



Rekenkamerbrief over “Verbonden partijen” (2012-23540)

Inleiding

Het onderwerp Verbonden partijen staat al enige jaren op de lijst van mogelijke onderwerpen voor de Rekenkamercommissie Voorst/Brummen.

In 2007 hebben de Rekenkamercommissies van Zutphen, Deventer en Apeldoorn een gezamenlijk onderzoek gedaan naar de verbonden partijen. Het rapport is getiteld: “Beter Verbinden”. Brummen en Voorst hebben met veel van de onderzochte organisaties (gemeenteschappelijke regelingen, NV's e.d.) ook een relatie. De Rekenkamercommissie meent dat de aanbevelingen uit dat rapport ook voor Brummen en Voorst van waarde kunnen zijn. Van een breed eigen onderzoek verwacht de Rekenkamercommissie geen fundamenteel andere uitkomsten dan die uit het rapport “Beter Verbinden”. De Rekenkamercommissie denkt dat de aanbevelingen nog voldoende actueel zijn. Het onderwerp is gezien de slechte financiële vooruitzichten en de toenemende risico's ook van groot belang.

Verbonden partijen

Verbonden partijen zijn rechtspersonen waarmee de gemeente Voorst zowel een financiële als bestuurlijke relatie heeft. Dat kan gebaseerd zijn op een verplichting op basis van een gemeenschappelijke regeling volgens de Gemeentewet om bij te dragen in de kosten van een publiekrechtelijke rechtspersoon of om een deelname door kapitaalverstrekking, lening en dergelijke aan een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Het gaat bij verbonden partijen niet om uitbesteding van werkzaamheden zoals aan de gemeente Apeldoorn voor wet werk en bijstand en Wet maatschappelijke ondersteuning. Dergelijke uitbestedingen zijn inkopen van diensten en worden per contract geregeld.

In de Jaarstukken is een verplichte paragraaf over de verbonden partijen opgenomen met daarin de beleidskaders voor het aangaan van relaties met dergelijke partijen, een overzicht van de verbonden partijen en een financieel overzicht.

De aanbevelingen uit “Beter Verbinden”

Er wordt in “Beter Verbinden” een groot aantal aanbevelingen gedaan. De Rekenkamercommissie vindt er een aantal wat belang betreft uitspringen. Dat zijn:

A.3	<i>Wijs raadsleden bij voorkeur <u>niet</u> aan als lid van het AB van een GR, dit om vermenging van de bestuurlijke en de toezichhoudende rol te voorkomen.</i>
-----	--

Of deze situatie in Brummen of Voorst geldt is snel vast te stellen.

A.5	<i>Leg, op grond van een visie, vast welke criteria het gemeentebestuur dient te hanteren bij voorstellen om taken in samenwerking met anderen i.p.v. zelfstandig uit te voeren.</i>
-----	--

De beleidskaders staan vermeld in de Jaarstukken. Gezien de ontwikkelingen is een actualisering denkbaar.

*C.1 Werk in navolging van de gemeentelijke begroting aan de verbetering van de begroting en rekening van de GR's op het punt van de programma-uitwerking. Raam heldere meetbare doelen en verantwoord resultaten hierop systematisch. Bijzondere opgave hierbij is dat in de ideale situatie niet alleen de gemeenten samen maar ook elke gemeente afzonderlijk iets van haar belangen in de doelen en prestaties kan herkennen.
Verbeter eveneens de paragraaf weerstandsvermogen in de regionale begrotingen en jaarverslagen zo, dat de besturen en gemeenteraden een helder inzicht krijgen in de financiële risico's en reserves.*

De aanbeveling is gericht op de Gemeenschappelijke Regelingen zelf maar het zijn de deelnemers zoals Voorst en Brummen die als risicodragers eisen kunnen stellen.

Voorstel

Wij adviseren u als raad te bespreken hoe de aanbevelingen voor de eigen gemeente worden behandeld. De selectie die de Rekenkamercommissie suggereert kan als uitgangspunt dienen maar de raad kan uiteraard ook andere accenten leggen.

Wij hopen dat u uw voordeel met deze Rekenkamerbrief kunt doen.

Met vriendelijke groet,
Rekenkamercommissie Voorst

Eric Giesbers
voorzitter

Bijlagen: Conclusies en aanbevelingen "Beter Verbinden"
 Volledige onderzoeksrapport "Beter Verbinden"
 Overzicht verbonden partijen uit Jaarstukken 2011

Uit “Beter Verbinden” april 2007 (Rekenkamercommissies Zutphen, Deventer en Apeldoorn)

1. Conclusies en aanbevelingen

Gemeenteraden voelen zich onzeker in hun verantwoordelijkheid ten aanzien van verbonden partijen. Zijn zij voldoende geïnformeerd? Kunnen zij, als dat nodig is, sturen op taken die “ver van de gemeente” worden uitgevoerd? Loopt de gemeente grote risico's? Worden de taken in regionaal verband doelmatig en doeltreffend uitgevoerd? Het is een greep uit de signalen die tijdens het onderzoek van de rekenkamercommissies naar boven is gekomen.

De rekenkamercommissies van Apeldoorn Deventer en Zutphen hebben in kaart gebracht welke verbonden partijen er functioneren, hoe de informatievoorziening aan de raden verloopt en wat de raden met die informatie doen. En passant hebben de commissies in het onderzoek een scherper beeld gekregen hoe de verbonden partijen zijn georganiseerd en in de praktijk werken.

Verbonden partijen kunnen in vier categorieën onderscheiden worden:

- Samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR);
- Vennootschappen (NV's, BV's en CV's);
- Stichtingen en verenigingen en
- Publiek private samenwerking (PPS)

Het onderzoek heeft zich vooral gericht op de gemeenschappelijke regelingen (GR) en de vennootschappen. In beide categorieën is in het onderzoek een grote variëteit aangetroffen zowel naar takenpakket als vormgeving van de samenwerking.

1.1 Conclusies

Als belangrijkste conclusies komen uit het onderzoek naar voren:

1. Volgens de wetgever is de WGR de basis om bestuurlijke intergemeentelijke samenwerking vorm te geven. Onder de WGR participeren de drie gemeenten in een breed spectrum van samenwerkingsvormen, van licht coördinerend (zonder overdracht van gemeentelijke bevoegdheden) tot zwaar (met overdracht van gemeentelijke bevoegdheden en uitvoering van wettelijke taken).
2. Voor bedrijfsmatige activiteiten bestaat er een voorkeur deze via een privaatrechtelijke samenwerking te besturen. Met een private rechtsvorm kunnen financiële risico's van het opereren in de markt voor de gemeente worden beperkt.
Op deze basis delen de drie gemeenten één samenwerking (NV Luchthaven Teuge). De afvalinzameling is door Deventer en Apeldoorn, resp. Zutphen en een deel van Deventer gezamenlijk op privaatrechtelijke basis georganiseerd (BV Circulus en NV Berkel Milieu). Daarnaast participeren de drie gemeenten individueel in BV's en NV's voor marktgerichte activiteiten.
De sociale werkvoorziening die op zich geschikt is voor een privaatrechtelijke samenwerking, wordt vanwege wettelijke belemmeringen nog volledig (Felua, Delta) of indirect (Sallcon) op basis van de WGR bestuurd.
De feitelijke situatie is dat GR Sallcon de activiteiten van de sociale werkvoorziening heeft ondergebracht in een Naamloze Vennootschap structuur.
3. De GR is een vorm van monistisch bestuur. Het DB wordt gekozen uit het midden van het algemeen bestuur. Bij de onderzochte GR's hebben de commissies geen helder onderscheid in verantwoordelijkheid voor kaderstelling, uitvoering en toezicht tussen dagelijks en algemeen bestuur kunnen vaststellen.

4. Bij de onderzochte vennootschappen daarentegen is een duidelijke scheiding in rolname en sturingslijnen waarneembaar. Commissarissen en aandeelhouders bewaken primair de continuïteit van het bedrijf. Dienstverlening aan gemeenten wordt apart langs de lijn van contracten geregeld (voorbeeld: Circulus en Berkel Milieu).
5. De raden worden langs verschillende lijnen ten aanzien van de GR's geïnformeerd. Een eerste lijn is de verplichte paragraaf in de gemeentelijke begroting en rekening (en voor zover nodig ook in de relevante programma's).
Van de paragrafen Verbonden partijen uit de gemeentelijke begrotingen 2005 voldoen Apeldoorn en Deventer grotendeels en Zutphen niet aan de bedoeling van de wetgever. Een tweede informatielijn is de toezending van ontwerpbegrotingen en vastgestelde rekeningen van GR aan de deelnemende raden.
De bestudeerde regionale begrotingen en rekeningen (2005) kunnen op het punt van meetbaarheid van doelen en resultaten nog sterk worden verbeterd.
De gemeenteraden geven aan de tijd voor beoordeling van de regionale ontwerpbegrotingen te krap te vinden. Ook ontbreekt het vaak aan een goede samenvatting of advies van het college bij het behandelen van regiobegrotingen in de raad(scommissies).
Een derde lijn is de ad hoc informatievoorziening rechtstreeks door de GR of door de verantwoordelijke portefeuillehouder binnen de eigen gemeente. GR's nemen zelf in toenemende mate initiatieven om gemeenteraden ad hoc te informeren. Deze informatielijn voorziet duidelijk in een behoefte.
Samenvattend stellen de commissies vast dat de gemeenteraden in het algemeen nog ontoereikend, resp. onvoldoende doelgericht over de GR's worden geïnformeerd. Het is zowel een verantwoordelijkheid van de regionale besturen als van de portefeuillehouders, die de gemeente in het regionaal bestuur vertegenwoordigen, om daar verbetering in te brengen.
6. Bij vennootschappen hebben de gemeenteraden beleidsmatig geen directe bemoeienis. De wijze waarop raden over het functioneren van de vennootschappen worden geïnformeerd verschilt van onderneming tot onderneming. Het oordeel over de paragraaf Verbonden partijen onder punt 5 is hier ook van toepassing.
7. Omgekeerd constateren de commissies dat de gemeenteraden geen grote interesse tonen voor de verbonden partijen. Een houding van geen bericht goed bericht overheerst. In geval van incidenten tonen gemeenteraden zich wel alert en kan een verbonden partij hoog op de politieke agenda komen.
In de regio hebben zich de afgelopen jaren enige geografische schaalvergrotingen voltrokken. In het onderzoek is gesignaleerd dat hoe groter de schaal van de samenwerking, hoe minder voeling de gemeenteraden hebben bij de verbonden partij. De schaalvergroting in de veiligheidsregio is daarvan een goed voorbeeld.

1.2 Aanbevelingen

A. Rollen en verantwoordelijkheden

Bij raadsleden bestaat niet altijd een helder begrip hoe de verantwoordelijkheden liggen. De Gemeenschappelijke regelingen zijn verlengd lokaal bestuur. Dit bestuur is en blijft monistisch georganiseerd, zo heeft de minister van BZK in oktober 2005 aan de Tweede Kamer bevestigd.

Meestal wordt het AB van een gemeenschappelijke regeling samengesteld uit vertegenwoordigers van de colleges van de deelnemende gemeenten. Raadsleden mogen lid zijn van het AB van een GR. Uit de interviews is gebleken dat die dubbele pet in het geval van het AB Felua als lastig zo niet als onmogelijk wordt ervaren, doch bij Sallcon is hiervan niets gebleken.

Bij de NV's en BV's ligt de rolverdeling in de praktijk duidelijk. Collegeleden hebben in de onderzochte gevallen nergens een rol als commissaris (dit in lijn met de code Tabaksblatt). Als aandeelhouder (eigenaar) manifesteren collegeleden zich zuiver als hoeders van de continuïteit van het bedrijf (en verantwoorden zij zich naar de raden over de financiële belangen van de gemeente in het bedrijf).

Naast de lijn van het aandeelhouderschap zijn er met dezelfde bedrijven inkooprelaties (opdrachtgever). In de afvalverwerking (Circulus en Berkel Milieu) zijn deze zuiver contractueel vastgelegd. Bij de sociale werkvoorzieningen (Felua, Sallcon en Delta) is een zuivere inkooprelatie nog niet mogelijk omdat de huidige wetgeving nog uitgaat van rechtstreekse financiering door het rijk. In het kader van de nieuwe wet sociale werkvoorziening zal dat veranderen.

Binnen gemeenten zou meer weloverwogen moeten worden besloten welke taken niet in eigen beheer, maar samen met anderen dienen te worden uitgevoerd. Vaak wordt gereageerd op initiatieven "van buiten" zonder daar op te kunnen reageren tegen de achtergrond van eigen criteria. Daarnaast lopen soms taken in en/of samenwerkingsverbanden door, waarvan het nut inmiddels is achterhaald.

Aanbevelingen:

- A.1 Neem kennis en informatie over de verhouding tussen gemeenteraad, college en verbonden partijen standaard in het opleidingspakket van raadsleden op.*
- A.2 Vertegenwoordigers van de gemeente moeten over voldoende kennis en kunde beschikken om hun taak in het bestuur van de verbonden partij uit te oefenen. Bij benoeming van vertegenwoordigers van de gemeente moet deskundigheid van de kandidaat, passend bij de aard van de verbonden partij, bepalend zijn.*
- A.3 Wijs raadsleden bij voorkeur niet aan als lid van het AB van een GR, dit om vermenging van de bestuurlijke en de toezichthoudende rol te voorkomen.*
- A.4 Maak voor raadsleden beter inzichtelijk welke portefeuillehouder voor welk aspect (bedrijf – beleid) van de verbonden partij aanspreekbaar is.*
- A.5 Leg, op grond van een visie, vast welke criteria het gemeentebestuur dient te hanteren bij voorstellen om taken in samenwerking met anderen i.p.v. zelfstandig uit te voeren.*

B. Monisme en controle

Binnen de GR wordt het DB samengesteld uit leden van het AB. De rekenkamercommissies hebben in het onderzoek de bevestiging gekregen dat de eindverantwoordelijkheid (het nemen van besluiten over beleid en budgetten) in alle gevallen bij het AB ligt. DB is daarin voorbereider en stuurt de organisatie aan.

In de monistische organisatie is de controlerende rol van het AB een zwak punt. In het onderzoek zijn de commissies echter geen bijzondere maatregelen tegengekomen om de controlerende rol van het AB inhoud te geven.

Aanbevelingen:

- B.1 Zoek naar mogelijkheden om meer functiescheiding aan te brengen in de rolneming tussen het DB en het AB van de GR's, met name om de controlerende rol van het AB ten aanzien van het DB beter te borgen;*
- B.2 De gemeenteraden zouden een actieve(re) rol in de ondersteuning van de portefeuillehouder in zijn/haar toezicht op de verbonden partij op zich moeten nemen. De uitwerking van deze aanbeveling kan onderdeel zijn van een onder C bedoeld afsprakenkader.*
- B.3 Laat het AB van de GR's bepalen welke specifieke zaken in de accountantscontrole van de GR-jaarrekening aandacht krijgen en leg de rapporten van bevindingen met de jaarstukken voor aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten.*

C. Raden op afstand – informatievoorziening en betrokkenheid

Gemeenteraden staan soms op grote afstand van het functioneren van de verbonden partij. De rekenkamercommissies zien dat niet als een probleem, mits de raden kunnen vertrouwen op de kwaliteit van zowel het bestuur als van de informatie die zij over de verbonden partijen tot zich krijgen.

Wat de informatievoorziening aan de raden betreft geldt het adagium: niet meer maar beter. Er is behoefte aan goede afspraken over situaties waarin de raden actief betrokken wensen te worden bij het beleid, de financiën en met name de risico's van de verbonden partij.

Een dergelijk afsprakenkader specifiek voor de verbonden partijen is niet voorhanden.

Wel kent elke gemeente zijn eigen regels omtrent de actieve informatieplicht van college naar raad.

Aanbevelingen ten aanzien van de GR's:

C.1 Werk in navolging van de gemeentelijke begroting aan de verbetering van de begroting en rekening van de GR's op het punt van de programma-uitwerking. Raam heldere meetbare doelen en verantwoord resultaten hierop systematisch. Bijzondere opgave hierbij is dat in de ideale situatie niet alleen de gemeenten samen maar ook elke gemeente afzonderlijk iets van haar belangen in de doelen en prestaties kan herkennen.

Verbeter eveneens de paragraaf weerstandsvermogen in de regionale begrotingen en jaarverslagen zo, dat de besturen en gemeenteraden een helder inzicht krijgen in de financiële risico's en reserves.

C.2 Geef gemeenteraden minimaal een maand tijd een zienswijze ten aanzien van de begroting (en zo nodig de rekening) te geven. Raden moeten daarbij actiever ondersteund worden door advisering vanuit het college en de eigen ambtelijke organisatie.

Aanbevelingen ten aanzien van alle verbonden partijen:

C.3 Voorzie in de behoefte van gemeenteraden om snel en volledig door de betrokken portefeuillehouder (AB-lid, DB-lid, aandeelhouder) geïnformeerd te worden over bijzondere ontwikkelingen binnen het GR-bestuur, resp. de vennootschap. Leg de verwachtingen omtrent deze specifieke informatieplicht in een afsprakenkader vast.

Zo moeten gemeenteraden in het algemeen door de eigen vertegenwoordigers in het bestuur, resp. de aandeelhoudersvergadering eerder betrokken worden bij op komst zijnde belangrijke wijzigingen in het beleid en de financiering van verbonden partijen. Gemeenteraden moeten tijdig kunnen anticiperen en niet in de besluitvorming voor het blok worden gezet.

Gemeenteraden moeten direct geïnformeerd worden over financiële risico's of financiële verplichtingen die zich buiten de reguliere informatievoorziening (begroting en jaarrekening) voordoen.

Samenvattend pleiten de rekenkamercommissies voor heldere afspraken. In het algemeen en per verbonden partij wordt vastgelegd waarover, wanneer en op welke wijze de gemeenteraad actief wordt geïnformeerd en wordt geconsulteerd. Periodiek, b.v. eens per 4 jaar, wordt nagegaan of deze afspraken aanpassing behoeven.

Paragraaf Verbonden partijen

Algemeen

Verbonden partijen zijn rechtspersonen waarmee de gemeente zowel een financiële als bestuurlijke relatie heeft. De financiële relatie komt voort uit de verplichting op grond van een gemeenschappelijke regeling in samenhang met artikel 193 van de Gemeentewet bij te dragen in de kosten van een publiekrechtelijke rechtspersoon of het verstrekken van kapitaal in de vorm van risicodragend kapitaal, een lening of garantstelling, subsidie of een combinatie van deze mogelijkheden bij een privaatrechtelijke rechtspersoon. Bij de bestuurlijke relatie staat de zeggenschap bij de rechtspersoon centraal, bijvoorbeeld via de mogelijkheid bestuursleden of commissarissen te benoemen of via het uitoefenen van stemrecht als aandeelhouder.

Huidige beleidskaders

Aanwezigheid publiek belang

Voor het aangaan van een financiële en bestuurlijke relatie dient sprake te zijn van een publiek belang. Het behartigen van een publiek belang staat centraal bij de rechtspersoon aan wie de gemeente zich verbonden heeft. Het publiek belang zal gedefinieerd zijn in het gemeentelijke besluit tot deelneming. De invulling van het publieke belang leidt tot bepaalde taken en werkprocessen. Als er geen sprake (meer) is van een publiek belang dan is participatie niet (meer) aan de orde.

Volledige betrokkenheid bij behartiging publiek belang

Bezien moet worden of volledige dan wel gedeeltelijke gemeentelijke betrokkenheid bij de behartiging van het publieke belang/ taak noodzakelijk zijn.

De vraag is op welke elementen van de bij punt 1 aan de orde zijnde werkprocessen de gemeente invloed moet hebben. Gaat het alleen om de output c.q. de resultaten, of ook om een beheersing van het proces zelf? Als volledige betrokkenheid noodzakelijk is, maar gelet op schaalaspecten de gemeente niet alleen het publieke belang kan behartigen dan is een publiekrechtelijke rechtspersoon geïndiceerd.

Gedeeltelijke betrokkenheid bij behartiging publiek belang

Als wel sprake is van een publiek belang maar volledige gemeentelijke betrokkenheid niet noodzakelijk is, komt participatie in een privaatrechtelijke rechtspersoon in beeld. Kan de gemeente het publieke belang via bestuurlijke zeggenschap in combinatie met een financiële deelname voldoende behartigen?

Vooraf bij deze vraag is het van belang na te gaan of de gemeente als opdrachtgever-, subsidie- of regelgever zonder bestuurlijke deelname niet voldoende mogelijkheid heeft om haar verantwoordelijkheden voor het desbetreffende publieke belang waar te maken. Indien dat het geval is, zou de deelneming haar zin hebben verloren of is een nieuwe participatie niet aan de orde.

Risicoanalyse bij betrokkenheid behartiging publiek belang

Indien gemeentelijke participatie langs de lijnen van de punten 1, 2 en 3 geïndiceerd is, is het helder in kaart brengen van de risico's, zoals een verplichte afdekking van tekorten, de aanwezigheid van verstrekte geldleningen en garanties en omvang van het gemeentelijke aandelenkapitaal evenals monitoren van die risico's noodzakelijk. Monitoringsinstrumenten zijn het beoordelen c.q. goedkeuren van begroting en jaarrekening dan wel specifiek omschreven besluiten evenals beoordeling van het nakomen van de gewenste prestaties met inbegrip van het gewenste voorzieningenniveau. Vastlegging hiervan en verslaglegging hierover is noodzakelijk.

Overzicht verbonden partijen

Verbonden partij	Openbaar belang	Financieel belang	Zeggenschap
Regio Stedendriehoek	Het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van het stedendriehoek-gebied met betrekking tot regionale belangen op het gebied van ruimtelijke ordening en landschapsontwikkeling, volkshuisvesting, sociaaleconomische ontwikkeling en arbeidsvoorziening, verkeer en vervoer, onderwijs en welzijn, volksgezondheid alsmede recreatie.	Deelnemers gemeenschappelijke regeling zijn gezamenlijk aansprakelijk voor tekorten.	Bestuurslidmaatschap AB (2+1plv) en bestuurslidmaatschap DB (1)
GGD Gelre-IJssel	Het op adequate schaal kunnen behartigen van de openbare gezondheidszorg	Deelnemers gemeenschappelijke regeling zijn gezamenlijk aansprakelijk voor tekorten.	Bestuurslidmaatschap AB (1)
Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland	Wet Veiligheidsregio, Wet geneeskundige hulpverlening en Wet rampen en zware ongevallen verfangen het bestaan van een dergelijke gemeenschappelijke regeling voor het bereiken van een adequaat veiligheidsniveau voor de bevolking.	Deelnemers gemeenschappelijke regeling zijn gezamenlijk aansprakelijk voor tekorten.	Bestuurslidmaatschap AB (1) Lid bestuur cluster EVA: Epe, Voorst, Apeldoorn (1)
Recreatiegemeenschap Veluwe/ RGV Holding BV	Het gemeenschappelijke belang voor wat betreft de ontwikkeling van recreatieve en toeristische mogelijkheden op de Veluwe en in de randgebieden, zulks met bescherming van het landschappelijke karakter. Opheffing gem. regeling: per 01-01-2010 Aandeelhouder RGV Holding BV	Deelname in het aandelenkapitaal	Aandeelhouderschap
Werkvoorzieningschap Delta	Het op adequate schaal kunnen uitvoeren van de Wet Sociale Werkvoorziening met het tot stand brengen en beheren van het ten behoeve van die uitvoering vereiste werkverband.	Deelnemers gemeenschappelijke regeling zijn gezamenlijk aansprakelijk voor tekorten.	Bestuurslidmaatschap AB (1+1plv)
NV Luchthaven Teuge	De aanwezigheid van een infrastructurele voorziening op regionaal niveau in de vorm van een luchtvaart-terrein voor zakelijk gebruik.	Aandelenkapitaal: 294.800 (737 aandelen ad 400 nominaal). Geen aansprakelijkheid voor schulden. Medio 2011 is door de grootste aandeelhouder gemeente Apeldoorn een geldlening ad 1.425.000 aan de Luchthaven Teuge verstrekt. De gemeenten Deventer, Voorst en Zutphen stellen zich garant voor hun deel van de lening. Het aandeel en risico voor de gemeente Voorst is afgerond 123.000.	Aandeelhouderschap

Verbonden partij	Openbaar belang	Financieel belang	Zeggenschap
Waterbedrijf Vitens N.V.	Het produceren en leveren van drinkwater aan gebonden klanten is geen taak voor de vrije markt waar natuurlijke en maatschappelijke belangen aanzienlijk minder zwaar wegen dan financiële. (raad 28/1/2002). De zeggenschap in drinkwaterbedrijven dient wettelijk gezien (wijziging Waterleidingwet) bij een publiekrechtelijke rechtspersoon te liggen.	Aandelenkapitaal 213.640 (21.364 gewone aandelen) Geen aansprakelijkheid voor schulden. Derving jaarlijkse winstuitkering bij faillissement	Aandeelhouderschap
N.V. Bank Nederlandse Gemeenten	Het aanwezig zijn van een bankiersbedrijf specifiek ten behoeve van overheden met het oog op het bijdragen aan zo laag mogelijke kosten van maatschappelijke voorzieningen voor de burger.	Boekwaarde aandelenkapitaal 256.347. Geen aansprakelijkheid voor schulden. Derving jaarlijkse winstuitkering bij faillissement.	Aandeelhouderschap
Stichting Archipel	Het geven van openbaar onderwijs met inachtneming van artikel 48 Wet op het Primair onderwijs dan wel artikel 51 Wet op de expertisecentra	Geen aansprakelijkheid voor schulden. Verplichting voortzetting geven openbaar onderwijs na ontbinding stichting.	Ontbindingsrecht stichting voor gemeenteraden. Goedkeuringsrecht statutenwijziging voor gemeenteraden. Benoemingen en ontslag: leden Raad van Toezicht door gemeenteraden. Besluit opheffing iedere openbare school door de gemeenteraad.
Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVN)	Het leveren van een gewaarborgde bijdrage aan de betaalbaarheid van de stedelijke- of dorpsvernieuwing. (w.o. startersleningen en stimulerings-leningen voor monumenten) door deelneming in het fonds	Financiële partner in volkshuisvesting van SVN die het gemeentelijke revolverende fonds beheert. Storting via verkoop bouwfondsaandelen in het Stimuleringsfonds.	Deelnemer/partner, onder eigen gemeentelijke voorwaarden. Benoeming bestuursleden SVN.
Stichting Koepel sport, welzijn en cultuur	Statutaire doelstelling: a. komen tot een integraal aanbod van sport, welzijn en cultuur, vooral door bundeling van het gemeentelijk beleid, behoeften van burgers en initiatieven van aanbieders; b. de optimalisatie van de voorwaarden waarbinnen het aanbod van sport, welzijn en cultuur de kans krijgt om te groeien en te verbeteren. Daartoe heeft de stichting een aantal statutair beschreven middelen.	Vergoeding voor verrichte diensten.	Het college van B&W benoemt een bestuurslid; deze heeft voor bepaalde zaken een vetorecht. Goedkeuring statutenwijziging, fusie, splitsing en ontbinding stichting voor het college.

In het licht van de te realiseren programma's, de geformuleerde beleidskaders en wettelijke voorschriften is deelname in deze verbonden partijen noodzakelijk en passend.

OVERZICHT VERBONDEN PARTIJEN

Bedragen x 1.000 euro.

Verbonden partij	Eigen vermogen (EV)				Vreemd vermogen (VV)			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Werkvoorzieningschap Delta	4.661	5.215	5.593	5.424	2.957	2.911	3.391	3.329
GGD Gelre-IJssel	1.554	1.325	2.198	3.581	2.783	4.984	5.260	4.395
Bank Nederlandse Gemeenten	2.053.000	1.979.000	2.253.000	2.259.000	90.549.000	99.386.000	102.243.000	116.274.000
N.V. Luchthaven Teuge	3.458	3.330	4.496	4.446	2.819	3.292	2.505	2.774
Recreatiegemeenschap Veluwe:								
1. de gemeenschappelijke regeling:	182	182	182	182	0	0	0	0
2. de Holding B.V.:	59.702	43.590	38.024	40.368	14.912	20.011	25.423	16.862
Waterbedrijf Vitens	361.400	342.100	353.800	359.000	1.299.700	1.296.100	1.314.900	1.322.600
Veiligheidsregio N.O. Gelderland	2.703	2.178	2.607	2.876	4.297	6.262	3.654	3.139
Regio Stedendriehoek	289	2.109	431	343	11.783	10.439	1.179	1.004
Stichting Archipel	5.632	5.440	3.828	4.173	2.608	2.410	2.417	2.431
Stichting Koepel sport, welzijn en cultuur	-	-	-	-	-	-	-	-
Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting								
SVN:	23.326	27.535	30.799	35.301	484.543	500.792	537.898	618.795

Bedragen x 1.000 euro.

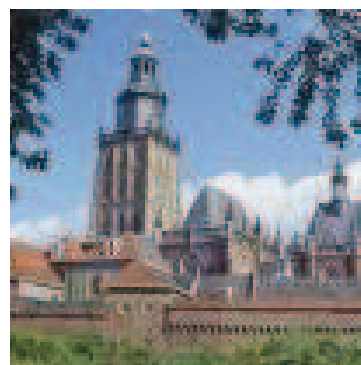
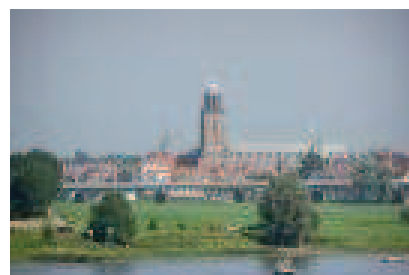
Verbonden partij	Solvabiliteit (EV/VV)*				Resultaat exploitatie			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Werkvoorzieningschap Delta	1.58	1.79	1.65	1.63	707	559	554	26
GGD Gelre-IJssel	0.56	0.27	0.42	0.81	535	335	1.041	1.117
Bank Nederlandse Gemeenten	0.02	0.02	0.02	0.02	195.000	158.000	278.000	257.000
N.V. Luchthaven Teuge	1.32	1.01	1.80	1.62	40	-128	1.167	-49
Recreatiegemeenschap Veluwe:								
1. de gemeenschappelijke regeling:					0	0	0	0
2. de Holding B.V.:	4.01	2.18	1.50	2.39	229	-16.112	1.955	2.295
Waterbedrijf Vitens	0.28	0.26	0.27	0.27	99.700	-4.100	25.800	26.900
Veiligheidsregio N.O. Gelderland	0.63	0.35	0.71	0.92	72	91	517	-191
Regio Stedendriehoek	0.03	0.20	0.37	0.34	57	1.823	73	3.635
Stichting Archipel	2.16	2.26	1.59	1.71	40	-85	-1.588	344
Stichting Koepel sport, welzijn en cultuur	-	-	-	-	-	-	-	-
Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVN)								
SVN:	0.05	0.05	0.06	0.05	1.896	4.209	3.264	4.502

deelnemingen gemeente:	31-12-2007	31-12-2008	31-12-2009	31-12-2010
1. saldo stimuleringsfonds	372	409	434	235
2. saldo verstrekte gelderingen stimuleringsfonds	1.109	1.123	1.098	2.576
3. saldo startersfonds	1.636	1.660	1.665	579
N.V. Bank Nederlandse Gemeenten				
Waterbedrijf Vitens N.V.				
N.V. Luchthaven Teuge				
RGV Holding BV (per 01-01-2010)				

In het licht van de te realiseren programma's, de geformuleerde beleidskaders en wettelijke voorschriften is deelname in deze verbonden partijen noodzakelijk en passend.

BETER VERBINDEN !

**Gezamenlijk onderzoek Apeldoorn, Deventer en Zutphen
naar de relatie gemeenteraden – verbonden partijen**



**rekenkamercommissies Apeldoorn, Deventer en Zutphen
april 2007**

COLOFON

De gemeentelijke rekenkamercommissies van Apeldoorn, Deventer en Zutphen hebben gezamenlijk onderzoek gedaan naar een aantal Verbonden Partijen in de drie gemeenten. In bijgaand rapport treft u het resultaat van dit onderzoek aan.

De rekenkamercommissies nemen een onafhankelijke positie in binnen de gemeente. Zij bestaan uit raadsleden en een externe voorzitter. De commissies worden ondersteund door een ambtelijk secretaris / griffier. Doel van de rekenkamercommissies is de gemeenteraden te ondersteunen bij de uitvoering van hun controlerende taak.

	Apeldoorn	Deventer	Zutphen
Voorzitter	R.C. van de Mark	P.H. de Jong	P.H. de Jong
Leden	D. van As H.G.M. Duin J.G. Kruithof B.G.M. Lemstra A.J. van der Plas P.R. de Ronde R. Rump	B. Eindhoven J. Goejer W.de Jong A.G.J.v.d.Nieuwboer B. Rolloos	G.H.M. Buitink J.van Gemert A.W. Jansen W.M. Jochemsen J.S.M. v.d. Pal F.F. Spuijbroek E.H. Willeumier- Noordhoff
<i>Leden Begeleidingscommissie:</i>			
Voorzitter	R.C. van de Mark		
Leden	H.G.M. Duin P.R.de Ronde	B.Eindhoven A.G.J. van de Nieuwboer	J.van Gemert E.H. Willeumier- Noordhoff
Secretaris / griffier	H. van den Broek	J.E. Nijkamp	G.J. Mouw
Contact	Postbus 9033 7300 ES Apeldoorn 055 – 5801563 h.vandenbroek@apeldoorn.nl	Postbus 5000 7400 GC Deventer 0570 – 695112 je.nijkamp@deventer.nl	Postbus 41 7200 AA Zutphen 0575 – 587241 b.mouw@zutphen.nl

Afbeeldingen op omslag:

Apeldoorn: Stadhuis

Deventer : IJsselbrug / Lebuïnuskerk

Zutphen : Sint Walburgskerk

Inhoudsopgave rapport van Bevindingen onderzoek

Verbonden Partijen

1. Conclusies en aanbevelingen
 - 1.1 Conclusies
 - 1.2 Aanbevelingen
2. Doel en Werkwijze
 - 2.1 Doel
 - 2.2 Werkwijze
3. Verbonden partijen: definities en kader
 - 3.1 Definitie
 - 3.2 Kader
 - 3.2.1 Wet- en Regelgeving BBV
 - 3.2.2 Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR)
 - 3.2.3 Vennootschappen, stichtingen en verenigingen
 - 3.2.4 Publiek Private samenwerking (PPS)
4. Bevindingen Dossieronderzoek
 - 4.1 Algemeen
 - 4.2 Gemeente Apeldoorn
 - 4.3 Gemeente Deventer
 - 4.4 Gemeente Zutphen
 - 4.5 Conclusies
5. Bevindingen Interviews Verbonden Partijen
 - 5.1 Algemeen
 - 5.2 Gemeenschappelijke Regelingen met territoriale functie
 - 5.3 Gemeenschappelijke Regelingen inzake de werkvoorziening
 - 5.4 Vennootschappen inzake de afvalinzameling
 - 5.5 Overige partijen
 - 5.6 Conclusies
6. Relatie gemeenteraden verbonden partijen
 - 6.1 Verbonden partijen volgens het BBV
 - 6.2 Specifiek: gemeenschappelijke regelingen
 - 6.3 Toetsing verplichte paragraaf Verbonden partijen
 - 6.4 Toetsing overige vaste informatievoorziening gemeenteraden
 - 6.5 Informatiebehoefte en betrokkenheid gemeenteraden zelf
 - 6.6 Conclusies

Bijlagen : Doel en werkwijze

1. Opzet onderzoek Verbonden Partijen in de Regio Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer en Zutphen)
2. Afschrift brief aan de Raden met aankondiging onderzoek

Dossieronderzoek

3. Enquêteformulieren (GR, NV's / BV's, stichtingen)
4. Belangrijkste resultaten uit enquête per gemeente
5. Bevindingen overige partijen
6. Verklaring voor gebruikte afkortingen

Interviews

7. Lijst met namen en functies geïnterviewde personen
8. Bevindingen per geïnterviewde partij

1. Conclusies en aanbevelingen

Gemeenteraden voelen zich onzeker in hun verantwoordelijkheid ten aanzien van verbonden partijen. Zijn zij voldoende geïnformeerd? Kunnen zij, als dat nodig is, sturen op taken die “ver van de gemeente” worden uitgevoerd? Loopt de gemeente grote risico's? Worden de taken in regionaal verband doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?

Het is een greep uit de signalen die tijdens het onderzoek van de rekenkamercommissies naar boven is gekomen.

De rekenkamercommissies van Apeldoorn Deventer en Zutphen hebben in kaart gebracht welke verbonden partijen er functioneren, hoe de informatievoorziening aan de raden verloopt en wat de raden met die informatie doen. En passant hebben de commissies in het onderzoek een scherper beeld gekregen hoe de verbonden partijen zijn georganiseerd en in de praktijk werken.

Verbonden partijen kunnen in vier categorieën onderscheiden worden:

- Samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR);
- Vennootschappen (NV's, BV's en CV's);
- Stichtingen en verenigingen en
- Publiek private samenwerking (PPS)

Het onderzoek heeft zich vooral gericht op de gemeenschappelijke regelingen (GR) en de vennootschappen. In beide categorieën is in het onderzoek een grote variëteit aangetroffen zowel naar takenpakket als vormgeving van de samenwerking.

1.1 Conclusies

Als belangrijkste conclusies komen uit het onderzoek naar voren:

1. Volgens de wetgever is de WGR de basis om bestuurlijke intergemeentelijke samenwerking vorm te geven. Onder de WGR participeren de drie gemeenten in een breed spectrum van samenwerkingsvormen, van licht coördinerend (zonder overdracht van gemeentelijke bevoegdheden) tot zwaar (met overdracht van gemeentelijke bevoegdheden en uitvoering van wettelijke taken).
2. Voor bedrijfsmatige activiteiten bestaat er een voorkeur deze via een privaatrechtelijke samenwerking te besturen. Met een private rechtsvorm kunnen financiële risico's van het opereren in de markt voor de gemeente worden beperkt.
Op deze basis delen de drie gemeenten één samenwerking (NV Luchthaven Teuge). De afvalinzameling is door Deventer en Apeldoorn, resp. Zutphen en een deel van Deventer gezamenlijk op privaatrechtelijke basis georganiseerd (BV Circulus en NV Berkel Milieu). Daarnaast participeren de drie gemeenten individueel in BV's en NV's voor marktgerichte activiteiten.
De sociale werkvoorziening die op zich geschikt is voor een privaatrechtelijke samenwerking, wordt vanwege wettelijke belemmeringen nog volledig (Felua, Delta) of indirect (Sallcon) op basis van de WGR bestuurd.
De feitelijke situatie is dat GR Sallcon de activiteiten i.h.k.v. de sociale werkvoorziening heeft ondergebracht in een Naamloze Vennootschap structuur.
3. De GR is een vorm van monistisch bestuur. Het DB wordt gekozen uit het midden van het algemeen bestuur. Bij de onderzochte GR's hebben de commissies geen helder onderscheid in verantwoordelijkheid voor kaderstelling, uitvoering en toezicht tussen dagelijks en algemeen bestuur kunnen vaststellen.
4. Bij de onderzochte vennootschappen daarentegen is een duidelijke scheiding in rolneming en sturingslijnen waarneembaar. Commissarissen en aandeelhouders bewaken primair de continuïteit van het bedrijf. Dienstverlening aan gemeenten wordt apart langs de lijn van contracten geregeld (voorbeeld: Circulus en Berkel Milieu).

5. De raden worden langs verschillende lijnen ten aanzien van de GR's geïnformeerd. Een eerste lijn is de verplichte paragraaf in de gemeentelijke begroting en rekening (en voor zover nodig ook in de relevante programma's).
Van de paragrafen Verbonden partijen uit de gemeentelijke begrotingen 2005 voldoen Apeldoorn en Deventer grotendeels en Zutphen niet aan de bedoeling van de wetgever. Een tweede informatielijn is de toezending van ontwerpbegrotingen en vastgestelde rekeningen van GR aan de deelnemende raden.
De bestudeerde regionale begrotingen en rekeningen (2005) kunnen op het punt van meetbaarheid van doelen en resultaten nog sterk worden verbeterd.
De gemeenteraden geven aan de tijd voor beoordeling van de regionale ontwerpbegrotingen te krap te vinden. Ook ontbreekt het vaak aan een goede samenvatting of advies van het college bij het behandelen van regiobegrotingen in de raad(scommissies).
Een derde lijn is de ad hoc informatievoorziening rechtstreeks door de GR of door de verantwoordelijke portefeuillehouder binnen de eigen gemeente.
GR's nemen zelf in toenemende mate initiatieven om gemeenteraden ad hoc te informeren. Deze informatielijn voorziet duidelijk in een behoefte.
Samenvattend stellen de commissies vast dat de gemeenteraden in het algemeen nog ontoereikend, resp. onvoldoende doelgericht over de GR's worden geïnformeerd. Het is zowel een verantwoordelijkheid van de regionale besturen als van de portefeuillehouders, die de gemeente in het regionaal bestuur vertegenwoordigen, om daar verbetering in te brengen.
6. Bij vennootschappen hebben de gemeenteraden beleidsmatig geen directe bemoeienis. De wijze waarop raden over het functioneren van de vennootschappen worden geïnformeerd verschilt van onderneming tot onderneming. Het oordeel over de paragraaf Verbonden partijen onder punt 5 is hier ook van toepassing.
7. Omgekeerd constateren de commissies dat de gemeenteraden geen grote interesse tonen voor de verbonden partijen. Een houding van geen bericht goed bericht overheerst. In geval van incidenten tonen gemeenteraden zich wel alert en kan een verbonden partij hoog op de politieke agenda komen.
In de regio hebben zich de afgelopen jaren enige geografische schaalvergrotingen voltrokken. In het onderzoek is gesignaleerd dat hoe groter de schaal van de samenwerking, hoe minder voeling de gemeenteraden hebben bij de verbonden partij. De schaalvergroting in de veiligheidsregio is daarvan een goed voorbeeld.

1.2 Aanbevelingen

A. Rollen en verantwoordelijkheden

Bij raadsleden bestaat niet altijd een helder begrip hoe de verantwoordelijkheden liggen. De Gemeenschappelijke regelingen zijn verlengd lokaal bestuur. Dit bestuur is en blijft monistisch georganiseerd, zo heeft de minister van BZK in oktober 2005 aan de Tweede Kamer bevestigd.

Meestal wordt het AB van een gemeenschappelijke regeling samengesteld uit vertegenwoordigers van de colleges van de deelnemende gemeenten. Raadsleden mogen lid zijn van het AB van een GR. Uit de interviews is gebleken dat die dubbele pet in het geval van het AB Felua als lastig zonet als onmogelijk wordt ervaren, doch bij Sallcon is hiervan niets gebleken.

Bij de NV's en BV's ligt de rolverdeling in de praktijk duidelijk. Collegeleden hebben in de onderzochte gevallen nergens een rol als commissaris (dit in lijn met de code Tabaksblat). Als aandeelhouder (eigenaar) manifesteren collegeleden zich zuiver als hoeders van de continuïteit

van het bedrijf (en verantwoordend zij zich naar de raden over de financiële belangen van de gemeente in het bedrijf).

Naast de lijn van het aandeelhouderschap zijn er met dezelfde bedrijven inkooprelaties (opdrachtgever). In de afvalverwerking (Circulus en Berkel Milieu) zijn deze zuiver contractueel vastgelegd. Bij de sociale werkvoorzieningen (Felua, Sallcon en Delta) is een zuivere inkooprelatie nog niet mogelijk omdat de huidige wetgeving nog uitgaat van rechtstreekse financiering door het rijk. In het kader van de nieuwe wet sociale werkvoorziening zal dat veranderen.

Binnen gemeenten zou meer weloverwogen moeten worden besloten welke taken niet in eigen beheer, maar samen met anderen dienen te worden uitgevoerd. Vaak wordt gereageerd op initiatieven “van buiten” zonder daar op te kunnen reageren tegen de achtergrond van eigen criteria. Daarnaast lopen soms taken in en/of samenwerkingsverbanden door, waarvan het nut inmiddels is achterhaald.

Aanbevelingen:

- A.1 Neem kennis en informatie over de verhouding tussen gemeenteraad, college en verbonden partijen standaard in het opleidingspakket van raadsleden op.*
- A.2 Vertegenwoordigers van de gemeente moeten over voldoende kennis en kunde beschikken om hun taak in het bestuur van de verbonden partij uit te oefenen. Bij benoeming van vertegenwoordigers van de gemeente moet deskundigheid van de kandidaat, passend bij de aard van de verbonden partij, bepalend zijn.*
- A.3 Wijs raadsleden bij voorkeur niet aan als lid van het AB van een GR, dit om vermenging van de bestuurlijke en de toezichthoudende rol te voorkomen.*
- A.4 Maak voor raadsleden beter inzichtelijk welke portefeuillehouder voor welk aspect (bedrijf – beleid) van de verbonden partij aanspreekbaar is.*
- A.5 Leg, op grond van een visie, vast welke criteria het gemeentebestuur dient te hanteren bij voorstellen om taken in samenwerking met anderen i.p.v. zelfstandig uit te voeren.*

B. Monisme en controle

Binnen de GR wordt het DB samengesteld uit leden van het AB.

De rekenkamercommissies hebben in het onderzoek de bevestiging gekregen dat de eindverantwoordelijkheid (het nemen van besluiten over beleid en budgetten) in alle gevallen bij het AB ligt. DB is daarin voorbereider en stuurt de organisatie aan.

In de monistische organisatie is de controlerende rol van het AB een zwak punt. In het onderzoek zijn de commissies echter geen bijzondere maatregelen tegengekomen om de controlerende rol van het AB inhoud te geven.

Aanbevelingen:

- B.1 Zoek naar mogelijkheden om meer functiescheiding aan te brengen in de rolname tussen het DB en het AB van de GR's, met name om de controlerende rol van het AB ten aanzien van het DB beter te borgen;*
- B.2 De gemeenteraden zouden een actieve(re) rol in de ondersteuning van de portefeuillehouder in zijn/haar toezicht op de verbonden partij op zich moeten nemen. De uitwerking van deze aanbeveling kan onderdeel zijn van een onder C bedoeld afsprakenkader.*
- B.3 Laat het AB van de GR's bepalen welke specifieke zaken in de accountantscontrole van de GR-jaarrekening aandacht krijgen en leg de rapporten van bevindingen met de jaarstukken voor aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten.*

C. Raden op afstand – informatievoorziening en betrokkenheid

Gemeenteraden staan soms op grote afstand van het functioneren van de verbonden partij. De rekenkamercommissies zien dat niet als een probleem, mits de raden kunnen vertrouwen op de kwaliteit van zowel het bestuur als van de informatie die zij over de verbonden partijen tot zich krijgen.

Wat de informatievoorziening aan de raden betreft geldt het adagium: niet meer maar beter. Er is behoefte aan goede afspraken over situaties waarin de raden actief betrokken wensen te worden bij het beleid, de financiën en met name de risico's van de verbonden partij.

Een dergelijk afsprakenkader specifiek voor de verbonden partijen is niet voorhanden.

Wel kent elke gemeente zijn eigen regels omtrent de actieve informatieplicht van college naar raad.

Aanbevelingen ten aanzien van de GR's:

- C.1 *Werk in navolging van de gemeentelijke begroting aan de verbetering van de begroting en rekening van de GR's op het punt van de programma-uitwerking. Raam heldere meetbare doelen en verantwoord resultaten hierop systematisch. Bijzondere opgave hierbij is dat in de ideale situatie niet alleen de gemeenten samen maar ook elke gemeente afzonderlijk iets van haar belangen in de doelen en prestaties kan herkennen. Verbeter eveneens de paragraaf weerstandsvermogen in de regionale begrotingen en jaarverslagen zo, dat de besturen en gemeenteraden een helder inzicht krijgen in de financiële risico's en reserves.*
- C.2 *Geef gemeenteraden minimaal een maand tijd een zienswijze ten aanzien van de begroting (en zonodig de rekening) te geven. Raden moeten daarbij actiever ondersteund worden door advisering vanuit het college en de eigen ambtelijke organisatie.*

Aanbevelingen ten aanzien van alle verbonden partijen:

- C.3 *Voorzie in de behoefte van gemeenteraden om snel en volledig door de betrokken portefeuillehouder (AB-lid, DB-lid, aandeelhouder) geïnformeerd te worden over bijzondere ontwikkelingen binnen het GR-bestuur, resp. de vennootschap. Leg de verwachtingen omtrent deze specifieke informatieplicht in een afsprakenkader vast. Zo moeten gemeenteraden in het algemeen door de eigen vertegenwoordigers in het bestuur, resp. de aandeelhoudersvergadering eerder betrokken worden bij op komst zijnde belangrijke wijzigingen in het beleid en de financiering van verbonden partijen. Gemeenteraden moeten tijdig kunnen anticiperen en niet in de besluitvorming voor het blok worden gezet. Gemeenteraden moeten direct geïnformeerd worden over financiële risico's of financiële verplichtingen die zich buiten de reguliere informatievoorziening (begroting en jaarrekening) voordoen.*

Samenvattend pleiten de rekenkamercommissies voor heldere afspraken. In het algemeen en per verbonden partij wordt vastgelegd waarover, wanneer en op welke wijze de gemeenteraad actief wordt geïnformeerd en wordt geconsulteerd. Periodiek, b.v. eens per 4 jaar, wordt nagegaan of deze afspraken aanpassing behoeven.

2. Doel en werkwijze

2.1 Doel

Het doel van dit gezamenlijke onderzoek is om inzicht te krijgen in een aantal aspecten van in regio verband uitgevoerde taken c.q. op afstand gezette taken waarvoor de gemeenten verantwoordelijkheid dragen. Naast het "in kaart brengen" van de wijze waarop de informatievoorziening voor de raden alsmede voor de colleges van burgemeester en wethouders is georganiseerd, wordt met het onderzoek beoogd om inzicht te verkrijgen of de raden de beschikbare informatie daadwerkelijk (kunnen) gebruiken om hun kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen.

Tevens moet het onderzoek inzicht verschaffen in de (maatschappelijke en financiële) risico's die de gemeenten met de taakuitoefening door Verbonden Partijen lopen en de wijze waarop deze ingeperkt kunnen worden.

In bijlage 1 (Opzet onderzoek) staat een aantal aspecten genoemd over de reikwijdte van het onderzoek.

2.2 Werkwijze

Het onderzoek naar Verbonden Partijen is, in eigen beheer, uitgevoerd in de periode juli 2006 – maart 2007 door de Rekenkamercommissies Apeldoorn, Deventer en Zutphen. Vanuit de drie Rekenkamercommissies is een begeleidingscommissie gevormd die zich heeft belast met de begeleiding van dit specifieke onderzoek.

De gehanteerde onderzoeks aanpak kent de volgende stappen:

1. voorbereiding: dossieronderzoek en enquête in de drie gemeenten;
2. verdieping: keuze van het aantal en soort Verbonden Partijen waar door middel van interviews nader onderzoek naar is gedaan;
3. afronding: rapporteren van bevindingen en formuleren van aanbevelingen.

Voorbereiding

Aan de hand van de begrotingen en de jaarrekeningen is een inventarisatie gemaakt van de Verbonden Partijen die elk van de gemeenten kent. Per gemeente is op ambtelijk niveau een schriftelijke enquête gehouden en heeft vervolgens aan de hand van de enquêteresultaten en bijgeleverde documentatie dossieronderzoek plaatsgevonden (zie bijlage 4) van alle Verbonden Partijen van de gemeente. Op deze wijze is getracht een totaal overzicht/inzicht te krijgen van deze organisaties.

De bevindingen van het dossieronderzoek zijn weergegeven in hoofdstuk 4 van het rapport.

Verdieping

Na de 1^e fase heeft naar een aantal Verbonden Partijen een verdiepend onderzoek plaatsgevonden. Aangezien het onderzoek gezamenlijk wordt uitgevoerd door drie Rekenkamercommissies is ervoor gekozen om in elk geval die Verbonden Partijen nader te onderzoeken waarin de genoemde gemeenten deelnemen. Dit heeft geleid tot de volgende lijst:

- Gemeenschappelijke regelingen - Regio Stedendriehoek
- Veiligheidsregio Noord – en Oost Gelderland / GHOR
- GGD Gelre - IJssel

- Naamloze vennootschappen - NV Luchthaven Teuge
- Stichtingen - Stichting IJsselgroep¹
(Onderwijsbegeleiding)

Naast deze gezamenlijke belangen was er de mogelijkheid voor elke gemeente afzonderlijk om “Partijen” toe te voegen. In gezamenlijk overleg is ervoor gekozen om organisaties te selecteren op de beleidsvelden sociale werkvoorziening en afval. Motief daarbij was dat de op deze terreinen werkzame organisaties een hoog maatschappelijk en financieel belang vertegenwoordigen. Alle drie de gemeenten kennen namelijk Verbonden Partijen op deze beleidsvelden. De bovengenoemde lijst is aangevuld met:

- *Sociale werkvoorziening*
 - Delta (Zutphen)
 - Sallcon (Deventer)
 - Felua (Apeldoorn)
- *Afval*
 - BV Circulus (Apeldoorn en Deventer)
 - Berkel Milieu NV (Zutphen en Deventer)

Het verdiepende onderzoek heeft plaatsgevonden door middel van interviews. De begeleidingscommissie heeft interviews afgenomen met leden van het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur, directieleden en/of leden uit de Raad van Commissarissen of Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Deze gesprekken zijn gevoerd aan de hand van protocollen.

De bevindingen van deze verdiepingsfase zijn weergegeven in hoofdstuk 5 van het rapport.

Daarnaast heeft de begeleidingscommissie interviews gehouden met delegaties uit de gemeenteraad van de 3 gemeenten. Het doel van dit interview was om een beeld te krijgen hoe de betrokkenheid bij en kennis van raadsleden is over Verbonden Partijen. Op grond van de kaderstellende en controlerende rol van de raad is het interessant om te vernemen hoe de raden van de gemeenten Apeldoorn, Deventer en Zutphen de positie en taken van de Verbonden Partijen beoordelen. Gelet op de diversiteit en informatievoorziening (zie de paragrafen Verbonden Partijen in de jaarrekeningen) is gekozen voor afzonderlijke gesprekken met delegaties uit de raden van Apeldoorn, Deventer en Zutphen.

De bevindingen van deze interviews zijn weergegeven in hoofdstuk 6 van het rapport.

Afronding

Aan de hand van de enquête en de interviews is het rapport van bevindingen opgesteld. Uit het onderzoek is een aantal conclusies te trekken welke in een aantal gevallen leiden tot aanbevelingen van de rekenkamercommissies aan de gemeenteraden.

Hoor en wederhoor

Het onderzoeksrapport is opgesteld op, ambtelijk ingevulde enquêtes, openbare stukken als begrotingen en jaarverslagen en op interviews met bestuurders van de verbonden partijen en raadsleden. De gespreksverslagen van de interviews zijn ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewden. Bijlage 8 van het rapport (het onderdeel meningen) bevat een rechtstreekse

¹ Op grond van de definitie van Verbonden Partijen zou de stichting niet in aanmerking voor dit onderzoek komen. Gelet op de aanpak en de zeer bereidwillige medewerking van Directie en Raad van Toezicht van de stichting IJsselgroep zijn de resultaten in dit rapport meegenomen.

weergave van informatie uit de geverifieerde interviewverslagen. Deze informatie is zonder verdere toevoegingen gebruikt in het rapport.

Met deze werkwijze heeft voorzover nodig technisch hoor- en wederhoor op de inhoud van het rapport plaatsgevonden.

Het bestuurlijke wederhoor vindt plaats tijdens de behandeling van het rapport door de gemeenteraden.

3. Verbonden Partijen: definities en kader

3.1 Definitie

Artikel 1 van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) definieert een *Verbonden Partij* als een “privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft”.

3.2 Kader

3.2.1 Wet- en regelgeving BBV

De wetgever heeft in het kader van de dualisering van het gemeentebestuur erin voorzien dat de gemeenteraden door een verplichte paragraaf in de begroting en de jaarrekening over de Verbonden Partijen worden geïnformeerd. Een reden hiervoor is dat het aantal relaties met dergelijke partijen de laatste jaren sterk was toegenomen en de informatie over deelnemingen en andere partijen niet meer als voldoende werd ervaren.

De minimumeisen die het BBV aan de paragraaf Verbonden Partijen stelt zijn overigens beperkt:

Artikel 15

De paragraaf betreffende de verbonden partijen (in de begroting) bevat tenminste:

- a. *de visie op de verbonden partijen in relatie tot de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting.*
- b. *de beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen.*

Het BBV is van toepassing op Gemeenschappelijke Regelingen.

3.2.2 Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR)

Gemeenten kunnen op diverse wijze met elkaar samenwerken in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling. Intergemeentelijke samenwerking op basis van de WGR is een vorm van verlengd lokaal bestuur waarbij de vrijwilligheid van de samenwerking voorop staat. De WGR biedt het juridisch kader voor verschillende samenwerkingsvormen tussen bestuursorganen van gemeenten (en provincies en waterschappen).

De verantwoordingsrelatie tussen de gemeente en het bestuur van de GR is, op hoofdlijnen, in de WGR vastgelegd. De politieke controle (informatieplicht van een AB-lid ten opzichte van de raad en van het bestuur als geheel ten opzichte van de raad) wordt geregeld in de artikelen 16 en 17 WGR. Ook de verantwoordingsrelatie binnen het bestuur is vastgelegd in de WGR. De financiële controle die een raad kan uitoefenen op een GR is benoemd in de artikelen 34 en 35. In de GR kan verder volgens de WGR op enkele onderdelen worden bepaald hoe het AB wordt samengesteld. De bevoegdheid van de raad om het doel van het samenwerkingsverband in de GR vast te leggen en de daarbij behorende bevoegdheden over te dragen, wordt geregeld in artikel 10 WGR.

3.2.3 Vennootschappen, stichtingen en verenigingen

Op de NV's, BV's, stichtingen en verenigingen is het BW van toepassing. Vennootschappen zijn privaatrechtelijke organisaties en gemeenten maken vaak gebruik van vennootschappen bij onder meer stedelijke ontwikkeling, nutsvoorzieningen, cultuur en economie. De akte van oprichting moet de statuten van de vennootschap bevatten; deze bevatten de naam, de zetel en het doel van de vennootschap.

Het Burgerlijk Wetboek (BW) regelt een aantal algemene zaken met betrekking tot vennootschappen. Zo kent een vennootschap drie organen: de directie, (afhankelijk van de grootte van de NV) de toezichthoudende Raad van Commissarissen en de Algemene

Vergadering van Aandeelhouders. De rechten en plichten van deze organen zijn gecodificeerd in het BW en worden (met betrekking tot beursgenoteerde vennootschappen) daarnaast bepaald door de aanbevelingen voor goed ondernemingsbestuur van de Commissie Tabaksblad (2003).

De gemeente is bij een NV en BV (mede)eigenaar en heeft, als aandeelhouder bestuurlijk betrokken bij een vennootschap, via een meerderheids- of minderheidsbelang in de aandeelhoudersvergadering een stem.

De verhoudingen tussen RvC en AvA verschillen lichtelijk naarmate er sprake is van een zgn. structuurregime. Bij de gewone vennootschap worden de bestuurders benoemd en ontslagen door de AvA. Voor de structuurvennootschap is de hoofdregel dat de bestuurders worden benoemd (en ontslagen) door de RvC na de AvA te hebben gehoord.

Een stichting en vereniging zijn privaatrechtelijke rechtspersonen die worden opgericht bij notariële akte. Een gemeente, als mede oprichter van een stichting of vereniging, heeft goedkeuring nodig van GS volgens artikel 160, lid 3 Gemeentewet. Een informele vereniging (beperkte rechtsbevoegdheid) kan zonder notariële akte worden opgericht. Een stichting kent een monistisch karakter met een bestuur voor de dagelijkse leiding. Een controlerend organisme ontbreekt: bestuurders worden niet gecontroleerd door een vereniging van aandeelhouders of een ledenvergadering. In de statuten kan echter geregeld worden dat (bijvoorbeeld) een directie en een Raad van Toezicht wordt ingesteld in plaats van een bestuur waarmee stichtingen meer dual worden ingericht. Een vereniging heeft meer een dual karakter met een algemene ledenvereniging en een bestuur. De ALV bepaalt het beleid bij de vereniging.

Met stichtingen en verenigingen heeft de gemeente vaak een subsidierelatie.

Het juridisch kader van een stichting is geregeld in BW2, Boek 2, Titel 6.

3.2.4 Publiek Private samenwerking (PPS)

PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het doel van PPS is het realiseren van meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld.

PPS is sterk in opkomst en heeft enerzijds tot doel om infrastructuur te financieren, te bouwen, te renoveren, te beheren of te onderhouden en anderzijds om diensten te verlenen. Door PPS ontstaan nieuwe betrekkingen tussen de publieke en de private sector. PPS is te vinden op terreinen als vervoer, woningbouw, volksgezondheid, onderwijs, veiligheid, afvalbeheer en water- en energiedistributie.

Op Europees niveau bestaat geen specifieke regelgeving voor PPS. Wel moet elke handeling waarbij een overheidsinstelling een derde opdracht geeft tot uitvoering van een economische activiteit worden bezien in het licht van de regels en beginselen van het EG-Verdrag. In het verlengde van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten (**de artikelen 43 en 49 van het EG-Verdrag**) spelen hier in het bijzonder het transparantiebeginsel, het beginsel van gelijke behandeling, het proportionaliteitsbeginsel en het beginsel van wederzijdse erkenning een rol. Het EG-Verdrag is met andere woorden van toepassing op PPS.

Bepaalde vormen van PPS vallen onder de Europese wet- en regelgeving voor aanbestedingsprocedures. Bij de herziening van deze wet- en regelgeving in 2004 is een nieuwe gunningsprocedure voor overheidsopdrachten ingevoerd, de zogenaamde concurrentiegerichte dialoog. Wanneer bijzonder complexe opdrachten moeten worden geplaatst en een overheidsinstelling bij ondernemers naar een technisch optimale oplossing zoekt, kan met deze procedure aan bepaalde vormen van PPS een wettelijke basis worden verschaft.

4. Bevindingen Dossieronderzoek

4.1 Algemeen

De eerste fase van het onderzoek naar Verbonden Partijen is een ambtelijke fase geweest. Op basis van de inventarisatie in de paragraaf Verbonden Partijen van de jaarrekeningen van de drie gemeenten is een selectie gemaakt van de partijen die de rekenkamercommissies in hun onderzoek hebben betrokken. Voor elke te onderzoeken partij is een enquêteformulier uitgezet dat door middel van dossieronderzoek ingevuld diende te worden. Voor het uitvoeren van het dossieronderzoek in de drie gemeenten zijn door de Begeleidingscommissie enquêteformulieren ontworpen waarin onderscheid is gemaakt in de onderscheidende vormen van Verbonden Partijen, t.w. gemeenschappelijke regelingen, naamloze en besloten vennootschappen alsmede stichtingen.

Deze formulieren zijn volgens een vast stramien opgebouwd waarbij de navolgende onderwerpen aan de orde zijn gesteld:

1. Doel, taken en zeggenschap
2. Samenstelling bestuur (vertegenwoordiging AB, DB, etc.)
3. Financiering en deelname
4. Invloed raden op de verbonden partij.

In de drie gemeenten samen zijn 16 enquêteformulieren ingevuld terug ontvangen van Gemeenschappelijke Regelingen, 21 van NV's, 4 van BV's en 8 van Stichtingen. In een aantal Verbonden Partijen nemen zowel Apeldoorn, Deventer en/of Zutphen deel. Een opvallende constatering is dat diverse malen op een vraag verschillende antwoorden zijn gegeven door de afzonderlijke gemeenten waar eenzelfde antwoord mocht worden verwacht. Zes uitgezette enquêteformulieren zijn niet terugontvangen.

Onderstaand is schematisch in beeld gebracht welke Verbonden Partijen in het dossieronderzoek zijn betrokken:

Naam Verbonden Partij	Soort V.P.	A' doorn, D'ter, Zutphen
Regio Stedendriehoek	G.R	A, D en Z
Veiligheidsregio N.O.G	G.R	A, D en Z
GGD Gelre IJssel	G.R	A, D en Z
Felua Groep	G.R	A
Sallcon	G.R	D
Delta	G.R	Z
Recreatieschap Achterhoek-Liemers	G.R	Z
Regiotaxi	G.R.	Z
Regionaal Platform Arbeidsvoorziening	G.R.	Z
Recreatiegemeenschap Salland	G.R	D
SOM	B.V.	Z
Circulus	B.V.	A en D
Accres Apeldoorn	B.V.	A
ROVA	N.V.	A
Luchthaven Teuge	N.V.	A, D en Z
Berkeel Milieu	N.V.	Z en D

Naam Verbonden Partij	Soort V.P.	A' doorn, D'ter, Zutphen
Stadsherstel	N.V.	Z
Vitens	N.V.	Z en D
Essent	N.V.	D
NUON	N.V.	A
Schouwborg en Congrescentrum Orpheus	N.V.	A
WMO Beheer	N.V.	D
Bergkwartier	N.V.	D
Parkeergarage	N.V.	D
Vastgoed Milieucentrum Deventer	N.V.	D
Wonen Boven Winkels	N.V.	D
Deventer Schouwborg	N.V.	D
VCC	N.V.	D
DOS	N.V.	D
BNG	N.V.	Z
IJsselgroep	Stichting	A, D en Z
Orchidee scholengroep	Stichting	Z
Archipel	Stichting	Z
Beheer Registergoederen Zutphen	Stichting	Z
Sportaccommodaties	Stichting	Z
Regionaal Opleidingen Centrum (ROC)	Stichting	Z

In bijlage 3 treft u voorbeelden van de gebruikte enquêteformulieren aan.

4.2 Gemeente Apeldoorn

Op basis van de uitgezette enquêteformulieren in de organisatie van de gemeente Apeldoorn is door de concerncontroller van de gemeente een twaalfstal ingevulde formulieren, waaronder een brief, overhandigd aan de Begeleidingscommissie.

Buiten de ingevulde enquêteformulieren werd in diverse gevallen ook achterliggende informatie verstrekt, in de vorm van een exemplaar van de gemeenschappelijke regeling c.q. de statuten van een vennootschap.

De invulling van de formulieren heeft zeer accuraat plaatsgevonden, waarbij uitgebreid op de in de aanhef genoemde onderwerpen is ingegaan; voor zover nodig werd de beantwoording van de vragen vergezeld van achtergrondinformatie waarmee een helder en duidelijk beeld is geschapen van de desbetreffende Verbonden Partij.

Tevens mag uit de verstrekte informatie opgemaakt worden dat de dossiervorming binnen de gemeente Apeldoorn m.b.t. deze Verbonden Partijen op orde is.

4.3 Gemeente Deventer

In Deventer zijn in totaal 19 formulieren uitgezet en weer ingeleverd. Accounthouders (financieel consulenten en daarnaast in sommige gevallen een beleidsmedewerker) bleken niet in staat om alle vragen van het enquêteformulier zonder meer te kunnen beantwoorden en/of de beantwoording van de gevraagde bijlagen te voorzien. Dit werd voornamelijk veroorzaakt doordat dossiers niet volledig waren, documenten over één onderwerp in verschillende dossiers zitten of dossiers niet te traceren waren. Bepaalde documenten zijn in het bezit van de accounthouder, andere documenten zijn gearchiveerd in het 'centraal' archief.

De rekenkamercommissies hebben geconstateerd dat er meestal geen sprake was van een integraal (compleet) en actueel dossier van een Verbonden Partij en dat de dossiers van de

onderzochte Verbonden Partijen niet allemaal op orde waren. Er kunnen (en moeten) verbeterlagen gemaakt worden voor wat betreft het 'beheer' van de dossiers.

4.4 Gemeente Zutphen

Daar het aanleveren van de ingevulde formulieren nogal op zich liet wachten moest veelvuldig een hernieuwd verzoek worden gedaan om tot invullen van de enquêtes over te gaan.

Van de 24 uitgezette formulieren zijn er uiteindelijk 18 ingeleverd.

De invulling van deze enquêtes liet in een aantal gevallen nogal te wensen over, zoals o.a. bij het Werkvoorzieningschap Delta en de NV Luchthaven Teuge. Op de vragen van rubriek 3 Financiering en deelname werd voor het Werkvoorzieningschap Delta op de vraag over de hoogte van de begroting en de bijdrage van de gemeente ingevuld: n.v.t., terwijl er toch sprake is van een bijdrage door Zutphen in de bestuurskosten. Ook op de vraag betreffende de belangrijkste (financiële/juridische) risico's werd n.v.t. ingevuld, terwijl er toch sprake kan zijn van een fors financieel risico wanneer de exploitatieresultaten van Delta verliezen gaat vertonen.

T.a.v. de vragen onder rubriek 1 "Doel, Taken en Zeggenschap" in het enquêteformulier van NV Luchthaven Teuge werd voor het verkrijgen van inzicht in de structuur van de NV en de eigendomsverhoudingen zelfs verwezen naar de gemeente Apeldoorn c.q. de administratie van de Luchthaven Teuge zelf.

Ook gevraagde achterliggende stukken, in de vorm van regelingen, statuten, oprichtingsaktes en raadsbesluiten ontbreken in de meeste gevallen, waardoor niet een compleet beeld is te geven.

Het vorenstaande houdt in dat de dossiervorming over de Verbonden Partijen zeer te wensen overlaat, daar in vele gevallen geen enkel inzicht bestaat in de risico's die door de gemeente gelopen worden. Ook kunnen vraagtekens gesteld worden achter een aantal vermelde verbonden partijen in de paragraaf Verbonden partijen zoals bv. CWI Zutphen e.o., Euregio en Plattelandshuis.

4.5 Conclusies

Op basis van de ontvangen enquêteformulieren uit de gemeentelijke organisaties van Apeldoorn, Deventer en Zutphen trekken de rekenkamercommissies de volgende conclusies:

- De ingevulde enquêtes van Apeldoorn laten een beeld zien dat het dossier over verbonden partijen op orde is; dit geldt echter niet voor Zutphen en Deventer waar op basis van de beantwoording geconstateerd moet worden dat meerdere dossiers onvolledig zijn.
- Ondanks het verzoek in de enquêteformulieren om achterliggende stukken (gemeenschappelijke regelingen, statuten, oprichtingsaktes) mee te sturen moet helaas geconstateerd worden, dat dit, m.u.v. Apeldoorn, (zeer) te wensen overlaat.
- Ook het begrip Verbonden Partij blijkt in de praktijk nogal problemen op te leveren; dit geldt in het bijzonder voor Zutphen waar partijen worden genoemd in de paragraaf Verbonden Partijen waar op zijn minst vraagtekens achter gesteld kunnen worden (zie hiervoor bij 4.1.3)
- De financiële risico's zijn bij Apeldoorn en Deventer goed inzichtelijk gemaakt, dit in tegenstelling tot Zutphen waar in diverse gevallen dit inzicht volledig ontbreekt.

5. Bevindingen Interviews Verbonden Partijen.

5.1 Algemeen

Met verwijzing naar het gestelde in paragraaf 2 Doel en Werkwijze hebben er in totaal met tien Verbonden Partijen gesprekken plaatsgevonden.

Gelet op de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling bij gemeenschappelijke regelingen tussen het Dagelijks en Algemeen Bestuur en bij vennootschappen tussen directie en de Raad van Commissarissen is er voor gekozen met beide bestuursorganen gesprekken aan te gaan, hetgeen betekent dat er in totaal twintig interviews zijn afgenomen door de Begeleidingscommissie.

In deze paragraaf zijn samenvattingen opgenomen van deze interviews, gerangschikt naar soort en doelstelling van de betreffende Verbonden Partij.

Een uitgebreide weergave van de uitkomsten van de gesprekken per Verbonden Partij treft u aan in bijlage 8 van dit rapport.

5.2 Bevindingen GR Stedendriehoek, Veiligheidsregio N. en O Gelderland en GGD.

Wat is het doel van de desbetreffende organisaties

Het doel van deze gemeenschappelijke regelingen, waarin naast de gemeenten Apeldoorn, Deventer en Zutphen, meerdere gemeenten in wisselende samenstelling deelnemen, is het gezamenlijk behartigen van bovenlokale taken alsmede het ontplooiën van activiteiten.

M.b.t. deze taken dient onderscheid te worden gemaakt tussen het uitvoeren van wettelijke taken (Veiligheidsregio, GGD) en vrijwillige samenwerking om taken efficiënter uit te voeren (GGD) c.q. het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van het gebied (Stedendriehoek).

Hoe is de taakverdeling geregeld tussen de gemeente(n) en de organisaties

In afwijking van de gebruikelijke situatie omtrent het overdragen van taken en bevoegdheden aan een gemeenschappelijke regeling (Veiligheidsregio, GGD) is bij de Stedendriehoek alleen sprake van coördinatie, hetgeen betekent dat taken pas worden uitgevoerd wanneer de raden van alle gemeenten hiermee hebben ingestemd.

Hoe is de invloed / zeggenschap van zowel het Algemeen als van het DB in de organisaties geregeld.

Alle drie gemeenten kennen zowel een AB (= Regioraad bij de Stedendriehoek) als een DB, die samengesteld zijn uit leden van de colleges van Burgemeester en Wethouders en benoemd door de raden van de desbetreffende gemeenten; in tegenstelling tot de situatie op gemeentelijk niveau maken de leden van het DB ook deel uit van het AB.

Vorbereiding van de besluitvorming vindt plaats door het DB i.s.m. directie (Veiligheidsregio, GGD) en wordt ter bekrachtiging voorgelegd aan het AB, die besluiten neemt op basis van het aantal inwoners van een gemeente (stemgewicht).

Wat is de rol / invloed van de gemeenten in deze organisaties

Zowel de Stedendriehoek als de Veiligheidsregio kennen ook zgn. portefeuillehouders – overleggen, waarin de uiteindelijke voorbereiding en opstelling van de te nemen besluiten plaatsvindt, alvorens de formele bestuursorganen zich hierover buigen; over deze voorstellen vindt vooraf ook overleg plaats met de beleidsambtenaren van de gemeenten.

T.a.v. de besluitvorming in de Regio Stedendriehoek geldt de constructie dat alle voorstellen eerst door de raden van de deelnemende gemeenten moeten worden vastgesteld alvorens in uitvoering te worden genomen.

Veiligheidsregio en GGD beschikken over een eigen ambtelijke organisatie die zelfstandig (wettelijke) taken uitoefenen; de voorbereiding binnen de Stedendriehoek vindt plaats door gedetacheerde medewerkers uit één van de gemeenten.

Hoe wordt er bestuurd / gestuurd door de gemeente in de desbetreffende organisaties en is er sprake van voldoende functiescheiding tussen bestuur en toezicht.

Op grond van de tekst in de GR is het AB (= Regioraad) het hoogste orgaan van de genoemde regelingen, doch in de praktijk ligt de meeste invloed bij het DB.

De Regioraad (Stedendriehoek) en het AB van de Veiligheidsregio beperken zich voornamelijk tot besluiten over financiële stukken zoals begroting en rekening; dit in tegenstelling tot het AB van de GGD, die ook belast is met (uitgebreide) inhoudelijke besluitvorming over alle taken.

Er is dan ook nauwelijks sprake van een toezichthoudende c.q. controlerende rol van het AB t.a.v. het door het DB (en directie) gevoerde beleid.

Hoe hoog is het financieel belang van de gemeenten.

Op grond van de begroting 2005 variëren de financiële bijdragen van Apeldoorn, Deventer en Zutphen van € 581.000 (Stedendriehoek), € 1.890.000 (Veiligheidsregio) tot € 3.780.000 (GGD), welke bedragen, afhankelijk van de af te nemen taken (GGD) hoger kunnen uitvallen.

Welke risico's in zowel maatschappelijke, financiële als juridische zin lopen de gemeenten.

Op grond van de organisatievorm (verlengd lokaal bestuur) zijn de deelnemende gemeenten verantwoordelijk voor het aanvullen van financiële tekorten; daar in de financiële stukken een paragraaf Weerstandsvermogen ontbreekt (GGD) c.q. beknopte informatie (Veiligheidsregio) geeft, is het onduidelijk hoe hoog dit risico is; daarnaast blijven de gemeenten verantwoordelijk voor het nakomen van wettelijke taken (Veiligheidsregio, GGD), zodat bij deze beide regelingen ook sprake is van maatschappelijke en juridische risico's in tegenstelling tot de Stedendriehoek waar sprake is van een vrijwillige samenwerking.

De afgevaardigden (portefeuillehouders) van de colleges van B. en W. in het AB (= Regioraad) hebben voordat besluitvorming plaatsvindt, meestal vooroverleg binnen hun eigen gemeente ter voorbereiding op de formele portefeuillehouders-overleggen (Stedendriehoek, Veiligheidsregio) of informeel overleg in de zijlijn van een bestuursvergadering (GGD).

Hoe wordt er door de colleges verantwoording afgelegd aan de raden.

Verantwoording over de uitvoering van het beleid van de GR's vindt hoofdzakelijk plaats middels het uitbrengen van jaarverslagen met inbegrip van een jaarrekening, welke aan de raden worden aangeboden; deze stukken worden meestal voor de raadsleden ter inzage gelegd dan wel ter kennisneming via de raadsagenda aangeboden.

Daarnaast worden er informatiebulletins uitgegeven, voorlichtingsbijeenkomsten en symposia georganiseerd (Stedendriehoek, Veiligheidsregio, GGD), terwijl er ook sprake is van het houden van een rondgang door het DB langs de deelnemende gemeenten met een presentatie van de activiteiten en projecten (Stedendriehoek).

Hoe is de verantwoording van de door de raden benoemde bestuursleden geregeld.

Het actief verantwoording afleggen door de bestuursleden (collegeleden) voor het gevoerde beleid vindt sporadisch plaats, tenzij er sprake is van een "calamiteit" (financiële c.q. belangrijke uitvoeringsproblemen).

Naast onduidelijkheid over de wijze waarop in iedere gemeente de zgn. Actieve informatieplicht voor het college van B. en W. is geregeld, ontbreekt vaak ook een regeling over het afleggen van verantwoording door collegeleden van het in vertegenwoordigende lichamen gevoerde beleid.

5.3 Bevindingen GR Werkvoorzieningschappen Delta, Felua en Sallcon

Wat is het doel van de desbetreffende organisaties.

In de drie gemeenten zijn afzonderlijke werkvoorzieningschappen werkzaam, t.w. Delta (o.a. Zutphen), Felua (o.a. Apeldoorn) en Sallcon (o.a. Deventer). Belangrijkste taak is het uitvoeren van de Wet Sociale Werkvoorziening (WsW) alsmede het behartigen van belangen op het terrein van vormen van gesubsidieerde arbeid ; buiten deze wettelijke taken worden er ook activiteiten ontplooid op het terrein van de reïntegratie , welke werkzaamheden veelal in een aparte organisatie (besloten vennootschappen) zijn ondergebracht.

Binnen de GR hebben de werkvoorzieningschappen een grote mate van vrijheid voor de inrichting van de werkzaamheden / uitvoeren van activiteiten, met dien verstande dat de rijksoverheid jaarlijks op grond van de Wet Sociale Werkvoorziening het aantal SW arbeidsplaatsen vaststelt, dat gerealiseerd moet worden.

Wat is de rol / invloed van de gemeenten in deze organisaties.

M.u.v. Delta (waar alleen collegeleden deel uitmaken van het AB) maken bij Felua (uit de gemeenten Apeldoorn, Epe en Heerde) en Sallcon (uit de gemeenten Deventer en Olst) ook raadsleden deel uit van het AB.

Het DB bestaat in alle gevallen uit vertegenwoordigers van de Colleges van Burgemeester en Wethouders, welke vertegenwoordigers ook deel uitmaken van het AB.

Onderbrengen van de wettelijke taken buiten de gemeentelijke organisatie heeft een toegevoegde waarde omdat taken slagvaardiger kunnen worden uitgevoerd door het ontbreken van gemeentelijke spelregels (Sallcon); bij Felua worden vraagtekens gesteld achter de gekozen uitvoeringsvorm van GR, waarbij alle financiële risico's volledig bij de gemeenten worden gelegd.

Mede vanwege de komende wetswijziging, inhoudende een forse wijziging van de geldstroom (rechtstreeks van de rijksoverheid naar de gemeenten) worden / zullen door de bestuursorganen andere exploitatievormen zoals bv. naamloze en/of besloten vennootschappen onderzocht gaan worden.

Hoe is de invloed / zeggenschap van zowel het Algemeen als van het DB in de organisaties geregeld.

Zowel bij Delta als bij Felua en Sallcon wordt de organisatie geleid door een directie / managementteam, die in nauwe samenwerking met het DB de exploitatie van, in verhouding vaak grote bedrijven, verzorgen.

Bij Sallcon is, door de NV-constructie, naast een directeur ook sprake van een Raad van Commissarissen. De RvC wordt periodiek uitvoerig geïnformeerd door de directeur.

De AB leden hebben meestal niet de tijd en bezitten vaak ook niet de deskundigheid om een dergelijke grote organisatie goed te kunnen besturen, zodat sterk op de deskundigheid en kwaliteit van het management wordt geleund (Felua).

Bij Sallcon wordt aangegeven dat er geen duidelijke functiescheiding is tussen het DB en AB, terwijl bij Delta de samenstelling van het Algemeen Bestuur zelfs volledig gelijk is aan het DB.

Bij zowel Delta als bij Felua wordt door de AB leden opgemerkt dat er bijna geen sprake is van een controlerende en toezichthoudende rol door het AB, enerzijds door dezelfde samenstelling als het DB (Delta) anderzijds door de recente crisissituatie vanwege forse financiële problemen waardoor het DB en AB heel intensief samenwerken (Felua).

Hoe hoog is het financieel belang van de gemeenten.

De gemeentelijke bijdragen in de drie gemeenschappelijke regelingen verschilt nogal, daar bij Delta en Sallcon alleen sprake is van een bijdrage in de bestuurskosten ter grootte van € 21.500 (Zutphen) en € 135.000 (Deventer), terwijl bij Felua de bijdrage een bedrag belooft van ongeveer € 400.000 (Apeldoorn). Deze bedragen zijn opgenomen in de begrotingen voor het kalenderjaar 2005, hetgeen op een bijdrage per inwoner van € 1,98 (Apeldoorn), € 1,41 (Deventer) en € 0,47 (Zutphen) neerkomt.

Welke risico's in zowel maatschappelijke, financiële als juridische zin lopen de gemeenten.

Op basis van de gekozen structuur, t.w. een gemeenschappelijke regeling, komen eventuele exploitatietekorten voor rekening van de deelnemende gemeenten; tot en met het jaar 2004 was er bij de drie werkvoorzieningschappen sprake van positieve resultaten, doch vooral bij de Felua heeft zich in 2005 een forse kentering in het bedrijfsresultaat voorgedaan, waardoor er een exploitatieverlies is geleden van € 3,1 miljoen. Voorzover er geen reserves voor dekking van tekorten bestaan, komen deze lasten voor rekening van de gemeenten.

Daar de paragrafen Weerstandsvermogen in de jaarverslagen summier van opzet zijn (Felua, Sallcon) bestaat er onvoldoende inzicht hoe eventuele tekorten in de eigen bedrijfsvoering opgevangen kunnen worden. Naast deze financiële risico's zijn er ook maatschappelijke risico's ingevolge het eventueel wegvallen van activiteiten / werkzaamheden voor de betreffende doelgroep, t.w. geïndiceerde personen voor werken in een beschermde omgeving, waarvoor de gemeenten een wettelijke zorgplicht hebben.

De wens van gemeenteraden om bij de uitvoering van diverse gemeentelijke taken zoveel mogelijk uit te besteden aan het werkvoorzieningschap (Delta) levert in de praktijk volgens de AB leden een spanningsveld op met het gemeentelijk inkoopbeleid / aanbestedingsbeleid.

Hoe wordt er bestuurd / gestuurd door de gemeente in de desbetreffende organisatie en is er sprake van voldoende functiescheiding tussen bestuur en toezicht.

Naast het vertegenwoordigd zijn van raadsleden in het AB (Felua, Sallcon) worden door alle drie de werkvoorzieningschappen de conceptbegroting alsmede ook het concept jaarverslag / jaarrekening, voorafgaand aan vaststelling door het AB, voor commentaar aan de raden van de gemeenten toegezonden;

In de regel worden deze stukken door de raden voor kennisgeving aangenomen

Daarnaast worden raden regelmatig uitgenodigd voor het brengen van werkbezoeken alsmede worden er presentaties verzorgd in raadsbijeenkomsten c.q. wordt schriftelijke informatie verstrekt over de activiteiten en ontwikkelingen.

Zoals reeds vermeld is er onvoldoende sprake van een toezichthoudende rol door het AB op het DB, enerzijds vanwege bedrijfsomstandigheden (Felua) anderzijds vanwege dezelfde samenstelling (Delta).

Hoe wordt er door de colleges verantwoording afgelegd aan de raden.

Omtrent het afleggen van verantwoording aan de raden bestaat de nodige onduidelijkheid; de AB leden gaan er vanuit dat het DB lid deze taak zou moeten verzorgen, terwijl ook geluiden hoorbaar zijn dat dit een rol voor de AB leden (raadsvertegenwoordigers) zou zijn (Felua) c.q. zou moeten zijn (Sallcon); voor nadere toelichting zie de bijlagen 8.6, 8.7 en 8.8.

Hoe is de verantwoording van de door de raden benoemde bestuursleden geregeld.

Zowel bij Delta, Felua als Sallcon zijn in de GR's artikelen opgenomen omtrent de wijze waarop de door de gemeentelijke bestuursorganen benoemde vertegenwoordigers verantwoording moeten afleggen voor het door hun gevoerde beleid. In de situaties waarbij ook raadsleden als leden van het AB zijn aangewezen (Felua, Sallcon) bestaat in de praktijk onduidelijkheid op welke wijze dit gestalte moet krijgen.

5.4 Bevindingen vennootschappen afvalinzameling BV Circulus en Berkel Milieu N.V.

Wat is het doel van de desbetreffende organisaties.

Het doel van de BV Circulus, waarin de gemeenten Apeldoorn en Deventer gezamenlijk deelnemen, is de inname en verwijdering van huishoudelijk- en bedrijfsafval alsmede het verzorgen van de stadsreiniging; in Berkel Milieu NV nemen o.a. de gemeenten Zutphen en Deventer (vml. Bathmen)deel, met als doel het inzamelen van huishoudelijk afval en het beheer van afvalverwerkingcontracten.

De statuten van beide vennootschappen laten de nodige ruimte voor de wijze waarop de uit te voeren activiteiten worden geregeld, met dien verstande dat per gemeente een zgn. Dienstverleningsovereenkomst wordt afgesloten, waarin nadere afspraken over de te verrichten taken, de te hanteren tarieven en de te halen kwaliteitsnormen worden vastgelegd.

Wat is de rol/ invloed van de gemeenten in deze organisaties.

De aandelen van beide vennootschappen zijn volledig in handen van een aantal gemeenten, waardoor de uiteindelijke zeggenschap in handen bij de gemeenten in casu de aandeelhouders ligt. De dagelijkse uitvoering en verantwoordelijkheid ligt bij de directie*, bijgestaan en gecontroleerd door een Raad van Commissarissen, waarvan de leden op voordracht van de gemeenten worden benoemd.

De invloed van de gemeenten is gebaseerd op de grootte van het aandelenkapitaal, dat bij de oprichting is vastgelegd (Circulus) dan wel fluctueert op basis van het aantal huisaansluitingen per deelnemende gemeente (Berkel Milieu).

De reden voor het onderbrengen van deze gemeentelijke (wettelijk verplichte) taken in overheidsvennootschappen is te komen tot een wat meer zakelijke aanpak van deze activiteiten (efficiency), vooral met het oog op kostenbesparing door o.m. schaalvergroting. Tevens speelde het aspect van het ontbreken van voldoende kennis van de enorm in ontwikkeling zijnde afvalmarkt een grote rol bij de keuze om deze taken op afstand te zetten van de gemeentelijke organisaties

Hoe is de taakverdeling geregeld tussen de gemeenten en de organisaties.

Op basis van raamovereenkomsten (Circulus) worden er jaarlijks met iedere gemeente afzonderlijk zgn. dienstverleningsovereenkomsten opgesteld, waarin helder omschreven staat wat van de vennootschap aan taken verwacht wordt en de daarvoor door de gemeente te betalen prijs.

Ook bij Berkel Milieu worden dienstverleningsovereenkomsten afgesloten, waarin jaarlijks de te verrichten activiteiten met de daarvoor door de gemeente te betalen vergoeding worden vastgelegd; naast de vaste inzamelingstaken kunnen in overleg andere werkzaamheden op het terrein van reiniging worden overeengekomen.

* de directie van BV Circulus en Berkel Milieu NV alsmede van samenwerkingspartner Twente Milieu NV wordt door een en dezelfde persoon uitgevoerd.

De beide vennootschappen kennen een grote mate van vrijheid t.a.v. het inrichten van de bedrijfsvoering, mits de inhoud van de afgesloten dienstverleningsovereenkomsten wordt nagekomen. Toezicht op de dagelijkse uitvoering (directie verantwoordelijkheid) wordt uitgeoefend door de Raad van Commissarissen, die op hun beurt weer verantwoording afleggen aan de aandeelhouders, zijnde de gemeenten in de persoon van een vertegenwoordiger van het College van B. en W.

Hoe hoog is het financieel belang van de gemeenten.

De financiële belangen van de gemeenten zijn beperkt, in die zin dat alleen sprake is van deelname in het aandelenkapitaal (Circulus en Berkel Milieu hebben in 2005 een geplaatst aandelenkapitaal van € 45.400 resp. € 220.083). Naast het eventueel verstrekken van leningen voor het doen van investeringen zijn er forse middelen gemoeid met het verrichten van o.a. de afvalinzamelingstaken, waartegenover de inkomsten (leges) van de aanslagen reinigingsheffing op basis van huisaansluitingen in de gemeenten staan.

Welke risico's in zowel maatschappelijke, financiële als juridische zin lopen de gemeenten.

Het financiële risico voor gemeenten is relatief klein vanwege de omvang van het aandelenkapitaal in de vennootschappen, daar de kosten van de bedrijfsactiviteiten gedekt worden door bijdragen van derden (inwoners en bedrijven).

Het maatschappelijke risico is aanzienlijk groter daar de gemeenten bij een eventueel faillissement zorg dienen te dragen voor continuïteit van de afvalinzameling (wettelijke overheidsplicht). Daarnaast is de afvalmarkt nogal in beweging hetgeen vooral wordt gekenmerkt door schaalvergroting, hetgeen kan betekenen dat huidige omvang van Circulus en Berkel Milieu in de toekomst ontoereikend zal zijn om op een efficiënte (niet te hoge tarieven voor de burger) en effectieve wijze haar activiteiten te verrichten.

Beide vennootschappen ,waarin tot voor kort energiemaatschappij Essent een belangrijke management taak verrichtte, zijn dan ook op zoek naar partners om ter besparing van overheadkosten de nodige schaalvergroting te bereiken.

Hoe wordt er door de colleges verantwoording afgelegd aan de raden.

Zowel de begroting als de jaarrekening worden ter informatie aan de raden gezonden, waarop echter sporadisch een reactie vanuit de raden volgt.

Daarnaast wordt zowel door Circulus als door Berkel Milieu een aantal keren per jaar een beleidsbulletin uitgebracht waarin de ontwikkelingen zowel binnen het bedrijf als ook in de afvalmarkt worden belicht.

Op verzoek van de colleges van B. en W. wordt vanaf het jaar 2004 door Berkel Milieu een jaarverslag (met sociale paragraaf) uitgebracht, waarin vooral de nadruk is gelegd op de milieuprestaties; de raadsleden van de deelnemende gemeenten hebben een exemplaar van dit jaarverslag ontvangen.

Hoe is de verantwoording van de door de raden benoemde bestuursleden geregeld.

Formeel is er geen sprake van het afleggen van verantwoording door de door de raad benoemde leden van de Raden van Commissarissen, doch ook bereikt hen zelden een verzoek om informatie te verstrekken over hun rol / taken c.q. de werkzaamheden binnen de vennootschap

Ook de gemeentelijke vertegenwoordigers naar de aandeelhoudersvergaderingen, die door de colleges van B. en W. uit hun midden worden benoemd, zijn formeel niet verplicht om aan de raad verantwoording af te leggen voor hun aandeelhouderschap, doch zullen in de praktijk graag informatie verstrekken.

Dit houdt echter niet in dat de raden geen interesse zouden hebben in de ontwikkelingen op het terrein van het huishoudelijk afval, doch dit betreft dan vooral de inhoudelijke kant van de inzameling en verwerking.

5.5 Bevindingen overige partijen (NV Luchthaven Teuge en Stichting IJsselgroep).

Wat is het doel van de desbetreffende organisaties.

Het doel van de naamloze vennootschap Luchthaven Teuge is het uitoefenen van een luchthavenbedrijf, waaronder met name de exploitatie van een luchthaventerrein (w.o. ontwikkeling, aanleg en onderhoud); ook het beheren en exploiteren van register- en roerende goederen, bestemd voor of dienstbaar aan de exploitatie van een luchthavenbedrijf valt hieronder.

De stichting IJsselgroep heeft o.a. ten doel de instandhouding en bevordering van (school)begeleiding en ondersteuning van bij het onderwijs betrokken partijen. (n.b. vanaf 1 augustus 2006 is de verplichting van gemeenten tot instandhouding van onderwijsbegeleidingsdiensten vervallen).

Wat is de rol / invloed van de gemeenten in deze organisaties.

De aandelen van de NV Luchthaven Teuge zijn in handen van vier gemeenten (Apeldoorn, Deventer, Voorst en Zutphen), die op basis van de grootte van het aandelenbezit middels aandeelhoudersvergaderingen invloed op het beleid uitoefenen.

In het jaar 2006 heeft er, met instemming van de raden van de vier gemeenten, een uitgifte plaatsgevonden van 4.000 aandelen à € 453,78 = € 1.815.120 aan de Kamer van Koophandel (in afwijking van de voorschriften in de statuten), waardoor de zeggenschap van de gemeenten in de naamloze vennootschap met 50 % is afgenomen.

De stichting IJsselgroep wordt geleid door een College van Bestuur, bijgestaan en gecontroleerd door een Raad van Toezicht; tot 1 augustus 2006 was er sprake van een meerdere keren per jaar te houden subsidiëntenoverleg, waaraan o.a. de portefeuillehouders onderwijs uit de (afnemende) gemeenten deelnamen.

Hoe is de taakverdeling geregeld tussen de gemeenten en de organisaties.

Er bestaat geen taakverdeling over de werkzaamheden, daar enerzijds sprake is van geen gemeentelijke taak (exploitatie luchtvaart), terwijl anderzijds tot voor kort wel de wettelijke instandhoudingsplicht voor onderwijsbegeleidingsdiensten bestond, maar de uitvoering niet zelf door de gemeenten hoefde te worden uitgevoerd.

Dit betekent dat beide organisaties een zeer grote mate van vrijheid hebben omtrent de uit te voeren taken en de wijze waarop deze zijn ingericht. Toezicht op de dagelijkse uitvoering (directie resp. college van bestuur verantwoordelijkheid) wordt uitgeoefend door de Raad van Commissarissen resp. Raad van Toezicht.

Bij de luchthaven Teuge wordt door de RvC op hun beurt verantwoording afgelegd aan de aandeelhouders, zijnde de gemeenten in de persoon van een vertegenwoordiger van het College van B. en W.

Hoe hoog is het financieel belang van de gemeenten.

Het financiële belang van de gemeenten in de Luchthaven Teuge heeft betrekking op deelname in het aandelenkapitaal (in totaal een bedrag van € 1.946.717), waarvan 91,4 % in het bezit is

van de gemeenten Apeldoorn, Deventer en Zutphen; er vindt geen bijdrage in de exploitatie van de luchthaven plaats.

Op een begroting voor onderwijsbegeleiding van € 2,7 miljoen wordt door Apeldoorn, Deventer en Zutphen een bijdrage geleverd van € 582.000, € 320.000 resp. € 118.000. Tegenover deze bijdragen staat de verplichting om dienstverlening op het terrein van onderwijsbegeleiding te leveren.

Welke risico's in zowel maatschappelijke, financiële als juridische zin lopen de gemeenten.

De risico's op maatschappelijk en juridisch terrein zijn te verwaarlozen, gelet op de niet verplichte werkzaamheden (luchtvaart) dan wel subsidiëring op basis van aanvragen (onderwijsbegeleiding).

Het financiële risico bij de Luchthaven Teuge lijkt op het eerste gezicht fors, gelet op de omvang van het aandelenkapitaal (bijna € 2 miljoen) en de bestaande negatieve reserve van bijna € 200.000, doch wordt vanwege de bezittingen aan grond en opstallen van de NV aanzienlijk beperkt.

Daar de gemeenten niet betrokken zijn bij de financiële exploitatie van de stichting IJsselgroep is er ook geen sprake van een financieel risico.

Hoe wordt er door de colleges verantwoording afgelegd aan de raden.

Middels toezending van financiële jaarstukken (jaarverslagen met jaarrekeningen) worden de raden van de deelnemende gemeenten geïnformeerd over de exploitatieresultaten; bij bijzondere omstandigheden, zoals bv. de uitgifte van aandelen (Luchthaven Teuge) worden de raden actief geïnformeerd door de aandeelhouder in casu de vertegenwoordiger uit het college van B. en W.

Ondanks dat er geen sprake is van het formeel afleggen van verantwoording worden de raden wel actief betrokken bij ontwikkelingen op het terrein van onderwijsbegeleiding, terwijl o.a. de raad van Apeldoorn actief wordt betrokken bij ontwikkelingen op het terrein van de luchtvaart inzake vliegbewegingen en de geluidsproblematiek.

Hoe is de verantwoording van de door de raden benoemde bestuursleden geregeld.

Formeel is er geen sprake van het afleggen van verantwoording door de door de raden benoemde leden van de Raad van Commissarissen (Luchthaven Teuge), doch zij zijn samen met de directie, graag bereid om informatie te verstrekken over hun rol / taken c.q. de werkzaamheden binnen de vennootschap.

Zoals reeds onder het hoofdstuk Doel en Werkwijze vermeld is er bij de stichting IJsselgroep geen sprake van door raden benoemde vertegenwoordigers.

5.6 Algemene conclusies

G.R. Stedendriehoek, Veiligheidsregio N. en O. Gelderland en GGD Gelre IJssel.

In afwijking van de gebruikelijke gemeenschappelijke regelingen voert de GR Regio Stedendriehoek alleen coördinerende taken uit, waarmee alle zeven gemeenten moeten instemmen; m.a.w. er zijn aan de Regio Stedendriehoek geen taken door de gemeenten overgedragen.

De Regio Stedendriehoek pakt op verzoek van één of meerdere gemeenten alleen taken op, wanneer alle deelnemende gemeenten daarmee instemmen; dit betekent ook in de praktijk dat besluitvorming door de raden de nodige tijd vergt, waarmee in de procedure terdege rekening gehouden moet worden.

Zowel de bestuursvorm als de taakorganisatie van de GR Veiligheidsregio N. en O. Gelderland verkeert nog in een ontwikkelingsfase, waardoor de regionale bestuurlijke samenwerking nog niet helder is; met name de rolverdeling en informatievoorziening tussen het Dagelijks en Algemeen Bestuur is volgens de geïnterviewde AB leden onduidelijk.

De beperkte mate van zeggenschap over het takenpakket van de VNOG en de bestuurlijke organisatievorm (college van burgemeesters) wordt door de raden van de gemeenten Apeldoorn, Deventer en Zutphen als een grote mate van afstand tot het regionaal bestuur ervaren.

De GR GGD Gelre IJssel voert voornamelijk uitvoerende taken uit, wat inhoudt dat gesproken kan worden van een zgn. achterliggende voorziening voor het lokale gezondheidsbeleid.

In afwijking van de gebruikelijke bestuurlijke procedures is de interne bestuurlijke werkwijze bij de GGD nogal informeel van aard, in die zin dat er volgens de geïnterviewde AB leden geen sprake is van een scherp onderscheid tussen een overleg van portefeuillehouders (niet geformaliseerd) en een vergadering van het Algemeen Bestuur.

Bij alle drie GR's is geconstateerd dat er nauwelijks sprake is van een toezichthoudende / controlerende rol van het Algemeen bestuur t.a.v. het door het Dagelijks Bestuur (en de directie) gevoerde beleid.

Vanwege de ontbrekende dan wel beperkte informatie over het weerstandsvermogen in de jaarrekeningen van de GR's is het onduidelijk welk financieel risico de gemeenten lopen.

Omtrent het afleggen van verantwoording door collegeleden over het in vertegenwoordigende lichamen gevoerde beleid aan de gemeenteraden ontbreekt in het kader van de Actieve informatieplicht een regeling.

G.R. werkvoorziening Delta, Felua en Sallcon.

De risico's verbonden aan een (bestuurlijke) organisatie van de sociale werkvoorziening in de vorm van een gemeenschappelijke regeling zijn aanzienlijk, mede gelet op de verliesgevende exploitatie ten bedrage van € 3 miljoen over 2005 bij de GR Felua.

Gelet op de op handenzijnde wijziging van wetgeving is volgens de geïnterviewde AB leden van de Felua een grondige herbezinning op de toekomst en organisatievorm van de sociale werkvoorziening op z'n plaats, waarbij ook een proactieve kaderstellende rol van de gemeenteraad gewenst is.

Zowel bij de GR Felua als bij de GR Sallcon is sprake van een rechtstreekse vertegenwoordiging vanuit de raad in het Algemeen Bestuur, terwijl bij de GR Delta het Algemeen Bestuur wat samenstelling en omvang betreft gelijk is aan het Dagelijks Bestuur; in de praktijk betekent dit dat er weinig tot geen sprake is van functiescheiding tussen het Dagelijks en Algemeen Bestuur.

De onvoldoende functiescheiding heeft tevens tot gevolg dat er bijna geen sprake is van een controlerende en toezichthoudende rol van het Algemeen Bestuur (Delta en Felua).

In afwijking van de situatie bij de GR Felua zijn de gemeentelijke bijdragen in de GR Sallcon en GR Delta zuiver bestemd voor dekking van de bestuurskosten, waarmee in verhouding tot de bedrijfskosten slechts kleine bedragen (€ 135.000 resp. € 21.500) zijn gemoeid.

Ondanks de forse belangen zowel financieel als maatschappelijk is de betrokkenheid van de raden vaak passief (aannemen van financiële stukken voor kennisgeving), tenzij er sprake is van een calamiteit (aanzienlijk verlies Felua) of wachtlijstproblematiek (Sallcon)

Het inschakelen van de sociale werkvoorziening bij het uitvoeren van gemeentelijke werkzaamheden staat volgens de geïnterviewde AB leden van Delta soms op gespannen voet met het gemeentelijk inkoopbeleid en/of (Europese) aanbestedingsbeleid.

Vennootschappen afvalinzameling Circulus en Berkel Milieu.

Op het terrein van afvalinzameling voeren zowel BV Circulus als Berkel Milieu NV hoofdzakelijk uitvoerende taken, in opdracht en voor rekening van de deelnemende gemeenten, uit.

Mede vanwege de beperkte financiële risico's bestaat er bij de raden weinig belangstelling voor de bedrijfsvoering van beide vennootschappen, maar wel voor het in de gemeenten te voeren afvalbeleid.

Om de kwaliteit van de afvalinzameling op peil te houden en de kosten te kunnen beheersen zal volgens de geïnterviewde leden van directie en Raad van Commissarissen schaalvergroting middels samenwerking c.q. fusie met andere inzamelaars onontkoombaar zijn.

Overige partijen.

De uitgifte van 4.000 aandelen (in 2006) aan de Kamer van Koophandel betekent een forse wijziging in de zeggenschap van de gemeenten in de NV Luchthaven Teuge, waardoor het bestaande gemeentelijk aandelenbezit (100 %) met de helft wordt teruggebracht.

Het financiële risico voor de gemeenten, in de vorm van verlies van het aandelenkapitaal ter waarde van bijna € 2 miljoen in de NV en een negatieve algemene reserve van bijna € 200.000 bij de NV Luchthaven Teuge is volgens de directie beperkt vanwege de bezittingen in de vorm van grond en opstallen.

M.b.t. de stichting IJsselgroep kan opgemerkt worden dat de gemeenten geen risico's lopen inzake de bedrijfsvoering, doch niettemin wel aandacht (moeten) besteden aan voldoende (kwalitatief) aanbod aan onderwijsbegeleiding.

Het ontbreken van een formele verantwoordingsplicht is geen belemmering voor het actief betrekken van de raden bij ontwikkelingen op het terrein van de onderwijsbegeleiding (Apeldoorn, Deventer en Zutphen) en vliegbewegingen / geluidsproblematiek (Apeldoorn).

6 Relatie Gemeenteraden - verbonden partijen

Dit hoofdstuk belicht verschillende aspecten van de relatie tussen gemeenteraden en verbonden partijen. Hoe staat het met de informatievoorziening naar de raad en de sturing vanuit de raad? Aan de orde komen:

- de wetgeving en ministeriële kaders (6.1 en 6.2)
- de informatievoorziening in de gemeenterijke begrotingen en rekeningen (6.3)
- de informatievoorziening rechtstreeks vanuit de verbonden partijen aan de raden (6.4) en
- de informatievoorziening en betrokkenheid volgens de raden zelf (6.5).

6.1 Verbonden partijen en informatievoorziening gemeenteraden volgens het BBV

De wetgever heeft in het kader van de dualisering van het gemeentebestuur erin voorzien dat de gemeenteraden door een verplichte paragraaf in de begroting en de jaarrekening over de verbonden partijen worden geïnformeerd.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 is volgens het BBV een *verbonden partij* “een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft”.

Een stichting of vereniging die jaarlijks subsidie krijgt, maar waaraan geen andere financiële verplichtingen zitten met een juridische afdwingbaarheid door derden is in deze definitie geen verbonden partij.

Indien er morele verplichtingen zijn bij financiële risico's van bijvoorbeeld een gesubsidieerde instelling adviseert de wetgever daarvan melding te maken in de paragraaf verbonden partijen. Indien de gemeente een aanzienlijk bestuurlijk maar geen financieel belang heeft kan dit belang in het desbetreffende programma worden genoemd.

Het is zaak dit onderscheid goed in het oog te houden. Van partijen in het algemeen waarmee een aanzienlijk of bestuurlijk belang is gediend, zal de beleidsmatige en bestuurlijke informatie een plek krijgen in het begrotingsprogramma.

Daarnaast zal specifiek voor de verbonden partijen in de verplichte paragraaf informatie worden geboden over de verantwoordelijkheid, bestuurlijk en financieel, die de gemeente draagt.

6.2 Specifiek: de gemeenschappelijke regelingen

Gemeenschappelijke regelingen (GR's) op zich vallen niet onder de dualisering gemeentebestuur. Dat wil zeggen dat GR's niet dual zijn georganiseerd. Wel zijn het BBV en het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG) op GR's van toepassing.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) heeft in oktober 2005 per brief aan de Tweede Kamer² zijn visie op de GR's verduidelijkt. Belangrijke conclusies zijn:

- de wet Gemeenschappelijke regelingen blijft monistisch;
- met het bestaande instrumentarium is de democratische controle op gemeenschappelijke regelingen voldoende gewaarborgd;
- gemeenteraden kunnen betere kaders stellen voor de gemeenschappelijke regelingen;
- regelingen worden nog te weinig geëvalueerd; gemeenteraden zouden periodiek, minimaal eens per vier jaar de taakuitvoering door verbonden partijen kunnen evalueren

Daarnaast doet de minister aanbevelingen om de actieve betrokkenheid zowel vanuit de gemeenteraden als van de kant van de gemeenschappelijke regelingen te verbeteren.

² Brief en notitie van 13 oktober 2005, Verbeteringen democratische controle op de intergemeentelijke samenwerkingverbanden.

6.3 Toetsing verplichte paragraaf Verbonden partijen

De rekenkamercommissies hebben in het kader van hun onderzoek de kwaliteit van de informatie in de paragraaf Verbonden partijen van de begrotingen van Apeldoorn Deventer en Zutphen beoordeeld. Aan de hand van de begroting 2005 is getoetst ³ in hoeverre de paragraaf Verbonden partijen voldoet aan de eisen van het BBV.

De minimumeisen die het BBV aan de paragraaf Verbonden Partijen stelt zijn beperkt:

“Artikel 15

De paragraaf betreffende de verbonden partijen (in de begroting) bevat ten minste:

- a. *de visie op de verbonden partijen in relatie tot de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;*
- b. *de beleidsvoornemens omtrent de verbonden partijen.”*

De toelichting op dit artikel van het BBV vermeldt:

“De paragraaf verbonden partijen geeft de visie op deze partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in het programmaplan. Het aangaan van de banden met (verbonden) derde partijen komt altijd voort uit het publieke belang. Verbindingen met derde partijen zijn een manier om een bepaalde publieke taak uit te voeren. Er is een veelheid aan verbonden partijen. Per partij is sprake van een financieel en een bestuurlijk belang. Het is daarom voor het inzicht van de raad van belang, dat de relatie tussen verbonden partijen en het publieke belang, zoals geconcretiseerd in de programma's in hoofdlijnen aan wordt gegeven. Daarbij dient apart stilgestaan te worden bij de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen. De nadruk dient in deze paragraaf te liggen op de hoofdlijnen en op het beleid. Een lijst met alle verbonden partijen en de relevante gegevens maakt onderdeel uit van de toelichting op de productenrealisatie.”

Apeldoorn

De paragraaf Verbonden Partijen van de gemeente Apeldoorn geeft per programma een overzicht van de actieve verbonden partijen. Per partij geeft het college een beknopt inzicht in Doel, Betrokkenen, Bestuurlijk belang (deelname aan het bestuur), Financieel belang (omvang begroting en eigen bijdrage) en Actuele ontwikkelingen.

Deventer

De paragraaf Verbonden partijen in de begroting van Deventer geeft een gestructureerd overzicht van alle relevante verbonden partijen met vermelding van het doel, aard, visie en financieel belang.

Zutphen

De paragraaf Verbonden partijen in de begroting van de gemeente Zutphen beperkt zich tot een opsomming van vennootschappen, gemeenschappelijke regelingen en overige stichtingen en deelnemingen. Inhoudelijk biedt de paragraaf geen informatie over de partijen.

³ Gekozen is voor de begrotingen 2005 omdat 2005 het vaste ijkpunt is in het gehele onderzoek. Wel hebben de commissies bekeken of de opzet en inhoud van de paragraaf in de begroting 2007 aanmerkelijk afwijkt van de 2005-editie. Dat is niet het geval.

Overzicht toetsing paragraaf Verbonden partijen

	Apeldoorn	Deventer	Zutphen
Overzicht verbonden partijen	JA	JA	JA
Inzicht in			
- Doel	JA	JA	NEE
- Bestuurlijk belang	JA	JA, deels Onder 'doel' beschreven; wijze van vertegenwoordiging niet vermeld.	NEE
- Financieel belang	JA	JA, deels Wel bij vennootschappen, niet bij GR's	NEE
Visie in relatie tot doelstellingen (programma) begroting	JA, deels Wel aanduiding visie op verbonden partij onder "doel"; geen relatie met realisatie doelstellingen in de begroting.	JA, deels Wel korte visie of verwijzing naar document; geen relatie met realisatie doelstellingen in de begroting.	NEE
Beleidsvoornemens omtrent de verbonden partij	JA, deels Onder 'ontwikkelingen' gezamenlijke voornemens van de verbonden partij; eigen gemeentelijke voornemens niet vermeld.	JA, deels In enkele gevallen voornemens gemeld onder 'visie'.	NEE

Oordeel:

Het overzicht laat zien dat de paragrafen van Apeldoorn en Deventer grotendeels voldoen aan de intentie van de wetgever. Verbeterpunten zijn het nog duidelijker weergeven van de relatie met de doelstellingen in de (programma)begroting en waar dat nodig is het aangeven van de eigen gemeentelijke visie op de verbonden partij. De paragraaf Verbonden partijen in de Zutphense begroting komt niet tegemoet aan de bedoelingen van de wetgever.

6.4 Toetsing overige vaste informatievoorziening aan de raden

De begrotingen en rekeningen van de gemeenschappelijke regelingen krijgen in navolging van de gemeentelijke begroting en rekening een programmatische opzet. Uit de bestudeerde begrotingen en rekeningen van de GR's over 2005 maken de rekenkamercommissies op dat de GR's nog achter lopen bij de gemeenten ten aanzien van de kwalitatieve invulling van de programma's (helderheid en meetbaarheid doelen en prestaties in beginstadium).

Jaarverslagen van NV's en BV's worden via de lijst Ingekomen stukken ter kennis gebracht van de gemeenteraden. Ontwerpbegrotingen, worden conform de intentie van de WGR voor reactie aan de gemeenteraden voorgelegd. Gebruikelijk is dat deze stukken voor kennisgeving worden aangenomen tenzij er een extra budgetfair beslag op de gemeentebegroting uit voortvloeit.

In dat geval worden de ontwerpbegrotingen met een collegevoorstel en zondig een conceptreactie aan de raad voorgelegd.

Een algemene verzuchting van raadsleden is dat de gemeenteraden te weinig tijd krijgen om een standpunt in te nemen over toegezonden ontwerpbegrotingen.

Toegezonden rekeningen en jaarverslagen van gemeenschappelijke regelingen nemen de gemeenteraden doorgaans voor kennisgeving aan.

6.5 Informatiebehoefte en betrokkenheid gemeenteraden zelf

De begeleidingscommissie heeft met een delegatie van alle drie de gemeenteraden gesproken over hun bevindingen ten aanzien van de verbonden partijen. De kernpunten uit die gesprekken geven wij hier weer.

Eigen betrokkenheid gemeenteraden

De raadsdelegaties is gevraagd de betrokkenheid van de raden bij het onderwerp verbonden partijen te kenschetsen.

Apeldoorn:

De delegatie van de Apeldoornse raad geeft aan dat de betrokkenheid van de raad met verbonden partijen wisselend is, afhankelijk van de soort partij. In algemeen is de bemoeienis niet intensief en niet pro-actief. Wel is een tendens dat de gemeenteraad zich meer bemoeit met kaderstelling ten aanzien van partijen. De delegatie wijst op interventies met betrekking tot o.a. de GGD, de Veiligheidsregio en de werkvoorziening Felua. Geïnterviewde raadsleden zijn van mening dat die kaderstelling niet noodzakelijk via de eigen gemeentelijke begroting moet verlopen. Ook directe beïnvloeding moet mogelijk zijn.

Deventer:

Volgens de Deventer delegatie leeft het onderwerp Verbonden partijen niet echt binnen de gemeenteraad, totdat er iets aan de orde is. Onder andere het vragenuurtje in Deventer wordt dan benut om zaken aan het licht te brengen. Kaderstelling ten aanzien van verbonden partijen verloopt via de eigen gemeentelijke begroting.

Zutphen:

De Zutphense delegatie heeft de indruk dat weinig raadsleden van het bestaan van verbonden partijen af weten, tenzij een raadslid zelf eerder actief bemoeienis heeft gehad. In de praktijk zijn verbonden partijen een zaak van het college van B. en W.

Informeren gemeenteraden

De delegaties is gevraagd hoe men vindt dat gemeenteraden over verbonden partijen geïnformeerd moeten worden en wie de raad daarop moet kunnen aanspreken

Apeldoorn:

Naast reguliere informatie via de eigen begroting is er vooral behoefte aan vroegtijdige actieve informatie van de kant van de portefeuillehouder, het AB-lid.

Deventer:

De delegatie stelt dat de raad periodiek goed moet worden geïnformeerd, ook los van begroting. Door de werkvoorziening Sallcon en de GGD zijn recent aparte informatieve bijeenkomsten voor de raad gehouden. Deventer heeft verantwoordelijkheid voor participatie in verbonden partijen strikt gedelegeerd aan het college van B. en W. De gemeenteraad wil niet op de stoel van het college gaan zitten.

Zutphen:

Volgens de Zutphense delegatie is de reguliere informatie via de begroting niet voldoende om de gemeenteraad op de hoogte te houden van de verbonden partijen.

Verbeterpunten

De raadsdelegaties is de vraag voorgelegd waar zij mogelijkheden tot verbetering zien (in de informatievoorziening en rolname van de gemeenteraad) ten aanzien van de verbonden partijen.

Apeldoorn:

Deels is het een leerproces voor de raad. De raad is op de goede weg zich in Verbonden Partijen te verdiepen. Als gesteld, is er vooral behoefte aan vroegtijdige relevante informatie uit de besturen van de partijen waar de raad over kan meedenken en zonodig kaderstellen. Vraag is ook hoe de raad meer zicht kan krijgen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verbonden partijen.

Deventer:

De raad van Deventer is in het algemeen tevreden over de informatie en aansturing ten aanzien van de verbonden partijen. Het college zou iets meer werk kunnen maken van de actieve informatieplicht. Een andersoortige suggestie is meer met andere gemeenteraden af te stemmen hoe men de ontwikkeling van verbonden partijen beoordeelt.

Zutphen:

Raden zouden gerichter geïnformeerd en bevraagd kunnen worden over de verbonden partijen. De raad zou via de portefeuillehouder minimaal één maal per half jaar geïnformeerd moeten worden over de voortgang van de verbonden partijen.

6.6 Conclusies:

- Op grond van het BBV informeren de colleges van B. en W. de gemeenteraden in de verplichte paragraaf van de begroting en de rekening op hoofdlijnen over belang en financiële betrokkenheid bij verbonden partijen. Het overzicht laat zien dat de paragrafen van Apeldoorn en Deventer grotendeels voldoen aan de intentie van de wetgever. De paragraaf Verbonden partijen in de Zutphense begroting komt niet tegemoet aan de bedoelingen van de wetgever.
- Van de gemeenschappelijke regelingen krijgen de gemeenteraden standaard de ontwerpbegroting en de rekening voorgelegd. De gemeenteraden gaan meestal passief om met deze stukken. Voor zover er behoefte is om te reageren zijn de reactietermijnen doorgaans (te) krap voor een goede standpuntbepaling.
- De kwaliteit van de programmabegrotingen en –rekeningen van de gemeenschappelijke regelingen is algemeen gesproken nog sterk voor verbetering vatbaar (helderheid en meetbaarheid doelen en prestaties).
- Raadsleden hechten in het algemeen meer aan een actieve terugkoppeling van collegeleden uit de verbonden partijen en aan periodieke informatiebijeenkomsten over actuele ontwikkelingen (dan aan het voorgelegd krijgen van reguliere vergaderstukken van een verbonden partij).
- Over de rolname en interventie van gemeenteraden ten aanzien van verbonden partijen wordt verschillend gedacht;
 - de gemeenteraad van Apeldoorn wil op hoofdlijnen mee sturen en legt in dat opzicht meer accent op zijn kaderstellende taak ten aanzien van verbonden partijen en hun prestaties voor Apeldoorn; daarnaast hecht de raad van Apeldoorn ook aan een gedegen controlerende rol.
 - in het Deventer-model ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de verbonden partijen nadrukkelijk bij het college van B. en W. – de gemeenteraad legt het accent bij zijn controlerende rol;
 - in de gemeenteraad van Zutphen heerst veel vertrouwen in de bestuurlijke belangenbehartiging door het college in de verbonden partijen; de gemeenteraad heeft zijn rolname ten aanzien van verbonden partijen niet duidelijk geprofileerd, althans voor zover de rekenkamercommissies in dit onderzoek hebben kunnen vaststellen.

Bijlagen bij het rapport

Verbonden Partijen

Bijlage 1

Opzet onderzoek Verbonden partijen in Regio Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer en Zutphen)

Inleiding

N.a.v. het voornemen van de Rekenkamercommissie Apeldoorn om onderzoek te doen naar de zgn. Verbonden partijen van de gemeente Apeldoorn is het idee geopperd om, vanwege de relatie van diverse verbonden partijen met omliggende gemeenten, dit onderzoek in breder verband te laten plaatsvinden; op basis hiervan zijn de Rekenkamercommissies van Deventer en Zutphen benaderd met het verzoek om tot een gezamenlijk onderzoek te komen in Stedendriehoekverband.

Aangezien in Deventer door het College van Burgemeester en Wethouders op grond van de verordening, gebaseerd op artikel 213a van de gemeentewet was besloten om dit voorjaar een onderzoek naar een onderdeel van de Verbonden partijen, t.w. een aantal op afstand gezette vennootschappen, te gaan doen, heeft er nader overleg plaatsgevonden om tot afbakening van het beoogde onderzoek te komen.

Op grond hiervan wordt voorgesteld om in eerste instantie te kijken naar gemeenschappelijke regelingen, waaraan door alle drie gemeenten wordt deelgenomen; daarnaast zal bezien worden of er ook stichtingen en naamloze/ besloten vennootschappen, buiten de door Deventer in onderzoek genomen vennootschappen, nog onderzocht zullen worden.

Doel

Het doel van dit, gezamenlijke, onderzoek is om inzicht te krijgen in een aantal aspecten van in regio verband uitgevoerde taken c.q. op afstand gezette taken, waarvoor de gemeenten (in casu de raden) verantwoordelijkheid dragen. Naast het “in kaart brengen” van de wijze waarop de informatievoorziening voor de raden (alsmede ook voor de colleges van burgemeester en wethouders) is georganiseerd, wordt met het onderzoek beoogd om inzicht te verkrijgen of de raden de beschikbare informatie daadwerkelijk (kunnen) gebruiken om hun (kaderstellende en controlerende) rol uit te oefenen.

Tevens moet het onderzoek inzicht verschaffen in de (maatschappelijke en financiële) risico's die de gemeenten met de taakuitoefening door verbonden partijen lopen en de wijze waarop deze ingeperkt kunnen worden.

Overzicht te onderzoeken Verbonden Partijen

Voor de inventarisatie van het uit te voeren onderzoek zijn de paragrafen Verbonden Partijen in de jaarrekeningen van Apeldoorn, Deventer en Zutphen geraadpleegd; op grond van het gestelde onder het hoofd Inleiding komen de volgende partijen in aanmerking voor het onderzoek:

Gemeenschappelijke regelingen

- Regio Stedendriehoek
- Veiligheidsregio Noord – en Oost Gelderland / GHOR
- GGD Gelre – IJssel

Naamloze vennootschappen

- NV Luchthaven Teuge

Stichtingen

- Stichting Perspectief (Onderwijsbegeleiding)

Naast deze gezamenlijke belangen bestaat de mogelijkheid voor elke gemeente afzonderlijk om “partijen” toe te voegen. In de 1^e fase van het onderzoek bestaat voor elke gemeente de mogelijkheid om alle verbonden partijen, waarin zij, eventueel met één of meerdere gemeenten deelneemt te enquêteren.

Reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek dient helderheid te verschaffen over de navolgende aspecten:

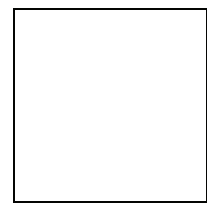
- wat is het doel van de desbetreffende organisatie
- wat is de rol / invloed van de gemeente / gemeenten in deze organisatie
- hoe is de taakverdeling geregeld tussen de gemeente(n) en de organisatie
- hoe is de invloed / zeggenschap van zowel het Algemeen als van het Dagelijks Bestuur in de organisatie geregeld
- hoe hoog is het financieel belang van de gemeente(n)
- welke risico's in zowel maatschappelijke, financiële als juridische zin lopen de gemeenten
- hoe wordt er bestuurd / gestuurd door de gemeente in de desbetreffende organisatie en is er sprake van voldoende functiescheiding tussen bestuur en toezicht
- hoe wordt er door de colleges verantwoording afgelegd aan de raden
- hoe is de verantwoording van de door de raden benoemde bestuursleden geregeld.

Onderzoeksaanpak

In de 1^e fase wordt gestart met een schriftelijke enquête, te houden binnen alle drie gemeenten teneinde een totaal overzicht / inzicht te krijgen van de Verbonden partijen en de bestuurlijke en financiële verhoudingen met deze organisaties. De vraagstelling zal zich vooral richten op de bij het punt Reikwijdte genoemde elementen.

Voor het onderzoek is een gezamenlijke begeleidingscommissie vanuit de drie Rekenkamercommissies gevormd die zich, ondersteund door de griffier van de Rekenkamercommissie Zutphen, zal belasten met de begeleiding van dit specifieke onderzoek. Aan de hand van de uitkomsten uit de 1^e fase zal er bij een beperkt aantal “Verbonden partijen” dossieronderzoek, zowel binnen de gemeentelijke organisatie als ook op locatie bij de desbetreffende partij, plaatsvinden alsmede interviews worden gehouden.

Bij het uitvoeren van het onderzoek zullen de bestaande Onderzoeksprotocollen leidraad vormen voor de wijze waarop de onderzoeken dienen plaats te vinden; gezien de omvang van



het onderzoek wordt in principe uitgegaan van uitvoering in “eigen beheer” door de drie griffiers, waarbij wel rekening wordt gehouden met inschakeling van derden voor ondersteuning van bepaalde onderdelen uit het onderzoek.

Tijdplanning

Het onderzoek is op 6 juli jl. gestart. Beoogd wordt om de schriftelijke enquêtes voor 1 september af te ronden. In de maand september bepaalt de Begeleidingscommissie de onderzoeks aanpak voor de 2^e fase. Naar verwachting is afronding van dit gezamenlijke onderzoek voor 1 december 2006 mogelijk; hierbij wordt er vanuit gegaan dat alle drie gemeenten zich aan een nog nader op te stellen tijdbalk van de diverse uit te voeren werkzaamheden zullen houden.

Kosten onderzoek

Vanwege het grotendeels uitvoeren van het onderzoek in “eigen beheer” zullen de kosten beperkt zijn, tenzij door de uitvoerende griffiers derden worden ingeschakeld; daarnaast zal rekening gehouden moeten worden met productiekosten van het uit te brengen onderzoeksrapport.

De kosten worden verdeeld over de drie gemeenten, na rato van het inwonertal.

Zutphen, 13 juli 2006

Bijlage 2

De Raden van de gemeenten
Apeldoorn, Deventer en Zutphen.

<i>Inlichtingen</i>	De heer G.J. Mouw	<i>Telefoon:</i>	0575 58 7241	<i>Bijlage(n):</i>	1
<i>Dienst:</i>	Raadsgriffie	<i>Ons nummer:</i>	GJM 060701	<i>Uw brief dd.:</i>	
	Rekenkamer		13 juli 2006	<i>Uw nummer:</i>	
	Onderzoek Verbonden Partijen				

Geachte Raad,

Op voorstel van de Rekenkamercommissie Apeldoorn hebben de rekenkamercommissies van de gemeenten Apeldoorn, Deventer en Zutphen onlangs besloten om een gezamenlijk onderzoek te starten naar de Verbonden Partijen in de drie gemeenten.

De reden voor dit onderzoek is gelegen in het feit, dat er in de Regio Stedendriehoek diverse organisaties werkzaam zijn, die in opdracht van één of meerdere gemeenten taken uitoefenen, die een gemeentelijke verantwoordelijkheid behelzen.

Voor de begeleiding van dit onderzoek is een commissie gevormd, bestaande uit twee leden van de rekenkamercommissies uit Apeldoorn, Deventer en Zutphen, ondersteund door de griffier van de rekenkamercommissie Zutphen. Deze commissie heeft op 6 juli j.l. tijdens haar eerste bijeenkomst de doelstelling en randvoorwaarden voor dit onderzoek vastgesteld.

De opzet van het onderzoek is, om naast een uitgebreide enquête over de verbonden partijen in de drie gemeenten, het onderzoek vooral te richten op organisaties, waaraan door alle drie gemeenten wordt deelgenomen; bijgaand treft u ter kennisname een exemplaar van de opzet van het onderzoek aan.

Afhankelijk van de voortgang van de eerste fase in de zomerperiode en de nog te bepalen omvang van de in de tweede fase te plegen onderzoeken is de planning erop gericht om dit onderzoek vóór 1 december van dit jaar af te ronden.

Voor eventuele vragen over dit onderzoek kan contact worden opgenomen met de voorzitter van de Begeleidingscommissie, de heer R.C van der Mark, tevens voorzitter van de Rekenkamercommissie Apeldoorn of de griffier van de Rekenkamercommissie Zutphen, de heer G.J. Mouw.

Een afschrift van deze brief met bijlage zenden wij aan het College van Burgemeester en Wethouders van Apeldoorn, Deventer en Zutphen.

Namens de Begeleidingscommissie onderzoek Verbonden Partijen,

G.J. Mouw, cie-griffier.

Bijlage 3.a

ENQUETEFORMULIER VERBONDEN PARTIJEN

Gemeenschappelijke regeling

Naam accounthouder	
Gemeente /Dienst	
Functie	
Telefoonnummer/ e-mail adres	

1	DOEL TAKEN ZEGGENSCHAP	
a.	Wat is het doel van de gemeenschappelijke regeling?	Evt. wettelijke basis, tekst gemeenschappelijke regeling, etc. ter toelichting leveren
b.	Welke taken/ activiteiten voert de GR uit t.b.v. de gemeente(n)	
c.	Geef een overzicht van alle deelnemers aan de GR en geef aan hoe de zeggenschap is verdeeld	
d.	Zijn er specifieke afspraken over de taakverdeling tussen de GR en de gemeente, zo ja welke?	
e.	Staan er belangrijke wijzigingen in de structuur / takenpakket van de GR op stapel?	

2.	SAMENSTELLING BESTUUR, AB, DB, VERTEGEN- WOORDIGING	
----	--	--

a.	1	Hoe is het algemeen bestuur samengesteld.	?
	2	Wat zijn de bevoegdheden van het AB?	
	3	Hoe vaak vergadert het AB?	
	4.	Wat zijn de onderwerpen waarover het AB besluiten neemt?	
b.	1	Hoe is het dagelijks bestuur samengesteld?	
	2	Wat zijn de bevoegdheden van het DB?	
	3	Hoe vaak vergadert het DB?	
	4	Over welke onderwerpen beslist het DB ?	
c.		Door wie is de gemeente A /D /Z in het AB resp. DB vertegenwoordigd?	Naam en functie

3	FINANCIERING EN DEELNAME	
a.		Budget
1.	Wat is de begroting van de GR (2005)	
2.	Hoe is de inkomstenverdeling binnen de GR ?	
3.	Wijkt de situatie in 2006 in belangrijke mate af?	
b.	Wat draagt de gemeente A/ D/ Z financieel bij aan de GR gespecificeerd naar taken/ activiteiten?	
c.	Wat zijn de belangrijkste (financiële/ juridische) risico's verbonden aan de taakuitoefening van de GR (2005)?	

4	INVLOED RADEN OP DE GR	
a.	Hoe worden de raden betrokken bij de kaderstelling aan de GR (Beleidsnota's, begroting, etc)?	Worden kaderstellende stukken geagendeerd in de afzonderlijke raden
b.	Hoe ontvangen de raden verantwoording over de uitvoering van taken door de GR?	Wordt de verantwoording van de GR geagendeerd in de afzonderlijke raden?
c.	Wat doen raden met ontvangen informatie?	

Bijlage 3. b

ENQUETEFORMULIER VERBONDEN PARTIJEN

NV's/BV's

Naam NV/BV	
Naam accounthouder	
Gemeente /Dienst	
Functie	
Telefoonnummer/ e-mail adres	

1	DOEL, TAKEN EN ZEGGENSCHAP	
a.	Wat is het doel van de NV/BV ⁴ ?	
b.	Welke taken/activiteiten voert de NV/BV uit t.b.v. de gemeente(n)	
c.	Heeft de gemeente nog een andere reden(en) om te participeren in de NV/BV dan het algemene doel vermeld onder a? Zo ja, welke?	
d.	Geef inzicht in de structuur van de NV/BV (een overzicht van alle partijen in de NV/BV, de eigendomsverhoudingen, de eventuele dochterondernemingen, etc.	
e.	Zijn er specifieke afspraken over de	

⁴ Evt. wettelijke basis, oprichtingsakte, raadsbesluit, etc. ter toelichting leveren

	taakverdeling tussen de NV/BV en de gemeente, zo ja welke?	

2.	BESTUURLIJK BELANG	
a.	Hoe is de gemeente bestuurlijk betrokken bij de NV/BV ⁵ ?	
	?	
a. 1	Heeft de gemeente het recht van voordracht of benoeming van bestuurders (directieleden) ⁶ zo ja in welke rol	
b.	Heeft de gemeente het recht van voordracht of benoeming van leden van de Raad van Commissarissen. Zo ja, in welke rol en taken?	
c.	Door wie is de gemeente in de vergadering van aandeelhouders (AvA) vertegenwoordigd en met welk mandaat?	

3	FINANCIERING EN DEELNAME	
a.	Wat is de bijdrage van de gemeente in begroting van de NV/BV (2005); o.b.v. subsidie of anders?	
b.	Wat is de omvang van de financiële deelname aan de NV/BV in relatie tot de omvang van het aandelenkapitaal,	

⁵ Raadsbesluit en o.a. ook hoe vaak wordt er vergaderd en wat wordt voorgelegd

⁶ Naam en functie vermelden

	garantstelling vanuit de gemeente en/of verstrekte leningen?	
c.	Wat zijn de belangrijkste (financiële/ juridische) risico's verbonden aan de taakuitoefening van de NV/BV (2005)?	
4	INVLOED RADEN OP DE NV/BV	
a.	Hoe worden de raden betrokken bij de kaderstelling aan de NV/BV (beleidsnota's, begroting, etc)4? M.a.w. welke stukken krijgen de raden in hun kaderstellende rol voorgelegd, in welke vorm en in welk stadium?	
b.	Hoe ontvangen de raden verantwoording over de uitvoering van taken door de NV/BV5? M.a.w. welke stukken krijgen de raden in hun toezichthoudende functie in welke stadium voorgelegd?	?
c.	Wat doen raden met ontvangen informatie?	

4 worden kaderstellende stukken geagendeerd in een raadsvergadering.

5 wordt de jaarrekening van de NV/BV geagendeerd in een raadsvergadering

Bijlage 3.c

ENQUETEFORMULIER VERBONDEN PARTIJEN

stichtingen

<i>Naam Stichting</i>	
<i>Naam accounthouder</i>	
Gemeente /Dienst	
Functie	
Telefoonnummer/ e-mail adres	

1	DOEL, TAKEN EN ZEGGENSCHAP	
a.	Wat is het doel van de stichting ⁷ ?	
b.	Welke taken/ activiteiten voert de stichting uit t.b.v. de gemeente(n)	
c.	Geef een overzicht van alle partijen in de stichting en geef aan hoe de zeggenschap is geregeld	
d.	Zijn er specifieke afspraken over de taakverdeling tussen de stichting en de gemeente, zo ja welke?	
e.	Staan er belangrijke wijzigingen in de structuur /takenpakket van de stichting op stapel?	

2.	BESTUURLIJK BELANG	
-----------	---------------------------	--

⁷ Evt. wettelijke basis, oprichtingsakte, raadsbesluit, etc. ter toelichting leveren

a.	Is de gemeente bestuurlijk betrokken bij de stichting ⁸ ?	
b.	Heeft de gemeente het recht van voordracht of benoeming van bestuurders?	
c.	Is de gemeente in het bestuur vertegenwoordigd en zoja, door wie en met welk mandaat?	
d.	Heeft de stichting een Raad van Toezicht en zoja, graag naam(namen) en functie vermelden.	
e.	Is de gemeente in de Raad van Toezicht vertegenwoordigd c.q. heeft de gemeente het recht van voordracht?	

3	FINANCIERING EN DEELNAME	
a.	Hoe hoog is de bijdrage (subsidie) van de gemeente in begroting van de stichting (2005). Wijkt deze in 2006 in belangrijke mate af?	
b.	Wat is de omvang van de subsidie in de totale inkomsten van de stichting?	
c.	Wat zijn de belangrijkste (financiële/ juridische) risico's verbonden aan de taakuitoefening van de stichting(2005)?	

4	INVLOED RADEN OP DE STICHTING	
----------	--------------------------------------	--

⁸ Raadsbesluit en o.a. ook hoe vaak wordt er vergaderd en wat wordt voorgelegd

a.	Hoe worden de raden betrokken bij de kaderstelling aan de stichting (beleidsnota's, begroting, etc) ⁹ ?	
b.	Hoe ontvangen de raden verantwoording over de uitvoering van taken door de stichting ¹⁰ ?	?
c.	Wat doen raden met ontvangen informatie?	

⁹ Worden kaderstellende stukken geagendeerd in de afzonderlijke raden

¹⁰ Wordt de verantwoording van de stichting geagendeerd in de (afzonderlijke)raden

Bijlage 4. a

Overzicht enquêteresultaten Verbonden partijen Apeldoorn

	Verbonden partij	deelnemers	Belang / financiële bijdrage	Vertegenwoordiging Apeldoorn in AB of AVA	Verg. AB per jaar	Vertegenwoordiging Apeldoorn in DB RvC of RvT	Verg. DB per jaar	Risico?
GR	Stedendriehoek	7 gemeenten	Begroting totaal: € 812.000 bijdrage A: € 195.000 (24%)	Totaal: Max. 2 per gemeente Apeldoorn: Burg. De Graaf Weth. Metz Stemverhouding cf inwonertal	Min 2	Totaal: 1 per gemeente Apeldoorn: Weth. Metz	Min 6	Ja dekking evt. tekort
GR	Veiligheidsregio NO Gelderland	22 gemeenten	Begroting totaal: € 27, 2 miljoen bijdrage A: € 1.150.000,- (4,2%)	Totaal: Alle 22 burgemeesters A: burg. De Graaf	4	Totaal: 4 burg A: burg. De Graaf vz DB	Elke mnd	Ja Uittreding Deventer en fusie alarmcentrales
GR	GGD	15 gemeenten	Begroting totaal: € 13,8 miljoen bijdrage A: € 1.954.230,- (14,2 %)	Totaal: (15) wethouders volksgezondheid en leden DB Veiligheidsregio A: burg. De Graaf en weth. Blokhuis	3	Totaal: 5 à 6 leden A: burg. De Graaf vz DB	Elke mnd	Ja
GR	Felua	3 gemeenten (Apeldoorn, Epe, Heerde)	Begroting totaal: € 49,8 miljoen bijdrage A: € 286.000,- (0,6%)	Totaal: 3 portef.houders en 8 raadsleden A: 1 weth. en 4 raadsleden	Min 2	Totaal: 3 portef.houders A: weth. Wegman	Elke mnd	Ja Dekking evt. tekort

	Verbonden partij	deelnemers	Belang / financiële bijdrage	Vertegenwoordiging Apeldoorn in AB of AvA	Verg. AvA per jaar	Vertegenwoordiging Apeldoorn in DB RvC of RvT	recht voordr RvC/dir	Risico?
NV	Teuge	4 gemeenten (Apeldoorn, Deventer, Voorst, Zutphen)	Aandelenkapitaal: € 1.946.717,- belang A: 54,6 %	Pfh. Financiën lid AvA	Mln 1	Geen in RvC	ja	beperkt
BV	Circulus	Apeldoorn en Deventer	Aandelenkapitaal: € 45.378,- belang A: 65%	Pfh. Financiën lid AvA		Geen in RvC		
NV	ROVA	19 gemeenten	Beperkt belang A: 8 aandelen à € 2.500	Pfh. Afval/milieu lid AvA		Geen in RvC	nee	
BV	ACCRES	Apeldoorn	Aandelenkapitaal: € 18.000 belang A: 100% fin.bijdrage 2005 (subsidie): € 9,4 mln	Pfh. Financiën lid AvA		AvA benoemt directie; RvC 3 leden benoemd door A	Ja directie	Ja
NV	Orpheus	Apeldoorn en marktpartijen	Aandelenkapitaal: € 374.000,- belang A: 72%	Pfh. Financiën lid AvA		RvC 5 à 7 leden ww. benoemd door A: 3 à 4	Ja	Ja, exploit. P-garage
NV	NUON	div. overheden	Aandelenkapitaal totaal: 128 miljoen aandelen A: ruim 55.000 aand. belang A: 0,04%					nee
Stichting	Perspectief (schoolbegeleiding)	7 gemeenten en schoolbesturen in deze gemeenten	Begroting totaal: € 24,8 miljoen Subsidie 7 gemeenten totaal: € 2.909.960,- Deel A: 38%	A niet in stichtingsbestuur		RvT van 6 personen		Ja, evt. tekorten

Bijlage 4.b.

OVERZICHT ENQUETERESULTATEN ONDERZOEK VERBONDEN PARTIJEN DEVENTER

Vorm	Verbonden partij	deelnemers	belang / financiële bijdrage	vertegenwoordiging in AB of AvA	Verg. AB per jaar	vertegenwoordiging in DB, RvC / RvT	verg. DB per jaar	Risico
GR		7 gemeenten (A, D, Z, Epe, Voorst, Brummen, Lochem)	begroting totaal € 8 mln. bijdr. D € 199.000(2006)	v. Lidth de Jeude Adema	gem. 2x	v. Lidth de Jeude	gem. 1x/6 wkn.	wisseling rijksbeleid doen-laten andere partijen afwikkeling fusies
GR		22 gemeenten	Totaal begroting bedraagt € 9.493.573. bijdrage Gemeente Deventer is begroot op € 642.091.	Alle burgemeesters zitten in AB	Min. 4x/jaar	De Graaf (Bm Apeldoorn), Gerritsen (Bm Zutphen), Berends (Bm Harderwijk) en Dijkstra (Bm Doetinchem)	6x/jr.	Congruentieproblematiek C2000 Liquidatie drie oude regio's
GR		15 gemeenten	begroting totaal € 12,6 mln. bijdrage D € 1.269.000	alle wethouders, volksgezondheid + DB leden Veiligheidsregio D: weth. Fleskes	min. 3 x	min.5 -max. 6 leden D: niet	min. 12 x	afwikkeling fusie taakstelling gemeenten wisseling rijksbeleid doen-laten andere partijen
NV	Luchthaven Teuge	A, D, Z, Voorst	aandelenkapitaal D: ca. € 0,5 mln. '(25,2% v. € 1.946.717)	weth. Hiemstra (port. hdr. Fin.)				neg. resultaat (neg. alg.res.) liq.positie wijz. AK
ST.	IJsselgroep v/h Perspectief	De stichting ontvangt van 13 gemeenten subsidie,	De totale begroting van de Stichting bedraagt € 24,7 mln.; het aandeel van vml. Perspectief bedraagt € 2,7 mln. Bijdrage Deventer € 320.000	Geen gem. deelname, wel portefeuillehouders overleg		Geen gem. deelname		

Vorm	Verbonden partij	deelnemers	belang / financiële bijdrage	vertegenwoordiging in AB of AVA	Verg. AB per jaar	vertegenwoordiging in DB, RvC / RvT	verg. DB per jaar	Risico
NV	Sallcon	2 gemeenten (D, Olst-Wijhe)	begroting € 37,3 mln.	raadslid Rolloos wet. Fleskes (vz.)	min. 2x	wet. Fleskes (vz.)	??	herziening financieringssysteematiek WSW bezuinigingen reïntegratiebudgetten
NV	Berkei Milieu	Brummen, D, Bronckhorst, Lochem en Z	aandelenkapitaal totaal € 220.083	weth. Hiemstra (port. hdr. Fin.)		benoemen 1 comm. van RvC door gezamenlijke port.hdrs. van gem. die overeenkomst met NV zijn aangegaan		niet materieel door minderheidsbelang
GR	Recreatieschap Salland	D, Raalte en Olst-Wijhe	begroting € 372.000	Sipman (raadslid) en Doornebos (weth.)	Min. 2x/jr	Weth. Doornebos (vice vz.)	6x/jr	geen noemenswaardige
NV	Parkeergarage		geplaatst kapitaal € 625000 aandeel D € 40.000 (6,4%)	weth. Hiemstra (port.hdr. Fin.)		nvt		niet materieel door minderheidsbelang onderhoud en econ. Ontwikkelingen
BV	Circulus	A en D	aandelenkapitaal totaal belang D: 35% € 45.378	weth. Hiemstra (port. hdr. Fin.)		nvt		landelijke ontwikkelingen mbt inzamelen/bewerken afval Wet milieubeheer Diftar andere gem. die willen part. in Circulus toekomst van de BV
NV	Vastgoed Milieucentrum Deventer	D (49%), VAR (17%), Tauw (17%), Saxion (17%), Sallcon (1) en IVN (0,1%)	aandelenkapitaal totaal € 554.000 D: € 272.000	weth. Hiemstra (port. hdr. Fin.)				econ. Ontwikkelingen niet kunnen innen van huur onderhoud geringe reservepositie
NV	Wonen boven Winkels	D en Woonunie	aandelenkapitaal totaal € 908.000 D: 50%	weth. Hiemstra (port. hdr. Fin.)				neg. exploit.res. NV nw. project Klein Beernink toekomst NV (ontwikkefonds of vastgoedfonds)

Vorm	Verbonden partij	deelnemers	belang / financiële bijdrage	vertegenwoordiging in AB of AVA	Verg. AB per jaar	vertegenwoordiging in DB, RvC / RvT	verg. DB per jaar	Risico
NV	DOS	D (100%)	aandelenkapitaal totaal € 90.800	weth. Hiemstra (port. hdr. Fin.)		nvt (burgercommissarissen a.g.v. op afstand plaatsen van NV)		negatief EV solvabiliteit (achterstallig) onderhoud omvang subsidies i.r.t. netto-omzet liq.risico
NV	Bergkwartier	9 grootaandeelhouders	aandelenkapitaal totaal € 8,1 mln. D: € 640.000 + vruchtgebruik €908.000	weth. Hiemstra (port. hdr. Fin.)				niet materieel door minderheidsbelang econ. effecten (bezoekersaantallen) geringe eigen reserve van NV
NV	Deventer Schouwborg		aandelenkapitaal totaal € 420.000 D: € 325.400	weth. Hiemstra (port. hdr. Fin.)				onderhoud negatief resultaat (2003 en 2004) verbouwplannen schouwborg
NV	VCC (Vastgoedmij. Cultureel Centrum)	D (100%)	aandelenkapitaal totaal € 149,7 mln. D: 0,26%	weth. Hiemstra (port. hdr. Fin.)		geen RvC		niet materieel door minderheidsbelang
NV	Essent	provincies en gemeenten	aandelenkapitaal totaal € 4,5 mln. D: 0,98% in pref.kap. + 0,63% in gewone kap	weth. Hiemstra (port. hdr. Fin.)				niet materieel door minderheidsbelang
NV	Vitens	prov. Overijssel en gem. in Overijssel, Noordoostpolder en Drenthe	aandelenkapitaal totaal € 38.900 D: 2,55%	weth. Hiemstra (port. hdr. Fin.)				niet materieel door minderheidsbelang
NV	WMO			weth. Hiemstra (port. hdr. Fin.)				niet materieel door minderheidsbelang

Bijlage 4.c

OVERZICHT ENQUETERESULTATEN ONDERZOEK VERBONDEN PARTIJEN ZUTPHEN

Vorm	Verbonden partij	deelnemers	belang / financiële bijdrage	vertegenwoordiging in AB of AvA	Verg. AB per jaar	vertegenwoordiging in DB, RvC / RvT	verg. DB per jaar	Risico
GR	Stedendriehoek	7 gemeenten	begroting totaal € 814.000; bijdr. alg. € 90.574 + bws € 34.160	max. 2 per gemeente burg. Gerritsen weth. De Lange stemverhouding na rato inwonertal	min.2	1 p. per gemeente weth. De Lange	min. 6	ja, dekking ev. tekorten
GR	Veiligheidsregio N-O Gelderland	22 gemeenten	begroting totaal circa € 20 miljoen bijdr. Z € 335.000 incl. GHOR	alle burgemeesters Z : burg. Gerritsen	min. 4 x	totaal 4 leden(burg) Z : burg. Gerritsen	min. 12 x	ja, ontvlechting in regio & clusterverband
GR	GGD Gelre - IJssel	15 gemeenten	begroting totaal € 9 miljoen bijdr. Z € 671.000	alle wethouders, volksgezondheid + DB leden Veiligheidsregio	min. 3 x	totaal 8 leden Z : burg. Gerritsen	min. 12 x	ja, volledig afhankelijk gem. subsidie
NV	Luchthaven Teuge		Aandelenkapitaal belang Z € 225.529					beperkt tot omvang aandelenkapitaal
Stichting	IJsselgroep v/h Perspectief		bijdr. Z € 296.651	nee, alleen via samenwerkingsovereenkomst		nee		geen
GR	Werkvoorzieningschap Delta	5 gemeenten		wethouders Sociale zaken	min. 12	4 weth. Sociale Zaken	?	n.v.t.

Vorm	Verbonden partij	deelnemers	belang / financiële bijdrage	vertegenwoordiging in AB of AvA	Verg. AB per jaar	vertegenwoordiging in DB, RvC / RvT	verg. DB per jaar	Risico
NV	Berkel Milieu		begroting € 4 milj. Aandelenkapitaal totaal € 220.083	Aandelhoudersverg. pfn weth Financien	min 2 x	benoemen RvC op voordr. Aandelhouders		beperkt tot omvang aandelenkapitaal
GR	Recreatieschap Achterhoek - Liemers		begroting € 1,7 milj	weth. Economische Zaken	min. 3 x		10 x p.j.	ja, personele claims en rente-inkomsten

Bijlage 5 Bevindingen Overige verbonden partijen

Naast de interviews met een aantal Verbonden Partijen (zie de bijlagen 8.1 t/m 10) zijn in de schriftelijke enquêteronde ook de overige Verbonden partijen in de gemeenten Apeldoorn, Deventer en Zutphen meegenomen.

Onderstaand volgen per gemeente de belangrijkste bevindingen uit deze schriftelijke ronde, op basis van de door de ambtelijke organisatie aangeleverde informatie.

Apeldoorn

Buiten de geïnterviewde verbonden partijen zijn voor de gemeente Apeldoorn 4 NV/BV's in de schriftelijke enquête betrokken.

NV's: Over vier privaatrechtelijke verbonden partijen is in de 1^e fase van het onderzoek informatie ingewonnen. Voor twee partijen, Nuon NV en Rova NV, is het financieel belang beperkt. Daarentegen is er een groot belang in Accres BV (gemeente alleen aandeelhouder) en in Schouwborg en Congrescentrum Orpheus NV (72% van de aandelen in gemeentelijk bezit). Voor beide laatstgenoemde partijen bestaat er naast de eigenaarrelatie een subsidierelatie. De subsidierelatie met Orpheus is verankerd in meerjarige prestatie-afspraken en heeft alleen betrekking op het culturele aanbod. De gemeenteraad stelt de kaders voor de prestatie-afspraken vast. Voor het gebruik en beheer gelden aparte afspraken. De inhoudelijke verantwoordelijkheid en de verantwoordelijkheid als aandeelhouder zijn ondergebracht bij één wethouder.

De subsidierelatie met Accres is eveneens vastgelegd in meerjarige prestatie-afspraken. Ook deze worden door de gemeenteraad vastgesteld. De inhoudelijke verantwoordelijkheid (accommodatiebeleid) en het aandeelhouderschap zijn in handen van twee verschillende wethouders.

Over de risico's van deze verbonden partijen wordt de raad beknopt geïnformeerd via de verplichte paragraaf in de begroting en de rekening.

Deventer

GR: Naast de Gemeenschappelijke Regelingen die door middel van een interview zijn onderzocht, neemt Deventer nog deel in de GR Recreatiegemeenschap Salland. Het doel van die GR is belangenbehartiging op het terrein van openluchtrecreatie. Er is bestuursdeelname vanuit het college (in het DB en het AB) en vanuit de raad (in het AB). De bijdrage van Deventer bedraagt € 163.000 en is daarmee 44% van de begroting van de GR. Noemenswaardige risico's worden niet gemeld en de ontvangen informatie voor de raad wordt doorgaans voor kennisgeving aangenomen.

NV's: Aanvullend op de geïnterviewde NV's/BV's kent de lijst Verbonden Partijen van Deventer nog 10 NV's die alleen door middel van een schriftelijke enquête zijn onderzocht. Voor de nutsbedrijven (Essent NV, Vitens NV en WMO Beheer NV), de NV Bergkwartier en de NV Parkeergarage geldt dat de deelname beperkt is. Door dat minderheidsbelang worden de risico's niet materieel genoemd.

In de NV Vastgoed Milieucentrum Deventer (ca. 50%), de NV Wonen boven winkels (50%) en de NV Deventer Schouwborg (77%) heeft de gemeente een 'aanzienlijk' belang. Ook is er sprake van meer (financiële en maatschappelijke) risico's voor de

gemeente bij deze NV's. Risico's liggen daarbij in de sfeer van economische ontwikkelingen, een geringe reservepositie en/of negatieve exploitatieresultaten. Overigens heeft de gemeente met de schouwburg ook een subsidierelatie. Van de NV VCC en de NV DOS tenslotte is de gemeente 100% aandeelhouder. De NV VCC heeft als doel: realisering en beheer van een accommodatie voor podiumkunst, film, kunsteducatie, muziek en dans; de NV DOS: instandhouding en ingebruikgeving van onroerend goed bestemd voor sport- (en recreatie)beoefening. Inherent aan het enig aandeelhouderschap is dat er risico's worden gelopen. In tegenstelling tot de NV VCC heeft de gemeente met de NV DOS ook een subsidierelatie. De subsidie- en de eigenaarrelatie zijn twee rollen. De raad bepaalt de subsidierelatie met de NV en houdt toezicht op de uitoefening van de aandeelhoudersrol door het college. Voor alle hierboven genoemde NV's geldt dat de portefeuillehouder Financiën c.a. de gemeente Deventer vertegenwoordigt in de aandeelhoudersvergaderingen. Jaarverslagen worden op de lijst van ingekomen stukken voor de raad geplaatst en worden voor kennisgeving aangenomen. Over risico's van deze Verbonden Partijen wordt de raad beknopt geïnformeerd.

Zutphen

GR : De overige deelnemingen in een aantal gemeenschappelijke regelingen zijn of beperkt in omvang wat betreft de deelneming dan wel van een minimaal belang; voorbeelden hiervan zijn bv. Regiotaxi en Bestuursacademie Oost Nederland.

Uitzondering hierop is het Recreatieschap Achterhoek – Liemers , met als doel de instandhouding van openluchtvoorzieningen voor recreatie. Naast een bestuursdeelname vanuit het College van B. en W. draagt de gemeente jaarlijks een bedrag bij van circa € 60.000 en is er sprake van (financiële) risico's m.b.t. personele claims en tegenvallende rente-inkomsten.

NV's : Naast het aandelenbezit in Luchthaven Teuge bezit de gemeente evenals vele andere gemeenten in den lande, aandelen in de NV Bank Nederlandse Gemeenten alsmede in diverse nutsbedrijven zoals NV Nuon en Vitens NV. Buiten dit reguliere aandelenbezit heeft de gemeente ook aandelen in door de gemeente mede opgerichte vennootschappen voor de verwerving, restauratie en instandhouding van monumenten (NV Stadsherstel) alsmede de beheersing (sturing) van de stedelijke ontwikkeling in bepaalde delen van de stad (Straat Ontwikkelingsmaatschappij Spitaalstraat SOM BV), welke laatste in de loop van het jaar 2005 is opgeheven vanwege het bereiken van het beoogde doel.

Ov. : Onder de noemer Overig zijn in de paragraaf Verbonden partijen van de programma-begroting diverse deelnemingen opgenomen, waarvan de meest belangrijke zijn , buiten de in het onderzoek betrokken stichting IJsselgroep (v/h Perspectief), de stichting Beheer Registergoederen Zutphen en de stichting Sportaccommodaties Zutphen. De belangen in beide stichtingen zijn zeer plaatselijk en beperkt van omvang. De stichting Beheer Registergoederen heeft tot doel het beheer en de exploitatie van goederen en/of andere vermogenswaarden en vervult op plaatselijk niveau de functie zoals landelijk de dienst Domeinen. De stichting Sportaccommodaties Zutphen is opgericht voor het beheren en exploiteren van accommodaties bestemd voor de sport, welk doel in de praktijk beperkt is gebleven tot het onderbrengen van de exploitatie van het zwembad Graaf Ottobad.

Ondanks het “uitbesteden “van de zwembadexploitatie aan een stichting c.q. het stichtingsbestuur is het risico, zeker maatschappelijk gezien, groot daar een faillissement c.q. sluiting van een overdekt zwembad de nodige onrust in de samenleving zal veroorzaken.

Bijlage 6

Verklaring voor gebruikte afkortingen.

AB	Algemeen Bestuur
ALV	Algemene Leden Vergadering
AvA	Algemene Vergadering van Aandeelhouders
BAPG	Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten
BV	Besloten Vennootschap
B. en W.	Burgemeester en Wethouders
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CV	Commanditaire Vennootschap
CvB	College van Bestuur
DB	Dagelijks Bestuur
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
EG	Europese Gemeenschap
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheids Dienst
GHOR	Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen
GR	Gemeenschappelijke Regeling
GS	Gedeputeerde Staten
NV	Naamloze Vennootschap
OGGZ	Openbare geestelijke gezondheidszorg
PPS	Publiek Private Samenwerking
RvC	Raad van Commissarissen
RvT	Raad van Toezicht
St.	Stichting
SW	Sociale Werkvoorziening

VNOG	Veiligheidsregio Noord – en Oost Gelderland
WGR	Wet Gemeenschappelijke Regelingen
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WsW	Wet Sociale Werkvoorziening

Bijlage 7

Lijst met namen en functies geïnterviewde personen.

Organisatie	Naam	Functie	
GR Stedendriehoek	dhr. J. van Lidth de Jeude	voorzitter DB	burgemeester gemeente Deventer
	dhr. N.E. Joosten	plv. voorzitter DB	burgemeester gemeente Brummen
	dhr. G.J. de Graaf	lid AB	burgemeester gemeente Apeldoorn
	dhr. J.N. van Nuijs	lid AB	wethouder gemeente Epe
GR Veiligheidsregio Noord en Oost Gelderland.	dhr. G.J. de Graaf	voorzitter DB	burgemeester gemeente Apeldoorn
	dhr. J.W. Scherjon	directeur	
	dhr. H.L.M. Bloemen	lid AB	burgemeester gemeente Berkelland
	dhr. F.J. Spekreijse	lid AB	burgemeester gemeente Lochem
GR GGD Gelre IJssel	dhr. J.A. Gerritsen	voorzitter DB	burgemeester gemeente Zutphen
	dhr. H.J. Berkhoff	lid DB	wethouder gemeente Epe
	dhr. L. de Vries	alg. directeur	
	dhr. A.H. Boers	lid AB	wethouder gemeente Bronckhorst
	dhr. J.F.M. Freriks	lid AB	wethouder gemeente Oude IJsselstreek
NV Luchthaven Teuge	dhr. C. Munk	directeur	
	dhr. F.A. Spoelstra	aandeelhouder	wethouder gemeente Apeldoorn
	dhr. W.A. Bakker		hoofd Financiën gemeente Apeldoorn
Stichting IJsselgroep	dhr. P. Zevenbergen	directeur	
	dhr. G.J. Hobbelink	accountmanager	
	dhr. H. Zweers	lid Raad van Toezicht	
GR Felua	dhr. J.N. van Nuijs	plv. voorzitter DB	wethouder gemeente Epe
	dhr. A.H.M. Kunneman	lid AB	raadslid gemeente Apeldoorn
	dhr. A. Tonca	lid AB	raadslid gemeente Apeldoorn

GR Sallcon	dhr. J.J.T. Fleskes	voorzitter DB	wethouder gemeente Deventer
	dhr. J. Bugter	directeur	
	dhr. M. Niemeijer	lid AB	raadslid gemeente Olst-Wijhe
GR Delta	dhr. K. Luesink	voorzitter DB	wethouder gemeente Zutphen
	dhr. T. Visser	directeur	
	mevr. A. Vos	lid AB	wethouder gemeente Voorst
	dhr. T. de la Court	lid AB	wethouder gemeente Lochem
BV Circulus	dhr. E.E. Bolhuis	voorzitter RvC	
	dhr. H.G. Knip	directeur	
	dhr. F.A. Spoelstra	aandeelhouder	wethouder gemeente Apeldoorn
	dhr. W.A. Bakker		hoofd Financiën gemeente Apeldoorn
Berkel Milieu NV	dhr. C. de Graaf	voorzitter RvC	
	dhr. H.G. Knip	directeur	
	dhr. K. Luesink	aandeelhouder	wethouder gemeente Zutphen
Raadsdelegatie Apeldoorn	dhr. J.C. van den Berg	PvdA fractie	
	dhr. D.H. Cziesso	Groen Links fractie	
	dhr. H.J. Schutte	Leefbaar Apeldoorn fractie	
	dhr. T.J.P. van Swol	Gemeentebelangen fractie	
Raadsdelegatie Deventer	mevr. M.J.G. de Jager	Alg.Deventer Belang fractie	
	dhr. M.J. Ahne	D66 fractie	
	dhr. A.M. Koot	Alg.Plattelands Belang fractie	
	dhr. A.J. Krabbendam	Groen Links fractie	
	dhr. M.H. Nijboer	PvdA fractie	
	dhr. J. Oggel	CDA fractie	
	dhr. J.C.M. Schaap	VVD fractie	
Raadsdelegatie Zutphen	mevr. J. de Zwart – Bloch	D66 fractie	
	dhr. F. Heitling	PvdA fractie	

BEVINDINGEN (Feiten, meningen)

Bijlage 8. 1 Gemeenschappelijke regeling Regio Stedendriehoek

Kerngegevens

Doel	Het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van het gebied met betrekking tot de regionale belangen.			
Vorm	Gemeenschappelijke regeling*			
Ontstaan/basis	1 mei 1995 ontstaan door een samenvoeging van de intergemeentelijke samenwerkingsregelingen Oost-Veluwe en Gewest Midden-IJssel , gewijzigd op 23 juni 2005 vanwege het bundelen van de belangen van het Stedelijk Netwerk Stedendriehoek met de bestaande regeling.			
Deelnemers	7 gemeenten in de Stedendriehoek t.w. Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen			
Begroting GR 2005 , procentuele bijdrage, resp. bijdrage per inwoner Apeldoorn/Deventer/Zutphen	Totaal € 812.000	Apeldoorn € 263.000 32,4 % € 1,68	Deventer € 193.000 23,8 % € 2,02	Zutphen € 125.000 15,4 % € 2,70
Vertegenwoordiging in dagelijks bestuur?		Apeldoorn JA	Deventer JA	Zutphen JA
Vertegenwoordiging in Regioraad? #		Apeldoorn JA	Deventer JA	Zutphen JA

met Regioraad wordt bij deze regeling het Algemeen Bestuur bedoeld.

Doel, taken, middelen, zeggenschap

Feiten

- Het doel van de gemeenschappelijke regeling (GR) is het bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van het gebied met betrekking tot de regionale belangen op de navolgende terreinen:
 - a. ruimtelijke ordening en landschapsontwikkeling
 - b. volkshuisvesting
 - c. sociaal-economische ontwikkeling en arbeidsvoorziening
 - d. verkeer en vervoer
 - e. milieu
 - f. onderwijs en welzijn
 - g. recreatie

Met uitzondering van de bevoegdheden verbonden aan de uitvoering van het Besluit Woninggebonden Subsidies kunnen de bovengenoemde belangen alleen worden behartigd wanneer één of meer deelnemende gemeenten daarom verzoeken.

- De zeggenschap van de gemeenten in de regeling (stemgewicht in de Regioraad) is naar rato van het aantal inwoners.
- Voorbereiding van zaken geschiedt voornamelijk in zgn. portefeuillehouders-overleggen; uitwerking pas nadat besluitvorming in de raden van de deelnemende gemeenten heeft plaatsgevonden
- Naast een bijdrage in de kosten van het beleidsbureau worden ook de kosten voor de uitvoering van het Besluit Woninggebonden Subsidies over de gemeenten verdeeld.

Meningen

- Zowel de leden van het Dagelijks Bestuur als van de Regioraad geven aan dat de basis van de GR uitgaat van het gegeven dat alleen gezamenlijk taken worden opgepakt wanneer dat een meerwaarde oplevert voor de regio.
- Op grond van ontwikkelingen op Europees niveau wordt veel op regio niveau gedacht. Dit gegeven is de basis voor de gemeenschappelijke regeling, echter in een "lichte" vorm, d.w.z. geen overdracht van gemeentelijke bevoegdheden zonder voorafgaande toestemming van de raden.
- De "lichte" GR betekent ook dat gekozen is voor een beleidsbureau van beperkte omvang met slechts coördinerende taken; de inhoudelijke voorbereiding geschiedt door beleidsmedewerkers van de deelnemende gemeenten "met gesloten beurs".
- De geïnterviewde DB- en Regioraadsleden geven aan dat deze vorm van samenwerking verre de voorkeur verdient boven "traditioneel organisatorisch opgetuigde" gemeenschappelijke regelingen. De regeling is een open regeling in die zin, dat als gemeenten verklaren dat het een gezamenlijk onderwerp is, het tot een gezamenlijk onderwerp wordt bestempeld.; na uitvoering en afronding van het onderwerp vervalt het onderwerp van de gezamenlijke agenda.

DB en Regioraad, samenstelling en bevoegdheden

Feiten

- De raden van de zeven deelnemende gemeenten benoemen de leden van het bestuur, t.w. twee leden met een plaatsvervanger; deze leden worden gekozen uit de respectievelijke colleges van burgemeester en wethouders.
- Het dagelijks bestuur (DB) bestaat uit 7 leden en vergadert minstens 6 maal per jaar. Belangrijkste taak van het DB is het voorbereiden en uitvoeren van beslissingen van de Regioraad.
- De Regioraad bestaat uit 14 leden, inclusief de DB-leden en vergadert minimaal twee keer per jaar. Taak van de Regioraad is het nemen van de besluiten over stukken die door het DB worden voorbereid.
- De Regioraad heeft voornamelijk als functie om te besluiten over de begroting en de rekening.
- De GR kent (art.22 regeling) ook de mogelijkheid van het houden van portefeuillehoudersoverleggen.

Meningen

- Het Dagelijks Bestuur neemt geen besluiten. De taak van het DB is alles goed te coördineren en voor te bereiden zodat de gemeenten besluitrijpe voorstellen voorgelegd krijgen.
- De Regioraad heeft formeel op grond van de gemeenschappelijke regeling geen controlerende rol t.o.v. het DB. De raden controleren hun collegeleden alsmede de portefeuillehouders, die een grote rol hebben in de voorbereiding van de besluitvorming.

Informatievoorziening en rolneming gemeenteraden

Feiten

- De Regioraad en het Dagelijks Bestuur geven aan de raden van de gemeenten ongevraagd alle informatie die voor een juiste beoordeling van het door de regioraad gevoerde en te voeren beleid nodig is.
- Een lid van de Regioraad verschaft de raad van zijn gemeente alle inlichtingen die door de raad, of door een of meer leden daarvan, worden verlangd, op een door de raad van die gemeente te bepalen wijze.

- De jaarlijkse begroting wordt gebaseerd op voortzetting van bestaand beleid; beleidswijzigingen worden afzonderlijk voorgesteld.
- Van de vaststelling en goedkeuring van de begroting doet het Dagelijks Bestuur mededeling aan de raden van de deelnemende gemeenten.

Meningen

- Alvorens stukken voor besluitvorming aan de raden van de deelnemende gemeenten worden voorgelegd heeft er reeds een traject van overleg met alle gemeenten plaatsgevonden. Dit betekent dat alle zeven gemeenteraden moeten instemmen met het betreffende voorstel; wanneer dit niet het geval is, wordt er opnieuw onderhandeld totdat een compromis op tafel ligt, waarmee allen kunnen instemmen.
- Het geschetste besluitvormingstraject waarbij uitgegaan wordt van een 100% instemming, betekent in de praktijk het volgen van een intensief overlegcircuit; in dit kader heeft het Dagelijks Bestuur onlangs een “tour “langs de raden gehouden en worden er regelmatig informatiebijeenkomsten gehouden.
- In afwijking van de gebruikelijke vorm met overdracht van taken kent de GR Regio Stedendriehoek alleen coördinerende taken.
- Beleving van de gemeenteraden is dat de taken meer dan alleen coördinatie – werkzaamheden inhouden.

BEVINDINGEN (Feiten, meningen)

Bijlage 8.2 Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland (VNOG)

Kerngegevens

Doel	Uitvoering gemeenschappelijke taken op het gebied van brandweer, geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen en crisisbeheersing.			
Vorm	Gemeenschappelijke regeling			
Ontstaan/basis	1 januari 2004 ontstaan door fusie van de "oude" samenwerkingsverbanden voor de Noordwest Veluwe, de Stedendriehoek en de Achterhoek			
Deelnemers	22 gemeenten in het gebied Noordwest-Veluwe, Stedendriehoek en Achterhoek. (Aalten, Zutphen, Lochem, Brummen, Bronckhorst, Berkelland, Montferland, Oude-IJsselstreek, Winterswijk, Apeldoorn, Voorst, Deventer, Epe, Elburg, Doetinchem, Ermelo, Harderwijk, Oldebroek, Nunspeet, Oost-Gelre, Heerde en Putten) Met ingang van 1 januari 2007 is de gemeente Deventer formeel onderdeel van de veiligheidsregio IJssel en Vecht. Op convenantbasis kan Deventer ook in de samenwerking VNOG blijven opereren.			
Begroting GR 2005 Absolute en procentuele bijdrage, resp. bijdrage per inwoner Apeldoorn/Deventer/Zutphen (cijfers begrotingsramingen)	Totaal € 17,2 miljoen, waarvan brandweer € 15,7 miljoen en GOHR € 1,5 miljoen	Apeldoorn € 1,05 miljoen 6,1 % € 6,75/inw	Deventer € 0,59 miljoen 3,5 % € 6,75/inw	Zutphen € 0,25 miljoen 1,5 % € 6,75/inw
Vertegenwoordiging in dagelijks bestuur?		Apeldoorn JA	Deventer NEE	Zutphen JA
Vertegenwoordiging in algemeen bestuur?		Apeldoorn JA	Deventer JA	Zutphen JA

Doel, taken, middelen, zeggenschap

Feiten

- Het doel van de GR is primair de samenwerking van bovenlokale brandweertaken, rampenbestrijding en crisisbeheersing en de centrale post ambulancevervoer. Dit heeft een basis in de Wet Brandweer (1985), de Wet Rampen en zware ongevallen en de Wet op de Geneeskundige hulpverlening. In voorbereiding is de Wet op de Veiligheidsregio's. De politie staat los van de GR. In de toekomst komt er een convenant tussen Veiligheidsregio en politie met afspraken over de samenwerking.
- Om de taken uit te voeren steunt de regio op de brandweerorganisatie (1.700 vrijwilligers en 300 beroepskrachten), de geneeskundige hulporganisatie, gemeenten, politie en defensie.
- Van de brandweertaken wordt circa 50% bekostigd uit gemeentelijke inwonerbijdragen, 25 % uit tariefbijdragen (alarmering etc.) en 25 % uit een rijksbijdrage. In 2005 bedroeg de rijksbijdrage € 3,3 miljoen.
- De zeggenschap van gemeenten in de regeling (stemgewicht in algemeen bestuur) is naar rato van het aantal inwoners.
- In de periode 2004-2006 bestaan er verschillen in inwonerbijdragen tussen de "oude" regio's. In 2007 zal sprake zijn van een volledig geharmoniseerde inwonerbijdrage.
- De paragraaf Weerstandvermogen in de jaarrekening 2005 geeft beknopt inzicht in de risico's van de bedrijfsvoering. Grootste financiële risico is het wegvallen van de rijks- en gemeentelijke bijdrage door de verplichte overstap van de gemeente Deventer naar de

veiligheidsregio IJssel en Vecht. Het bestuur wil het tekort van € 0,8 miljoen per jaar dat hierdoor in de begroting ontstaat opvangen door efficiency, m.n. de fusie van de meldkamers Apeldoorn en Zwolle.

Meningen

- DB en AB geven aan dat de samenwerking noodzakelijk is om bovenlokale taken goed te kunnen uitvoeren. Kracht is het grote aantal vrijwilligers in de brandweerorganisatie. Dat is tegelijk ook een risico. Met een volledige beroepsorganisatie zou het takenpakket van de brandweer een veelvoud van de huidige bijdrage kosten.
- De samenwerking in de veiligheidsregio is wettelijk voorgeschreven. Samenwerking met 22 gemeenten wordt door de vertegenwoordigers van DB en AB als “soms lastig” gekenschetst. Gedacht wordt hierbij aan niet wettelijke taken waarop wel samenwerking wenselijk is. Een rol speelt dat de regio divers is qua karakter en belangen.
- De GR is druk doende op de nieuwe regioschaal de organisatie te verbeteren. Zo gaat de regionale brandweerorganisatie terug van 9 naar 5 steunpunten.
- De regionaal commandant brandweer zou, om efficiënter te kunnen werken, iets meer taken (centraal) in de GR willen onderbrengen.

DB en AB, samenstelling en bevoegdheden

Feiten

- Het DB bestaat uit 4 leden, de burgemeester van Apeldoorn als korpsbeheerder en de burgemeesters van Harderwijk, Zutphen en Doetinchem als vertegenwoordigers van de subregio's. Het DB komt maandelijks bijeen. Het AB van de veiligheidsregio wordt gevormd door alle 22 burgemeesters. De binding aan het ambt van burgemeester is wettelijk zo geregeld. Andere collegeleden hebben geen positie in de Veiligheidsregio.
- Het DB is verantwoordelijk voor de aansturing van de organisatie en bereidt de vergaderingen van het AB voor. Het AB stelt, vergelijkbaar met de raad in de gemeente het beleid en de financiële kaders vast (vaststellen begroting en verordeningen) en houdt toezicht op het gevoerde bestuur (vaststellen jaarrekening). Het AB komt 4 à 5 maal per jaar bijeen.
- In de praktijk vindt in het kader van begrotingsvoorbereiding of belangrijke beleidsontwikkelingen vaak ambtelijk overleg plaats met deelnemende gemeenten. Dit zowel in de fase van voorbereiding van voorstellen die het DB aan het AB doet als in de fase van voorbereiding van AB-vergaderingen (ambtelijke voorbereiding geïnitieerd door AB-leden zelf voordat zij aan een AB-vergadering deelnemen).

Meningen

- Volgens de voorzitter van het DB is de controlerende functie van het AB verzekerd doordat alles wat met financiën te maken heeft via het AB gaat. In de praktijk valt er zijns inziens door het AB niet zoveel te controleren.
- De geïnterviewde AB-leden geven aan dat bestuurlijke samenwerking in de GR nog niet optimaal is in die zin dat het AB tamelijk ver van het bestuur af staat. Zij verklaren dat door de schaal en de ontwikkelingsfase waarin de regio verkeert. Het is voor hen een handicap in hun taak om de gemeenteraden goed op de hoogte te houden van de Veiligheidsregio.

Informatievoorziening en rolneming gemeenteraden

Feiten

- Alle stukken die naar het AB gaan, gaan 6 weken tevoren in afschrift naar de gemeenteraden, zodat deze van de stukken kennis kunnen nemen.
- In het kader van de begrotingsvoorbereiding krijgen gemeenteraden de gelegenheid om hun mening over de conceptbegroting kenbaar te maken. Reacties worden door het AB bij de vaststelling van de begroting betrokken.

- Gemeenteraden vragen zelf in beperkte mate actief om informatie over de regionale brandweerorganisatie. De regionale commandant brandweer meldt dat circa 5 van de 22 gemeenten hiervan gebruik maken.

Meningen

- Uit de gesprekken met raadsleden uit Apeldoorn, Deventer en Zutphen komt naar voren dat zij weinig zicht hebben op wat zich in de Veiligheidsregio afspeelt. De democratische controle van veiligheidsregio's roept vraagtekens op. Dat komt zowel door de beperkte zeggenschap over het takenpakket als door de wettelijk voorgeschreven bestuursvorm (bestuur van benoemde burgemeesters).
- Over de betrokkenheid van de gemeenteraden bij de Veiligheidsregio zijn de meningen verdeeld.

Volgens één van de AB-leden is de belangstelling matig. Dit zou deels veroorzaakt worden door het technisch-zakelijke karakter van de stukken die de raad van de veiligheidsregio toegezonden krijgt. Zijns inziens is er bij de gemeenteraad behoefte aan beknopte goed toegankelijke informatie zoals een begroting in één oogopslag van de Veiligheidsregio.

Volgens de voorzitter van het DB volgt zijn gemeenteraad de Veiligheidsregio kritisch en met aandacht.

BEVINDINGEN (Feiten, meningen)

Bijlage 8.3 Gemeenschappelijke regeling GGD Gelre IJssel

Kerngegevens

Doel	Uitvoering gemeenschappelijke taken gezondheidszorg			
Vorm	Gemeenschappelijke regeling			
Ontstaan/ basis	Samenvoeging GR's voor de Stedendriehoek en de Achterhoek per 1 januari 2005			
Deelnemers	15 gemeenten in de Stedendriehoek en de Achterhoek waaronder Apeldoorn, Deventer en Zutphen			
Begroting GR 2005 , procentuele bijdrage, resp. bijdrage per inwoner Apeldoorn/Deventer/Zutphen	Totaal € 12,62 miljoen	Apeldoorn € 1,87 mln 14,8 % € 11,97/ inw	Deventer € 1,27 mln 10,1 % € 13,27/ inw	Zutphen € 0,64 mln 5,1% € 14,04/inw
Vertegenwoordiging in dagelijks bestuur?		Apeldoorn NEE	Deventer NEE	Zutphen JA
Vertegenwoordiging in algemeen bestuur		Apeldoorn JA	Deventer JA	Zutphen JA

Doel, taken, middelen, zeggenschap

Feiten

- Het doel van de gemeenschappelijke regeling (GR) is het behartigen van gemeenschappelijke belangen op het terrein van de openbare gezondheidszorg. Het takenpakket is te onderscheiden naar
 - verplichte basisproducten (met name de uitvoering van de Wet Collectieve Preventie Gezondheidszorg die de jeugdgezondheidszorg voor 4-19-jarigen regelt en de openbare gezondheidszorg, waaronder infectieziektebestrijding en vaccinaties),
 - overige gemeenschappelijke basisproducten (bijvoorbeeld de openbare geestelijke gezondheidszorg, de epidemiologie en de algemene gezondheidsbevordering, verwerkt in de inwonerbijdrage) en aanvullend maatwerk (die gemeenten gezamenlijk via de algemene inwonerbijdrage financieren) en
 - de plusproducten (die de gemeenten tegen extra betaling naar behoefte kunnen afnemen).
- Geografisch is het de bedoeling het werkgebied van de GGD uit te breiden tot de Noordwest Veluwe. Dit in verband met het landelijk streven de GGD's congruent te maken met de Veiligheidsregio's.
- De zeggenschap van de gemeenten in de regeling (stemgewicht in het algemeen bestuur) is naar rato van het aantal inwoners.
- In bovenstaande kerngegevens verschillen de inwonerbijdragen van Apeldoorn, Deventer en Zutphen. Deels is dit terug te voeren op de situatie vóór de samenvoeging van Achterhoek en Stedendriehoek. In 2005 waren de inwonerbijdragen van de basisproducten nog niet volledig geharmoniseerd. In 2006 is dit wel het geval. De verschillen voorzover veroorzaakt door andere afname van maatwerk en plusproducten blijven natuurlijk wel bestaan.
- De jaarrekening 2005 van de GGD geeft geen inzicht in de risico's en het weerstandsvermogen van de GR. De GGD geeft aan dat het daarvoor nog beleid moet ontwikkelen (in eerste jaar na fusie 2005 niet gerealiseerd).

Meningen

- Zowel DB als AB-leden geven aan dat de meerwaarde van de GR er in ligt dat kwalitatief hoogwaardige diensten en deskundigheid op het gebied van gezondheidszorg kunnen worden georganiseerd die individuele gemeenten niet in staat zijn te bieden. Het takenpakket is nog in beweging. Onzeker is of de geestelijke gezondheidszorg OGGZ bij de GGD blijft, omdat deze in 2007 onderdeel wordt van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Anderzijds is de GGD geïnteresseerd in het pakket jeugdzorg voor 0-4 jarigen dat nu door de consultatiebureaus wordt uitgevoerd.
- Andere vormen van organisatie en bekostiging zijn volgens de DB-leden denkbaar. Bijvoorbeeld de privatisering van niet verplichte onderdelen van het takenpakket. Ook zou het denkbaar zijn een centrumgemeente-model in te richten, waarbij andere gemeenten bij de centrumgemeente inkopen. In de huidige GR is het mogelijk het (niet verplichte) gemeenschappelijk overeengekomen deel van de basistaken ter discussie te stellen.
- In 2005 is bewust gekozen voor een enkelvoudige gemeenschappelijke regeling. Na congruentie met de veiligheidsregio is een meervoudige gemeenschappelijke regeling (gezondheidszorg en veiligheidstaken) mogelijk. Volgens de DB-leden levert zo'n samenvoeging bestuurlijk geen efficiencywinst (vergaderingen van Veiligheidsregio en GGD worden aansluitend gepland).
- De geïnterviewde AB-leden geven aan dat de GGD op de huidige samenwerkingschaal nog redelijk dicht bij de gemeenten staat. Onduidelijk is hoe dat ligt na een uitbreiding met Noordwest Veluwe.
- De taakverdeling tussen GR en gemeenten is nauwelijks een discussiepunt. AB-leden geven aan dat het lastig is de GR budgetbeperkingen op te leggen, resp. mee te laten dragen in gemeentelijke bezuinigingen.

DB en AB, samenstelling en bevoegdheden

Feiten

- Het dagelijks bestuur (DB) bestaat uit 5 of 6 leden en vergadert elke maand. DB-leden worden benoemd uit het midden van het algemeen bestuur (AB). Er is dus in samenstelling geen sprake van duale verhouding tussen DB en AB. Belangrijkste taak van het DB is het voorbereiden en uitvoeren van beslissingen van het AB.
- Het AB bestaat uit 15 leden, plus de DB-leden van de Veiligheidsregio Noordoost Gelderland (excl. de vertegenwoordiger uit Noordwest Veluwe). Taak van het AB is het uitoefenen van alle bevoegdheden van de GR voor zover niet aan het DB of een ander orgaan toegekend.
- De GR kent (art.21 regeling) ook de mogelijkheid van het houden van portefeuillehoudersoverleggen.

Meningen

- De DB-leden geven aan dat de rolverdeling tussen DB en AB helder wordt gehanteerd. Grote beleidsstukken en kaderstellingen worden door het DB voorbereid, maar door het AB vastgesteld. Het DB neemt daarna de uitvoering ter hand. Het DB ziet zijn taak als ondersteunend. Inhoudelijk neemt het DB zelden een standpunt in maar vaart vooral op de inzichten van de portefeuillehouders.
- In de praktijk is er geen formeel portefeuillehoudersoverleg. Wel een informeel gedeelte van de AB-vergaderingen waarin portefeuillehouders bijeen zijn.
- Problemen van "dubbele petten" doen zich volgens zeggen van de DB-leden niet voor.

Informatievoorziening en rolneming gemeenteraden

Feiten

- Gemeenteraden van Apeldoorn, Deventer en Zutphen krijgen de concept-regiobegroting voorgelegd (mogelijkheid zienswijze kenbaar te maken voorafgaand aan vaststelling in het AB). Gemeenteraden ontvangen de jaarstukken ter kennisneming.
- Portefeuillehouders volksgezondheid geven de raden in het kader van de gemeentebegroting en rekening informatie over taken van de GGD. Daarnaast brengen zij soms eigen gemeentelijke beleidsvoorstellen in hun raden, waarvan de uitvoering aan de GGD kan zijn opgedragen.

Meningen

- DB- en AB-leden bevestigen dat zij primair met gemeenteraden communiceren over hun volksgezondheidsbeleid. Dat de uitvoering van taken voor een deel bij de GGD ligt is daaraan ondergeschikt (GGD als contractpartner). Dat geldt ook voor het op de agenda zetten van gezondheidsthema's als bijvoorbeeld het prostitutieproject of bestrijding alcoholmisbruik.
Als dergelijke thema's vanuit het GGD-bestuur opkomen houden AB-leden/portefeuillehouders hun raden daarvan doorgaans op de hoogte (actieve informatievoorziening).
- DB-leden geven aan dat de geschetste houding van de gemeenteraden past bij het duaal bestel (bestuur op hoofdlijnen – uitvoering aan het college).
- Enkele AB-leden geven aan dat voor hun (landelijke) gemeenten de adviesfunctie van de GGD wezenlijk is. Bijvoorbeeld bij de verplichting om nota lokaal gezondheidsbeleid op te stellen doet men graag een beroep op de GGD omdat de gemeente daarvoor zelf geen deskundigheid in huis heeft. In dat soort gevallen treedt de GGD ook bij gemeenteraden op. De directeur GGD geeft aan dat die behoefte aan ondersteuning wisselend is, afhankelijk van de bestuurscultuur van de gemeente.
- DB- en AB-leden geven aan dat de kwaliteit van de regiobegroting en –rekening beter kan. Daartoe zijn trajecten gestart die de informatievoorziening aan de raden verbeteren.

BEVINDINGEN (Feiten, meningen)

Bijlage 8.4 Naamloze vennootschap Luchthaven Teuge

Kerngegevens

Doel	Uitoefening van het luchthavenbedrijf, waaronder met name de aanleg, het onderhoud, de ontwikkeling en de exploitatie van het luchtvaartterrein Teuge.			
Vorm	Naamloze vennootschap			
Ontstaan/basis	In het jaar 1935 opgericht onder de naam NV Luchtvaartterrein Teuge, in het jaar 1996 gewijzigd in Luchthaven Teuge			
Aandeelhouders	4 gemeenten in de Stedendriehoek t.w Apeldoorn, Deventer, Voorst en Zutphen			
Geplaatst aandelenkapitaal per ultimo 2005.*	Totaal € 1.946.717	Apeldoorn € 1.062.907	Deventer € 490.473	Zutphen € 225.529
Procentuele verdeling	100 %	54,6 %	25,2%	11,6 %
Vertegenwoordiging in Raad van Commissarissen?		Apeldoorn NEE	Deventer NEE	Zutphen NEE
Vertegenwoordiging in aandeelhoudersvergadering		Apeldoorn JA	Deventer JA	Zutphen JA

* Het aandeel van de gemeente Voorst bedraagt € 168.352 (8,6 %).

Doel, taken, middelen, zeggenschap

Feiten

- Het doel van de naamloze vennootschap (NV) is het uitoefenen van een luchthavenbedrijf waaronder met name de exploitatie van het luchtvaartterrein Teuge; Hieronder valt ook het beheren en exploiteren van register- en roerende goederen, bestemd voor of dienstbaar aan de exploitatie van een luchthavenbedrijf.
- De bedrijfsactiviteiten kunnen, na toestemming van de aandeelhouders, worden uitgebreid.
- De aandelen zijn volledig in handen van de vier deelnemende gemeenten, met dien verstande dat in het jaar 2006 de Kamer van Koophandel middels een stichtingsconstructie als aandeelhouder is toegetreten.
- De aandelen zijn niet vrij verhandelbaar, in die zin dat alleen publiekrechtelijke lichamen en de vennootschap zelf aandeelhouder kunnen zijn.
- Het maatschappelijk aandelenkapitaal bestaat uit 10.000 aandelen van € 453,78 nominaal, waarvan in totaal 4.290 aandelen voor een bedrag van € 1.946.717 zijn geplaatst (n.b. in 2006 fors uitgebreid d.m.v. de uitgifte van 4.000 aandelen à € 453,78.= € 1.815.120 aan de Kamer van Koophandel).
- Het financiële risico voor de gemeenten is beperkt tot het bedrag van het aandelenkapitaal.
- Op basis van de Luchtvaartwet vindt er met o.a. de gemeenten Apeldoorn en Voorst regelmatig overleg plaats over alle aspecten die te maken hebben met milieu en geluid.

Meningen

- Het deelnemen in het aandelenkapitaal van een luchthaven is geen publieke taak, maar kan vanuit economisch perspectief en gelet op het bijbehorende werkgelegenheidsaspect wel van belang zijn.
- De vestiging van een luchthaven is ook vanuit toeristisch oogpunt (rondvluchten, parachute springen) een trekpleister.

- Vanwege de uitgifte van 4.000 aandelen van nominaal € 453,78 aan de Kamer van Koophandel , bestemd voor de financiering van de baanverlenging, wijzigt (tijdelijk) de verhoudingen voor de gemeenten wat betreft zeggenschap in de NV.
- Vanwege milieu aspecten (geluidsoverlast) worden de activiteiten op de luchthaven in de samenleving nauwlettend gevolgd ; het meldpunt voor klachten is uit objectief standpunt ondergebracht bij een derde, t.w. de Provincie Gelderland.
- Uit de statuten blijkt dat de omschrijving van het doel zeer algemeen gesteld is en daardoor in de praktijk veel ruimte biedt voor het ontwikkelen / uitvoeren van activiteiten, zoals bv. het houden van evenementen op het luchtvaartterrein.

Directie, Raad van Commissarissen en Aandeelhouders, samenstelling en bevoegdheden

Feiten

- De directie bestaat uit één persoon, die benoemd wordt door de Algemene vergadering van Aandeelhouders.
- De Raad van Commissarissen bestaat uit tenminste vier en ten hoogste zeven leden, die benoemd, geschorst en ontslagen worden door de algemene vergadering van aandeelhouders. Voornaamste taak is het toezicht houden op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken binnen de vennootschap en de met haar verbonden onderneming(en)
- De Raad van Commissarissen vergadert minstens viermaal per jaar en verder zo dikwijls één commissaris dit wenselijk vindt of de directeur daartoe het verzoek doet.
- Besluiten van de Raad van Commissarissen worden genomen met volstrekte meerderheid der uitgebrachte stemmen
- De Algemene Vergadering van Aandeelhouders wordt gevormd door vertegenwoordigers uit de Colleges van Burgemeester en Wethouders van de vier deelnemende gemeenten.
- Binnen de AvA vindt besluitvorming plaats op basis van het aandelenbezit van elke aandeelhouder.

Meningen

- De bevoegdheden van directie en Raad van Commissarissen zijn vastgelegd in de statuten, waarbij leiding geven aan de vennootschap respectievelijk toezicht houden voorop staan.
- Volgens de AvA is hun primaire rol het toezichthouden op het bedrijf.

Informatievoorziening en rolneming gemeenteraden

Feiten

- De raden van de vier gemeenten ontvangen jaarlijks een exemplaar van het jaarverslag, waarin opgenomen de jaarrekening.
- Bij bijzondere ontwikkelingen rond de luchthaven, zoals bv. de uitgifte van aandelen worden de raden actief geïnformeerd door de eigen vertegenwoordiger /aandeelhouder.
- In sommige gemeenten o.a. Apeldoorn wordt de raad daarnaast actief betrokken bij ontwikkelingen op het terrein van de luchtvaart, zoals het aantal vliegbewegingen en de geluidsproblematiek middels de verantwoordelijke gemeentelijke portefeuillehouder.

Meningen

- De directie van NV Luchthaven Teuge is voorstander van meer betrokkenheid van de raden bij de NV en zou werkbezoeken van gemeenteraden / raadsfracties zeer op prijs stellen.

- Vanuit het oogpunt van economische bedrijvigheid en niet te vergeten werkgelegenheid zou het onderwerp luchtvaart meer aandacht / belangstelling bij de raden van de deelnemende gemeenten mogen hebben.

BEVINDINGEN (Feiten, meningen)

Bijlage 8.5 Stichting IJsselgroep

Kerngegevens

Doel	Met name instandhouding en bevordering (school)begeleiding			
Vorm	Stichting			
Ontstaan/basis	Stichting is eind 2002 ontstaan door fusie van schoolbegeleiding Flevoland, Zwolle e.o., Apeldoorn e.o. en Achterhoek en De Liemers.			
Deelnemers	N.v.t.			
Begroting Stichting 2005, bijdrage, Apeldoorn/Deventer/Zutphen	Totaal € 24,7 mln ¹¹ .	Apeldoorn € 582.000	Deventer € 320.000	Zutphen € 118.000
Bijdrage per inwoner		€ 3,73	€ 3,39	€ 2,55
Vertegenwoordiging in College van Bestuur?		Apeldoorn n.v.t.	Deventer n.v.t.	Zutphen n.v.t.
Vertegenwoordiging in Raad van Toezicht		Apeldoorn n.v.t.	Deventer n.v.t.	Zutphen n.v.t.

Doel, taken, middelen, zeggenschap

Feiten

- De Stichting heeft ten doel 'instandhouding en bevordering van (school)begeleiding en ondersteuning van bij het onderwijs betrokken gremia'.
- Sinds 1 augustus 2006 is de Wet Stelselherziening Schoolbegeleiding van kracht. Daarmee is o.a. de instandhoudingsverplichting van gemeenten voor onderwijsbegeleidingsdiensten vervallen.
- Er is geen specifieke gemeentelijke zeggenschap meer over/in het bestuur. Wel is er 2-3 keer per jaar een subsidiëntenoverleg waar afspraken worden gemaakt over de dienstverlening waarvoor de (afnemende) gemeenten betalen. Deelnemers aan het overleg zijn portefeuillehouders en/of ambtelijk medewerkers.
- Het jaarverslag 2005 gaat slechts in op het weerstandsvermogen door het verloop van de reserves weer te geven. Er is in het jaarverslag van de stichting geen aparte risicoparagraaf opgenomen.

Meningen

- Zowel CvB (College van Bestuur) als RvT (Raad van Toezicht) geven aan dat er vrijheid is in het takenpakket van de St.. De activiteiten vernieuwen met de markt mee. Het takenpakket is statutair beschreven.
- Het CvB verwacht dat IJsselgroep ook in de toekomst een stichting zal blijven.
- Met de genoemde stelselwijziging krijgt de stichting meer het karakter van een adviesbureau. Ook zorgt de stelselwijziging voor een actievere concurrentie en vindt de RvT dat de directie moet zorgen dat er een kwaliteitsslag plaatsvindt.
- De St. komt financieel-bestuurlijk wat verder van de gemeente af te staan door de stelselwijziging.
- Een risico van de stelselwijziging is dat scholen vrij zijn in de besteding van de hen toekomstige budgetten met het gevaar dat het anders wordt besteed dan aan school-/leerlingbegeleiding.
- Volgens de RvT wordt de St. gekenmerkt door relatief hoge personeelskosten.

¹¹ De totale begroting van de Stichting bedraagt € 24,7 mln.; het aandeel van vml. Perspectief bedraagt € 2,7 mln.

CvB en RvT: samenstelling en bevoegdheden

Feiten

- Het bestuur van de St. is in handen van het College van Bestuur (CvB) dat bestaat uit een voorzitter en een lid. De Raad van Toezicht (RvT), die zichzelf benoemt, bestaat uit 6 leden. In de RvT zitten geen raadsleden. Wel wordt vanuit de RvT gemeld dat bij herbenoemingen sprake is van een open sollicitatieprocedure.
- De RvT komt tenminste 6 keer per jaar bij elkaar; o.a. de kwartaalverslagen, begroting en jaarrekening worden besproken.
- De RvT neemt in elk geval besluiten omtrent hoofdlijnen van beleid en financiële stukken die door het CvB worden voorbereid.

Meningen

- Zowel het CvB als de RvT geven aan dat er een duidelijke beschrijving van taken is voor beide organen en dat daar ook naar wordt gehandeld. Beiden zijn tevreden over de gang van zaken. De RvT geeft gevraagd en ongevraagd advies maar heeft geen bestuurlijke bevoegdheid, ook niet in waarnemende zin.
- Naast toezichthouder heeft de RvT een klankbordfunctie voor de bestuurder.
- Het CvB is nooit 'echt' gecorrigeerd door de RvT. De RvT geeft desgevraagd aan tevreden te zijn over de directie.

Informatievoorziening en rolgeving gemeenteraden

Feiten

- Vanuit de St. gaat formeel geen informatie rechtstreeks naar de Gemeenteraad. Het subsidiëntenoverleg ontvangt de jaarstukken en een maatschappelijk jaarverslag. Ook andere rapportages en verslagen gaan naar participerende gemeenten. Indirect is er verantwoording naar de Colleges van B&W van 'participerende' gemeenten.
- Het CvB heeft contacten met portefeuillehouder en/of beleidsambtenaar. De RvT heeft daarin geen rol.
- Het is nog niet gebeurd dat gemeenteraden 'corrigerend' hebben opgetreden naar de St.
- Van de meeste gemeenten krijgt de St. een brief dat de jaarrekening is goedgekeurd, maar formeel kunnen gemeenten dit niet. De RvT keurt de rekening goed.

Meningen

- De RvT geeft aan dat de relatie tussen St. en gemeenten eigenlijk helemaal weg is omdat de scholen nu zelf inkopen. Er is geen formele en financiële band, alleen een maatschappelijke. De RvT zou het wel goed vinden om met portefeuillehouders te bespreken waar knelpunten liggen.
- Door de RvT wordt gezegd dat de enige rol van de gemeente de instandhouding van openbaar onderwijs is. De rol van de raad ligt op zodanige afstand dat die nauwelijks wordt gezien. Het gaat hier om de rol van beleidsambtenaar/portefeuillehouder.
- Het CvB vindt dat de terugkoppeling naar de gemeenteraden wisselend gebeurt en vindt dat dit goed gaat op deze manier.
- Ondanks dat er geen formele relatie is, noemt het CvB de betrokkenheid van de raad toch behoorlijk. Nu de opstap naar de nieuwe regierol heeft plaatsgevonden focust de raad zich meer.
- Het CvB is van mening dat de gemeente geen ander risico loopt dan dat ze geld uitgeven waarvan ze geen goed resultaat ontvangen.

BEVINDINGEN (Feiten meningen)

Bijlage 8.6 Gemeenschappelijke regeling Felua Groep

Kerngegevens

Doel	Uitvoering gemeenschappelijke taken op het gebied van sociale werkvoorziening en belangenbehartiging op het gebied van vormen van gesubsidieerde arbeid anders dan op het gebied van de sociale werkvoorziening.			
Vorm	Gemeenschappelijke regeling			
Ontstaan/basis	De regeling van de GR Felua Groep is herijkt in februari 2003			
Deelnemers	3 gemeenten (Apeldoorn, Epe en Heerde).			
Begroting GR 2005 Absolute en procentuele bijdrage, resp. bijdrage per inwoner Apeldoorn/Deventer/Zutphen (cijfers rekening – begroting na wijziging)	Totaal € 45,8 miljoen,	Apeldoorn/E/H € 0,4 miljoen 0,9 % € 1,98/inw	Deventer n.v.t.	Zutphen n.v.t.
Vertegenwoordiging in dagelijks bestuur?		Apeldoorn JA	Deventer n.v.t.	Zutphen n.v.t.
Vertegenwoordiging in algemeen bestuur?		Apeldoorn JA	Deventer n.v.t.	Zutphen n.v.t.

Doel, taken, middelen, zeggenschap

Feiten

- Het doel van de GR is tweeledig, (1) de uitvoering van de wet op de sociale werkvoorziening die de instandhouding van een werkvoorziening verplicht stelt en (2) op vrijwillige basis samenwerking ten aanzien van reïntegratie (tijdelijke gesubsidieerde arbeid en de toeleiding van werkzoekenden naar de arbeidsmarkt).
- In 2005 realiseerde de Felua Groep 1332,8 SW-arbeidsplaatsen en 38,3 plaatsen voor begeleid werken.
- Op begrotingsbasis (2005) is 74% van de lasten gedekt door rijkssubsidie en ruim 25% gedekt door netto bedrijfsopbrengsten. De gemeentelijke bijdrage is marginaal (zie overzicht). Gemeenten zijn aansprakelijk voor eventuele tekorten, voor zover deze niet worden opgevangen door reserves.
- De zeggenschap van gemeenten in de regeling is naar aantal leden in het algemeen bestuur. Apeldoorn heeft met 5 leden, Epe met 3 leden en Heerde ook met 3 leden zitting in het algemeen bestuur.
- Het jaar 2005 werd afgesloten met een tekort van € 3,1 miljoen. De paragraaf Weerstandvermogen in het jaarverslag geeft geen materieel inzicht hoe de (hoge) risico's in de bedrijfsvoering kunnen worden opgevangen.

Meningen

- DB en AB geven aan dat vooral vanuit de kleine gemeenten bezien de samenwerking noodzakelijk is om een sociale werkvoorziening in stand te houden. Een gemeente als Apeldoorn zou dit op eigen kracht kunnen doen.
- Zo lang het goed gaat (wat jarenlang het geval was) werkt de samenwerking prima. Toen de bedrijfsvoering in zwaar weer terecht kwam, is het (algemeen) bestuur daarover

onvoldoende geïnformeerd en is te laat ingegrepen. De zeggenschapsverhoudingen in de regeling zijn mede oorzaak van het late ingrijpen.

- Een gemeenschappelijke regeling (sec) is naar de mening van zowel AB als DB niet de geschikte vorm om een bedrijf als de Felua te besturen. Volgens de AB-leden levert de GR-bestuursvorm een te groot (financieel) risico voor de deelnemende gemeenten. Met de nieuwe wetgeving die in aantocht is, zal de rijksbijdrage naar de gemeenten gaan en niet meer rechtstreeks naar de werkvoorziening. Het ligt voor de hand dat bedrijfsactiviteiten van de sociale werkvoorziening worden verzelfstandigd. De gemeenten krijgen in dat geval een inkooprelatie met het SW-bedrijf.

DB en AB, samenstelling en bevoegdheden

Feiten

- Het DB bestaat uit 3 leden, wethouders van de drie gemeenten. De Apeldoornse vertegenwoordiging in het AB van de Felua bestaat uit het DB-lid en 4 raadsleden.
- Het DB is verantwoordelijk voor de aansturing van de organisatie en bereidt de vergaderingen van het AB voor. In de crisismoments gedurende het jaar 2006 vergadert het DB zeer frequent, soms enige keren per week.
- De structuur van de Felua kent ook een adviescommissie van circa 9 personen met veelal ervaring in ondernemen. Het geïnterviewde DB-lid geeft aan nooit iets van het bestaan van de adviescommissie te hebben gemerkt.
- Het AB stelt, vergelijkbaar met de raad in de gemeente het beleid en de financiële kaders vast (o.a. vaststellen begroting) en houdt toezicht op het gevoerde bestuur (vaststellen jaarrekening). Het AB komt in normale omstandigheden 6 maal per jaar bijeen; in de crisismoments van 2006 was dit eens per maand.

Meningen

- DB en AB-leden geven aan dat zij als bestuurders niet de tijd en ook niet altijd de deskundigheid bezitten om een groot bedrijf als de Felua goed te besturen. Men leunt sterk op de interne deskundigheid en de kwaliteit van het management.
- Het geïnterviewde DB-lid geeft aan soms spanningen te ervaren tussen zijn rol als Felua bestuurder en zijn rol als wethouder. Voor de bestuurder is de continuïteit van het bedrijf de hoofdzaak, als wethouder staat de werkgelegenheid van Felua-werknemers uit de eigen gemeente voorop.
- Dat er ook raadsleden in het AB van de GR zitting hebben is ontstaan in de monistische periode en had volgens de geïnterviewden vooral tot doel mee te denken met de sociale belangen van de werkvoorziening. Zeker in het duale tijdperk is de positie van een raadslid in het AB van de GR lastig of zelfs "onmogelijk".
- Met name de geïnterviewde AB-leden geven aan dat er in de huidige crisissituatie weinig functiescheiding is tussen de rol van DB-lid en AB-lid. Het AB wordt zo intensief geïnformeerd en denkt van daaruit mee dat van een controlerende rol te opzichte van het DB niet kan worden gesproken.

Informatievoorziening en rolneming gemeenteraden

Feiten

- Volgens de regeling krijgen de raden van de deelnemende gemeenten de gelegenheid te reageren op de ontwerp-begroting voor het volgende jaar en op het jaarverslag en de jaarrekening voordat deze door het algemeen bestuur worden vastgesteld. In de regel nemen de raden deze stukken voor kennisgeving aan.
- In de vorige raadsperiode zijn de raadsleden één of tweemaal uitgenodigd voor een werkbezoek aan de Felua. In de huidige raadsperiode heeft het DB twee gezamenlijke bijeenkomsten voor raadsleden van de drie gemeenten georganiseerd om hen te informeren over de aanpak van de problemen bij de Felua.

- Na kennisneming van de oplopende verliezen heeft de raad eind 2005 besloten de vertegenwoordiging in het AB van de Felua gedeeltelijk te vervangen.

Meningen

- Op de vraag wie verantwoordelijk is voor de informatie en terugkoppeling vanuit de Felua naar de gemeenteraden heeft de commissie verschillende antwoorden gekregen. Volgens de geïnterviewde DB- en AB-leden ligt de verantwoordelijkheid primair bij het DB-lid (in afstemming met raadsleden die in het AB zitten). In de beantwoording van de schriftelijke enquête is echter aangenomen dat de raadsleden in het AB deze informatievoorziening voor hun rekening nemen. Voor de twee informatiebijeenkomsten in 2006 heeft de directeur vooraf de informatie aan het AB gepresenteerd en heeft het AB het niveau aangegeven waarop de directeur de raden zou moeten informeren.
- De mening is dat raadsleden op dit moment goed geïnformeerd zijn over de situatie en aanpak bij de Felua. Het DB-lid geeft als wenselijk aan dat de raden zich actiever opstellen bij de strategische keuzes voor de toekomst van de sociale werkvoorziening.

BEVINDINGEN (Feiten, meningen)

Bijlage 8.7 Gemeenschappelijke regeling Sallcon

Kerngegevens

Doel	Het beheer en een doelmatige exploitatie van de uitvoeringsinstantie voor de WsW en andere vormen van gesubsidieerde arbeid. Met name ondersteuning van degenen met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt.			
Vorm	Gemeenschappelijke regeling			
Ontstaan/basis	De regeling van de GR Sallcon is herijkt per 1 januari 2003 door de uittreding van de gemeente Raalte en de verzelfstandiging en oprichting van enkele rechtspersonen.			
Deelnemers	2 gemeenten, Deventer en Olst-Wijhe			
Begroting GR 2005 , procentuele bijdrage, resp. Bijdrage per inwoner Apeldoorn/Deventer/Zutphen	Totaal € 37,3 mln.	Apeldoorn n.v.t.	Deventer Bijdrage in bestuurskoste n € 135.000 € 1,41/inw.	Zutphen n.v.t.
Vertegenwoordiging in dagelijks bestuur?		Apeldoorn n.v.t.	Deventer JA	Zutphen n.v.t.
Vertegenwoordiging in algemeen bestuur		Apeldoorn n.v.t.	Deventer JA	Zutphen n.v.t.

Doel, taken, middelen, zeggenschap

Feiten

- De GR is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Deventer en Olst-Wijhe. De gemeente Raalte is per 1 januari 2003 uit de GR getreden.
- Het doel van de gemeenschappelijke regeling (GR) is werkvoorziening voor mensen met een arbeidshandicap en reïntegratie van werklozen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Begeleider en bemiddelaar bij gesubsidieerde arbeid. M.n. wordt ook bevorderd dat inwoners uit de regio met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt professionele ondersteuning wordt geboden bij het verkrijgen van betaald werk.
- De zeggenschap van de gemeenten in de regeling (stemgewicht in het algemeen bestuur) is naar rato van het aantal SE's (standaard eenheden) dienstverbanden, woonachtig per deelnemende gemeente.
- De deelnemende gemeenten in de GR betalen geen bijdrage per inwoner. Er wordt een vergoeding in bestuurskosten verstrekt.
- Het jaarverslag 2005 gaat zeer globaal in op het weerstandsvermogen door de ontwikkeling van de reserves weer te geven. Er wordt niet ingegaan op de risico's van de GR.

Meningen

- Zowel DB als AB-leden geven aan dat het takenpakket van de GR redelijk vastomlijnd is. De taken komen zowel vanuit het rijk als uit de eigen bedrijfsvoering (ziekteverzuim, scholing, etc.). Het takenpakket is beschreven in de gemeenschappelijke regeling.
- Zowel DB als AB-leden zijn van mening dat het onderbrengen van de taken in een GR een toegevoegde waarde heeft. Er ontstaat specialisme en er is minder 'last' van de spelregels van de gemeente. De directie is van mening dat de vorm niet leidend is maar

een hulpmiddel. Overigens maken zowel DB als AB zich zorgen over de aanstaande wijziging van de WSW.

DB en AB, samenstelling en bevoegdheden

Feiten

- Het algemeen bestuur (AB) bestaat uit 2 door elke gemeente aan te wijzen leden, waarvan 1 door en uit de raad en 1 door en uit het college. Het AB wijst uit zijn midden de leden van het DB aan, zodanig dat iedere gemeente door één lid afkomstig uit het college, is vertegenwoordigd.
- Het AB krijgt per kwartaal voortgangsrapportages over realisatie van doelstellingen en afwijkingen op financieel gebied. Daarop is dan te sturen.
- Het AB besluit in ieder geval omtrent: jaarbegroting, jaarverslag en jaarrekening, toelatings- en plaatsingsbeleid, indicatiestelling en wachtlijstbeheer en verantwoording aan deelnemende gemeenten en rijk. Ook stukken m.b.t. missie, doelstellingen, targets en verslaglegging over de voortgang van de zaken van het jaarcontract worden voorgelegd aan het AB.
- Het dagelijks bestuur (DB) bestaat uit 2 leden. DB-leden worden benoemd uit het midden van het algemeen bestuur (AB). Er is dus in samenstelling geen sprake van duale verhouding tussen DB en AB. Taken van het DB zijn: het voorbereiden en uitvoeren van beslissingen van het AB, voorbereiden van stukken die naar de gemeenteraden gaan.
- Het AB vergadert gezamenlijk met het DB, al vergadert het DB in zijn hoedanigheid vaker.

Meningen

- Zowel uit het DB als uit het AB wordt aangegeven dat er geen duidelijke functiescheiding is tussen beide organen. Er wordt gezamenlijk vergaderd al vergadert het DB ook wel eens alleen. Zowel AB als DB zijn tevreden over de gang van zaken.
- Wel is de betrokkenheid van het DB groter dan die van het AB; het DB overlegt ook met de directie als dat nodig wordt geacht.
- De dubbele pet van wethouder en DB-lid kan leiden tot spanningen. Als dit aan de orde is neemt de plaatsvervanger in het college de rol van portefeuillehouder over. Het is, volgens het DB-lid, niet per definitie te stellen dat een bestuurder van de gemeente geen DB-lid zou kunnen zijn.
- Vanuit het AB wordt opgemerkt dat het wel eens lastig kan zijn om de pet van raadslid en AB-lid op te hebben wanneer het AB-lid een adviesrol naar de gemeenteraad vervult.

Informatievoorziening en rolneming gemeenteraden

Feiten

- Gemeenteraad van Deventer krijgt de conceptbegroting en conceptrekening aangeboden (mogelijkheid zienswijze kenbaar te maken voorafgaand aan vaststelling in het AB).
- Vanuit de raad is 1 persoon lid van het AB. Volgens de reglementen moet één keer per jaar verantwoording worden afgelegd. Dit gebeurt via de rekening.
- Behalve door het opnemen in de risicoparagraaf van de documenten van de GR worden risico's niet verder aan de raad medegedeeld.
- Behoudens enkele opmerkingen is het nog niet gebeurd dat de raad 'corrigerend' heeft opgetreden naar de GR.

Meningen

- Zowel DB als AB bevestigen dat de raden weinig met de aangeleverde informatie doen. Vanuit het AB wordt gemeld dat de raad meer met de verantwoording zou moeten doen. Het DB en de directie zijn hier wat genuanceerder in, het is het belangrijkste als de 'good feeling' er is.
- Om de betrokkenheid van de raden te vergroten zou er volgens het AB meer initiatief vanuit Sallcon mogen komen.
- Het initiatief om het raadslid/AB-lid verantwoording te laten afleggen aan de raad over het door 'hem' gevoerde beleid is goed en zou structureel ingebed moeten worden bleek uit het gesprek met AB en DB.
- Door de 'tijdelijke' samenstelling van de raad is het goed om bepaalde zaken periodiek, opnieuw onder de aandacht te brengen van (nieuwe) raadsleden.
- Volgens het AB zijn de begrotingen van de GR goed leesbaar voor de raad.

BEVINDINGEN (Feiten,meningen)

Bijlage 8.8 Gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningschap Delta

Kerngegevens

Doel	Het uitvoeren van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw)			
Vorm	Gemeenschappelijke regeling			
Ontstaan / basis	In het jaar 1988 in het leven geroepen, laatstelijk gewijzigd op 30 juni 2006 ter behartiging van de belangen van de deelnemende gemeenten op het gebied van de sociale werkvoorziening			
Deelnemers	5 gemeenten t.w. Bronckhorst, Brummen, Lochem, Voorst en Zutphen			
Begroting GR 2005 , in casu bijdragen gemeenten (betreft alleen bestuurskosten)	Totaal € 68.000	Apeldoorn	Deventer	Zutphen € 21.500
bijdrage per inwoner		n.v.t	n.v.t.	€ 0,47
Vertegenwoordiging in dagelijks bestuur?		Apeldoorn n.v.t.	Deventer n.v.t.	Zutphen JA
Vertegenwoordiging in algemeen bestuur?		Apeldoorn n.v.t	Deventer n.v.t.	Zutphen JA

Doel, taken, middelen, zeggenschap

Feiten

- Het doel van de gemeenschappelijke regeling (GR) is het uitvoeren van de Wet Sociale Werkvoorziening voorzover dit wordt gevorderd van de besturen der deelnemende gemeenten alsmede het tot stand brengen en beheren van de ten behoeve van die uitvoering gewenste bedrijfsorganisatie.
- De GR is vrij in de keuze van het uit te voeren takenpakket; voor de financiering ontvangt men van de rijksoverheid een vergoeding gebaseerd op de jaarlijks vast te stellen omvang van de formatie.
- De exploitatiekosten worden gedekt door de opbrengsten van de productie, aangevuld met een rijksbijdrage; echter de bestuurskosten worden gedragen door de vijf deelnemende gemeenten.
- Naast de wettelijke taken heeft de GR zich ook op het terrein van de reïntegratie begeven, zij het dat deze werkzaamheden zijn ondergebracht in een aparte BV.

Meningen

- De taken van Delta zouden ook in een NV of BV vorm uitgevoerd kunnen worden; niettemin blijven de gemeenten op grond van de Wet Sociale werkvoorziening verantwoordelijk voor deze taken.
- De op stapel staande wetswijziging (1 januari 2008) zal een forse wijziging van de geldstroom met zich meebrengen; de financiering zal voortaan via de gemeenten lopen i.p.v. rechtstreeks van de rijksoverheid naar het Sociaal Werkvoorzieningschap.
- De economische ontwikkelingen en concurrentie met "lage lonen"landen vergen van de directie en het bestuur de nodige alertheid m.b.t. het uitvoeren van werkzaamheden en oppakken van nieuwe taken.

DB en AB, samenstelling en bevoegdheden

Feiten

- De colleges van Burgemeester en Wethouders van de vijf deelnemende gemeenten benoemen uit hun midden de leden en plaatsvervangende leden van het Algemeen Bestuur.
- De vergaderingen van het Algemeen Bestuur zijn openbaar, tenzij bedrijfsbelangen beslotenheid vereisen(geldt niet voor financiële stukken / besluiten).
- De leden van het Dagelijks Bestuur worden benoemd door het Algemeen Bestuur en zijn, naast de directeur, belast met de voorbereiding van door het Algemeen Bestuur te nemen besluiten.

Meningen

- De samenstelling van het Algemeen en Dagelijks Bestuur is als gevolg van de gemeentelijke herindeling per 1 januari 2005, dezelfde, waardoor er geen sprake is van een controlerende en toezichthoudende rol door het AB.
- Het Algemeen Bestuur heeft tot taak om de door het Dagelijks Bestuur voorbereide besluiten in een openbare vergadering "te bekrachtigen".
- Zowel het geïnterviewde DB lid als de beide AB leden memoreren hun dubbele pet m.b.t. het toedelen van taken aan Delta in relatie tot het gemeentelijke inkoopbeleid.

Informatievoorziening en rolneming gemeenteraden

Feiten

- De GR stuurt jaarlijks de begroting voor het verkrijgen van instemming aan de deelnemende gemeenten. De wijze waarop de raden hierover "geïnformeerd" worden is voorbehouden aan de Colleges van Burgemeester en wethouders.
- Buiten de begroting ontvangen de deelnemende gemeenten de jaarrekening en wijzigingsvoorstellen van de GR.
- De GR zorgt tevens voor een regelmatige informatiestroom over de activiteiten richting de raden en colleges van de deelnemende gemeenten; tevens worden er, gevraagd en ongevraagd, presentaties in de gemeenteraden gehouden.
- Van de vaststelling en goedkeuring van de begroting doet het Dagelijks Bestuur mededeling aan de raden van de deelnemende gemeenten.

Meningen

- Vragen van raden / raadsleden hebben vooral betrekking op de doelgroep (aantal cliënten, toelatingscriteria, wachtlijsten) en niet zozeer het beleid. Dit betekent in de praktijk dat vragen niet door Delta, maar door de desbetreffende portefeuillehouder beantwoord moeten worden.
- Het AB heeft twijfels of de raden van de deelnemende gemeenten wel voldoende de risico's onderkennen, die met de exploitatie van de activiteiten zijn gemoeid.
- Zowel de DB als de AB leden zouden een grotere betrokkenheid van de raden bij Werkvoorzieningschap Delta op prijs stellen.

BEVINDINGEN (Feiten, meningen)

Bijlage 8.9 Besloten Vennootschap Circulus

Kerngegevens

Doel	Inname en verwijdering van huishoudelijk- en bedrijfsafval en stadsreiniging			
Vorm	Besloten vennootschap			
Ontstaan/basis	Oprichting van Circulus Holding en haar 3 dochters in 1996.			
Deelnemers	Gemeenten Apeldoorn en Deventer			
Aandelenkapitaal BV 2005 , deelname Apeldoorn/Deventer/Zutphen	Totaal € 45.400	Apeldoorn 65%	Deventer 35%	Zutphen
Vertegenwoordiging in AvA?		Apeldoorn JA	Deventer JA	Zutphen N.V.T.
Vertegenwoordiging in RvC?		Apeldoorn NEE	Deventer NEE	Zutphen N.V.T.

Doel, taken, middelen, zeggenschap

Feiten

- Het doel van de BV is inname en verwijdering van huishoudelijk en bedrijfsafval.
- De statuten van de BV kennen m.b.t. uit te voeren activiteiten een zekere vrijheid maar daar wordt weinig gebruik van gemaakt. De relatie met de aandeelhouder is beschreven in de statuten.
- Op basis van raamovereenkomsten wordt jaarlijks met iedere gemeente afzonderlijk een dienstverleningsovereenkomst opgesteld waarin taken, tarieven en kwaliteitsnormen zijn vastgelegd.
- Er is destijds gekozen voor een BV-vorm om een wat zakelijker aanpak van activiteiten (efficiency) op dit gebied te krijgen, met het oog op vermindering van kosten (andere CAO) en schaalvergroting. Ook zal de gemeente de dynamiek in de afvalmarkt minder nauwgezet volgen en heeft de gemeente onvoldoende kennis om de regierol uitgebreid in handen te nemen.
- Participatie van andere gemeenten als aandeelhouder is iets waar RvC (en directie) zeker naar kijken met name in de regio stedendriehoek.
- Belangrijke punten van de AvA worden voor besproken met de andere aandeelhouder.
- Gemeenten hebben een uitgebreidere verantwoordelijkheid dan enkel die van aandeelhouder. Ze nemen ook deel in het kapitaal door middel van een achtergestelde lening.

Meningen

- De huidige organisatievorm is nog adequaat voor de taken van Circulus. In beginsel was er Circulus Holding BV met haar drie dochter vennootschappen (Circulus Publieke Taken BV, Circulus wagenparkbeheer BV en Circulus Commerciële Taken BV); nu is er nog één BV (Publieke Taken) en dat is een werkzame structuur (RvC).
- De eerder genoemde raamovereenkomst is nog steeds vigerend en vormt een goede basis om te werken. Met het vertrek van Essent is er wel een wijziging van de overeenkomst aanstaande (RvC)
- Het belangrijkste risico afgelopen tijd was de ontwikkeling rondom Essent en de invulling van de managementovereenkomst door Essent NV. Verder waren er de normale bedrijfsrisico's (RvC). De financiële en bedrijfsmatige risico's zijn beperkt (AvA)

RvC/directie en AvA, samenstelling en bevoegdheden

Feiten

- De RvC bestaat uit 5 personen. Benoeming op voordracht van Apeldoorn (1), Deventer (1), OR (1) en Essent (2). Statutair mogen geen collegeleden, raadsleden of ambtenaren van betrokken gemeenten in de RvC zitten.
- De directie legt de begroting, rekening en bedrijfsplan ter goedkeuring voor aan RvC. Rekening wordt vastgesteld door AvA.
- De aandeelhouders (portefeuillehouders Fin.) namens beide gemeenten zijn de enige aanwezige collegeleden bij de AvA die minstens 1x per jaar dient plaats te vinden.
- Er zijn 2 aandeelhoudersvergaderingen per jaar waarvan 1 meestal schriftelijk.
- De directeur van Circulus voert tevens de directie over Berkel Milieu NV en Twente Milieu NV.

Meningen

- In het kader van de toezichthoudende rol richting RvC vragen de aandeelhouders intern om ambtelijk advies waarna vervolgens de AvA plaatsvindt. Vaak zijn dit forse discussies. Daarnaast richt de toezichthoudende taak van gemeenten zich op zaken als beloningsbeleid, risico's in de onderneming, profiel van de RvC en strategie van het bedrijf (RvC)
- Zowel opdrachtgever-opdrachtnemer- als aandeelhoudersrol zijn vrij helder gedefinieerd hetgeen in de praktijk nog niet heeft geleid tot belangentegenstellingen (RvC).
- De rolverdeling tussen aandeelhouders en commissarissen is ook zuiver; commissarissen stellen zich nadrukkelijk als zodanig op (AvA).
- Gemeenten gaan goed om met hun onderscheiden rollen jegens de BV. Portefeuillehouder Fin. let op het aandeelhouderschap (continuïteit van bedrijf waarborgen) en portefeuillehouder Milieu op de dienstverleningsovereenkomst (RvC en AvA).

Informatievoorziening en rolneming gemeenteraden

Feiten

- Er is op meerdere niveaus contact met gemeenten (klant, bestuurlijk en ambtelijk). Bestuurlijk gemiddeld 4x per jaar, ambtelijk heel wisselend. Dit hangt af van de onderwerpen die spelen.
- Er is op dit moment nog geen vaste informatiestroom van de BV naar gemeenteraden en ook de Commissarissen zijn nog nooit gevraagd om informatie aan de raden van 'hun' gemeente te verstrekken.
- Vanuit de raden is nooit een signaal afgegeven over behoefte aan meer rechtstreekse informatie .
- De jaarrekening en begroting gaan ter informatie naar de raden. Vanuit de raden komt daar geen commentaar op.
- De aandeelhouder heeft nog geen corrigerend optreden van de raad meegemaakt.

Meningen

- Het voornemen is om met een zelfstandig jaarverslag te komen voor de gemeenteraden (RvC)
- Voor raadsleden (en burgers) is Circulus een zichtbaar bedrijf met een operationele bedrijfsvoering die zeer transparant is (RvC)
- Het wordt betreurd dat er weinig respons komt op communicatieve uitingen (zoals het beleidsbulletin) (RvC).
- De portefeuillehouder als aandeelhouder wordt niet ondersteund vanuit de raad (AvA).
- De raad vraagt alleen om aanvullende informatie als daar aanleiding toe is (AvA).

BEVINDINGEN (Feiten, meningen)

Bijlage 8.10 Naamloze vennootschap Berkel Milieu

Kerngegevens

Doel	Inzameling huishoudelijk afval en beheer verwerkingscontracten			
Vorm	Naamloze vennootschap			
Ontstaan / basis	In het jaar 1998 opgericht door een aantal gemeenten uit de Regio Stedendriehoek.			
Aandeelhouders	5 gemeenten in de Stedendriehoek t.w Bronckhorst (Vorden) Brummen,Deventer (vml. Bathmen) Lochem en Zutphen			
Geplaatst aandelenkapitaal	Totaal € 220.083	Apeldoorn	Deventer	Zutphen € 83.949
Aantal aandelen	485 stuks			185 stuks
procentueel				38,1 %
Vertegenwoordiging in Raad van Commissarissen?		Apeldoorn NEE	Deventer NEE	Zutphen NEE
Vertegenwoordiging in aandeelhoudersvergadering		Apeldoorn NEE	Deventer * JA	Zutphen JA

* betrokken bij deze NV vanwege de voormalige gemeente Bathmen.

Doel, taken, middelen, zeggenschap

Feiten

- Het doel van de naamloze vennootschap (NV) is het verzamelen van huishoudelijk afval en het beheren van de afvalverwerkingcontracten.
- De aandelen zijn volledig in handen van de deelnemende gemeenten; de verdeling van de aandelen geschiedt op basis van het aantal huisaansluitingen in de genoemde gemeenten.
- Het maatschappelijk aandelenkapitaal bestaat uit 1.500 aandelen van € 453,78 nominaal, waarvan in totaal 485 aandelen voor een bedrag van € 220.083 zijn gestort.
- Het financiële risico voor de gemeenten is beperkt tot het bedrag van het aandelenkapitaal ; het maatschappelijk risico betreft de continuïteit voor de afvalinzameling.

Meningen

- De publieke taken zijn oorspronkelijk ontstaan vanuit de gemeentelijke reinigingsdiensten en ondergebracht in een naamloze vennootschap, vooral vanwege bedrijfsmatige aspecten (snellere besluitvorming en rechtspositie personeel); volgens de voorzitter van de RvC had echter ook voor een gemeenschappelijke regeling gekozen kunnen worden.
- De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de afvalinzameling van de huishoudens en hebben hier een zorgplichttaak; Berkel Milieu NV ondersteunt de gemeenten hierbij
- Berkel Milieu NV is Europees aanbestedingsplichtig; dit betekent dat bij het uitbesteden van taken een procedure voor inschrijving gevolgd moet worden.
- Naast inzameling worden voor de gemeenten ook contracten voor afvalverwerking afgesloten, waarbij het reduceren van de "afvalkosten" voorop staat.

- De omvang van Berkel Milieu NV is van dien aard, dat gelet op de afvalmarkt gewerkt wordt aan schaalvergroting om daarmee de kosten in de hand te houden en daarnaast een positie te houden in deze nogal in beweging zijnde markt.

Directie, Raad van Commissarissen en Aandeelhouders, samenstelling en bevoegdheden

Feiten

- De directie bestaat uit één persoon, die benoemd wordt door de Algemene vergadering van Aandeelhouders; deze persoon voert tevens de directie over BV Circulus en Twente Milieu NV.
- De Raad van Commissarissen bestaat uit drie leden, die benoemd worden op voordracht door de gemeenten. Voornaamste taak is het toezicht houden op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken binnen de vennootschap en de met haar verbonden onderneming(en).
- De algemene vergadering van Aandeelhouders wordt gevormd door vertegenwoordigers uit de Colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten met aandelen
- Buiten de AvA's vinden er portefeuillehouders-overleggen plaats op inhoudelijk terrein tussen vertegenwoordigers van de Colleges van Burgemeester en Wethouders.
- De afvalinzameling vindt plaats op grond van zgn. DVO's (DienstverleningsOvereenkomsten), die voorbereid en besproken worden tussen de directie en de portefeuillehouders Milieu uit de gemeenten.

Meningen

- De bevoegdheden van directie en Raad van Commissarissen zijn enerzijds wettelijk bepaald en anderzijds vastgelegd in de statuten, waarbij toezicht houden en advies geven voorop staan.

Informatievoorziening en rolneming gemeenteraden

Feiten

- Op verzoek van de Colleges van Burgemeester en Wethouders is er in 2004 voor het eerst een jaarverslag (inclusief een sociaal jaarverslag) uitgebracht, waarin vooral de nadruk is gelegd op de milieuprestaties van Berkel Milieu NV.; alle raadsleden in de betrokken gemeenten krijgen een exemplaar uitgereikt.
- Naast het jaarverslag wordt jaarlijks een overzicht uitgebracht van de afvalscheidingen in de gemeenten.
- Alle raadsleden ontvangen 3 à 4 keer per jaar een exemplaar van het beleidsbulletin, dat in samenwerking met Circulus en Twente Milieu wordt uitgebracht.

Meningen

- Berkel Milieu NV hecht aan een goede band met de raden, mede vanwege het gegeven dat de naamloze vennootschap een 100 % dochter is van de gemeenten.
- Berkel Milieu NV is voornemens een PR campagne te starten om het imago van de onderneming te vergroten en daarnaast informatie te verstrekken over de wijze waarop het bedrijf in elkaar zit.
- Directie en Raad van Commissarissen zouden een grotere actieve betrokkenheid van de raden bij Berkel Milieu NV toejuichen.
- Op verzoek uit de gemeenten worden er symposia en informatiebijeenkomsten georganiseerd om enerzijds het bedrijf te promoten en anderzijds toelichting te geven over de wijze waarop de afvalinzameling kan plaatsvinden, met inbegrip van het verstrekken van inzicht in het kostenaspect.

- Bij invoering van een andere inzamelingswijze, bv. Diftar, kan Berkel Milieu NV een ondersteunende rol vervullen voor de gemeente, waarbij ingespeeld kan worden op de wensen en verlangens van de betreffende gemeente.
- De gemeenten (raden en colleges van B. en W.) zouden meer gebruik moeten maken van de adviserende rol en deskundigheid van de naamloze vennootschap bij de uitvoering van het product afvalinzameling en afvalverwerking.