



**In het kader van verder kijken: op weg naar  
balans tussen denken en doen.**

Onderzoek naar regionale samenwerkingsrelaties  
gemeente Leiderdorp

*7 maart 2008*

---

---

## Inhoud

<b>1. Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>2. Inleiding</b>	<b>8</b>
2.1 Aanleiding	8
2.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	8
2.3 Aanpak	9
2.4 Leeswijzer	9
<b>3. Normenkader</b>	<b>10</b>
3.1 Algemeen	11
3.2 Sturen, Beheersen, Verantwoorden en Toezicht houden	13
<b>4. Regionale samenwerking als ambitie</b>	<b>155</b>
4.1 Achtergrond en context	15
4.2 Resultaten bureaustudie en gesprekken	17
<b>5. Leiderdorps perspectief: Holland Rijnland als middel of doel?</b>	<b>199</b>
5.1 Achtergrond en context	19
5.2 Sturen	20
5.3 Beheersen	22
5.4 Verantwoorden	222
5.5 Toezicht	23
5.6 Inbreng van de gemeente Leiderdorp op besluitvorming	24
5.7 Bestuurlijke informatievoorziening en informatie over financiële en bestuurlijke risico's	265
<b>6. Sociale Diensten Leiden en Leiderdorp: samen op weg</b>	<b>277</b>
6.1 Achtergrond en context	277
6.2 Sturen	288
6.3 Beheersen	299
6.4 Verantwoorden	30
6.5 Toezicht	32
6.6 Inbreng van de gemeente Leiderdorp op besluitvorming	32
6.7 Bestuurlijke informatievoorziening	33



<b>7. Gevulei: toezicht is no waste of time</b>	<b>344</b>
7.1 Achtergrond en context	344
7.2 Sturen	355
7.3 Beheersen	36
7.4 Verantwoorden	37
7.5 Toezicht	38
7.6 Inbreng van de gemeente Leiderdorp op besluitvorming	38
7.7 Bestuurlijke informatievoorziening	39
<b>8. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>40</b>
<b>Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde personen</b>	<b>433</b>
<b>Bijlage 2: Onderzochte brondocumenten</b>	<b>444</b>
<b>Bijlage 3: Normenkader per deelproces</b>	<b>455</b>
<b>Bijlage 4: Overzicht risicoprofielen verbonden partijen</b>	<b>499</b>
<b>Bijlage 5: Format paragraaf Verbonden Partijen</b>	<b>50</b>



## 1. Samenvatting

*Bijna 10% van de begroting van de gemeente Leiderdorp, een bedrag van ca. € 4 miljoen, gaat jaarlijks om in verbonden partijen (samenwerkingsrelaties waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft). Daarbij worden niet vooraf de drie W-vragen gesteld: “Wat willen we bereiken, Wat mag het kosten en Wat moeten we daarvoor doen?” Pas in de praktijk wordt daar een antwoord op gegeven. Toch zal de gemeenteraad deze vragen vooraf moeten stellen om haar kaderstellende en controlerende taak waar te kunnen maken. Pas als de gemeenteraad de doelstellingen vooraf expliciet maakt, kan zij controleren of ze worden gehaald en of die samenwerking doelmatig en efficiënt is.*

*Met dit onderzoek denkt de Rekenkamer van de gemeente Leiderdorp de gemeenteraad een extra handvat te kunnen bieden voor het uitvoeren van haar kaderstellende en controlerende taak op het terrein van de regionale samenwerking, door in dit onderzoek de aspecten van effectiviteit en doelmatigheid van samenwerkingsrelaties in beeld te brengen.*

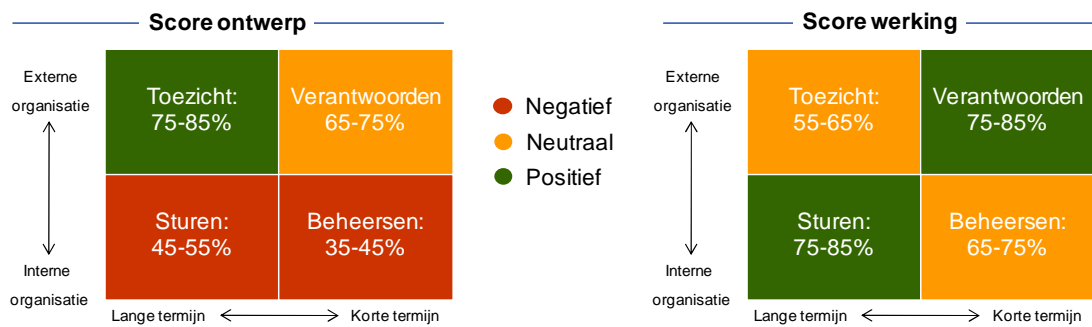
### Aanleiding en vraagstelling

De gemeente Leiderdorp neemt deel in circa tien zogenaamde verbonden partijen. Dat zijn zelfstandige organisaties, die een publieke taak uitvoeren in de vorm van een naamloze vennootschap, besloten vennootschap, stichting of gemeenschappelijke regeling. Die deelname van de gemeente is zowel bestuurlijk (benoemen/afvaardigen van bestuurders of toezichthouders) als financieel (leningen, bijdragen, aandelen). Vanuit bestuurlijke en financiële risico's bezien (zie ook bijlage 4), vormen met name gemeenschappelijke regelingen een belangrijk aandachtspunt voor gemeenten. Daarnaast heeft de gemeente Leiderdorp de ambitie om in de toekomst op regionaal niveau de samenwerking verder op te zoeken. Daarom is onderzoek gedaan naar de wijze waarop de gemeente Leiderdorp omgaat met gemeenschappelijke regelingen. Het goed sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden, zorgt voor grip op de verbonden partijen en voorkomt verrassingen. Deze vier elementen (het zogenaamde governance-raamwerk) zijn dan ook als invalshoeken in het onderzoek gehanteerd en vormen de basis voor de aanbevelingen. Onderzocht zijn zowel de afspraken in de opzet als de werking in de praktijk. Dit onderzoek is bij drie regionale samenwerkingsverbanden uitgevoerd, te weten Holland Rijnland, de Sociale Diensten Leiden en Leiderdorp en de afvalverwerking Gevulei.

### Belangrijkste bevindingen

Uit vergelijking tussen de drie verschillende gemeenschappelijke regelingen blijkt vooral het verschil in risicoprofiel. Enerzijds is het bestuurlijke risico bij Holland Rijnland aanzienlijk door de grote belangen die hier spelen voor de gemeente Leiderdorp. Anderzijds is het financiële risico bij Gevulei aanzienlijk door de relatief grote bedragen die er in om gaan. Op zichzelf zullen de financiële risico's zich niet snel voordoen, maar indien dit het geval is, is de schade groot.

De bevindingen over de vier deelprocessen van governance (sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden) zien er voor de drie onderzochte verbonden partijen als volgt uit, onderscheiden naar opzet en werking:



**Figuur 1: Totaalbeeld van de bevindingen**

1. Bij de gemeente Leiderdorp valt op dat de beleidsdoelstellingen ten aanzien van de samenwerkingsrelaties niet specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden – SMART – worden opgesteld. Vooraf lijkt niet helder overwogen of en waarom voor samenwerking wordt gekozen, in welke vorm, met welke doelstelling en met welke bijsturingsmogelijkheden. Raadsleden lijken samenwerking(svormen) als een gegeven te accepteren. De lokale doelstellingen bij de regionale samenwerking zijn niet expliciet en zijn dus ook moeilijk toetsbaar.
2. In de praktijk blijkt dat bij de gemeente Leiderdorp door de regiocommissie en het periodieke ambtelijke en bestuurlijke overleg alle zaken met betrekking tot de regionale samenwerking gecoördineerd aan de orde komen. De werking in de praktijk is dus aanzienlijk beter dan vooraf vastgelegd. Waar zaken echter tussen samenwerkingspartners niet goed zijn vastgelegd, kan de gemeente Leiderdorp mogelijk in de toekomst wel problemen krijgen, ondanks de goede lokale en integrale benadering van de gemeente op het terrein van de regionale samenwerkingsvormen.
3. De vraag wat we willen bereiken met de regionale samenwerking wordt niet expliciet vastgelegd, de vraag wat we daarvoor moeten doen (in termen van hoe we willen samenwerken, sturen en beheersen) krijgt pas in de praktijk invulling en het antwoord op de vraag wat het mag kosten lijkt mede daardoor meer als een gegeven te worden beschouwd.

### Conclusies

1. Uit het totaalbeeld van de bevindingen (zie figuur 1) kan worden geconcludeerd dat bij het ontwerp weinig aandacht is voor de doelstellingen, de vorm van de samenwerking, de beheersingsmogelijkheden en de verantwoording. De keuze voor de samenwerkingsvorm bij de sociale diensten bijvoorbeeld lijkt vooral ingegeven door de verwachting dat meerdere gemeenten mee zouden doen en is blijkbaar niet meer heroverwogen toen bleek dat alleen Leiden en Leiderdorp meededen. Echter, de werking blijkt in de praktijk steeds beter vorm te krijgen. SDLL is een voorbeeld van hoe de opzet vooraf nauwelijks aandacht heeft gekregen, maar de werking gaandeweg verbetert.

Bij het blok Beheersing in figuur 1 vormt het gebrek aan sanctie(beleid) bij het niet realiseren van de doelstellingen, het monitoren van de SMART doelstellingen en mogelijkheden van beëindiging met beperkte kosten een aandachtspunt.

### ***Paradox***

*Door (regionale) samenwerking als ambitie te stellen, loop je het risico dat samenwerking een doel op zich is aan het worden is, in plaats van een middel om een doel te bereiken.*

#### **Kader 2: Paradox van doelredenering**

2. De vraag of de onderzochte gemeenschappelijke regelingen bestuurlijk doeltreffend en operationeel doelmatig zijn, is moeilijk te beantwoorden aangezien de doelen niet helder zijn. Samenwerking lijkt een doel op zich geworden. Of de belangen en doelen van Leiderdorp in voldoende mate worden behaald en of er door de samenwerking daadwerkelijk bedrijfsvoeringsvoordelen ontstaan, is niet te constateren. Andere samenwerkingsvormen met wellicht een lagere cost of governance (zoals een Service Level Agreement voor een klantrelatie) zijn niet expliciet overwogen.

3. Wat betreft beheersen en verantwoorden wordt geconstateerd dat dit in de Leiderdorpse praktijk goed loopt door de periodieke en systematische terugkoppeling, voorbereiding en coördinatie ten aanzien van de regionale samenwerkingen.

4. Hoewel er op dit moment al wel mee gestart is, ontbreekt een formeel vastgesteld beleidskader van de raad ten aanzien van verbonden partijen. Ook ontbreken periodieke evaluaties van verbonden partijen en risico-analyses.

#### Aanbevelingen

1. Een besliskader voor het afwegen van keuzes ten aanzien van de vorm van samenwerking wordt, gezien het toenemende belang en de schaal van samenwerking, steeds belangrijker. Aspecten in een dergelijk besliskader zijn de verschillende rollen als eigenaar/bestuurder, klant/opdrachtgever, maar ook de te ontvangen diensten en producten, financiële bijdrage, tijdigheid en kwaliteit van informatievoorziening, tussentijdse rapportages, jaarrekeningen, risico's en uittredingsbepalingen. Daarbij spelen ook de zogenaamde kosten van goed bestuur (cost of governance) een rol. Waar bijvoorbeeld een pure klantrelatie gewenst is, kan volstaan worden met een dienstverleningsovereenkomst. Bestuurlijke participatie zou dan extra kosten met zich meebrengen.

2. Een instrument voor de raad om deze kaderstellende uitspraken te doen, is een Nota verbonden partijen. In de begroting 2008 is het opstellen van een dergelijke Nota reeds toegezegd. Het huidige initiatief hiertoe van het college is een belangrijke stap in die richting. In de reguliere paragraaf in de begroting wordt vervolgens het meerjarenbeleid, zoals opgenomen in de Nota verbonden partijen, per verbonden partij ingevuld voor het komende jaar en wordt in de jaarrekening de uitvoering van en door de verbonden partij verantwoord en geëvalueerd. Hierdoor wordt een systematisch inzicht in de stand van zaken van de verbonden partijen geboden conform de planning en controlcyclus. In bijlage 5 is een format voor de paragraaf verbonden partijen opgenomen.

3. Wederzijdse evaluatie tussen de verbonden partij en de gemeente Leiderdorp ('hoe ervaart de gemeente de samenwerkingsorganisatie en hoe ervaart de samenwerkingsorganisatie de participatie van Leiderdorp?') kan zorgen voor een grotere betrokkenheid van raadsleden bij regionale samenwerking en biedt samenwerkingsorganen inzicht in de belangen en gezichtsvelden van raadsleden die geacht worden zich een beeld te vormen van de (meerwaarde van) samenwerking.
4. Periodieke (strategische) risicoanalyses voor verbonden partijen zijn van belang om op tijd te kunnen anticiperen en samenwerkingsrelaties beheersbaar te houden. Door deze risicoanalyses te koppelen aan het interne risicomanagementsysteem van de gemeente Leiderdorp worden alle relevante risico's beheerst.
5. Het komt er voor de gemeente Leiderdorp op aan om de werking van toekomstige samenwerkingsrelaties te borgen door vooraf doelstellingen te expliciteren, zodat de raad hierop kan toetsen. Periodieke toetsing van deze doelstellingen kan ook leiden tot periodieke heroverweging van de samenwerking en/of samenwerkingsvorm.

## 2. Inleiding

### 2.1 Aanleiding

De gemeente Leiderdorp neemt deel aan circa tien zogenaamde verbonden partijen. Dat zijn zelfstandige organisaties die een publieke taak uitvoeren in de vorm van een naamloze of besloten vennootschap, stichting of gemeenschappelijke regeling. Met deze samenwerking zijn niet alleen aanzienlijke, maar ook grote financiële belangen (en risico's) gemoeid.

De gemeente Leiderdorp stelt in haar toekomstvisie 2015 dat “de regionale samenwerking onontbeerlijk is voor de toekomst”. Mede op grond hiervan heeft de Rekenkamer Leiderdorp besloten onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop men in Leiderdorp invulling geeft aan de relatie met de verbonden partijen.

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer inzicht geven in hoeverre de te verwachten resultaten voorafgaand aan het aangaan van het samenwerkingsverband concreet geformuleerd zijn en of de beoogde resultaten worden gemeten en beoordeeld.

De gemeente Leiderdorp is zelf een onderzoek, de bestuurskrachtmeting, gestart naar samenwerking met derden. In dat onderzoek wordt onderzocht met welke gemeenten op welke gebieden op de lange termijn samengewerkt kan worden om de doelstellingen van de gemeente Leiderdorp te realiseren. De invalshoek in het voorliggende Rekenkameronderzoek gaat in op de bestuurlijke effectiviteit en operationele efficiency van de huidige samenwerkingen van de gemeente Leiderdorp.

### 2.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

*“Het uitvoeren van een onderzoek naar de bestuurlijke effectiviteit en de operationele efficiency van de samenwerking van de gemeente Leiderdorp met de aan haar verbonden partijen en het op basis van dit onderzoek formuleren van mogelijke verbeteringspunten voor zowel de gemeente als de verbonden partijen voor de toekomst”.*

Van deze probleemstelling, ofwel de hoofdvraag van het onderzoek, zijn de volgende onderzoeksvragen afgeleid:

1. In hoeverre is bij de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden van de gemeente Leiderdorp vooraf aangegeven wat wordt beoogd met de samenwerking en welke doelstellingen de gemeente Leiderdorp daarmee wenst te bereiken? In hoeverre is de inbreng van Leiderdorp herkenbaar terug te zien in de besluitvorming en welke betekenis valt aan deze samenwerkingsvorm toe te kennen?

2. Vindt er in de praktijk vanuit de gemeente sturing en toezicht plaats op de realisatie van de geformuleerde doelstellingen?

3. In hoeverre is de bestuurlijke informatievoorziening vanuit de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden relevant voor de gemeente Leiderdorp



en is de gemeente Leiderdorp geïnformeerd over de bestuurlijke en financiële risico's van deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden?

Er is voor gekozen om het onderzoek te richten op drie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, te weten:

- Het Samenwerkingsverband Holland Rijnland: bestuurlijke samenwerking;
- Gemeentelijke Sociale diensten Leiderdorp en Leiden (SDLL): ambtelijke samenwerking;
- Gemeenschappelijke Vuilverwerking (Gevulei): operationele samenwerking.

### **2.3 Aanpak**

Het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamer Leiderdorp uitgevoerd door en met Deloitte. Op grond van de door de Rekenkamer geformuleerde onderzoeksvragen is door Deloitte het onderzoek uitgevoerd. Tevens heeft Deloitte een belangrijke voorzet gegeven voor de conclusies en aanbevelingen.

In overleg met de gemeentesecretaris zijn de te interviewen dossierhouders van de gemeente Leiderdorp en de 'sleutelpersonen' van de gemeenschappelijke regelingen bepaald. Naast deze interviews zijn de dossiers van de gemeente Leiderdorp over deze verbonden partijen meegenomen in het onderzoek.

Op basis van het gevormde beeld over de aangetroffen situatie zijn het normenkader en de interviewvragen vastgesteld. Vervolgens zijn de dossiers bestudeerd en de dossierhouders en de sleutelpersonen van de verbonden partijen geïnterviewd (zie bijlage 1).

### **2.4 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk 3 wordt het normenkader voor het invullen van goed bestuur beschreven. Aansluitend wordt in hoofdstuk 4 stilgestaan bij de gemeente Leiderdorp.

Vervolgens worden in hoofdstuk 5 t/m 7 de onderzoeksvragen bij de drie respectievelijke samenwerkingsverbanden beantwoord, en wel telkens volgens hetzelfde stramien. In paragraaf 1 de achtergrond en context, in paragraaf 2 t/m 5 het ontwerp en werking van de vier governanceaspecten (onderzoeksvragen 1 en 2), in paragraaf 6 een nadere bestudering van de Leiderdorpse inbreng in de samenwerking (onderdeel van onderzoeksvraag 1) en in paragraaf 7 de wijze waarop informatievoorziening (bestuurlijk en over risico's) plaatsvindt (onderzoeksvraag 3)

Tot slot volgen de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 8.

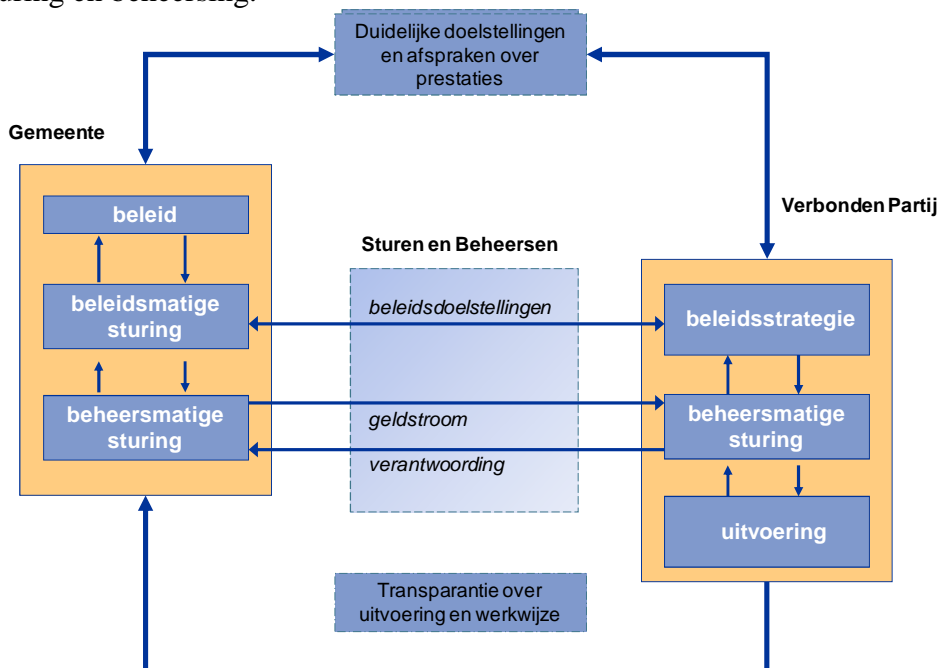
### 3. Normenkader

Het beantwoorden van de onderzoeksvraag gebeurt aan de hand van een normenkader, in dit geval het *governance-raamwerk*, en wordt gebruikt als toetsingskader voor het invullen van goed bestuur (good governance). Het governance-raamwerk bestaat uit een viertal resultaatgebieden: Sturen, Beheersen, Verantwoorden en Toezicht houden.

#### 3.1 Algemeen

In het duale stelsel is een scheiding aangebracht tussen raad en college. De raad heeft een kaderstellende en controlerende taak en het college een besturende en uitvoerende taak. De uitvoering vindt plaats door de ambtelijke organisatie en de verbonden partijen.

Het college van burgemeester en wethouders krijgt bij de verbonden partij een vergelijkbare rol als de raad heeft ten opzichte van het college. Dit wil zeggen een kaderstellende en controlerende rol en meer afstand bij de uitvoering. Met andere woorden: meer aandacht voor toezicht en verantwoording en een grotere afstand op sturing en beheersing.



**Figuur 2: Dualisme in het kwadraat**

Binnen de gemeente stelt de raad kaders voor de uitvoering door college en ambtelijke organisatie. Richting de verbonden partij stelt het college kaders voor de uitvoering door de verbonden partij. De raad staat ten opzichte van de verbonden partij op een grotere afstand.

#### *Rolverdeling in de aanloopfase*

Deelname aan een verbonden partij is een manier om een gemeentelijk doel te bereiken. Dit betekent in een duaal stelsel dat de beslissing tot deelname, inclusief de aansturing van de verbonden partij, een taak is van het college. Bij gemeenschappelijke regelingen kunnen de raden of de burgemeesters van gemeenten besluiten om delen van hun takenpakket en bevoegdheden in een

gemeenschappelijke regeling onder te brengen (Wgr art 1). Het leeuwendeel van de taken die aan verbonden partijen worden gedelegeerd zijn collegetaken.

De wetgever schrijft dat het college beslist, maar dat de raad bepaalt wat bij de publieke taak hoort en de kaders stelt. Dit betekent dat de raad zich bij elk voornemen tot deelname een oordeel moet vormen over de vraag of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente gaat uitvoeren wel bij het publieke belang horen. Vandaar dat het college beslist over deelname ‘...nadat de raad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt’ en ‘...na verkregen toestemming van de gemeenteraad’.

Daarnaast stelt de raad kaders, zowel algemene als specifieke, bij een concreet besluit tot deelname. De raad kan aandacht besteden aan algemene uitgangspunten en aan de manier waarop de raad tijdens de aanloop- en uitvoeringsfase betrokken of geïnformeerd wil worden.

### *Rolverdeling in de uitvoeringsfase*

Nadat de verbonden partij aan de slag is gegaan, is het de taak van het college om zicht te houden op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. Zo nodig stuurt het college bij. Het college moet zich bovendien, in het kader van goed opdrachtgeverschap, verplaatsen in de positie van de verbonden partij. Op basis van die inzichten krijgt de samenwerking met de verbonden partij zo effectief en efficiënt mogelijk vorm.

De gemeenteraad controleert of de verbonden partij de taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit goed bewaakt en zo nodig bijstuurt. Sommigen menen dat bij gemeenschappelijke regelingen het college geen zicht hoeft te houden op de taakuitvoering en er ook niet op hoeft bij te sturen, omdat het hele bestuur van de regeling bestaat uit gemeentelijke vertegenwoordigers. Dit is een misverstand: ook gemeenschappelijke regelingen hebben een democratische legitimatie nodig en in een duaal stelsel kan uiteindelijk alleen de controle door de raden van de deelnemende gemeenten die verschaffen. De gemeentelijke begroting en het jaarverslag vormen de basis voor deze controle. Daarnaast kan de raad periodieke evaluaties van de verbonden partij gebruiken om het college te controleren. De raad moet voor elke verbonden partij een balans zien te vinden tussen het politieke belang dat zij hecht aan de gemeentelijke taak die de verbonden partij uitvoert en de frequentie en intensiteit van de controle. De raad kan uiteraard niet rechtstreeks ingrijpen bij de verbonden partij. Het college vertegenwoordigt immers de gemeente. Volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is een gemeenschappelijke regeling een verlengstuk van lokaal bestuur. Het bestuur wordt gevormd door vertegenwoordigers van de gemeente – gekozen door burgers van die gemeente. Zowel Gevulei als Holland Rijnland zijn op deze wijze vormgegeven. De rol van eigenaar/bestuurder wordt door een raadslid ingevuld en de rol van klant/opdrachtgever wordt door een wethouder ingevuld. Zo kan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling raadsleden actief bij de regeling betrekken. Het bestuur luistert naar raadsleden, maakt informatie via Internet toegankelijk en stuurt agenda's en verslagen aan de raadsleden. Daarnaast worden raadsleden vooraf betrokken bij belangrijke besluiten van het Algemeen Bestuur.

## 3.2 Sturen, Beheersen, Verantwoorden en Toezicht houden

### Sturen

Sturen vanuit de opdrachtgeversrol bestaat uit alle activiteiten waarbij de gemeente Leiderdorp richting geeft aan een verbonden partij. De kracht van sturing ligt in het op tijd -vooraf- maken en vastleggen van output-afspraken (doelstellingen, het 'wat'). De sturingsrelatie wordt onderzocht op het ontwerp en de werking van de sturingscriteria, zoals vastgelegde afspraken en doelen, afspraken over informatie, etc (zie figuur 3):

	Criteria	Score ontwerp	Score werking	Toelichting
Sturen	Afspraken en doelen			Zijn er afspraken over uitvoering en doelen gemaakt en vastgelegd in de vorm van een contract?
	Informatie			Zijn er afspraken over informatievoorziening, certificering e.d.?
	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden			Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van bestuur en toezichhouders duidelijk vastgelegd?
	Meetbaarheid en output			Zijn er (naast financiële afspraken) ook (meetbare) kwalitatieve afspraken over te leveren prestaties/output gemaakt?
	Escalatie			Wie is financieel en/of bestuurlijk verantwoordelijk als het mis gaat en zijn er afspraken gemaakt over risicoverdeling?
	Coördinatie			Welke bevoegdheden zijn er om tussentijds in te grijpen (o.a. aanwijzingen, goedkeuringsbevoegdheden, ontslag bestuurders)?

**Figuur 3: Resultaatgebied Sturen**

### Beheersen

Beheersen bestaat uit een stelsel van maatregelen en procedures (het 'hoe'). Hierdoor ontstaat de zekerheid dat de verbonden partij de beleidsdoelstellingen en de in het (uitvoerings)contract vastgelegde afspraken realiseert. De centrale vraag in dit resultaatgebied is of de gemeente Leiderdorp kan bijsturen wanneer werkelijkheid en planning uit elkaar gaan lopen. De beheersingsrelaties worden onderzocht aan de hand van de beheersingscriteria zoals risicomanagement(systematiek) en beïnvloedingsmogelijkheden (zie figuur 4):

	Criteria	Score ontwerp	Score werking	Toelichting
Beheersen	Risicomanagement			Is er sprake van systematisch risicomanagement binnen de Verbonden Partij en door wie?
	Beïnvloedingsmogelijkheden			Zijn er duidelijke mandaten voor directie, MT etc. en heeft de gemeente voldoende mogelijkheden om in te grijpen indien nodig?
	Informatiebeheer			Zijn er duidelijke afspraken over informatievoorziening en rapportages mbt frequentie, inhoud en actor?
	Kennisborging			Zijn er voldoende (formele afspraken) over deling en borging van kennis en zijn de mensen met de juiste competenties geplaatst?
	Interne organisatie			Is de verantwoordelijkheid en invulling van de planning en control, alsook de financiële functie adequaat?

**Figuur 4: Resultaatgebied Beheersen**

### Verantwoorden

Verantwoorden heeft betrekking op de activiteiten die verbonden partijen met publiek geld uitvoeren. Over deze gedelegeerde taken en bevoegdheden moet informatie worden verstrekt. Op basis hiervan kan de raad nagaan (toezicht houden) in hoeverre taken conform de afspraken zijn uitgevoerd en wat de financiële situatie is van de verbonden partij. De verantwoording bestaat uit twee aspecten: de rechtmatigheid van de bestedingen en de effectiviteit en efficiëntie. De

rechtmatigheid kan worden getoetst op basis van het jaarverslag (inclusief accountantsverklaring) en bij eindafrekening van het contract.

Instrumenten voor verantwoording over effectiviteit en efficiëntie zijn het periodiek volgen of benchmarken van afspraken; een periodieke externe audit van de kwaliteit van diensten, de organisatie en het kostenniveau en certificering van werkprocessen: wordt de kwaliteit duurzaam geleverd?

Uit het oogpunt van transparantie is het van belang om afspraken over tijdigheid, volledigheid, getrouwheid, onderlinge vergelijkbaarheid en relevantie van informatie te maken. De verantwoordingsrelatie wordt onderzocht aan de hand van de criteria, zoals het nakomen van aanvullende voorschriften rond inhoud van verslaglegging en afspraken over frequentie van informatievoorziening aan externe belanghebbenden. Zo kunnen er geen procedurele verrassingen ontstaan over de kwaliteit en kwantiteit van de informatie en wordt transparantie geborgd (zie figuur 5).

	Criteria	Score ontwerp	Score werking	Toelichting
Verantwoorden	Inhoud			Is er een verantwoording naar behaalde doelen, output en middelen?
	Administratie			Is er sprake van een certificering van de informatie en worden de jaarrekeningen voorzien van een accountantsverklaring?
	Transparantie			Zijn er afspraken over inhoud van de verantwoording? Is er een risicoparagraaf in de verantwoording?
	Beoordeling opzet verantwoording			Draagt de verantwoordingsinformatie bij aan de transparantie en geeft het voldoende inzicht in het gevoerde beleid?
	Externe informatiebehoefte			Op welke wijze worden stakeholders geïnformeerd?
	Efficiency en effectiviteit			Vindt er verantwoording plaats omtrent efficiency en effectiviteit van de uitvoering door middel van benchmarks of audits?

**Figuur 5: Resultaatgebied Verantwoorden**

Dit deelproces van Governance raakt met name de integriteit van en het vertrouwen in de organisatie: onder andere de mate waarin men onaangenaam wordt verrast, openheid, het nakomen van afspraken en continuïteit van beleidslijnen.

#### *Toezicht houden*




Voor alle partijen is het van belang dat de continuïteit van de verbonden partij wordt gewaarborgd. Vanuit de rol van eigenaar richt de raad zich als toezichthouder daarom niet alleen op marginale toetsing van kwaliteit en inhoudelijke risico's, maar ook en vooral op de balanspositie van de verbonden partij, dus op het financiële vlak. Daarnaast behoort de organisatorisch-bestuurlijke doelstelling, zoals de reden van samenwerking en de juridische indicatoren en de naleving van de statuten, getoetst te worden door de toezichthouder.

De toezichtsrelatie wordt onderzocht aan de hand van de toezichtscriteria: bij de invulling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouder is het goed om in de statuten mogelijkheden in te bouwen voor het treffen van corrigerende maatregelen (zie figuur 6). Mogelijkheden tot ingrijpen zijn aanwijzingen, correctiemaatregelen en sancties, ontslag van bestuurders, inlichtingen, inzagebevoegdheid en controlerechten, goedkeuring van jaarrekeningen en begrotingen en controlebevoegdheden.

	Criteria	Score ontwerp	Score werking	Toelichting
Toezicht	Onafhankelijk toezichthouder			Is er een (onafhankelijke) toezichthouder aanwezig?
	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden			Hebben de toezichthouders voldoende mogelijkheden om adequaat toezicht te houden en zijn taken, e.d. vastgelegd?
	Toetsen			Beschikken de toezichthouders over toereikende informatie om te kunnen controleren?
	Controle			Is in relatie tot het realiseren van de beleidsdoelstellingen, de handhaving van de naleving van wettelijke voorschriften geregeld?

**Figuur 6: Resultaatgebied Toezicht**

Bovenstaande figuren 3 t/m 6 zijn ingekleurd voor de drie onderzochte gemeenschappelijke regelingen (GR). Voor het inkleuren van het ontwerp hebben wij de volgende aanpak gevolgd.

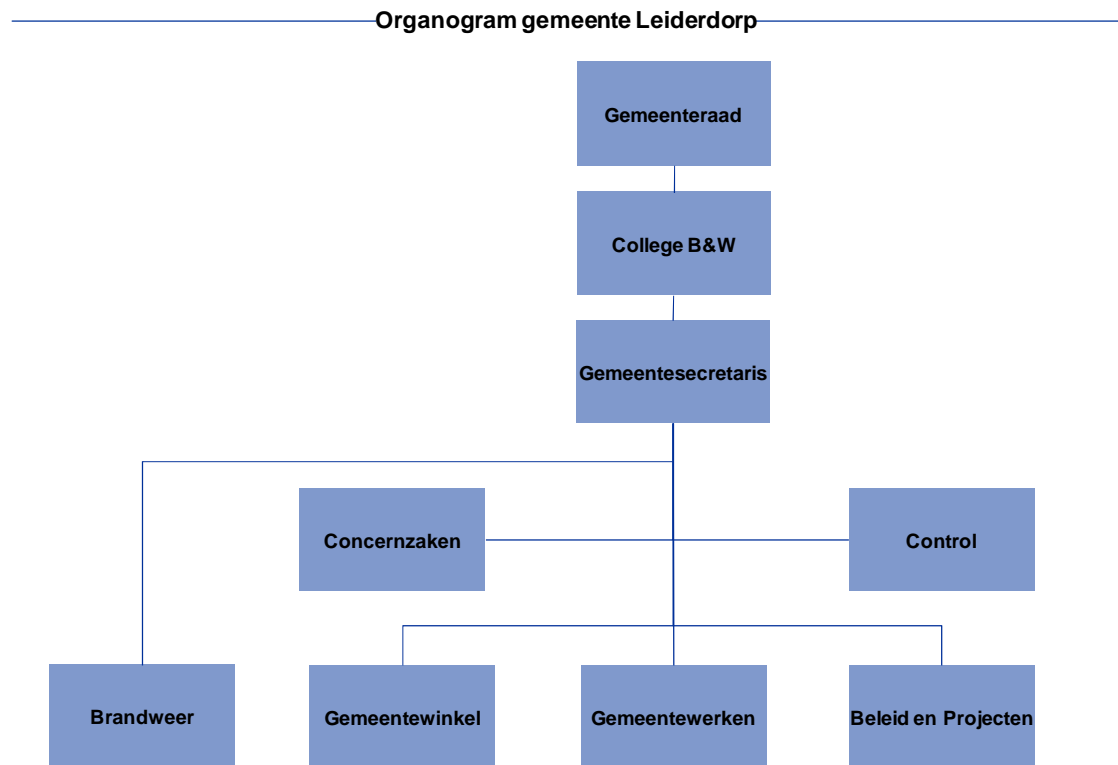
-  geen juridische documenten van de GR aangetroffen (bv. statuten);
-  aangetroffen documenten onduidelijk of onvoldoende antwoord op de vraag;
-  documenten aangetroffen en voldoende antwoord op de vraag.

Tevens wordt er een onderscheid gemaakt tussen ontwerp en werking. Met ontwerp wordt bedoeld: hoe is vooraf, formeel vastgesteld en schriftelijk verwoord op welke wijze de vier governance-aspecten moeten worden ingevuld. Met werking wordt bedoeld: hoe wordt in de praktijk feitelijk invulling gegeven aan de vier governance-aspecten van het sturingsmodel. Voor het inkleuren van de werking is dezelfde aanpak gehanteerd met dat verschil, dat we geen juridische documenten hebben gebruikt maar de interviews.

Om een totaalbeeld te kunnen vormen voor alle drie de gemeenschappelijke regelingen hebben we de blokken Sturen, Beheersen, Verantwoorden en Toezicht bij elkaar opgeteld. De score is tot stand gekomen door de score voor de drie onderzoeksobjecten op te tellen en te delen door de maximaal te behalen score. Voor groen hebben wij 3 punten, voor oranje 1 punt en voor rood 0 punten gerekend.

## 4.1 Achtergrond en context

De gemeente Leiderdorp telt ruim 26.000 inwoners en is van groeigemeente ontwikkeld naar beheergemeente. In onderstaande figuur (zie figuur 7) is het organogram van de gemeente Leiderdorp weergegeven.



**Figuur 7: Organogram van de gemeente Leiderdorp**

De gemeente Leiderdorp heeft in de Toekomstvisie 2015 haar doelstellingen voor de komende jaren beschreven, te weten:

- een gemeenschap creëren met een eigen identiteit;
- het woon- en leefklimaat op allerlei fronten versterken;
- intensief met regiogemeenten samenwerken;
- de gemeente tot een klantgerichte organisatie maken die in samenspraak met burgers beleid ontwikkelt.

Aan de hand van zeven ambities wordt deze toekomstvisie vormgegeven. Dit zijn:

**Ambitie 1 - Centrumontwikkeling**

**Ambitie 2 - Levensloopbestendig wonen**

**Ambitie 3 - Betere zorgvoorzieningen**

**Ambitie 4 - Integraal jeugd- en jongerenbeleid**

**Ambitie 5 - De poort naar het Groene Hart**

**Ambitie 6 - Een vruchtbare regionale samenwerking**

**Ambitie 7 - Bestuur in verandering**

***Ambitie 6 - Een vruchtbare regionale samenwerking***

*De gemeente Leiderdorp beschouwt regionale samenwerking als onontbeerlijk voor de toekomst. Niet in de laatste plaats omdat het dorp zich nu ontwikkelt van groei- naar beheergemeente. Afstemming met andere gemeenten over wonen, werk, zorg en regionale voorzieningen is noodzakelijk. Deze ambitie is mede bepalend voor het succes van de andere doelstellingen*

**Kader 2: Ambitie ten aanzien van regionale samenwerking**

Door regionale samenwerking (wat overigens iets anders is dan “afstemming”) als ambitie te stellen, is het niet alleen een middel, maar ook een doel op zichzelf aan het worden. Daarmee is toetsing van effectiviteit en efficiency van die samenwerking moeilijk geworden en dus ook het uitoefenen van de kaderstellende en controlerende rol daarin.

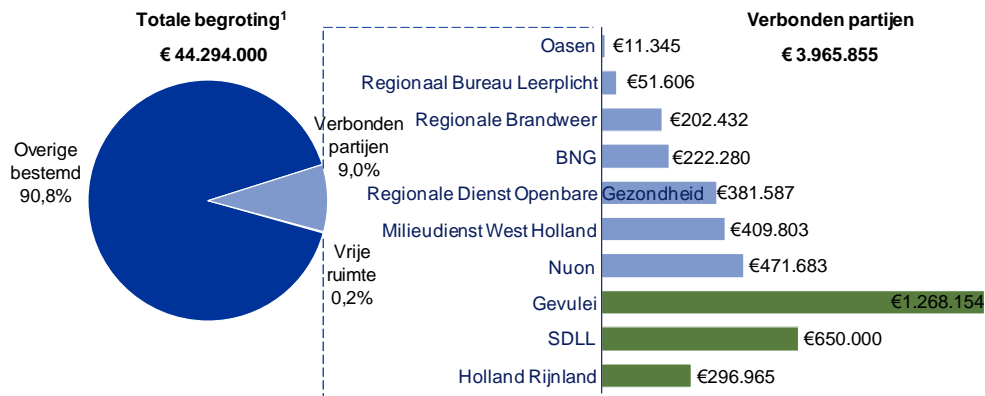
***Paradox***

*Door (regionale) samenwerking als ambitie te stellen, is samenwerking een doel op zichzelf aan het worden, in plaats van een middel om een doel te bereiken.*

**Kader 3: Paradox van doelredenering**

Op het terrein van de financiële sturing en beheersing lopen de geldstromen voor verbonden partijen via de begroting van de gemeente Leiderdorp. De gemeente Leiderdorp beschikt over een begroting van € 103,5 miljoen euro. Deze begroting is relatief hoog naar inwoneraantal als gevolg van de grondexploitatie voor het W4 project, welke volgens de wettelijke bepalingen in de begroting dient te worden opgenomen. Het W4 project betreft de verbreding van de A4 tussen Leiden en Burgerveen. Zonder deze extra impuls, welke via het Rijk wordt gesubsidieerd, bedraagt de begroting circa € 44 miljoen. In de volgende figuur is de verdeling van de begroting opgenomen.





<sup>1</sup> Begroting exclusief grondexploitaties ad € 59.188.000  
Bron: Begroting Leiderdorp 2008

**Figuur 8: Begroting Leiderdorp uitgesplitst naar verbonden partijen**

Uit deze figuur blijkt dat bijna 90% van de middelen bestemd is voor de programma's en bijna 10% van de begroting aan verbonden partijen wordt besteed, terwijl de vrije ruimte – de vrij te besteden middelen voor bijvoorbeeld nieuw beleid – uit minder dan 1% bestaat. Hiermee wordt het belang van de verbonden partijen nogmaals onderstreept. Het lijkt erop dat de politieke discussie zich toespitst op die beperkte vrije ruimte, terwijl de kaderstellende en controlerende rol op die 10% voor verbonden partijen zeer beperkt is.

## 4.2 Resultaten bureaustudie en gesprekken

Een belangrijke bevinding die zowel uit de bureaustudie als uit de verdiepende gesprekken naar voren komt is dat vaak niet helder (meer) is waarom voor een bepaalde vorm van samenwerking gekozen is. Zeker voor raadsleden is de vorm van samenwerking vaak een gegeven. De vraag of een andere vorm van samenwerking of uitbesteding effectiever en efficiënter zou kunnen zijn, blijft onbeantwoord. Met name de keuze voor de samenwerkingsvorm bij de sociale diensten lijkt te zijn ingegeven door de verwachting dat meerdere gemeenten mee zouden doen en is niet meer heroverwogen toen bleek dat alleen Leiden en Leiderdorp hierin zouden samenwerken.

De lokale doelstellingen bij de regionale samenwerking zijn niet expliciet en lijken voor de raad ook niet helder. Ze liggen niet vast en zijn dus ook moeilijk toetsbaar. De vertegenwoordiger van het college heeft weliswaar 'de' lokale doelstellingen voor ogen, maar er is niet te constateren of die bestuurlijk ook worden gedeeld. Daarnaast is in de interviews aangegeven dat het SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) formuleren van deze doelstellingen de onderhandelingspositie van de gemeente in de regionale samenwerking negatief zou kunnen beïnvloeden.

De paradox is dus dat je wilt samenwerken om doelstellingen te bereiken, maar dat je die doelstellingen niet kunt expliciteren omdat dat de samenwerking weer in gevaar zou brengen.

Inmiddels is het college gestart met het formuleren van een visie op besturing van regionale samenwerkingsverbanden. Zowel ten behoeve van de interne Leiderdorpsdiscussie als de discussie in de regio is de notitie “Sturen op regionale samenwerking” opgesteld. De daarin geschetste ontwikkelingen en kaders vormen belangrijke bouwstenen om binnen de gemeente Leiderdorp tot een strategisch beleidskader te komen voor regionale samenwerking.

## 5. Leiderdorps perspectief: Holland Rijnland als middel of doel?

### 5.1 Achtergrond en context

Holland Rijnland is een gemeenschappelijke regeling tussen de gemeenten; Alkemade, Hillegom, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude.

Holland Rijnland is per 1 oktober 2004 een openbaar lichaam en werkt aan ontwikkelingen op het gebied van wonen, werken, natuur & landschap, verkeer & vervoer, samenleving en welzijn. Daarbij streeft Holland Rijnland naar een balans tussen ontwikkeling van de regio en het behoud van het oorspronkelijke karakter, zodat de streek aantrekkelijk blijft voor bewoners, toeristen en bedrijven. Daartoe is een Programma van Afspraken opgesteld, bestaande uit 14 afspraken, die gefaciliteerd worden door Holland Rijnland.

In artikel 4 van de gemeenschappelijke regeling is de taak van Holland Rijnland als volgt omschreven: “Het samenwerkingsorgaan heeft tot taak, vanuit de gedachte van verlengd lokaal bestuur en met inachtneming van wat verder in de regeling is bepaald, het behartigen van gemeenschappelijke belangen van de gemeenten op de in artikel 5 genoemde beleidsterreinen die bepalend zijn voor een evenwichtige en voorspoedige ontwikkeling van het gebied. Deze taak omvat het gevraagd of ongevraagd adviseren over:

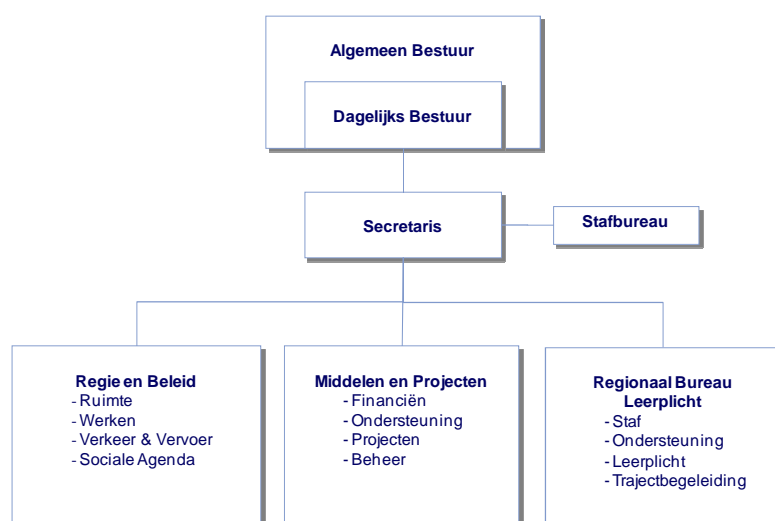
- alle aangelegenheden, waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen, dat zij voor de intergemeentelijke verhoudingen en ontwikkelingen van wezenlijk belang zijn;
- aangelegenheden, waarvoor beraad door een of meer besturen van de deelnemende gemeenten wordt gewenst.
- Het samenwerkingsorgaan kan diensten verlenen ten behoeve van één of meer deelnemende gemeenten, indien deze gemeenten daarom verzoeken. Diensten kunnen ook aan andere gemeenten of organisaties worden verleend.”

De gemeenschappelijke regeling beweegt zich op de volgende beleidsterreinen: Economische Zaken, Toerisme en Recreatie; Milieu; Natuur en Landschap; Ruimtelijke Ordening; Verkeer en Vervoer; Wonen; Zorg, Onderwijs, Sociaal Beleid en Welzijn.

Het Bestuur van Holland Rijnland is gevormd naar het monistisch stelsel (zie figuur 9). Het Algemeen Bestuur (AB) van Holland Rijnland bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeenteraden of colleges van de deelnemende gemeenten en de (ambtelijk) secretaris. Gemeenten mogen zelf beslissen of zij raadsleden en/of collegeleden afvaardigen naar het Algemeen Bestuur. Elke gemeente mag minimaal twee personen afvaardigen, gemeenten met meer dan 20.000 inwoners mogen meer afgevaardigden sturen. De gemeente Leiderdorp is in het Algemeen Bestuur (AB) vertegenwoordigd door een wethouder en twee raadsleden en heeft 6 stemmen.

Uit de leden van het AB is een Dagelijks Bestuur (DB) van zes leden gekozen, inclusief de voorzitter. Daarnaast maakt de secretaris onderdeel uit van het DB. Elk lid van het DB is portefeuillehouder voor een beleidsveld. De heer P.A. (Peter) Glasbeek, wethouder van de gemeente Leiderdorp, heeft zitting in het DB als portefeuillehouder Verkeer & Vervoer, belast met het project Regionale Investeringsstrategie (RIS). Hij is tevens plaatsvervanger van de heer J. Wienen en als zodanig plaatsvervangend portefeuillehouder van de portefeuille Ruimtelijke Ordening en Wonen en plaatsvervangend vice-voorzitter DB. Het Dagelijks Bestuur vergadert circa 15 keer per jaar.

De taken van Holland Rijnland worden uitgevoerd door ca 33 fte. In figuur 9 is het organogram opgenomen.



**Figuur 9: Organogram regio Holland Rijnland**

## 5.2 Sturen

In onderstaande figuur is weergegeven hoe op de verschillende criteria van het sturingsaspect is gescoord.

	Criteria	Score ontwerp	Score werking	Toelichting
Sturen	Afspraken en doelen			In het programma van afspraken van de GR kunnen de doelen van de gemeente Leiderdorp niet concreet worden teruggevonden.
	Informatie			Afspraken over de informatievoorziening zijn op hoofdlijnen overeengekomen, maar in de praktijk vindt uitgebreide voorziening van informatie plaats.
	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden			De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van Holland Rijnland zijn voldoende afgebakend in de GR, het programma van afspraken en de praktijk.
	Meetbaarheid en output			Er zijn afspraken op meetbare, kwantitatieve output gemaakt, maar niet SMART vanuit Leiderdorp.
	Escalatie			Er zijn geen afspraken over de wijze waarop de risico's worden verdeeld, behalve naar inbreng van de gemeenten.
	Coördinatie			De gemeente heeft de mogelijkheid om bestuurders te benoemen en te ontslaan en om aanvullende informatie te vragen.

**Figuur 10: Resultaat normenkader Sturen Holland Rijnland**

Op basis van bovenstaande tabel blijkt de stuurinformatie in de praktijk voldoende te werken.

De opzet van de stuurinformatie, zoals wij deze in de verschillende documenten hebben aangetroffen, is onvoldoende. Ten aanzien van kwalitatieve resultaten zijn er mogelijkheden voor verbeteringen. Voor het risicomanagement zijn evenzeer verbeteringen mogelijk, temeer daar er komende jaren een regionaal investeringsfonds wordt opgezet, waarbij aanzienlijke financiële risico's worden gelopen.

Afspraken over beleidsdoelstellingen en realisatie daarvan door Holland Rijnland zijn opgenomen in het programma van afspraken en in de jaarrekening wordt daarover verantwoord. Omdat niet is vastgelegd welke doelen de gemeente Leiderdorp concreet heeft gesteld, kan geen uitspraak worden gedaan over het behalen van de doelstellingen van de gemeente Leiderdorp. Dit komt voort uit de eerder beschreven paradox van doelstellingen (zie kader 4, paragraaf 4.2). Uiteraard kan de raad kaders stellen aan de doelstelling van het college om samen te werken.

Omdat de gemeente Leiderdorp vertegenwoordigd is in het AB en DB zou aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de gemeente Leiderdorp kunnen worden gewerkt. Dat wil zeggen dat er sturing op het realiseren van de Leiderdorpse belangen kan plaatsvinden.

Vooraf zijn geen afspraken gemaakt over de frequentie en overlegstructuur om de gemeente Leiderdorp van informatie te voorzien. Gaandeweg is in de praktijk bij elke raadsvergadering een agendapunt opgenomen met terugkoppelingen uit de regio. De regiowerkgroep uit de raad overlegt acht keer per jaar met de wethouder en of het DB-lid. Holland Rijnland publiceert elke twee weken een e-zine met inhoudelijke informatie. Verder zijn vier keer per jaar portefeuillehoudersoverleggen waarvan de stukken voor iedereen toegankelijk zijn. Deze worden met de regiowerkgroep voorbesproken. Financiële informatie staat in de jaarrekening, twee managementrapportages en de begroting. Er is een uitgebreide informatiestroom om alle partijen en betrokkenen op tijd en volledig te informeren.

In de praktijk vindt er doorlopend informatieverstrekking plaats vanuit Holland Rijnland naar de gemeente Leiderdorp, omdat zowel de wethouder als de raadsleden in het AB zitting hebben en de wethouder ook zitting heeft in het DB. Daarnaast worden de risico's aan de hand van managementrapportages (MARAP's) inzichtelijk gemaakt. De risico's betreffen hier voortgang van de realisatie van het programma van afspraken en kent vooral een bestuurlijke component. De financiële risico's zijn beperkt qua omvang, omdat deze beperkt blijven tot de eigen gemeentelijke bijdrage.

Gemeenten hebben de bevoegdheid tot vormgeving van de uitvoeringsprocessen, omdat de gemeenten alleen de beleidsvorming gedelegeerd hebben aan Holland Rijnland en zelf aan de lat staan voor de uitvoering van dat beleid.

Het investeringsfonds vormt hierin een status aparte: het fonds heeft aparte budgetrelaties met de gemeenten.

### 5.3 Beheersen

In onderstaande figuur is weergegeven hoe op de verschillende criteria van het beheersingsaspect is gescoord.

	Criteria	Score ontwerp	Score werking	Toelichting
Beheersen	Risicomanagement			Er is geen risicomanagementsysteem, maar door de goede informatievoorziening kunnen risico's tijdig worden gerapporteerd.
	Beïnvloedingsmogelijkheden			De gemeente Leiderdorp heeft meer dan pro rato zeggenschap over het beleid en de benoeming en ontslag van bestuurders.
	Informatiebeheer			Met name afspraken over de actor van informatievoorziening ontbreken. In de praktijk vormt dit geen knelpunt.
	Kennisborging			In de praktijk is de kennis geborgd over een cluster van personen, maar dit is niet formeel vastgelegd in de GR.
	Interne organisatie			De planning en control is adequaat ingevuld in de praktijk, maar niet tevoren op elkaar afgestemd.

**Figuur 11: Resultaat normenkader Beheersen Holland Rijnland**

Uit bovenstaande figuur blijkt dat veel aspecten van beheersen vooraf niet zijn vastgelegd, maar in de praktijk een werkbare vorm hebben gekregen.

Wij hebben geen risicomanagementmethode aangetroffen waarbij risico's worden geïnventariseerd, geconsolideerd en gerapporteerd aan de gemeente Leiderdorp. Tevens is de wijze waarop monitoring plaatsvindt en wie verantwoordelijk is voor het risicomanagement niet vastgesteld. Als reden hiervoor is gegeven dat de financiële risico's beperkt zijn tot de deelnamebijdrage en specifieke projectkosten. Daarnaast vindt in de MARAP's geïntegreerd rapportage plaats over risico's.

Door deze wijze van informatievoorziening heeft de gemeente Leiderdorp een grote invloed in Holland Rijnland. Daarnaast is de gemeente Leiderdorp bevoegd om bestuurders (AB en DB) voor te dragen voor benoeming en ontslag. De juridische bevoegdheden van het bestuur (AB en DB) van Holland Rijnland zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling.

Het is in de praktijk geen knelpunt gebleken dat de gemeente Leiderdorp niet op voorhand de verantwoordelijke voor het informatiebeheer benoemd heeft. De gemeente Leiderdorp ontvangt periodiek- eens per drie à vier maanden- tussenrapportages over: realisatie van de beleidsdoelstellingen, prestatieafspraken en realisatie versus budget. Zoals in de vorige paragraaf is uiteengezet is de informatievoorziening zeer uitgebreid. Nadeel is wel dat door de zorgvuldigheid besluitvorming traag verloopt.

Door de clustering van beleidsterreinen is de kennis geborgd in de organisatie.

### 5.4 Verantwoorden

In onderstaande figuur is weergegeven hoe op de verschillende criteria van het toezichtsaspect is gescoord.

	Criteria	Score ontwerp	Score werking	Toelichting
Verantwoorden	Inhoud			Verantwoording vindt plaats over resultaten van het beleid, doelmatigheid van middelen en rechtmatigheid.
	Administratie			Er is een goedkeurende accountantsverklaring.
	Transparantie			Geen risicoparagraaf, geen afspraken over inhoud van verantwoording, maar in praktijk wel voldoende informatie.
	Beoordeling opzet verantwoording			In opzet draagt de verantwoordingsinformatie bij aan de transparantie en geeft het voldoende inzicht in gevoerd beleid.
	Externe informatiebehoefte			De informatiebehoefte van de gemeente Leiderdorp is niet duidelijk vastgelegd, maar vindt in de praktijk plaats door AB/DB.
	Efficiency en effectiviteit			De gemeente Leiderdorp heeft inzicht in effectiviteit en efficiency en in de praktijk zijn er auditpools van collegagemeenten.

**Figuur 12: Resultaat normenkader Verantwoorden Holland Rijnland**

Uit bovenstaande figuur blijkt dat de verantwoording in de praktijk beter plaatsvindt dan tevoren in de opzet was vastgelegd. Reden hiervan is de bijna continue, zorgvuldige vorm van informatievoorziening naar en binnen de gemeente Leiderdorp.

Op basis van de uitvoeringsprogramma's, het programma van eisen en de jaarrekening wordt gecontroleerd in hoeverre de activiteiten zijn uitgevoerd binnen de beleidskaders. Daarmee bevat de verantwoordingsinformatie voldoende informatie voor het stuurproces.

Door de doorlopende informatievoorziening vanuit het AB en DB wordt er amper ad hoc om aanvullende informatie gevraagd. Wel staat de gemeente Leiderdorp momenteel stil bij de vraag hoe de gemeente informatie verkrijgt op het moment dat de samenstelling van het AB/DB wijzigt en de gemeente Leiderdorp niet meer is vertegenwoordigd in het DB. In de gemeenschappelijke regeling is namelijk vastgelegd dat om de vier jaar de samenstelling van het AB en DB verandert.

De verantwoordingsinformatie geeft inzicht in het gevoerde beleid, draagt bij aan transparantie, ondersteunt toezicht en geeft voldoende informatie voor het stuurproces.

## 5.5 Toezicht

In figuur 13 is weergegeven hoe op de verschillende criteria van het verantwoordingsaspect is gescoord.

	Criteria	Score ontwerp	Score werking	Toelichting
Toezicht	Onafhankelijk toezichthouder			Er is een onafhankelijk toezichthouder aanwezig in de vorm van het AB.
	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden			Toezichthouders zijn bevoegd om bestuurders te ontslaan en de begroting en de jaarrekening goed te keuren.
	Toetsen			Het AB is op de hoogte van te realiseren doelstellingen en toetst daarop.
	Controle			In relatie tot het realiseren van beleidsdoelstellingen is wettelijke naleving geregeld in de GR. AB staat niet stil bij organisatievorm.

**Figuur 13: Resultaat normenkader Toezicht Holland Rijnland**

In de praktijk wordt het AB van Holland Rijnland voor de gemeente Leiderdorp ingevuld door een wethouder en twee raadsleden van deze gemeente. Voor de Leiderdorpse inbreng in het AB heeft de wethouder van de gemeente Leiderdorp uiteraard wel duidelijkheid over 'zijn' te realiseren doelstellingen. Hiervoor heeft de

Leiderdorps wethouder een duidelijk mandaat. Voor de raadsleden zijn deze doelstellingen (van de wethouder) meestal vooraf niet duidelijk, waardoor de gemeenteraad het idee heeft geen invloed uit te kunnen oefenen op Holland Rijnland.

Ten aanzien van de informatiecontrole wordt nu nog sterk geleund op de jaarlijkse accountantsverklaring. Bij het opzetten van het regionale investeringsfonds wordt nu ook de mogelijkheid opgenomen om audits tussentijds uit te voeren op projecten. Zodoende kan de gemeente Leiderdorp grip op de projectresultaten houden. Tot op heden is nog geen kritische kanttekening geplaatst bij de risico's van de gemeenschappelijke regeling bij het opzetten van een regionaal investeringsfonds.

## **5.6 Inbreng van de gemeente Leiderdorp op besluitvorming**

Bij het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag gaat het tevens om de inbreng van de gemeente Leiderdorp op de besluitvorming van de verbonden partij. Holland Rijnland fungeert als 'het' vehikel om de Leiderdorps belangen in de regio te realiseren. Niet voor niets participeert Leiderdorp met een wethouder in het DB en twee raadsleden in het AB. Deze samenwerking is van belang voor de gemeente Leiderdorp in het realiseren van de geformuleerde ambities rond regionale samenwerking.

Het antwoord is gebaseerd op twee onderzochte casussen. De ene casus (Regionale Investerings Strategie) is globaal en de andere casus (Regionale Agenda Samenleving 2006 – 2008) is uitgebreid onderzocht. In beide casussen worden de door Leiderdorp ingebrachte agendapunten op basis van politieke actualiteit gescreend. Het gaat dan vooral om wat met de agendapunten is gebeurd.

Holland Rijnland richt zich naast de beleidsvelden (programma's) Ruimte, Werken en Verkeer & Vervoer ook op de Sociale Agenda. In dit onderzoek is gekozen voor de beleidsvelden Sociale Agenda en Regionale Investerings Strategie om een beeld te vormen voor de inbreng van de gemeente Leiderdorp.

1. Aan de hand van de Regionale Investeringsstrategie (RIS) is het bestuurlijke blikveld in de ruimtelijke ordening bestudeerd. Holland Rijnland ontwikkelt samen met de regiogemeenten en de provincie Zuid-Holland een strategie voor de financiering van de RijnlandRoute, RijnGouweLijn-west, Noordelijke verbinding tussen de N206 en de A4/A44, de Greenport en het Groenfonds. Doel is een samenhangende investeringsstrategie te ontwikkelen die als basis dient voor onderhandelingen met de provincie Zuid-Holland en het Rijk over investeringen in de regio. De overweging daarbij is dat een package deal tussen regio, provincie en rijk meer kans van slagen heeft dan het indienen van afzonderlijke projecten.

De gemeente Leiderdorp staat op het standpunt dat individuele beleidsdoelstellingen niet gerealiseerd kunnen worden zonder draagvlak van de overige gemeenten. Om de belangen van de kleinere gemeenten (zoals de gemeente Leiderdorp) te borgen, is samenwerking met een grotere gemeente (de gemeente Leiden) gezocht. De samenwerking betreft het openen van de Rijn-Gouwelijn. Zonder Rijn-Gouwelijn, die niet over Leiderdorps grondgebied loopt, zou nooit een aftakking naar Leiderdorp in overweging kunnen zijn genomen, zoals nu in de Regionale OV-visie is opgenomen. Met andere woorden: de gemeente Leiderdorp heeft zich ingezet om



op termijn een aftakking door Leiderdorp te laten leggen en op deze wijze de bereikbaarheid van Leiderdorp te vergroten.

2. De regio Holland Rijnland wil op het gebied van de sociale agenda de volgende doelen bereiken:

- **De Regionale Sociale Agenda.**
- **De Regionale Agenda Samenleving 2006-2008 (RAS)**, bestuurlijke overeenkomst met de provincie, die ook financieel bijdraagt.

In aansluiting op de bestuurlijke overeenkomst RAS worden in de sociale agenda vier inhoudelijke themagebieden onderscheiden waarop wordt samengewerkt: cultuur, jeugd, participatie en zorg & welzijn. Holland Rijnland ondersteunt gemeenten bij het volgen van de ontwikkelingen op deze thema's.

Het portefeuillehoudersoverleg Sociale Agenda biedt een platform voor gesprek en besluitvorming tussen de betrokken regiogemeenten: minimaal vier keer per jaar wordt een portefeuillehoudersoverleg Sociale Agenda gehouden, daarnaast worden regelmatig themabijeenkomsten voor portefeuillehouders, ambtenaren en maatschappelijke partners georganiseerd. Binnen de Sociale Agenda functioneren daarnaast diverse ambtelijke overleggen en werkgroepen en komen periodiek de portefeuillehouders jeugd bij elkaar.

Binnen het terrein van de Sociale Agenda is in dit onderzoek gekozen voor het thema Jeugd binnen de RAS, omdat dit ingaat op de politieke actualiteit. De casus, die is onderzocht betreft VSO-ZMOK: Voortgezet Speciaal Onderwijs voor Zeer Moeilijk Opvoedbare Kinderen.

#### *Situatie*

Het gaat hierbij om de problematiek van grote wachtlijsten voor het plaatsen van autistische kinderen (cluster vier) op een hiervoor gespecialiseerde school. Een nevenvestiging van deze vorm van onderwijs staat op Leiderdorps grondgebied. Op basis van de onderwijshuisvestingswetgeving is dit een 100% Leiderdorpsse aangelegenheid. Echter, op basis van de wachtlijsten en herkomst van de leerlingen kunnen regionale afspraken gemaakt worden over de financiering van deze nevenvestiging. 60% van de leerlingen komt uit de regio Leiden en van de wachtlijstleerlingen komt 76% uit de regio Leiden.

#### *Taak*

Het doel van de gemeente Leiderdorp is om draagvlak bij de omliggende gemeenten te krijgen, zodat zij bijdragen aan het meefinancieren van de oplossing voor het wegwerken van de wachtlijsten.

#### *Aanpak*

Op basis van de verslagen is een goed beeld te vormen over de aanpak om het probleem van de wachtlijsten terug te dringen. In november 2005 is het probleem ter sprake gebracht in het portefeuillehoudersoverleg Sociale Agenda van Holland Rijnland. In de ambtelijke overleggen wordt het eveneens ingebracht. Een oplossing wordt gedefinieerd, zijnde de uitbreiding van het aantal leerlingplaatsen en een vorm van cofinanciering. Tevens wordt overleg gevoerd met het Ministerie van OC&W door de voorzitter van het portefeuillehoudersoverleg. In februari 2007 wordt een ambtelijke werkgroep opgezet om een locatie voor de uitbreiding te

onderzoeken, een voorstel voor medefinanciering op te stellen en een lobby naar het Rijk te organiseren.

#### *Resultaat*

Dit mondt uit in een overeenkomst tot het meefinancieren van de niet door het rijk te subsidiëren kosten voor het uitbreiden van de huidige school met nevenvestigingen in Leiden, Leiderdorp en Teylingen per 1 augustus 2007. Op basis van het inwoneraantal worden de kosten onder de gemeenten gedeeld. De overeenkomst tussen de gemeenten en de school is op 14 januari ondertekend gelijktijdig met de opening van de nieuwe VSO/ZMOK-locatie.

Deze casus illustreert de succesvolle inbreng van de gemeente Leiderdorp in de samenwerkingsrelatie Holland Rijnland. Tevens blijkt hier dat de Leiderdorps belangen door de samenwerkingsrelatie worden behartigd. In de praktijk blijkt dat schaalgrootte van belang is om bestuurlijke invloed te kunnen uitoefenen. De gemeente Leiderdorp creëert de benodigde schaalgrootte, mede voor het eigen Leiderdorps belang, door prominent in de samenwerkingsrelatie Holland Rijnland te ‘investeren’.

### **5.7 Bestuurlijke informatievoorziening en informatie over de financiële en bestuurlijke risico's**

Bij de beantwoording van de derde onderzoeksvraag gaat het om de relevantie van de bestuurlijke informatievoorziening en de mate waarin de gemeente Leiderdorp over de financiële en bestuurlijke risico's wordt geïnformeerd.

Uit de twee casussen blijkt dat de bestuurlijke informatievoorziening zeer relevant is voor de gemeente Leiderdorp. Hierdoor kan de gemeente Leiderdorp invloed uitoefenen op de besluitvorming. Tijdigheid, naast de juistheid van bestuurlijke informatie bepaalt of de gemeente Leiderdorp via de wethouder in het DB goed is geïnformeerd en daardoor de mogelijkheid heeft om invloed uit te oefenen. Vanuit Holland Rijnland wordt beperkt specifiek gerapporteerd op financiële en met name bestuurlijke risico's. Door de vrijwel continue informatievoorziening en nauwe betrokkenheid van college en raad bij Holland Rijnland lijkt dit minder relevant. Toch zijn de bestuurlijke risico's groot in relatie tot de geformuleerde ambities van de gemeente Leiderdorp.

## 6. Sociale Diensten Leiden en Leiderdorp: samen op weg

### 6.1 Achtergrond en context

Oorspronkelijk had de gemeente Leiderdorp de intentie om met de kleinere gemeenten in de regio samen te werken op het terrein van de sociale zekerheid. Echter, deze gemeenten zagen af van samenwerking en uiteindelijk vonden de gemeente Leiden en de gemeente Leiderdorp elkaar. De raad van Leiderdorp wilde als gelijkwaardige partner beschouwd worden. De reden om voor een gemeenschappelijke regeling te kiezen was oorspronkelijk om meer gemeenten te laten deelnemen en om in aanmerking te komen voor subsidie. Echter, toen duidelijk werd dat alleen de gemeente Leiden en Leiderdorp gingen samenwerken is niet meer stilgestaan bij de rechtsvorm van de samenwerking. Voor de lichte vorm<sup>1</sup> van de gemeenschappelijke regeling is gekozen om de drempel tot samenwerking niet te frustreren, te meer het hier gaat om een grote en een kleine gemeente.

Per 1 januari 2007 voert de gemeente Leiden de werkzaamheden en dienstverlening voor de gemeente Leiderdorp uit in het kader van de Wet werk en bijstand (Wwb), minimabeleid, het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz), de Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijke Arbeidsongeschikte werkloze Werknemers (IOAW), de Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijke Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen (IOAZ), de regeling scholing en activering ingevolge de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW), de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW), de regeling Instroom en Doorstroombanen (ID), de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN), de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA), huisvesting van asielzoekers, de schuldhulpverlening, de sociale recherche en enige andere in de toekomst voor deze wetten en regelingen eventueel in de plaats komende regelingen.

De te verrichten taken worden uitgevoerd door de dienst Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid van de gemeente Leiden in opdracht van het gemeenschappelijk orgaan en hebben betrekking op de betaling van uitkeringen en uitvoering van de bijbehorende taken. Daarnaast vindt beleidsvoorbereiding plaats doordat het gemeenschappelijk orgaan de beleidsnota schrijft en voorlegt aan het college en de raad van Leiderdorp voor besluitvorming. Uit artikel 7 van de gemeenschappelijke regeling blijkt dat de beleidsbepalende bevoegdheden toebehoren aan de afzonderlijke gemeenteraden, respectievelijk colleges van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeenten. Kortom, de gemeente Leiderdorp beïnvloedt reeds in de beleidsvoorbereiding en is eindverantwoordelijk voor het bestuurlijk traject in het eindstadium.

Het gemeenschappelijk orgaan bestaat uit het algemeen bestuur, dat bestaat uit de wethouders van de deelnemende gemeenten Leiden en Leiderdorp. Voorzitter is de wethouder van de gemeente Leiden.

---

<sup>1</sup> Hierbij wordt geen organisatorisch verband opgericht. Alleen bepaalde afspraken worden vastgelegd. Voor gezamenlijk beleid of binding daaraan is gelijkkluidende besluitvorming door de afzonderlijke deelnemers nodig. De lichte gemeenschappelijke regeling hoeft niet te voldoen aan wettelijke voorschriften, zoals geleed bestuur, verschaffen van informatie, begroting en jaarrekening.

Daarnaast bestaat het gemeenschappelijke orgaan uit een (ambtelijke) uitvoeringsorganisatie, die ondergebracht is bij Sociale Zaken en Arbeidsmarktbeleid van de gemeente Leiden. Omdat de uitvoeringsorganisatie van SDLL onderdeel vormt van de gemeente Leiden, heeft de gemeente Leiderdorp niet goed grip op SDLL.

## 6.2 Sturen

In onderstaande figuur is weergegeven hoe op de verschillende criteria van het sturingsaspect is gescoord.

	Criteria	Score ontwerp	Score werking	Toelichting
Sturen	Afspraken en doelen			Er zijn afspraken gemaakt over uitvoering in de dienstverleningsovereenkomst, niet over (beleids)doelstellingen
	Informatie			De informatievoorziening verloopt na wat opstartproblemen conform de voorschriften in de GR.
	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden			Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van toezichthouders zijn niet vastgelegd, wel van het bestuur.
	Meetbaarheid en output			Er zijn kwalitatieve afspraken over de te leveren prestaties vastgelegd in het controlprocol van Leiden.
	Escalatie			Er zijn geen afspraken over de wijze waarop de risico's worden verdeeld, behalve naar inbreng van de gemeenten.
	Coördinatie			Het college stelt het AB aan en heeft de mogelijkheid van ontslag en goedkeuring.

**Figuur 15: Resultaat normenkader Sturen SDLL**

Uit bovenstaande figuur blijkt sturen vooraf niet goed te zijn vastgelegd. In de praktijk lijkt het echter beter te werken, behalve voor wat betreft de bevoegdheden van toezichthouders.

In de gemeenschappelijke regeling zijn de afspraken vastgelegd over de uit te voeren taken van SDLL. De taak van de gemeenschappelijke regeling bestaat uit het afstemmen van het door de gemeenten Leiden en Leiderdorp vastgestelde beleid ter zake de uitvoering van regelingen betreffende Werk en Inkomen. Hoewel het opstellen van beleidsvoorstellen ten aanzien van Werk en Inkomen tot de taak van de gemeenschappelijke regeling behoort, blijven de beleidsbepalende bevoegdheden toebehoren aan de afzonderlijke gemeenteraden, respectievelijk colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten. Voor de zeggenschap van gemeenten is gekozen voor een 50-50-verdeling. In de praktijk blijkt dit nauwelijks haalbaar door het verschil in grootte van beide gemeenten.

In de dienstverleningsovereenkomst zijn afspraken vastgelegd over de bijdrage van de verbonden partij aan de realisatie van de (beleids)doelstellingen van de gemeente Leiderdorp en de beoogde effecten van de dienstverlening.

Er zijn geen afspraken vastgelegd rond risico's en risicoverdeling tussen de gemeente Leiderdorp en de gemeenschappelijke sociale dienst. De gemeente Leiderdorp heeft een dienstverleningsovereenkomst gesloten met de gemeente Leiden voor een bepaald bedrag. Hieruit volgt dat risico's, voor zover deze de € 650.000 te boven gaan, voor rekening van de gemeente Leiden zijn. Vanuit het beleid en de uitvoering kunnen ook bestuurlijke en financiële risico's optreden, maar ook deze worden door de gemeente Leiden opgevangen.

In de gemeenschappelijke regeling zijn afspraken vastgelegd over tussentijdse evaluaties, over de informatievoorziening, zowel kwantitatief als kwalitatief en frequentie en de aard van de overlegstructuur.

In principe geldt de overeenkomst van de gemeenschappelijke regeling voor onbepaalde tijd, maar de dienstverleningsovereenkomst is voor één jaar afgesloten en zal na dat jaar worden geëvalueerd. Dat kan betekenen dat de kosten- en risicoverdeling opnieuw ter discussie komen.

In de gemeenschappelijke regeling zijn afspraken gemaakt over het aansluiten op de planning en controlcyclus van de gemeente Leiderdorp. Tevens is opgenomen welke informatie in de rapportages moet worden geleverd met betrekking tot de realisatie. In de praktijk wordt de informatie niet op tijd ontvangen, maar gaandeweg het jaar is verbetering opgetreden. Voor analyses op beleidsinformatie is niet direct progressie zichtbaar, het blijft te laat verzonden worden, mede door een langer bestuurlijk besluitvormingstraject bij de gemeente Leiden dan bij de gemeente Leiderdorp.

Beleidsdoelstellingen zijn niet vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling, noch in de dienstverleningsovereenkomst.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn voldoende afgebakend. Een mandaatregeling voor B&W is opgenomen.

Tussen degene die beleidsmatig samenwerkt met de verbonden partij (beleidsmedewerker) en degene die de rapportages beoordeelt (financieel beleidsmedewerker) en het college adviseert is sprake van functiescheiding.

### 6.3 Beheersen

In onderstaande figuur is weergegeven hoe op de verschillende criteria van het beheersingsaspect is gescoord.

	Criteria	Score ontwerp	Score werking	Toelichting
Beheersen	Risicomanagement			Er is niet sprake van een systematisch risicomanagement binnen de SSDL of naar Leiderdorp toe.
	Beïnvloedingsmogelijkheden			Besluitvorming kan pas plaatsvinden, nadat gemeenteraden hebben ingestemd met de voorstellen.
	Informatiebeheer			Met name afspraken over de actor van informatievoorziening ontbreekt. In de praktijk vormt dit geen knelpunt meer.
	Kennisborging			Er ligt een personeelsplan ten grondslag aan de bemensing van SDLL.
	Interne organisatie			De planning en control is adequaat ingevuld in de praktijk en op elkaar afgestemd vastgelegd in de GR.

**Figuur 16: Resultaat normenkader Beheersen SDLL**

Uit bovenstaande figuur lijkt de beheersing neutraal tot goed naar voren te komen. Dat zou echter een te optimistisch beeld geven. Door het gebrek aan risicomanagement naar de gemeente Leiderdorp kan deze maar beperkt bijsturen op SDLL.

In de dienstverleningsafpraak planning en control is vastgelegd dat de verbonden partij moet rapporteren over de uitvoering. Er wordt voldoende specifiek

aangegeven waarover gerapporteerd moet worden: financiële informatie, operationele informatie, kengetallen over bedrijfsvoering en kengetallen over prestaties. De verantwoordelijke voor de informatievoorziening ontbreekt, waardoor de score voor het ontwerp neutraal uitvalt.

Tussentijdse rapportages van de gemeente Leiden worden tevens gebruikt voor de gemeente Leiderdorp, waarmee wordt voldaan aan de informatiebehoefte van de gemeente Leiderdorp. Met name de beleidsanalyses laten te lang op zich wachten. Reden hiervan is dat historische gegevens van Leiderdorp niet beschikbaar waren voor de gemeente Leiden. Er heeft een inhaalslag moeten plaatsvinden om de gegevens in de systemen van de gemeente Leiden in te voeren en beleidsdoelstellingen in de praktijk te brengen.

Vier keer per jaar vinden evaluatiegesprekken plaats aan de hand van de kwartaal-rapportages. Ook is de gewenste detaillering en frequentie van rapporteren vastgelegd.

De taken van SDLL zijn ingebed in een afdeling van de gemeente Leiden, zodat de expertise geborgd wordt en kennis kan worden gedeeld. Hiervoor zijn de mensen met de juiste competenties in het afgelopen jaar op de juiste plaats werkzaam.

Juist door deze samenwerkingsvorm heeft de gemeente Leiderdorp getracht voldoende kennis te borgen om adequaat te reageren wanneer zich calamiteiten voordoen bij de SDLL. Op dit moment is er één persoon, die kennis overdraagt aan een collega, zodat de expertise in de gemeentelijke organisatie wordt geborgd.

Momenteel heeft de gemeente Leiderdorp voldoende kennis en expertise om tijdig dreigende ontsporingen bij de SDLL te onderkennen. De interne controle valt onder de gemeentelijke accountantscontrole volgens het Leidse controleprotocol, zoals in de gemeenschappelijke regeling is overeengekomen.

## 6.4 Verantwoorden

In figuur 17 is weergegeven hoe op de verschillende criteria van het verantwoordingsaspect is gescoord.

	Criteria	Score ontwerp	Score werking	Toelichting
Verantwoorden	Inhoud			Er is een opzet van de verantwoording naar behaalde doelen, output en middelen. Nog geen verantwoording in de praktijk.
	Administratie			De jaarrekening wordt niet voorzien van een aparte accountantscontrole, want valt onder het Leidse controleprotocol.
	Transparantie			Er is geen risicoparagraaf in de jaarrekening opgenomen, wel afspraken over de inhoud van verantwoording.
	Beoordeling opzet verantwoording			In opzet draagt de verantwoordingsinformatie bij aan de transparantie en geeft het voldoende inzicht in gevoerd beleid.
	Externe informatiebehoefte			De informatiebehoefte van de gemeente Leiderdorp is niet duidelijk vastgelegd.
	Efficiency en effectiviteit			Een benchmark wordt in opzet gebruikt om te verantwoorden over efficiency en effectiviteit.

**Figuur 17: Resultaat normenkader Verantwoorden SDLL**

Uit bovenstaande figuur blijkt een matige wijze van verantwoorden in de opzet. Door de recente start van SDLL kan geen oordeel worden gevormd over de

werking, deze periode van het jaar wordt gebruikt om de verantwoordingswijze vast te leggen. De verantwoording zal plaatsvinden op de doelmatigheid, prestaties en resultaten van beleid(sdoelstellingen) van SDLL. Hierbij is het opmerkelijk dat vooraf geen doelstellingen zijn geformuleerd, maar deze wel in de praktijk gedurende het jaar zijn ontwikkeld en daarover verantwoording afgelegd wordt afgelegd.

Wel is specifiek in de dienstverleningsafpraak planning en control afgesproken te rapporteren over financiële en operationele informatie, kengetallen over bedrijfsvoering en kengetallen over prestaties. Leiderdorp kan zelf doelen bepalen, zoals aantallen uitstroom, en die onder de dienstverleningsovereenkomst laten uitvoeren. Dat is nu niet de werkwijze geweest.

De SDLL wordt op basis van deze verantwoordingsinformatie geëvalueerd en tevens wordt gecontroleerd in hoeverre de activiteiten zijn uitgevoerd binnen de beleidskaders. Daarmee bevat de verantwoordingsinformatie voldoende informatie voor het stuurproces.

Afspraken over de inhoud van de verantwoording, bijvoorbeeld opname van een risicoparagraaf, worden nu vormgegeven.

In de dienstverleningsafpraak planning en control zijn afspraken gemaakt met betrekking tot: tijdigheid, voorschriften rond inhoud van verslaglegging, zowel financieel als beleidsmatig en de frequentie van de informatie.

De gemeente Leiderdorp heeft onvoldoende zicht op effectiviteit en efficiëntie. De benchmark die Leiderdorp door BMC heeft laten uitvoeren, heeft alleen resultaten op hoofdlijnen opgeleverd. Dit was het gevolg van onvoldoende informatie van andere gemeenten.

De gemeente Leiderdorp heeft tot op heden geen gebruik gemaakt van externe audits, zoals beleidsevaluatie en financiële doorlichting.

Er is geen aparte accountantsverklaring voor de SDLL, omdat deze deel uitmaakt van de gemeente Leiden.

De werking is niet gescoord omdat deze gemeenschappelijke regeling pas sinds 2007 operationeel is en nog geen verantwoording heeft afgelegd. In de opzet is het van belang aan te geven waarover de opdrachtgever verantwoording wil hebben.

## 6.5 Toezicht

In figuur 18 is weergegeven hoe op de verschillende criteria van het toezichtsaspect is gescoord.

	Criteria	Score ontwerp	Score werking	Toelichting
Toezicht	Onafhankelijk toezichthouder			Er is een onafhankelijk toezichthouder aanwezig in de vorm van het AB.
	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden			Toezichthouders zijn bevoegd om bestuurders te ontslaan en de begroting en de jaarrekening goed te keuren.
	Toetsen			Het AB is op de hoogte van te realiseren doelstellingen en toetst daarop.
	Controle			In relatie tot het realiseren van beleidsdoelstellingen is wettelijke naleving geregeld in de GR. AB staat niet stil bij organisatievorm.

**Figuur 18: Resultaat normenkader Toezicht SDLL**

Op basis van bovenstaande figuur kan worden geconcludeerd dat de toezichthoudende rol nauwelijks wordt ingevuld. Voor SDLL is geen aparte onafhankelijke toezichthouder benoemd. De gemeenteraad van Leiderdorp vervult de rol van toezichthouder samen met de gemeenteraad van Leiden.

De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het nemen van corrigerende maatregelen voor zover deze betrekking hebben op het sociale beleid. De toezichthouders hebben geen mogelijkheden tot het uitvoeren van sancties bij uitvoerende organisaties. De toezichthouders hebben geen mogelijkheden tot het ontslaan en benoemen van bestuurders in het AB, omdat dit recht in de gemeenschappelijke regeling in de lichte vorm bij het college is belegd. De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het goedkeuren van jaarrekeningen en begrotingen.

Op basis van de huidige informatievoorziening kan worden gesteld dat de toezichthouders beschikken over de juiste informatie om te kunnen controleren: hoe de organisatie presteert en of het bestuur goed functioneert. De vraag is wel of informatie voor handen is (zie hiervoor bijlage 4) om in te schatten of de risico's goed worden gemanaged, of de financiële toestand solide is en of de organisatie 'in control' is.

In de gemeenschappelijke regeling is als geschillenregeling opgenomen het bestuurlijke handhavingssysteem (geschillencommissie en Gedeputeerde Staten).

## 6.6 Inbreng van de gemeente Leiderdorp op besluitvorming

Bij het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag gaat het om de inbreng van de gemeente Leiderdorp op de besluitvorming van de verbonden partij. Het doel van deze samenwerkingsovereenkomst is het reduceren van de kwetsbaarheid van de eigen organisatie (expertise), het verhogen van de efficiency en het verhogen van de output- en proceskwaliteit. Voor de gemeente Leiderdorp is dit voorshands een 'goede deal' gebleken voor wat betreft efficiency. Gedurende het opstartjaar is gebleken dat de gemeente Leiden voor de dienstverlening de totale kosten op € 1 mln had berekend. Dit, terwijl met de gemeente Leiderdorp slechts 6,5 fte à € 100.000,-, totaal € 650.000,- was overeengekomen. Verschil in de berekening is de



overhead, die nu voor de gemeente Leiderdorp buiten de berekening is gelaten, waardoor Leiderdorp de mogelijkheid werd gegeven om haar eigen overhead af te bouwen en zodoende dekking te realiseren voor de overhead die Leiden vanaf 2008 wel gaat doorberekenen. Dit jaar is dus een goedkoop jaar voor Leiderdorp en is een illustratie van de onderhandelings-bekwaamheid van de gemeente Leiderdorp. Leiden was erg bereid om de samenwerking in 2007 daadwerkelijk van start te laten gaan.

Voor de lange termijn is met name de expertise over de regelgeving en uitvoering van de Werk en Inkomen-keten op deze wijze geborgd. Het aantal klanten (circa 300) van de gemeente Leiderdorp is te klein, lees: te duur, om de expertise in stand te houden. Hiervoor is samenwerking dus noodzakelijk en levert meerwaarde op.

## **6.7 Bestuurlijke informatievoorziening en informatie over de financiële en bestuurlijke risico's**

Bij de beantwoording van de derde onderzoeksvraag gaat het om de relevantie van de bestuurlijke informatievoorziening en de mate waarin de gemeente Leiderdorp over de financiële en bestuurlijke risico's wordt geïnformeerd.

Verbeteringen zijn mogelijk op het gebied van het analyseren van de bestuurlijke informatie. Daarnaast dient Leiden oog te hebben voor de klanten en schaalgrootte van Leiderdorp: in de praktijk blijken de medewerkers van SDLL het belang van de gemeente Leiderdorp niet altijd "tussen de oren" te hebben. De samenwerking heeft wel geresulteerd in het verantwoorden op prestaties en beleidsdoelstellingen, zonder dat dit van tevoren is vastgelegd – lees: zonder sturing vooraf. De vraag rijst waar de gemeente Leiderdorp vóór de samenwerking op stuurde.

SDLL heeft geen apart systeem om over de financiële en bestuurlijke risico's te informeren. De informatievoorziening verloopt via de kwartaalrapportages en de reguliere afgesproken afstemmingsmomenten, zoals in de dienstverleningsovereenkomst is afgesproken. In principe is dat voldoende zolang er geen schade is. De kans bestaat dat de gemeente Leiderdorp de risico's niet op tijd waarneemt. Indien een risico zich voordoet, zal deze 'vertraagde waarneming' de schade waarschijnlijk vergroten.

## 7. Gevulei: toezicht is no waste of time

### 7.1 Achtergrond en context

Gevulei is een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 van de Wgr, waarin de acht gemeenten Alkemade, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Wassenaar en Zoeterwoude deelnemen. Het doel van de gemeenschappelijke regeling is het op doelmatige en milieuhygiënische wijze verwijderen van de uit de gemeenten afkomstige huishoudelijke afvalstoffen.

Bovengenoemde gemeenten zamelen zelf het afval in (of laten dit doen door een derde partij/gemeente; zo zamelt Leiden bijvoorbeeld in voor Oegstgeest, Zoeterwoude, Alkemade en het buitengebied van Warmond; zamelt de Meerlanden in voor de gemeente Teylingen; doet Avalex dat voor Wassenaar etc). Gevulei draagt zorg voor de verwerking van het afval. Daarnaast kunnen gemeenten reinigingsactiviteiten aan het lichaam opdragen. Gevulei fungeert dus eigenlijk als makelaar in afvalstromen, waarin contractmanagement een belangrijke rol speelt.

In de gemeenschappelijke regeling is de kerntaak van Gevulei omschreven als:

- Het (doen) overslaan en opslaan, alsmede het (doen) bewerken en verwerken van huishoudelijke afvalstoffen waaronder wordt verstaan restafval, GFT-afval en grof huishoudelijk afval
- Het sluiten van overeenkomsten met afvalverwerkingsbedrijven, alsmede afvalbewerkingsbedrijven voor de ver- en bewerking van de aangeleverde afvalstoffen, alsmede het treffen van de eventueel daaruit voortvloeiende voorzieningen noodzakelijk voor de overslag van afvalstoffen.

Aanvullend daarop zijn de volgende plustaken in de gemeenschappelijke regeling beschreven:

- Het stichten, exploiteren en beheren van het kringloopbedrijf.
- Het (doen) inzamelen van Klein Chemisch Afval (KCA) wordt door Gevulei op verzoek van de gemeenten per 1/1 2008 beëindigd.
- Het stichten, exploiteren en beheren van organisatieonderdelen met als doel verwijderen van overige afvalstoffen, alsmede reinigingsactiviteiten, zoals financiering van inzamelmiddelen en PA-20 Containers.

Om het afval te verwerken heeft Gevulei een contract gesloten met Delta (voorheen PROAV). Hierdoor kan het huishoudelijk restafval naar Afval Verwerkingsbedrijf Rotterdam (AVR), het GFT-afval naar Alphen aan de Rijn en het grofvuil naar Leiderdorp worden getransporteerd. Overslag van huishoudelijk restafval vindt plaats op het gemeentewerkterrein voor transport naar AVR. Voor het grofvuil van de gemeente Leiderdorp vindt afvoer rechtstreeks door de gemeente Leiderdorp plaats.

Het DB wordt gevormd door de wethouders van de gemeenten Leiden, Oegstgeest, Teylingen en de burgemeester van Zoeterwoude met daarbij de secretaris en plaatsvervangend secretaris. Momenteel fungeert de plaatsvervangende secretaris

als waarnemend directeur/secretaris van Gevulei. De gemeente Leiderdorp is vertegenwoordigd in het AB door de wethouder en een raadslid met bijbehorende portefeuille.

De taken van Gevulei worden op basis van de gemeenschappelijke regeling uitgevoerd door medewerkers van de dienst Milieu en Beheer van de gemeente Leiden. Het betreft ca 2 fte voor de kerntaak en 0,5 fte voor de plustaak Kringloop; in totaal 2,5 fte.

## 7.2 Sturen

In onderstaande figuur is weergegeven hoe op de verschillende criteria van het sturingsaspect is gescoord aan de hand van de verzamelde data.

	Criteria	Score ontwerp	Score werking	Toelichting
Sturen	Afspraken en doelen	3	3	Afspraken en doelen zijn in de GR vastgelegd en worden in de praktijk nageleefd.
	Informatie	1	2	Er zijn geen afspraken over informatievoorziening, maar in de praktijk komt de informatie wel bij de juiste persoon aan.
	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	2	3	De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van Gevulei zijn voldoende afgebakend in de praktijk.
	Meetbaarheid en output	2	2	Naast financiële afspraken, worden geen meetbare kwalitatieve afspraken gemaakt over te leveren prestaties.
	Escalatie	1	2	Er zijn geen afspraken om niet-reguliere informatie te verstrekken, maar in de praktijk is dat nog niet nodig geweest.
	Coördinatie	3	3	Leiderdorp heeft de mogelijkheid om bestuurders te benoemen en te ontslaan en om aanvullende informatie te vragen.

**Figuur 19: Resultaat normenkader Sturen Gevulei**

Op basis van de bovenstaande figuur kan geconcludeerd worden dat de sturing in opzet matig en de werking in de praktijk redelijk is. Aanvullende richtlijnen zijn nodig voor informatie en rapportage. Daarnaast kunnen afspraken over evaluatie op basis van de aangeleverde informatie meer sturing geven, evenals afspraken over kwalitatieve aspecten van de te leveren prestaties. Hierbij kan gedacht worden aan klanttevredenheid (burgertevredenheid en gemeentetevredenheid). Omdat er sprake is van een stabiele taak, is er geen escalatieprocedure. In geval van calamiteit zou dit een risico voor de gemeente kunnen zijn, de omvang is dan aanzienlijk.

De financiering en uitvoering van de activiteiten wordt in de planning- en controlcyclus geregeld. Aan het begin van het jaar wordt de begroting opgesteld en aan het eind van het jaar wordt verantwoording afgelegd in de jaarrekening. Maandelijks worden voorschotnota's door Gevulei aan de gemeente Leiderdorp verstuurd. De coördinator Logistiek checkt het volume aan de hand van ervaringscijfers of deze voorschotnota's in lijn zijn met zijn verwachting. Per kwartaal vindt de afrekening plaats, waarin gerealiseerd volume en tarief staan vermeld. Tevens vindt een toets door de financieel beleidsmedewerker plaats, waarin eventueel de financiële risico's in een memo aan het college van Burgemeester en Wethouders worden beschreven. Tijdens de totstandkoming van de begroting en de verantwoording wordt overleg gevoerd met de wethouder over begrotingsramingen en -wijzigingen en de jaarrekening, bijvoorbeeld advies over plafonds ten aanzien van reserves. Hiervan wordt een memo door de financieel beleidsmedewerker aan het college gestuurd. Tevens neemt de wethouder deze informatie mee in het DB. Er is dus geen sprake van een formele p&c-cyclus, maar

in de praktijk wordt de gemeente wel op een systematische en periodieke wijze voorzien van informatie.

Dat er geen aparte evaluatie plaatsvindt op basis van de geleverde informatie heeft ook te maken met de aard van de taak. Over de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de gemeente Leiderdorp worden geen afspraken gemaakt. Enerzijds omdat de gemeente een eigen beleids- en besluitvormingstraject volgt via College en Raad, anderzijds omdat het hier om uitvoering van de afvalverwerking gaat en niet om het maken van beleid.

De gemeente Leiderdorp heeft de mogelijkheid om in het afvalstoffenplatform deel te nemen. Deze beleidsvoorbereidende werkgroep bereidt de besluitvorming in het AB en DB van Gevulei voor en is bij uitstek geschikt om invloed op de besluitvorming te hebben. Vanuit Gevulei bestaat de indruk dat de gemeente Leiderdorp niet deelneemt in het afvalstoffenplatform. Echter, de gemeente Leiderdorp heeft aangegeven hier wel aan deel te nemen, zij het themagewijs. Met name de vuilverwerking en gezamenlijke inkoop wordt in milieutechnische en doelmatige zin als goed ervaren, maar over de samenwerking ten aanzien van de gemeenschappelijke inzameling bestaat twijfel over de schaalvoordelen. Mede hierdoor houdt de gemeente Leiderdorp enige afstand van Gevulei.

### 7.3 Beheersen

In onderstaande figuur is weergegeven hoe op de verschillende criteria van het beheersingsaspect is gescoord.

	Criteria	Score ontwerp	Score werking	Toelichting
Beheersen	Risicomanagement			Er is geen risicomanagementsysteem, noch een risicoanalyse.
	Beïnvloedingsmogelijkheden			Besluitvorming kan pas plaatsvinden nadat gemeenteraden hebben ingestemd met de voorstellen.
	Informatiebeheer			Niet concreet vastgelegd. Kwartaalnota's worden niet altijd op tijd door de juiste persoon ontvangen.
	Kennisborging			Gevulei is ingebed in de afdeling Milieu en Beheer en er is een afvalstoffen platform. Geen formele afspraken over kennisdeling.
	Interne organisatie			De planning en control is adequaat ingevuld in de praktijk, maar niet tevoren op elkaar afgestemd.

**Figuur 20: Resultaat normenkader Beheersen Gevulei**

Op basis van bovenstaande figuur kan worden geconcludeerd dat de gemeente Leiderdorp moeite heeft met het bijsturen van de taakuitvoering door Gevulei. De beperkte organisatie en de beperkte informatievoorziening van Gevulei zijn een belangrijke reden daarvan. Daarnaast zal niet aan de wens van kwartaalrapportages van de gemeente Leiderdorp tegemoet kunnen worden gekomen, omdat de informatie niet als zodanig door Gevulei wordt geadmistreerd en het systeem van Gevulei niet als zodanig is ingericht.

De taken van Gevulei worden uitgevoerd door 2 fte kerntaak en 0,5 fte Kringloop, in totaal 2,5 fte. De beperkte organisatie wordt met name ingezet op de administratie van de afvalverwerking, de maandelijkse voorschotten en de kwartaalnota's en het opstellen van de langdurige contracten. Daarnaast vult de voorzitter van Gevulei de secretarisfunctie van het DB in. Er is dus een beperkte organisatie voor het uitvoeren van de taak. Daardoor wordt informatie ad hoc gegeven en wordt weinig

tijd aan kwartaalrapportages besteed. Ook aandacht voor risico's en kennisdeling valt buiten de tijdsbesteding van de organisatie.

Interne onderzoeken (audits) kunnen voor Gevulei betreffende rechtmatigheid en doeltreffendheid op een relatief klein aantal onderwerpen uitgevoerd worden omdat de lasten voornamelijk bestaan uit kosten van de vuilverwerking en uit personeelslasten, zoals uit de jaarrekening 2006 blijkt.

Omdat besluitvorming plaatsvindt nadat de gemeenteraad heeft ingestemd met de voorstellen, zijn de beïnvloedingsmogelijkheden voor Gevulei relatief beperkt. Gevulei is sterk afhankelijk van politieke verschuivingen in Den Haag, die kunnen resulteren in aanpassing van wetgeving waardoor bijvoorbeeld tarieven wijzigen. Hierdoor heeft Gevulei slechts een beperkte invloed op de tariefstructuur en procedures voor de uitvoering. Anderzijds kan relatief lang van te voren worden geanticipeerd op aanstaande veranderingen vanwege de langlopende contracten.

## 7.4 Verantwoorden

In onderstaande figuur is weergegeven hoe op de verschillende criteria van het verantwoordingsaspect is gescoord.

	Criteria	Score ontwerp	Score werking	Toelichting
Verantwoorden	Inhoud			Informatie wordt verantwoord op doelmatigheid van middelen, rechtmatigheid en realisatie van financiële en operationele prestaties.
	Administratie			Er is een accountantsverklaring met beperking voor de kringloopwinkel.
	Transparantie			Risicoparagraaf, afspraken over inhoud van verantwoording, maar in praktijk niet voldoende informatie.
	Beoordeling opzet verantwoording			In opzet draagt de verantwoordingsinformatie bij aan de transparantie en geeft het voldoende inzicht in gevoerd beleid.
	Externe informatiebehoefte			De kwaliteit en kwantiteit van de informatiebehoefte is niet beschreven, maar is tijdig en relevant.
	Efficiency en effectiviteit			Gevulei maakt gebruik van audits, maar niet van benchmarks.

**Figuur 21: Resultaat normenkader Verantwoorden Gevulei**

Op basis van bovenstaande figuur concluderen wij dat de externe informatievoorziening een zwakke plek van Gevulei is. Ook is onduidelijk op welke wijze verantwoord dient te worden. Dit hangt samen met de vraag waarover de gemeente Leiderdorp geïnformeerd wenst te worden. Of deelname in Gevulei efficiënt is, blijft hiermee een onbeantwoorde vraag.

De verantwoordingsinformatie zou inzicht moeten geven in het gevoerde beleid, draagt bij aan transparantie en geeft voldoende informatie voor het stuurproces. Er wordt in de praktijk door Leiderdorp ad hoc om aanvullende informatie gevraagd. De reden hiervan is dat over de informatievoorziening geen formele afspraken zijn gemaakt.

De verantwoordingsinformatie sluit technisch goed aan bij de begroting, maar of hiermee voldoende stuurinformatie wordt gegeven heeft noch Gevulei, noch de gemeente Leiderdorp zichzelf afgevraagd. Onze analyse is dat de stuurinformatie volstaat.

Cijfermatige verantwoording en verslaglegging vindt in de jaarrekening plaats over de resultaten van het beleid en de rechtmatigheid van inzet van middelen, maar niet over doelmatigheid van inzet van middelen. Dit, ondanks de verplichting uit artikel 213 van de Gemeentewet. Een aparte accountantsverklaring wordt afgegeven.

## 7.5 Toezicht

In onderstaande figuur is weergegeven hoe op de verschillende criteria van het toezichtsaspect is gescoord.

	Criteria	Score ontwerp	Score werking	Toelichting
Toezicht	Onafhankelijk toezichthouder	■	■	Er is een onafhankelijk toezichthouder aanwezig in de vorm van het AB.
	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	■	■	Toezichthouders zijn bevoegd om bestuurders te ontslaan en de begroting en de jaarrekening goed te keuren, maar hebben het gevoel geen invloed op Gevulei cq geen alternatief te hebben.
	Toetsen	■	■	Het AB toetst hoe Gevulei presteert op basis van notulen en tussentijdse rapportages.
	Controle	■	■	In relatie tot het realiseren van beleidsdoelstellingen is wettelijke naleving geregeld in de GR. AB staat niet stil bij organisatievorm.

**Figuur 22: Resultaat normenkader Toezicht Gevulei**

Uit bovenstaande figuur blijkt dat de toezichhoudende rol vooraf duidelijk is ontworpen, maar in de praktijk geen volledige navolging krijgt. De reden hiervan is dat andere prioriteiten op de agenda staan, de raad zich onbewust is van haar invloed en de risico's voor de gemeente Leiderdorp beperkt lijken.

Het toezicht wordt uitgevoerd door het AB. De gemeente Leiderdorp is vertegenwoordigd in het AB door een raadslid en een wethouder. De toezichthouder heeft de taak om de begroting en jaarrekening goed te keuren, zo nodig te wijzigen en vast te stellen. De kaderstellende rol wordt uitgeoefend door voorwaarden aan de taak van Gevulei te stellen. Vanuit de gemeente wordt toezicht gehouden op Gevulei –via het AB– maar in de praktijk leeft het idee dat de Gemeenteraad geen invloed op Gevulei heeft. Met andere woorden: de Gemeenteraad is zich niet bewust van de besluitvorming en de invloed die zij heeft. Daarnaast heeft zij andere prioriteiten en heeft zij de indruk dat Gevulei onder controle is, omdat Gevulei altijd middelen teruggEEft aan de gemeenten. Deze teruggave is niet meer dan een te ruime begroting, waaruit blijkt dat Gevulei juist niet onder controle is. Door de jaarlijkse routine wordt het ervaren als een automatisme, waar geen alternatieven voor zijn: “het moet toch gebeuren”. Ondanks de onduidelijke administratie bij de kringloopwinkel, wordt niet stilgestaan bij de rechtsvorm waarin de uitvoering is geregeld. Toch bestaat hier bij de raad behoefte aan.

## 7.6 Inbreng van de gemeente Leiderdorp op besluitvorming

Bij het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag gaat het om de inbreng van de gemeente Leiderdorp op de besluitvorming van de verbonden partij. Het doel van deze samenwerkingsovereenkomst is het efficiënter verwerken van het afval. De inbreng van de gemeente Leiderdorp is themagewijs terug te zien, bijvoorbeeld voor de aanschaf van nieuwe afvalvoertuigen. In algemene zin is de gemeente Leiderdorp

niet zeer betrokken bij de afvalverwerking en is een beperkte inbreng bij besluitvorming zichtbaar.

Samenwerking met Gevulei wordt gehandhaafd omdat de politieke betekenis van afvalverwerking nauwelijks interessant is voor de gemeente Leiderdorp. Bovendien is er geen noemenswaardig, met beperkte inzet te bereiken alternatief voorhanden.

## **7.7 Bestuurlijke informatievoorziening en informatie over de financiële en bestuurlijke risico's**

Bij de beantwoording van de derde onderzoeksvraag gaat het om de relevantie van de bestuurlijke informatievoorziening en de mate waarin de gemeente Leiderdorp over de financiële en bestuurlijke risico's wordt geïnformeerd.

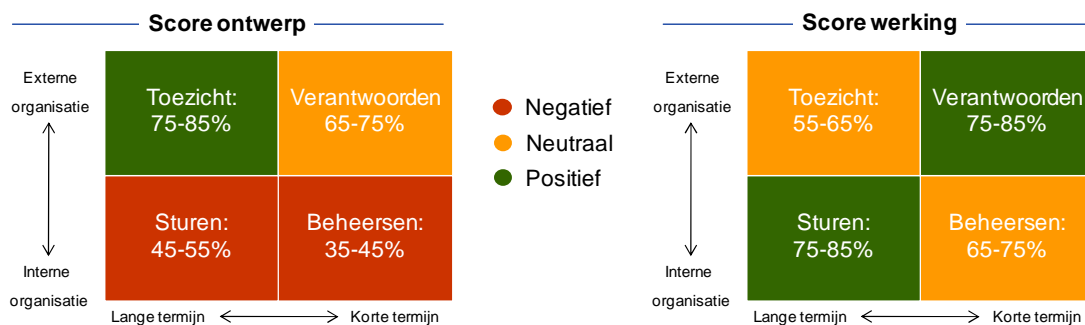
De bestuurlijke informatievoorziening bij Gevulei krijgt minder aandacht, omdat de afvalverwerking en de gezamenlijke inkoop goed verloopt. De gemeente Leiderdorp kiest daarom bewust een terughoudende rol in deze gemeenschappelijke regeling. Gevulei is een uitvoeringsorganisatie met stabiele omzet, langdurige contracten en relatief beperkt wijzigende wetgeving.

Er is geen apart risicomanagementsysteem om over de financiële en bestuurlijke risico's te informeren. Door de beperkt aanwezige bestuurlijke risico's bij Gevulei is hiervoor weinig aandacht en noodzaak. Als schade optreedt in financiële zin zal deze echter groot kunnen zijn. De informatievoorziening over deze risico's verloopt via de maandnota's.

## 8. Conclusies en aanbevelingen

### Conclusies

Op basis van de vier deelprocessen van governance – Sturen, Beheersen, Verantwoorden en Toezicht – is in opzet en in werking voor alle drie de onderzoeksobjecten de conclusie dat de werking beter scoort dan het vooraf opgestelde ontwerp (zie figuur 24).



**Figuur 24: Totaalbeeld bevindingen over de drie onderzoeksobjecten**

De gemeente Leiderdorp besteedt meer aandacht aan het in de praktijk laten werken van de vier deelprocessen van governance, dan in het vooraf bedrijfsmatig afwegen van keuzemogelijkheden. Overigens is dit geen bewuste keuze. Vooraf worden geen expliciete keuzes overwogen ten aanzien van de samenwerkingsvorm, de doelstellingen van de samenwerking, de beheersingsmogelijkheden en de transparantie van informatie in de verantwoording.

Voor wat betreft het toezicht geldt het tegenovergestelde. In twee van de drie samenwerkingsrelaties wordt het toezicht vooraf vastgelegd in de statuten. In de praktijk vindt wel formele controle plaats, maar is er te weinig betrokkenheid van de raad. Het wordt ervaren als een voldongen feit, waardoor toezicht een automatisme wordt.

Ten aanzien van de sturing kan worden geconcludeerd dat in het ontwerp de doelstellingen vooraf te weinig expliciet worden vastgelegd. Hierdoor is het achteraf onmogelijk om te constateren of de doelstellingen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Beheersing hangt hiermee samen omdat meten gekoppeld is aan de vooraf gestelde doelen. Indien geen doelen van activiteiten zijn vastgesteld, kan niet worden gemeten of de activiteiten worden beheerst. En dat terwijl het ontbreken van sanctiebeleid de druk om activiteiten goed te beheersen juist zou moeten compenseren. Het is zoals de leeuw tegen Alice in Wonderland zegt: *“Als je niet weet waar je heen wilt, kan je ook niet verdwalen.”*

Voor de drie onderzoeksobjecten zijn de volgende antwoorden op de onderzoeksvragen gevonden:

1. In hoeverre is bij de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden van de gemeente Leiderdorp de inbreng van Leiderdorp herkenbaar terug te zien in de besluitvorming en welke betekenis valt aan deze samenwerkingsvorm toe te kennen?



Antwoord: bij de onderzochte samenwerkingsverbanden van de gemeente Leiderdorp is de inbreng van de gemeente Leiderdorp herkenbaar terug te zien in de besluitvorming voor zover het politiek interessante beleidsthema's betreft. Indien er geen politieke motivatie is, wordt beperkte tot geen aandacht aan de besluitvorming besteed. Ofschoon regionale samenwerking een doel op zich is, wordt aan het doel van die regionale samenwerking niet altijd voldoende aandacht besteed.

2. Vindt er in de praktijk vanuit de gemeente sturing en toezicht plaats op de realisatie van de geformuleerde doelstellingen?

Antwoord: voor alle drie onderzochte samenwerkingsverbanden is deze vraag niet bevestigend te beantwoorden, aangezien de doelstellingen vooraf niet specifiek en meetbaar zijn geformuleerd. Overigens wil dit niet zeggen dat de gemeente Leiderdorp de samenwerkingsverbanden op hun beloop laat. Deze zijn ambtelijk en bestuurlijk wel degelijk ingebed in de gemeentelijke organisatie. De sturing en het toezicht zou gericht zijn indien vooraf duidelijker was bepaald wat Leiderdorp uit de samenwerking wilde halen.

3. In hoeverre is de bestuurlijke informatievoorziening vanuit de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden relevant voor de gemeente Leiderdorp en is de gemeente Leiderdorp geïnformeerd over de bestuurlijke en financiële risico's van deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden?

Antwoord: de bestuurlijke informatievoorziening voor de gemeente Leiderdorp is alleen relevant gebleken voor zover het voor de politiek een interessant thema betreft. De tijdigheid en relevantie - naast de correctheid - bepaalt of de gemeente Leiderdorp invloed uitoefent in het besluitvormingsproces. Voor politiek interessante thema's is dat het geval, voor beperkt politiek interessante thema's is dit niet het geval. In hoeverre deze aandachtsverdeling naar interesse bewust is, is in dit onderzoek niet vastgesteld. Ten aanzien van de bestuurlijke en financiële risico's hebben de verbonden partijen wel een systematische rapportage, maar de gemeente heeft vervolgens niet een apart systeem om de risico's van de samenwerkingsverbanden in kaart te brengen en te monitoren. Alle risico's verlopen via de reguliere maand- en kwartaalrapportages van de gemeenschappelijke regeling. In de Leiderdorpse paragraaf Verbonden Partijen wordt hier geen of nauwelijks inzicht in geboden.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is als volgt geformuleerd: *“in hoeverre is de samenwerking van de gemeente Leiderdorp met de aan haar verbonden partijen bestuurlijk effectief en operationeel efficiënt en wat zijn op basis van dit onderzoek mogelijke verbeteringspunten voor zowel de gemeente als de verbonden partijen voor de toekomst?”*

Geconstateerd kan worden dat de onderzoeksvraag naar de bestuurlijke doeltreffendheid en de operationele doelmatigheid van de samenwerking moeilijk is

te beantwoorden aangezien de doelen niet helder zijn. Risico is dat samenwerking een doel op zich wordt. Of de belangen en doelen van Leiderdorp in voldoende mate worden behaald en of er door de samenwerking daadwerkelijk bedrijfsvoeringsvoordelen ontstaan is niet te constateren. Andere samenwerkingsvormen met wellicht een lagere cost of governance (zoals een Service Level Agreement voor een klantrelatie) zijn niet expliciet overwogen.

Wat betreft beheersen en verantwoorden kan wel worden geconstateerd dat dit in de Leiderdorpse praktijk goed loopt door de periodieke en systematische terugkoppeling, voorbereiding en coördinatie ten aanzien van de regionale samenwerkingen.

Tenslotte wordt geconstateerd dat een beleidskader van de raad ten aanzien van verbonden partijen ontbreekt. Ook ontbreken periodieke evaluaties van verbonden partijen en risicoanalyses.

### Aanbevelingen

- Het is belangrijk dat de gemeenteraad via een Nota verbonden partijen meerjarige kaders stelt. De huidige initiatieven van het college (discussienotitie Sturen op regionale samenwerking) zijn een belangrijke stap in die richting. Een besliskader voor het afwegen van keuzes ten aanzien van rechtsvorm wordt, gezien het toenemend belang en de schaal van samenwerking, steeds belangrijker. Aspecten in een dergelijke nota zijn de rol als eigenaar/bestuurder, klant/opdrachtgever, te ontvangen diensten en producten, financiële bijdrage, tijdigheid en kwaliteit van informatievoorziening, tussentijdse rapportages, jaarrekeningen, risico's en uittredingsbepalingen. In de paragraaf Verbonden Partijen in de begroting en jaarrekening kunnen dezelfde onderwerpen jaarlijks terugkeren op de agenda.
- Periodieke (strategische) risicoanalyses voor gemeenschappelijke regelingen en verbonden partijen in het algemeen zijn van belang om op tijd te kunnen anticiperen en samenwerkingsrelaties beheersbaar te houden. Door deze risicoanalyses te koppelen aan het interne risicomanagementsysteem van de gemeente Leiderdorp worden alle relevante risico's beheerst. De afdeling control kan hierin een belangrijke rol spelen door de strategische risicoanalyses periodiek te houden en in een bestand bij te houden. Zeker met de ontwikkeling dat het provinciale toezicht op de gemeenten wordt gedecentraliseerd (kabinetsstandpunt eind 2007), wordt deze lokale kaderstelling des te belangrijker.
- In het algemeen kan worden aanbevolen om een afwegingskader, zoals in bovenstaande punten is beschreven, te hanteren bij het beoordelen van elke samenwerkingsrelatie. Hierbij dient nut en noodzaak, kosten en meerwaarde, geïnventariseerde risico's en bijbehorende beheersmaatregelen tegen elkaar te worden afgezet. Met andere woorden: wegen de costs of governance op tegen de meerwaarde van de extra grip op de samenwerkingsrelatie?

## **Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde personen**

Dhr. mr. W.M. (Wim) van der Vlucht, waarnemend secretaris van Gevulei

Dhr. E. (Erik) van Zundert, coördinator Logistiek van de Afdeling Gemeentewerken van de gemeente Leiderdorp

Mevr. T. (Tanja) Tangel, financieel beleidsmedewerker van de gemeente Leiderdorp.

Dhr. R.M. (Roelof) van Netten, secretaris van Holland Rijnland

Dhr. drs. R. (Rijk) van Walsem, senior beleidsadviseur Regio en Strategie van de gemeente Leiderdorp

Dhr. M.J.M. (Marco) Kleijhorst, senior beleidsmedewerker financiën van de gemeente Leiderdorp.

Dhr. W. (Wim) van Poelgeest, senior beleidsmedewerker Beleid en Projecten cluster maatschappij

Dhr. M.A. (Michiel) van den Berg, afdelingshoofd Beleid en Projecten

Mevr. Y.M. (Yvonne) van Halem, financieel beleidsmedewerker

Mevr. M.F.M. (Margriet) Jongerius, directeur SOZA a.i. Leiden

Mevr. Drs. A. (Angelique) Noordhuis, senior beleidsmedewerker Onderwijs, Sport en Welzijn

Dhr. drs. A.H. (Bert) Schouten, gemeentesecretaris

Dhr. P.A. (Peter) Glasbeek, wethouder Regiozaken, Milieu en Afval en Sociale zaken

Dhr. C (Chris) Teske, raadslid

Dhr. J.H.M. (Joop) van Huut, raadslid

## **Bijlage 2: Onderzochte brondocumenten**

### **Gevulei:**

- “Regeling vuilverwerking voor Leiden en omgeving” (‘het statuut’)
- Begroting 2008
- Jaarrapport 2006
- Werkplan Gevulei 2007

### **Holland Rijnland:**

- Gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland 2004
- Programma van Afspraken november 2002
- Holland Rijnland “Profiel van een professionele organisatie”
- Begroting 2008
- Jaarrekening 2006

### **Sociale Diensten gemeenten Leiden en Leiderdorp:**

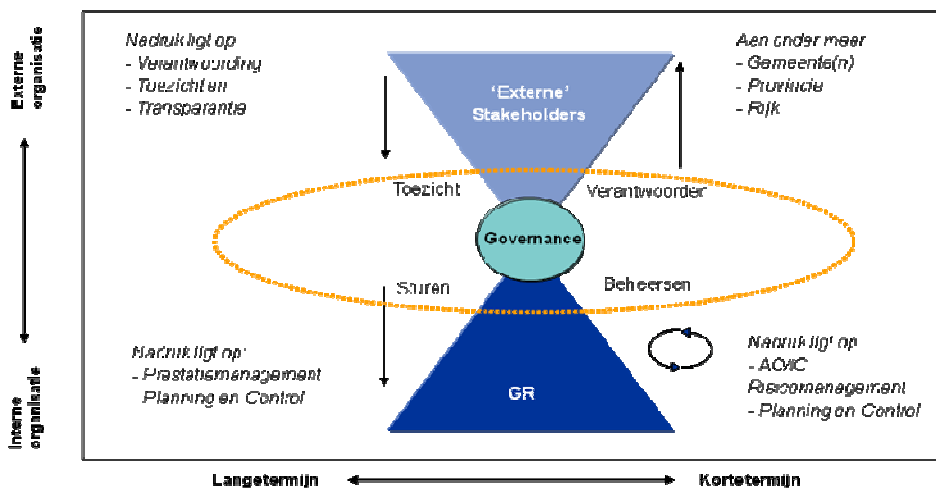
- Gemeenschappelijke regeling “Sociale Diensten gemeenten Leiden en Leiderdorp”
- Protocol “dienstverleningsafpraak planning en control”
- Personeelsplan “samenwerking Leiden – Leiderdorp”
- Dienstverleningsovereenkomst “Werk en Inkomen gemeente Leiden en gemeente Leiderdorp”

### Bijlage 3: Normenkader per deelproces

Het normenkader is gebaseerd op het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

Deze vier deelprocessen –sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoording– zijn te verdelen over twee oriëntatierichtingen: een interne en externe organisatie, voor de korte of lange termijn. In een model laat zich dat goed zien. In elk kwadrant kan een van de vier deelprocessen worden geplaatst.

Aan de hand van dit theoretische model wordt duidelijk dat samenwerkingsrelaties van de gemeente Leiderdorp, de nadruk leggen op het zelf sturen op en beheersen van de activiteiten met een publiek belang: de gemeenschappelijke regeling draagt zorg voor de afgesproken dienstverlening en informatievoorziening. Aan de ene kant heeft de gemeente Leiderdorp vanuit de opdrachtgeversrol invloed op het sturen en beheersen van de uitvoering van de taak met een publiek belang, in die zin dat de invloed zich vertaalt in het zorgdragen voor de invulling van de sturing en beheersing. Aan de andere kant kan de gemeente Leiderdorp als “externe stakeholder” van de gemeenschappelijke regeling verantwoording verlangen (informatie ontvangen) en aldus het toezicht houden op de continuïteit van de activiteiten. Hierbij geldt dat de gemeenschappelijke regeling zorg draagt voor continuïteit door een goede financiële positie. Een dimensie die door dit schema heen loopt en alle vier de deelprocessen raakt, is die van risicomanagement. Risicomanagement is het proces dat risico’s in kaart brengt, risico’s volgt en up-to-date houdt, beheersmaatregelen implementeert en evalueert. De onderlinge samenhang is te zien in onderstaande figuur:



**Figuur 25: Deelprocessen van governance**

De deelprocessen uit dit model kunnen goed gekoppeld worden aan de twee rollen die de gemeente Leiderdorp kan innemen. Vanuit de opdrachtgeversrol worden activiteiten aangestuurd en wordt invulling gegeven aan beheersen en verantwoording. Vanuit de eigenaarsrol kan de gemeente Leiderdorp invulling geven aan het toezicht houden.

## *Sturen*

Sturen vanuit de opdrachtgeversrol bestaat uit alle activiteiten waarbij de gemeente Leiderdorp richting geeft aan een verbonden partij. De kracht van sturing ligt in het op tijd -vooraf- maken en vastleggen van output-afspraken.

Daarenboven is de budgetrelatie met de verbonden partij een zeer belangrijk sturingsmechanisme vanuit de rol als opdrachtgever.

Als heldere voorwaarden of (contracts)afspraken namelijk niet vooraf worden gemaakt en vastgelegd, kan de gemeente Leiderdorp gedurende het begrotingsjaar slechts beperkt bijsturen. Met andere woorden, de informatie waarop gestuurd wordt, moet vooraf vaststaan. Daarbij zijn de volgende aspecten van belang bij het opstellen van voorwaarden of contract:

- Aanwezigheid van duidelijke beleidskaders, meerjarenplannen (wat willen wij?).
- Werken met transparante meerjaren instellingsbegrotingen (wat bieden zij?).
- Werken met heldere output-afspraken en expliciete en liefst gekwantificeerde meerjarendoelstellingen (wat krijgen wij?).
- Benoemen en verdelen van de dienstverleningsrisico's (financieel en bestuurlijk).
- Het verwerken van voorwaarden en richtlijnen (wat is de afspraak?).

Bovenstaande aspecten zijn een uitwerking van de op een SMART-wijze maken van afspraken. SMART staat hierbij voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.

## *Beheersen*

Beheersen bestaat uit een stelsel van maatregelen en procedures. Hierdoor ontstaat de zekerheid dat de verbonden partij de beleidsdoelstellingen en de in het (uitvoerings)contract vastgelegde afspraken realiseert. De vraag is of de gemeente Leiderdorp kan bijsturen wanneer werkelijkheid en planning uit elkaar gaan lopen. Verbonden partijen leveren de informatie in principe via rapportages en overleggrema. De gemeente Leiderdorp moet erop toezien dat dit ook daadwerkelijk gebeurt en er evenzo op toezien dat de rapportages inhoudelijk voldoen aan de gestelde eisen.

Om als gemeente afstand te kunnen houden en toch voldoende inzicht in de realisatie van doelstellingen te hebben, moeten rapportages naast financiële informatie ook kwalitatieve informatie in de vorm van indicatoren bevatten. Daarnaast heeft de gemeente soms geen specifieke bevoegdheden om te kunnen ingrijpen en bij te sturen. Een instrument om dit op te lossen is door ofwel voorwaarden te stellen ofwel statutaire voorzieningen te treffen, ofwel bij (uitvoerings)overeenkomst afspraken te maken over, in elk geval:

- juridische bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij, inclusief besluiten die het bestuur eerst aan de gemeente Leiderdorp moet voorleggen;



- het opnemen van een sanctiebeleid dat bestaat uit het korten op de subsidieverstrekking indien niet aan de afspraken in het contract wordt voldaan;
- de mogelijkheden en voorwaarden voor beëindiging van deelname, inclusief de voorwaarden waaronder wij geld beschikbaar stellen.

Daarnaast zijn vragen van belang zoals:

- Zijn er formele afspraken gemaakt over deling en borging van kennis en zitten de mensen met de juiste competenties op de juiste plaats?
- Is de uitvoeringsorganisatie onafhankelijk en voldoende gericht op het behartigen van het gezamenlijke belang van alle stakeholders (en niet te zeer gericht op één partij in het bijzonder)?
- Is de gemeente voldoende geëquipeerd om adequaat te reageren in geval van calamiteiten?
- Beschikt de verbonden partij over een interne risicomanagementmethode?

### *Verantwoording*

Verantwoorden heeft betrekking op de activiteiten, die verbonden partijen met publiek geld uitvoeren. Over deze gedelegeerde taken en bevoegdheden moet informatie worden verschaft. Op basis hiervan kan de raad nagaan (toezicht houden) in hoeverre taken conform afspraken zijn uitgevoerd en wat de financiële situatie is van de verbonden partij. De verantwoording bestaat uit twee aspecten: de rechtmatigheid van de bestedingen en de effectiviteit en efficiëntie. De rechtmatigheid kan worden getoetst op basis van het jaarverslag, inclusief goedkeurende accountantsverklaring, en bij eindafrekening van het contract.

Instrumenten voor verantwoording rond effectiviteit en efficiëntie zijn:

- het periodieke volgen of benchmarken van afspraken;
- een periodieke externe audit van de kwaliteit van diensten, organisatie en kostenniveau;
- certificering van werkprocessen: wordt de kwaliteit duurzaam geleverd?

Uit oogpunt van transparantie is het van belang om afspraken over tijdigheid, volledigheid, getrouwheid, onderlinge vergelijkbaarheid en relevante informatie te maken. Aanvullende voorschriften rond inhoud van verslaglegging dienen te worden nagekomen en afspraken over frequentie met externe belanghebbenden dienen te worden gedeeld. Zo kunnen er geen procedurele verrassingen ontstaan over de kwaliteit en kwantiteit van de informatie en wordt transparantie geborgd.

Dit deelproces van Governance raakt met name de integriteit van en daarmee het vertrouwen in de organisatie: onder andere de mate waarin men onaangenaam wordt verrast, openheid en nakomen van afspraken en continuïteit van beleidslijnen.

### *Toezicht houden*

Voor alle partijen is het van belang dat de continuïteit van de verbonden partij wordt gewaarborgd. Vanuit de rol van eigenaar richt de raad zich als toezichthouder daarom niet alleen op marginale toetsing van kwaliteit en inhoudelijke risico's, maar ook en vooral op de balanspositie van de verbonden partij, dus op het financiële vlak. Daarnaast behoort de organisatorische-bestuurlijke doelstelling, zoals de reden van samenwerking en de juridische indicatoren, zoals de naleving van de statuten, getoetst te worden door de toezichthouder.

Bij de invulling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouder is het goed om in de statuten mogelijkheden in te bouwen voor het treffen van corrigerende maatregelen. Mogelijkheden tot ingrijpen zijn:

- aanwijzingen, correctiemaatregelen en sancties;
- ontslag van bestuurders;
- inlichtingen, inzage bevoegdheid en controlerechten;
- goedkeuring jaarrekeningen en begrotingen;
- controlebevoegdheden.

Het doorlopen van de pijlers “sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden” van het governanceraamwerk zorgt voor het in control zijn van de verbonden partijen en dat van de gemeenteorganisatie. Het is bedoeld om de doelmatigheid van de verbonden partijen te verbeteren en samenwerkingsrisico's te verminderen. Een juist samenspel van deze vier elementen van goed bestuur stelt eisen aan het overheidsbestuur.

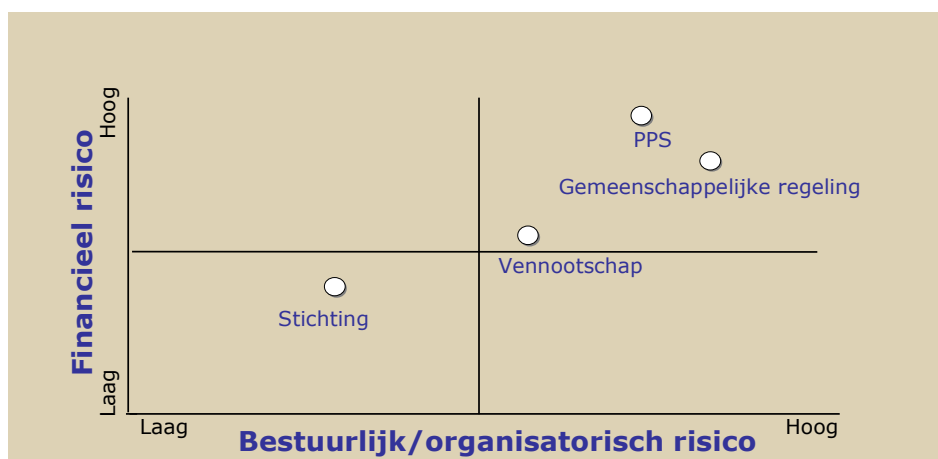


## Bijlage 4: Overzicht risicoprofielen verbonden partijen

De verschillen in kenmerken van en eigenschappen tussen de diverse rechtsvormen van de verbonden partijen resulteren in verschillende risicoprofielen. Op basis hiervan kan een bestuurlijke afweging uitmonden in (het aangaan, instandhouden dan wel beëindigen van) een verbonden partij. Kort samengevat levert dat het volgende matrix op:

	Stichting	Vennootschap	Gemeenschap. Regeling	PPS
<b>Bestuursstructuur</b>	Monistisch/Duaal	Duaal	Divers	Divers
<b>Zeggenschap</b>	Verlengd bestuur	Bepert	Volledig	Bepert
<b>Kapitaalverstrekking</b>	Subsidie/garantie	Aandeel	Jaarlijkse bijdrage	Investering
<b>Aansprakelijkheid</b>	Hoofdelijk	Niet hoofdelijk/ proportioneel	Volledig	Divers
<b>Slagvaardigheid</b>	+	++	--	0
<b>Tijdhorizon</b>	Divers	Lange termijn	Divers	Tijdelijk
<b>Activiteiten</b>	Gesubsidieerde activiteiten	Niet-primaire activiteiten	Primaire activiteiten	Grondexploitatie
<b>Doel</b>	Overheidseigen taken	Uitvoerings- en markt taken	Beleidsmatig	Locale gebiedsontwikkeling

Op basis van deze matrix kan een indeling naar enerzijds financiële en anderzijds bestuurlijk organisatorische risico's, daaronder begrepen imagoschade, worden gemaakt. In onderstaande figuur is het risicoprofiel per samenwerkingsvorm



weergegeven:

## Bijlage 5: Format paragraaf Verbonden Partijen

<b>Format paragraaf Verbonden Partijen</b>	
<i>Gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen, stichtingen, verenigingen en Publiek Private Samenwerkingen (PPS)</i>	
Vul de gegevens per verbonden partij in op basis van onderstaand format:	
<i>Doel</i>	Statuten, samenwerkingsovereenkomst, oprichtingsakte. Bij welk onderdeel van het begrotingsprogramma hoort de verbonden partij? Aan welke programmadoelen en activiteiten binnen het programma levert de verbonden partij een bijdrage?
<i>Partijen</i>	Wie zijn de gemeenten, publieke of private partijen in de verbonden partij?
<i>Bestuurlijk belang</i>	Deelname in Algemeen Bestuur, Dagelijks Bestuur, Raad van Toezicht, Raad van Commissarissen, Algemene Vergadering van Aandeelhouders of directie. Door wie met welk mandaat? Besluitvorming over deelname bij raadsbesluit.... sinds ....?
<i>Financieel belang</i>	Bijdrage in begroting verbonden partij .... op basis van .../ subsidie. Omvang aandeel in aandelenkapitaal, garantiestelling of leningen.
<i>Voortgang</i>	Realiseert de verbonden partij haar aandeel in het begrotingsprogramma? Doet zij dit binnen de financiële kaders?
<i>Risico's</i>	Welke risico's kunnen zich voordoen?
<i>Ontwikkelingen</i>	Wat zijn relevante actuele ontwikkelingen?
<i>Beleidsvoornemens</i>	Wat zijn voorgenomen veranderingen in de doelstelling? Wat zijn voorgenomen veranderingen in de huidige relatie? Wat zijn voorgenomen veranderingen in het voortbestaan en/of eigenstandigheid? Wat zijn voorgenomen veranderingen in activiteiten en prestaties?
<i>Rapportages</i>	Jaarverslagen, tussentijdse rapportages en begrotingen.