

Gemeenteraad Den Helder
Postbus 36
1780 AA DEN HELDER

verzendinggegevens

datum : 03-01-2017
kenmerk : AU18.00070

behandeld door

dhr. M. Versteeg
telefoon (0223) 67 8106

uw gegevens

brief van :
kenmerk :

onderwerp

Rekenkamerbrief over het conceptbeleidskader Verbonden Partijen

Geachte leden van de gemeenteraad,

Het college van burgemeester & wethouders heeft op 12 december 2017 het conceptbeleidskader Verbonden Partijen (verder: de nota) behandeld. Op 9 januari a.s. wordt deze nota besproken in de raadscommissie Bestuur en Middelen. De rekenkamercommissie stuurt u deze rekenkamerbrief ter informatie bij de behandeling van de nota. Conform haar *Missie en werkwijze* (december 2014) heeft de Rekenkamercommissie Den Helder de beschikking over het instrument *Rekenkamerbrief* om snel te kunnen inspelen op de actualiteit. Deze brief bevat daartoe de uitkomsten van een kort onderzoek of de voorgestelde nota de gemeenteraad in staat stelt om grip te krijgen op verbonden partijen. Het onderzoek is geen juridische toets naar de volledigheid en juistheid van de gebruikte wetgeving, maar een toets op de recente door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen van de RKC. In 2016 en 2017 verrichtte de RKC onderzoek naar '*Informatievoorziening over verbonden partijen aan de gemeenteraad*' en '*De Gemeenschappelijke Regeling Gesubsidieerde Arbeid Kop van Noord-Holland*'. Deze brief beschrijft of de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen uit deze onderzoeken in de nota zijn verwerkt. Bij het beoordelen van de nota is tevens de notitie '*Informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen*' met bijlagen betrokken. De rekenkamerbrief bestaat uit drie delen:

1. Opmerkingen over de bruikbaarheid van de nieuwe nota
2. Opmerkingen over aanbevelingen uit de rekenkameronderzoeken
3. Aanbevelingen voor de raad bij het conceptbeleidskader Verbonden Partijen

1. Opmerkingen over de bruikbaarheid van de nieuwe nota

De nota informeert uitvoerig over de grote verscheidenheid van vormen van bestuurlijke samenwerking, de positie van het college en de raad daarin en welke instrumenten elk orgaan daarbij heeft. De nota volgt hierbij nauwgezet de wet- en regelgeving. Hierbij reikt de nota meerdere handvatten aan om af te wegen welke vorm van bestuurlijke samenwerking past bij de situatie. Het risico van deze uitvoerigheid en nauwgezetheid is dat de lezer het overzicht kwijtraakt. Het 'stroomschema' op pagina 9 van de nota neemt dit niet geheel weg. De nota is geschreven zodat de raad grip op verbonden partijen houdt (p.2): "*de raad heeft zicht op de bijdrage van de verbonden partijen aan de realisatie van de gemeentelijke doelen en kan daarop bijsturen binnen de wettelijke mogelijkheden.*" De handvatten om bij te sturen zijn niet overzichtelijk

samengevat. De rekenkamercommissie mist een concreet stappenplan met argumentatie van stappen die minimaal gezet moeten worden om een onderbouwde (politieke) keuze te kunnen maken. Want meestal kiest de gemeente zelf voor een samenwerkingsverband en soms is dat wettelijk verplicht, zoals de Veiligheidsregio of de GGD. Zo'n keuze kan ook zijn: de samenwerking met de verbonden partij opzeggen of herijken. In paragraaf 2.8 ontbreekt daarvoor een stappenplan.

Paragraaf 3.2 vermeldt terecht dat wanneer een college, een collegeregeling aangaat, de raad vooraf toestemming moet geven. Maar de raad kan alleen zijn toestemming onthouden als de regeling in strijd is met het recht of het algemeen belang. Hiernaast mag de raad via moties wensen en bedenkingen meegeven aan het college, maar die mogen niet als voorwaarden aan de toestemming worden verbonden. In dezelfde paragraaf staat dat de raad bij een raadsregeling alle vrijheid heeft om te beslissen welke van zijn bevoegdheden hij geheel of gedeeltelijk overdraagt. Dit geldt echter niet voor het *budgetrecht* van de raad. Het bestuur van een gemeenschappelijke regeling heeft een eigen budgetrecht.

In paragraaf 3.2 Financiële bijdrage en weerstandsvermogen staat *"Een kleine algemene reserve is bij een GR toegestaan om voor- en nadelen in de bedrijfsvoering af te dekken. Per GR wordt een maximum afgesproken dat voor een periode van maximaal 4 jaar geldt. Als richtlijn geldt maximaal 2,5% van de lasten. De minimale algemene reserve is € 0,-. Bij zwaarwegende argumenten is afwijking van de richtlijn van 2,5% mogelijk."* Van het percentage van 2.5% is geen onderbouwing of een bronvermelding gegeven. Een goede onderbouwing is in de ogen van de rekenkamercommissie wenselijk en zou in de nota moeten zijn opgenomen.

In paragraaf 3.2 op pagina 14 staat bij de rol van de regionale raadscommissie: *"Het doel is in de advisering richting deze GR-en een lijn aan te brengen. De gemeente Den Helder verzorgt de advisering over de Veiligheidsregio."* De rekenkamercommissie mist hierbij de verwijzing naar de nota waarin deze adviserende rol nader is geduid en afgebakend.

In paragraaf 4.2 staat bij "Informatie door de gemeenschappelijke regeling" op pagina 17 dat bij de kadernota de raad een zienswijze mag indienen. Een kadernota gaat uitsluitend over de financiële en beleidsmatige uitgangspunten van het samenwerkingsverband als geheel. Niet over de belangen van de afzonderlijke gemeenten. De kadernota is informatief en de raad stelt haar daarom niet vast. De raad bespreekt de kadernota en geeft de vertegenwoordiger in het algemeen bestuur een richtlijn mee. De mogelijkheid om een zienswijze in te dienen bij de kadernota mag in de ogen van de rekenkamercommissie zeker niet ten koste gaan van de zienswijze bij de begroting. De zienswijze bij de begroting is immers het wettelijke instrument van de raad om grip te krijgen en houden op de samenwerking.

Op pagina 21 staat *"De bv's en nv's waar in de gemeente Den Helder deelneemt, zijn geen structuurvennootschappen."* De rekenkamercommissie mist in deze echter ten minste de Huisvuilcentrale Alkmaar als een structuurvennootschap (officiële naam: N.V. HVC).

Drie algemene kanttekeningen van de rekenkamercommissie:

1. De voorstellen van de griffiers verdienen alle ondersteuning van de raad, en waarborg daarbij ook de termijnen van de toezending van stukken van het samenwerkingsverband aan de raad.
2. Bij 100%-deelnemingen met grote risico's en financiële belangen kan de rekenkamercommissie zich voorstellen dat uw raad voor dezelfde werkwijze kiest als bij een gemeenschappelijke regeling. In de informatie van de meer risicovolle deelnemingen kan volgens de

rekenkamercommissie een keuze worden overwogen om de zwaarte van het pakket aan instrumenten te verhogen. Bijvoorbeeld een hogere frequentie van tussenrapportages en aanvullende kaders voor de raad over de realisatie van prestatie indicatoren en financiële risico's. Het doel van de nota is dat voor gemeentespecifieke omstandigheden aparte afspraken gemaakt kunnen worden. In Den Helder is specifiek dat er een aantal vennootschappen zijn die alleen de belangen van de gemeente dienen en ook een substantieel financieel belang behartigen.

3. Een uitgangspunt van de gemeente in de nota of een verwijzing naar een notitie over beloning van bestuurders van verbonden partijen ontbreekt. Er is bijvoorbeeld de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT). NV's en BV's zonder publiekrechtelijke bevoegdheden, die een op winst gerichte onderneming drijven, vallen niet onder de reikwijdte van de WNT.

2. Opmerkingen over de aanbevelingen uit de rekenkameronderzoeken

De rekenkamercommissie stuurde u recentelijk twee rapporten over verbonden partijen. De aanbevelingen hieruit hebben wij voor deze rekenkamerbrief naast de nota gelegd.

2.1 Aanbevelingen rapport Informatievoorziening Verbonden Partijen

'Actualiseer de financiële verordening en de nota verbonden partijen.'

Een concept voor een nota ligt voor, daarmee wordt deze aanbeveling opgevolgd.

'Voldoe aan de wettelijke eisen uit het BBV en de WGR in de paragraaf verbonden partijen.'

In de nota neemt het college zich voor dit conform uit te voeren. In het stuk staan hiervoor echter geen waarborgen en uit het onderzoek bleek dat niet de voorschriften, maar juist de uitvoering de achilleshiel vormde. Veel informatie was te laat aan de raad toegestuurd en bovendien niet volledig. Hoe het college dit in de toekomst voorkomt is uit de nota niet af te leiden.

'Leg duidelijk uit welk openbaar belang de verbonden partij dient.'

In een bijlage van de nota wordt een goede, maar wel erg beknopte aanzet gegeven van een beschrijving van het openbaar belang. Een heldere beschrijving van het openbaar belang per verbonden partij ondersteunt de besprekingen over de voortzetting daarvan. Verder is in de nota behoorlijk veel aandacht voor het aangaan van een nieuwe verbinding met een partij. Echter, wanneer een partij eenmaal met de gemeente is verbonden, kan de uitleg van de noodzaak om die verbinding in stand te houden vervagen. Hoe het college voor langjarige verbonden partijen uit blijft leggen welk openbaar belang voortzetting daarvan nodig maakt, is niet beschreven.

'Verstrek de raadsinformatie en leg verantwoording af over het gevoerde bestuur.'

In de nota wordt deze aanbeveling volledig benoemd, paragraaf 4.1 pagina 16: *"In lijn met de bevindingen van de RKC t.a.v. verbonden partijen (het RKC-rapport Informatievoorziening aan de raad over verbonden partijen uit 2016) beperken we de informatie niet tot het wettelijk minimum. Vanaf 2018 ligt het accent in deze paragraaf primair op de bestuurlijke verantwoording. In deze paragraaf of bijlagen daarbij wordt gerapporteerd. Het RKC-rapport concludeert dat de informatie in deze paragraaf beter kan: beter moet worden uitgelegd welk gemeentelijk beleid de verbonden partij uitvoert en welke doelen worden gerealiseerd."* De rekenkamercommissie stelt dat deze aanbeveling daarmee wordt opgevolgd.

2.2 Aanbevelingen rapport GRGA

'Draag het college op de voorschriften stipt uit te voeren en de raad volledig en tijdig te informeren.'

Hiervoor (2.1) is dit aspect behandeld bij de tweede aanbeveling uit het onderzoek Informatievoorziening over verbonden partijen aan de gemeenteraad.

'Draag het college op de rol van portefeuillehouder sociaal domein en aandeelhouder te scheiden.'

De nota noemt deze aanbeveling op pagina 12. De nota noemt de scheiding van de rollen over meerdere wethouders alleen als *mogelijkheid* en neemt het niet over als *richtlijn*. Hierdoor is deze door de gemeenteraad overgenomen aanbeveling niet volledig opgevolgd. De wethouder heeft in de raadscommissie toegezegd de aanbeveling te zullen uitvoeren als de gemeenteraad hiertoe zou besluiten.

'Wees als raad even actief betrokken bij een verbonden partij als bij het overige beleid.'

Met name de extra informatie die uit het griffiersoverleg naar voren komt, zal de raad hiertoe in staat stellen. Maar dan vooral voor de gemeenschappelijke regelingen. Voor vennootschappen zou een soortgelijke aanpak voor zover mogelijk geen verkeerd idee zijn.

3. Aanbevelingen voor de raad bij de nota

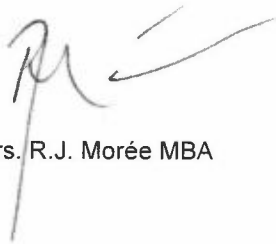
1. Voeg een samenvatting aan de nota toe, met de boodschap dat de raad kan kiezen tussen meerdere opties voor het realiseren van de lokale doelen en ambities. Dat de afwegingen van de raad bepalen welke vorm de raad bewust kiest. Deze samenvatting is een handvat voor (nieuwe) raadsleden waarin het volgende aan de orde komt:
 - o Welke afwegingen de gemeente maakt om taken bij een verbonden partij onder te brengen;
 - o Welke juridische vorm dan mogelijk is;
 - o Welke instrumenten bij een verbonden partij worden ingezet, zodat kan worden gestuurd, beheerst, toezicht gehouden en verantwoord.

In een tabel kan per vraag een verwijzing naar de paragraaf in de nota staan, waarbij de tabel gekoppeld wordt aan het stroomschema uit paragraaf 2.9.

2. Neem in de nota een richtlijn op die de scheiding van de rollen van de portefeuillehouders in het bestuur en in de algemene vergadering van aandeelhouders vastlegt. Nu staat het als optie genoemd.
3. Neem in de nota een paragraaf op over de beloning van bestuurders in de verbonden partijen die is gebaseerd op de Wet Normering topinkomens.
4. Onderbouw in de nota waarom een GR 2,5% van de omzet als reserve mag aanhouden.
5. Onderbouw de taakverdeling in de regionale raadscommissie over de verschillende gemeenschappelijke regelingen.
6. Verwerk de beleidskaders in de paragraaf verbonden partijen van de programmabegroting. Zorg daarbij voor actuele informatie en actualiseer deze jaarlijks.
7. Stel waarborgen om de uitvoering van de richtlijnen zeker te stellen om een herhaling van de afgelopen jaren te voorkomen.
8. Denk na over de 100%-deelnemingen; maak de rapportage aan de raad daar frequenter, geef de raad meer informatie en benoem daarbij de sturingsmogelijkheden.

De Rekenkamercommissie Den Helder hoopt met deze rekenkamerbrief inzicht te verschaffen in de wijze waarop het college door middel van het conceptbeleidskader Verbonden Partijen invulling geeft aan het beleid rond verbonden partijen. Onze aanbevelingen zijn gericht op verdere aanscherping en het versterken van de grip van de gemeenteraad op verbonden partijen. U kunt deze brief betrekken bij de behandeling van het voorstel van het college over het conceptbeleidskader Verbonden Partijen.

Hoogachtend,
de voorzitter van de Rekenkamercommissie Den Helder

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'R.J. Morée', with a long horizontal stroke extending to the right.

drs. R.J. Morée MBA