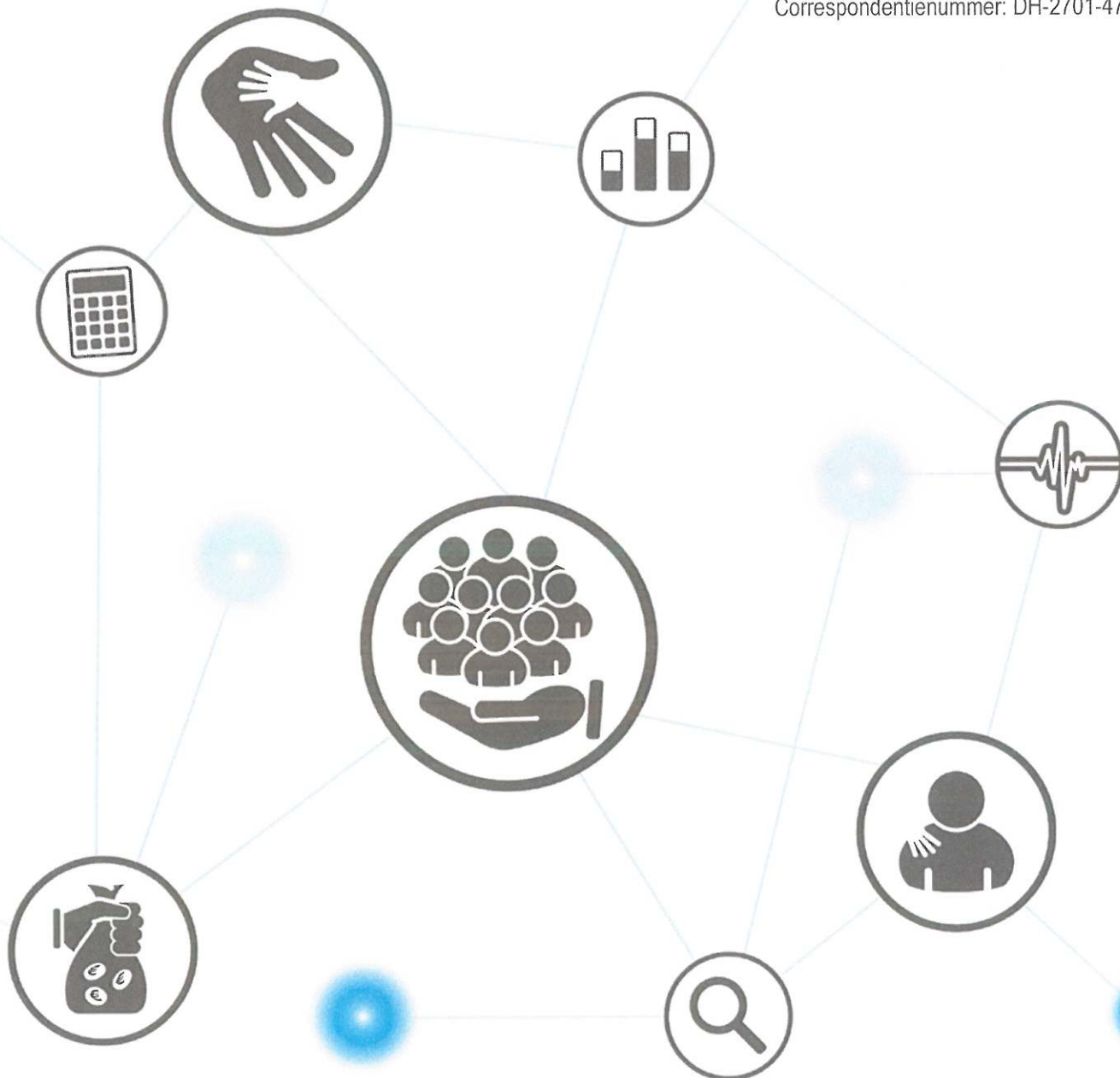


# Samen naar beter Gemeenteraad en governance rondom Verbonden Partijen

Rekenkamercommissie Hillegom – Lisse – Noordwijkerhout

**BMC** | onderzoek

Rapport  
Januari 2016  
prof.dr. M.J.G.J.A. Boogers  
drs. J. Slooijer MSM  
drs. T. Plat  
Projectnummer: 246126  
Correspondentienummer: DH-2701-4772



# INHOUD

<b>HOOFDSTUK 1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>1</b>
1.1	Doel van het onderzoek en vraagstelling	1
1.2	Normenkader	3
1.3	Aanpak	3
1.4	Leeswijzer	4
1.5	Afstemming	4
<b>HOOFDSTUK 2</b>	<b>SAMENWERKING IN SOORTEN EN MATEN</b>	<b>5</b>
2.1	Samenwerking is usance	5
2.2	Samenwerkingsverbanden in soorten en maten	6
2.3	Governance	7
2.4	Governance van Verbonden Partijen binnen publiekrechtelijke wet- en regelgeving	9
2.5	Governance van Verbonden Partijen binnen privaatrechtelijke wet- en regelgeving	11
2.6	Governance van Verbonden Partijen binnen wet- en regelgeving samengevat	11
2.7	Rollen en verantwoordelijkheden	12
<b>HOOFDSTUK 3</b>	<b>BESTUURLIJKE ORIËNTATIE HILLEGOM, LISSE EN NOORDWIJKERHOUT EN ACTUELE OPVATTINGEN</b>	<b>14</b>
3.1	De Verbonden Partijen van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout	14
3.2	De bestuurlijke oriëntatie van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout	14
3.3	Actuele opvattingen van leden van de gemeenteraad en bestaande praktijk	15
<b>HOOFDSTUK 4</b>	<b>VERBONDEN PARTIJEN VAN HILLEGOM, LISSE EN NOORDWIJKERHOUT</b>	<b>21</b>
4.1	Financiële belang van de Verbonden Partijen	21
4.2	Holland Rijnland (Hillegom)	22
4.3	ISD Bollenstreek (Hillegom)	26
4.4	Maregroep – GR Kust-, Duin- en Bollenstreek (Lisse)	29
4.5	Belastingsamenwerking Bollenstreek (Lisse)	32
4.6	Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (Noordwijkerhout)	35
4.7	Veiligheidsregio Hollands-Midden (Noordwijkerhout)	38

HOOFDSTUK 5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	43
5.1	Governance van Verbonden Partijen	43
5.2	Best practices	45
5.3	Beantwoording centrale onderzoeksvraag	46
5.4	Algemene aanbevelingen	47
5.5	Aanbevelingen per gemeente	49
5.6	Invulling van de governance van Verbonden Partijen naar gelang de fase waarin de Verbonden Partij zich bevindt	52
BIJLAGE 1	BEANTWOORDING DEELVRAGEN	54
BIJLAGE 2	BESTUURLIJKE ORIENTATIE EN SAMENHANG	59
BIJLAGE 3	UITKOMSTEN ENQUÊTE	62
BIJLAGE 4	GOVERNANCE-CHECKLIST	76
BIJLAGE 5	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	92
BIJLAGE 6	SCHRIFTELIJKE BRONNEN	93
BIJLAGE 7	BRIEF AAN VERBONDEN PARTIJEN	97

# Hoofdstuk 1

## Inleiding

Het bestuur van de gemeente komt tot stand in een samenspel met andere gemeenten, de provincie, departementen, bedrijven, instellingen en organisaties. Dat is altijd al zo geweest, maar door nieuwe taken en nieuwe opgaven nemen publiek-private samenwerkingsconstructies en vooral regionale bestuursvormen de laatste tijd een hoge vlucht.<sup>1</sup> Een belangrijk deel van het gemeentelijke beleid krijgt zo aan regionale en andere overlegtafels vorm, zonder dat de gemeenteraad er rechtstreeks bij betrokken is.

Daarom buigt de gemeenteraad zich steeds vaker en nadrukkelijker over de vraag wat de mogelijkheden zijn om kaders te stellen en te controleren bij samenwerking en met name bij Verbonden Partijen. De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad ten aanzien van samenwerking, in het bijzonder Verbonden Partijen, wordt steeds belangrijker nu onder invloed van de decentralisaties in het sociaal domein, gemeenten zich genooddaakt voelen dan wel gedwongen worden om meer samen te werken, met elkaar, maar ook met private partijen.

Dat geldt ook voor de gemeenten in de Duin- en Bollenstreek, die op vele terreinen in wisselende samenstelling samenwerken. Het onderwerp regionale samenwerking staat daarom hoog op de agenda bij de gemeenten.

### 1.1 Doel van het onderzoek en vraagstelling

Tegen de zojuist geschetste achtergrond heeft de Rekenkamercommissie van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout besloten onderzoek te doen naar Verbonden Partijen. Raadsleden in de drie gemeenten hebben behoefte aan meer inzicht en transparantie rondom Verbonden Partijen. Ze willen weten of ze voldoende en juist worden ingelicht en wat de mogelijkheden zijn om hun primaire taak van kaderstellen en controleren uit te voeren.

Dit leidde tot de volgende *centrale vraagstelling*:

Hoe en in hoeverre kan de gemeenteraad van respectievelijk Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout zijn kaderstellende en controlerende taak uitoefenen ten aanzien van Verbonden Partijen en welke informatie is daarvoor nodig?

De Rekenkamercommissie heeft ten behoeve van het onderzoek daarnaast deelvragen geformuleerd, die in het slothoofdstuk worden beantwoord. Deze deelvragen luiden als volgt (tabel 1).

<sup>1</sup> De VNG ondersteunt de gemeenten daarbij met handreikingen, zoals: Grip op samenwerken, VNG, november 2012 en Intergemeentelijke samenwerking toegepast, oktober 2013.

Tabel 1 Onderzoeksvragen

Onderzoeksonderdelen	Onderzoeksvragen
A) Afwegingskaders voor samenwerking	1. Wat verstaan de gemeenten onder Verbonden Partijen?
	2. Hebben de gemeenten inzicht in alle samenwerkingsverbanden, waar zij een risico lopen?
	3. Welk afwegingskader hanteren de gemeenten om een samenwerkingsverband met andere partijen aan te gaan?
	4. Hebben gemeenten kaders en richtlijnen voor het beleid bij samenwerkingsverbanden, ten aanzien van: a) de bestuurlijke zeggenschap; b) het borgen van het publieke belang; c) de verdeling van risico's; d) taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het samenwerkingsverband; e) financiële condities?
	5. Zijn afspraken vastgelegd over periodieke evaluaties die de toegevoegde waarde van deelname aan de Verbonden Partij vaststellen (bijvoorbeeld door middel van benchmarks en interne audits) en mogelijkheden bieden om deelneming aan de Verbonden Partij te beëindigen?
	6. Zijn uitredingsregels vastgelegd en zijn deze regels realistisch uitvoerbaar?
B) Kaderstellende rol raad	7. Hebben de gemeenteraden expliciet gemaakt richting de Verbonden Partij wat haar beleidsruimte is?
	8. Is de Verbonden Partij een echte uitvoeringsorganisatie, die beleid dat door de gemeenten gezamenlijk is bepaald uitvoert? Of heeft de Verbonden Partij ruimte om zelf beleid te bepalen binnen de kaders die de deelnemende gemeenten stellen?
C) Sturing	9. Wat is de bijdrage die de Verbonden Partij moet leveren aan de realisatie van de beleidsdoelen die de deelnemende gemeenten gezamenlijk hebben geformuleerd?
	10. Zijn er contracten afgesloten met Verbonden Partijen, waarin concrete te leveren prestaties en prijzen zijn vastgelegd?
	11. Is er een afweging gemaakt over de inwonersbijdrage: in hoeverre is dit een open einderegeling of is de bijdrage genormeerd?
	12. Is er in de regeling of het contract opgenomen op welke wijze positieve en negatieve resultaten worden verrekend met de deelnemende gemeenten?
	13. Is beleid geformuleerd ten aanzien van de aanwending van een positief rekeningssaldo?
	14. Is beleid geformuleerd ten aanzien van het instellen en opbouwen van algemene reserves?
D) Verantwoorden en beheersen	15. Is beleid geformuleerd ten aanzien van het vormen van weerstandsvermogen binnen de Verbonden Partij?
	16. Zijn er afspraken vastgelegd over informatievoorziening (frequentie, tijdigheid, inhoud, vorm) vanuit het samenwerkingsverband naar de gemeenteraden, behalve de verplichte begroting en jaarrekening?
	17. Hebben de gemeenteraden, als toezichhouders, zicht op de risico's van de verschillende Verbonden Partijen?
	18. Hoe vaak wordt de gemeenteraad geïnformeerd over risico's van de Verbonden Partijen?
E) Controlerende rol van de raad	19. Hebben de gemeenteraden inzicht in het risicomanagementsysteem van alle Verbonden Partijen?
	20. Is de actieve en passieve inlichtingen- en informatieplicht bij de gemeenteraden bekend en goed geregeld binnen het samenwerkingsverband (relatie tussen Dagelijks en Algemeen Bestuur), tussen samenwerkingsverband en deelnemende gemeenten en binnen de gemeenten zelf?

## 1.2 Normenkader

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te kunnen beantwoorden is een normenkader gehanteerd, dat bekend staat als het governance-model. Het is overgenomen uit het Handboek Verbonden Partijen, dat is opgesteld door Deloitte in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Kenniscentrum 'Publiek Private Samenwerking' (PPS) van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van BZK. Het handboek biedt tevens verbetervoorstellen om meer 'in control' te komen ten aanzien van Verbonden Partijen.

Dit model bestaat uit de volgende onderdelen:

- Sturing
- Controle
- Verantwoording
- Toezicht

In paragraaf 2.3 wordt het model toegelicht.

## 1.3 Aanpak

Het onderzoek is gestart met het uitzetten van een vragenlijst onder raads- en commissieleden, gevolgd door een bijeenkomst met elk van de drie gemeenteraden over de uitkomsten. Er is een documentenstudie uitgevoerd, er zijn interviews bij de drie gemeenten afgenomen en ten behoeve van de casestudy heeft een schriftelijke uitvraag plaatsgevonden bij een zestal geselecteerde Verbonden Partijen.

### *Vragenlijst en bijeenkomsten*

De digitale vragenlijst onder raads- en commissieleden bestond uit 21 vragen, verdeeld over de volgende onderwerpen:

- informatieverstrekking aan de gemeenteraad;
- financiële verantwoording aan de gemeenteraad;
- inhoudelijke verantwoording aan de gemeenteraad;
- democratische controle.

De uitkomsten zijn gepresenteerd tijdens een bijeenkomst in elk van de drie gemeenteraden, voorafgegaan door een presentatie door prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers, hoogleraar aan de Universiteit Twente op het gebied van innovatie en regionaal bestuur<sup>2</sup>. Daarna is gediscussieerd aan de hand van een drietal stellingen.

De feitelijke bevindingen van het onderzoek zijn aan de drie gemeenteraden gezamenlijk gepresenteerd en toegelicht op 8 december 2015.

### *Documentenstudie*

Door de gemeentelijke organisatie zijn relevante documenten, zoals de teksten van de gemeenschappelijke regelingen, verordeningen en bijbehorende toelichtingen van Verbonden Partijen ter beschikking gesteld. Door deze te bestuderen is een beeld verkregen hoe de gemeenten de governance hebben ingericht.

Aan de griffiers van de gemeenten is gevraagd in de vorm van een matrix aan te geven welke documenten van Verbonden Partijen in de periode vanaf 2013 zijn ontvangen en hoe deze door de gemeenteraad zijn behandeld.

<sup>2</sup> Bij de bijeenkomst in de gemeente Hillegom was de heer Boogers om agenda-technische redenen niet aanwezig.

### Casestudy

Aan de hand van overzichten van de drie gemeenten aan welke Verbonden Partijen wordt deelgenomen, is een selectie gemaakt van twee Verbonden Partijen per gemeente voor het uitvoeren van een casestudy. Voor het maken van de selectie zijn de volgende criteria richtinggevend gehanteerd. Dit betekent dat een geselecteerde Verbonden Partij dient te voldoen aan minimaal een criterium.

- een Verbonden Partij waaraan minimaal twee van de drie gemeenten deelnemen;
- zo mogelijk spreiding over de domeinen veiligheid, sociaal, fysiek;
- een publiekrechtelijke (GR) en een privaatrechtelijke Verbonden Partij;
- zo mogelijk een Verbonden Partij voor uitvoeringstaken en een op beleidsrijk terrein;
- de relatie van de gemeente met de Verbonden Partij als respectievelijk eigenaar versus opdrachtgever, dienstverlener versus afnemer van diensten.

Dit heeft geleid tot de volgende selectie van Verbonden Partijen voor de casestudy (tabel 2).

**Tabel 2** Overzicht van geselecteerde Verbonden Partijen voor de casestudy

Hillegom	Lisse	Noordwijkerhout
Holland Rijnland	Belastingen Bollenstreek	Veiligheidsregio Hollands-Midden
ISD Bollenstreek	Maregroep	Greenport Ontwikkelingsmaatschappij

Per brief zijn een vijftal vragen voorgelegd over de inrichting van de governance. Hierop is van de Verbonden Partijen een reactie ontvangen. De verzonden brief is bijgevoegd als bijlage.

### Interviews

Na de documentenstudie zijn interviews gehouden met de verantwoordelijk portefeuillehouder in het college van burgemeester en wethouders, de gemeentesecretaris, concerncontroller en betrokken ambtenaren. Voorafgaand aan de interviews is ter voorbereiding een interviewprotocol toegezonden. Na het gesprek is een gespreksverslag opgesteld en voor eventueel commentaar aan de geïnterviewden gestuurd. In een aantal gevallen is van deze gelegenheid gebruikgemaakt en is een reactie ontvangen. De aangebrachte correcties zijn overgenomen.

#### 1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een beknopte toelichting op het fenomeen Verbonden Partij en wat verstaan moet worden onder governance. In de hoofdstukken 3 en 4 worden de uitkomsten van het onderzoek beschreven. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen. Als bijlagen zijn de documenten toegevoegd waarnaar in de tekst wordt verwezen.

#### 1.5 Afstemming

Gedurende het onderzoek heeft overleg en afstemming plaatsgevonden met de Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout, op 7 mei, 1 juli, 26 augustus, 27 oktober, 25 november 2015 en 13 januari 2016.

## Hoofdstuk 2

### Samenwerking in soorten en maten

Nieuwe bestuurlijke en maatschappelijke opgaven stellen hoge eisen aan de bestuurskracht van gemeenten. Een van de mogelijkheden om die te versterken is met andere gemeenten samen te werken.

Dit hoofdstuk bevat een beknopte toelichting op dit fenomeen en op de geldende wettelijke voorschriften. Ook wordt toegelicht wat onder governance moet worden verstaan.

#### 2.1 Samenwerking is usance

Het aantal samenwerkingsverbanden is de afgelopen jaren gegroeid<sup>3</sup> en daarmee het belang dat gemeenten hechten aan samenwerking.

Het grote voordeel van samenwerking is dat dit de voordelen biedt van schaalvergroting (onder andere grotere efficiëntie, effectiviteit en kwaliteitsverbetering)<sup>4</sup> en (regionale) afstemming zonder dat de gemeente zijn politiek-bestuurlijke autonomie verliest en de maatschappelijke betrokkenheid intact blijft.

Veel taken kunnen heel goed en soms ook beter dan de gemeente dat kan, worden uitgevoerd door derden. De verhouding met derden kan de vorm krijgen van een subsidierelatie, een inkooprelatie of deelname in bestuurlijke en financiële zin. De organisatie die door de gemeente wordt gesubsidieerd, kan aangeduid worden als 'gesubsidieerde instelling' en een organisatie waarbij de gemeente inkoop, wordt 'leverancier' genoemd. Een organisatie waarin de gemeente bestuurlijk en financieel deelneemt, heet: een 'Verbonden Partij'.

Het gaat bij Verbonden Partijen om organisaties die niet (integraal) behoren tot de gemeentelijke organisatie, maar die de gemeente inzet om één of meer van haar publieke belangen te behartigen. Dit zijn partijen waarin de gemeente een bestuurlijk belang heeft (door middel van afgevaardigden in het bestuur) en waar het een financiële relatie mee heeft.<sup>5</sup>

Tegelijkertijd worden de signalen over de bedreiging van de lokale democratie sterker<sup>6</sup>. Dat is de reden geweest dat op initiatief van de Tweede Kamer, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op 27 juni 2014 aan de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft gevraagd te adviseren hoe de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden kan worden geborgd. De Rob heeft begin 2015 het eerste deel van het advies uitgebracht en het tweede deel is eind 2015 verschenen.

<sup>3</sup> Uit cijfers van het CBS blijkt dat gemeenten in 2005 6% van hun begroting uitgaven aan samenwerkingsverbanden. In 2010 was dit gestegen tot bijna 14% en in 2012 tot 17,4%. Dit is nog zonder de samenwerking in het sociaal domein.

<sup>4</sup> In de literatuur worden de volgende drijfveren onderscheiden om te komen tot samenwerking: schaalvoordelen, oplossen van kwetsbaarheden, effectiever werken, profiteren van elkaar, kwaliteit en continuïteit.

<sup>5</sup> Het begrip 'Verbonden Partij' is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en is in artikel 1, lid b als volgt gedefinieerd: 'Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.'

<sup>6</sup> Uit een enquête van raadslid.nu blijkt dat zeven van de tien raadsleden vinden dat het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen een bedreiging vormen voor de lokale democratie.



## 2.2 Samenwerkingsverbanden in soorten en maten

De Rob constateert in het eerste deel van haar advies van 19 januari 2015 dat samenwerkingsverbanden onder diverse namen voorkomen, zoals: Verbonden Partijen, gemeenschappelijke regelingen, bestuursovereenkomsten, publiek-private samenwerkingsconstructies (PPS) met CV's (commanditaire vennootschappen), BV's, NV's, stichtingen, publieke corporaties.

In de bestuurlijke praktijk blijkt dat elk samenwerkingsverband daarbij zijn eigen kenmerken heeft ten aanzien van:

- aantal samenwerkende gemeenten/partijen;
- aanleiding en doel van de samenwerking;
- omvang van de samenwerking (taken en financiën);
- inhoud van de samenwerking (gericht op overleg, afstemming en coördinatie (= licht) of gericht op uitvoering, al dan niet met overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden (= zwaar));
- risico's (bestuurlijk, politiek, financieel) en risicobeheersing;
- juridische vormgeving;
- inrichting van het samenwerkingsverband (governance, zoals planning & control);
- bestuurlijke aansturing;
- wijze van informatievoorziening aan de deelnemende gemeenten/partijen;
- beïnvloedingsmogelijkheden door de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten;
- verantwoording door en toezicht op het samenwerkingsverband;
- wijze van beëindiging van de samenwerking.

Deze variatie is enerzijds logisch: per taak, bevoegdheid of vraagstuk wordt de samenwerking gekozen die het beste past. Anderzijds leidt dit ook tot een gevarieerde wijze van aansturing, wat kan leiden tot gebrek aan overzicht voor de gemeenteraad.

Bij het maken van een vormkeuze (bijvoorbeeld het sluiten van een publiekrechtelijke overeenkomst in de vorm van een gemeenschappelijke regeling) is het belangrijk dat de aandacht eerst uitgaat naar de visie en de doelstellingen van de samenwerking, naar de keuze en de identiteit van de samenwerkingspartners, de uitgangspunten ten aanzien van de aansturing en democratische legitimatie, voordat een samenwerkingsvorm wordt gekozen. De vorm van samenwerking volgt met andere woorden de inhoud en is maatwerk.

Zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke vorm komen in de praktijk vaak voor, waarbij de publiekrechtelijke vorm van de gemeenschappelijke regeling de voorkeur heeft van de wetgever<sup>7</sup>, omwille van democratische waarborgen, zoals openbaarheid en politieke verantwoordelijkheid.

Kenmerkend voor de Verbonden Partij die is ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling (GR) is dat de organisatie wel onderdeel is van het gemeentebestuur, maar op afstand staat: het wordt verlengd lokaal bestuur genoemd. Voor elke juridische vorm is het essentieel dat de instrumenten voor democratische (bij)sturing en (tussentijdse) controle, het afnemen van verantwoording en uitoefenen van toezicht goed zijn geregeld. Met andere woorden:

<sup>7</sup> De Wgr vormt de wettelijke grondslag voor publiekrechtelijke samenwerkingsvormen en stelt specifieke eisen aan gemeenschappelijke regelingen.

*Aan welke knoppen kan de gemeenteraad draaien om grip uit te oefenen op de Verbonden Partijen en welke informatievoorziening is daarvoor nodig?*

De relatie tussen de gemeente en een Verbonden Partij kan zeer complex zijn. Zeker als er sprake is van een samenwerkingsrelatie op basis van een bijzondere privaatrechtelijke constructie waar veel geld mee gemoeid is. Extra complex wordt het als met andere gemeenten wordt samengewerkt binnen een samenwerkingsverband voor het ontwikkelen en vaststellen van beleid en het uitvoeren daarvan. Daar komt bij dat de overdracht van bevoegdheden aan de Verbonden Partij het delen van zeggenschap en sturing met de andere deelnemers impliceert.

Het inzetten van een Verbonden Partij biedt extra kansen en risico's in vergelijking met realisatie door de eigen organisatie. Kansen liggen er op het gebied van kostenbesparing, verbetering van de kwaliteit van de uitvoering en de effectiviteit.

Het aangaan van een samenwerking brengt ook een aantal risico's met zich mee: financiële risico's, bestuurlijke risico's en politieke risico's. Het aangaan van een samenwerking leidt nu eenmaal tot veranderingen in taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke bestuurlijke en ambtelijke organisatie.

Ook de wijze van samenwerken moet worden afgestemd tussen de deelnemende gemeenten. Als zij een gezamenlijke taak willen uitvoeren, is niet de hiërarchische verhouding bepalend, maar de gezamenlijke missie en het gezamenlijk belang van de samenwerkende gemeenten. Dit weerspiegelt zich in de onderlinge verhoudingen tussen de besturen en de ambtelijke organisaties. Voor concurrentie en animositeit is dan geen plaats, daarentegen juist wel voor het centraal stellen van het behalen van het gezamenlijk gestelde doel met respect voor eventuele verschillen tussen de aan de samenwerking deelnemende gemeenten.

Samenwerken moet tot voordeel strekken van de deelnemende gemeenten. Als op meerdere terreinen wordt samengewerkt, kunnen de voordelen wel per gemeente verschillen. Het is aan de deelnemende gemeenten om af te spreken hoe hiermee wordt omgegaan. Een aandachtspunt bij intergemeentelijke samenwerking is hoe invulling wordt gegeven aan de democratische legitimatie en controle, met andere woorden: aan de governance.

In dit onderzoek ligt de focus op de wijze waarop voor de zes geselecteerde Verbonden Partijen de governance is ingericht.

### 2.3 Governance

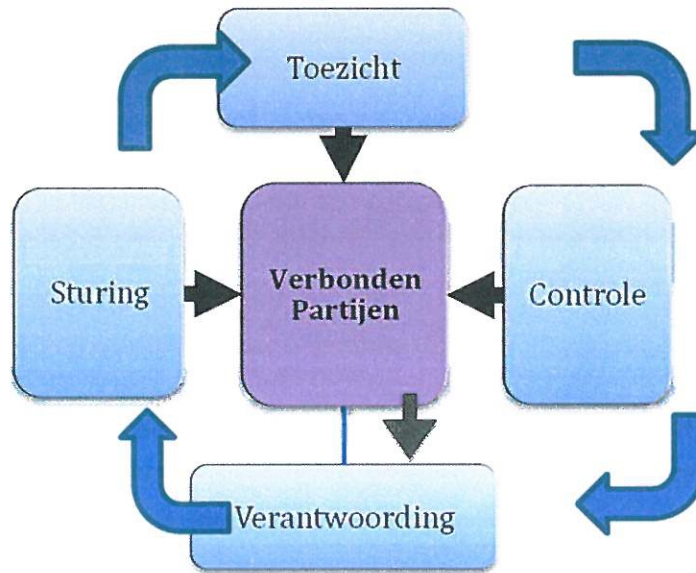
Het inrichten van de democratische (bij)sturing en (tussentijdse) controle, het afnemen van verantwoording en uitoefenen van toezicht wordt samengevat onder het begrip governance, oftewel: goed besturen. Dit is weergegeven in figuur 1.

Onder het begrip *governance* wordt het volgende verstaan:

*Het sturen en controleren van overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden.*<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Ministerie van Financiën, 1996.

Figuur 1 Governance-model



Governance bestaat uit de volgende onderdelen:

- Sturing
- Controle
- Verantwoording
- Toezicht

#### Sturing

Sturing is het proces waarbij door de gemeenteraad richting wordt gegeven aan een Verbonden Partij om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Het gaat om het *'uitzetten van de koers'*.

#### Controle

Controle is het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd, zodat de gemeenteraad kan vaststellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met de gemaakte plannen. Zo nodig wordt er bijgestuurd. Het gaat om het *'op koers houden'* van de Verbonden Partij.

#### Verantwoording

Verantwoording betekent het rekenschap afleggen aan de gemeenteraad door de Verbonden Partij middels bijvoorbeeld voortgangsrapportages en het jaarverslag. Het gaat erom dat de Verbonden Partij *'in control'* is.

#### Toezicht

Toezicht is de beoordeling door een externe toezichthouder, zoals de accountant, of de processen van de Verbonden Partij voldoen aan de daaraan gestelde eisen.

De wijze waarop de governance vorm en inhoud kan krijgen dient te passen binnen het stelsel van verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling volgens de Gemeentewet en dient te voldoen aan de voorschriften van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

## 2.4 Governance van Verbonden Partijen binnen publiekrechtelijke wet- en regelgeving

Aangezien samenwerking op grond van een GR verlengd lokaal bestuur is, geldt de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zoals die tussen de bestuursorganen binnen de gemeente geldt, ook onverkort bij samenwerking. Dat betekent dat bij samenwerking waarbij ook de bevoegdheid om beleid te maken wordt overgedragen, de gemeenteraad daartoe zal moeten besluiten. Er is dan sprake van een *raadsregeling*. Betreft het een samenwerking voor uitvoeringstaken, dan kan het college van burgemeester en wethouders daartoe besluiten en is er sprake van een *collegeregeling*. In de Wgr<sup>9</sup> is echter bepaald dat het college van burgemeester en wethouders in dat geval wel vooraf toestemming moet vragen aan de gemeenteraad, zodat de besluitvorming democratisch is geborgd. In de praktijk komen vaak *gemengde regelingen* voor, waarbij aan het samenwerkingsverband zowel beleidstaken als uitvoerende taken zijn overgedragen. In dat geval zullen alle betrokken bestuursorganen (de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en soms ook de burgemeester) moeten besluiten tot het aangaan van de gemeenschappelijke regeling.

De Wgr kent de volgende vormen van samenwerking tussen gemeenten (tabel 3):

Tabel 3 Overzicht van samenwerkingsvormen volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen

Vorm	Beschrijving
<b>Centrumgemeente constructie</b>	De taken van gemeenten op een specifiek terrein worden uitgevoerd door één gemeente, de centrumgemeente. De overdracht van taken, de bevoegdheden en de informatie- en verantwoordingsverplichtingen worden in een dienstverleningsovereenkomst met de centrumgemeente vastgelegd. (Formeel is geen sprake van een Verbonden Partij.)
<b>Openbaar lichaam</b>	Een openbaar lichaam heeft een Algemeen Bestuur, een Dagelijks Bestuur en een voorzitter en bezit rechtspersoonlijkheid. Gemeenten kunnen alle taken en bevoegdheden overdragen en dit regelen in een gemeenschappelijke regeling (GR). Dit is de meest voorkomende vorm. Een openbaar lichaam is een Verbonden Partij.
<b>Gemeenschappelijk orgaan</b>	Gemeenten kunnen een intergemeentelijk overleg- of adviesorgaan instellen met een gemeenschappelijk orgaan, dat geen rechtspersoonlijkheid bezit. Er kunnen wel taken en bevoegdheden worden overgedragen, maar de deelnemende gemeenten blijven zelf verantwoordelijk. Er is alleen een Algemeen Bestuur en een voorzitter. Een gemeenschappelijk orgaan is een Verbonden Partij.
<b>Bedrijfsvoerings-GR</b>	Deze GR voor bedrijfsvoering en uitvoeringstaken bezit evenals het openbaar lichaam wel rechtspersoonlijkheid, maar heeft vergelijkbaar met het gemeenschappelijk orgaan een enkelvoudig bestuur. Een bedrijfsvoerings-GR is een Verbonden Partij.
<b>Lichte regeling</b>	In de vorm van een gemeenschappelijke regeling worden afspraken tussen gemeenten vastgelegd. Er is geen zelfstandige entiteit en er kunnen geen taken of bevoegdheden worden overgedragen. (Formeel is geen sprake van een Verbonden Partij.)

<sup>9</sup> Artikel 1, lid 2.

De focus in dit onderzoek ligt op de zes geselecteerde Verbonden Partijen, waarvan er vier vallen onder het publiekrecht, één onder het privaatrecht en één zowel onder het publiek- als het privaatrecht valt.

Bij vier Verbonden Partijen is een *openbaar lichaam* ingesteld dat rechtspersoonlijkheid bezit en dat zelfstandig besluiten kan nemen in het rechtsverkeer, te weten:

- Holland Rijnland
- ISD Bollenstreek
- Maregroep
- Veiligheidsregio Hollands Midden

Hiervan is de Veiligheidsregio Hollands Midden een verplichte samenwerking.

De Wgr<sup>10</sup> heeft voor dit type gemeenschappelijke regeling bepaald dat er dan sprake is van drie bestuursorganen, te weten:

- het Algemeen Bestuur
- het Dagelijks Bestuur
- de voorzitter

Het Algemeen Bestuur staat aan het hoofd van de Verbonden Partij en is eindverantwoordelijk voor alles wat in het samenwerkingsverband gebeurt. In het Algemeen Bestuur mogen vertegenwoordigers van de gemeenteraad zitten als het om een raadsregeling of een gemengde regeling gaat en vertegenwoordigers van het college van burgemeester en wethouders als het een collegeregeling betreft. De leden van het Algemeen Bestuur vertegenwoordigen de belangen van de eigen gemeente in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Zij vervullen de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol of met andere woorden: de opdrachtgeversrol.

Het Dagelijks Bestuur is belast met de dagelijkse aangelegenheden, het voorbereiden en het uitvoeren van besluiten van het Algemeen Bestuur. De leden van het Dagelijks Bestuur behartigen de belangen van het samenwerkingsverband. Zij vervullen de eigenaars- en opdrachtnemersrol.

De voorzitter is belast met het vertegenwoordigen van het openbaar lichaam als rechtspersoon en het voorzitten van het Algemeen Bestuur en van het Dagelijks Bestuur. De voorzitter wordt door en uit het Algemeen Bestuur aangewezen. Hij of zij vervult de rol die vergelijkbaar is met die van de burgemeester in de gemeente.

Alle bestuursleden van het samenwerkingsverband zijn verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad van de eigen gemeente.

De Verbonden Partij die is ingesteld op grond van een gemeenschappelijke regeling is op grond van de Wgr verplicht de gemeenteraad te voorzien van informatie. Zo moet de gemeenteraad vóór 15 april van elk jaar een kadernota krijgen met daarin de belangrijkste financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor het navolgende kalenderjaar. Ongeveer tegelijkertijd met de kadernota moet de gemeenteraad ook de beschikking krijgen over een

---

<sup>10</sup> Artikel 12, lid 1.

voorlopig jaarverslag van de Verbonden Partij over het afgelopen jaar. Enkele weken later wordt de kadernota opgevolgd door de ontwerp-begroting.

Via de eigen gemeentebegroting en het gemeentelijk jaarverslag krijgt de gemeenteraad van het eigen college van burgemeester en wethouders informatie in de paragraaf Verbonden Partijen.

Dit is de wijze waarop de structurele informatievoorziening wettelijk is geregeld. Daarnaast bestaat er voor het college van burgemeester en wethouders de plicht de eigen gemeenteraad gevraagd en ongevraagd op andere momenten alle inlichtingen te verstrekken die de gemeenteraad nodig heeft.<sup>11</sup>

Voor een van de samenwerkingen is door de deelnemende gemeenten gekozen voor de vorm van de *centrumgemeente-constructie*, te weten:

- Belastingssamenwerking Bollenstreek.

In de vorm van een privaatrechtelijke dienstverleningsovereenkomst zijn de samenwerkingsafspraken vastgelegd. In formele zin blijkt er geen sprake te zijn van een Verbonden Partij.

## 2.5 Governance van Verbonden Partijen binnen privaatrechtelijke wet- en regelgeving

De Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) is een BV en valt daarmee onder het privaatrecht. De realisatie van de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek van de zes deelnemende gemeenten is opgedragen aan de BV die kavels uitgeeft via een gezamenlijke grondexploitatie. De gemeenten zijn als aandeelhouder beperkt aansprakelijk. De inbreng, zeggenschap en risico zijn in gelijke mate verdeeld.

Het gevolg van de privaatrechtelijke vorm is dat bij de oprichting niet het bestuursorgaan, maar de gemeente als privaatrechtelijke rechtspersoon partij is. De gemeente verricht de oprichtingshandeling. Volgens de Gemeentewet is de bevoegdheid van de gemeenteraad ten aanzien van het sluiten van overeenkomsten door de gemeente waarbij een zelfstandige organisatie wordt opgericht, zoals een vennootschap, stichting of vereniging, dat wensen en bedenkingen kenbaar mogen worden gemaakt alvorens het college van burgemeester en wethouders kan beslissen.

Aangezien volgens het privaatrecht een bestuursovereenkomst vormvrij is, staat het de deelnemende partijen vrij de governance op een eigen manier te regelen. Er zijn immers geen algemeen geldende voorschriften. Dit betekent dat in de praktijk diverse inrichtingen van de governance voorkomen.

## 2.6 Governance van Verbonden Partijen binnen wet- en regelgeving samengevat

Samenvattend brengt het volgende schema (figuur 2) de verschillen in beeld.

---

<sup>11</sup> Artikel 169 Gemeentewet.

Figuur 2 Overzicht van vormen van samenwerking en rol van college en raad

Vorm	Rol college	Rol raad
Privaatrechtelijke overeenkomst	Het college beslist (burgemeester verricht de rechtshandeling vervolgens).	De raad kan wensen en bedenkingen kenbaar maken, indien de overeenkomst ingrijpende gevolgen voor de gemeente heeft.
Privaatrechtelijke rechtspersonen	Het college beslist (burgemeester verricht vervolgens de rechtshandeling).	De raad kan wensen en bedenkingen kenbaar maken, alvorens het college beslist.
Raadsregeling	Het college kan concepten voorbereiden.	De raad beslist.
Collegeregeling	Het college beslist definitief, na toestemming raad.	De raad moet toestemming verlenen, voordat het college definitief kan beslissen. De raad kan de samenwerking dus formeel tegenhouden.
Gemengde regeling waaraan raden deelnemen	De raad en het college beslissen 'gezamenlijk', zij moeten een gelijkkluidend besluit nemen.	

## 2.7 Rollen en verantwoordelijkheden

Voor de toepassing van de wettelijke mogelijkheden voor de gemeenteraad om invloed uit te oefenen op het samenwerkingsverband kan onderscheid gemaakt worden naar de volgende fasen:

- Totstandkomingsfase
- Implementatiefase
- Doorontwikkelingsfase

### *Totstandkomingsfase*

In het algemeen zal het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad voorstellen om een samenwerkingsverband aan te gaan. Het is dan van belang van het college van burgemeester en wethouders een visie te vragen ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking in het algemeen, de taken die daarvoor in aanmerking dienen te komen, de motieven tot samenwerking en de voorwaarden waaronder de samenwerking kan worden aangegaan. Veel gemeenten doen uitspraken over deze onderwerpen door een nota Verbonden Partijen vast te stellen.

Om als gemeenteraad een goede afweging te kunnen maken over een voorstel om voor bepaalde taken een concrete samenwerking aan te gaan, dient het voorstel de volgende onderdelen te bevatten:

- de over te dragen bevoegdheden;
- de bestuurssamenstelling;
- de voorwaarden van toe- en uittrading;
- de structurele en incidentele informatievoorziening vanuit het samenwerkingsverband;
- eventuele alternatieven die zijn onderzocht;
- een plan om de samenwerking te implementeren, zoals het proces en het benodigde budget;
- de tussentijdse betrokkenheid van de gemeenteraad bij de totstandkoming van de samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van een raads werkgroep.

### *Implementatiefase*

In deze fase worden de gemaakte afspraken en genomen besluiten uitgevoerd. In de praktijk blijkt vaak dat er op onderdelen nadere detailbeslissingen genomen moeten worden. Het is de periode van het laten groeien van de samenwerking en het oplossen van hobbels die zich zullen voordoen.

Om te waarborgen dat de gemeenteraad in deze fase voldoende betrokken wordt en invloed kan uitoefenen, is het van belang dat afspraken worden gemaakt over:

- de betrokkenheid bij het implementatieproces, bijvoorbeeld in de vorm van een raads werkgroep; hiervoor kunnen de kwartiermakers of experts worden uitgenodigd;
- de verdere invulling en detaillering van de informatievoorziening aan de gemeenteraad;
- de wijze van vertegenwoordiging in het Algemeen en Dagelijks Bestuur van het samenwerkingsverband;
- de wijze waarop de bestuursleden verantwoording afleggen aan de gemeenteraad van het door hen gevoerde bestuur;
- hoe met de gemeenteraad van de andere deelnemende gemeenten contact zal worden onderhouden.

#### *Doorontwikkelingsfase*

In deze fase gaat het erom dat het samenwerkingsverband zijn doelen bereikt. Er moet invulling gegeven worden aan de wettelijke informatieverplichting en de overige gemaakte afspraken. Voor de gemeenteraad is het van belang:

- periodieke informatie te ontvangen over de inhoudelijke en financiële prestaties en deze te bespreken met de vertegenwoordigers in het bestuur in het verband van bijvoorbeeld een raads werkgroep. Desgewenst kunnen experts hierbij worden uitgenodigd;
- besluiten te nemen op de van het samenwerkingsverband ontvangen wettelijk voorgeschreven documenten, door een zienswijze in te dienen;
- af te stemmen, bijvoorbeeld in de raads werkgroep, welke inbreng de vertegenwoordiger in het Algemeen Bestuur namens de gemeente zal hebben, al dan niet in samenspraak met de gemeenteraad van de andere deelnemende gemeenten;
- na te gaan of het mogelijk is dat enkele raadsleden zich specialiseren in de governance van Verbonden Partijen, dat wil zeggen: het (bij)sturen, controleren, verantwoording nemen en organiseren van het toezicht.



## Hoofdstuk 3

### **Bestuurlijke oriëntatie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout en actuele opvattingen**

In dit en het volgende hoofdstuk worden de uitkomsten van het onderzoek beschreven. Eerst volgt de bestuurlijke oriëntatie van iedere gemeente en daarna volgt de uitslag van de online vragenlijst die is uitgezet onder alle raadsleden van de drie gemeenten. De uitkomsten van de enquête zijn tijdens een discussiebijeenkomst besproken met de raadsleden en aanwezige collegeleden.

#### **3.1 De Verbonden Partijen van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout**

De gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout kennen vele samenwerkingsverbanden waaraan zij deelnemen. Wat dat betreft, vormen zij geen uitzondering ten opzichte van andere gemeenten. Gemiddeld neemt een gemeente deel aan acht gemeenschappelijke regelingen en negen privaatrechtelijk vormgegeven samenwerkingsverbanden.<sup>12</sup> In het overzicht van Verbonden Partijen (zie bijlagen) is voor elk van de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout per Verbonden Partij aangegeven wat de taak, de deelnemers, de juridische vorm is en wie de gemeente bestuurlijk vertegenwoordigt.

#### **3.2 De bestuurlijke oriëntatie van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout**

Uit de deelname van de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout aan samenwerkingsverbanden is ook af te leiden hoe de bestuurlijke oriëntatie is. Zichtbaar wordt dat de gemeenten behoren tot de Duin- en Bollenstreek, want met de gemeenten in deze regio bestaan de meeste samenwerkingsverbanden. Bij de gemeenten Teylingen, Lisse en Hillegom bestaan uitgewerkte plannen voor een ambtelijke fusie. De gemeente Noordwijkerhout neemt hieraan niet deel en heeft gekozen voor de strategie om als regiegemeente uitvoeringstaken te verzelfstandigen als dat mogelijk is. Criteria om samen te werken zijn:

- Continuïteit waarborgen.
- Kwetsbaarheid verminderen.
- Kwaliteit verbeteren.
- Kosten beperken.

Met name aan het laatstgenoemde criterium wordt het meeste gewicht toegekend, hoewel de praktijk uitwijst dat financiële voordelen pas na enige jaren kunnen worden bereikt.

Op basis van het overzicht van Verbonden Partijen is voor elk van de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout een kaart gemaakt (kaart 1, 2 en 3), waaruit de bestuurlijke oriëntatie van de gemeente blijkt. Deze vindt u in bijlage 2.

Dit gegeven is belangrijk, omdat, zo blijkt uit wetenschappelijk onderzoek, wanneer een aantal kenmerken in een regio samenvallen, intergemeentelijke samenwerking meer resultaten zal opleveren.

Prof.dr. M.J.G.J.A. (Marcel) Boogers, als hoogleraar verbonden aan de Universiteit Twente op het gebied van innovatie en regionaal bestuur, komt op grond van zijn wetenschappelijk

<sup>12</sup> Eerste deel van het advies van de Rob aan de Minister van BZK d.d. 19 januari 2015, pagina 25.

onderzoek<sup>13</sup> tot de conclusie dat intergemeentelijke samenwerking meer resultaten oplevert, wanneer:

- er een strategische visie is op een geografisch gebied tussen gemeente en provincie;
- er een set van bestuurlijke samenwerkingsafspraken is;
- het gebied een levende werkelijkheid is waarin mensen samenleven en hun wensen en problemen definiëren.

De figuur die deze samenhang illustreert is eveneens opgenomen in bijlage 2.

Boogers komt tot de volgende lessen voor versterking van regionale samenwerking (Marcel Boogers, *Het raadsel van de regio; waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert* (2013):

- *Sense of urgency:* Er moet een breed gedragen besef zijn van regionale problemen of ontwikkelingskansen, die alle betrokkenen ervan doordringt dat niets doen geen optie is. Ook regionale bedrijven en instellingen moeten een bijdrage leveren aan het formuleren van regionale opgaven.
- *Regionaal leiderschap:* Het is raadzaam dat, naast de burgemeester van de grootste stad in de regio, ook iemand uit het bedrijfsleven een trekkende en leidende rol speelt bij het ontwikkelen en realiseren van regionale agenda's.
- *Informele netwerken:* Netwerken, informele contacten en ontmoetingsplaatsen waar informele netwerken kunnen worden verbreed en verdiept zijn belangrijk.
- *Maatschappelijke verbondenheid:* Een sterke maatschappelijke verbondenheid bij de ontwikkeling van de regio is een belangrijke voorwaarde voor succes, bestuurlijke impasses te doorbreken en resultaten te boeken.
- *Samenwerkingspartners:* Hoe meer partners in de regio samenwerken en hoe meer ze van elkaar verschillen in macht en middelen, hoe lastiger het zal zijn om resultaten te boeken.

### 3.3 Actuele opvattingen van leden van de gemeenteraad en bestaande praktijk

Om de huidige praktijk en opvattingen in beeld te brengen, is een digitale vragenlijst verspreid onder de raadsleden. Gedurende de periode 18 mei tot en met 5 juni 2015 bestond de mogelijkheid de vragen te beantwoorden. De resultaten zijn gepresenteerd tijdens een bijeenkomst in de raadszaal op respectievelijk 15 juni (Noordwijkerhout), 17 juni (Hillegom) en 16 september 2015 (Lisse). Daarna vond aan de hand van een drietal stellingen een discussie plaats.

#### *Digitale vragenlijst*

De vragenlijst bestond uit 21 vragen, onderverdeeld naar de volgende onderdelen:

- informatieverstrekking aan de gemeenteraad;
- financiële verantwoording aan de gemeenteraad;

<sup>13</sup> De onderzoeksresultaten zijn door hem gepresenteerd op 17 oktober 2013 ter gelegenheid van zijn aanvaarding van het hoogleraarschap Innovatie en regionaal bestuur aan de Universiteit Twente.

- inhoudelijke verantwoording aan de gemeenteraad;
- democratische controle.

De uitkomsten van de drie gemeenten samen zijn hieronder weergegeven. In de bijlagen vindt u de uitkomsten per gemeente, uitgedrukt in grafieken.

#### *Respons*

In totaal zijn van de drie gemeenten 55 raadsleden aangeschreven. De respons bedroeg 30, gelijkmatig verdeeld over de drie gemeenten. Enkele respondenten hebben echter niet alle vragen beantwoord, waardoor de respons per vraag kan verschillen.

#### *Bekendheid met Verbonden Partijen*

Het aantal respondenten dat 'zeer goed' en 'slecht' heeft geantwoord, houdt elkaar in evenwicht. Bijna de helft van de respondenten vindt dat het goed op de hoogte is, iets meer dan de helft is daar onzeker over en vindt het 'niet goed/niet slecht'.

Uit de gegeven toelichting blijkt dat een belangrijke informatiebron de gemeentelijke begroting en jaarrekening is. De ervaren raadsleden weten hierin goed hun weg te vinden. Een aantal respondenten geeft aan het onduidelijk te vinden hoe de bevoegdheidsverdeling is tussen gemeenteraad en de collegeleden die deel uitmaken van het bestuur van een Verbonden Partij.

#### *Informatieverstrekking aan de gemeenteraad*

Een manier om informatie over Verbonden Partijen te krijgen, is om daarover inlichtingen te vragen aan het college van burgemeester en wethouders. Uit de antwoorden op de desbetreffende vraag blijkt dat dit soms c.q. zelden gebeurt. De informatie die ontvangen wordt, is volgens de meeste respondenten vaak van financiële aard en van redelijke kwaliteit (compleetheid, juistheid, actualiteit en dergelijke).

Uit de gegeven toelichting komt naar voren dat een aantal respondenten tevreden is en zij gebruiken ook de informatie die door de Verbonden Partijen gestuurd wordt, zoals de begroting en de jaarrekening en zij zoeken zelf informatie via de website.

Andere respondenten vinden de informatie te overvloedig en missen een kernachtige samenvatting en/of vinden dat de informatie moeilijk toegankelijk is en te laat komt.

*De informatie is te algemeen en gaat niet specifiek en gesorteerd in op zaken die van belang zijn als eigenaar van een Verbonden Partij (robuustheid van de bedrijfsvoering) of zaken die van belang zijn als opdrachtgever van een Verbonden Partij (informatie over geleverde prestatie en maatschappelijke effecten).*

Reactie van één van de respondenten.

#### *Financiële verantwoording aan de gemeenteraad*

Het zicht van de respondenten op de financiële risico's die de gemeente loopt met diverse Verbonden Partijen is volgens een derde van hen 'slecht' tot 'zeer slecht'. Anderen zijn van oordeel dat dit 'goed' tot 'zeer goed' is, maar het merendeel antwoordt 'niet goed/niet slecht'. Dat geldt ook voor de inzichtelijkheid van de begroting van de Verbonden Partijen. Daarover zijn de respondenten in meerderheid niet tevreden.

Het gevolg is dat alle respondenten de grip op de totstandkoming van de begroting van de Verbonden Partijen (zeer) onvoldoende vinden.

Uit de gegeven toelichting komt naar voren dat dit deels te maken heeft met praktische bezwaren, dat de begrotingen van de Verbonden Partijen tegelijk komen en er onvoldoende tijd is voor de raadsleden om zich daarin goed te verdiepen. Daarnaast zijn de begrotingen erg verschillend van elkaar, sommige zijn te algemeen en andere juist heel gedetailleerd, zonder dat de 3 W-vragen<sup>14</sup> goed zijn uitgewerkt.

Een belangrijk kritiekpunt is dat het beleid van de Verbonden Partij moeilijk te beoordelen valt en de consequenties daarvan voor de eigen gemeente niet inzichtelijk zijn.

*Het totaal klopt, maar de consequenties voor de gemeente zijn er niet uit te halen.*  
Reactie van één van de respondenten.

#### *Inhoudelijke verantwoording aan de gemeenteraad*

Een meerderheid van de respondenten is van mening dat de Verbonden Partijen onvoldoende verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. Een derde vindt het overigens wel goed.

De wijze waarop verantwoording wordt afgelegd is meestal door middel van het aanbieden van schriftelijke documenten, zoals de jaarrekening. Daarnaast ontvangt de gemeenteraad informatie van de bestuurlijk vertegenwoordiger van de gemeente in het bestuur van de Verbonden Partij. Meestal is dat een lid van het college van burgemeester en wethouders.

Gevraagd naar de manier waarop men het liefst ziet dat de Verbonden Partijen verantwoording afleggen, scoren zowel het geven van een mondelinge presentatie aan de gemeenteraad als een uitnodiging op locatie.

De respondenten hebben ook diverse ideeën naar voren gebracht hoe de Verbonden Partijen zich beter kunnen verantwoorden. Deze suggesties variëren van standaardisering van de verantwoording tot termijnrapportages die kort en bondig zijn en klare taal spreken. Ook is de opmerking geplaatst dat de kwaliteit van de rapportages beter kan en voorafgaand aan een presentatie aan de raadsleden moet worden gestuurd. Ten slotte is het voorstel gedaan om als raadsleden van verschillende gemeenten hierover na te denken.

*Daar kunnen de raadsleden van de verschillende gemeenten per Verbonden Partij eens over nadenken samen met die Verbonden Partij. Dus per Verbonden Partij een commissie van raadsleden uit alle gemeenten die de Verbonden Partij volgt en per raadslid terugkoppelt naar eigen raad en bestuurder.*

Reactie van één van de respondenten.

#### *Democratische controle*

Vanuit de gedachte dat de Verbonden Partij beter nog dan de gemeente zelf bepaalde taken van de gemeente kan uitvoeren, is het van belang dat de gemeenteraad invloed kan uitoefenen door kaders te stellen. De uitkomst van de vragenlijst is voor de Verbonden Partijen op dit punt teleurstellend: meer dan 50% van de respondenten is van mening dat de gemeenteraad hierop (zeer) weinig invloed heeft. Slechts 3 respondenten vinden dit 'goed' en meer dan een derde is hier onzeker over.

<sup>14</sup> Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?

Hiermee verband houdt de waardering van de instrumenten die de raadsleden ter beschikking staan om de Verbonden Partijen te controleren en om kaders te stellen. Ook deze waardering is niet positief. Het probleem is soms ook dat de gemeenteraad wordt geconfronteerd met tussentijdse begrotingswijzigingen van een Verbonden Partij, waarop de gemeenteraad een positief besluit moet nemen met het argument dat 'er geen invloed op mogelijk is'. Een verklaring hiervoor is volgens vele respondenten dat de invloed van de individuele gemeente in de praktijk gering is ten opzichte van de andere deelnemende gemeenten, ook al worden incidenteel de bestuursvergaderingen van de Verbonden Partij in de raadscommissie voorbesproken. Een probleem is verder dat de informatie van de Verbonden Partijen niet automatisch aan de raadsleden wordt gestuurd en dat geen prestatie-indicatoren worden gebruikt.

Ten slotte is aan de raadsleden de vraag voorgelegd op welke manier de band tussen de gemeente en de Verbonden Partij is te versterken. Daarop zijn diverse suggesties gekomen. Dat varieert van een actieve opstelling van het lid van het college van burgemeester en wethouders dat zitting heeft in het bestuur van een Verbonden Partij door regelmatig de gemeenteraad te informeren, ook ongevraagd en op eigen initiatief, tot het rechtstreeks afvaardigen van raadsleden in het Algemeen Bestuur van de Verbonden Partijen. Centraal moet hierbij staan de vraag wat de gemeente precies verwacht van de Verbonden Partij en dit regelmatig te evalueren. Een stap verder gaat de suggestie om te komen tot een taakverdeling tussen de raadsleden onderling, zodat elk raadslid zich concentreert op één Verbonden Partij.

Verder is het volgens een respondent belangrijk te weten wat de andere deelnemende gemeenten vinden.

*Ik mis bij de besluitvorming inzicht en informatie over de inzichten van de andere deelnemende partijen. Vaak is ook het moment van besluitvorming niet op elkaar afgestemd.*  
Reactie van één van de respondenten.

*Bijeenkomst met de raadsleden op respectievelijk 15 juni (Noordwijkerhout), 17 juni (Hillegom) en 16 september 2015 (Lisse)*

Na de inleiding van prof. Boogers en de presentatie van de uitkomsten van de enquête is met de aanwezige raadsleden en collegeleden gediscussieerd aan de hand van de volgende stellingen:

1. Bij het aangaan van een Verbonden Partij moet de gemeente bereid zijn wat zelfstandigheid op te geven.
2. De raad bepaalt zelf hoeveel grip ze heeft/invloed uitoefent op een Verbonden Partij.
3. Je kunt niet sturen op een Verbonden Partij zonder (frequent) contact met raadsleden uit andere gemeenten.

1. *Bij het aangaan van een Verbonden Partij moet de gemeente bereid zijn wat zelfstandigheid op te geven.*

Tijdens de discussie kwam naar voren dat er vraagstukken zijn, zoals op ruimtelijk gebied, die alleen op regionaal niveau in samenwerking met andere gemeenten zijn op te lossen. Op andere terreinen wordt de spanning ervaren om zeggenschap in te leveren om intensiever te gaan samenwerken. Dat betekent dat bij het aangaan van een Verbonden Partij het belangrijk is dat de gemeenteraad nagaat waarvoor het nodig is, welk doel bereikt moet worden en met welke andere gemeenten. Het is met andere woorden nodig om een visie op regionale

samenwerking te ontwikkelen en vast te stellen als richtsnoer voor toekomstige besluiten inzake deelname aan een Verbonden Partij. Het 'groot organiseren, klein inregelen' is nu vaak het adagium.

Ook kan het raadzaam zijn een zogenaamde horizonbepaling op te nemen, dat wil zeggen dat na een aantal jaren een verplichte evaluatie wordt uitgevoerd en dat afhankelijk van de uitkomst besloten zal worden tot verlenging. De praktijk is thans dat in het algemeen het beëindigen van of het uittreden uit een Verbonden Partij slecht geregeld is.

Het effect van regionale samenwerking is dat gewerkt wordt aan harmonisatie van beleid, zoals bijvoorbeeld op het terrein van de ISD. Tegelijkertijd is de ervaring van bestuurders dat de gemeenteraad wil sturen door invloed te willen uitoefenen op de uitvoering, terwijl een efficiënte uitvoering juist vraagt om enige bestuurlijke afstand. De kans bestaat daarbij dat er te weinig aandacht uitgaat naar de bedrijfsvoering van de Verbonden Partijen. De secretarissenkring is momenteel doende in de vorm van enkele pilots de governance van de verbonden partijen (Omgevingsdienst en Veiligheidsregio) beter in te richten ten aanzien van de bedrijfsvoering.

De werkwijze die hieruit voortvloeit kan deel uitmaken van een Nota Verbonden Partijen, waarin de governance van Verbonden Partijen nader wordt uitgewerkt. Thans bestaan bij de drie gemeenten plannen een dergelijke (nieuwe) nota te gaan voorbereiden.

## *2. De gemeenteraad bepaalt zelf hoeveel grip ze heeft/invloed uitoefent op een Verbonden Partij.*

De mate van invloed op een Verbonden Partij is ook afhankelijk van de informatievoorziening van de Verbonden Partij aan de gemeenteraad. Het gaat er hierbij niet om meer informatie te ontvangen, maar *betere* die op een toegankelijke manier wordt gepresenteerd. De Verbonden Partij dient de gemeenteraad in staat te stellen de kaderstellende en controlerende rol op een goede manier uit te oefenen en bijvoorbeeld aan te geven wat de meerwaarde voor de individuele gemeente is.

Zoals elke organisatie verdient ook een Verbonden Partij een kritische factor. Dat betekent dat de documenten waarop een reactie gevraagd wordt wel tijdig moeten worden aangeboden en (zoals bijvoorbeeld financiële stukken) toegankelijk en leesbaar moeten zijn (bijvoorbeeld in de vorm van een samenvatting), wat nu nog vaak niet het geval is.

Ook een goede ambtelijke ondersteuning is dan gewenst, waar zowel een financiële toetsing als een inhoudelijke toetsing wordt voorbereid. In de gemeente Lisse is voor de coördinatie en advisering over Verbonden Partijen een coördinerend ambtenaar aangesteld. Daarmee wordt ook gewerkt aan versterking van de opdrachtgeversrol die de deelnemende gemeente heeft. Waar mogelijk wordt op ambtelijk niveau met ambtenaren van de andere Duin- en Bollenstreekgemeenten samengewerkt, zoals ten aanzien van de Veiligheidsregio Hollands-Midden.

Het uitoefenen van invloed gebeurt thans onder andere in beperkte mate door aan de bestuurlijk vertegenwoordiger van de gemeente een opdracht of een mandaat mee te geven. Ook vindt niet structureel terugkoppeling plaats aan de gemeenteraad wat er besloten is in een bestuursvergadering (over bijvoorbeeld de in de regio voorbereide afspraak om aan de Verbonden Partijen een financieel kader mee te geven met welk percentage de uitgaven mogen stijgen). Dit is aanleiding voor een van de bestuurders om te gaan voorstellen aan de gemeenteraad in een vroeg stadium de uitgangspunten voor de nieuwe begroting van de Verbonden Partijen te bespreken in de vorm van een uitgangspuntennotitie.

De aanwezigen zijn van opvatting dat de meeste invloed is uit te oefenen door aan het begin van het beleidsproces (aan de 'voorkant') betrokken te worden. Er zijn weliswaar enkele

goede voorbeelden dat dit ook gebeurt (bijvoorbeeld in de vorm van werktafels of dat eerst een startnotitie in bespreking wordt gegeven), maar doorgaans is de praktijk dat de gemeenteraad om een standpunt wordt gevraagd nadat er zowel ambtelijk als bestuurlijk veel vooroverleg is geweest en alleen nog de mogelijkheid voor de gemeenteraad resteert om een zienswijze in te dienen. Vanwege het gevoerde vooroverleg is het advies van het college van burgemeester en wethouders dan ook meestal om daarvan af te zien. Wordt wel besloten een zienswijze in te dienen, dan is het voor de gemeenteraad niet duidelijk wat het vervolg daarop is.

Van de zijde van leden van het college van burgemeester en wethouders is opgemerkt dat voor raadsleden door hen, maar ook door Verbonden Partijen, informatiebijeenkomsten worden georganiseerd, die ook niet altijd goed worden bijgewoond. Daarmee onthouden de raadsleden zich van een informatiebron.

*3. Je kunt niet sturen op een Verbonden Partij zonder (frequent) contact met raadsleden uit andere gemeenten.*

Binnen de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout zijn er enkele fracties die contacten onderhouden met fracties in andere gemeenten. Een regionaal overleg is enkele jaren geleden beëindigd vanwege agenda-technische bezwaren. De aanwezigen zijn van mening dat er meer regionale coördinatie en afstemming zou moeten zijn als het gaat om Verbonden Partijen waaraan deelgenomen wordt. Elke griffier van de betrokken gemeenten kan hier een belangrijke rol vervullen door dit te gaan organiseren.

De aanwezigen realiseren zich dat regionale samenwerking ook betekent dat gevraagd wordt 'regionaal te denken', dat wil zeggen dat niet elk vraagstuk benaderd kan worden vanuit de eigen lokale optiek.

## Hoofdstuk 4

### Verbonden Partijen van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout

In dit hoofdstuk worden de geselecteerde casussen voor de drie gemeenten besproken. De casestudy is uitgevoerd aan de hand van het governance-model en iedere casusbespreking volgt dezelfde structuur. Bij de bespreking van elke Verbonden Partij komen aan de orde: de sturing, controle, verantwoording en het toezicht.

Bij de beschrijving is gebruik gemaakt van overzichten die de griffiers hebben gemaakt welk besluitvormingsproces in de periode maart 2014 tot en met juni 2015 is doorlopen ten aanzien van de diverse documenten die van de Verbonden Partijen zijn ontvangen en welke rol de gemeenteraad daarbij heeft gespeeld.

Elke beschrijving sluit af met een beoordeling van de kwaliteit van de governance van de betreffende Verbonden Partij in de vorm van een kleurenschema. In hoofdstuk vijf is een samenvattend schema opgenomen.

#### 4.1 Financiële belang van de Verbonden Partijen

Een van de kenmerken van een Verbonden Partij is het financiële belang van de gemeente. Dit is voor de geselecteerde Verbonden Partijen voor de betreffende gemeente in beeld gebracht op basis van informatie die aan de betreffende gemeente is gevraagd (tabel 4).

Tabel 4 Financiële belang van de betreffende gemeente bij de geselecteerde Verbonden Partijen. Bedragen in euro's x € 1.000

Financiële bijdrage aan:	Jaarrekening 2013	Jaarrekening 2014	Begroting 2015
Holland Rijnland	718	709	**
ISD Bollenstreek	6.237	6.128	**
Maregroep (***)	45	**	55
Belastingen Bollenstreek	467	488	**
Veiligheidsregio Hollands-Midden	1.003	915	922
Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM)	65*	65*	65*



- \* Aandelenkapitaal € 65.000.
- \*\* (Nog) geen opgave ontvangen.
- (\*\*\*) Dit is exclusief de bijdrage van het Rijk.

## 4.2 Holland Rijnland (Hillegom)

In 2007 is de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland ingesteld. Holland Rijnland kent een 'gemengd bestuursmodel'. Gemeenten besluiten zelf of zij collegeleden, raadsleden of een combinatie daarvan afvaardigen in het Algemeen Bestuur (AB).

### *Taken*

Holland Rijnland heeft als taak gemeenschappelijke en regionale belangen te behartigen bij het Rijk, de provincie en andere invloedrijke overlegstructuren. Ook wil het samenwerkingsverband de deelnemende gemeenten een platform bieden, evenals het bevorderen van coördinatie en afstemming tussen de gemeenten, onder andere voor het vaststellen van gemeenschappelijk regionaal beleid. Daarnaast voert Holland Rijnland een aantal concrete taken uit voor de deelnemende gemeenten, zoals bijvoorbeeld toezicht op de leerplicht.

### *Juridische vorm*

Een gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam met alle deelnemende gemeenten vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur.

### *Bestuurssamenstelling*

Holland Rijnland kent een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur dat benoemd wordt door het AB. Hillegom is hierin vertegenwoordigd door burgemeester Van Erk en wethouder De Jong. Verder zijn er portefeuillehoudersoverleggen, waarin alle colleges van de deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd: Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude. Holland Rijnland geeft aan dat het politieke primaat in de portefeuillehoudersoverleggen ligt en dat hier 'feitelijk de zaken worden gedaan'.

### Sturing

Elk lid van het AB vertegenwoordigt zijn gemeente in het bestuurlijk overleg en legt daarover verantwoording af in de gemeenteraad. De raad kan sturen via de vertegenwoordiger, door een opdracht mee te geven naar de vergadering van het Algemeen Bestuur of door hem of haar namens de raad vragen te laten stellen. De raad kan tevens sturen door aan de betreffende vertegenwoordiger vragen te stellen. De vertegenwoordiger in het AB informeert de raad via de P&C-cyclus periodiek over de voortgang en prestaties van Holland Rijnland. Hij fungeert als primaire gesprekspartner voor de raad. De raad kan bij nota's en begrotingen vragen stellen aan de vertegenwoordiger. De raad kan verder zienswijzen indienen op de ontvangen stukken.

Holland Rijnland heeft zich de laatste tijd geheroriënteerd op haar positie en het daarbij horende takenpakket. In de afgelopen jaren zijn verschillende taken aan het samenwerkingsverband toebedeeld - zoals jeugdzorg en het regionaal bureau leerplicht - die wat verder afstaan van het oorspronkelijke takenpakket. Verschillende deelnemers vroegen zich af of Holland Rijnland deze taken in de toekomst moet blijven uitvoeren. Vanuit Holland Rijnland is dan ook nadrukkelijk gepoogd om de raadsleden van de verschillende gemeenten

nauw te betrekken bij de heroriëntatie.

In *#Kracht15 Positionering en Profileren Holland Rijnland* zijn afspraken gemaakt over de verlegging van het zwaartepunt: van 'het overdragen van taken' naar 'een richtinggevende rol'. In de nieuwe plannen is dan ook een kleiner AB voorgesteld dat minder frequent bij elkaar komt en waar ook raadsleden in kunnen plaatsnemen.

Uit de interviews komt een beeld naar voren dat raadsleden het moeilijk vinden om grip te houden op de koers die Holland Rijnland vaart. De getrapte bestuurlijke verantwoordelijkheid zorgt voor een zeker gevoel van 'ongrijpbaarheid'. De stukken waar de raad mee zou kunnen sturen, zoals de begroting en de jaarrekening, zijn vaak al meerdere malen in het DB, AB, het portefeuillehoudersoverleg en diverse ambtelijke overleggen besproken. Bovendien heeft het indienen van een zienswijze of een opdracht aan de wethouder meestal weinig effect, melden verschillende respondenten. De gemeente is slechts een van de veertien deelnemers.

Toch kan de gemeenteraad via zienswijzen en door het stellen van vragen wel degelijk (bij)sturen, zeker als er meer gemeenten zijn die dezelfde zorgen delen (en eventueel samen optrekken). Naar aanleiding van de ontwerpbegroting 2016 van Holland Rijnland heeft de gemeenteraad een zienswijze ingediend (tegen het college advies in) over de verantwoording Jeugd. De raad gaf in de motie te kennen dat ze onvoldoende was geïnformeerd over de gang van zaken op het gebied van Jeugd en dat Holland Rijnland een te rooskleurig beeld schetste over de gang van zaken rondom de inzet Jeugd. Tevens had de gemeenteraad het gevoel dat Holland Rijnland 'over de klant praat en meent te weten wat goed voor hem is, maar niet met de klant praat'. Het raadsbesluit tot de zienswijze gaf twee heldere punten mee. Ten eerste dat er uiterlijk in december een begrotingswijziging zou liggen waarin een betere koppeling tussen prestaties, doelen en middelen zou worden gemaakt en ten tweede dat er in de nieuwe begroting een beter onderscheid zou worden gemaakt tussen de activiteiten/prestaties en de lasten voor het onderdeel Jeugd.

### Controle

Het samenwerkingsverband bestaat uit veertien deelnemende gemeenten. Burgemeester Van Erk heeft zitting in het Algemeen Bestuur en Wethouder De Jong in het Dagelijks Bestuur (voorgedragen door het cluster Duin- en Bollenstreek). Samen dragen ze de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening naar de gemeenteraad.

Uit de raadsbesluiten en de interviews blijkt dat de gemeenteraad over het algemeen goed en tijdig geïnformeerd wordt, maar dat de stukken vaak erg lijvig zijn en dat er soms een *overkill* aan informatie is. De 'pakken papier' die de gemeenteraad krijgt toegestuurd zijn voor niet-inhoudelijke experts soms lastig te doorgronden, bleek uit verschillende interviews.

*Alle stukken die naar het Dagelijks Bestuur gaan moeten langs het portefeuillehoudersoverleg en vervolgens gaat het naar het Algemeen Bestuur. De besluitvorming gaat over zo veel schijven dat de documenten steeds dikker worden waardoor de raadsleden door de veelheid van informatie de kaders niet meer zien.*

Ambtelijke reactie.

In de ambtelijke adviesgroep (AAG) Bestuur en Middelen en in de portefeuillehoudersoverleggen worden regelmatig vragen gesteld namens de gemeente Hillegom. De inhoudelijk betrokken ambtenaren geven aan dat het raadsleden altijd vrij staat

om informatie op te vragen, vragen te stellen of om nadere uitleg te vragen, maar dat dit tot nu toe niet of nauwelijks gebeurt.

In de interviews is verder aangegeven dat naast het controleren via 'de formele weg' (door middel van stukken), de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het samenwerkingsverband niet erg groot is. Informatieavonden en werkbezoeken worden niet altijd even goed bezocht. Er zijn regiobijeenkomsten voor raadsleden van de veertien deelnemende gemeenten, maar de animo daarvoor is beperkt.

Uit interviews blijkt verder dat er weinig terugkoppeling plaatsvindt vanuit de AB- en DB-overleggen. De verslagen van de vergaderingen zijn wel integraal op de website van Holland Rijnland te vinden, maar daaruit is vaak niet op te maken wat de inbreng van Hillegom was. Zodoende is het voor de gemeenteraad lastig te controleren of het gemeentelijk standpunt van Hillegom (op een juiste wijze) is behandeld tijdens een vergadering.

#### Verantwoording

Conform de Wgr (artikel 34b) is Holland Rijnland verplicht aan de gemeenteraden de programmaverantwoording, de jaarrekening en het jaarverslag toe te sturen. Daarnaast stuurt Holland Rijnland regelmatig brieven over belangrijke besluitvorming en beleidskeuzes.

De stukken voor de gemeenteraad worden via het college van burgemeester en wethouders naar de raadscommissie gestuurd, ter voorbereiding van de raadsvergadering. De gemeenteraadsleden hebben gemiddeld gezien een maand om de stukken te lezen en via een besluit van de gemeenteraad daarop te reageren.

Holland Rijnland geeft in haar schriftelijke reactie aan dat ze de informatievoorziening richting de gemeente moet verbeteren. Daarbij moet het volgens hen geen eenrichtingsverkeer zijn, maar juist een wisselwerking om gezamenlijk input tot stand te brengen. Met betere en frequentere informatie zouden de gemeenteraden meer zicht moeten krijgen op de doelstellingen, inspanningen en resultaten van Holland Rijnland.

#### Toezicht

Holland Rijnland heeft een eigen accountant die verantwoording aflegt aan het AB. Het is niet duidelijk of Hillegom haar eigen accountant inzet voor extern toezicht, en zo ja, welke opdracht de accountant hierbij krijgt.

#### **Bevindingen**

Holland Rijnland is in verandering. Bepaalde taken zijn afgestoten of anders vormgegeven naar aanleiding van *#Kracht15 Positionering en Profileren Holland Rijnland*. Duidelijk is dat het sturen bij Holland Rijnland door haar vele taken en vele deelnemers als lastig wordt ervaren. De gemeenteraad heeft via een zienswijze onlangs duidelijk kenbaar gemaakt beter geïnformeerd te willen worden. Omdat er bij andere deelnemende gemeenten ook vragen zijn op dat gebied, lijkt een verkenning om te kijken of samen optrekken een mogelijkheid is, een voor de hand liggende manier om effectief bij te sturen.

Er zijn op dit moment geen duidelijke afspraken over de wijze van terugkoppeling vanuit de AB- en DB-vergaderingen, evenmin over de informatievoorziening in het algemeen. De hoeveelheid en de kwaliteit van de informatie laat volgens een geïnterviewde te wensen over. De stukkenstroom is dermate groot dat raadsleden het maar moeilijk kunnen behappen, zeker

gezien de korte tijd die ze hebben om de verstrekte informatie tot zich te nemen. Uit de interviews en tijdens de presentatie van de enquête-uitslag (september 2015) is het idee geopperd dat de gemeenteraad voortaan bij de stukken een managementsamenvatting met een aantal beslispunten ontvangt.

Wat blijkt uit alle gesprekken is het beeld dat raadsleden niet het idee hebben dat Holland Rijnland van hen is, maar dat het een uitvoerende instantie op afstand is, waar anderen het voor het zeggen hebben. Het voelt, zo omschreef een respondent het, als 'een olietanker die een bepaalde koers vaart'.

*De grip of liever gezegd de verbondenheid met Holland Rijnland kan op de eerste plaats worden verbeterd door het besef dat de gemeenten zelf Holland Rijnland vormen. Zij geven geen opdrachten aan een orgaan op afstand, zij zijn Holland Rijnland.*  
Schriftelijke reactie Holland Rijnland.

Holland Rijnland geeft zelf aan dat de gemeenteraad in haar ogen optimaler gebruik kan maken van de sturings- en controlemogelijkheden die er zijn. Zo wordt er vrijwel nooit een toelichting gevraagd op specifieke thema's die een bepaalde subregio (zoals de Bollenstreek) aangaan. Daarnaast zou het benoemen van een raadslid in het Algemeen Bestuur volgens Holland Rijnland de controlerende rol van de gemeenteraad kunnen versterken.

Tabel 5 Samenvattend schema

Sturing	Diverse sturingsmogelijkheden, maar gezien aantal deelnemers en de verschillende bestuurslagen (overleggen) weinig directe invloed.
Controle	De ervaren 'overkill' aan informatie bemoeilijkt het uitoefenen van de controlerende functie.
Verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De verantwoording is eenrichtingsverkeer (zenden) en geen wisselwerking.</li> <li>• Trage reactie op vragen.</li> </ul>
Toezicht	De accountant van HIR controleert de jaarrekening.

**Legenda:**

Groen: Gemeenteraad wordt goed in staat gesteld om governance uit te oefenen

Oranje: Voor verbetering vatbaar

Rood: Gemeenteraad wordt onvoldoende in staat gesteld om governance uit te oefenen

Blauw: Onvoldoende inzicht in de organisatie van de governance

### 4.3 ISD Bollenstreek (Hillegom)

De Intergemeentelijke Sociale Dienst Bollenstreek is opgericht in 2003 en kent vijf deelnemers, te weten: de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout en Teylingen. De ISD kent zowel een Algemeen als een Dagelijks Bestuur die ondersteund worden door een ambtelijke organisatie met een directeur.

#### *Taken*

De ISD voert voor alle inwoners van de deelnemende gemeenten taken uit op het gebied van de sociale zekerheid en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

#### *Juridische vorm*

Een gemeenschappelijke regeling van de colleges van burgemeester en wethouders van de genoemde vijf gemeenten met een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur, gekozen uit het midden van het AB.

#### *Bestuurssamenstelling*

Iedere deelnemende gemeente heeft momenteel twee wethouders afgevaardigd in het Algemeen Bestuur. Voor Hillegom zijn dat de wethouders Snuif en Roelfsema. Mevrouw Snuif is tevens lid van het Dagelijks Bestuur.

#### Sturing

De gemeenschappelijke regeling heeft geen verordende bevoegdheid waardoor alle verordeningen (en de beleidsregels) door de gemeenteraad worden vastgesteld. De gemeenteraad bepaalt hierdoor het beleid en de daaraan gekoppelde keuzes. Verder kan de gemeenteraad zelf bepalen of én wanneer het beleid geëvalueerd moet worden. Op het begrotingsproces kan de gemeenteraad invloed uitoefenen door ten aanzien van de jaarrekening, de begrotingswijzigingen en de MARAP's hun gevoelens kenbaar te maken. Verder bestaat sinds de invoering van de nieuwe GR in 2010 (artikel 42) de mogelijkheid om aan bepaalde onderwerpen die de gemeenteraad belangrijk acht, extra aandacht te schenken, bijvoorbeeld door middel van een evaluatie of (extern) onderzoek.

Hillegom heeft twee wethouders in het Algemeen Bestuur en één in het Dagelijks Bestuur. De gemeenteraad kan sturen via de wethouders, bijvoorbeeld door hen een opdracht mee te geven naar het Algemeen Bestuur, of door vragen te stellen.

Uit de stukken die zijn ontvangen blijkt dat de gemeenteraad de afgelopen jaren actief gebruik heeft gemaakt van de instrumenten om beleidsmatig te sturen. Een van de beleidsterreinen waarop de raad actief heeft gestuurd, is het minimabeleid.

In een brief aan het college van burgemeester en wethouders van 3 december 2013 staat dat de gemeenteraad het Algemeen Bestuur van de ISD de opdracht heeft gegeven tot een re-design van het minimabeleid. Het nieuwe minimabeleid is via het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad voorgelegd en vastgesteld. Dat de gemeenteraad een vinger aan de pols houdt, blijkt ook uit een motie ten aanzien van een technische aanpassing van de verordening Persoonsondersteunend Budget (POB) die werd ingediend op 22 mei 2014. De ingediende motie refereerde aan een rapport van de Kinderombudsman waaruit bleek dat veel kinderen opgroeien in armoede en hierdoor niet kunnen participeren in de samenleving. Het college van burgemeester en wethouders kreeg de opdracht om bij de ISD

te bepleiten dat er een onderzoek naar de invoering van een kindpakket zou worden gestart en hierover binnen een half jaar de resultaten te melden.

### Controle

De controle van de ISD geschiedt in eerste plaats door middel van informatie die de wethouders aanreiken. Daarnaast ontvangt de raad jaarlijks de programmabegroting, de jaarrekening en de MARAP's. Hier kan de raad zoals gezegd geen formele zienswijze op indienen, maar wel kan de raad vragen stellen en opdrachten mee geven aan de portefeuillehouder. Ook bestaat de mogelijkheid om tussentijds vragen te stellen vanuit de raadscommissie, wat volgens de directeur van de ISD veelvuldig gebeurt.

De directeur geeft aan dat de ISD raadsleden de mogelijkheid biedt om bij hen 'stage te lopen'. Verder merkt hij op dat het verstandig zou zijn als er een keer per jaar een raadsvergadering in het teken zou staan van de ISD. Met de onderliggende vragen: 'wat doen ze, voor wie doen ze het, wat zien ze, wat kost het en wat zijn de effecten?'

De directeur van de ISD bezoekt (samen met een medewerker) alle deelnemende raden en geeft daarbij toelichting over bepaalde stukken en beantwoordt vragen vanuit de raad. Deze gesprekken zijn informatief van aard, maar de raad krijgt dankzij dit treffen wel de kans bepaalde accenten te verleggen en daarmee op een actieve manier te controleren.

In het geval van Hillegom zit wethouder Snuijf zowel in het AB als het DB. Het bezetten van een dubbele post lijkt niet tot bezwaar te leiden vanuit de gemeenteraad.

### Verantwoording

Naast het jaarverslag en de begroting, rapporteert de ISD per kwartaal met beleidsmatige en cijfermatige informatie over het reilen en zeilen van de ISD. Deze stukken vormen regelmatig aanleiding voor het stellen van vragen aan de wethouder.

De stukken van de ISD komen via het college en de raadscommissie bij de raad terecht. De raad kan daarna afspraken maken over inzage in deze stukken of de portefeuillehouder hierop bevragen. De tijd om te reageren op de aangeleverde stukken is een maand als het niet via de commissie gaat en drie weken als het stuk wél via de commissie gaat.

De stukkenstroom vanuit de ISD is vrij groot blijkens de stukken die wij aangeleverd hebben kregen. Toch zijn er tijdens de interviews geen opmerkingen gemaakt waaruit blijkt dat er te veel informatie wordt verzonden. Hieruit concluderen wij dat de informatie voldoet aan de behoefte van de raad. Daarnaast is in diverse gesprekken aangegeven dat de directeur van de ISD erg benaderbaar is en open staat voor nadere uitleg en informatieverstrekking.

### Toezicht

Volgens wettelijk voorschrift geldt voor de ISD ook een verplichte accountantscontrole. Deze wordt aan de deelnemende gemeenten aangeboden, tegelijk met de jaarrekening en het jaarverslag. Conform de nieuwe regelgeving in de Wgr is het vanaf 2014 verplicht de jaarrekening en de accountantscontrole anderhalve maand eerder dan in voorgaande jaren toe te sturen.

### Bevindingen

Bij de ISD Bollensteek wordt actief gestuurd door de gemeenteraad. Die mogelijkheid wordt hoofdzakelijk geboden doordat de raad zelf de verordeningen mag vaststellen. Hierdoor kunnen ze actief invloed uitoefenen op het nieuwe beleid. Doordat de raad hiermee feitelijk aan de voorkant van het besluitvormingsproces zit, is de raad veel meer aan zet dan wanneer het louter zienswijzen op jaarverslagen of programmabegrotingen kan indienen.

De ISD Bollenstreek stuurt de raad veelvuldig informatie en uit de aangeleverde documenten valt op te maken dat deze informatie goed gedocumenteerd en beheerd wordt door de gemeentelijke organisatie. Alle (beleids)stukken en wijzigingen zijn voorzien van zowel collegevoorstellen als raadsvoorstellen, -wijzigingen en -besluiten, zoals ook blijkt uit het bronnenoverzicht in bijlage 5.

*'Ik weet dat sommige raadsleden een afstand tot onze GR voelen, maar dat gevoel is wederzijds. (...) De meeste van mijn collega's doen "gewoon" hun ding met passie en vinden het ook wel jammer dat de belangstelling voor hun werk niet of slechts beperkt voelbaar is.'*

Schriftelijke reactie ISD Bollenstreek.

De actieve informatieplicht die een Verbonden Partij heeft, wordt zeer serieus genomen door de ISD, zo blijkt uit diverse interviews en de reactie van de ISD zelf. De directeur legt regelmatig een bezoek af aan de gemeenteraad van Hillegom en biedt raadsleden de mogelijkheid om stage te lopen bij de ISD. De directeur geeft zelf aan dat hij het betreurt dat begrotingswijzigingen waar het gaat om bedragen van € 50 miljoen (aandeel van Hillegom is 20%) meestal als hamerstukken worden afgedaan. Hij geeft aan dat er in de commissievergadering mogelijk wel de nodige aandacht aan wordt besteed, maar vooralsnog lijkt het buiten het publieke debat te blijven.

Tabel 6 Samenvattend schema

Sturing	Raad stelt zelf de verordeningen vast en zit daarmee aan de voorkant van het besluitvormingsproces.
Controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toegankelijke stukken en actieve informatievoorziening vanuit ISD.</li> <li>• Raad kan zelf bepalen of beleid geëvalueerd moet worden.</li> <li>• Mogelijkheid om 'stage te lopen'.</li> </ul>
Verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Goede informatieverstrekking vanuit ISD.</li> <li>• Actieve informatieverstrekking.</li> <li>• Benaderbare directie.</li> </ul>

Toezicht	De ISD voert zelf een accountantscontrole uit.
----------	--

**Legenda:**

Groen: Gemeenteraad wordt goed in staat gesteld om governance uit te oefenen

Oranje: Voor verbetering vatbaar

Rood: Gemeenteraad wordt onvoldoende in staat gesteld om governance uit te oefenen

Blauw: Onvoldoende inzicht in de organisatie van de governance

**4.4 Maregroep – GR Kust-, Duin- en Bollenstreek (Lisse)**

De Maregroep is opgericht in 2002 als gemeenschappelijke regeling tussen Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen en Wassenaar.

*Taken*

De Maregroep is een re-integratie- en ontwikkelbedrijf. Het bedrijf verzorgt een breed dienstenpakket voor een groot aantal bedrijven en gemeenten. Mensen worden via de Maregroep gedetacheerd en via begeleidwerk-trajecten of via leerwerkplekken aan werk geholpen.

*Juridische vorm*

De Maregroep kent een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam. De gemeenschappelijke regeling Kust-, Duin- en Bollenstreek is officieel aandeelhouder van de Maregroep. Het werkvoorzieningsschap kent dus een NV-constructie waardoor de GR officieel niets over de bedrijfsvoering heeft te zeggen. De NV kent verder een raad van commissarissen die bestaat uit vijf leden.

*Bestuurssamenstelling*

Iedere gemeente levert een college- of raadslid die plaatsneemt in het Algemeen Bestuur. Uit het Algemeen Bestuur worden vervolgens drie leden voor het Dagelijks Bestuur gekozen. Namens Lisse zit wethouder De Roon in het Algemeen Bestuur, maar in het verleden zijn er ook raadsleden in het AB afgevaardigd.

Sturing

De wethouder in het AB geldt als spreekbuis voor de gemeenteraad. De wethouder informeert de raad via de P&C-cyclus periodiek over de voortgang en de prestaties van de Maregroep. De informatie die de raad op dit moment krijgt zijn de ontwerpbegroting en het jaarverslag. Andere stukken worden alleen op verzoek aangeleverd. De raad kan hierover vragen stellen en zienswijzen indienen, maar dat is de afgelopen jaren niet gebeurd. De begroting en de jaarrekening worden tegelijkertijd met die van andere Verbonden Partijen voor besluitvorming bij de raad gelegd. Naast de zojuist genoemde documenten is het mogelijk om generiek of specifiek informatie op te vragen via het college.

Formeel-juridisch is er voor de raad geen mogelijkheid om bij de Maregroep invloed uit te oefenen op de bedrijfsvoering. De gemeente staat wat uitvoering betreft door de BV-constructie op enige afstand. De gedachtegang hierachter was dat de Maregroep hierdoor meer vrijheid heeft om op de markt te bewegen.



Op dit moment wordt er gewerkt aan de oprichting van een Servicepunt Werk. De Maregroep, de ISD en het UWV willen daarin hun krachten bundelen door gezamenlijk bedrijven en gemeenten te benaderen. Tot de realisatie van het Servicepunt Werk is het beleidsmatig 'op de winkel passen'. Er is voor raadsleden dan ook 'weinig te sturen'; vanuit de raad zijn er de afgelopen periode ook geen pogingen gedaan om (bij) te sturen.

Als er een nieuwe beleidsnota moet komen, neemt het college en het ambtelijke apparaat hiervoor het initiatief. Voor de Participatiewet ligt er een contourennota die medebepalend is voor de Maregroep. De raadsleden hebben hierop via zogenaamde 3D-tafels invloed kunnen uitoefenen. Het betrof informele bijeenkomsten waarin de wethouders van de deelnemende gemeenten verschillende opties bespraken met de raadsleden.

### Controle

De controle van de Maregroep geschiedt in eerste plaats door middel van informatie die de wethouder aanreikt. De jaarrekening en de begroting worden naar de raad gezonden, maar de kwartaaloverzichten en tussentijdse rapportages worden niet aan de gemeenteraad voorgelegd. Deze stukken staan ook niet op de lijst van ingekomen stukken bij de raadsagenda.

Het blijkt dat de aangeleverde stukken op hoofdlijnen leesbaar zijn, maar dat niet alle informatie even goed is te doorgronden. De wethouder geeft aan dat de informatie om kaders te kunnen stellen en te controleren altijd beschikbaar is en dat hij bepaalde zaken graag nader uitlegt. Verder schrijft hij regelmatig een toelichting (oplegger) bij de stukken. De begroting en de jaarrekening bevatten vaak een samenvatting en zijn vergezeld van een leeswijzer. De meeste stukken worden door de raad voor kennisgeving aangenomen. De wethouder kent de wens van de raad om een nota van uitgangspunten op te stellen voor de begroting om de raad daarmee beter in stelling te brengen. Het gebrek aan inhoudelijke kennis wordt hiermee niet opgelost. Door de kennisachterstand is de raad bij belangrijke controlemomenten vooral gefocust op financiële zaken.

*'Eens per jaar zou een gemeenteraadslid een half uurtje moeten uittrekken om de bestuurder te vragen hoe het er voor staat met de Verbonden Partij. Het is enerzijds niet vervelend dat de gemeenteraad weinig vragen stelt, maar anderzijds is het democratisch gezien niet altijd even goed.'*

Wethouder De Roon.

De Maregroep doet zijn best – zo geven ze aan – om bijeenkomsten te organiseren, maar deze worden niet druk bezocht. Het blijkt lastig om de raad te interesseren voor de taken die de Maregroep uitvoert. De wethouder organiseert geregeld een presentatie voor de raadscommissie of een informatieavond voor de raad. Doordat raadsleden niet altijd voldoende kennis en gevoel hebben bij het sociaal domein, blijft de strekking van een presentatie niet altijd bij de raadsleden beklijven.

Op verzoek van sommige gemeenten komt de Maregroep soms langs om het beleid en de daaraan gekoppelde keuzes kenbaar te maken, maar dat wordt in Lisse ambtelijk afgedaan.

Wel heeft de gemeenteraad het idee opgevat om werkbezoeken te ondernemen en een bezoek aan de Maregroep hoort daar ook bij.

### Verantwoording

De raad ontvangt vanuit de Maregroep de (ontwerp)begroting en een jaarrekening. De toelichting op de stukken neemt de verantwoordelijk wethouder voor zijn rekening. De raad heeft meestal maar een dag of zeven om de begroting tot zich te nemen. Wel worden de stukken hiervoor in de raadscommissie besproken. De behandeling van de stukken is op de raadsagenda ondergebracht bij de hamerstukken of ingekomen stukken.

Gesprekken met betrokkenen leren dat de raad, indien deze dat wil, meer informatie zou kunnen krijgen. Het college heeft echter slecht zicht op de (informatie)behoefte van de raad. Tevens bestaat er vanuit het bestuur de perceptie dat de aangeleverde stukken niet door alle raadsleden even goed worden gelezen.

### Toezicht

Volgens wettelijk voorschrift geldt voor de gemeenschappelijke regeling Kust-, Duin- en Bollenstreek een verplichte accountantscontrole. Deze wordt bij de Maregroep verzorgd door Deloitte en wordt aangeboden tegelijk met de jaarrekening en het jaarverslag.

Uit de interviews blijkt dat er vanuit de gemeente beperkt accountantschap is voor inhoudelijke controle. De controle richt zich vooral op financiële aspecten en de rechtmatigheid van de uitgevoerde taken.

### Bevindingen

De raad maakt feitelijk weinig gebruik van de instrumenten die het tot haar beschikking heeft. Zo wordt het jaarverslag en de (conceptbegroting) op de agenda gezet bij de ingekomen stukken of ter kennisname. Uit de stukken die wij hebben ontvangen blijkt dat de Maregroep alle wettelijk verplichte stukken naar de raad stuurt. Deze stukken zijn overzichtelijk opgebouwd en worden zo nodig volgens de wethouder voorzien van een samenvatting.

De controle van de raad is vooral gericht op het financiële aspect. Uit interviews blijkt dat de Maregroep zelf nogal teleurgesteld is dat er niks met de (sociale) jaarverslagen wordt gedaan en dat ze op zijn minst verwacht hadden uitgenodigd te worden op het gemeentehuis.

De raad is bij de Maregroep niet aangehaakt aan de voorkant van het besluitvormingsproces en kan zodoende niet (effectief) sturen. Er is hier sprake van een paradoxale wisselwerking. Want zonder de juiste inhoudelijke kennis is het lastig om de juiste kaders te stellen en dus aan de voorkant van de besluitvorming te komen. De mogelijkheid om meer aan de voorkant van de beleidsvorming te komen (en dus kaders te stellen) staat volgens de wethouder wel open. De wens om meer grip te krijgen op het reilen en zeilen van de Maregroep vergt van de raad dat ze de stukken ook echt lezen en actiever bijeenkomsten bijwonen.

Uit de zeer beknopte schriftelijke reactie van de Maregroep komt naar voren dat zij graag willen dat de gemeenteraad meer invulling geeft aan de kaders voor beleidsvorming en daarbij duidelijk aangeeft wat zij van de Maregroep verwacht qua resultaat en inspanning.

Tabel 7 Samenvattend schema

Sturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formeel/juridisch geen mogelijkheid om te sturen op de bedrijfsvoering (door BV-constructie).</li> <li>• Via 3D tafels invloed kunnen uitoefenen op contourennota Participatiewet.</li> </ul>
Controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stukken zijn soms lastig te doorgronden, maar wethouder schrijft oplegger (en leeswijzer) bij stukken.</li> <li>• Mergroep organiseert diverse bijeenkomsten voor raadsleden.</li> </ul>
Verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raad heeft slechts 7 dagen om te reageren op stukken.</li> <li>• College kent de informatiebehoefte van de raad niet goed.</li> </ul>
Toezicht	Het accountantsrapport wordt legelijk met jaarrekening en jaarverslag toegestuurd.

**Legenda:**

Groen: Gemeenteraad wordt goed in staat gesteld om governance uit te oefenen

Oranje: Voor verbetering vatbaar

Rood: Gemeenteraad wordt onvoldoende in staat gesteld om governance uit te oefenen

Blauw: Onvoldoende inzicht in de organisatie van de governance

#### 4.5 Belastingssamenwerking Bollenstreek (Lisse)

De gemeenten Lisse, Noordwijk en Teylingen werken samen op het gebied van gemeentelijke belastingen en de Wet waardering onroerende zaken, onder de naam Belastingssamenwerking Bollenstreek.

##### *Taken*

Alleen de uitvoering van de gemeentelijke belasting valt onder deze samenwerking. Het belastingbeleid, waaronder de hoogte van de belastingtarieven, bepalen Lisse, Noordwijk en Teylingen zelf.

##### *Juridische vorm*

Het samenwerkingsverband Belastingen Bollenstreek is een samenwerking op basis van een zogenaamde lichte gemeenschappelijke regeling. De gemeente Noordwijk vervult hierin de rol van centrumgemeente.

##### *Bestuurssamenstelling*

Middels de gemeenschappelijke regeling is bepaald dat de centrumgemeente Noordwijk bestuurlijk verantwoordelijk is voor de gemeenschappelijke regeling. Hierdoor is er geen apart Dagelijks of Algemeen Bestuur.

### Sturing

In de dienstverleningsovereenkomst (DVO), waar in de gemeenschappelijke regeling naar verwezen wordt, staat de nadere uitwerking van de onderlinge afspraken tussen de colleges van de drie gemeenten. De DVO wordt jaarlijks geëvalueerd door het college. De evaluatie waarin gekeken wordt of de Belastingen Bollenstreek heeft voldaan aan de gestelde eisen en prestaties, wordt via het college aan de raad aangeboden. Als er aanleiding voor is, wordt de evaluatie ook in de commissie van de gemeente besproken. Bij de griffie van Lisse zijn geen stukken bekend die de afgelopen jaren zijn ingebracht tijdens een raads- of commissievergadering.

De gemeenteraad van Lisse krijgt – blijkens de reactie van de Belasting Bollenstreek – via het college jaarlijks een voorjaars- en najaarsnota waarin gerapporteerd wordt of er te veel of te weinig belasting is opgelegd. De verordeningen en de beleidsregels worden voorbereid door de Belastingen Bollenstreek en jaarlijks vastgesteld in de raadsvergadering van december. Aangezien de griffie niet op de hoogte is van deze stukken, blijven de voorjaars- en najaarsnota bij het college liggen. Het formuleren van het beleid, de kostendekking en tarieven is ook aan de gemeente Lisse zelf.

### Controle

De controle op de Belastingen Bollenstreek gaat in eerste plaats door middel van informatie die het college aanreikt.

De gemeenteraad stelt jaarlijks de belastingverordeningen vast, op basis waarvan de gemeenschappelijke regeling Belastingen Bollenstreek de belastingen int. De uitvoering en uitkomsten daarvan worden gerapporteerd aan de gemeenteraad via de jaarstukken, de begroting en de tussentijdse rapportages. Daarbij wordt gerefereerd aan de begroting van de gemeenschappelijke regeling Belastingen Bollenstreek.

De gemeenteraad van Noordwijk stelt vast welke opbrengsten de gemeente Lisse wil realiseren en zorgt dat dit daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

### Verantwoording

Het is op basis van de ontvangen documenten niet precies na te gaan hoeveel informatie de raad jaarlijks ontvangt van het college. Omdat er geen documenten zijn aangeleverd (buiten twee facturen en twee kostenoverzichten), is het niet vast te stellen wat voor tijd de gemeenteraad heeft om op stukken te reageren. Bij de wijziging van de gemeenschappelijke regeling in november 2014 zat er een maand tussen de besluitvorming in het college van B&W en aanlevering bij de commissie. De behandeling in de raad volgde acht dagen later.

### Toezicht

De accountant van de gemeente Noordwijk controleert de opbrengst en de financiële verantwoording. De accountantsverklaring die hiervoor wordt afgegeven, de LOR, wordt via het college naar de raad gezonden.

Een tweede partij die toezicht houdt is de landelijke Waarderingskamer. De waardering van de onroerende zaken (WOZ) verricht het samenwerkingsverband zelf, maar de controle hiervan vindt landelijk plaats (door de Waarderingskamer), net zoals in andere gemeenten. Volgens de Belastingen Bollenstreek zelf is de Waarderingskamer van mening dat de waardering in Lisse goed verloopt.

### Bevindingen

Sturing bij de Belastingen Bollenstreek is gezien de constructie op het eerste oog lastig. Er is geen AB en DB waarin de gemeente Lisse is vertegenwoordigd. Toch is de gemeente bij het uitstippelen van de koers en het beleid zelf aan zet en krijgt het blijkens de reactie van het samenwerkingsverband alle kans hiertoe. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen in hoeverre de gemeenteraad werkelijk de kaders bepaalt en hoe (en in welke mate) de feitelijke controle momenteel verloopt.

Uit de reactie van de griffie blijkt dat de afgelopen jaren geen stukken van de Belastingen Bollenstreek op de agenda van een commissie- of raadsvergadering zijn gezet. De Belastingen Bollenstreek geeft echter aan dat zij wel degelijk via het college informatie verzendt aan de raad.

De Belastingen Bollenstreek geeft in een schriftelijke reactie aan dat de gemeenteraad voldoende gebruikmaakt van de mogelijkheden die er zijn om te sturen en controleren. Het samenwerkingsverband ervaart zelf dan ook geen belemmeringen bij de uitvoering van de governance door de gemeenteraad.

De gemeenteraad stelt jaarlijks de belastingverordeningen vast, op basis waarvan de Belastingen Bollenstreek de belastingen int. De uitvoering en uitkomsten daarvan worden gerapporteerd aan de gemeenteraad via de jaarstukken, de begroting en de tussentijdse rapportages.

Tabel 8 Samenvattend schema

Sturing	Raad stelt zelf de verordeningen vast en zit daarmee aan de voorkant van het besluitvormingsproces.
Controle	Documenten van de Belastingen Bollenstreek worden niet aan de raad aangeboden. College informeert de raad via de reguliere planning&control-cyclus.
Verantwoording	Documenten van de Belastingen Bollenstreek worden niet aan de raad aangeboden. College informeert de raad via de reguliere planning&control-cyclus.
Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accountant van Noordwijk controleert de financiële verantwoording</li> <li>• Naast accountant houdt de landelijke Waarderingskamer toezicht</li> </ul>

**Legenda:**

Groen: Gemeenteraad wordt goed in staat gesteld om governance uit te oefenen

Oranje: Voor verbetering vatbaar

Rood: Gemeenteraad wordt onvoldoende in staat gesteld om governance uit te oefenen

Blauw: Onvoldoende inzicht in de organisatie van de governance

**4.6 Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (Noordwijkerhout)**

De Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) is het regionaal ontwikkelbedrijf voor de herstructurering van de Duin- en Bollenstreek. GOM is in maart 2010 opgericht door de zes greenportgemeenten: Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout en Teylingen. Alle deelnemende gemeenten hebben dezelfde doelstelling: het behoud en de ontwikkeling van het bollencomplex.

*Taken*

De GOM is als regionaal uitvoeringsbedrijf verantwoordelijk voor de herstructurering van het buitengebied van de Bollenstreek. De beleidskaders voor de GOM zijn vastgelegd in de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (ISG).

*Juridische vorm*

Het Greenport Ontwikkelingsbedrijf kent een BV-constructie. De aandelen van de BV zijn toebedeeld aan de zes deelnemende gemeenten. De grondslag van de GOM is vastgelegd in de ISG, de Samenwerkingsovereenkomst Greenport Duin- en Bollenstreek (SOK) en in de onderliggende statuten.

*Bestuurssamenstelling*

De gemeenten nemen als aandeelhouders deel aan de aandeelhoudersvergadering waarin het college de gemeente vertegenwoordigt. Wethouder Knapp is de directe vertegenwoordiger van het college Noordwijkerhout. Naast de aandeelhoudersvergadering heeft de GOM een raad van commissarissen bestaande uit drie externe leden.

Bij de oprichting van de GOM is bewust gekozen voor de privaatrechtelijke constructie om belangenverstrengeling te voorkomen. De gemeente heeft een aandelenkapitaal van € 65.000 in de Greenport Ontwikkelmaatschappij. De gemeente Noordwijkerhout neemt net als de vijf andere gemeenten deel met één aandeel. Doordat de samenwerking voornamelijk zichzelf bedruipt – door de verkoop van Greenportwoningen in het buitengebied te certificeren – is er verder geen financiële bijdrage van de gemeente. De GOM beschouwt al haar werkzaamheden als een integraal project, waardoor winsten en verliezen altijd met elkaar vereffend worden.

*'De GOM is een goed voorbeeld dat bepaalde bovenlokale zaken alleen regionaal kunnen worden opgelost.'*

Burgemeester Goedhart.

De voortgang en de resultaten van de GOM worden in eerste instantie gedeeld met de Raad van Commissarissen. Dit vindt plaats via de reguliere P&C-cyclus. De kwartaalrapportages, de begroting en het meerjarenplan worden niet gedeeld met de gemeenteraad vanwege de noodzakelijke vertrouwelijkheid. De raadsleden kunnen wel op eigen verzoek via de

wethouder onder geheimhouding de stukken inzien. Het is ons niet bekend of er in het verleden een zienswijze of motie is ingediend op een van de zojuist genoemde stukken.

De gemeenteraden kunnen via een andere weg wel direct sturen. Zo stellen de raden gezamenlijk het integrale ruimtelijke beleid vast en kunnen ze via de aandeelhouders raden op het uitvoeringsprogramma van de GOM sturen. In die zin sturen de raden ook de programma's van de GOM die het in hun gemeente uitvoert. Hierbij sluit de GOM met de gemeente vaak een uitvoeringsovereenkomst. Dit is in Noordwijkerhout onlangs gedaan bij de ontwikkeling van het bedrijventerrein Bulb Trade Park. Bij dit project is een stuurgroep gevormd waarin de wethouder RO en de directeur van de GOM zitting hebben.

De evaluatie van de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport heeft plaatsgevonden. In alle deelnemende gemeenten is het Evaluatierapport als hamerstuk door de raad gegaan. Uit een brief van de coördinerend wethouder Greenport, de heer K.J. van der Bent, aan de gemeenteraad van 2 april 2015 blijkt dat alle raden unaniem hebben ingestemd met de start van de herziening van de ISG op basis van de conclusies en aanbevelingen in het evaluatierapport.

#### Controle

De raad stelt bij de GOM de kaders vast en heeft de mogelijkheid om via de wethouder (portefeuillehouder) te controleren. De wethouder geeft zelf aan invulling te geven aan de actieve informatieplicht door bij vertraging of problemen de raad direct te informeren dat er iets aan de hand is.

Bij relevante ontwikkelingen wordt de raad actief betrokken. De gemeenteraad wordt verder regelmatig door de wethouder bijgepraat over de stand van zaken bij de GOM.

Daarnaast ontvangt de raad ieder jaar het jaarverslag dat via de raadscommissie bij hen terecht komt en daar ter kennisname wordt aangeboden. Hierop kan geen zienswijze worden ingediend, maar de raad kan wel vragen stellen naar aanleiding van bijvoorbeeld het jaarverslag.

De GOM probeert via informatiebijeenkomsten en op diverse andere manieren de gemeenteraden naar eigen zeggen proactief te benaderen.

Ieder jaar organiseert de GOM een projectexcursie/rondtour door het gebied waar ze projecten uitvoert. Daarnaast zijn ze met grote regelmaat te gast bij raadsvergaderingen om toelichting te geven. Iedere gemeenteraad maakt op zijn eigen manier gebruik van de mogelijkheid om de GOM uit te nodigen (de ene raad nodigt ze vaker uit dan de andere raad).

Voor de herziening van de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport (ISG) is op 12 mei 2015 door de zes greenportgemeenten een startbijeenkomst georganiseerd voor alle raadsleden van de deelnemende gemeenten.

#### Verantwoording

De raad ontvangt van de GOM een jaarverslag en informatiebrieven over majeure ontwikkelingen. Het jaarverslag is goed leesbaar volgens de geïnterviewden en de stukken lijken goed te worden gelezen. Vanuit de raad zijn er geen geluiden kenbaar gemaakt dat de

stukken van de GOM lastig zijn te doorgronden. De stukkenstroom is beperkt en de communicatie over het reilen en zeilen van de GOM geschiedt hoofdzakelijk bij monde van de wethouder.

Omdat we van de raadsgriffier van Noordwijkerhout geen ingevulde governance-matrix hebben ontvangen, is het niet duidelijk wanneer bepaalde stukken via het college (of de commissie) bij de raad terechtkomen. De tijd waarin de raad kan reageren is dus niet bekend. In hun ambitie om 'in controle' te zijn bij Verbonden Partijen heeft de raad in ieder geval niet het gevoel dat ze genoeg worden ondersteund door de griffie. Ze zouden graag zien dat stukken eerder bij hen komen en vaker op de agenda worden gezet.

#### Toezicht

De GOM geeft in het jaarverslag van 2014 aan bewust te zijn van de noodzaak om financieel zorgvuldig te manoeuvreren en risico's te beheersen. De GOM heeft daarom een door de accountant goedgekeurde P&C-organisatie, governance-structuur en een risicomanagementaanpak. De risicoanalyse wordt jaarlijks opnieuw uitgevoerd.

De accountant van de gemeente Noordwijkerhout beoordeelt bij de jaarlijkse accountantscontrole het financiële beheersingsproces omtrent GOM. Hieronder vallen o.a. de risico's, de baten en lasten, die in de jaarrekening worden verwerkt.

#### **Bevindingen**

Sturen bij de GOM geschiedt in eerste instantie via de aandeelhoudersvergadering en de portefeuillehoudende wethouder. De kwartaalrapportages, jaarrekeningen en begroting worden niet naar de raad gestuurd. Toch kan de raad via de integrale ruimtelijke beleidsnota direct sturen en is er de gelegenheid om via de wethouder vragen te stellen over onder andere het jaarverslag.

*'In de praktijk blijkt de ene gemeenteraad meer "involved" in het ISG-beleid en de herstructureringsopgave te zijn, dan de andere.'*

Schriftelijke reactie GOM.

Desondanks voelt de raad dat ze door de BV-constructie met de raad van commissarissen op afstand zijn gezet. Het feit dat niet alle stukken vanuit de GOM bij hen worden aangeleverd en dat de stukken die wel bij hen komen eerst door de GOM zelf en ook door de wethouder zijn 'voorgekauwd', geeft ze niet het gevoel in controle te zijn, maar eerder bij het kruisje te moeten tekenen.

Uit de schriftelijke reactie van de GOM blijkt dat ze zelf het idee hebben dat de governance goed is geregeld en dat er geen signalen bekend zijn dat dit niet zo is. Ook ontplooit de GOM verschillende initiatieven om de relatie tussen raad en GOM te versterken, zoals raadsbijeenkomsten, presentaties en rondleidingen.



Tabel 9 Samenvattend schema

Sturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raad stelt integraal ruimtelijk beleid vast.</li> <li>• Sturen van de bedrijfsvoering kan alleen via de aandeelhoudersvergadering en de portefeuille houdende wethouder.</li> </ul>
Controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet alle stukken van de GOM gaan naar de raad.</li> <li>• Arena bijeenkomsten.</li> <li>• Regiobijeenkomst voor herziening Intergemeentelijke Structuurvisie.</li> </ul>
Verantwoording	De stukken van de GOM zijn goed leesbaar en over majeure veranderingen wordt altijd bericht.
Toezicht	De GOM heeft een door de accountant goedgekeurde P&C organisatie.

**Legenda:**

Groen: Gemeenteraad wordt goed in staat gesteld om governance uit te oefenen

Oranje: Voor verbetering vatbaar

Rood: Gemeenteraad wordt onvoldoende in staat gesteld om governance uit te oefenen

Blauw: Onvoldoende inzicht in de organisatie van de governance

**4.7 Veiligheidsregio Hollands-Midden (Noordwijkerhout)**

De Veiligheidsregio Hollands-Midden (VRHM) is opgericht in 2005. Het bestuur wordt gevormd door de burgemeesters van de negentien deelnemende gemeenten: Alphen aan den Rijn, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Krimpenerwaard, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Waddinxveen, Zoeterwoude en Zuidplas.

*Taken*

De Veiligheidsregio voert de wettelijke taken uit op het gebied van crisisbestrijding en rampenbestrijding, brandweer, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Binnen de Veiligheidsregio werken brandweer, GHOR, politie en gemeenten samen op basis van hun bevoegdheden.

*Juridische vorm*

Een gemeenschappelijke (gemengde) regeling met alle burgemeesters in het Algemeen Bestuur en vier tot zeven burgemeesters in het Dagelijks Bestuur.

*Bestuurssamenstelling*

Burgemeester Goedhart is lid van het Algemeen Bestuur en van het Dagelijks Bestuur.

### Sturing

Eike burgemeester vertegenwoordigt zijn gemeente in de Veiligheidsregio Hollands-Midden en legt daarover verantwoording af in de gemeenteraad. De raad kan hierdoor vooraf kaders stellen door de burgemeester met een mandaat (of een opdracht) naar de vergadering van het Algemeen Bestuur te laten gaan. Dit maakt onderdeel uit van de werkwijze 'verlengd lokaal bestuur'.

De Veiligheidsregio kent zogenaamd gewogen stemrecht waarbij de stem wordt bepaald door het aantal inwoners dat de gemeente telt. Hierdoor weegt de stem van Leiden bijvoorbeeld (vele malen) zwaarder dan die van Noordwijkerhout.

Door het organiseren van informatiesessies bij belangrijke besluiten, met als voorbeeld de consequenties voor Noordwijkerhout bij de uitvoering van het bezuinigingsprogramma 'Meer-Anders-Minder' heeft de raad de directe mogelijkheid om te sturen. De gemeenteraad wordt daarnaast elke vier jaar geraadpleegd inzake het risicoprofiel, het ontwerpbeleidsplan en het ontwerpcrisisplan van de Veiligheidsregio. Hierin kan ze de beleidskaders voor de komende jaren vaststellen.

De directeur van de Veiligheidsregio heeft onlangs in de raad een presentatie gegeven over hoe een risicoprofiel wordt opgesteld, wat daar allemaal in hoort te staan en hoe de raad daar invloed op kan uitoefenen. Uit de interviews blijkt dat de raad in Noordwijkerhout over het algemeen geen eigen speerpunten meegeeft aan de VRHM.

Verder krijgt de raad jaarlijks de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het komende jaar ter informatie toegezonden. Op de ontwerpbegroting en -meerjarenraming kan de raad een zienswijze indienen. Uit stukken die bij ons zijn aangeleverd blijkt dat de gemeente Noordwijkerhout de afgelopen jaren geen zienswijzen heeft ingediend.

De Veiligheidsregio is van mening dat de gemeente Noordwijkerhout goed gebruikmaakt van de instrumenten om te sturen en controleren, maar geeft daarover geen waardeoordeel. Wel geeft ze aan dat een verdiepingsslag voor de gemeenteraad in de formele en informele instrumenten wellicht verstandig zou zijn.

*'Wellicht kan een verdiepingsslag voor de gemeenteraad helpen om zich te verdiepen in de (formele/wettelijke en informele) instrumenten en mogelijkheden die de gemeenteraad ter beschikking staan om de kaderstellende en controlerende rollen ten opzichte van de verschillende Verbonden Partijen adequaat uit te voeren.'*

Schriftelijke reactie Veiligheidsregio Hollands-Midden.

### Controle

De Veiligheidsregio bestaat uit negentien deelnemende gemeenten. Burgemeester Goedhart heeft zitting in het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur en draagt zodoende de verantwoordelijkheid voor informatievoorziening naar de raad en andersom. De burgemeester merkt op dat de betrokkenheid van de raad bij het veiligheidsdomein over het algemeen groot is. Vooral de brandweer kan rekenen op veel aandacht vanuit de raad. Bij de commissievergadering staat het onderwerp brandweer/politie standaard op de agenda. Dit

heeft volgens geïnterviewden er mee te maken dat de brandweer voor veel raadsleden een tastbaar onderwerp is.

*'Voor raadsleden is het meest zichtbaar dat de brandweer geregionaliseerd wordt, en dan gaat het er over of er een tweede spuitauto hier in de kazerne staat of niet. Daarnaast wordt de raad op de hoogte gehouden van de positie van de vrijwilligers en - die van de kazerne (via de KVT). Een regionaal rampenplan wordt over het algemeen vastgesteld conform voorstel.'*

Ambtelijke reactie

Het initiatief van informatievoorziening ligt bij de raad. Kwartaalstukken worden op dit moment niet automatisch naar de raad gestuurd, maar zijn wel op de website van de Veiligheidsregio na te lezen. De VRHM zegt zelf de raad periodiek te informeren. De vergaderstukken voor vergaderingen van het Algemeen Bestuur worden ook aan de gemeenteraden ter beschikking gesteld via de website.

Uit de ontvangen stukken en de interviews blijkt dat de gemeenteraad over het algemeen goed geïnformeerd wordt, maar dat sommige respondenten het idee hebben dat de stukken niet door iedereen goed worden gelezen. De blik van de raad en de commissie is deels gericht op financiële aspecten, maar door de KVT vindt ook sturing plaats op strategische punten.

De Veiligheidsregio biedt naast de officiële kanalen van informatievoorziening ook bijeenkomsten aan voor nieuwe raadsleden, en geeft aan open te staan voor werkbezoeken en intergemeentelijke informatiebijeenkomsten voor raadsleden.

#### Verantwoording

Conform de Wgr (artikel 34b) is de Veiligheidsregio verplicht aan de gemeenteraden onder andere de programmaverantwoording, de jaarrekening en het jaarverslag 2014 toe te sturen.

Uit stukken blijkt dat de Veiligheidsregio voldoet aan haar wettelijke verplichtingen inzake deze informatievoorziening. De begeleidende stukken bij de jaarrekeningen, programmabegrotingen en kadernota's zijn voldoende duidelijk, maar bevatten geen managementsamenvatting of een begeleidende brief van eenzelfde strekking. De stukken komen binnen via de griffie en de inhoudelijk betrokken ambtenaren zorgen voor een oplegger met daarin de kernpunten en aandachtspunten van het voorliggende stuk.

Uit de ontvangen governance-matrix blijkt dat raadsleden gemiddeld twee maanden de tijd hebben om de stukken te lezen en eventueel een zienswijze in te dienen. De termijn waarin een zienswijze ingediend kan worden op de ontwerpbegroting van de VRHM is onlangs verlengd naar acht weken.

#### Toezicht

Volgens wettelijk voorschrift geldt voor de Veiligheidsregio een verplichte accountantscontrole, die aan de deelnemende gemeenten wordt aangeboden tegelijk met de jaarrekening en het jaarverslag. Voor de Veiligheidsregio is dit opgenomen in de financiële controleverordeningen. Dit alles wordt net als de algemene en financiële kaders voor de begroting van volgend jaar

aangeboden vóór 15 april. Dit betekent dat de informatie nog voor de behandeling van de voorjaarsnota beschikbaar is.

### Bevindingen

Uit de interviews en de aangeleverde stukken blijkt dat de raad genoeg informatie, instrumenten en mogelijkheden heeft om (bij) te sturen bij de Veiligheidsregio, maar dat de sturing vooralsnog niet direct wordt ingevuld. Ook de controle kan beter worden ingevuld. Op dit moment blijkt de controle, ondanks alle benodigde informatie, vooral op financiële en tastbare onderwerpen te geschieden.

Dit alles kan betekenen dat alles gaat zoals het moet gaan (de raad vertrouwt de burgemeester als vertegenwoordiger en is tevreden over het resultaat van de Veiligheidsregio).

Het gewogen stemrecht en het grote aantal deelnemers maakt directe invloed (sturing) erg lastig en leidt bij sommige raadsleden tot het gevoel dat er weinig te sturen valt. Tijdens de presentatie over de uitkomst van de online vragenlijst (juni 2015) werd daarom geopperd vaker als Bollenstreek of andere gelijkgestemde gemeenten op te trekken.

De VRHM geeft in haar eigen reactie aan dat ze er via de formele en informele weg alles aan doet de nodige kennis, expertise en informatie waarmee de gemeenteraad kan sturen en controleren, structureel te verbeteren. Mogelijkheden om governance uit te oefenen zijn er volgens de Veiligheidsregio namelijk voldoende. Daarbij staan ze open voor (intergemeentelijke) informatiebijeenkomsten waar raadsleden de samenwerking in de regio kunnen opzoeken. Met deze kennisuitwisseling kan het inzicht in de wisselwerking tussen lokale belangen en het gemeenschappelijke belang van de VRHM namelijk groter worden.

Tabel 10 Samenvattend schema

Sturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>De Veiligheidsregio kent gewogen stemrecht.</li> <li>Raad kan risicoprofiel opstellen.</li> </ul>
Controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Initiatief voor informatievoorziening ligt bij de raad.</li> <li>De Veiligheidsregio organiseert diverse bijeenkomsten voor (nieuwe) raadsleden.</li> </ul>
Verantwoording	De Veiligheidsregio voldoet aan haar wettelijke verplichting, maar schrijft zelf geen managementsamenvatting.
Toezicht	De accountantscontrole wordt legelijk aangeboden met de jaarrekening en het jaerverslag.

SAMEN NAAR BETER

**Legenda:**

Groen: Gemeenteraad wordt goed in staat gesteld om governance uit te oefenen

Oranje: Voor verbetering vatbaar

Rood: Gemeenteraad wordt onvoldoende in staat gesteld om governance uit te oefenen

Blauw: Onvoldoende inzicht in de organisatie van de governance

## Hoofdstuk 5

### Conclusies en aanbevelingen

In dit rapport is verslag gedaan van het rekenkameronderzoek hoe en in hoeverre de gemeenteraad van respectievelijk Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout zijn kaderstellende en controlerende rol kan uitoefenen ten aanzien van Verbonden Partijen en welke informatie daarvoor nodig is. In dit hoofdstuk wordt de verkregen informatie geanalyseerd en worden conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. Paragraaf 5.1 bevat de analyse, in paragraaf 5.2 worden enkele best practices beschreven. Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag vindt plaats in paragraaf 5.3. Tot slot worden in de paragrafen 5.4, 5.5 en 5.6 de aanbevelingen gegeven. De beantwoording van de deelvragen vindt u in bijlage 1.

#### 5.1 Governance van Verbonden Partijen

Uit de verkregen informatie kunnen enkele algemene conclusies worden getrokken.

##### *Geen recente nota Verbonden Partijen met vastgestelde uitgangspunten*

Geen van de drie gemeenten beschikt over een recent vastgestelde nota Verbonden Partijen. Dat betekent dat er (nog) geen uitgewerkte visie is met uitgangspunten wat betreft de doelen van samenwerking en afwegingscriteria, waaraan de uitvoering kan worden getoetst. Ook is gebleken dat geen algemeen geldende definitie wordt gehanteerd wat onder een Verbonden Partij moet worden verstaan.

##### *Inrichting governance verschilt per Verbonden Partij en is mede afhankelijk van de betrokken bestuurder(s)*

Het gevolg hiervan is dat de wijze waarop de governance is ingericht, per Verbonden Partij verschilt. Uit de interviews kwam ook naar voren dat de collegeleden die tevens een bestuursfunctie in een Verbonden Partij vervullen, bij het ontbreken van kaders hun eigen invulling geven aan de inrichting van de governance.

##### *Het ontbreken van kaders bemoeilijkt de kaderstellen en controlerende functie*

Het is begrijpelijk dat het voor raadsleden in deze situatie, waar vastgestelde kaders ten aanzien van governance ontbreken, in de praktijk lastig is om de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad goed uit te oefenen.

##### *Toetsing aan eisen van governance van de onderzochte Verbonden Partijen bevestigen het wisselende beeld*

Om een beter inzicht te bieden in die dagelijkse praktijk, is het onderzoek verdiept middels een casestudy. Per gemeente zijn twee Verbonden Partijen als casus geselecteerd. Deze casussen geven inzicht in de mate waarin en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de governance van Verbonden Partijen. Zoals vermeld in paragraaf 2.3 bestaat het governance-model uit de volgende onderdelen: sturing, controle, verantwoording en toezicht.

De toetsing van de zes onderzochte Verbonden Partijen aan de eisen van governance is op basis van de verkregen informatie als volgt grafisch samengevat (tabel 9). Het eerder geconstateerde wisselende beeld van de inrichting van de governance, wordt hiermee bevestigd. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

Tabel 11 Samenvattend overzicht toetsing aan eisen van governance

	Hillegom		Lisse		Noordwijkerhout	
Verbonden Partij	Holland Rijnland	ISD Bollenstreek	Mare-groep	Belastingen Bollenstreek	GOM	Veiligheids-regio Hollands-Midden
Sturing	Oranje	Groen	Oranje	Groen	Oranje	Oranje
Controle	Rood	Groen	Groen	Oranje	Oranje	Groen
Verantwoording	Oranje	Groen	Oranje	Oranje	Groen	Oranje
Toezicht	Groen	Groen	Groen	Groen	Groen	Groen

**Legenda:**

Groen: Gemeenteraad wordt goed in staat gesteld om governance uit te oefenen

Oranje: Voor verbetering vatbaar

Rood: Gemeenteraad wordt onvoldoende in staat gesteld om governance uit te oefenen

Blauw: Onvoldoende inzicht in de organisatie van de governance

*Raden maken slechts incidenteel gebruik maken van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen*

De verklaring hiervoor is enerzijds dat de betreffende voorstellen via ambtelijk en bestuurlijk vooroverleg zodanig zijn voorbereid dat aanpassing praktisch gezien niet meer mogelijk is. Anderzijds bestaat het vermoeden dat door de verschillende wijze waarop en de verschillende tijdstippen waarop de verplichte documenten worden aangeboden, het voor de gemeenteraadsleden onduidelijk is of en wanneer een zienswijze kan worden ingediend dan wel daarover involdoende worden geïnformeerd. Ook komt het voor dat de termijn die de gemeenteraad geboden wordt krap is.

*Raden maken slechts incidenteel gebruik maken van de mogelijkheid de gemeentelijke vertegenwoordiger een mandaat mee te geven*

De gemeenteraad kan besluiten aan de gemeentelijke vertegenwoordiger – het betreffende lid van het college van burgemeester en wethouders dan wel het raadslid – in de vorm van een mandaat te vragen het gevoel van de gemeenteraad over te brengen aan het bestuur van de bewuste Verbonden Partij. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeenteraden van deze mogelijkheid slechts incidenteel gebruik maken.

*De mate van beïnvloeding door de individuele gemeente is gering(er) als niet wordt samengewerkt*

Bij deelname door een groot aantal gemeenten aan een Verbonden Partij – zoals bij Holland Rijnland en de Veiligheidsregio Hollands Midden - is de mate van beïnvloeding door een individuele gemeenteraad getalsmatig gering. De gemeenteraad kan daarom besluiten samen met andere gemeenteraden te komen tot een gezamenlijke opvatting over het te voeren beleid door de Verbonden Partij. Een dergelijke samenwerking in de Duin- en Bollenstreek is echter gestopt wegens agenda-technische bezwaren.

*De informatieverstrekking van de Verbonden Partijen is niet altijd even toegankelijk als daarover geen afspraken zijn gemaakt*

Alle onderzochte Verbonden Partijen voorzien de gemeenteraad van informatie, zowel actief door dit toe te sturen als ook passief door informatie op de eigen website te publiceren. Niet alle informatie is echter even gemakkelijk toegankelijk voor de raadsleden, door bijvoorbeeld de veelheid, de kwaliteit en de omvang van de documenten. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat over de informatieverstrekking geen duidelijke afspraken zijn gemaakt en dat de gemeenteraad wat dit betreft zijn wensen niet heeft geëxpliciteerd.

*De interesse van raadsleden in informatiebijeenkomsten is wisselend als dit niet aansluit bij de informatiebehoefte*

De onderzochte Verbonden Partijen bieden de gemeenteraden bij tijd en wijle aan een presentatie te verzorgen. Ook worden informatiebijeenkomsten georganiseerd. In de praktijk blijkt dat lang niet alle raadsleden aan dergelijke bijeenkomsten deelnemen, als het aanbod niet aansluit bij de informatiebehoefte.

*Raadsleden maken niet altijd gebruik van de mogelijkheid om vragen te stellen als terugkoppeling uit het Algemeen of Dagelijks Bestuur van de Verbonden Partij geen gewoonte is*

De mogelijkheid bestaat voor de gemeenteraad om vragen te stellen, zowel aan de gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van een Verbonden Partij als aan de ambtelijke organisatie. Daar bestaat alle bereidheid om informatie te verstrekken. Niet altijd maken raadsleden gebruik van deze mogelijkheid, wanneer niet de gewoonte bestaat om maandelijks de terugkoppeling uit een AB- of DB-vergadering te agenderen voor een commissie- of raadsvergadering.

## 5.2 Best practices

De Rekenkamercommissie constateert dat er goede intenties bij de betrokkenen zijn en er ook plannen zijn om de governance van Verbonden Partijen beter te regelen. Goede voorbeelden zijn hieronder beschreven.

*Actieve betrokkenheid van de gemeenteraad bij de beleidsvoorbereiding*

De gemeenteraad heeft de vaststelling van het beleid aan zich gehouden, dat de ISD Bollenstreek vervolgens uitvoert. In de praktijk is deze Verbonden Partij actief betrokken bij de voorbereiding van het beleid door de deelnemende gemeenten, aangezien nieuw beleid consequenties kan hebben voor de uitvoering. Via startnotities en uitleg over de veranderingen in het sociaal domein worden de raadsleden in Hillegom goed meegenomen bij de voorbereiding van het nieuwe beleid.



*Integrale advisering*

In de gemeente Lisse worden stappen gezet om de opdrachtgeversrol in de richting van de Verbonden Partijen te versterken. Er wordt gedacht aan een vaste werkgroep met ambtenaren van de diverse beleidsafdelingen die integraal adviseren.

Praktijk is dat de gemeenteraad in een samengesteld raadsvoorstel wordt geadviseerd al dan niet een zienswijze in te dienen ten aanzien van de ontwerp-begroting van alle Verbonden Partijen ineens.

*Gezamenlijke voorbereiding van de advisering aan de gemeenteraden*

Ten aanzien van diverse Verbonden Partijen, zoals de Veiligheidsregio Hollands-Midden en de ISD Bollenstreek, werken ambtenaren van de deelnemende gemeenten samen bij de voorbereiding van de advisering aan de eigen gemeenteraad. Dit komt de efficiency niet alleen ten goede, maar versterkt ook het strategisch vermogen van de samenwerkende gemeenten.

*Taakverdeling binnen de gemeenteraad*

Een gegroeide praktijk in de gemeenteraad van Noordwijkerhout is dat de twee financieel specialisten in de gemeenteraad de beoordeling van de financiële stukken van de Verbonden Partijen voor hun rekening nemen. Dit ontlast de overige raadsleden die op dit specialistische terrein zeggen daarvan minder kennis te hebben.

*Meer grip op bedrijfsvoering*

De secretarissenkring is momenteel doende in de vorm van enkele pilots de governance van de Verbonden Partijen (Omgevingsdienst West-Holland en Veiligheidsregio Hollands-Midden) beter in te richten ten aanzien van de bedrijfsvoering. De Verbonden Partijen blijken in de praktijk wat betreft de bedrijfsvoering een ander beleid te voeren dan de deelnemende gemeenten. Inzet is te komen tot harmonisatie.

*Uitgangspuntennotitie*

In navolging van gemeenten waar voorafgaand aan de begrotingsvoorbereiding door de Verbonden Partijen de uitgangspunten worden besproken, bestaat het plan in de gemeente Lisse om eveneens met een uitgangspuntennotitie te komen en te bespreken met de gemeenteraad.

Praktijk is verder dat regionaal aan het begin van het jaar door de deelnemende gemeenten gezamenlijk een norm wordt vastgesteld wat het stijgingspercentage mag zijn voor de gemeentelijke bijdrage aan de Verbonden Partijen. De gemeenten Leiden en Alphen aan den Rijn nemen hiertoe het initiatief.

**5.3 Beantwoording centrale onderzoeksvraag**

In deze paragraaf wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord. De beantwoording van de deelvragen vindt u in bijlage 1.

**Centrale onderzoeksvraag**

*Hoe en in hoeverre kan de gemeenteraad van respectievelijk Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout zijn kaderstellende en controlerende taak uitoefenen ten aanzien van Verbonden Partijen en welke informatie is daarvoor nodig?*

De centrale onderzoeksvraag wordt als volgt beantwoord:

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeenteraad van respectievelijk Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout thans *bepoort* in staat is om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen ten aanzien van Verbonden Partijen.

Voor elke gemeenteraad van de drie gemeenten geldt dat er geen uitgewerkte visie is om welke reden samenwerking zal worden nagestreefd en welke gemeenten daarvoor in aanmerking komen. De gemeenten blijken de samenwerking met name te zoeken in de Duin- en Bollenstreek. Tijdens de interviews zijn alleen door de gemeente Noordwijkerhout criteria voor samenwerking benoemd.

Bij het ontbreken van kaders voor de inrichting van de governance van Verbonden Partijen, verschilt deze per Verbonden Partij en vullen collegeleden, die tevens een bestuursfunctie in een Verbonden Partij vervullen, deze naar eigen goeddunken in.

Het geconstateerde wisselende beeld van de inrichting van de governance, wordt bevestigd in de casestudy.

Het gebrek aan kaders bemoeilijkt de kaderstellende en controlerende functie van elke gemeenteraad.

#### 5.4 Algemene aanbevelingen

De Rekenkamercommissie komt naar aanleiding van het onderzoek tot de volgende aanbevelingen. Hierbij maakt de Rekenkamercommissie onderscheid naar aanbevelingen die zich richten op:

- het college van burgemeester en wethouders
- de gemeenteraad
- de Verbonden Partijen

De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders te verzoeken:

1. een nota Verbonden Partijen op te stellen met voorstellen voor de invulling van de governance van Verbonden Partijen waaraan respectievelijk de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout deelnemen, naar gelang de fase waarin de Verbonden Partij zich bevindt (zie paragraaf 5.6);
2. daarbij gebruik te maken van de governance checklist (bijlage 4);
3. vooruitlopend op de totstandkoming van deze nota met voorstellen te komen voor een goede informatievoorziening ten aanzien van de Verbonden Partijen;
4. de gemeenteraad te betrekken bij het inrichten van de informatievoorziening, zodat raadsleden mee kunnen bepalen hoe en wanneer ze worden ingelicht over zowel de inhoudelijke taakuitvoering als de benodigde financiën;
5. daarbij te onderzoeken of de vorm van een dashboard (zie hierna) bijdraagt aan de informatiebehoefte.

De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad verder aan:

6. afspraken te maken met de collegeleden die lid zijn van het bestuur van een Verbonden Partij over hun rol, mandaat en over de wijze waarop zij verantwoording afleggen;
7. op een gestructureerde manier de informatie van het college van burgemeester en wethouders over Verbonden Partijen te behandelen;
8. als onderdeel van het introductieprogramma voor nieuwe en tussentijds benoemde raadsleden informatie te geven over Verbonden Partijen;
9. in overleg met de Verbonden Partijen te kijken naar de mogelijkheden van scholing, informatieavonden en –markten;
10. het externe toezicht ter uitvoering van de financiële controle nader in te vullen door kwaliteitseisen en -criteria te formuleren.

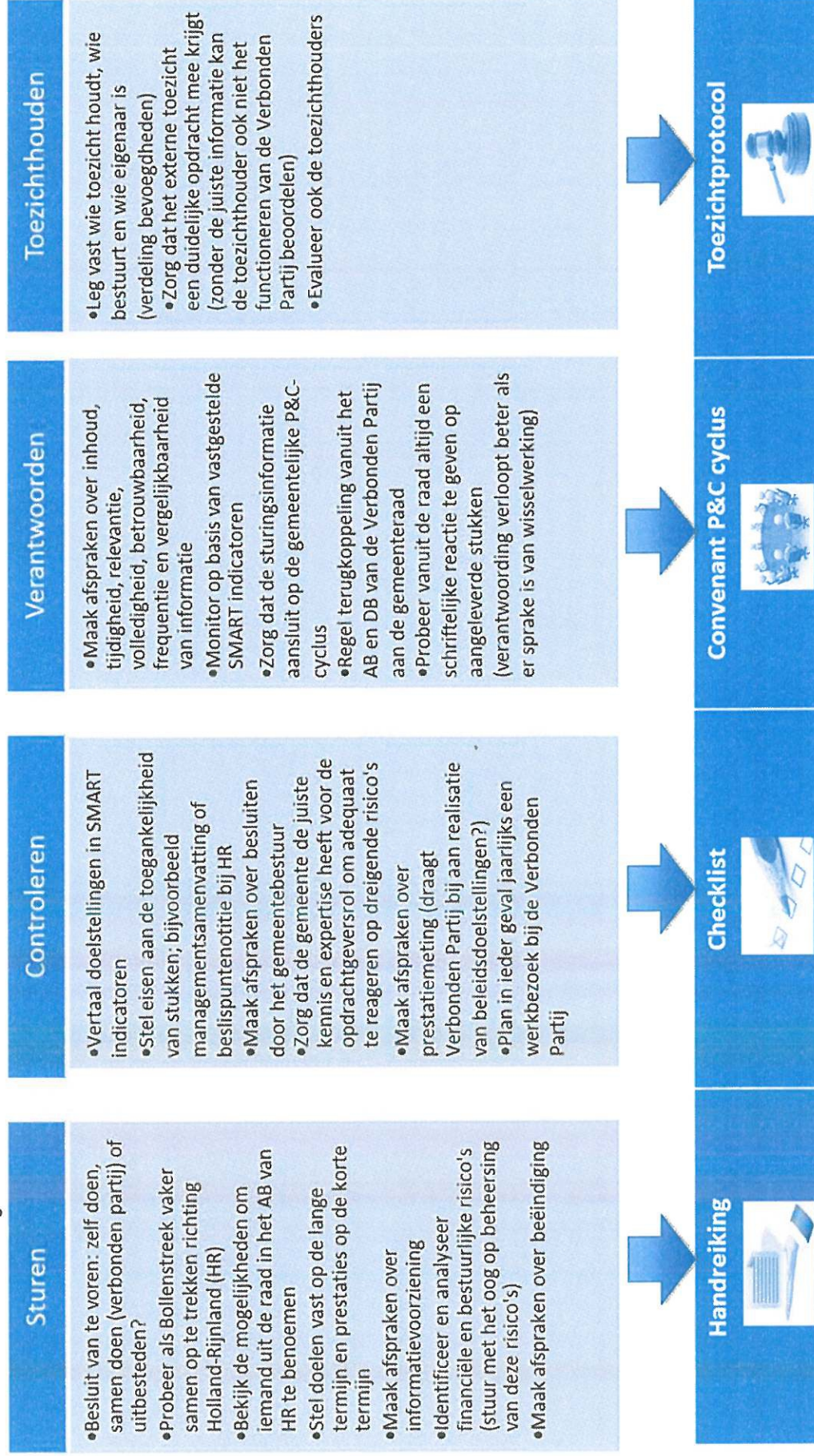
De Rekenkamercommissie beveelt de Verbonden Partijen waaraan de respectievelijke gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout deelnemen aan:

11. informatie over zowel de inhoudelijke taakuitvoering als de benodigde financiën op een snelle en gemakkelijk toegankelijke wijze aan de gemeenteraad aan te bieden;
12. mogelijkheden te vinden voor scholing, informatieavonden en -markten voor raadsleden;
13. een werkgroep van raadsleden uit meerdere gemeenten in te stellen, om zo de betrokkenheid in een vroeg stadium van beleidsvoorbereiding te vergroten.

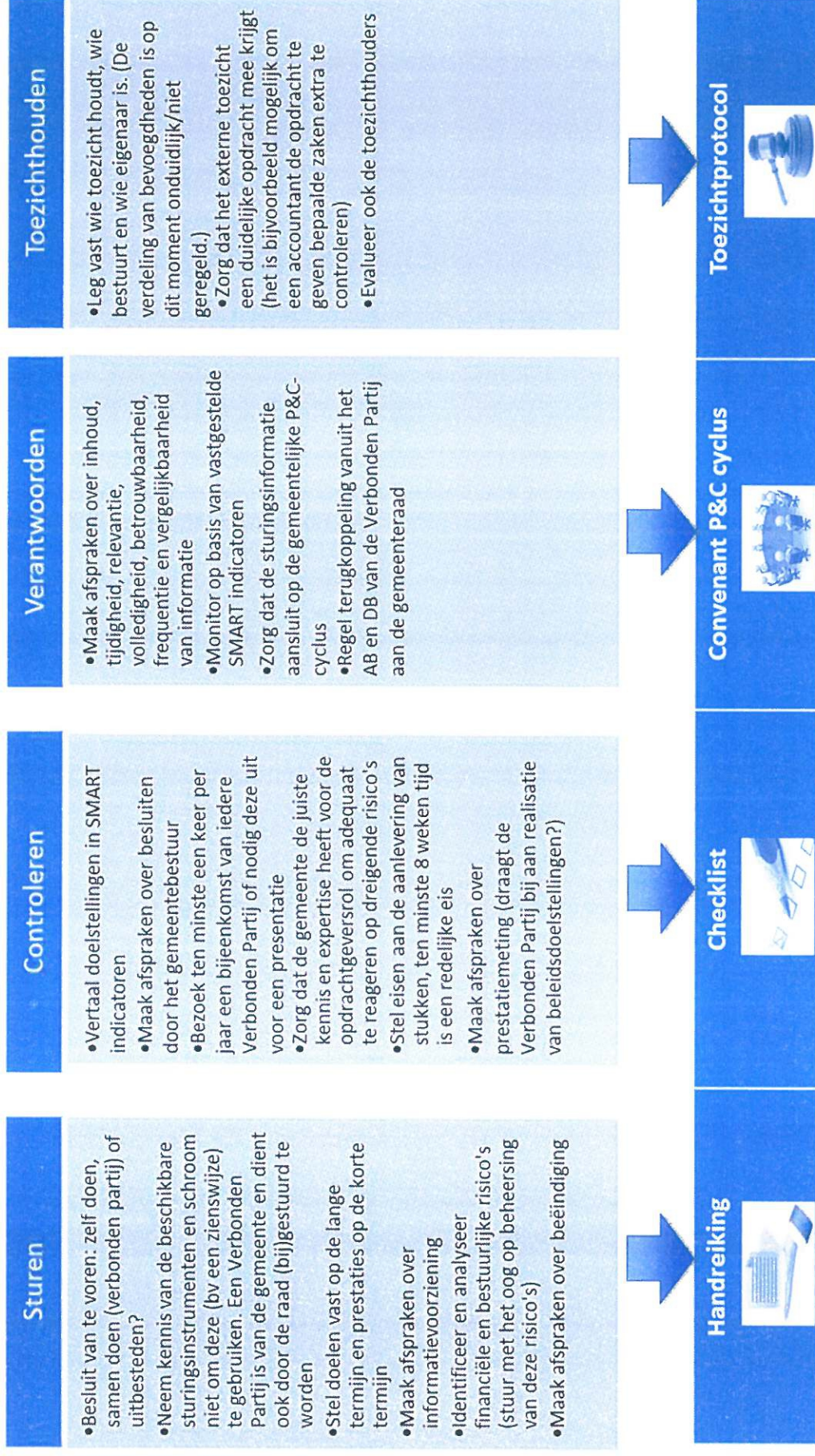
## 5.5 Aanbevelingen per gemeente

Bovengenoemde algemene aanbevelingen zijn in de vorm van een dashboard specifiek uitgewerkt voor elk van de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout.

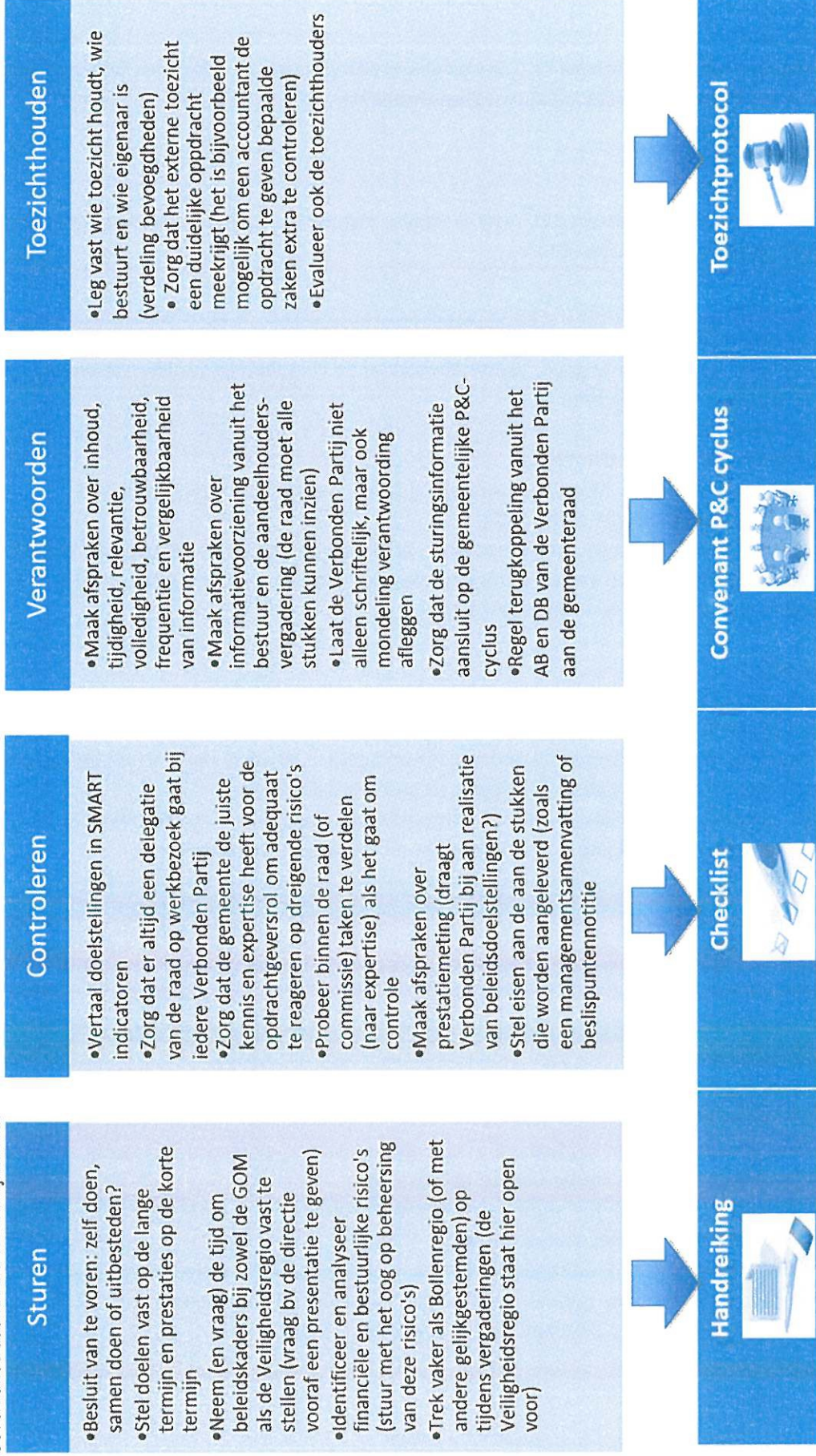
### Governance dashboard Hillegom



## Governance dashboard Lisse



## Governance dashboard Noordwijkerhout



## 5.6 Invulling van de governance van Verbonden Partijen naar gelang de fase waarin de Verbonden Partij zich bevindt

Het is gewenst het volgende onderscheid te maken tussen de:

- totstandkomingsfase
- implementatiefase
- doorontwikkelingsfase

Voor elke fase geldt een afzonderlijke set<sup>15</sup> van te maken afspraken, zodat de gemeenteraad voldoende betrokken wordt en invloed kan uitoefenen.

### *Totstandkomingsfase*

Om als gemeenteraad een goede afweging te kunnen maken over een voorstel om voor bepaalde taken een concrete samenwerking aan te gaan, dient het voorstel de volgende onderdelen te bevatten:

- de over te dragen bevoegdheden;
- de bestuurssamenstelling;
- de voorwaarden van toe- en uittreding;
- de structurele en incidentele informatievoorziening vanuit het samenwerkingsverband;
- eventuele alternatieven die zijn onderzocht;
- een plan om de samenwerking te implementeren, zoals het proces en het benodigde budget;
- de tussentijdse betrokkenheid van de gemeenteraad bij de totstandkoming van de samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van een raads werkgroep.

### *Implementatiefase*

Om te waarborgen dat de gemeenteraad in deze fase voldoende betrokken wordt en invloed kan uitoefenen, is het van belang dat afspraken worden gemaakt over:

- de betrokkenheid bij het implementatieproces, bijvoorbeeld in de vorm van een raads werkgroep; hiervoor kunnen de kwartiermakers of experts worden uitgenodigd;
- de verdere invulling en detaillering van de informatievoorziening aan de gemeenteraad;
- de wijze van vertegenwoordiging in het Algemeen en Dagelijks Bestuur van het samenwerkingsverband;
- de wijze waarop de bestuursleden verantwoording afleggen aan de gemeenteraad van het door hen gevoerde bestuur;
- hoe met de gemeenteraad van de andere deelnemende gemeenten contact zal worden onderhouden.

### *Doorontwikkelingsfase*

Voor de gemeenteraad is het van belang afspraken te maken om:

- periodieke informatie te ontvangen over de inhoudelijke en financiële prestaties en deze te bespreken met de vertegenwoordigers in het bestuur in het verband van bijvoorbeeld een raads werkgroep. Desgewenst kunnen experts hierbij worden uitgenodigd;
- besluiten te nemen op de van het samenwerkingsverband ontvangen wettelijk voorgeschreven documenten, door een zienswijze in te dienen;
- af te stemmen, bijvoorbeeld in de raads werkgroep, welke inbreng de vertegenwoordiger in het Algemeen Bestuur namens de gemeente zal hebben, al dan niet in samenspraak met de gemeenteraad van de andere deelnemende gemeenten;

<sup>15</sup> Deze sets van afspraken staan eveneens in paragraaf 2.7 opgesomd.

- na te gaan of het mogelijk is dat enkele raadsleden zich specialiseren in de governance van Verbonden Partijen, dat wil zeggen: het (bij)sturen, controleren, verantwoording nemen en organiseren van het toezicht.



## Bijlage 1

### Beantwoording deelvragen

In deze deze bijlage worden de deelvragen beantwoord. Deze zijn door de Rekenkamercommissie opgesteld vanuit de veronderstelling dat de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout expliciet beleid voeren ten aanzien van Verbonden Partijen. Het onderzoek toont aan dat dit niet het geval is. Dat betekent dat op een aantal van de deelvragen geen concreet antwoord kan volgen.

#### 1. *Wat verstaan de gemeenten onder Verbonden Partijen?*

De gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout kennen (nog) geen nota Verbonden Partijen, waarin het begrip Verbonden Partij is omschreven.

Het begrip 'Verbonden Partij' is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en is in artikel 1, lid b als volgt gedefinieerd: 'Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.' Er moet dus voldaan worden aan twee criteria, wil er sprake zijn van een Verbonden Partij. Volgens een recente notitie (november 2014) stelt de BBV-commissie dat een subsidierelatie ook betekent dat er sprake is van een financieel belang. Dit betekent een verbreding van de eerstgenoemde definitie.

Uit de aangetroffen opsomming in de paragraaf Verbonden Partij bij de programmabegroting van de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout, is gebleken dat eerstgenoemde definitie niet consequent wordt gehanteerd en dat het soms voldoende lijkt te zijn een samenwerkingsverband als Verbonden Partij aan te merken, ook als aan slechts één van de twee criteria is voldaan.

#### 2. *Hebben de gemeenten inzicht in alle samenwerkingsverbanden, waar zij een risico lopen?*

Uit de enquête onder de raadsleden van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout blijkt dat het aantal respondenten dat bekend is met Verbonden Partijen en daarop 'zeer goed' en 'slecht' heeft geantwoord, elkaar in evenwicht houdt.

Het zicht van de respondenten op de financiële risico's die de gemeente loopt met diverse Verbonden Partijen is volgens een derde van hen 'slecht' tot 'zeer slecht'.

#### 3. *Welk afwegingskader hanteren de gemeenten om een samenwerkingsverband met andere partijen aan te gaan?*

Aangezien de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout geen expliciet afwegingskader hanteren, kunnen de volgende drijfveren om te komen tot samenwerking van toepassing zijn: schaalvoordelen, oplossen van kwetsbaarheden, effectiever werken, profiteren van elkaar, kwaliteit en continuïteit. Door geïnterviewden van de gemeente Noordwijkerhout zijn de volgende criteria voor samenwerking genoemd: continuïteit waarborgen, kwetsbaarheid verminderen, kwaliteit verbeteren en kosten beperken. Expliciete informatie welke redenen ten grondslag hebben gelegen aan samenwerking is in de betreffende raadsvoorstellen in het algemeen niet duidelijk aangegeven. Uit de interviews kwam naar voren dat impliciet de genoemde motieven van toepassing zijn, met soms ook het argument dat marktwerking en het op afstand van de politiek opereren uiteindelijk meer kansen biedt. Tenslotte komt ten aanzien van de verplichte regionale samenwerkingen, zoals de Veiligheidsregio, aan de gemeente geen bevoegdheid toe om niet aan de samenwerking deel te nemen.

#### 4. *Hebben gemeenten kaders en richtlijnen voor het beleid bij samenwerkingsverbanden, ten aanzien van:*

a) *de bestuurlijke zeggenschap;*

- b) het borgen van het publieke belang;*
- c) de verdeling van risico's;*
- d) taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het samenwerkingsverband;*
- e) financiële condities?*

Deze kaders en richtlijnen zijn met name van toepassing in de totstandkomingsfase van een Verbonden Partij. Wijziging van een bestaande gemeenschappelijke regeling is alleen mogelijk bij meerderheid van stemmen van de deelnemende gemeenten.

De gemeenten hebben thans geen vastgestelde kaders en richtlijnen ten aanzien van deze genoemde aspecten. Wel zijn de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout voornemens een nota Verbonden Partijen op te stellen.

5. *Zijn afspraken vastgelegd over periodieke evaluaties die de toegevoegde waarde van deelname aan de Verbonden Partij vaststellen (bijvoorbeeld door middel van benchmarks en interne audits) en mogelijkheden bieden om deelneming aan de Verbonden Partij te beëindigen?*

Onderdeel van de totstandkoming van een Verbonden Partij is het vaststellen van de voorwaarden van toe- en uittreding. Tot deze voorwaarden kan behoren dat periodiek wordt geëvalueerd en dat bij opname van een horizonbepaling een verplichte eindevaluatie wordt gehouden, alvorens zal worden besloten om de samenwerking te continueren, al dan niet na aanpassing van de gemeenschappelijke regeling.

De genoemde mogelijkheden om te evalueren zijn door de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout thans niet vastgelegd.

6. *Zijn uittredingsregels vastgelegd en zijn deze regels realistisch uitvoerbaar?*

De Wgr verplicht in artikel 9 dat de voor onbepaalde tijd getroffen regelingen bepalingen inhouden omtrent wijziging, opheffing, toetreding en de gevolgen van uittreding.

Of uittreding realistisch uitvoerbaar is, valt niet in zijn algemeenheid te beantwoorden. In recente gemeenschappelijke regelingen zijn zogenaamde horizonbepalingen opgenomen, die inhouden dat een regeling van rechtswege ophoudt, tenzij de deelnemende gemeenten na een verplichte evaluatie besluiten tot continuering van de samenwerking. In dergelijke gevallen is uittreding realistisch.

In de meeste bestaande gemeenschappelijke regelingen is uittreding aan kostbare voorwaarden verbonden, zodat de gemeenten met 'zilveren koorden' aan de regeling zijn gebonden. Een gangbaar artikel luidt<sup>16</sup>: 'De nadelige financiële gevolgen voor het samenwerkingsverband, die veroorzaakt worden door de uittreding, inclusief de hierdoor ontstane (wachtgeld)verplichtingen, worden bij de uittredende deelnemer in rekening gebracht.' Uittreding kan dermate kostbaar zijn dat dit niet realistisch is.

7. *Hebben de gemeenteraden expliciet gemaakt richting de Verbonden Partij wat haar beleidsruimte is?*

Van de onderzochte Verbonden Partijen zijn het de samenwerkingsverbanden die zich richten op de uitvoering van het door de gemeenteraden vastgestelde beleid, dat deze ruimte expliciet is gemaakt. Dit betreft de Belastingssamenwerking Bollenstreek, de GOM en de ISD Bollenstreek.

Voor de andere onderzochte Verbonden Partijen is in het algemeen de praktijk dat de gemeenteraden van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout reageren op de voorstellen die worden ontvangen. Door deze handelwijze verliest de kaderstellende functie veel van zijn kracht.

8. *Is de Verbonden Partij een echte uitvoeringsorganisatie, die beleid dat door de gemeenten gezamenlijk is bepaald uitvoert? Of heeft de Verbonden Partij ruimte om zelf beleid te bepalen binnen de kaders die de deelnemende gemeenten stellen?*

<sup>16</sup> Als voorbeeld: artikel 53, lid 7 van de Gemeenschappelijke Regeling ISD Bollenstreek.

De Verbonden Partijen Belastingssamenwerking Bollenstreek, de GOM en de ISD Bollenstreek richten zich op de uitvoering van het door de gemeenteraad vastgestelde beleid. De andere onderzochte Verbonden Partijen met een openbaar lichaam (Holland-Rijnland, Maregroepe, Veiligheidsregio Hollands Midden) hebben op grond van de gemeenschappelijke regeling de bevoegdheid om zelf beleid te bepalen binnen de kaders die in de gemeenschappelijke regeling zijn bepaald en het doel moet dienen waarvoor de Verbonden Partij is ingesteld.

*9. Wat is de bijdrage die de Verbonden Partij moet leveren aan de realisatie van de beleidsdoelen die de deelnemende gemeenten gezamenlijk hebben geformuleerd?*

Uit het onderzoek naar de sturing door de gemeenteraden van de Verbonden Partijen blijkt dat elke deelnemende gemeente in het algemeen onvoldoende expliciet maakt wat de Verbonden Partij voor die gemeente (en voor de samenwerkende gemeenten in de regio) dient te bereiken, wat daarvoor gedaan zal worden en wat het mag kosten (de zogenaamde 3-W vragen). Ook ontbreekt in het algemeen dat een relatie wordt gelegd met het overige gemeentelijke beleid, zodat er in het beste geval sprake is van detailsturing.

Aangezien de verantwoording door de Verbonden Partij los staat van de gemeentelijke verantwoording via de p&c-cyclus, is het voor de gemeenteraad van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout ook niet goed mogelijk het effect van het werk van de Verbonden Partij integraal met de overige gemeentelijke prestaties te beoordelen.

*10. Zijn er contracten afgesloten met Verbonden Partijen, waarin concrete te leveren prestaties en prijzen zijn vastgelegd?*

Alleen met de gemeente Noordwijk die als centrumgemeente de belastingen uitvoert voor de deelnemende gemeenten, is een dienstverleningsovereenkomst (DVO) afgesloten. Aan de hand van de afgesproken prestaties vindt tussentijds en na afloop een evaluatie plaats.

*11. Is er een afweging gemaakt over de inwonersbijdrage: in hoeverre is dit een open einderegeling of is de bijdrage genormeerd?*

Door de gemeenten op de schaal van de Veiligheidsregio Hollands-Midden zijn gezamenlijke afspraken gemaakt over de financiële kaderstelling van gemeenschappelijke regelingen binnen het gebied<sup>17</sup>. De inwonerbijdrage voor Holland Rijnland bedraagt in 2015 gemiddeld € 12,19. Naast de bijdragen uit het Gemeentefonds wordt de Veiligheidsregio Hollands-Midden gefinancierd met een inwonersbijdrage van de deelnemende gemeenten.

Bij geen van de andere onderzochte Verbonden Partijen is sprake van een inwonersbijdrage. Ook is geen sprake van een open-einderegeling. De gemeentelijke bijdrage wordt vastgesteld middels de begroting die door het Algemeen Bestuur van de Verbonden Partij wordt vastgesteld, nadat de deelnemende gemeenteraden desgewenst een zienswijze hebben kunnen indienen.

*12. Is er in de regeling of het contract opgenomen op welke wijze positieve en negatieve resultaten worden verrekend met de deelnemende gemeenten?*

Aangezien de Verbonden Partijen een meerjarenbegroting dienen te maken is de gemeentelijke bijdrage voor de komende jaren bekend. Via de jaarrekening van de Verbonden Partijen is bekend welk financieel resultaat is behaald en welke invloed dat heeft op de eventuele reservepositie. De deelnemende gemeenten bepalen via de gemeentelijke vertegenwoordigers in het Dagelijks en Algemeen Bestuur welk financieel beleid de Verbonden Partij voert.

<sup>17</sup> Programmabegroting 2015 Holland Rijnland, pagina 5.

*13. Is beleid geformuleerd ten aanzien van de aanwending van een positief rekeningsaldo?*

De deelnemende gemeenten aan een Verbonden Partij bepalen jaarlijks via de gemeentelijke vertegenwoordigers in het Dagelijks en Algemeen Bestuur welk financieel beleid de Verbonden Partij voert. Het beleid op dit punt kan dan ook van jaar tot jaar verschillen. Dit kan mede afhankelijk zijn van de financiële positie van de deelnemende gemeenten.

Dit geldt ook voor de vragen 14 en 15 inzake het financieel beleid van de Verbonden Partij.

*14. Is beleid geformuleerd ten aanzien van het instellen en opbouwen van algemene reserves?*

Zie antwoord bij vraag 13.

*15. Is beleid geformuleerd ten aanzien van het vormen van weerstandsvermogen binnen de Verbonden Partij?*

Zie antwoord bij vraag 13.

*16. Zijn er afspraken vastgelegd over informatievoorziening (frequentie, tijdigheid, inhoud, vorm) vanuit het samenwerkingsverband naar de gemeenteraden, behalve de verplichte begroting en jaarrekening?*

Uit het onderzoek naar de geselecteerde Verbonden Partijen blijkt dat over de informatievoorziening geen algemeen geldende afspraken zijn vastgelegd. In de praktijk zijn gedragswijzen ontstaan die de Verbonden Partijen blijven hanteren. Van een enkel geval is bekend dat de Verbonden Partij niet wenste af te wijken van deze gedragslijn. Tijdens de gehouden presentaties is door raadsleden van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout aangegeven dat de afspraak is gemaakt dat als vast punt op de agenda van de commissievergadering staat dat er door de vertegenwoordigers in het Algemeen Bestuur van een Verbonden Partij mededeling wordt gedaan van hetgeen is besproken en besloten.

*17. Hebben de gemeenteraden, als toezichhouders, zicht op de risico's van de verschillende Verbonden Partijen?*

Uit de enquête onder de raadsleden van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout blijkt dat het zicht op de financiële risico's die de gemeente loopt met diverse Verbonden Partijen volgens een derde van de respondenten 'slecht' tot 'zeer slecht' is. Anderen zijn van oordeel dat dit 'goed' tot 'zeer goed' is, maar het merendeel antwoordt 'niet goed/niet slecht'. Dit duidt er op dat het voor de meeste raadsleden niet mogelijk is zich een oordeel te vormen over de mate van aanwezige risico's.

*18. Hoe vaak wordt de gemeenteraad geïnformeerd over risico's van de Verbonden Partijen?*

De risicoparagraaf behoort onderdeel te zijn van de programmabegroting die de Verbonden Partijen opstellen. Dit vindt jaarlijks plaats.

De programmabegroting 2015 van Holland Rijnland, de programmabegroting 2014 van de ISD Boilenstreek, de ontwerp-begroting 2015 van het Werkvoorzieningsschap Kust-, Duin- en bollenstreek bevatten geen risicoparagraaf. In het GOM jaarverslag 2014 is een passage gewijd aan risicomanagement en governance. De programmabegroting 2016 van de Veiligheidsregio Hollands-Midden bevat een paragraaf weerstandvermogen en risicobeheersing.

*19. Hebben de gemeenteraden inzicht in het risicomanagementsysteem van alle Verbonden Partijen?*

Zoals blijkt uit de gehouden enquête en de beantwoording van de betreffende vraag inzake het zicht op de risico's, is voor de meeste raadsleden van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout dit inzicht onvoldoende om dit goed te kunnen beoordelen.

In hoeverre de Verbonden Partijen een risicomanagementsysteem hanteren blijkt onder andere uit de betreffende programmabegroting (zie ook antwoord op vraag 18.)

*20. Zijn de actieve en passieve inlichtingen- en informatieplicht bij de gemeenteraden bekend en goed geregeld binnen het samenwerkingsverband (relatie tussen Dagelijks en Algemeen Bestuur), tussen samenwerkingsverband en deelnemende gemeenten en binnen de gemeenten zelf?*

Uit het onderzoek naar de geselecteerde Verbonden Partijen blijkt dat er geen afspraken zijn over de invulling van de actieve en passieve inlichtingen- en informatieplicht. Er bestaat bij de raadsleden van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout een duidelijk aanwijsbare informatiebehoefte, waarbij via de enquête ook suggesties zijn gedaan over de verbetering van de informatievoorziening. Tegelijkertijd bestaat er een grote bereidheid bij de Verbonden Partijen om op een goede manier invulling te geven aan de informatievoorziening en daarbij aan te sluiten bij de vraag van de raadsleden.

Het klimaat is aanwezig om in onderling overleg te komen tot concretisering van de wederzijdse wensen.

## Bijlage 2 Bestuurlijke oriëntatie en samenhang

Op basis van het overzicht van Verbonden Partijen is voor elk van de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout een kaart gemaakt (kaart 1, 2 en 3), waaruit de bestuurlijke oriëntatie van de gemeente blijkt.

Kaart 1 Bestuurlijke oriëntatie van Hillegom



Kaart 2 Bestuurlijke oriëntatie van Lisse



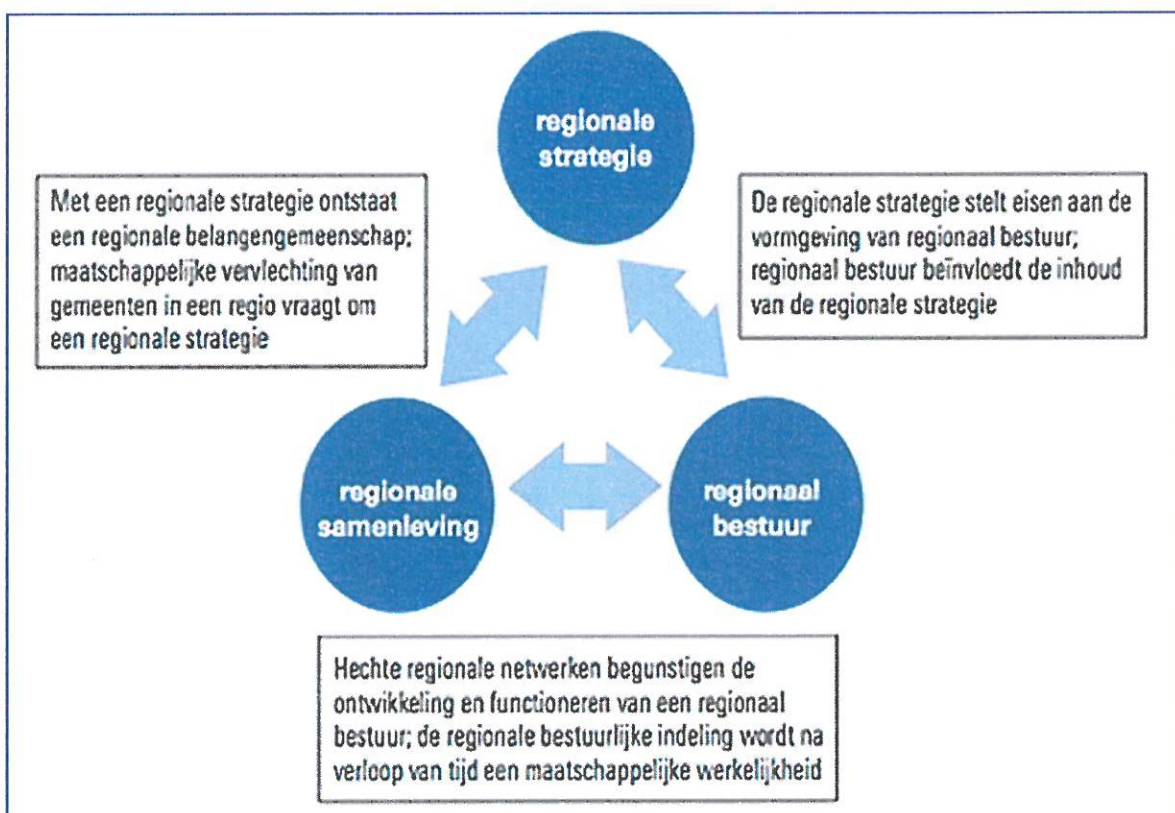
Kaart 1 Bestuurlijke oriëntatie van Noordwijkerhout



Intergemeentelijke samenwerking levert meer resultaten op, wanneer:

- er een strategische visie is op een geografisch gebied tussen gemeente en provincie;
- er een set van bestuurlijke samenwerkingsafspraken is;
- het gebied een levende werkelijkheid is waarin mensen samenleven en hun wensen en problemen definiëren.

Figuur 4 Samenhang tussen strategie, bestuur en samenleving



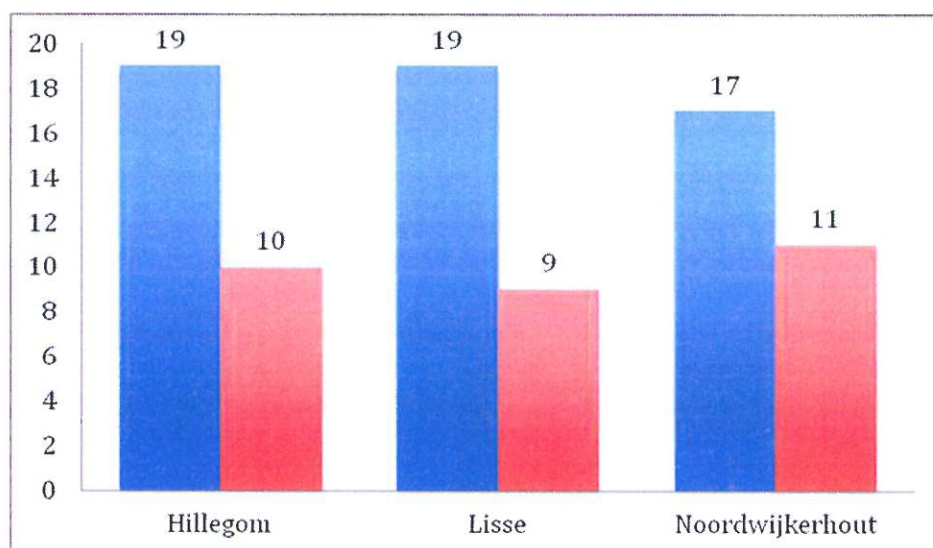


## Bijlage 3 Uitkomsten enquête

In hoofdstuk 3 zijn de uitkomsten weergegeven van de digitale vragenlijst die aan de raadsleden van de drie gemeenten is gezonden. Uit onderstaande grafiek (grafiek 1) blijkt de totale respons en de respons per gemeente.

Hierna zijn de grafieken per gemeente opgenomen.

Grafiek 1 Aantal uitgenodigde personen en respons



Uitkomsten enquête gemeente Hillegom

### RKC HLN - Hillegom

1. Kunt u aangeven in hoeverre u op de hoogte bent van Verbonden Partijen waaraan uw gemeente deelneemt?

Respons	Percentage	Aantal
Zeer goed	0.0%	0
Goed	50.0%	5
Niet goed/niet slecht	50.0%	5
Slecht	0.0%	0
Zeer slecht	0.0%	0
<b>Totale Respons</b>		<b>10</b>

### 3. In hoeverre heeft u wel eens inlichtingen gevraagd aan het gemeentebestuur over een van deze Verbonden Partijen?

Respons	Percentage	Aantal
Vaak	0.0%	0
Soms	80.0%	8
Zelden	20.0%	2
(Vrijwel) nooit	0.0%	0
N.v.t. / Weet niet	0.0%	0
<b>Totale Respons</b>		<b>10</b>

### 4. Hoe beoordeelt u de kwaliteit (compleetheid, juistheid, actualiteit, e.d.) van de verstrekte informatie?

Respons	Percentage	Aantal
Zeer goed	0.0%	0
Goed	40.0%	4
Niet goed/niet slecht	60.0%	6
Slecht	0.0%	0
Zeer slecht	0.0%	0
<b>Totale Respons</b>		<b>10</b>

### 6. Welke van de onderstaande informatie van Verbonden Partijen ontvangt u in de regel vanuit het gemeentebestuur.

Respons	Percentage	Aantal
Financiën	88.9%	8
Kwaliteit	11.1%	1
Bedrijfsrisico's	0.0%	0
Maatschappelijke effecten	44.4%	4
Resultaten	66.7%	6
Anders	11.1%	1
<b>Totale Respons</b>		<b>9</b>

### 7. Hoe is uw zicht op de financiële risico's die de gemeente loopt met diverse Verbonden Partijen (én de mate waarin deze risico's zijn afgedekt)?

Respons	Percentage	Aantal
---------	------------	--------

SAMEN NAAR BETER

Zeer goed		0.0%	0
Goed		37.5%	3
Niet goed/niet slecht		37.5%	3
Slecht		25.0%	2
Zeer slecht		0.0%	0
<b>Totale Respons</b>			<b>8</b>

**8. Hoe inzichtelijk vindt u de begroting van de meeste Verbonden Partijen?**

Respons	Percentage	Aantal	
Zeer goed		0.0%	0
Goed		25.0%	2
Niet goed/niet slecht		62.5%	5
Slecht		12.5%	1
Zeer slecht		0.0%	0
<b>Totale Respons</b>		<b>8</b>	

**10. Hoe waardeert u de invloed/grip die u heeft op het tot stand komen van de begroting van een Verbonden Partij?**

Respons	Percentage	Aantal	
Zeer goed		0.0%	0
Goed		0.0%	0
Niet goed/niet slecht		50.0%	4
Slecht		37.5%	3
Zeer slecht		12.5%	1
<b>Totale Respons</b>		<b>8</b>	

**11. Heeft u het idee dat het bestuur van de Verbonden Partij voldoende verantwoording aflegt aan de gemeenteraad?**

Respons	Percentage	Aantal	
Altijd voldoende		0.0%	0
Meestal voldoende		50.0%	4

SAMEN NAAR BETER

Soms voldoende, soms onvoldoende	50.0%	4
Meestal onvoldoende	0.0%	0
Altijd onvoldoende	0.0%	0
<b>Totale Respons</b>		<b>8</b>

## 12. Op welke manier gebeurt dat meestal?

Respons	Percentage	Aantal
Schriftelijk (jaarstukken)	62.5%	5
Mondeling (presentatie)	0.0%	0
Uitnodiging op locatie	0.0%	0
Via de gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van de Verbonden Partij	25.0%	2
Anders, te weten:	12.5%	1
<b>Totale Respons</b>		<b>8</b>

### 13. Op welke manier ziet u het liefst dat een Verbonden Partij verantwoording aflegt?

Respons	Percentage	Aantal
Schriftelijk (jaarstukken)	25.0%	2
Mondeling (presentatie)	37.5%	3
Uitnodiging op locatie	0.0%	0
Via de gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van de Verbonden Partij	12.5%	1
Anders, te weten:	25.0%	2
<b>Totale Respons</b>		<b>8</b>

### 15. Hoeveel invloed heeft de gemeenteraad bij het kaderstellen rondom Verbonden Partijen?

Respons	Percentage	Aantal
Zeer veel invloed	0.0%	0
Veel invloed	14.3%	1
Niet veel invloed/ niet weinig invloed	42.9%	3
Weinig invloed	42.9%	3
Zeer weinig invloed	0.0%	0
<b>Totale Respons</b>		<b>7</b>

### 17. Hoe waardeert u de instrumenten die u als raadslid ter beschikking staan om de Verbonden Partijen te controleren en hierbij kaders te stellen?

Respons	Percentage	Aantal
Goed	14.3%	1
Voldoende	28.6%	2
Niet voldoende/niet onvoldoende	28.6%	2
Onvoldoende	28.6%	2
Slecht	0.0%	0
<b>Totale Respons</b>		<b>7</b>

**19. Doen er zich in de praktijk problemen voor die te maken hebben met een gebrek aan directe democratische controle op een Verbonden Partij? Zo ja, welke?**

Respons	Percentage	Aantal
Ja, te weten:	0.0%	0
Nee	28.6%	2
Geen idee	71.4%	5
<b>Totale Respons</b>		<b>7</b>

Uitkomsten enquête gemeente Lisse

**RKC HLN - Lisse**

**1. Kunt u aangeven in hoeverre u op de hoogte bent van Verbonden Partijen waaraan uw gemeente deelneemt?**

Respons	Percentage	Aantal
Zeer goed	0.0%	0
Goed	22.2%	2
Niet goed/niet slecht	66.7%	6
Slecht	11.1%	1
Zeer slecht	0.0%	0
<b>Totale Respons</b>		<b>9</b>

**3. In hoeverre heeft u wel eens inlichtingen gevraagd aan het gemeentebestuur over een van deze Verbonden Partijen?**

Respons	Percentage	Aantal
Vaak	0.0%	0
Soms	66.7%	6
Zelden	22.2%	2
(Vrijwel) nooit	11.1%	1
N.v.t. / Weet niet	0.0%	0
<b>Totale Respons</b>		<b>9</b>

**4. Hoe beoordeelt u de kwaliteit (compleetheid, juistheid, actualiteit, e.d.) van de verstrekte informatie?**

Respons	Percentage	Aantal
Zeer goed	0.0%	0

Goed		12.5%	1
Niet goed/niet slecht		62.5%	5
Slecht		25.0%	2
Zeer slecht		0.0%	0
<b>Totale Respons</b>			<b>8</b>

**6. Welke van de onderstaande informatie van Verbonden Partijen ontvangt u in de regel vanuit het gemeentebestuur.**

Respons	Percentage	Aantal	
Financiën		77.8%	7
Kwaliteit		22.2%	2
Bedrijfsrisico's		0.0%	0
Maatschappelijke effecten		33.3%	3
Resultaten		33.3%	3
Anders		33.3%	3
<b>Totale Respons</b>			<b>9</b>

**7. Hoe is uw zicht op de financiële risico's die de gemeente loopt met diverse Verbonden Partijen (én de mate waarin deze risico's zijn afgedekt)?**

Respons	Percentage	Aantal	
Zeer goed		0.0%	0
Goed		11.1%	1
Niet goed/niet slecht		66.7%	6
Slecht		22.2%	2
Zeer slecht		0.0%	0
<b>Totale Respons</b>			<b>9</b>

**8. Hoe inzichtelijk vindt u de begroting van de meeste Verbonden Partijen?**

Respons	Percentage	Aantal
Zeer goed	0.0%	0
Goed	0.0%	0
Niet goed/niet slecht	55.6%	5
Slecht	44.4%	4
Zeer slecht	0.0%	0
<b>Totale Respons</b>		<b>9</b>

**10. Hoe waardeert u de invloed/grip die u heeft op het tot stand komen van de begroting van een Verbonden Partij?**

Respons	Percentage	Aantal
Zeer goed	0.0%	0
Goed	0.0%	0
Niet goed/niet slecht	22.2%	2
Slecht	66.7%	6
Zeer slecht	11.1%	1
<b>Totale Respons</b>		<b>9</b>

**11. Heeft u het idee dat het bestuur van de Verbonden Partij voldoende verantwoording aflegt aan de gemeenteraad?**

Respons	Percentage	Aantal
Altijd voldoende	0.0%	0
Meestal voldoende	0.0%	0
Soms voldoende, soms onvoldoende	62.5%	5
Meestal onvoldoende	37.5%	3
Altijd onvoldoende	0.0%	0
<b>Totale Respons</b>		<b>8</b>



**12. Op welke manier gebeurt dat meestal?**

Respons	Percentage	Aantal
Schriftelijk (jaarstukken)	55.6%	5
Mondeling (presentatie)	11.1%	1
Uitnodiging op locatie	0.0%	0
Via de gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van de Verbonden Partij	22.2%	2
Anders, te weten:	11.1%	1
<b>Totale Respons</b>		<b>9</b>

**13. Op welke manier ziet u het liefst dat een Verbonden Partij verantwoording aflegt?**

Respons	Percentage	Aantal
Schriftelijk (jaarstukken)	22.2%	2
Mondeling (presentatie)	55.6%	5
Uitnodiging op locatie	11.1%	1
Via de gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van de Verbonden Partij	0.0%	0
Anders, te weten:	11.1%	1
<b>Totale Respons</b>		<b>9</b>

**15. Hoeveel invloed heeft de gemeenteraad bij het kaderstellen rondom Verbonden Partijen?**

Respons	Percentage	Aantal
Zeer veel invloed	0.0%	0
Veel invloed	22.2%	2
Niet veel invloed/ niet weinig invloed	22.2%	2
Weinig invloed	44.4%	4
Zeer weinig invloed	11.1%	1
<b>Totale Respons</b>		<b>9</b>

**17. Hoe waardeert u de instrumenten die u als raadslid ter beschikking staan om de Verbonden Partijen te controleren en hierbij kaders te stellen?**

Respons	Percentage	Aantal
Goed	0.0%	0
Voldoende	0.0%	0
Niet voldoende/niet onvoldoende	50.0%	4
Onvoldoende	50.0%	4
Slecht	0.0%	0
<b>Totale Respons</b>		<b>8</b>

**19. Doen er zich in de praktijk problemen voor die te maken hebben met een gebrek aan directe democratische controle op een Verbonden Partij? Zo ja, welke?**

Respons	Percentage	Aantal
Ja, te weten:	0.0%	0
Nee	22.2%	2
Geen idee	77.8%	7
<b>Totale Respons</b>		<b>9</b>

Uitkomsten enquête gemeente Noordwijkerhout

## RKC HLN - Noordwijkerhout

**1. Kunt u aangeven in hoeverre u op de hoogte bent van Verbonden Partijen waaraan uw gemeente deelneemt?**

Respons	Percentage	Aantal
Zeer goed	9.1%	1
Goed	54.5%	6
Niet goed/niet slecht	36.4%	4
Slecht	0.0%	0
Zeer slecht	0.0%	0
<b>Totale Respons</b>		<b>11</b>

### 3. In hoeverre heeft u wel eens inlichtingen gevraagd aan het gemeentebestuur over een van deze Verbonden Partijen?

Respons	Percentage	Aantal
Vaak	9.1%	1
Soms	54.5%	6
Zelden	27.3%	3
(Vrijwel) nooit	9.1%	1
N.v.t. / Weet niet	0.0%	0
<b>Totale Respons</b>		<b>11</b>

### 4. Hoe beoordeelt u de kwaliteit (compleetheid, juistheid, actualiteit, e.d.) van de verstrekte informatie?

Respons	Percentage	Aantal
Zeer goed	0.0%	0
Goed	40.0%	4
Niet goed/niet slecht	40.0%	4
Slecht	20.0%	2
Zeer slecht	0.0%	0
<b>Totale Respons</b>		<b>10</b>

### 6. Welke van de onderstaande informatie van Verbonden Partijen ontvangt u in de regel vanuit het gemeentebestuur.

Respons	Percentage	Aantal
Financiën	90.9%	10
Kwaliteit	27.3%	3
Bedrijfsrisico's	18.2%	2
Maatschappelijke effecten	45.5%	5
Resultaten	54.5%	6
Anders	18.2%	2
<b>Totale Respons</b>		<b>11</b>

**7. Hoe is uw zicht op de financiële risico's die de gemeente loopt met diverse Verbonden Partijen (én de mate waarin deze risico's zijn afgedekt)?**

Respons	Percentage	Aantal
Zeer goed	11.1%	1
Goed	11.1%	1
Niet goed/niet slecht	22.2%	2
Slecht	44.4%	4
Zeer slecht	11.1%	1
<b>Totale Respons</b>		<b>9</b>

**8. Hoe inzichtelijk vindt u de begroting van de meeste Verbonden Partijen?**

Respons	Percentage	Aantal
Zeer goed	0.0%	0
Goed	11.1%	1
Niet goed/niet slecht	66.7%	6
Slecht	11.1%	1
Zeer slecht	11.1%	1
<b>Totale Respons</b>		<b>9</b>

**10. Hoe waardeert u de invloed/grip die u heeft op het tot stand komen van de begroting van een Verbonden Partij?**

Respons	Percentage	Aantal
Zeer goed	0.0%	0
Goed	0.0%	0
Niet goed/niet slecht	33.3%	3
Slecht	55.6%	5
Zeer slecht	11.1%	1
<b>Totale Respons</b>		<b>9</b>

### 11. Heeft u het idee dat het bestuur van de Verbonden Partij voldoende verantwoording aflegt aan de gemeenteraad?

Respons	Percentage	Aantal
Altijd voldoende	0.0%	0
Meestal voldoende	55.6%	5
Soms voldoende, soms onvoldoende	22.2%	2
Meestal onvoldoende	11.1%	1
Altijd onvoldoende	11.1%	1
<b>Totale Respons</b>		<b>9</b>

### 12. Op welke manier gebeurt dat meestal?

Respons	Percentage	Aantal
Schriftelijk (jaarstukken)	33.3%	3
Mondeling (presentatie)	0.0%	0
Uitnodiging op locatie	0.0%	0
Via de gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van de Verbonden Partij	55.6%	5
Anders, te weten:	11.1%	1
<b>Totale Respons</b>		<b>9</b>

### 13. Op welke manier ziet u het liefst dat een Verbonden Partij verantwoording aflegt?

Respons	Percentage	Aantal
Schriftelijk (jaarstukken)	22.2%	2
Mondeling (presentatie)	33.3%	3
Uitnodiging op locatie	33.3%	3
Via de gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van de Verbonden Partij	11.1%	1

SAMEN NAAR BETER

Anders, te weten:		0.0%	0
<b>Totale Respons</b>			<b>9</b>

### 15. Hoeveel invloed heeft de gemeenteraad bij het kaderstellen rondom Verbonden Partijen?

Respons	Percentage	Aantal
Zeer veel invloed	0.0%	0
Veel invloed	0.0%	0
Niet veel invloed/ niet weinig invloed	44.4%	4
Weinig invloed	44.4%	4
Zeer weinig invloed	11.1%	1
<b>Totale Respons</b>		<b>9</b>

### 17. Hoe waardeert u de instrumenten die u als raadslid ter beschikking staan om de Verbonden Partijen te controleren en hierbij kaders te stellen?

Respons	Percentage	Aantal
Goed	0.0%	0
Voldoende	11.1%	1
Niet voldoende/niet onvoldoende	44.4%	4
Onvoldoende	33.3%	3
Slecht	11.1%	1
<b>Totale Respons</b>		<b>9</b>

### 19. Doen er zich in de praktijk problemen voor die te maken hebben met een gebrek aan directe democratische controle op een Verbonden Partij? Zo ja, welke?

Respons	Percentage	Aantal
Ja, te weten:	25.0%	2
Nee	37.5%	3
Geen idee	37.5%	3
<b>Totale Respons</b>		<b>8</b>

## Bijlage 4 Governance-checklist

Onderstaande checklist is overgenomen uit het Handboek Verbonden Partijen, dat is opgesteld door Deloitte in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Kenniscentrum 'Publiek Private Samenwerking' (PPS) van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van BZK. De checklist is een handreiking aan gemeenten om 'in control' te komen ten aanzien van Verbonden Partijen.

Deelproces	Criteria	Toelichting	Rol
			<b>Opdrachtgever, klant of eigenaar</b>
Sturen	Afspraken	Zijn afspraken met en taken van de Verbonden Partij formeel vastgelegd in een contract?	
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de bijdrage van de Verbonden Partij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen?	
		Is als doel van de Verbonden Partij in haar statuten vastgelegd het leveren van een bijdrage aan doelen van deelnemende gemeenten?	
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de beoogde effecten van de producten of dienstverlening?	
		Staan er afspraken in het contract over te leveren prestaties en financiering van de activiteiten?	
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd rond risico's, risicoverdeling en de wijze waarop deze worden beheerst?	
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over beïnvloedingsmogelijkheden?	
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over eventuele tussentijdse evaluaties?	
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de informatievoorziening, zowel kwantitatief als kwalitatief en frequentie?	
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over beëindiging van deelneming aan de Verbonden Partij?	
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over frequentie en aard van de overlegstructuur?	
		Worden er eisen gesteld aan certificeren bedrijfsvoering?	

	<b>Informatie</b>	Zijn er afspraken over: <ul style="list-style-type: none"> <li>• wanneer en hoe vaak de informatie moet worden geleverd?</li> <li>• aan wie de informatie moet worden geleverd?</li> <li>• welke informatie moet worden geleverd met betrekking tot de realisatie, met andere woorden: de inhoud van de rapportages?</li> <li>• evaluatie op basis van de geleverde informatie?</li> </ul>	
	<b>Meetbaarheid output</b>	Zijn er naast financiële afspraken ook meetbare kwalitatieve afspraken gemaakt over te leveren prestaties?	
	<b>Coördinatie</b>	Heeft de gemeente de mogelijkheid en bevoegdheid: <ul style="list-style-type: none"> <li>• tot het geven van directe aanwijzingen bij de uitvoering?</li> <li>• tot het opstellen van richtlijnen voor de uitvoering van activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt?</li> <li>• tot het geven van opdrachten aan de gesubsidieerde instelling?</li> <li>• om aanvullende informatie te vragen?</li> <li>• om een bestuurder te benoemen of te ontslaan?</li> <li>• tot vormgeving van de uitvoeringsprocessen?</li> </ul>	<b>Opdrachtgever-/klantrol &amp; eigenaar</b>
		In hoeverre zijn deze mogelijkheden wettelijk vastgelegd?	
	<b>Escalatie</b>	Wie is financieel of bestuurlijk verantwoordelijk als het mis gaat? <ul style="list-style-type: none"> <li>• gemeente</li> <li>• Verbonden Partij</li> <li>• beide</li> </ul>	
		Zijn er afspraken over de wijze waarop het risico wordt gedeeld? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeente is aansprakelijk.</li> <li>• Verbonden Partij is aansprakelijk.</li> <li>• Gedeelde aansprakelijkheid.</li> </ul>	
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over niet-reguliere informatievoorziening van de Verbonden Partij aan de deelnemers als doelen van deelnemers niet gehaald dreigen te worden of financiële en andere risico's zich dreigen te manifesteren?	



	<b>Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden</b>	Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voldoende afgebakend? Is er sprake van een functiescheiding binnen de gemeenten tussen degene die beleidsmatig samenwerkt met de Verbonden Partij en degene die de rapportages beoordeelt en het college adviseert?	
<b>Deelproces</b>	<b>Criteria</b>	<b>Toelichting</b>	<b>Rol</b>
<b>Controleren</b>	<b>Informatiebeheer</b>	Is vastgelegd dat de Verbonden Partij moet rapporteren over de uitvoering?	<b>Opdrachtgever/ klant</b>
		Ontvangt de gemeente periodiek tussenrapportages ten aanzien van: <ul style="list-style-type: none"> <li>• realisatie van de beleidsdoelstellingen;</li> <li>• prestatieafspraken;</li> <li>• realisatie versus budget?</li> </ul>	
		Waarover moet gerapporteerd worden? <ul style="list-style-type: none"> <li>• financiële informatie;</li> <li>• operationele informatie;</li> <li>• kengetallen over bedrijfsvoering;</li> <li>• kengetallen over prestaties;</li> <li>• rechtmatigheid;</li> <li>• fiscale aangelegenheden, onder andere btw-compensatiefonds.</li> </ul>	
		Is de gewenste detaillering en frequentie van rapporteren vastgelegd?	
		Vinden evaluatiegesprekken plaats aan de hand van de rapportages?	
		Is er sprake van een incidentenmeldplicht?	
		In hoeverre worden aangeboden cijfers getoetst op juistheid, volledigheid en tijdigheid?	
		Is de informatiebehoefte voor financiële middelen van ministeries afgestemd op de specifieke eisen van de ministeries?	
	<b>Borging van kennis</b>	Zijn er voldoende formele afspraken over deling en borging van kennis?	
		Zijn de taken van de Verbonden Partij ingebed in een afdeling of sector van de gemeente?	
		Zitten de mensen met de juiste competenties op de juiste plaats?	
		Heeft de gemeente voldoende kennis in huis om adequaat te reageren wanneer zich calamiteiten voordoen bij de Verbonden Partij?	

	<b>Beïnvloedings- mogelijkheden</b>	Heeft de gemeente voldoende mogelijkheden om in te grijpen wanneer zich afwijkingen voordoen, zoals bij beëindiging van deelname?	<b>Eigenaar</b>
		Is de gemeente bevoegd om bestuurders voor te dragen voor benoeming en ontslag?	
		Zijn de juridische bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij vastgelegd in bijvoorbeeld een directiestatuut?	
	<b>Risico- management</b>	Beschikt de Verbonden Partij over een interne risicomanagementmethode waarbij risico's worden geïnventariseerd en geconsolideerd, inclusief de wijze waarop monitoring plaatsvindt?	<b>Eigenaar</b>
		Is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het risicomanagement?	
	<b>Interne organisatie</b>	Heeft de gemeente voldoende kennis en expertise om tijdig dreigende ontsporingen bij de Verbonden Partij te onderkennen?	<b>Opdrachtgever/ klant</b>
Is er een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de organisatie?			
<b>Deelproces</b>	<b>Criteria</b>	<b>Toelichting</b>	<b>Rol</b>
<b>Verantwoorden</b>	<b>Inhoud</b>	Waarover vindt verantwoording plaats? <ul style="list-style-type: none"> <li>• resultaten van het beleid;</li> <li>• doelmatigheid van inzet van middelen;</li> <li>• rechtmatigheid van inzet van middelen.</li> </ul>	<b>Opdrachtgever/ klant &amp; eigenaar</b>
		Waarover moet informatie worden geleverd? <ul style="list-style-type: none"> <li>• financiën;</li> <li>• operationele informatie;</li> <li>• kengetallen over bedrijfsvoering;</li> <li>• kengetallen over prestaties;</li> <li>• rechtmatigheid.</li> </ul>	
		Wordt de Verbonden Partij op basis van deze verantwoordingsinformatie geëvalueerd?	
		Wordt gecontroleerd in hoeverre de activiteiten zijn uitgevoerd binnen de beleidskaders?	
		Bevat de verantwoordingsinformatie voldoende informatie voor het stuurproces?	
		Wordt vaak en ad hoc om aanvullende informatie gevraagd?	

	<b>Effectiviteit en Efficiëntie</b>	<p>Heeft de gemeente voldoende zicht op effectiviteit en efficiëntie?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maakt de gemeente gebruik van benchmarks?</li> <li>• Maakt de gemeente gebruik van externe audits, als beleidsevaluatie en financiële doorlichting?</li> </ul>	
	<b>Externe informatiebehoefte</b>	Is de kwaliteit en kwantiteit van de externe informatiebehoefte duidelijk omschreven?	
		<p>Zijn er afspraken met betrekking tot:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• tijdigheid, relevantie, volledigheid, getrouwheid en onderlinge</li> <li>• vergelijkbaarheid van de informatie;</li> <li>• voorschriften rond inhoud van verslaglegging, zowel financieel als beleidsmatig;</li> <li>• frequentie van de informatie?</li> </ul>	
<b>Deelproces</b>	<b>Criteria</b>	<b>Toelichting</b>	<b>Rol</b>
Toezicht houden	<b>Onafhankelijk toezichthouder</b>	<p>Is er een onafhankelijke toezichthouder aanwezig?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Algemene vergadering van Aandeelhouders;</li> <li>• Algemeen Bestuur;</li> <li>• Raad van Toezicht.</li> </ul>	<b>Eigenaar</b>
	<b>Taken, Verantwoordelijkheid en en bevoegdheden</b>	<p>Wat zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouders?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het nemen van corrigerende maatregelen.</li> <li>• De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het uitvoeren van sancties bij uitvoerende organisaties.</li> <li>• De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het ontslaan van bestuurders.</li> <li>• De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het goedkeuren van jaarrekeningen en begrotingen.</li> </ul>	
	<b>Controle</b>	Hoe is in relatie tot het realiseren van de beleidsdoelstellingen handhaving van naleving van wettelijke voorschriften geregeld?	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wordt voldaan aan de voorwaarden van spontane naleving?</li> <li>• Welk handhavingssysteem is of wordt gekozen: bestuurlijk, strafrechtelijk of privaatrechtelijk?</li> <li>• Is het gekozen handhavingssysteem toegesneden op de inhoud van het beleid?</li> <li>• Wie zijn belast met handhaving?</li> <li>• Zijn zij daarop ingesteld?</li> </ul>	
	<b>Toetsen</b>	<p>Beschikken de toezichthouders over de juiste informatie om te kunnen controleren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• hoe de organisatie presteert;</li> <li>• of het bestuur goed functioneert;</li> <li>• of de risico's goed worden gemanaged;</li> <li>• of de financiële toestand solide is;</li> <li>• of de organisatie 'in control' is?</li> </ul>	
		Wordt door toezichthouders gerapporteerd en verantwoording afgelegd?	
		Worden toezichthouders geëvalueerd op hun functioneren?	
		Heeft de gemeente de mogelijkheid om toezichthouders te vervangen?	
		Zijn accountantsrapporten beschikbaar?	
		Zijn de oordelen rond toezicht van de provincie beschikbaar?	

## Bijlage 5 Overzicht Verbonden Partijen per gemeente

Verbonden Partij	Taak	Deelnemers	Juridische vorm	Vertegenwoordigers (**) Gemeente Hillegom
Holland Rijnland (2004)	Holland Rijnland heeft als taak de gemeenschappelijke, regionale belangen te behartigen bij het Rijk, de provincie en andere invloedrijke overlegstructuren. Ook wil het samenwerkingsverband de deelnemende gemeenten een platform bieden, evenals het bevorderen van coördinatie en afstemming tussen de gemeenten, onder andere voor het vaststellen van gemeenschappelijk, regionaal beleid.	Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude.	GR met OL	Bestuurlijk: Wethouder A. de Jong (lid); Burgemeester A. van Erk (plv. lid) Ambtelijk:
Veiligheidsregio Holland-Midden (2005)	De veiligheidsregio heeft de volgende taken: Het voorbereiden op de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het in stand houden van een regionale Gemeenschappelijke Meldkamer. Het ondersteunen van gemeenten op aspecten van integrale veiligheid. Zonder dat de aandacht voor de eerste twee taken vermindert, richt de veiligheidsregio zich de komende jaren ook op de derde taak.	Alphen aan den Rijn, Bodegraven-Reeuwijk, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Waddinxveen, Zoeterwoude en Zuidplas.	GR met OL	Bestuurlijk: Burgemeester (AB) Ambtelijk:
Vuilafvoerbedrijf Duin- en Bollenstreek	Het bedrijf heeft tot taak: het stichten, beheren en exploiteren van een of meer gemeenschappelijke vuilafvoerinrichtingen.	Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout en Teylingen	GR met OL	Bestuurlijk: Ambtelijk:
Omgevingsdienst West-Holland  62/08	De Omgevingsdienst staat voor het verbeteren en bewaken van de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving in Holland Rijnland. Dit doet de dienst door het bundelen van gespecialiseerde kennis aan officiële kwalitatieve needs en riischawrieta	Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude.	GR met OL	Bestuurlijk: Ambtelijk:

Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg	uitvoering van de taken, te werken vanuit een sterke betrokkenheid bij de opdrachtgever, gezamenlijk en uniform uitvoeringsbeleid te ontwikkelen, met oog voor maatwerk.	Zoeterwoude.	GR met OL	Bestuurlijk: Ambtelijk:
	De RDOG Hollands Midden bewaakt, beschermt en bevordert de gezondheid en het welbevinden van de burgers in de regio Hollands Midden in zowel reguliere als crisissomstandigheden. Daarnaast probeert de RDOG HM de effecten van gezondheidsbedreigingen te beperken. Het is de missie van de RDOG HM om die opdracht op een positieve, inspirerende, innoverende en uitdagende manier vorm te geven, zowel voor medewerkers als voor klanten en doelgroepen.	Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Rijnwoude, Teylingen, Voorschoten, Zoeterwoude		
Kust- Duin- en Bollenstreek (Maregroep)	De Maregroep is een re-integratie en ontwikkelbedrijf. Het bedrijf verzorgt een breed dienstenpakket voor een groot aantal bedrijven en gemeenten.	Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Wassenaar	GR met OL	Bestuurlijk: Ambtelijk:
Intergemeentelijke Sociale Dienst	De ISD voert voor alle inwoners van deze gemeenten de taken uit op het gebied van de sociale zekerheid en de Wet maatschappelijke ondersteuning	Hillegom, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Teylingen	GR met OL	Bestuurlijk: Wethouder A. Snuif (AB en DB) Ambtelijk:
Cocensus	Uitvoeren gemeentelijke belastingheffing	Alkmaar, Bergen-NH, Beverwijk, Den Helder, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerhugowaard, Hillegom, Langedijk, Oostzaan, Wormerland	GR met OL	Bestuurlijk: Ambtelijk:
Greenport Ontwikkelingsmaatscha ppij (2010)	De GOM is als regionaal uitvoeringsbedrijf verantwoordelijke voor de herstructurering van het buitengebied van de Bollenstreek. De beleidskaders voor de GOM zijn vastgelegd in de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (ISG).	Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Teylingen	BV op publieke basis	Bestuurlijk: Ambtelijk:

Stichting Rijk (2008)	Inkoop (operationeel)	Beverwijk, Bloemendaal, Castricum, De Ronde Venen, Diemen, Haarlemmerliede, Heemstede, Hillegom, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Ouder-Amstel, Over-Gemeenten, Teylingen, Uitgeest, Uithoorn, Velsen, Zandvoort	Stichting	Bestuurlijk: Gemeentesecretaris (AB) Ambtelijk: J. de Ridder
Dunea	Dunea produceert en levert drinkwater in het westelijke deel van Zuid-Holland		NV	Bestuurlijk: Ambtelijk:
Meerlanden NV	Inzamelen, verwerken en recyclen van afvalstoffen en aanverwante taken		NV	Bestuurlijk: Ambtelijk:
NV Bank Nederlandse Gemeenten	De bank van en voor overheden en instellingen voor het maatschappelijk belang		NV	Bestuurlijk: Ambtelijk:
Alliander NV	Alliander beheert elektriciteits- en gaswerken		NV	Bestuurlijk: Ambtelijk:

Verbonden Partij	Taak	Deelnemers	Juridische vorm	Vertegenwoordigers (**) Gemeente Lisse
Holland Rijnland (2004)	Holland Rijnland heeft als taak de gemeenschappelijke, regionale belangen te behartigen bij het Rijk, de provincie en andere invloedrijke overlegstructuren. Ook wil het samenwerkingsverband de deelnemende gemeenten een platform bieden, evenals het bevorderen van coördinatie en afstemming tussen de gemeenten, onder andere voor het vaststellen van gemeenschappelijk, regionaal beleid.	Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude.	GR met OL	AB: Burgemeester Spruit, Wethouder De Roon, Raadslid Mesman Ambtelijk: Rob van den Broek, Leonie Stortenbeker, Marcel van Houwelingen, Nico Bink, Gitta Smit, Ella Visser, Annemieke Star
Veiligheidsregio Holland-Midden (2005)		Alphen aan den Rijn, Bodegraven-Reeuwijk, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Waddinxveen, Zoeterwoude en Zuidplas.	GR met OL	AB: Burgemeester Spruit Ambtelijk: René Knaap, Pieter Vletter, Marian Breukelman
Vuilafvoerbedrijf Duin- en Bollenstreek	Het bedrijf heeft tot taak: het stichten, beheren en exploiteren van een of meer gemeenschappelijke vuilafvoerinrichtingen.	Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout en Teylingen	GR met OL	AB: Wethouder Nieuwenhuis Ambtelijk: Teus Scheffe
Omgevingsdienst West-Holland  85/98	De Omgevingsdienst staat voor het verbeteren en bewaken van de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving in Holland Rijnland. Dit doet de dienst door het bundelen van gespecialiseerde kennis	Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest,	GR met OL	AB: Wethouder Ruigrok, Raadslid Tsjebanova Ambtelijk: Nico Bink



	een efficiënte, kwalitatief goede en prijsbewuste uitvoering van de taken, te werken vanuit een sterke betrokkenheid bij de opdrachtgever, gezamenlijk en uniform uitvoeringsbeleid te ontwikkelen, met oog voor maatwerk.	Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude.		
Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg	De RDOG Hollands Midden bewaakt, beschermt en bevordert de gezondheid en het welbevinden van de burgers in de regio Hollands Midden in zowel reguliere als crisissituaties. Daarnaast probeert de RDOG HM de effecten van gezondheidsbedreigingen te beperken. Het is de missie van de RDOG HM om die opdracht op een positieve, inspirerende, innoverende en uitdagende manier vorm te geven, zowel voor medewerkers als voor klanten en doelgroepen.	Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Rijnwoude, Teylingen, Voorschoten, Zoeterwoude	GR met OL	AB: Wethouder De Roon Ambtelijk: Suzanne Boekesteijn
Kust- Duin- en Bollensreek (Maregroep)	De Maregroep is een re-integratie en ontwikkelbedrijf. Het bedrijf verzorgt een breed dienstenpakket voor een groot aantal bedrijven en gemeenten.	Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Wassenaar	GR met OL	AB: Wethouder De Roon Ambtelijk: Gitta Smit
Intergemeentelijke Sociale Dienst	De ISD voert voor alle inwoners van deze gemeenten de taken uit op het gebied van de sociale zekerheid en de Wet maatschappelijke ondersteuning	Hillegom, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Teylingen	GR met OL	AB: Wethouders De Roon en Nieuwenhuis Ambtelijk: Gitta Smit
GR P&O (2013)	Personeelszaken (operationeel)	Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout	GR met GO	Ambtelijk: Marja Blom

GR Belastingen Bollenstreek (2011)	Belastingen (operationeel)	Lisse, Noordwijk, Teylingen	GR met GO	Ambtelijk: Ton van Wieringen
Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (2010)	De GOM is als regionaal uitvoeringsbedrijf verantwoordelijke voor de herstructurering van het buitengebied van de Bollenstreek. De beleidskaders voor de GOM zijn vastgelegd in de Inter gemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (ISG).	Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Teylingen	BV op publieke basis	Wethouder Ruigrok Ambtelijk: Martin Randsdorp
Stichting Rijk (2008)	Inkoop (operationeel)	16 gemeenten	Stichting	AB: Gemeentesecretaris Ambtelijk: Jan de Ridder
Dunea	Dunea produceert en levert drinkwater in het westelijke deel van Zuid-Holland		NV	Bestuurlijk: Ambtelijk:
Meerlanden NV	Inzamelen, verwerken en recyclen van afvalstoffen en aanverwante taken		NV	Ambtelijk: Teus Scheffe
NV Bank Nederlandse Gemeenten	De bank van en voor overheden en instellingen voor het maatschappelijk belang		NV	Bestuurlijk: Ambtelijk:
Alliander NV	Alliander beheert elektriciteits- en gaswerken		NV	Bestuurlijk: Ambtelijk:

Verbonden Partij	Taak	Deelnemers	Juridische vorm	Vertegenwoordigers (**) Gemeente Noordwijkerhout
Holland Rijnland (2004)	Holland Rijnland heeft als taak de gemeenschappelijke, regionale belangen te behartigen bij het Rijk, de provincie en andere invloedrijke overlegstructuren. Ook wil het samenwerkingsverband de deelnemende gemeenten een platform bieden, evenals het bevorderen van coördinatie en afstemming tussen de gemeenten, onder andere voor het vaststellen van gemeenschappelijk, regionaal beleid.	Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude.	GR met OL	Bestuurlijk: Burgemeester Goedhart (AB) en Raadslid Floor (AB) Ambtelijk:
Veiligheidsregio Holland-Midden (2005)	De veiligheidsregio heeft de volgende taken: Het voorbereiden op de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Het in stand houden van een regionale Gemeenschappelijke Meldkamer. Het ondersteunen van gemeenten op aspecten van integrale veiligheid. Zonder dat de aandacht voor de eerste twee taken vermindert, richt de veiligheidsregio zich de komende jaren ook op de derde taak.	Alphen aan den Rijn, Bodegraven-Reeuwijk, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Waddinxveen, Zoeterwoude en Zuidplas.	GR met OL	Bestuurlijk: Burgemeester Goedhart (AB) Ambtelijk:
Vuilafvoerbedrijf Duin- en Bollenstreek	Het bedrijf heeft tot taak: het stichten, beheren en exploiteren van een of meer gemeenschappelijke vuilafvoerinrichtingen.	Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout en Teylingen	GR met OL	Bestuurlijk: Wethouder Knapp (AB) Ambtelijk:
Omgevingsdienst West-Holland 88/98	De Omgevingsdienst staat voor het verbeteren en bewaken van de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving in Holland Rijnland. Dit doet de dienst door	Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk,	GR met OL	Bestuurlijk: Wethouder Knapp (AB), Ambtelijk:

	het bundelen van gespecialiseerde kennis een efficiënte, kwalitatief goede en prijsbewuste uitvoering van de taken, te werken vanuit een sterke betrokkenheid bij de opdrachtgever, gezamenlijk en uniform uitvoeringsbeleid te ontwikkelen, met oog voor maatwerk.	Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude.	GR met OL	Bestuurlijk: Wethouder Gotink (AB) Ambtelijk:
Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg	De RDOG Hollands Midden bewaakt, beschermt en bevordert de gezondheid en het welbevinden van de burgers in de regio Hollands Midden in zowel reguliere als crisissituaties. Daarnaast probeert de RDOG HM de effecten van gezondheidsbedreigingen te beperken. Het is de missie van de RDOG HM om die opdracht op een positieve, inspirerende, innoverende en uitdagende manier vorm te geven, zowel voor medewerkers als voor klanten en doelgroepen.	Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Rijnwoude, Teylingen, Voorschoten, Zoeterwoude		
Kust- Duin- en Bollenstreek (Maregrop)	De Maregrop is een re-integratie en ontwikkelbedrijf. Het bedrijf verzorgt een breed dienstenpakket voor een groot aantal bedrijven en gemeenten.	Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Wassenaar	GR met OL	Bestuurlijk: Wethouder Gotink (AB) Ambtelijk:
Intergemeentelijke Sociale Dienst	De ISD voert voor alle inwoners van deze gemeenten de taken uit op het gebied van de sociale zekerheid en de Wet maatschappelijke ondersteuning	Hillegom, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Teylingen	GR met OL	Bestuurlijk: Wethouders Gotink (AB) en Knapp (AB) Ambtelijk:
GR P&O (2013)	Personeelszaken (operationeel)	Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout	GR met GO	Bestuurlijk: Wethouder Knapp (portefeuillehoudersoverleg) Ambtelijk: Marja Blom
GR Belastingen Bollenstreek (2011)	Belastingen (operationeel)	Lisse, Noordwijk, Teylingen	GR met GO	Ambtelijk: Ton van Wieringen

Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (2010)	De GOM is als regionaal uitvoeringsbedrijf verantwoordelijke voor de herstructurering van het buitengebied van de Bollenstreek. De beleidskaders voor de GOM zijn vastgelegd in de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (ISG).	Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Teylingen	BV op publieke basis	Bestuurlijk: Wethouder Knapp (AB) Ambtelijk: Debbie Haak
Stichting Rijk (2008)	Inkoop (operationeel)	Beverwijk, Bloemendaal, Castricum, De Ronde Venen, Diemen, Haarlemmerliede, Heemstede, Hillegom, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Ouder-Amstel, Over-Gemeenten, Teylingen, Uitgeest, Uithoorn, Velsen, Zandvoort.	Stichting	Bestuurlijk: Gemeentesecretaris Van der Haring (AB) Ambtelijk:
Dunea	Dunea produceert en levert drinkwater in het westelijke deel van Zuid-Holland		NV	Bestuurlijk: Wethouder Knapp Ambtelijk:
Meerlanden NV	Inzamelen, verwerken en recyclen van afvalstoffen en aanverwante taken		NV	Bestuurlijk: Wethouder Knapp Ambtelijk:
NV Bank Nederlandse Gemeenten	De bank van en voor overheden en instellingen voor het maatschappelijk belang		NV	Bestuurlijk: Wethouder Knapp Ambtelijk:
Alliander NV	Alliander beheert elektriciteits- en gaswerken		NV	Bestuurlijk: Wethouder Knapp Ambtelijk:

**Legenda:**

GR = Gemeenschappelijke Regeling  
S = Stichting  
IO = Intentieovereenkomst  
OL = Openbaar lichaam  
SO = Samenwerkingsovereenkomst  
BO = Bestuursovereenkomst  
GO = Gemeenschappelijk lichaam  
BV = Besloten vennootschap  
NV = Nationaal vennootschap

Bestuurders die de gemeente vertegenwoordigen.

AB = Algemeen Bestuur  
BO = Bestuurlijk Overleg  
RvT = Raad van Toezicht  
DB = Dagelijks Bestuur  
K = Kernteam  
B = Bestuur  
PO = Portefeuillehoudersoverleg

## Bijlage 6 Geïnterviewde personen

Naam	Gemeente Hillegom
Mevrouw A. Snuif	Wethouder (portefeuillehouder ISD Bollenstreek)
De heer A. de Jong	Wethouder (portefeuillehouder Holland Rijnland)
De heer G. van Lierop	Gemeentesecretaris
De heer P. Schaddé van Dooren	Concerncontroller
De heer R. Daalmans	Ambtenaar (ISD Bollenstreek)
Mevrouw H. Matthijssen	Ambtenaar (Holland Rijnland)

Naam	Gemeente Lisse
De heer A. de Roon	Wethouder (Maregroep)
De heer J. Schellevis	Gemeentesecretaris
De heer T. van Wieringen	Concerncontroller (Belastingen Bollenstreek)
Mevrouw G. Smit	Ambtenaar (Maregroep)
Mevrouw A. Star	Ambtenaar (regio-coördinator)

Naam	Gemeente Noordwijkerhout
De heer G. Goedhart	Burgemeester (Veiligheidsregio Hollands-Midden)
De heer J.C.F. Knapp	Wethouder (Greenport Ontwikkelingsmaatschappij)
De heer F. Bakker	Concerncontroller
De heer J. van der Sman	Regio-coördinator
Mevrouw D. Haak (GOM)	Ambtenaar (Greenport Ontwikkelingsmaatschappij)
De heer B. Bauwens	Ambtenaar (Veiligheidsregio Hollands-Midden)
De heer P. Vletter	Ambtenaar (Veiligheidsregio Hollands-Midden)
De heer J. Seijsener	Ambtenaar Financiën
Mevrouw A. van Duin	Ambtenaar Financiën

## ***Bijlage 7 Schriftelijke bronnen***

Onderstaand overzicht geeft een overzicht van de ontvangen informatie van de deelnemende gemeenten (en gebruikte literatuur) tijdens het onderzoek.

### **Gemeente Hillegom**

#### Algemeen:

- Ingevulde governance-matrix door de griffie
- Programmabegroting 2013 en 2014
- Programma rekening 2013 en 2014
- Overzicht Verbonden Partijen Hillegom 2015
- Overzicht inventarisatie formele samenwerkingsregelingen Bollen 5 (20 juni 2014)

#### Holland Rijnland:

- Programmabegroting Holland Rijnland 2015
- Vragen en antwoorden jaarrekening 2014
- Beantwoording vragen overleg financiën en het AAG B&M (23 april 2013)
- Raadsbesluiten en collegebesluiten
- Presentaties regionale werkconferentie
- Notitie Holland Rijnland 2015: 'Naar een flexibele samenwerking'
- Besluit Algemeen Bestuur 5 maart 2014, #Kracht15 Positionering en Profilerings Holland Rijnland
- Brief voorbereiding vergadering Algemeen Bestuur over de bestuurlijke organisatie (9 oktober 2014)
- Onderschrijven uitspraken overdrachtdocument en mening vormen over notitie "Holland Rijnland 2015, naar een flexibele samenwerking" (11 december 2014)
- Verslag regionale werkconferentie
- Brief over besluitvorming RIF RijnlandRoute (23 mei 2013)
- Ingediende zienswijzen, amendementen, discussiestukken en raadvragen van 2013 tot en met augustus 2015

#### ISD Bollenstreek:

- Begrotingswijziging 2013 en 2014 met collegevoorstel en raadsbesluit
- Beleidsplan schuldhelpverlening met collegevoorstel en raadsbesluit
- Ingediende zienswijzen, amendementen, discussiestukken en raadvragen van 2013 tot en met augustus 2015
- Brief besluit veiligheidsbeleid met collegevoorstel en raadsbesluit
- Debiteurenbeleidsplan 2013 met ontvangstbewijs gemeente Hillegom
- Jaarverslag 2013 met ontvangstbewijs gemeente Hillegom
- Jaarverslag bezwaar- en klaagschriften 2013 en 2014
- Verordening Langdurigheidstoelage met college- en raadsbesluit
- Minimabeleid 2013 en 2014 met collegevoorstel, ingediende motie, amendement en raadsbesluit
- Participatieverordening 2013 met collegevoorstel en raadsbesluit
- Programmabegroting 2013, 2014, 2015 en 2016 met collegevoorstel en raadsbesluit
- Programmaverantwoording 2013 en 2014 met collegevoorstel en raadsbesluit



- Resultaten klanttevredenheidsonderzoek ISD 2013 en ontvangstbevestiging gemeente Hillegom
- Brief verlening beleidsplan schuldhelpverlening met collegevoorstel en raadsbesluit (2014)
- Verordening vaststelling bestuurlijke boete bij recidive met collegevoorstel en raadsbesluit (2013)
- Verordening Participatie met collegevoorstellen en raadsbesluiten (2014)
- Voorstel artikel 42 GR ISD Bollenstreek met collegevoorstel (2013)

### **Gemeente Lisse:**

#### Algemeen:

- Ingevlude governance-matrix door de griffie
- Programmabegroting 2013-2016
- Programmabegroting 2014 -2017
- Programmabegroting 2015-2018
- Jaarstukken 2012 en 2013
- College voorstel zienswijzen begrotingen 2014
- Raadsbesluit zienswijzen begrotingen 2016 GR'n
- Nota Verbonden Partijen Lisse (2006)
- Besluitenlijst van de openbare vergadering van de commissie Maatschappij en Financiën van de gemeente Lisse (19 juni 2013)
- Besluitenlijst van de openbare vergadering van de commissie Maatschappij en Financiën van de gemeente Lisse (21 mei 2014)
- Raadsvoorstel mei 2014 begrotingen GR'n

#### Maregroep:

- Herziene begroting 2013
- Begroting 2014
- Ontwerpbegroting 2015
- Jaarverslag 2012
- Voorstel aan college richting raad begroting 2014
- Brief aan raad (van de Maregroep) voor begroting 2014
- Juridische grondslag van de samenwerking
- Brief aan college over voorlopige cijfers 2013 (24 september 2013)
- Brief aan college over gemeentelijke bijdrage 2013-2014 (27 maart 2014)
- Brief aan college over begroting 2015 (3 juli 2014)

#### Belastingen Bollenstreek:

- Afrekening kosten Lisse Belastingen Noordwijk Lisse voor facturering 2013 en 2014
- Factuur afrekening belastingen 2013 en 2014

### **Gemeente Noordwijkerhout:**

#### Algemeen:

- Programmabegroting 2013, 2014 en 2015
- Jaarrekening 2014
- Paragraaf Verbonden Partijen 2015 en 2016
- Notitie Sturen op gemeenschappelijke regelingen (1 april 2013)

- College advies bij notitie Sturen op gemeenschappelijke regelingen
- Managementletter Jaarrekening 2013

#### Greenport Ontwikkelingsmaatschappij:

- Jaarverslag 2014 Greenport Ontwikkelingsmaatschappij BV
- Evaluatie Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (februari 2015)
- Plan van aanpak herziening Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (25 maart 2015)
- Brief aan raden herziening intergemeentelijke structuurvisie Greenport (2 april '15)
- Beslispuntennotitie Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (augustus 2015)
- Raadsvoorstel beslispuntennotitie herziening Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport (ISG) (11 augustus 2015)
- Akte van oprichting, statuten GOM (3 maart 2010)
- Goedkeuring oprichting van en deelname in GOM BV, Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (15 februari 2000)
- Brief aan de gemeenteraad van Noortwijkerhout van het college van burgemeester en wethouders van Noortwijkerhout (30 juni 2008)
- Brief aan de gemeenteraad van Noortwijkerhout van het college van burgemeester en wethouders van Noortwijkerhout (16 oktober 2009)
- Brief aan de gemeenteraad van Noortwijkerhout van het college van burgemeester en wethouders van Noortwijkerhout (7 september 2009)
- Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport (22 januari 2010)
- Memorandum of understanding Greenport Ontwikkelingsmaatschappij Duin- en Bollenstreek (1 juli 2008)
- Raadsvoorstel Nota van Beantwoording Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport (ISG) (17 december 2009)
- Raadsvoorstel Samenwerkingsovereenkomst Greenport Duin- en Bollenstreek (15 januari 2009)
- Brief aan gezamenlijke Colleges van burgemeester en wethouders van de greenportgemeenten inzake reactie op ontwerp Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport (2 april 2009)
- Samenwerkingsovereenkomst Greenport Duin- en Bollenstreek (1 januari 2009)
- Raadsvoorstel en -besluit Beslispuntennotitie Herziening Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport (ISG) (1 oktober 2015)

#### Veiligheidsregio Hollands-Midden:

- Jaarstukken 2013 en 2014 met collegevoorstel en raadsbesluit
- Ontwerp programmabegroting 2015-2018 met collegevoorstel en raadsbesluit
- Raadsvoorstel programmabegroting 2016-2019 met collegevoorstel en raadsbesluit
- Ontwerpprogrammabegroting 2015 en 2016 met collegevoorstel en raadsbesluit
- Accountantsverklaring 2014
- Regionaal risicoprofiel Veiligheidsregio Hollands Midden 2016-2019 (12 maart 2015)
- Raadsbrief Regionaal risicoprofiel Veiligheidsregio Hollands Midden 2016-2019 (12 mei 2015)
- Raadsvoorstel Regionaal risicoprofiel Veiligheidsregio Hollands Midden 2016-2019 (4 juni 2015)

Literatuur:

- A. van Helden e.a., *Grip op Gemeenschappelijke Regelingen. Eindrapport Rekenkamercommissies Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan en Waterland* (2014)
- B. Denters, *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur* (2015)
- Deloitte, *Gemeente Governance. Handboek Verbonden Partijen. Twee voeten in een sok* (2006).
- P. Habets, *Nota sturing en controle Verbonden Partijen gemeente Leusden* (2013)
- R. de Greef en R. Stolk, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers* (2015).
- Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, *Handreiking voor het inrichten van adequate governance van Verbonden Partijen* (2013).
- Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, *Grip op samenwerking* (2014).
- Rekenkamer Delft, *Afwegingskader Verbonden Partijen* (2014).
- Rekenkamer Eindhoven, *Verbonden Partijen: samen sterker?* (2014).