigheid van een analyse van de (voorgenomen) inhoudelijke prestaties van een partij versus de daarvoor (van alle deelnemende gemeenten, of van Houten als zodanig) verlangde middelen of op het achterwege blijven van een kritische beoordeling van een jaarrekening of een meerjarig financieel perspectief (voor dat laatste moet een accounthouder mogelijk een beroep op een meer deskundige collega doen – maar dat moet dan wel gebeuren).</p> <p>Geef de positie van de coördinerend portefeuillehouder in het college – dat is de burgemeester – mede in die zin vorm dat dat collegelid bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt voor de tijdigheid, volledigheid en validatie van de ‘stevigheid’ van de opvolging van de aanbevelingen in het voorliggende memorandum.</p>	

**

Uit de eerder aangehaalde brief van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden van 29 september 2020, gericht aan de Tweede Kamer:

Voor raadsleden is het tekort aan grip en invloed op gemeenschappelijke regelingen een van de grootste knelpunten in hun werkzaamheden. Veel gemeenschappelijke regelingen zijn voor raadsleden een black box, dan wel de invloed daarop is beperkt. (...) Het gaat om een structureel knelpunt: uit onderzoeken¹ van onze vereniging in 2013 en 2017 blijkt dat het overgrote deel van de raadsleden klaagt over een gebrek aan grip en controle op gemeenschappelijke regelingen. Van verbeteringen is de afgelopen jaren geen sprake.

Het kabinet heeft in het regeerakkoord in 2017 aangegeven dat deze kabinetsperiode wordt gebruikt om door het uitbreiden van het wettelijke instrumentarium raadsleden van voldoende handvatten te voorzien om het tekort aan controle en invloed op regionale samenwerkingsverbanden te verminderen. (...) Wij stellen vast dat het nieuwe wettelijke instrumentarium geen afdoende antwoord zal zijn voor het geschetste probleem. Het probleem zit namelijk dieper, zoals de Raad voor het openbaar bestuur het heeft aangegeven: wenselijk is een cultuurverandering. Wij vinden het daarom jammer dat er geen poging is gedaan om met voorstellen bestuurders en leiding van de regionale samenwerkingsverbanden te doordringen van het belang van een adequate betrokkenheid en verbinding van de gemeenteraden bij hun werkzaamheden.

De Rekenkamercommissie Houten denkt dat de gepresenteerde aanbevelingen volledig tegemoet komen aan de bezwaren van de Vereniging. Houten doet het zoals het hoort: geen nieuwe regels of voorschriften, maar gewoon aan de slag – vanuit per definitie gedeelde (publieke) belangen.

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Bijlagen

Bijlage 1

Bestuurlijke reactie



Aan de rekenkamercommissie
 De heer F. Hordijk

datum	Uw kenmerk	Uw brief van	Ons kenmerk	Bijlagen
21 september 2021		26 augustus 2021		-

Onderwerp
 Bestuurlijke reactie onderzoek verbonden partijen

Geachte heer Hordijk,

Met onze verbonden partijen hebben wij relevante uitvoeringstaken en de daarbij behorende beleidsmatige voorbereidende bevoegdheden, al dan niet wettelijk verplicht, op afstand van het lokale gemeentebestuur geplaatst. Daarbij is sprake van verlengd bestuur waarbij wij veel waarde hechten aan adequate sturing op de verbonden partijen. Mede aan de hand van uw aanbevelingen kunnen wij hierin verdere verbeteringen doorvoeren. Wij danken u dan ook voor het onderzoek dat u en uw collega Van Loon hebben verricht. Eén opmerking vooraf over de onderzoeksopzet. Bij stap 5 was het voornemen om de verantwoordelijk wethouder(s) te interviewen. Dit hebben wij voor dit onderzoek gemist. In het kader van hoor en wederhoor stellen wij het op prijs dat dit bij een volgend onderzoek wel wordt gedaan.

We hebben het memorandum met interesse en belangstelling gelezen. Uw bevindingen zijn herkenbaar. Het is goed te lezen dat u constateert dat er in de voorbije jaren stappen zijn gezet op verschillende onderdelen aangaande de relatie met onze verbonden partijen. Het verheugt ons dat u vindt dat de Commissie Verbonden Partijen (CVP) haar bestaansrecht heeft bewezen voor zowel de raad als het college van B&W en al veel heeft bereikt. Daarnaast stemt het ons tevreden dat u in uw bevindingen en aanbevelingen aansluit op de Nota Sturen op regionale samenwerking en de verbeterpunten daarin. We zijn dus op de goede weg, maar het kan altijd beter.

Wij nemen uw aanbevelingen ter harte en zullen deze als aandachtspunten zoveel als mogelijk opvolgen.

Wij gaan, zoals u in uw eerste aanbeveling (*'Sturen op regionale samenwerking' en Commissie verbonden partijen*) beschrijft, verder met de uitwerking van de verbeterpunten in onze Nota Sturen op regionale samenwerking. Bij uw bevindingen ten aanzien van de verbeterpunten (onder 12 in uw rapport) plaatsen wij twee kleine kanttekeningen.

341115

Het klopt dat het voor Werk en Inkomen Lekstroom ontwikkelde model voor informatievoorziening niet als zodanig bij andere samenwerkingsverbanden wordt gehanteerd. We zijn ons echter wel bewust van de verschillende manieren waarop onze raad wordt geïnformeerd. In het algemeen zijn wij niet ontevreden over de informatievoorziening vanuit de verbonden partijen en ons hebben de laatste jaren ook geen berichten bereikt dat de raad niet tevreden is over de informatievoorziening op zich. Wel speelt de tijdigheid een belangrijke rol daar waar de raad in positie moet zijn zelf op tijd met een reactie richting de betreffende verbonden partij te kunnen komen. In het verlengde hiervan betekent dit dat wij er alert op moeten blijven om de juiste informatie te krijgen om de raad adequaat te informeren.

Andere kanttekening is dat wij weliswaar streven naar optimalisering van interne en externe termijnen rond P&C-documenten, waar zeker nog verbetering in mogelijk is, maar wij hebben slechts in beperkte mate invloed op de aanlevering van dergelijke documenten door de verbonden partijen.

Uw tweede aanbeveling (*Kaders – ter ‘echte’ verkenning, bespreking en bevestiging*) spreekt ons zeer aan. Wij zijn benieuwd hoe de raad en de verbonden partijen zelf hier tegenover staan. Zoals u zelf ook constateert moeten de verbonden partijen het kaderdocument zoals u dat voor zich ziet willen opstellen. Daarbij speelt mee dat bij een aantal verbonden partijen de zeggenschap van de gemeente Houten klein is en er dus in gemeenschappelijkheid tot een geheel moet worden gekomen.

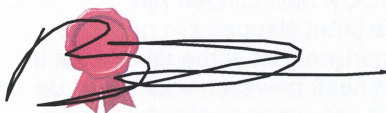
Uw derde aanbeveling (*Beleidsindicatoren*) lijkt goed aan te sluiten bij het vragenmodel dat ambtelijk op regionaal niveau is ontwikkeld. Aan de hand van dat model kunnen de risico's per verbonden partij op inzichtelijke wijze in beeld worden gebracht. Vervolgens kan per verbonden partij worden bepaald waar de aandacht naar uit moet gaan.

Wat betreft uw vierde aanbeveling (*Coördinerend ambtenaar - coördinerend portefeuillehouder*) vinden wij de positie van de coördinator verbonden partijen en de coördinerend portefeuillehouder in de persoon van de burgemeester voldoende stevig geïmplementeerd. Per verbonden partij is de portefeuillehouder inhoudelijk aangehaakt. Wel is het van belang dat de ambtelijke accounthouders zich terdege bewust zijn van hun rol. Wij zijn bezig een coachingstraject voor accounthouders op te zetten.

Tenslotte moeten we ons realiseren dat het door u aangehaalde 'wicked problem' niet van vandaag op morgen zal zijn opgelost. Wij kijken uit naar de reactie van de raad op uw memorandum.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Houten
de loco-secretaris, de burgemeester,



R.Oonk



G.P. Isabella

Rekenkamercommissie Houten
Onderzoek – verbonden partijen
11 oktober 2021
Bijlagen

Bijlage 2

Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie zegt het college hartelijk dank voor de opgestelde bestuurlijke reactie.

De Rekenkamercommissie ziet in de reactie een bevestiging van de (primair aan de raad) gedane aanbevelingen. De opvolging ervan – met de burgemeester, als coördinerend portefeuillehouder, mede in een procesbewakende rol – zal de relaties tussen de gemeente Houten en de met Houten verbonden partijen in die zin verdergaand verbeteren dat het meestal vriendelijk geuite, maar onmiskenbaar als storend ervaren gebrek aan ‘grip’ bij de raad structureel wordt verkleind.

Overigens is aanbeveling 2 van de Rekenkamercommissie mede bedoeld om de afhankelijkheid van Houten, waar het gaat om (de) momenten van aanlevering van voor de raad relevante informatie vanuit de diverse verbonden partijen, grotendeels weg te nemen. En: de Rekenkamercommissie beseft terdege dat Houten bij meerdere van de verbonden partijen een (relatief) kleine speler is, maar vindt dat tegelijk geen argument om niet in positieve zin, in casu met een aansprekend inhoudelijk idee, ‘voorop in de strijd te gaan’.

Ter vermijding van een mogelijk misverstand, refererend aan de door het college gemiste interviews met de verantwoordelijk wethouders:

- de Rekenkamercommissie zag die onderzoeksstap ‘ruim’ ingevuld door de werkbijeenkomst van 23 maart 2021, waaraan (ook) actief werd deelgenomen door meerdere collegeleden
- zowel het ambtelijk als het bestuurlijk wederhoor is verlopen zoals de Rekenkamercommissie dat bij ieder onderzoek inricht en afwikkelt.

De Rekenkamercommissie blijft het dossier ‘verbonden partijen’ vanzelfsprekend met bijzondere belangstelling volgen, en is als altijd graag bereid de in dit memorandum opgenomen bevindingen en aanbevelingen nader toe te lichten.

Frank Hordijk
11 oktober 2021