

Onderzoek Verbonden partijen

gemeente Roosendaal

Eindrapportage

februari 2015

Postbus 5000
4700 KA ROSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1.	Aanleiding	5
1.2.	Onderzoeksvragen	5
1.3.	Eerder onderzoek.....	6
1.4.	Normenkader	6
1.5.	Aanpak	7
1.6.	Leeswijzer.....	9
2.	Kaders voor verbonden partijen.....	10
2.1.	Inleiding	10
2.2.	Wet- en regelgeving	10
2.3.	Sturing op verbonden partijen: rolverdeling	11
2.4.	Gemeentelijke beleid	13
2.4.1.	Visie op verbonden partijen.....	13
2.4.2.	Kaders van de raad	13
2.5.	Regionaal beleid	14
2.6.	Beoordeling.....	15
3.	Verbonden partijen: de praktijk	18
3.1.	Inleiding	18
3.2.	Overzicht verbonden partijen.....	19
3.3.	Bestuurlijke arrangementen	20
3.4.	Risicomanagement.....	21
3.5.	Evaluatie doeltreffendheid.....	23
3.6.	Beoordeling.....	24
4.	Rol van de raad	26
4.1.	Inleiding	26
4.2.	Informatievoorziening.....	26
4.3.	Sturing en controle	28
4.4.	Beoordeling.....	29
5.	Conclusies en aanbevelingen	31
5.1.	Inleiding	31
5.2.	Kaders.....	31
5.3.	De praktijk.....	32
5.4.	Rol van de raad	33
5.5.	Eindconclusie.....	34
5.6.	Aanbevelingen	36
6.	Reactie College op conceptrapport.....	41
7.	Nawoord	44

Bijlagen	47
Bijlage I: GGD West-Brabant.....	49
Bijlage II: OMWB	53
Bijlage III: Regio West-Brabant	57
Bijlage IV: WVS West Noord- Brabant	61
Bijlage V: Normenkader.....	65
Bijlage VI: Interviews.....	68
Bijlage VII: Enquêteresultaten.....	69
Bijlage VIII: Aanwezigen gesprek raad	73
Bijlage IX: Follow up Rekenkameronderzoek Verbonden partijen 2007	74
Bijlage X: Gemeentelijke kaders	77
Bijlage XI: De nieuwe Wgr	80
Bijlage XII: Bronnen.....	81

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Voor de realisatie van gemeentelijke doelen kan samenwerking nodig zijn met andere organisaties of kan overwogen worden om bepaalde taken buiten de eigen organisatie te plaatsen. Gemeenten nemen over het algemeen dan ook deel aan allerlei verbonden partijen, die op verschillende manieren zijn vormgegeven. Ook bij de gemeente Roosendaal is dat het geval.

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Het is voor raadsleden vaak niet eenvoudig om inzicht te krijgen in de doelen die met deelname aan verbonden partijen worden nagestreefd en gerealiseerd. Ook is het voor hen lastig om zicht en grip te krijgen en te houden op de verbonden partijen. Deelname in een verbonden partij heeft gevolgen voor de sturingsmogelijkheden op de taken die door de verbonden partij worden uitgevoerd. Meerdere rekenkamer(commissie)s hebben inmiddels onderzoek uitgevoerd naar verbonden partijen. Hieruit komt onder andere naar voren dat het bij raadsleden soms ontbreekt aan zicht wat er precies bij de verbonden partij gebeurt en dat hen niet altijd duidelijk is hoe zij invloed kunnen uitoefenen op de verbonden partij, met andere woorden welke sturingsmogelijkheden zij hebben.

1.2. Onderzoeksvragen

Met het onderzoek heeft de Rekenkamer als doel inzicht te krijgen in de mate waarin de raad 'in control' is ten aanzien van verbonden partijen. Daarbij is de volgende centrale vraag geformuleerd:

In hoeverre zijn er deugdelijke bestuurlijke arrangementen met verbonden partijen, worden deze arrangementen adequaat toegepast, wordt de raad in staat gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van verbonden partijen en is de raad in control?

Om tot een juiste en volledige beantwoording van de centrale onderzoeksvraag te komen, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke kaders bestaan in de gemeente Roosendaal ten aanzien van verbonden partijen en voldoen deze kaders aan de daaraan te stellen eisen?
2. Aan welke verbonden partijen neemt de gemeente Roosendaal deel en welke juridische constructies liggen hieraan ten grondslag?
3. Welke bestuurlijke arrangementen zijn tot stand gebracht en in hoeverre voldoen die arrangementen met verbonden partijen aan de daaraan te stellen eisen en in hoeverre worden de bestuurlijke arrangementen door het college op de juiste wijze uitgevoerd?
4. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad over verbonden partijen en in hoeverre is de informatie vanuit samenwerkingsverbanden voldoende als het gaat om evaluatie en toetsing van resultaten?

5. Hoe vindt sturing en controle door de raad op verbonden partijen in de praktijk plaats?
6. Waar gaat het goed, wat zijn best practices, wat kunnen de gemeenten van elkaar leren, waar zijn lacunes en hoe kunnen die lacunes worden opgelost als het gaat om de vragen 1 tot met 5?

1.3. Eerder onderzoek

Van belang is dat de Rekenkamer West-Brabant ook in 2007 onderzoek heeft gedaan naar de rol van de raad bij verbonden partijen, waarin dezelfde hoofdvraag centraal stond als in het huidige onderzoek. Conclusie van het toenmalige onderzoek was dat de raad slechts tot op zekere hoogte verzekerd was van voldoende informatie om te kunnen beoordelen of deelname aan verbonden partijen in de praktijk ook leidt tot de beoogde resultaten. De kwaliteit van het beleidskader voor verbonden partijen werd ruim voldoende geacht. De Rekenkamer constateerde wel een kloof tussen het beleid zoals dat formeel was vastgelegd enerzijds en de uitwerking en uitvoering op het niveau van de specifieke verbonden partij anderzijds.

Door de Rekenkamer werd in periode 2006/2007 ook in de gemeenten Bergen op Zoom, Halderberge, Oosterhout en Moerdijk onderzoek naar het onderwerp Verbonden partijen gedaan. De bevindingen bij de diverse onderzoeken hebben aanleiding gegeven tot een initiatief vanuit de griffierskring West-Brabant (waaraan overigens naast de griffiers uit de bovengenoemde gemeenten ook door de griffiers uit de andere West-Brabantse gemeenten werd deelgenomen). Op 18 juni 2007 heeft de griffierskring in een brief aan de 19 West-Brabantse gemeenten de raden opgeroepen om tot afspraken te komen over het verbeteren van de aansturing en beheersbaarheid van de verbonden partijen. Als aanzet daartoe was bij de brief een notitie "Aansturings- en beheersproblematiek verbonden partijen" gevoegd.¹

Het onderhavige onderzoek biedt inzicht in de huidige stand van zaken met betrekking tot de sturing en controle op verbonden partijen en kan tevens worden gezien als een follow up van het eerdere onderzoek.

In bijlage IX is ten aanzien van het eerdere rekenkameronderzoek per aanbeveling aangegeven in hoeverre daaraan uitvoering is gegeven.

1.4. Normenkader

De Rekenkamer heeft een normenkader ontwikkeld, waarin voor alle onderzoeksvragen normen zijn opgesteld. Het normenkader dient voor de analyse en beoordeling van de onderzoeksbevindingen. Het volledige normenkader is opgenomen in bijlage V.

¹ Brief van de griffierskring West-Brabant/Tholen aan gemeenteraden van 18 juni 2007

1.5. Aanpak

Het onderhavige onderzoek is niet alleen voor de gemeente Roosendaal, maar ook voor de gemeenten Moerdijk en Geertruidenberg verricht. Dit rapport betreft de situatie in Roosendaal. In een afzonderlijke notitie wordt onderzoeksvraag 6 beantwoord en wordt een vergelijking tussen de drie gemeenten gemaakt, waarbij de insteek is van elkaar te leren.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

Documentstudie

Ten behoeve van het onderzoek zijn onder andere de volgende documenten opgevraagd en verkregen:

- Begrotingen en jaarrekeningen;
- Relevante beleidsstukken over de oprichting en deelneming in verbonden partijen;
- De teksten van gemeenschappelijke regelingen;
- Raadsverslagen waarin over de oprichting en deelneming in verbonden partijen is gesproken.

Casestudy's

Om een beeld te krijgen van de samenwerking met verbonden partijen is een viertal cases bestudeerd:

1. Regio West-Brabant;
2. GGD West-Brabant;
3. Omgevingsdienst Midden en West-Brabant;
4. Werkvoorzieningschap West Noord-Brabant.

Zoals hiervoor is aangegeven heeft de Rekenkamer in 2007 ook onderzoek naar verbonden partijen verricht in de gemeente Roosendaal. In het onderzoek uit 2007 zijn de GGD en de voorganger van de Omgevingsdienst (de Regionale Milieudienst) bestudeerd. Om die reden heeft de Rekenkamer er voor gekozen om deze gemeenschappelijke regelingen opnieuw te onderzoeken.

Het werkvoorzieningschap is in alle drie de gemeenten onderwerp van onderzoek mede met het oog op de aanstaande decentralisaties en de invoering van de Participatiewet.² De Regio West-Brabant is op verzoek van de raad van Moerdijk toegevoegd aan de geselecteerde cases.

In bijlage I tot en met IV is een beschrijving opgenomen van de cases, waarin wordt ingegaan op de historie / ontstaansgeschiedenis van de samenwerking, de juridische vormgeving, de relaties tussen de gemeente en de samenwerkingspartner, het financieel belang, de sturing en informatievoorziening door en aan de raad en de sturing en informatievoorziening door en aan college en ambtenaren. In het rapport worden bevindingen geïllustreerd met bevindingen uit de cases.

Voor alle cases zijn relevante stukken bestudeerd, bijvoorbeeld de tekst van de gemeenschappelijke regeling, de begroting van de betreffende gemeenschappelijke regeling en raadsverslagen. Per case zijn gesprekken gevoerd met de directeur van

² De gemeenten Moerdijk en Roosendaal nemen deel in het Werkvoorzieningschap West Noord-Brabant, de gemeente Geertruidenberg in de gemeenschappelijke regeling WAVA/Go!

de verbonden partij en één of meer beleidsambtenaren. In bijlage VI is een overzicht gegeven van de geïnterviewde personen. De beschrijving van de cases in de bijlagen I tot en met IV is afgesloten op 1 mei 2014.

Interviews

Naast de gesprekken die voornamelijk over de cases gingen, zijn algemene gesprekken gevoerd. Dit gaat om interviews met de betrokken wethouders, de gemeentesecretaris en de concerncontroller. In bijlage VI zijn ook de namen opgenomen van de gesprekspartners voor deze interviews.

Internetenquête onder raadsleden

In een beknopte digitale enquête zijn aan alle raadsleden van de gemeente, die voor 19 maart 2014 raadslid waren, vragen gesteld over onder meer hun mening over de uitvoering door het college, de informatievoorziening aan de raad en de sturingsmogelijkheden waarbij de nadruk ligt op de tevredenheid van de raadsleden op deze punten. De vragen in de enquête zijn nadrukkelijk verbonden met de gestelde normen en beogen daar, voor wat betreft de mening van raadsleden, een antwoord op te geven.

Voor de formulering van de vragen is gebruik gemaakt van de vragenlijst zoals die bij het rekenkameronderzoek in 2007 is gebruikt in de gemeente Moerdijk en de ervaringen van de onderzoekers met vragenlijsten voor raadsleden. Om een zo hoog mogelijk responspercentage te bereiken, is een vragenlijst opgesteld die ten hoogste 10 minuten in beslag nam.

De enquête is uitgezet onder alle raadsleden. Wij zijn de raadsleden die de enquête hebben ingevuld in een voor hen drukke periode, namelijk voorafgaand aan de raadsverkiezingen, zeer erkentelijk. Het moment van uitzetten van de enquête heeft ongetwijfeld invloed gehad op de respons. Uiteindelijk hebben echter nog 16 van de 35 raadsleden de enquête ingevuld (responspercentage van 46%). Omdat de totale populatie gering is (25 raadsleden) en er sprake kan zijn van selectieve respons geven de enquêteresultaten een indicatief en geen representatief beeld. Verder is van belang dat het aantal respondenten per vraag/stelling verschilt. Niet alle 16 raadsleden hebben namelijk alle vragen/stellingen beantwoord. Waar hierna wordt verwezen naar de uitkomsten van de enquête wordt telkens het aantal raadsleden genoemd dat de betreffende vraag beantwoord heeft. Dit aantal kan dus ook lager zijn dan 16. Desalniettemin geven enquêteresultaten een goede indruk van de mening van raadsleden over de betrokkenheid en sturingsmogelijkheden van de raad bij verbonden partijen en de informatievoorziening door het college. Tijdens het groepsgesprek met de raadsleden is aan de hand van de enquêteresultaten dieper op de materie ingegaan.

In bijlage VII wordt een overzicht gegeven van de antwoorden per vraag.

Gesprek met raadsleden

De eerste onderzoeksbevindingen zijn met raadsleden gedeeld tijdens een groepsgesprek op 27 mei 2014. Alle raadsleden waren uitgenodigd om bij het groepsgesprek aanwezig te zijn. Aan het gesprek is deelgenomen door twee raadsleden en de griffier. In bijlage VIII is een overzicht gegeven van de aanwezigen.

De bevindingen uit de documentstudie, casestudy's, interviews en het groepsgesprek met de raad zijn in samenhang met elkaar beschouwd en beoordeeld.

Ambtelijk hoor en wederhoor

De conceptnota van bevindingen is voor een feitelijke reactie voorgelegd aan het college. Omdat de verbonden partijen als zodanig geen onderwerp van onderzoek waren, zodat hoor en wederhoor in formele zin daarop niet van toepassing is. Omdat het uiteraard in belang is van verbonden partijen dat de in de rapportage opgenomen informatie juist is, heeft wel een toets op de informatie plaatsgevonden. De interviews met de vertegenwoordigers van de verbonden partijen hebben plaatsgevonden in een latere fase van het onderzoek, zodat specifieke bevindingen met betrekking tot de verbonden partij in het interview aan de orde konden komen. Daarnaast zijn van alle interviews gespreksverslagen opgesteld die ter accordering aan de gesprekspartner zijn voorgelegd. Op voorgaande wijze is derhalve in verificatie voorzien.

1.6. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de kaders voor verbonden partijen. Hierbij gaat het zowel om kaders die voortvloeien uit de wet, als om gemeentelijke en regionale beleidskaders. Hoofdstuk 2 is theoretisch van aard. In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 3, wordt de praktijk beschreven. De rol van de raad bij verbonden partijen staat centraal in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 volgen de conclusies en aanbevelingen.

2. Kaders voor verbonden partijen

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de theorie van de samenwerking in verbonden partijen centraal. De wettelijke en gemeentelijke kaders worden besproken. Op de uitvoering van deze kaders wordt in hoofdstuk 3 en 4 ingegaan. In onderstaande tabel is aangegeven welke onderzoeksvraag en normen in dit hoofdstuk worden behandeld.

<p>Deelvraag 1: Welke kaders bestaan in de gemeente Roosendaal ten aanzien van verbonden partijen en voldoen deze kaders aan de daaraan te stellen eisen?</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. De raad heeft de kaders voor het beleid inzake verbonden partijen vastgesteld. 2. De gemeente heeft een adequaat beleid voor de oprichting en deelname van/in verbonden partijen. Het beleid wordt adequaat geacht als het beleid een kader bevat over de volgende elementen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ de afweging van financiële en bestuurlijke voor- en nadelen van deelnemen aan een verbonden partij; ▪ de inrichting van bestuurlijke arrangementen met verbonden partijen; ▪ de uitvoering van bestuurlijke arrangementen met verbonden partijen; ▪ het toezicht op verbonden partijen; ▪ de uittreding uit verbonden partijen. 3. Het beleid bevat een visie op de wijze waarop de samenwerking met verbonden partijen bijdraagt aan: <ul style="list-style-type: none"> ▪ de (regionale) positionering van de gemeente; ▪ de strategische organisatievisie van de gemeente; ▪ de realisatie van de doelen van de gemeente. 4. Er zijn tussen raad en college duidelijke afspraken gemaakt over de rolverdeling bij de uitvoering en evaluatie van het voor verbonden partijen geformuleerde beleid. 5. De raad evalueert het beleidskader op gezette tijden en stelt het zo nodig bij.

2.2. Wet- en regelgeving

Het wettelijke kader dat relevant is voor dit onderzoek wordt gevormd door bepalingen uit de Gemeentewet (Gemw), de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de Financiële verordening 2008 van de gemeente Roosendaal. Het Burgerlijk Wetboek stelt regels voor privaatrechtelijke verbonden partijen. De Wgr wordt binnenkort gewijzigd.³ Doel van de wijziging is om de positie van de gemeenteraad rond het bestuur en beleid van de gemeenschappelijke regeling te versterken. In bijlage XII is meer informatie opgenomen over de nieuwe Wgr.

³ Wetsvoorstel 33597, Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen, aangenomen door de Tweede Kamer op 25 maart 2014 en door de Eerste Kamer op 8 juli 2014.

Het BBV bepaalt dat een verbonden partij een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie is waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.⁴ Met een financieel belang wordt bedoeld op een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat, onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Bij het bestuurlijk belang gaat het om zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.⁵ Het BBV geeft regels voor de informatievoorziening over verbonden partijen in de begroting en jaarrekening. In het BBV staat welke informatie de paragraaf verbonden partijen moet bevatten. In de Financiële verordening 2008 van de gemeente Roosendaal is bepaald dat in de paragraaf Verbonden partijen een toelichting wordt gegeven en verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde financiële beleid. Het college gaat hierbij in op tenminste de verplichte onderdelen op grond van het BBV, zo bepaalt de verordening.

Een veel gekozen publiekrechtelijke vorm voor samenwerking is het aangaan van een gemeenschappelijke regeling. In de Wgr is hiervoor het kader neergelegd. In deze wet is onder andere opgenomen dat raden hun zienswijze naar voren kunnen brengen op een ontwerpbegroting van een gemeenschappelijke regeling.⁶ De Gemw bepaalt dat het college besluit over deelname in privaatrechtelijke organisaties als BV's en NV's, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld daarover wensen en bedenkingen te uiten.⁷

2.3. Sturing op verbonden partijen: rolverdeling

Sturingsinstrumenten

Het besluit tot oprichting van of deelneming in privaatrechtelijke rechtsvormen zoals een stichting of een vennootschap is een bevoegdheid van het college. De raad stelt daarbij vooraf kaders door het naar voren brengen van wensen en bedenkingen. Het besluit tot het treffen van een GR wordt genomen door het bestuursorgaan dat bevoegd is inzake het onderwerp waar de GR voor wordt getroffen. De raad, het college en de burgemeester beslissen derhalve over hun eigen deelname. Het college en/of de burgemeester hebben wel toestemming nodig van de raad voor het oprichten van een GR. De weigeringsgronden van de raad zijn dan strijd met het recht of het algemeen belang. Bij de participatie in een verbonden partij dient de raad derhalve altijd te worden geraadpleegd. De raad dient dan na te gaan of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente gaat uitvoeren het publieke belang dienen en kan eveneens kaders stellen. Gedacht kan worden aan vaststelling van de doelen die de verbonden partij moet realiseren en de prestaties die zij moet leveren, inclusief kosten en beheersing van financiële risico's. Het college moet vervolgens zicht houden op de uitvoering, de prestaties, de kosten en de risicobeheersing. Het college en de ambtelijke organisatie onderhouden in dit kader rechtstreeks contact met de verbonden partij.

⁴ Art. 1, lid 1, sub b, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

⁵ Art. 1, lid 1, sub c en d, BBV.

⁶ Art. 35 Wgr (voor gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten) en art 59 (voor gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten en provincie(s)).

⁷ Art. 160, lid 2, Gemeentewet.

Als het gaat om de besluitvorming tot het oprichten van een verbonden partij is van belang dat gemeenten de afgelopen jaren in verschillende gevallen zijn verplicht tot samenwerking. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de decentralisatie van de jeugdzorg. Ook bij de veiligheidsregio of omgevingsdienst was sprake van een verplichting, waarbij ook de vorm van samenwerking, een GR, was voorgeschreven.

Bij verbonden partijen wordt wel gesproken van dualisme in het kwadraat. Op gemeentelijk niveau is sprake van een scheiding tussen de kaderstellende en controlerende rol aan de ene kant (bevoegdheid raad) en de uitvoering aan de andere kant (bevoegdheid college). De opstelling van de gemeente richting de verbonden partij is vergelijkbaar. De gemeente moet ten opzichte van de verbonden partij kaders stellen en controleren op de uitvoering, maar niet zelf willen meesturen en beheersen binnen de verbonden partij.⁸ De aansturing van de verbonden partij behoort tot de uitvoerende taken van het college, maar voorgaande betekent niet dat de raad geen sturingsmogelijkheden heeft. De raad stelt in algemene zin kaders (zie paragraaf 2.4 en 2.5), maar geeft het college ook bij concrete samenwerkingsverbanden opdrachten en randvoorwaarden mee waarmee rekening moet worden gehouden.⁹ Ook bij bestaande verbonden partijen heeft de raad sturingsmogelijkheden. In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van mogelijke sturingsinstrumenten.

TABEL 2.1: STURINGSINSTRUMENTEN

stichting, bv, nv	<ul style="list-style-type: none"> - Het college besluit tot oprichting. - De raad kan wensen en bedenkingen indienen. - De raad kan gebruik maken van zijn politieke instrumenten (vragen stellen, moties indienen). - Inhoudelijke kaders worden gesteld in beleid van het college of de raad en de begroting. - Via de reguliere P&C-cyclus kan de relatie worden beheerst. - Met periodieke evaluaties kan worden nagegaan of doelen worden bereikt en de relatie (al dan niet gewijzigd) moet worden voortgezet. - In de statuten kunnen sturingsmogelijkheden worden ingebouwd. Er kan bijvoorbeeld invloed worden uitgeoefend op de begroting en jaarrekening en de samenstelling van het bestuur.
gemeenschappelijke regeling	<ul style="list-style-type: none"> - College, raad, bgm: ieder voor eigen bevoegdheid bevoegd tot aangaan GR. - De raad moet toestemming geven tot het aangaan van een GR en kan wensen en bedenkingen indienen. - Inhoudelijke kaders worden gesteld in beleid van het college of de raad en de begroting. - Via de reguliere P&C-cyclus kan de relatie worden beheerst. - Raad kan gebruik maken van zijn politieke instrumenten (vragen stellen, moties indienen). - In de GR kunnen sturingsmogelijkheden worden ingebouwd. Er kan bijvoorbeeld invloed worden uitgeoefend op de begroting en jaarrekening en de samenstelling van het bestuur. - Met periodieke evaluaties kan worden nagegaan of doelen worden bereikt en de relatie (al dan niet gewijzigd) moet worden voortgezet

⁸ Idem, p. 5.

⁹ VNG en Ministerie BZK, Handreiking Kaderstelling 2004, p. 17.

Opdracht- en eigenaarsrol

Bij verbonden partijen vervult de gemeente twee rollen, die van opdrachtgever of klant en die van eigenaar. Als opdrachtgever of klant neemt de gemeente producten of diensten van de verbonden partij af en worden de gemeentelijke belangen behartigd. Als eigenaar moet de gemeente de belangen van de verbonden partij behartigen en is de gemeente verantwoordelijk voor het rendement en de continuïteit etc. van de verbonden partij.

2.4. Gemeentelijke beleid

2.4.1. Visie op verbonden partijen

De visie van de gemeente Roosendaal op samenwerking is neergelegd in verschillende documenten.

Op 10 november 2011 heeft de raad de 'Agenda van Roosendaal' vastgesteld. Hierin is gekozen voor een nieuwe roloppvatting voor de gemeente Roosendaal als fundament voor de noodzakelijke en gewenste hervormingen. Roosendaal doet bewust een stapje terug en doet een groter beroep op de zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid van de inwoners. Roosendaal wil een regiegemeente zijn, zo blijkt ook uit de gevoerde gesprekken. Wat betreft samenwerkingsrelaties wordt (pro-) actief geïnvesteerd in nieuwe samenwerkingsvormen met partners op lokaal en regionaal niveau.

Investeren in regionale samenwerking is tevens een van de doelen in het programma Bestuur en Dienstverlening van de gemeente Roosendaal, opgenomen in de Programmabegroting 2014. Om dat te bereiken wordt (onder andere) op strategisch bovenregionale samengewerkt op ruimtelijk-economisch vlak (Strategic Board ZuidWest NL). De participatie in verbonden partijen wordt hierbij niet als prestatie-indicator genoemd.

2.4.2. Kaders van de raad

De visie die in de voornoemde paragraaf is geschetst, is geconcretiseerd in gemeentelijke beleidskaders. In bijlage X is een beschrijving gegeven van de verschillende gemeentelijke kaders. In deze paragraaf wordt een samenvatting gegeven.

Het centrale kader met betrekking tot verbonden partijen in Roosendaal is de regionale kadernota die op 14 maart 2011 is vastgesteld door de raad. In paragraaf 2.5 wordt ingegaan op deze regionale kadernota.

Naast de regionale kadernota hanteert de gemeente het Basismodel gemeentelijke samenwerking uit 2005. Dit model is in 2005 opgesteld door de gemeenten Bergen op Zoom (trekker) en Roosendaal in opdracht van de regionale Bestuurlijke Regiegroep en is in Roosendaal vastgesteld als te hanteren beleid. Dit model is bij de vaststelling van de regionale kadernota opnieuw vastgesteld als beleidskader dat wordt gehanteerd ten aanzien van verbonden partijen.

In de paragraaf Verbonden Partijen in de Programmabegroting 2014 worden daarnaast nog de volgende beleidskaders genoemd:

- Strategische waarde gemeentelijke deelnemingen uit 1998;
- Sturing in en door de gemeente Roosendaal van op afstand geplaatste taken uit 2000.

De kaders worden wel genoemd, maar geconstateerd is dat deze kaders bij de besluitvorming aangaande verbonden partijen feitelijk geen rol spelen omdat die plaatsvindt op basis van de regionale kadernota en het Basismodel.

2.5. Regionaal beleid

Op 14 maart 2011 is de regionale kadernota Verbonden Partijen vastgesteld door de raad van Roosendaal. Deze regionale kadernota is in regionaal verband ontwikkeld binnen de (rechtsvoorganger van) Regio West-Brabant.

Naast de regionale kadernota hanteert de gemeente het Basismodel. In de raadsmededeling waarin de regionale kadernota is voorgelegd aan de raad wordt geconstateerd dat het basismodel past in de regionale kadernota.

De tweede spelregel in de regionale kadernota betreft "Bestuurlijke verantwoording en vertegenwoordiging". De spelregel houdt in dat per individuele verbonden partij wordt bekeken of de rollen van klant en eigenaar in één gemeentelijke vertegenwoordiger verenigd worden of verdeeld over twee vertegenwoordigers. Het Basismodel geeft nader invulling aan deze spelregel, namelijk dat de klant- en de eigenaarrol moeten worden gescheiden.

In de Programmabegroting zijn de belangrijkste taken vanuit de eigenaarrol en de klantrol geformuleerd.¹⁰ De basis hiervoor is gelegd in het Basismodel uit 2005.

Belangrijkste taken vanuit de eigenaarrol:

- het nemen van beslissingen, die aan de aandeelhouder of bestuurder zijn voorbehouden;
- het bewaken van rendement, continuïteit en goede bedrijfsvoering van de deelneming aan de hand van periodieke rapportages, jaarrekening en begroting;
- het voorbereiden van en deelnemen aan aandeelhouders- of bestuursvergaderingen;
- het bewaken van de doelen (i.e. het bestaansrecht), zoals opgenomen in de statuten van de organisatie.

Belangrijkste taken vanuit de klantrol:

- het formuleren van beleid en de gemeentelijke vraag (wat wil de gemeente afnemen?);
- het contracteren van de te realiseren producten of prestaties;
- het bewaken van de prestatielevering;
- het beoordelen van prijs en kwaliteit (o.a. door benchmarks), waaronder ook begrepen de tevredenheid van de eindconsument als dat een ander dan de gemeente is;
- het beoordelen van de positie van de organisatie (m.n. nut van handhaven zelfstandige positie ten opzichte van inbesteden of uitbesteden aan de markt).

¹⁰ Programmabegroting 2014, p.113.

Het Basismodel gaat uitgebreid in op de scheiding van de klant- en eigenaarrol. Tevens biedt het Basismodel handvatten over hoe moet worden omgegaan met conflicten tussen de opdrachtgevers- en eigenaarsrol. Daarin is bijvoorbeeld bepaald dat de gemeente zich vanuit de klantrol niet mag bemoeien met de interne bedrijfsvoering van de verzelfstandigde organisatie. Ook benoemt het Basismodel expliciet dat waar nodig afstemming plaatsvindt tussen de ambtenaren en portefeuillehouder die de klantrol invullen en de ambtenaren en portefeuillehouder die de eigenaarrol invullen.

In aanvulling op het Basismodel bevat de regionale kadernota een beslissingskader over het aangaan van verbonden partijen. Het Basismodel gaat uit van het bestaan van een samenwerkingsverband en geeft daar kaders voor.

Als aandachtspunt voor de Roosendaalse situatie wordt in de voornoemde raadsmededeling genoemd dat de gemeente sinds 2008 een werkwijze heeft ontwikkeld voor de aansturing van verbonden partijen met dienstverleningsovereenkomsten (DVO). In de raadsmededeling wordt geconcludeerd dat deze werkwijze strookt met de uitgangspunten van de regionale kadernota. Het Basismodel bevat een evaluatiemoment in het kader van het inkoopproces dat uiteen is gezet in het Basismodel. Voordat een nieuwe inkoopperiode begint, wordt geëvalueerd hoe de bijna afgelopen periode is verlopen.

In de regionale kadernota is opgenomen dat een DB jaarlijks een evaluatiegesprek voert met de directie van een verbonden partij. Voor het overige bevat de Regionale kadernota geen passages over evaluatie.

Inmiddels is gestart met de actualisatie van de regionale kadernota. Het initiatief hiertoe ligt bij de Regio West-Brabant. Bij de actualisatie zal aandacht worden besteed aan de aanpassingen in de Wgr. Ook worden bestaande afspraken herzien c.q. bekrachtigd en worden de aanbevelingen van het onderhavige onderzoek verwerkt. De precieze opdracht voor actualisatie kan nog worden aangepast of uitgebreid, zo is aangegeven. De planning staat nog niet vast en is mede afhankelijk van inbreng van onder andere een werkgroep met griffiers, financiële medewerkers/controllers en het onderhavige onderzoek.

Normenkader efficiencykorting en richtlijnen reserves

Een ander regionaal beleidskader wordt gevormd door het normenkader over de efficiencykorting (3 x 3%) en de richtlijnen voor het aanhouden van reserves, beide in 2011 vastgesteld in regionaal verband in de bestuurscommissie Middelen van de RWB.

2.6. Beoordeling

In paragraaf 2.1 zijn normen opgenomen die gesteld kunnen worden aan de kaders voor verbonden partijen. In de volgende tabel is aangegeven in hoeverre de gemeentelijke kaders voldoen aan deze normen. Daarbij is uitgegaan van een driepuntsschaal: voldoet aan de norm (+), voldoet deels aan de norm (+/-) en voldoet niet of maar zeer beperkte aan de norm (-).

Norm	Beoordeling	Toelichting
De raad heeft de kaders voor het beleid inzake verbonden partijen vastgesteld.	+	
De gemeente heeft een adequaat beleid voor de oprichting en deelname van/in verbonden partijen. Het beleid wordt adequaat geacht als het beleid een kader bevat over de volgende elementen: - de afweging van financiële en bestuurlijke voor- en nadelen van deelnemen aan een verbonden partij; - de inrichting van bestuurlijke arrangementen met verbonden partijen; - de uitvoering van bestuurlijke arrangementen met verbonden partijen; - het toezicht op verbonden partijen; - de uittreding uit verbonden partijen.	+ + + - -	In de regionale kadernota en het Basismodel wordt geen overzicht van de sturingsinstrumenten gegeven. In het Basismodel is gedetailleerd uitgewerkt hoe afspraken met samenwerkingsverbanden over producten en diensten moeten worden vastgelegd, uitgevoerd en geëvalueerd. In de regionale kadernota is aangegeven dat het besluitkader ook geldt bij uittreding. Hoe een uittreding in een concreet geval zou moeten worden afgewikkeld, is niet bepaald.
Het beleid bevat een visie op de wijze waarop de samenwerking met verbonden partijen bijdraagt aan: - de (regionale) positionering van de gemeente; - de strategische organisatievisie van de gemeente; - de realisatie van de doelen van de gemeente.	+ + +	Zowel de regionale kadernota als het Basismodel concretiseren de visie op samenwerking in verbonden partijen.
Er zijn tussen raad en college duidelijke afspraken gemaakt over de rolverdeling bij de uitvoering en evaluatie van het voor verbonden partijen geformuleerde beleid.	+/-	In het Basismodel is in algemene zin aangegeven dat de raad de kaders stelt en controleert en dat het college verantwoordelijk is voor de uitvoering, onder verwijzing naar het dualisme. De regionale kadernota gaat niet expliciet in op de rolverdeling tussen raad en college. Het Basismodel gaat uit van het bestaan van een relatie met een verbonden partij en bepaalt niets over aangaan of beëindigen van een relatie met een verbonden partij. De regionale kadernota bevat hier op hoofdlijnen wel bepalingen over, maar niet gegarandeerd is dat de raad vroegtijdig wordt betrokken bij het proces tot oprichting van een verbonden partij.

<p>De raad evalueert het beleidskader op gezette tijden en stelt het zo nodig bij.</p>	<p>-/+</p>	<p>In 2011 is de regionale kadernota vastgesteld door de raad en is besloten het Basismodel – onaangepast – te blijven hanteren naast de Regionale kadernota. Hoewel dit niet expliciet uit de raadsmededeling blijkt, kan dit worden beschouwd als een impliciete evaluatie van het Basismodel. Als het Basismodel niet had voldaan, had het niet naast de Regionale kadernota voort te hoeven blijven bestaan. De Regionale kadernota is nog niet geëvalueerd.</p>
--	------------	--

3. Verbonden partijen: de praktijk

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de praktijk van de samenwerking in verbonden partijen. Onderstaande deelvragen met bijbehorende normen staan in dit hoofdstuk centraal.

Deelvraag 2: Aan welke verbonden partijen neemt de gemeente Roosendaal deel en welke juridische constructies liggen hieraan ten grondslag?

De gemeente heeft een volledig overzicht van de aan de gemeente verbonden partijen. Van een volledig overzicht is sprake als de gemeente inzicht heeft in:

- De daaraan ten grondslag liggende juridische constructie;
- Het belang dat wordt gediend met de verbonden partij;
- De omvang van de deelneming in de verbonden partij (indien van toepassing);
- De risico's die zijn verbonden zijn aan de verbonden partij.

Deelvraag 3: Welke bestuurlijke arrangementen zijn tot stand gebracht, in hoeverre voldoen die arrangementen aan de daaraan te stellen eisen en in hoeverre worden de bestuurlijke arrangementen door de colleges op de juiste wijze uitgevoerd?

1. Van geval tot geval neemt de raad op basis van door het college verstrekte informatie een beslissing of er sprake is van een publiek belang en maakt de raad een afweging of deelnemen aan de verbonden partij substantiële voordelen met zich meebrengt ten opzichte van andere instrumenten/vormen van samenwerking.
2. Van geval tot geval vindt een analyse en beoordeling van de financiële, bestuurlijke, kwaliteits- en effectiviteitsrisico's voor de uitvoering van de publieke taak plaats.
3. Daarnaast worden afspraken gemaakt over beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente, zoals in ieder geval:
 - deelname in het bestuur van de verbonden partij door de gemeente;
 - de bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij waaraan de gemeente deelneemt;
 - de verdeling van de zeggenschap tussen de verschillende partijen;
 - de beslissingen die het bestuur dient voor te leggen aan de deelnemende gemeente(n);
 - de mogelijkheden tot en voorwaarden voor beëindiging van de deelneming
 - de gemeente evalueert op gezette tijden het bestuurlijke arrangement dat met de verbonden partij is getroffen en stelt het zo nodig bij.
 - duidelijk is in hoeverre de verbonden partij algemene, voor alle gemeenten geldende, taken uitvoert en in hoeverre ruimte is voor maatwerk voor de gemeente
4. Er zijn duidelijke afspraken over het rapporteren over de uitvoering.
 - Afspraken zijn schriftelijk vastgelegd.
 - In de afspraken is vastgelegd op welke momenten en met welke regelmaat informatie over de uitvoering moet worden aangeleverd.
 - Het is duidelijk waarover en hoe informatie over de uitvoering moet worden aangeleverd.
 - Het is duidelijk hoe de communicatie en informatievoorziening plaatsvindt tussen de betrokkenen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de verbonden partij (bestuur en organisatie) en de gemeente (raad, college, ambtelijke organisatie)
5. Er wordt gewerkt conform de door de raad vastgestelde kaders en afspraken die zijn gemaakt naar aanleiding van de in 2007 verrichte onderzoeken.
6. Er is sprake van een adequaat risicomanagement (methode) en er zijn duidelijke afspraken gemaakt over risicoverdeling.
7. De gemeente heeft voldoende kennis en expertise om problemen bij de verbonden partij tijdig te onderkennen.

3.2. Overzicht verbonden partijen

Volgens de paragraaf Verbonden Partijen in de Programmabegroting 2014 zijn er 31 verbonden partijen.¹¹

Gemeenschappelijke regelingen:

1. Regionale Ambulancevoorziening Brabant Midden-West-Noord
2. Regio West-Brabant (RWB)
3. Openbare Gezondheidszorg West-Brabant
4. Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB)
5. Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
6. Leerplicht en Regionale Meld- en Coördinatiefunctie Voortijdig Schoolverlaten regio West-Brabant
7. Werkvoorzieningschap West Noord-Brabant (WVS groep)
8. Belastingssamenwerking West-Brabant

Vennootschappen:

9. NV Bank Nederlands Gemeenten
10. Brabant Water NV
11. Roosendaal Borchwerf II BV
12. Borchwerf II BV
13. Borchwerf II CV
14. De Stok Eigendom BV
15. De Stok Exploitatie BV
16. NV Monumentenfonds Brabant
17. Stichting Beheer Borchwerf II
18. Parkeer Beheer Roosendaal BV
19. NV Saver
20. Gemeente Roosendaal Commanditaire Deelneming BV
21. Stadsoevers Bestuur BV
22. Stadsoevers CV
23. Enexis Holding NV
24. Vordering op Enexis BV
25. Verkoop Vennootschap BV
26. Attero NV
27. Publiek Belang Elektriciteitsproductie BV
28. CBL Vennootschap BV
29. Claim Staat Vennootschap BV

Stichtingen en verenigingen:

30. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
31. Stichting Administratiekantoor dataland/BV Dataland

In de paragraaf verbonden partijen is aangegeven welke juridische constructie aan de verbonden partijen ten grondslag ligt. Ook wordt het doel van de verbonden partij omschreven en wordt ingegaan op de ontwikkelingen in het komende jaar (zowel voor de klant- als de eigenaarrol). Bij de gemeenschappelijke regelingen wordt niet aangegeven welke vorm het betreft (openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeente of lichte regeling). Daarnaast is voor iedere verbonden partij vermeld wat het eigen vermogen, het vreemd vermogen, het

¹¹ In de programmabegroting ontbreekt de NV Rewin West-Brabant. Zie ook bijlage III over de Regio West Brabant.

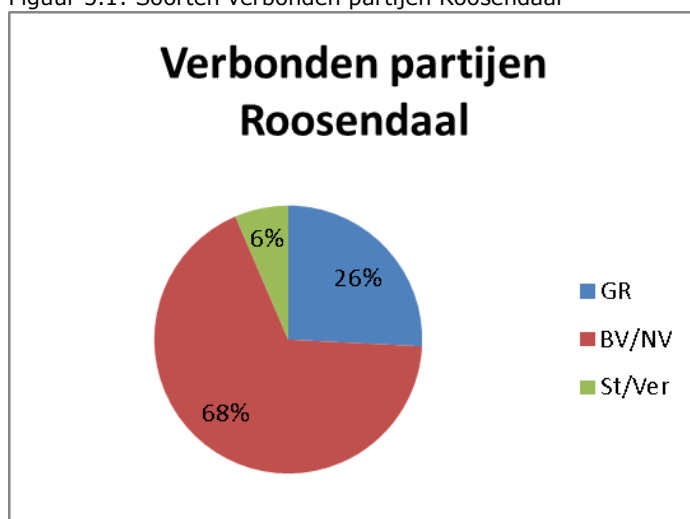
(financiële) resultaat en (indien van toepassing) de omzet dan wel bijdrage voor de gemeente is.¹²

Het bewaken van de continuïteit van de deelnemingen vindt plaats op basis van een tweetal indicatoren die zijn opgenomen in de onderstaande tabel.¹³ Alleen als daar aanleiding voor is wordt – in de paragraaf verbonden partijen – ten aanzien van een individuele verbonden partij ingegaan op de liquiditeit en solvabiliteit van de betreffende partij.

Doelstelling	Indicator
Bewaken van de continuïteit van de verbonden partijen op <u>korte</u> termijn	Percentage partijen met een voldoende liquiditeitsratio (in staat zijn om op korte termijn aan de betalingsverplichtingen te voldoen)
Bewaken van de continuïteit van de verbonden partijen op <u>lange</u> termijn	Percentage partijen met een voldoende solvabiliteitsratio (een voldoende omvang van het eigen vermogen in relatie tot het totale vermogen)

In onderstaand diagram is aangegeven voor welke samenwerkingsvorm is gekozen. Uit het diagram blijkt dat in de meeste gevallen sprake is van een privaatrechtelijke verbonden partij, in het bijzonder een vennootschap.

Figuur 5.1: Soorten verbonden partijen Roosendaal



3.3. Bestuurlijke arrangementen

Zowel de Regionale kadernota als het Basismodel gaan er van uit dat per verbonden partij afspraken worden gemaakt over te leveren producten en diensten, effecten en informatievoorziening (rapportages). In de praktijk zijn de afspraken per verbonden partij opgenomen in verschillende documenten,

¹² In het onderzoek in 2007 heeft de rekenkamer een aanbeveling gedaan over de inhoud van de paragraaf verbonden partijen. Tevens heeft de accountant hier in 2012 aanbevelingen over gedaan. Daarover is meer informatie opgenomen in bijlage IX.

¹³ Programmabegroting 2014, p.114.

bijvoorbeeld in de begroting en jaarrekening, in de tekst van de gemeenschappelijke regeling en de afgesloten dienstverleningsovereenkomsten.

Voor de uitvoering is het niet relevant dat afspraken over verschillende documenten verspreid staan, zolang er een helder overzicht van de gemaakte afspraken bestaat. Uit de interviews komt naar voren dat op ambtelijk en bestuurlijk niveau duidelijk is welke afspraken gelden per verbonden partij.

In de gevoerde gesprekken is als knelpunt aangegeven dat uit het bestuurlijk arrangement - dat deels in de gemeenschappelijke regeling is opgenomen - volgt dat de gemeente één stem heeft waardoor de zeggenschap van de gemeente in de betreffende gemeenschappelijke regeling beperkt is. Anderzijds is aangegeven dat het beperken van de zeggenschap inherent is aan deelname in een verbonden partij en dat daarmee rekening is gehouden toen tot deelname daarin werd besloten. In een aantal private verbonden partijen liggen de stemverhoudingen anders, bijvoorbeeld als de gemeente 40% van de aandelen van een partij bezit. In dat geval kan de gemeente meer invloed uitoefenen op de besluitvorming.

3.4. Risicomanagement

Risico's zouden in de eerste plaats door de verbonden partijen moeten worden signaleerd. In het Basismodel gemeentelijke samenwerking is opgenomen dat iedere verbonden partij een concept-risicoparagraaf moet opstellen. Het opstellen van een concept-risicoparagraaf door het gemeentelijke samenwerkingsverband zal voor gemeenten leiden tot duidelijkheid en eenduidigheid in de risico's die gemeenten lopen vanuit hun eigenaarschap ten aanzien van de gemeentelijke samenwerkingsverbanden.¹⁴ De begrotingen over 2014 van de RWB, de GGD en de OMWB bevatten een paragraaf over het weerstandsvermogen waarin risico's worden benoemd. De begroting over 2014 van de WVS bevat een afzonderlijke risicoparagraaf.

Daarnaast zou bij de gemeente sprake moeten zijn van risicomanagement; risico's zouden systematisch moeten worden geïdentificeerd, geprioriteerd en geanalyseerd, zodat vervolgens oplossingen kunnen worden bedacht en uitgevoerd. De Rekenkamer heeft in haar onderzoek van mei 2014 vastgesteld dat het risicomanagementsysteem van de gemeente Roosendaal voldoet aan de eisen die het BBV stelt. De Rekenkamer stelt eveneens vast dat in de gemeente het beleid zich ontwikkelt in de richting van integraal en geïntegreerd risicomanagement waarmee de doelmatigheid en doeltreffendheid worden gediend.¹⁵

In het kader van het gemeentelijke risicomanagement zijn de teams eerstverantwoordelijk voor het signaleren van risico's bij verbonden partijen. De inhoudelijk ambtenaren, ondersteund door financieel adviseurs, fungeren als contactambtenaar van de verschillende verbonden partijen. De gemeente Roosendaal houdt zicht op de risico's van de verbonden partijen door middel van verschillende instrumenten die hieronder worden besproken.

¹⁴ Basismodel gemeentelijke samenwerking 2005, p.33.

¹⁵ Rekenkamer West-Brabant, *Risicomanagement gemeente Roosendaal*, mei 2014

De Programmabegroting van de gemeente bevat een paragraaf over het Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Het risico op financiële tekorten bij de WVS-groep wordt daarin als een van de top tien risico's genoemd (op nummer 5). Op nummer 7 van deze top tien wordt een daarmee samenhangend risico genoemd: Het risico dat er onvoldoende middelen zijn om de taken uit de Participatiewet uit te kunnen voeren.

Door de korting op de door het Rijk beschikbaar gestelde gelden voor de uitvoering van de wet sociale werkvoorziening (WSW) is het duidelijk dat de WVS geen sluitende exploitatie kan realiseren. Verder brengt de invoering van de Participatiewet onzekerheden met zich mee. De rode draad is wel helder: het aantal SW-plaatsen wordt afgebouwd naar 30.000 beschutte werkplekken. De instroom in de SW bedrijven stopt. Voor de gemeente Roosendaal betekent dit concreet dat alle mensen die nu binnen de WVS aan het werk zijn en niet onder beschut werken vallen, onder de verantwoordelijkheid van de gemeente komen te vallen. Daarnaast stopt de nieuwe instroom bij de WVS, ook deze mensen vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Concreet betekent dit dat de gemeente vanaf 1-1-2015 verantwoordelijk wordt voor een grotere doelgroep.

In de top tien van risico's wordt ook één verbonden partij genoemd, namelijk het risico van terugtrekken van marktpartijen uit de BV/CV Stadsoevers. Indien marktpartijen zich terugtrekken uit de BV/CV Stadsoevers bestaat het risico dat de gemeente geen vergoeding meer ontvangt voor de reeds gemaakte kosten van dit plan. Het maximale netto risico dat de gemeente in dit kader loopt bedraagt € 1 miljoen. Tijdens de gevoerde gesprekken is benadrukt dat de grootste financiële risico's voor de gemeente Roosendaal aanwezig zijn bij de publiek private samenwerkingen en niet bij de gemeenschappelijke regelingen.

Voorts werkt de gemeente Roosendaal met NARIS (Nederlands Adviesbureau Risicomanagement Informatie Systeem). In dit systeem zet de gemeente alle risico's met de kans op voorkomen (verwacht en maximaal schadebedrag). Tegenover het risico staat een totaal aan weerstandscapaciteit dat nodig is om het risico op te vangen als zich dat voordoet. Niet alle verbonden partijen staan in NARIS. Met betrekking tot verbonden partijen is wel een geconsolideerd risico opgenomen.

Om de invloed op verbonden partijen te vergroten is inmiddels voor de meeste verbonden partijen een 'panel planning en control' ingesteld. Deze panels worden gevormd door financiële ambtenaren van verschillende gemeenten. Deze panels toetsen de ontwerp-begroting van de verbonden partij. Geïnterviewden zien deze panels c.q. werkgroepen als een efficiënte manier om de stukken van de verbonden partij te beoordelen. Ook de afspraken die in regionaal verband zijn gemaakt over de efficiencykorting, zijn effectief gebleken, aangezien alle onderzochte verbonden partijen hebben voldaan aan de efficiency korting.

In de bestuurlijke arrangementen zouden eveneens afspraken moeten worden gemaakt om risico's te beheersen. Verschillende raadsleden (9 van de 15 raadsleden die deze vraag hebben beantwoord) geven aan dat zij onvoldoende inzicht hebben in de risico's van de verbonden partijen. In het onderzoek is geconstateerd dat afspraken over risicobeheersing niet rechtstreeks te herleiden zijn uit de bestuurlijke arrangementen. Dit hangt mede samen met het feit dat elementen van

het bestuurlijke arrangement per verbonden partij in verschillende documenten is opgenomen. Daar staat tegenover dat raadsleden via de paragrafen Weerstandvermogen en Verbonden Partijen in de Programmabegroting wel geïnformeerd worden over (financiële) risico's bij verbonden partijen.

Uit het onderzoek blijkt dat het risicomanagement zoals dat binnen de gemeente plaatsvindt, vooral de financiële risico's betreft. Naast financiële risico's kunnen zich bij verbonden partijen andere risico's voordoen, waarop echter in veel mindere mate wordt ingegaan in de paragraaf Verbonden partijen. Te denken valt aan het niet behalen van de gestelde beleidsdoelen, het leveren van onvoldoende kwaliteit en het niet tijdig kunnen onderkennen van problemen bij verbonden partijen door de gemeente. Tijdens het gesprek met de raadsleden is in het verlengde hiervan ook aangegeven dat de maatschappelijke doelstelling in de paragraaf verbonden partijen onderbelicht blijft. Deze risico's zijn overigens wel onderwerp van gesprek in bijvoorbeeld de klantenpanels van verbonden partijen en gesprekken over de uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst. Het borgen van expertise binnen de organisatie is een aandachtspunt waar het verbonden partijen betreft. Als veel specialistische kennis wordt ondergebracht in een samenwerkingsverband, te denken valt bijvoorbeeld aan de omgevingsdienst, is het de vraag in hoeverre de gemeente zelf nog voldoende kennis en expertise in huis heeft om de producten en diensten van de verbonden partij op kwaliteit te beoordelen en om problemen tijdig te onderkennen. Vastgesteld moet worden dat uit het onderzoek niet blijkt dat in de ambtelijke organisatie momenteel onvoldoende expertise aanwezig is om de taakuitoefening van de verbonden partijen te kunnen beoordelen. In het kader van risicomanagement zouden deze risico's in beeld moeten worden gebracht en gemonitord moeten worden. Dat gebeurt nu onvoldoende.

3.5. Evaluatie doeltreffendheid

De regionale kadernota bevat geen verplichting tot periodieke evaluatie van de relatie met een verbonden partij. In de Regionale kadernota is wel aangegeven dat de besliskaders voor oprichting van een verbonden partij ook gelden bij een heroverweging en mogelijke beëindiging van de participatie. Niet nader uitgewerkt is wanneer al dan niet wordt uitgetreden uit een verbonden partij en hoe deze uit-treding wordt afgewikkeld.

In Roosendaal is nog geen sprake van initiatieven op het gebied van effectmeting. Het Basismodel gaat wel uit van periodieke evaluatie van de afspraken over te leveren producten en diensten (evaluatie van de DVO). Uit het onderstaande voorbeeld blijkt dat dergelijke evaluaties in de praktijk ook plaatsvinden.

De gemeente Roosendaal heeft met de OMWB de afspraak gemaakt dat de DVO jaarlijks wordt geëvalueerd en elke drie jaar wordt de DVO integraal herzien en wordt de gehele samenwerking in de OMWB geëvalueerd.

3.6. Beoordeling

De wijze waarop de normen van paragraaf 3.1 in de praktijk gerealiseerd worden, is beoordeeld in de volgende tabel. Daarbij is uitgegaan van een driepuntsschaal: voldoet aan de norm (+), voldoet deels aan de norm (+/-) en voldoet niet of maar zeer beperkte aan de norm (-).

Norm	Beoordeling	Toelichting
De gemeente heeft een volledig overzicht van de aan de gemeente verbonden partijen. Van een volledig overzicht is sprake als de gemeente inzicht heeft in: - De daaraan ten grondslag liggende juridische constructie; - Het belang dat wordt gediend met de verbonden partij; - De omvang van de deelneming in de verbonden partij (indien van toepassing); - De risico's die zijn verbonden aan de verbonden partij.	+ +/- + +/-	In de paragraaf verbonden partijen is een overzicht gegeven van de verbonden partijen. Duidelijk is welk belang wordt gediend, maar doordat geen periodieke evaluatie plaatsvindt staat niet vast of dit nog steeds het belang is dat gediend moet worden en of dat moet gebeuren in de vorm zoals bij de oprichting is gekozen. Er bestaat inzicht in de financiële risico's, maar niet-financiële risico's blijven onderbelicht.

Norm	Beoordeling	Toelichting
Van geval tot geval neemt de raad op basis van door het college verstrekte informatie een beslissing of er sprake is van een publiek belang en maakt de raad een afweging of deelnemen aan de verbonden partij substantiële voordelen met zich meebrengt ten opzichte van andere instrumenten/vormen van samenwerking.	+/-	De raad neemt het besluit tot het oprichten van een verbonden partij. Aan de besluitvorming van de raad is over het algemeen al een heel traject voorafgegaan, waardoor mogelijke alternatieven niet altijd aan de raad worden voorgelegd en de raad hierover dus niet altijd een expliciete afweging maakt. Een uitzondering hierop is (in ieder geval) de wijze waarop de raad is betrokken bij de hervorming van de WVS in het kader van de Participatiewet.
Van geval tot geval vindt een analyse en beoordeling van de financiële, bestuurlijke, kwaliteits- en effectiviteitsrisico's voor de uitvoering van de publieke taak plaats.	-	Positief is dat panels planning en control zijn ingesteld. Onvoldoende inzicht bestaat in de niet-financiële risico's die met een verbonden partij gepaard gaan.
Daarnaast worden afspraken gemaakt over beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente, zoals in ieder geval: - deelname in het bestuur van de verbonden partij door de gemeente; - de bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij waaraan de gemeente deelneemt;	+ +	In de praktijk worden afspraken met de verbonden partijen gemaakt. De uittreding krijgt onvoldoende aandacht. De afspraken in het bestuurlijke arrangement per verbonden partij worden niet op gezette tijden geëvalueerd. Afspraken in

<ul style="list-style-type: none"> - de verdeling van de zeggenschap tussen de verschillende partijen; - de beslissingen die het bestuur dient voor te leggen aan de deelnemende gemeente(n); -de mogelijkheden tot en voorwaarden voor beëindiging van de deelneming - de gemeente evalueert op gezette tijden het bestuurlijke arrangement dat met de verbonden partij is getroffen en stelt het zo nodig bij. -duidelijk is in hoeverre de verbonden partij algemene, voor alle gemeenten geldende, taken uitvoert en in hoeverre ruimte is voor maatwerk voor de gemeente 	<p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">-</p> <p style="text-align: center;">-</p> <p style="text-align: center;">+</p>	<p>de DVO's worden wel geëvalueerd.</p>
<p>Er zijn duidelijke afspraken over het rapporteren over de uitvoering.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Afspraken zijn schriftelijk vastgelegd. - In de afspraken is vastgelegd op welke momenten en met welke regelmaat informatie over de uitvoering moet worden aangeleverd. - Het is duidelijk waarover en hoe informatie over de uitvoering moet worden aangeleverd. - Het is duidelijk hoe de communicatie en informatievoorziening plaatsvindt tussen de betrokkenen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de verbonden partij (bestuur en organisatie) en de gemeente (raad, college, ambtelijke organisatie) 	<p style="text-align: center;">+/-</p>	<p>Per verbonden partij zijn afspraken gemaakt. Welke afspraken wanneer en met welke partij worden gemaakt is niet geregeld (bv: differentiatie in verantwoording al naar gelang belang/risico verbonden partij).</p>
<p>Er wordt gewerkt conform de door de raad vastgestelde kaders en afspraken die zijn gemaakt naar aanleiding van de in 2007 verrichte onderzoeken.</p>	<p style="text-align: center;">-</p>	<p>Er vindt geen evaluatie plaats.</p>
<p>Er is sprake van een adequaat risicomanagement (methode) en er zijn duidelijke afspraken gemaakt over risicoverdeling.</p>	<p style="text-align: center;">+/-</p>	<p>Het risicomanagement spitst zich toe op de financiële risico's.</p>
<p>De gemeente heeft voldoende kennis en expertise om problemen bij de verbonden partij tijdig te onderkennen.</p>	<p style="text-align: center;">+/-</p>	<p>Niet gebleken is dat er een gebrek aan kennis en expertise zou zijn.</p>

4. Rol van de raad

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rol van de raad bij verbonden partijen. De volgende deelvragen met bijbehorende normen staan in dit hoofdstuk centraal.

Deelvraag 4: Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad over verbonden partijen en in hoeverre is de informatie vanuit samenwerkingsverbanden voldoende als het gaat om evaluatie en toetsing van resultaten?

1. Er zijn duidelijk afspraken over het afleggen van verantwoording door de verbonden partij.
 - Afspraken zijn schriftelijk vastgelegd.
 - In de afspraken is vastgelegd op welke momenten en met welke regelmaat verantwoording moet worden afgelegd.
 - In de afspraken is vastgelegd dat verantwoording plaatsvindt over de prestaties, de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de uitvoering.
2. Het college informeert de raad conform de afspraken in het beleidskader regelmatig en op deugdelijke wijze over de uitvoering van het beleid inzake verbonden partijen.
3. De programmabegroting bevat een overzicht en verantwoording van de verbonden partijen waaraan de gemeente deelneemt.

Deelvraag 5: Hoe vindt sturing en controle door de raad op verbonden partijen in de praktijk plaats?

1. Verbonden partijen zijn onderwerp van gesprek in de raad.
2. In de jaarrekening wordt aandacht besteed aan verbonden partijen.
3. Verbonden partijen worden door de raad periodiek geëvalueerd voor wat betreft het bereiken van de beleidsdoelstellingen.
4. De raad maakt gebruik van de sturingsinstrumenten die de raad ter beschikking staan.
5. Er zijn (financiële en meetbare kwalitatieve) afspraken gemaakt over de te leveren prestaties.
6. De gemeente heeft mogelijkheden om sturing te geven aan de verbonden partij, door een adequaat bestuurlijk arrangement.

4.2. Informatievoorziening

Aan de raad wordt door het college op verschillende momenten informatie verstrekt over de verbonden partijen. Zowel de begroting als jaarrekening bevatten een paragraaf verbonden partijen. Tussentijds worden bestuursrapportages verstrekt. Als daar aanleiding voor is, wordt de raad actief geïnformeerd via een raadsmededeling. In de gevoerde gesprekken is als voorbeeld daarvan genoemd dat de raad in principe via de reguliere P&C cyclus wordt geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de WVS en dat afwijkingen via een raadsmededeling worden gecommuniceerd. Andere voorbeelden zijn de raadsmededeling over de Regionale kadernota van de GGD voor 2015, die in een raadsmededeling van 11 maart 2014 is voorgelegd aan de raad en de raadsmededeling van 27 mei 2014 over de privatisering van Zwembad De Stok.

Voor private verbonden partijen geldt dat de jaarrekening wel ter inzage ligt, maar niet een raadsstuk is en er ook geen zienswijze op wordt gevraagd van de raad. De

bestuurders die zitting hebben in het AB of DB koppelen de informatie terug aan de raad. In de gevoerde gesprekken is aangegeven dat de raad geen AB- en DB-stukken krijgt. Ook ontvangt de raad geen stukken over de aandeelhouder-vergaderingen van private verbonden partijen. De informatievoorziening over private partijen is in het gesprek met raadsleden aangemerkt als marginaal, waarbij is opgemerkt dat de raad wel wordt geïnformeerd als er nieuwe stappen worden gezet en risico's aan bod komen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de raads-mededeling over de privatisering van Zwembad De Stok en de raads-mededeling van 8 juli 2014 over de ontbinding van een samenwerkings-overeenkomst inzake de Stadoevers.

De begrotingen van de verbonden partijen worden in één raadsvergadering behandeld. In verschillende gesprekken is aangegeven dat dit de raadsleden tegelijkertijd inzicht geeft in alle verbonden partijen, maar dat dit door de ambtelijke organisatie ook als een knelpunt wordt ervaren. In verband met het vaste vergaderschema van de raad is het niet eenvoudig om alle begrotingen - voorzien van een raadsvoorstel met concept zienswijzen - tijdig aan te leveren. Als de raad de begroting niet voor de vaststelling in het AB kan behandelen, dan stuurt het college het - door het college geformuleerde - raadsvoorstel alvast toe aan het AB en niet pas na behandeling in de raad, zodat de zienswijze informeel nog mee kan worden genomen bij de behandeling van begroting in het AB. Vanuit de raad bestaat overigens niet de behoefte de behandeling van de verschillende begrotingen uit elkaar te trekken. Tijdens de gevoerde gesprekken is genoemd dat het opstellen van één begrotingsformat voor alle gemeenschappelijke regelingen in de regio zou bijdragen aan de mogelijkheid voor de raad om de begrotingen te kunnen beoordelen.

Naast de informatie van het college, ontvangt de raad van sommige verbonden partijen ook rechtstreeks informatie. Een aantal verbonden partijen zoekt rechtstreeks contact met de raad, bijvoorbeeld door raadsleden uit te nodigen voor een werkbezoek of om tijdens de raadsvergadering een toelichting te geven. Ook ontvangen raadsleden nieuwsbrieven van verbonden partijen en het komt voor dat raadsleden rechtstreeks vragen aan de verbonden partij stellen, zo is aangegeven door vertegenwoordigers van verbonden partijen waarmee is gesproken tijdens dit onderzoek.

De GGD bijvoorbeeld communiceert op verschillende momenten en manieren met de raad. De GGD stuurt een regionale kadernota aan de raad. De raad kan zienswijzen indienen over de ontwerpbegroting. Eind 2013 heeft de GGD een brief gestuurd naar de gemeente met de vergaderplanning om de p&c-cycli van de gemeente en de GGD op elkaar te laten aansluiten. In de praktijk blijkt het voor de raad niet altijd mogelijk te zijn rekening te houden met die planning, in verband met het eigen vergaderschema. De raadsleden zijn bij de GGD uitgenodigd voor bijeenkomsten waarin vooral professionals uit de eigen gemeente aan het woord zijn gelaten en de raadsleden uitleg hebben gegeven. Verder verschijnt eens per vier jaar een monitor, waarin (voor zover mogelijk) wordt ingegaan op de effecten van de activiteiten van de GGD. De gemeente krijgt jaarlijks een verslag.

Tevens is in de gevoerde gesprekken aangegeven dat het regelmatig voorkomt dat de raad zelf vragen stelt over verbonden partijen. Dit past bij de passieve informatieplicht waar de raad het college aan moet houden. Aangegeven is dat als het college flinke afwijkingen ziet, deze niet verborgen moeten worden in een document, maar per direct moeten worden gemeld aan de raad.

In de internetenquête zijn diverse vragen gesteld over de informatievoorziening over verbonden partijen. De raadsleden die de enquête hebben ingevuld, vinden de informatie op een aantal punten tekort schieten:

- 6 raadsleden geven aan het eens te zijn met de stelling dat de raad van het college onvoldoende informatie ontvangt over de verbonden partijen;
- 7 raadsleden vinden de verstrekte informatie onvoldoende concreet;
- 5 raadsleden zijn het (geheel) oneens met de stelling dat de door het college verstrekte informatie toegankelijk is geschreven en begrijpelijk is voor niet-ingewijden.

De gevoerde gesprekken en documentstudie bevestigen het bovenstaande beeld. Van de zijde van het college is bevestigd dat de begrotingsparagraaf verbonden partijen voor raadsleden niet de complete informatie bevat. Het doel van de samenwerking staat daarin bijvoorbeeld niet vermeld. Geconstateerd is dat ook in andere verantwoordingsdocumenten niet of nauwelijks wordt gerapporteerd over het behalen van doelen en afgesproken prestaties. Tijdens de gevoerde gesprekken is aangegeven dat de gemeente Roosendaal graag resultaatgerichte informatie wil ontvangen van de verbonden partij: zijn doelen bereikt? In 2015 wil de gemeente Roosendaal gaan werken met een nieuwe opzet van de begroting, die er toe moet leiden dat er meer inzicht komt in (behaalde) doelen en prestaties. Tegenover het voorgaande staat dat raadsleden de informatie die zij ontvangen over het algemeen relevant vinden (9 van de 15 raadsleden die deze vraag hebben beantwoord) en dat zij van mening zijn dat de informatie die de raad ontvangt juist is (9 van de 15 raadsleden die deze vraag hebben beantwoord).

4.3. Sturing en controle

In de vorige paragraaf is aangegeven hoe de informatievoorziening over verbonden partijen aan de raad plaatsvindt. De informatie vormt voor de raad de basis om zijn sturingsinstrumenten toe te passen.

Vrijwel alle raadsleden (11 van de 14) die de internetenquête hebben ingevuld zijn het (geheel) eens met de stelling dat de mogelijkheden van de raad om te sturen op verbonden partijen beperkt zijn. Minder eensgezindheid is er als het gaat om de sturingsmogelijkheden van de (kader)nota en de daadwerkelijke sturing door de raad:

- Een meerderheid (9 van de 14 raadsleden die antwoord hebben gegeven) is het eens noch oneens met de stelling dat de (kader)nota verbonden partijen voldoende sturingsmogelijkheden biedt.
- Verschillende raadsleden (8 van de 14 die de vraag hebben beantwoord) zijn het (geheel) oneens met de stelling dat de raad er bij de verbonden partijen 'bovenop' zit.
- Negen van de 14 raadsleden die de betreffende vraag hebben beantwoord, vinden dat de raad het college onvoldoende aanspreekt op het functioneren van verbonden partijen.

De raad stuurt in de praktijk op verbonden partijen door bijvoorbeeld algemene beleidskaders vast te stellen, zienswijzen in te dienen op de begroting of regionale kadernota van de verbonden partij en door de bestuurder een opdracht mee te geven voor de vergadering van het AB of DB. Ook komt het voor dat de raad ten aanzien van specifieke verbonden partijen een raadsmededeling krijgt toegezonden en de raad daarin de mogelijkheid wordt geboden om te sturen, door het aangeven

van overwegende bezwaren. Bijvoorbeeld in het geval van de raadsmededeling over de stadsoevers is dat het geval (zie par. 4.2).

Raadsleden geven aan dat zij onvoldoende zicht hebben op de mogelijke sturingsinstrumenten en in de praktijk zijn er verschillende mogelijkheden die onbenut worden gelaten. Van belang is bijvoorbeeld dat de raad het college de afgelopen jaren niet heeft gevraagd om nut en noodzaak van bestaande verbonden partijen inzichtelijk te maken. De doeltreffendheid van verbonden partijen is niet geëvalueerd. Daarnaast is het ontvangen van de jaarrekening bijvoorbeeld niet aangegrepen om de discussie aan te gaan. Weliswaar is er wettelijk gezien nu geen mogelijkheid om een zienswijze op de jaarrekening in te dienen, maar dit betekent niet dat de jaarrekening geen aanleiding kan zijn om het gesprek met het college aan te gaan.

4.4. Beoordeling

In onderstaande tabel is aangegeven in hoeverre de normen bij de deelvragen over informatievoorziening en sturing in de praktijk gerealiseerd worden. Daarbij is uitgegaan van een driepuntsschaal: voldoet aan de norm (+), voldoet deels aan de norm (+/-) en voldoet niet of maar zeer beperkt aan de norm (-).

Informatievoorziening

Norm	Beoordeling	Toelichting
Er zijn duidelijke afspraken over het afleggen van verantwoording door de verbonden partij. - Afspraken zijn schriftelijk vastgelegd. - In de afspraken is vastgelegd op welke momenten en met welke regelmaat verantwoording moet worden afgelegd. - In de afspraken is vastgelegd dat verantwoording plaatsvindt over de prestaties, de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de uitvoering.	+ + +/-	In bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen zijn afspraken over informatievoorziening en verantwoording schriftelijk vastgelegd, maar daarin is niet in alle gevallen vastgelegd over welke elementen verantwoording plaatsvindt.
Het college informeert de raad conform de afspraken in het beleidskader regelmatig en op deugdelijke wijze over de uitvoering van het beleid inzake verbonden partijen.	+/-	De raad wordt frequent geïnformeerd, maar de verstrekte informatie sluit niet geheel aan bij de behoefte van de raadsleden.
De programmabegroting bevat een overzicht en verantwoording van de verbonden partijen waaraan de gemeente deelneemt.	+/-	Het overzicht in de begroting is overzichtelijk. De nadruk ligt op financiële resultaten en onvoldoende op andere resultaten en effecten.

Sturing en controle

Norm	Beoordeling	Toelichting
Verbonden partijen zijn onderwerp van gesprek in de raad.	+	De begrotingen van alle verbonden partijen worden in dezelfde raadsvergadering behandeld. De raad maakt gebruik van de mogelijkheid een zienswijze in te dienen op de begroting en (indien van

		toepassing) de regionale kadernota van de verbonden partij. Daarnaast wordt de raad geïnformeerd over en betrokken bij actuele ontwikkelingen rond (private) verbonden partijen door middel van raadsmededelingen.
In de jaarrekening wordt aandacht besteed aan verbonden partijen.	+/-	Het overzicht in de begroting is overzichtelijk. De nadruk ligt op financiële resultaten en onvoldoende op andere resultaten en effecten.
Verbonden partijen worden door de raad periodiek geëvalueerd voor wat betreft het bereiken van de beleidsdoelstellingen.	-	Er vindt geen periodieke evaluatie plaats.
De raad maakt gebruik van de sturingsinstrumenten die de raad ter beschikking staan.	-	De raad benut niet alle instrumenten.
Er zijn (financiële en meetbare kwalitatieve) afspraken gemaakt over de te leveren prestaties.	+	In dienstverleningsovereenkomsten zijn door het college afspraken gemaakt en deze worden ook periodiek geëvalueerd.
De gemeente heeft mogelijkheden om sturing te geven aan de verbonden partij, door een adequaat bestuurlijk arrangement.	+	Er zijn afspraken gemaakt met de verbonden partijen op basis waarvan kan worden gestuurd.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Inleiding

In dit rapport is verslag gedaan van het rekenkameronderzoek naar verbonden partijen in de gemeente Roosendaal. In het onderzoek stond de volgende vraag centraal:

In hoeverre zijn er deugdelijke bestuurlijke arrangementen met verbonden partijen, worden deze arrangementen adequaat toegepast, wordt de raad in staat gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van verbonden partijen en is de raad in control?

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen. Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden is een document- en casestudie verricht en zijn interviews gehouden. Aan de raadsleden van Roosendaal is een digitale enquête voorgelegd en met een aantal van hen is gesproken.

Op grond van de bevindingen is aan het eind van de voorgaande hoofdstukken een tabel opgenomen waarin is beoordeeld of en in hoeverre aan de gestelde normen wordt voldaan. Op basis daarvan worden in dit hoofdstuk de conclusies, en aansluitend de aanbevelingen geformuleerd.

5.2. Kaders

De eerste deelvraag in dit onderzoek was: *Welke kaders bestaan in de gemeente Roosendaal ten aanzien van verbonden partijen en voldoen deze kaders aan de daaraan te stellen eisen?*

In de 'Agenda van Roosendaal' is aangegeven dat actief wordt geïnvesteerd in nieuwe samenwerkingsvormen met partners op lokaal en regionaal niveau. Investeren in regionale samenwerking is tevens één van de doelen in het programma Bestuur en Dienstverlening van de gemeente Roosendaal, opgenomen in de Programmabegroting 2014.

De samenwerking krijgt voor een deel vorm in de deelname aan verbonden partijen. De geldende kaders met betrekking tot verbonden partijen zijn het Basismodel en de regionale kadernota verbonden partijen. Het Basismodel en de regionale kadernota zijn niet in tegenspraak met elkaar. Op bepaalde punten kan het Basismodel worden beschouwd als een uitwerking van de regionale kadernota, bijvoorbeeld waar het de expliciete keuze voor scheiding van de klant- en eigenaarrol betreft. De beleidsstukken zijn tot op heden niet geëvalueerd en geactualiseerd, maar een actualisatie van de regionale kadernota is aanstaande.

De regionale Kadernota en het Basismodel voldoen gezamenlijk in een groot aantal opzichten aan de gestelde normen. Er zijn nog wel enkele aandachtspunten:

- In beide kaders wordt niet expliciet ingegaan op de rolverdeling tussen raad en college;
- Er is geen overzicht opgenomen van de sturingsinstrumenten;

- Alhoewel aangegeven is dat het beslissingskader ook geldt bij uittreding is niet bepaald hoe een uittreding in een concreet geval zou moeten worden afgewikkeld;
- De regionale Kadernota geeft aan dat uittreding mogelijk is en dat iedere gemeenschappelijke regeling daarover een regeling moet bevatten. Op welke wijze tot een beslissing tot uittreding moet worden gekomen (bijvoorbeeld aan de hand van het beslissingskader in de regionale Kadernota) en hoe een uittreding moet worden afgewerkt is in de regionale Kadernota niet uitgewerkt.
- Het Basismodel bevat een evaluatiemoment in het kader van het inkoopproces dat uiteen is gezet in het Basismodel. De regionale Kadernota en het Basismodel bevatten geen evaluatiebepaling met betrekking tot het beleid en met betrekking tot de relatie met individuele verbonden partijen.

5.3. De praktijk

In het onderzoek zijn in dit verband twee deelvragen onderzocht:

- *Aan welke verbonden partijen neemt de gemeente Roosendaal deel en welke juridische constructies liggen hieraan ten grondslag?*
- *Welke bestuurlijke arrangementen zijn tot stand gebracht, in hoeverre voldoen die arrangementen aan de daaraan te stellen eisen en in hoeverre worden de bestuurlijke arrangementen door de colleges op de juiste wijze uitgevoerd?*

De Rekenkamer constateert dat de gemeente een goed inzicht heeft in de verbonden partijen waaraan wordt deelgenomen. Het grootste deel van de 31 verbonden partijen betreft een private verbonden partij. Daarnaast zijn er acht gemeenschappelijke regelingen. Bij veel van deze samenwerkingsverbanden gaat het om een bewuste keuze van de gemeente voor samenwerking, in enkele gevallen (Omgevingsdienst West-Brabant, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant) gaat het om samenwerkingsverbanden die wettelijk zijn voorgeschreven. Ook de samenwerkingsvorm is bij deze verbanden door het rijk bepaald. Tot slot neemt de gemeente deel aan één stichting (Administratiekantoor dataland/BV Dataland) en één vereniging (VNG).

Met de verbonden partijen worden afspraken gemaakt over de te realiseren resultaten, de inzet van middelen en de aan de gemeente daarover te verstrekken informatie. Daarbij is niet sprake van één bestuurlijk arrangement, maar komen elementen hiervan aan de orde in verschillende documenten: in de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening, in de tekst van de gemeenschappelijke regeling of de statuten of in de door het college, vanuit de klantrol, gesloten dienstverleningsovereenkomst. Daarnaast worden soms aanvullende afspraken gemaakt. Op ambtelijk en bestuurlijk niveau is duidelijk welke afspraken met de partijen gelden. Het merendeel van de raadsleden die de enquête heeft ingevuld geeft aan dat bij de oprichting van een verbonden partij goede afspraken worden gemaakt over de beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente en de verantwoording aan de raad.

Voor de toetsing van door verbonden partijen opgestelde begrotingen, jaarrekeningen etc. zijn in regionaal verband panels planning & control tot stand gekomen. Daarnaast zijn ook klantenpanels gevormd. Het algemene beeld is dat de gemeente op basis van het geheel van afspraken en het daarop uitgeoefende toezicht een goed inzicht heeft in de activiteiten van verbonden partijen en de inzet

van de daarvoor beschikbaar gestelde middelen. Dat neemt niet weg dat zich bij verbonden partijen af en toe risico's blijken te manifesteren die vooraf onvoldoende waren onderkend.

In het onderzoek is geconstateerd dat het risicomanagement ten aanzien van verbonden partijen vooral nog is gefocust op de financiële risico's; er is beperkt aandacht voor risico's van beleidsinhoudelijke aard. Dit hangt samen met het feit dat er onvoldoende inzicht is in de uiteindelijke resultaten die door deelname aan de verbonden partijen worden bereikt. Informatie over de activiteiten door de verbonden partijen wordt verstrekt –bijvoorbeeld door de systematiek van (periodieke evaluatie van) dienstverleningsovereenkomsten - maar het schort aan het inzicht of daarmee ook de beoogde maatschappelijke effecten worden bereikt.

5.4. Rol van de raad

Hier zijn de volgende deelvragen onderzocht:

- *Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad over verbonden partijen en in hoeverre is de informatie vanuit samenwerkingsverbanden voldoende als het gaat om evaluatie en toetsing van de resultaten?*
- *Hoe vindt sturing en controle door de raad op verbonden partijen in de praktijk plaats?*

Het doel van de informatievoorziening van de verbonden partij aan het college en via het college aan de raad is dat de raad in staat wordt gesteld te beoordelen of de verbonden partij naar behoren functioneert en, als dat niet het geval is, gebruik kan maken van zijn mogelijkheden tot beïnvloeding.

De raad van Roosendaal ontvangt op verschillende momenten en in verschillende stukken informatie over verbonden partijen. Een knelpunt is de tijdigheid van het aanleveren van de jaarstukken door de verbonden partij. Dit knelpunt wordt naar alle waarschijnlijkheid verholpen als de nieuwe Wgr in werking treedt.

Uit het onderzoek blijkt dat de informatiebehoefte van raadsleden verschilt. Er wordt vrij veel informatie verstrekt, maar de informatie sluit niet altijd aan bij de behoefte van raadsleden. Niet zozeer de kwantiteit, maar de kwaliteit van de informatie is derhalve het probleem. Voorts verschilt de informatiebehoefte per verbonden partij. In de afgelopen jaren is de raad bijvoorbeeld actief geïnformeerd over de ontwikkelingen rond zwembad De Stok terwijl de raad van andere verbonden partijen – mede vanwege de beperkte risico's die daar aan verbonden zijn – geen of beperkte informatie hoeft te ontvangen. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de Bank Nederlandse Gemeenten en de VNG.

De raad van Roosendaal ontvangt momenteel nog onvoldoende informatie over de resultaten van de verbonden partijen. Het college heeft als gevolg van de al meerdere jaren bestaande praktijk van dienstverleningsovereenkomsten, een goed inzicht in wat door verbonden partijen aan producten wordt geleverd. De verbonden partij is echter opgericht om een maatschappelijk doel te bereiken. In hoeverre dat het geval is en wat daarbij de bijdrage is van de verbonden partij is onduidelijk of wordt in ieder geval onvoldoende aan de raad teruggekoppeld. Ook zou de raad beter kunnen worden geïnformeerd over de risico's van een verbonden partij. Er vindt risicomanagement plaats ten aanzien van verbonden partijen, maar dit is, zoals hiervoor al werd aangegeven, vooral gericht op de financiële risico's.

De meeste invloed kan de raad uitoefenen op het moment waarop tot oprichting en/of deelname aan een verbonden partij wordt besloten. Indien een besluit daartoe pas na een lang voorbereidingstraject aan de raad wordt voorgelegd is het risico dat via dat traject al zoveel alternatieven buiten beschouwing gelaten dat de beïnvloedingsmogelijkheden alsnog beperkt zijn. Gebleken is dat de raad nauw betrokken wordt bij de veranderingen als gevolg van de invoering van de Participatiewet en de gevolgen daarvan voor het werkvoorzieningschap WVS. Daarnaast wordt de raad – zoals hiervoor ook is aangegeven – betrokken bij de ontwikkelingen rond zwembad De Stok. Dit laat onverlet dat het geven van inzicht in de sturingsmogelijkheden gewenst is. Raadsleden geven aan dat het voor hen niet altijd duidelijk is welke mogelijkheden er zijn om te sturen op verbonden partijen.

Nadat tot deelname aan de verbonden partij is besloten ligt het accent bij de sturing op de jaarlijkse planning & control cyclus. De sturing door de raad krijgt daarbij in eerste aanleg inhoud door de behandeling van de begroting. De begrotingen van verbonden partijen worden in de gemeente Roosendaal daarbij in één en dezelfde raadsvergadering behandeld. De raad maakt gebruik van de mogelijkheid een zienswijze in te dienen op de begroting en (indien van toepassing) de kadernota van de verbonden partij.

In de Wgr is niet voorzien in de mogelijkheid een zienswijze in te dienen bij de jaarrekening van verbonden partijen. De jaarverslagen worden aan de raad ter kennisneming aangeboden. Als regel wordt daarmee ook volstaan, er is geen systematiek waarbij het jaarverslag van verbonden partijen inhoudelijk in de raad besproken wordt.

5.5. Eindconclusie

De centrale vraag in dit onderzoek was: In hoeverre zijn er deugdelijke bestuurlijke arrangementen met verbonden partijen, worden deze arrangementen adequaat toegepast, wordt de raad in staat gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van verbonden partijen en is de raad in control?

Uit het onderzoek blijkt dat college en raad waarde hechten aan samenwerking. In de 'Agenda van Roosendaal' is aangegeven dat actief wordt geïnvesteerd in nieuwe samenwerkingsvormen met partners op lokaal en regionaal niveau. Investeren in regionale samenwerking is tevens één van de doelen in de Programmabegroting 2014.

Het geheel van afspraken, (periodieke evaluatie van) dienstverlenings-overeenkomsten en toezicht leidt ertoe dat de gemeente op hoofdlijnen goed inzicht heeft in de activiteiten van de verbonden partijen en de inzet van de beschikbaar gestelde middelen. Er zijn echter ook op diverse aspecten verbeteringen mogelijk en nodig, vooral ten aanzien van:

- de vroegtijdige betrokkenheid van de raad bij besluiten over deelname aan verbonden partijen;
- het inzicht in de maatschappelijke effecten van de taken die door verbonden partijen worden uitgevoerd;
- verbeteringen op het gebied van risicomanagement, in het bijzonder ook met betrekking tot niet-financiële risico's;

- het invoeren van een periodieke evaluatie om te kunnen vaststellen in hoeverre de samenwerking in de verbonden partij nog steeds de bij aanvang bedachte voordelen heeft, of de gekozen vorm nog geschikt is en of er aanleiding is tot bijstelling of beëindiging.

De Rekenkamer concludeert samengevat dat de gemeente Roosendaal sinds 2007 de destijds bestaande praktijk met betrekking tot verbonden partijen grotendeels op dezelfde wijze heeft voortgezet. Belangrijkste elementen die de Roosendaalse situatie kenmerken zijn de scheiding van de klant- en eigenaarrol en concrete afspraken over producten en diensten (thans vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten). Deze elementen komen voort uit het Basismodel dat ten tijde van het vorige onderzoek ook reeds van toepassing was. Deze elementen hebben met name betrekking op de uitvoering door het college en nauwelijks op sturing en controle door de raad. Op dat punt is dan ook nog de meeste winst te behalen. Daarop zal nader worden ingegaan in de volgende paragraaf met aanbevelingen.

5.6. Aanbevelingen

In deze paragraaf wordt op basis van de onderzoeksbevindingen een aantal aanbevelingen gedaan. Doel van de aanbevelingen is de raad in staat te stellen een betere invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol.

Beleid ten aanzien van verbonden partijen

Het beleidskader voor verbonden partijen wordt in de gemeente Roosendaal gevormd door de regionale Kadernota en het Basismodel. Geconcludeerd is dat dit kader niet recent geactualiseerd is, dat de regionale kadernota op een aantal punten tekort schiet en het Basismodel regelt hoe moet worden gehandeld ten aanzien van een bestaande verbonden partij.

Aanbeveling 1: Zorg voor een effectieve inbreng bij de actualisatie van de regionale Kadernota.

Het is van belang dat de raad in een vroegtijdig stadium wordt betrokken bij de actualisatie van de regionale Kadernota. Geadviseerd wordt om in regionaal verband tot een procedure te komen waarbij het concept van de regionale kadernota in twee fasen aan de raden wordt voorgelegd:

- het door de werkgroep opgestelde concept van de regionale kadernota eerst in opiniërende zin aan de gemeenteraden wordt voorgelegd, en elke gemeenteraad de gelegenheid krijgt om een "zienswijze" daarop te geven;
- een daarop aangepast concept ter besluitvorming wordt voorgelegd, waarbij wordt aangegeven of en hoe de zienswijzen van de gemeenteraden daarin verwerkt zijn.

Aanbeveling 2: Stel in aanvulling op de regionale Kadernota een eigen notitie Verbonden partijen op waarin voor de gemeente specifieke afspraken worden vastgelegd.

Alhoewel het streven is om de regionale Kadernota voor elke gemeente zoveel mogelijk van toepassing te laten zijn kunnen er zaken zijn waarvoor het gezien het specifieke karakter gewenst is om aanvullende afspraken te maken, bijvoorbeeld nadere afspraken tussen raad en College over ieders verantwoordelijkheden, taken en informatievoorziening.

Aanbeveling 3: Waarborg in het beleidskader dat de raad vroegtijdig in het besluitvormingsproces over de vorming van verbonden partijen wordt betrokken.

De raad kan op het moment van oprichting van een verbonden partij een wezenlijke rol spelen. Om daar effectief invulling aan te kunnen geven is nodig dat de raad vroegtijdig in het besluitvormingsproces wordt betrokken. In de gemeente Moerdijk is door een werkgroep van raadsleden een werkwijze voorgesteld waarbij de raad bij het aangaan van een nieuw samenwerkingsverband eerst een intentiebesluit neemt en vervolgens de samenwerkingsmogelijkheden nader verkent. De Rekenkamer acht dit een zeer geschikte wijze om aan de bovenstaande aanbeveling invulling te geven.

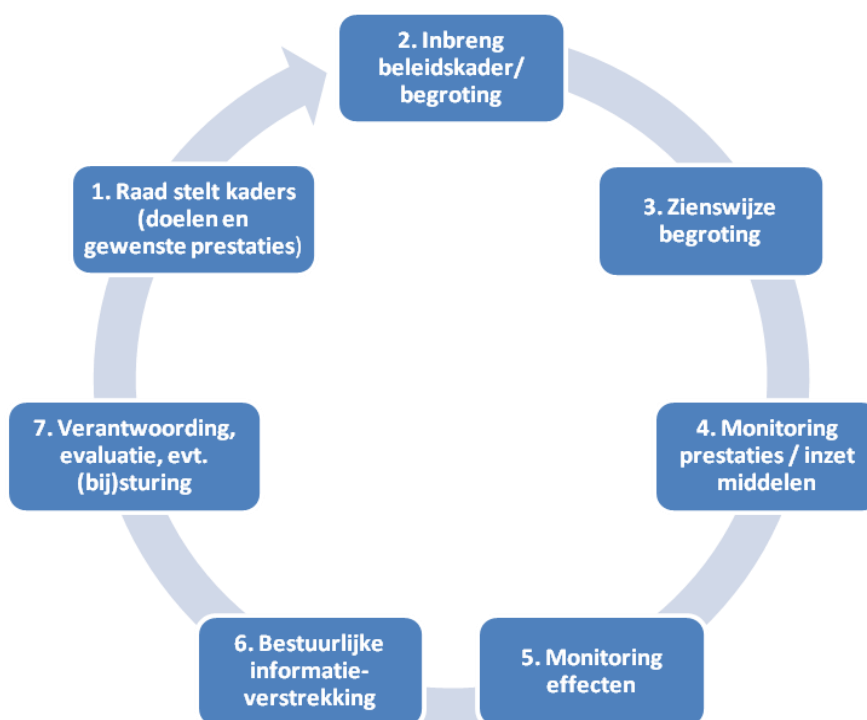
Aanbeveling 4: Ga een verbonden partij niet aan voor onbepaalde tijd, maar neem een horizonbepaling op, op basis waarvan ten minste eenmaal in een vooraf vast te stellen periode een herijking plaatsvindt die kan leiden tot aanpassing van de voorwaarden waarbinnen de verbonden partij functioneert, of indien de situatie daar aanleiding toe geeft, uittreding uit de verbonden partij.

Met de instelling van een verbonden partij wordt beoogd om een gemeentelijke taak beter of efficiënter uit te voeren dan de gemeente dit zelf zou kunnen. Het is

mogelijk dat op grond van gewijzigde maatschappelijke en professionele inzichten nu tot andere condities zou worden besloten dan eerder, bij de instelling van de verbonden partij, is gedaan. Ook kunnen de gewijzigde omstandigheden of inzichten ertoe leiden dat de oorspronkelijke doelstellingen van de verbonden partij nu niet meer of in mindere mate aansluiten bij de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Geadviseerd wordt daarom om bij de instelling van de verbonden partij al te voorzien in een horizonbepaling die er toe leidt dat tenminste eenmaal in een vooraf vast te stellen periode een herijking plaatsvindt. Daarmee wordt overigens niet uitgesloten dat er ook andere natuurlijke momenten kunnen zijn waarop zo'n herijking aan de orde kan zijn, bijvoorbeeld bij de invoering van nieuwe wetgeving (denk aan de Participatiewet).

Sturing en verantwoording

Als eenmaal een verbonden partij is aangegaan, is het met het oog op de democratische legitimatie van belang dat de raad in staat wordt gesteld om op adequate wijze invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol. In de volgende figuur is het proces van sturing en verantwoording weergegeven. Hierna worden aanbevelingen gedaan, die zijn gerelateerd aan de processtappen van de onderstaande figuur.



Stap 1 en 2: Kaderstelling en inbreng in beleidskader/begroting verbonden partij

Aanbeveling 5: Draag, conform de uitgangspunten van de nieuwe Wgr, de verbonden partijen op om een meerjarig beleidskader op te stellen.

Als eenmaal een verbonden partij is aangegaan, is het indienen van een zienswijze op de ontwerpbegroting over het algemeen het eerste moment waarop de raad invloed kan uitoefenen. Bij de GGD kan de raad ook een zienswijze indienen op de kadernota waarin wordt ingegaan op de kaders (inhoud en financiën) van de beleidsbegroting voor het volgende jaar. De raad wordt zo eerder in de cyclus van kaderstelling en verantwoording in staat gesteld te sturen. In de nieuwe Wgr wordt geregeld dat de gemeenschappelijke regeling uiterlijk op 15 april van het lopende jaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende begrotingsjaar aanbiedt aan de raden van de deelnemende gemeenten, zodat de raden deze informatie beschikbaar hebben ten behoeve van de zogeheten voorjaarsnota. De algemene financiële en beleidsmatige kaders bevatten in ieder geval een indicatie van de gemeentelijke bijdrage aan het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan, de beleidsvoornemens voor het volgende begrotingsjaar en de prijscompensatie. Deze verplichting geldt alleen voor gemeenschappelijke regelingen, maar vroegtijdige informatieverstrekking over de financiële en beleidsmatige kaders is voor alle verbonden partijen relevant.

Een andere mogelijkheid om eerder invloed te hebben, is de verbonden partij te verplichten een meerjarenbegroting op te stellen. In de memorie van toelichting bij de nieuwe Wgr wordt gewezen op het belang voor raden om per gemeenschappelijke regeling vierjaarlijks meerjarige kaders vast te stellen. Elementen van deze meerjarige kaders zijn onder andere de gemeentelijke doelen en/of de prestaties (diensten/producten) die het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan de deelnemende gemeente zal leveren, de kosten die daaraan voor de gemeenten gezamenlijk en voor elke gemeente afzonderlijk verbonden zullen zijn, en een overzicht van de risico's van de verbonden partij en een uiteenzetting over de wijze waarop deze risico's worden beheerst. De jaarlijkse begroting moet dan binnen het kader van deze meerjarenbegroting passen. Ook deze verplichting tot het opstellen van een meerjarig kader kan aan alle verbonden partijen worden opgelegd.

Aanbeveling 6: Onderzoek op welke overige Verbonden partijen (anders dan gemeenschappelijke regelingen) deze afspraken van overeenkomstige toepassing dienen te zijn.

Zoals hiervoor aangegeven is in de Wgr al een verplichting opgenomen om te komen tot een beleidskader, c.q. wordt gewezen op het belang van een meerjarenbegroting.

Afhankelijk van de aard van de verbonden partij kan het gewenst zijn om deze afspraken ook te maken met verbonden partijen die op andere wijze dan een gemeenschappelijke regeling tot stand zijn gekomen. Dat ligt niet in de rede bij grootschalige samenwerkingsverbanden als de Bank Nederlandse Gemeenten of de VNG, maar wel bij samenwerkingsverbanden op regionaal niveau als Stichting Inkoopbureau West-Brabant en NV Rewin West-Brabant.

Stap 3: Zienswijze op de begroting

Aanbeveling 7: Vraag het college de verbonden partijen te verplichten om terugkoppeling te geven over ingediende zienswijzen, zowel van de eigen gemeente als van andere partijen.

Het tijdig indienen van een zienswijze op de ontwerpbegroting is niet altijd mogelijk. De panels planning en control zijn ingesteld om tijdig een zienswijze te kunnen indienen. Verder biedt de nieuwe Wgr hiervoor oplossingen. Om als raad adequaat te kunnen sturen is het van belang terugkoppeling te ontvangen over de ingediende zienswijze. Heeft deze al dan niet tot bijstelling van de begroting geleid en waarom wel/niet? Deze terugkoppeling vindt nu niet (formeel) plaats. Ook is het voor de raad nuttig inzicht te hebben in de zienswijzen van andere gemeenten en de reacties daarop.

Stap 4, 5: Monitoring activiteiten, kosten, resultaten, effecten

Aanbeveling 8: Vraag het college in de jaarstukken inzicht te geven in de maatschappelijke effecten van de werkzaamheden van de verbonden partij.

Het college is verantwoordelijk toe te zien op de uitvoering door de verbonden partij en deze uitvoering te monitoren. Uiteindelijk is de vraag of de verbonden partij bijdraagt aan de maatschappelijke beleidsdoelen. Niet alleen moet derhalve inzicht worden geleverd in de door de verbonden partij uitgevoerde activiteiten en bijbehorende kosten, ook moet worden gerapporteerd over de resultaten en effecten.

Stap 6: Bestuurlijke informatieverstrekking

Aanbeveling 9: Vraag het college de informatievoorziening te differentiëren al naar gelang het risicoprofiel van de verbonden partij.

Uit het onderzoek blijkt dat de raad niet te weinig informatie over verbonden partijen krijgt, maar wel dat de informatie niet aansluit bij de behoefte. Informatieverstrekking over de risico's en resultaten van verbonden partijen vindt onvoldoende plaats. Door de hiervoor genoemde werkgroep van raadsleden in de gemeente Moerdijk is voorgesteld per verbonden partij een risicoprofiel op te stellen, en de afspraken over informatievoorziening aan te passen aan het risicoprofiel van de betreffende partij. Uitgangspunt daarbij is dat de indeling in risicoprofielen jaarlijks wordt geactualiseerd. Geadviseerd wordt dit voorstel ook voor te dragen voor opname in de regionale Kadernota. De werkwijze wint aan kracht indien gemeenten samen vaststellen welke risicoprofielen van toepassing zijn. Indien dit niet mogelijk blijkt, kunnen de risicoprofielen worden opgenomen in het gemeentelijke Basismodel.

Stap 7: Verantwoording, evaluatie, (bij)sturing

Aanbeveling 10: Agendeer de behandeling van de jaarrekeningen in de gemeenteraad. Behandel ook de jaarrekeningen tijdens één vergadering. Onderzoek of het mogelijk is om binnen het besluitvormingsproces tot vaststelling van de jaarrekening te voorzien in een zienswijze vanuit de gemeenteraden.

De raad dient nu in zijn kaderstellende rol een zienswijze in over de ontwerpbegroting. In analogie daarop is de behandeling van de jaarrekening een geschikt moment om invulling te geven aan de controlerende rol van de gemeenteraad.

Een aandachtspunt is of het mogelijk is om dit een formele plaats toe te kennen in de procedure om te komen tot vaststelling van de jaarrekening. Op basis van de nieuwe Wgr worden gemeenschappelijke regelingen verplicht om op uiterlijk 15 april van het lopende jaar de voorlopige jaarrekening, inclusief het accountantsrapport, aan te bieden aan de raden van de deelnemende gemeenten. Daarbij is randvoorwaarde dat de jaarrekening van de verbonden partijen uiterlijk op 15 juli dient te worden vastgesteld. Het inpassen van zo'n zienswijzenprocedure mag niet tot onnodige vertraging leiden, zodat voorwaarde is dat strakke planningsdata worden vastgesteld waarbinnen de zienswijze moet zijn ingediend.

De Rekenkamer wijst er daarbij op dat, ook indien het niet mogelijk zou blijken om zo'n zienswijze in het besluitvormingsproces over de jaarrekening in te passen, het nuttig is en blijft dat de raad inhoudelijk tot behandeling komt. Er zijn ook andere wegen waarlangs de raad zijn opvattingen kenbaar kan maken en van invloed kan doen zijn op het toekomstig functioneren van verbonden partijen.

Aanbeveling 11: Draag er zorg voor dat in de op te stellen regionale kadernota een periodieke evaluatie van verbonden partijen wordt opgenomen.

In de regionale Kadernota is niet voorzien in een periodieke evaluatie van verbonden partijen en in de afgelopen jaren heeft dan ook nauwelijks periodieke heroverweging plaatsgevonden. De Rekenkamer adviseert daarom om er bij de nu in voorbereiding zijnde actualisatie van de regionale Kadernota (zo mogelijk in samenwerking met andere gemeenten) voor zorg te dragen dat deze bepaling daarin opgenomen wordt. Hierbij kan een koppeling worden aangebracht met de bij aanbeveling 4 geadviseerde horizonbepaling.

6. Reactie College op conceptrapport

Op 12 december 2014 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. De reactie van het College is op 4 februari 2015 ontvangen en is onderstaand integraal opgenomen.

Geachte leden van de Rekenkamer West-Brabant,

De Rekenkamer West-Brabant heeft een onderzoek verricht naar verbonden partijen in de gemeente Roosendaal. Wij zijn verheugd met het gedegen onderzoek en willen de Rekenkamer hier dan ook mee complimenteren.

Uw conclusie dat het geheel van afspraken, (periodieke evaluatie van) dienstverlenings-overeenkomsten en toezicht ertoe leidt dat de gemeente Roosendaal op hoofdlijnen goed inzicht heeft in de activiteiten van de verbonden partijen en de inzet van de beschikbaar gestelde middelen delen wij. Uw aanbevelingen zien met name op de aspecten kaderstelling en controle door de raad. Onderstaand treft u onze reactie aan.

Beleid ten aanzien van verbonden partijen

- 1. Zorg voor een effectieve inbreng bij de actualisatie van de regionale Kadernota.*
Vanuit het regionaal overleg verbonden partijen wordt thans gewerkt aan een actualisatie van de regionale Kadernota. Waar wij aangeven dat wij uw aanbevelingen om zaken te verankeren in de nieuwe Kadernota overnemen zullen wij dit inbrengen als voorstel. Dit geldt ook voor uw suggestie om de vaststelling van voornoemde Kadernota in twee fasen te laten plaatsvinden: eerst een toetsing van het concept via een 'zienswijze' van alle gemeenteraden, gevolgd door besluitvorming over de eindversie.
- 2. Stel in aanvulling op de regionale Kadernota een eigen notitie Verbonden partijen op, waarin voor de gemeente specifieke afspraken worden vastgelegd.*
Mocht de definitieve versie van de regionale Kadernota, zoals die uiteindelijk door de gezamenlijke gemeenten wordt vastgesteld, in onze beleving onvoldoende recht doen aan de Roosendaalse situatie, dan zullen wij overwegen in aanvulling daarop nog een eigen notitie Verbonden partijen op te stellen.
- 3. Waarborg in het beleidskader dat de raad vroegtijdig in het besluitvormingsproces over de vorming van verbonden partijen wordt betrokken.*
De colleges van de zes gemeenten, die in oktober 2014 de Gemeenschappelijk regeling Intergemeentelijke Sociale Dienst Werkplein Hart van West Brabant hebben opgericht, hebben in januari 2015 besloten om nieuwe vormen van samenwerken te verkennen en daar waar mogelijk te intensiveren. Wij zullen toewerken naar een gezamenlijke ontmoeting van de zes gemeenteraden, waarbij we een gemeenschappelijk kader voor samenwerking zullen bespreken.
- 4. Ga een verbonden partij niet aan voor onbepaalde tijd maar neem een horizonbepaling op, op basis waarvan ten minste eenmaal in een vooraf vast te stellen periode een herijking plaatsvindt die kan leiden tot aanpassing van de*

voorwaarden waarbinnen de verbonden partij functioneert of – indien de situatie daartoe aanleiding geeft – uittreding uit de verbonden partij.

In de praktijk wordt inmiddels invulling gegeven aan deze aanbeveling. Zo is in de hiervoor genoemde gemeenschappelijke regeling Werkplein expliciet een bepaling opgenomen, waarin het Algemeen Bestuur iedere vier jaar een brede evaluatie initieert naar onder meer de doelmatigheid en resultaatgerichtheid van de samenwerking. Tevens is vastgelegd dat het werkterrein gewijzigd kan worden als de omstandigheden daartoe aanleiding geven; hierbij heeft de raad het laatste woord.

Sturing en verantwoording

- 5. Draag – conform de uitgangspunten van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen – de verbonden partijen op om een meerjarig beleidskader op te stellen.*

Wij hebben begrepen dat bij de actualisatie van de regionale Kadernota specifiek aandacht zal worden besteed aan de borging van deze nieuwe wettelijke verplichting doordat de verbonden partij verplicht wordt vierjaarlijks een meerjarenbegroting (zowel financieel als inhoudelijk) op te stellen.

- 6. Onderzoek op welke overige verbonden partijen (anders dan gemeenschappelijke regelingen) deze afspraken van overeenkomstige toepassing dienen te zijn.*

Waar mogelijk en zinvol zullen wij bevorderen dat ook deze verbonden partijen, waarin wij participeren een meerjarig beleidskader opstellen (voor zover dit nu nog niet reeds gebeurt).

- 7. Vraag het college de verbonden partijen te verplichten om terugkoppeling te geven over ingediende zienswijzen, zowel van de eigen gemeente als van andere partijen.*

De ingediende zienswijzen worden door het dagelijks bestuur van de verbonden partij gevat in het voorstel tot vaststelling van de begroting, waarbij tevens wordt aangegeven in hoeverre aan die zienswijzen gevolg wordt gegeven. Aangezien ons college een vertegenwoordiging heeft in het Algemeen Bestuur is terugkoppeling op die manier geborgd. Het college, i.c. de verantwoordelijke portefeuillehouder informeert vervolgens de raad.

- 8. Vraag het college in de jaarstukken inzicht te geven in de maatschappelijke effecten van de werkzaamheden van de verbonden partij.*

In de Programmabegroting 2015 hebben wij een overzicht opgenomen van de maatschappelijke effecten als beoogde gevolgen van het gemeentelijk beleid voor de samenleving (met streefniveaus voor 2018). Vanuit de diverse programma's wordt een bijdrage geleverd aan het realiseren van deze beoogde effecten. De komende jaren gaan wij hier samen met onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen aan werken. Wij leggen prestatieafspraken met onze verbonden partijen zoveel mogelijk vast via transparante dienstverleningsovereenkomsten. In het jaarverslag 2015 zal dan ook aan de hand van kernindicatoren melding worden gemaakt in hoeverre wij onze doelstellingen hebben bereikt.

- 9. Vraag het college de informatievoorziening te differentiëren al naar gelang het risicoprofiel van de verbonden partij.*

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt informatie verstrekt over de risico's welke de gemeente loopt, waaronder begrepen die door uitvoering van gemeentelijke taken door verbonden partijen (zie bijvoorbeeld risico nr. 1, 2, 4 en 5 uit de top 10). Overigens onderschrijven wij de suggestie om de systematiek van risicoprofilering van verbonden partijen in de regionale Kadernota te verankeren. Dit laat onverlet dat wij als gemeente tot een eigen risico-inschatting kunnen komen. Overigens streven wij naar zo compact mogelijke P&C – documenten.

10. Agendeer de behandeling van de jaarrekeningen in de gemeenteraad. Behandel ook de jaarrekeningen tijdens één vergadering. Onderzoek of het mogelijk is om binnen het besluitvormingsproces tot vaststelling van de jaarrekening te voorzien in een zienswijze vanuit de gemeenteraden.

In het kader van de actieve informatieplicht delen wij de jaarstukken van de verbonden partijen reeds met de gemeenteraad. Als in de nieuwe Wet gemeenschappelijke Regeling de vaststellingstermijnen voor begroting en jaarrekening worden gesynchroniseerd kan de raad zijn oordeel over de concept jaarstukken in de formulering van zijn zienswijze over de begroting betrekken. Wij zijn geen voorstander van het formuleren van een aparte zienswijze op de jaarrekening aangezien het college verantwoordelijk is toe te zien op de uitvoering door de verbonden partij.

11. Draag er zorg voor dat in de op te stellen regionale kadernota een periodieke evaluatie van verbonden partijen wordt opgenomen.

Zoals uit onze reactie op aanbeveling 4 blijkt achten wij dit een goede zaak en zullen wij het opnemen van een periodieke evaluatie in de regionale Kadernota bepleiten.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Roosendaal,

De secretaris,

De burgemeester,

R.E.C. Kleijnen

Mr. J.M.L. Niederer

7. Nawoord

De reactie van het College geeft op enkele punten aanleiding tot een nawoord van de Rekenkamer

Aanbeveling 3:

Waarborg in het beleidskader dat de raad vroegtijdig in het besluitvormingsproces over de vorming van verbonden partijen wordt betrokken.

Reactie College

De colleges van de zes gemeenten, die in oktober 2014 de Gemeenschappelijk regeling Intergemeentelijke Sociale Dienst Werkplein Hart van West Brabant hebben opgericht, hebben in januari 2015 besloten om nieuwe vormen van samenwerken te verkennen en daar waar mogelijk te intensiveren. Wij zullen toewerken naar een gezamenlijke ontmoeting van de zes gemeenteraden, waarbij we een gemeenschappelijk kader voor samenwerking zullen bespreken.

Nawoord Rekenkamer

Het initiatief van de colleges om een bijeenkomst van de zes gemeenteraden te beleggen, waarbij een gemeenschappelijk kader voor samenwerking wordt besproken ondersteunt de Rekenkamer van harte. Op korte termijn wordt zo een praktische invulling aan de aanbeveling gegeven. De Rekenkamer zou echter graag zien dat de positie van de raad c.q. raden ook in formele zin wordt versterkt, door in het beleidskader te waarborgen dat de raad vroegtijdig bij de besluitvorming over verbonden partijen wordt betrokken. Met een verankering in het beleid, wordt de positie van de raad ook in formele zin versterkt.

Aanbeveling 7

Vraag het college de verbonden partijen te verplichten om terugkoppeling te geven over ingediende zienswijzen, zowel van de eigen gemeente als van andere partijen.

Reactie College

De ingediende zienswijzen worden door het dagelijks bestuur van de verbonden partij gevat in het voorstel tot vaststelling van de begroting, waarbij tevens wordt aangegeven in hoeverre aan die zienswijzen gevolg wordt gegeven. Aangezien ons college een vertegenwoordiging heeft in het Algemeen Bestuur is terugkoppeling op die manier geborgd. Het college, i.c. de verantwoordelijke portefeuillehouder informeert vervolgens de raad.

Nawoord Rekenkamer

Uit het onderzoek is ons gebleken dat de terugkoppeling over ingediende zienswijzen niet uniform en volledig plaatsvindt. Inderdaad wordt in het voorstel voor het AB tot vaststelling van de begroting ingegaan op de ingediende zienswijzen. Ook wordt in de vastgestelde begroting ingegaan op de ingediende zienswijzen. Deze vastgestelde begroting wordt volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen aan de raden van de deelnemende gemeenten toegestuurd. In zowel het voorstel tot vaststelling als in de vastgestelde begroting wordt over het algemeen slechts op hoofdlijnen ingegaan op de ingediende zienswijzen en de argumenten om de zienswijzen al dan niet over te nemen. Terugkoppeling door het AB c.q. de portefeuillehouder dient uiteraard plaats te vinden, maar deze terugkoppeling is nu niet geformaliseerd. Een formele vastlegging en waarborg lijkt de Rekenkamer wel aangewezen. Nu de raad vanuit zijn kaderstellende rol bevoegd

is een zienswijze op de ontwerpbegroting van de verbonden partij in te dienen, ligt het voor de hand dat een deugdelijke terugkoppeling plaatsvindt. Een logisch moment om dit te doen is bij toezending van de vastgestelde begroting aan de raad.

Aanbeveling 10

Agendeer de behandeling van de jaarrekeningen in de gemeenteraad. Behandel ook de jaarrekeningen tijdens één vergadering. Onderzoek of het mogelijk is om binnen het besluitvormingsproces tot vaststelling van de jaarrekening te voorzien in een zienswijze vanuit de gemeenteraden.

Reactie College

In het kader van de actieve informatieplicht delen wij de jaarstukken van de verbonden partijen reeds met de gemeenteraad. Als in de nieuwe Wet gemeenschappelijke Regeling de vaststellingstermijnen voor begroting en jaarrekening worden gesynchroniseerd kan de raad zijn oordeel over de concept jaarstukken in de formulering van zijn zienswijze over de begroting betrekken. Wij zijn geen voorstander van het formuleren van een aparte zienswijze op de jaarrekening aangezien het college verantwoordelijk is toe te zien op de uitvoering door de verbonden partij.

Nawoord Rekenkamer

Naar de mening van de Rekenkamer staat de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college niet in de weg aan het kunnen indienen van een zienswijze op de jaarrekening door de raad. De raad heeft sinds het dualisme een kaderstellende en controlerende rol. Bij verbonden partijen staat de raad op afstand, nu het college in de eerste plaats een kaderstellende en controlerende rol uitoefent ten opzichte van de verbonden partijen. Het college is eerstverantwoordelijk toe te zien op de uitvoering door de verbonden partij, deze uitvoering te monitoren en hierover terugkoppeling te geven richting de gemeenteraad. Dit wordt wel het dualisme in het kwadraat genoemd. Het is echter niet zo dat de raad in het geheel geen positie meer heeft. Volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen is de raad bevoegd een zienswijze in te dienen op de ontwerpbegroting. Deze bevoegdheid vloeit voort uit de kaderstellende rol van de raad. Een vergelijkbare constructie is denkbaar en mogelijk als het gaat om de controlerende rol van de raad. Er bestaat weliswaar geen wettelijke bevoegdheid voor de raad een zienswijze op de jaarrekening in te dienen, maar dit betekent niet dat de gemeente en de verbonden partij dit niet zelf kunnen regelen. Een zienswijzemoogelijkheid voor de jaarrekening kan worden gezien als een uitvloeisel van de controlerende taak van de raad en vormt zo een logisch sluitstuk op het sturingsproces ten aanzien van verbonden partijen (zie ook de in het hoofdstuk conclusies en aanbevelingen opgenomen figuur).

Bijlagen

- Bijlage I: Beschrijving GGD West-Brabant
- Bijlage II: Beschrijving Omgevingsdienst Midden en West Brabant
- Bijlage III: Beschrijving Regio West Brabant
- Bijlage IV: Beschrijving WVS West Noord-Brabant
- Bijlage V: Normenkader
- Bijlage VI: Interviews
- Bijlage VII: Enquêteresultaten
- Bijlage VIII: Aanwezigen groepsgesprek raadsleden
- Bijlage IX: Uitvoering aanbevelingen rekenkameronderzoek 2007
- Bijlage X: Gemeentelijke kaders
- Bijlage XI: Bronnen

Bijlage I: GGD West-Brabant

Historie/achtergrond

Op grond van artikel 14 van de Wet publieke gezondheid dienen gemeenten een regionale gezondheidsdienst in te stellen en in stand te houden voor de uitvoering van een aantal taken. De vorm en de naam van de gezondheidsdienst zijn tevens wettelijk vastgelegd in dit artikel. De GGD West-Brabant is de opvolger van de gemeenschappelijke regeling Openbare Gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ) die door achttien Brabantse gemeenten is opgericht. De GGD West-Brabant werkt voor 18 gemeenten in de regio (Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Bergen op Zoom, Breda, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Halderberge, Moerdijk, Oosterhout, Rucphen, Roosendaal, Steenbergen, Werkendam, Woensdrecht, Woudrichem, Zundert). De GGD West-Brabant is gevestigd in Breda.

In november 2013 stuurde het Algemeen Bestuur (AB) van de GROGZ de gemeente een voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling. Het college is bevoegd tot vaststelling daarvan, na voorafgaande goedkeuring van de raad. Deze toestemming heeft de raad op 29 januari 2014 gegeven. Bij brief van 10 juli 2014 heeft de directeur van de GROGZ opnieuw een herziene versie van de gemeenschappelijke regeling voorgelegd aan de gemeente. In de voornoemde brief is aangegeven dat de meeste colleges de eerder voorgelegde gemeenschappelijke regeling hebben vastgesteld, maar dat enkele raden opmerkingen hebben geplaatst met betrekking tot de positie van de raad. Deze opmerkingen heeft het AB verwerkt in een nieuwe versie. Op 29 oktober 2014 heeft de raad het college toestemming gegeven de herziene versie vast te stellen, hetgeen het college vervolgens heeft gedaan.

Doel en taken

De wettelijke taken van de GGD zijn:

- algemene bevorderingstaken op het gebied van publieke gezondheid, zoals de afstemming van de publieke gezondheidszorg met de curatieve gezondheidszorg, epidemiologie, gezondheidsbevordering en medische milieukunde;
- jeugdgezondheidszorg;
- ouderengezondheidszorg;
- de bestrijding van infectieziekten, en
- het toezicht op peuterspeelzalen, op grond van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

Bij de jeugd- en ouderengezondheidszorg betreffen de taken het op systematische wijze volgen en signaleren van ontwikkelingen in de gezondheidstoestand, het ramen van de behoeften aan zorg, de vroegtijdige opsporing en preventie van specifieke stoornissen, het geven van voorlichting, advies, instructie en begeleiding, en het formuleren van maatregelen ter beïnvloeding van gezondheidsbedreigingen.

Uit lid 4 van artikel 14 van de wet blijkt dat een gemeente de jeugdgezondheidszorg ook (mede) kan overlaten aan andere organisaties dan de gemeentelijke gezondheidsdienst. In West-Brabant gebeurt dit ook, voor de zorg voor de 0- tot 4-jarigen.

De maatwerkvoorzieningen worden op contractbasis aangeboden. Dit volgt uit artikel 4 van de GR. Het basistakenpakket is verkleind en er zijn meer taken overgeheveld naar maatwerkvoorzieningen. De achtergrond hiervan is dat gemeenten zelf meer op het takenpakket moeten kunnen sturen. De GGD voert voor de gemeente Roosendaal alleen de wettelijke taken uit, dus geen ander maatwerk. JGZ 0.4 is door enkele gemeenten overgedragen aan GGD, maar door Roosendaal niet.

Rechtsvorm en organisatie

De juridische constructie is een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam met als naam gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD).

Bestuur

De GGD heeft een algemeen bestuur (AB), een dagelijks bestuur (DB) en een directie. De leden van het AB worden gevormd door de collegeleden van de deelnemende gemeenten. Elke gemeente levert één AB-lid aan, als de gemeente ook in het DB wordt vertegenwoordigd, worden er twee aangeleverd. De leden van het DB worden door en uit het AB aangewezen. Er zijn 4 DB-leden vanuit de gemeenten. Daarnaast zijn er nog twee onafhankelijke externe leden, die op grond van hun deskundigheid (op het terrein van de openbare gezondheidszorg en/of deskundigheid op het terrein van financiën en bedrijfsvoering) door het AB zijn benoemd. Wethouder Polderman vertegenwoordigt de gemeente in het AB. De gemeente Roosendaal wordt door wethouder Theunis vertegenwoordigd in het DB. Op bestuurlijk niveau is derhalve sprake van een scheiding tussen de opdrachtgevers- en de eigenaarsrol. Ook op ambtelijk niveau is dat het geval.

Financieel belang

De deelnemende gemeenten zullen er steeds voor zorgen dat de GGD altijd over voldoende middelen beschikt om aan al zijn verplichtingen jegens derden te kunnen voldoen, zo is vastgelegd in de GR. De bijdrage van de individuele gemeenten bedraagt 18,62 per inwoner in 2014 (€ 18,89 in 2013).

Financiële tekorten

Op 27 juni 2008 heeft het AB een Nota reserves en voorzieningen vastgesteld.¹⁶ Op basis van de vastgestelde nota blijkt dat het weerstandsvermogen van de GGD op diverse onderdelen onder de vastgestelde minimumgrenzen is gedaald, zo is gesteld in de Beleidsbegroting 2014 van de GGD. Over aanvulling van het weerstandsvermogen heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden.

Risico's

In de Beleidsbegroting 2014 van de GGD is een risico-inventarisatie opgenomen. Als risico's worden genoemd:

- wachtgeldrisico
- frictiekosten als gevolg van bezuinigingen kunnen niet worden opgevangen
- saldo algemene reserves onder het minimumniveau
- mogelijk btw-verplichtingen als gevolg van een controle van de belastingdienst
- bezuinigingen op de afname van plusproducten
- de Academische werkplaats is ontwikkeld via stimuleringsubsidies.

¹⁶ In de Beleidsbegroting 2014 van de GGD West Brabant is opgenomen dat in januari 2010 een nieuwe nota ingebracht, maar deze is voorlopig aangehouden.

Informatievoorziening

De raad ontvangt ter kennisname de jaarrekening van de GGD en dient zienswijzen in bij de begroting van de GGD. Uit de raadsmededeling van 14 maart 2014 blijkt dat de raad geen zienswijze heeft ingediend op de Regionale kadernota 2015 maar dat het college aan de raad heeft meegedeeld dat het voornemens is aan de GGD aan te geven dat het college van Roosendaal geen opmerkingen heeft bij de Regionale kadernota 2015. Daaruit kan worden afgeleid dat de raad door het college wel in de gelegenheid is gesteld aan te geven of ze het daar wel of niet mee eens is en op die wijze – zij het impliciet – in de gelegenheid is gesteld een zienswijze in te dienen op de regionale kadernota. De gemeenschappelijke regeling inzake de GGD rept uitsluitend over een zienswijze op de ontwerpbegroting. In de herfst van 2013 heeft de GGD een brief gestuurd naar gemeenten met de planning voor het komende jaar om ervoor te zorgen dat p&c-cycli op elkaar aansluiten. Het blijkt voor de raden niet altijd mogelijk rekening te houden met die planning, in verband met het vergaderschema van de raad.

De raad heeft tot op heden geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de directeur van de GGD in een van zijn vergaderingen te ontvangen.

De GGD West-Brabant verzamelt informatie over de gezondheid van de inwoners voor haar 18 gemeenten in de Gezondheidsmonitor West-Brabant. In de gezondheidsmonitor wordt de lichamelijke, geestelijke en sociale gezondheid, van pasgeborenen tot de oudste inwoners periodiek gemeten. Hierbij worden vier doelgroepen onderscheiden:

- Kinderen van 0 t/m 11 jaar;
- Jongeren van 12 t/m 17 jaar;
- Volwassenen van 18 t/m 64 jaar;
- Ouderen van 65 jaar of ouder.

Elk jaar wordt de gezondheid van één doelgroep onderzocht met behulp van een uitgebreide vragenlijst. Dit schema wordt iedere vier jaar herhaald.

De onderzoeksgegevens vormen een belangrijke basis voor advies, begeleiding en ontwikkeling van (nieuw) gemeentelijk beleid. Gemeenten krijgen daarnaast ieder jaar een jaarverslag over de activiteiten van de GGD.

Uit de enquête blijkt dat vijf raadsleden van Roosendaal van mening zijn dat informatie vrijwel altijd tijdig wordt aangeleverd. Daar staat tegenover dat vier raads-leden vinden dat er te weinig tijd zit tussen het aanleveren van de stukken en het moment waarop daarop moet worden gereageerd.

Sturing raad

Iedere gemeente stelt lokaal gezondheidsbeleid vast. Daarnaast stelt de GGD zelf, maar in nauw overleg met onder andere de raden van de betrokken gemeenten, jaarlijks een regionale kadernota vast, waarin wordt ingegaan op de kaders van de beleidsbegroting voor het volgende jaar (in februari '14 regionale kadernota voor '15 aangeboden). De regionale kadernota gaat zowel in op de inhoud als op de financiën.

Van de raadsleden van Roosendaal die de vraag daarover hadden beantwoord, gaven er zeven in de internetenquête aan dat de ontvangen informatie onvoldoende is om een afgewogen oordeel te vellen over de realisatie van de doelen van de samenwerking binnen de GGD. De andere raadsleden (7 van de 14 die deze

vraag hadden beantwoord) waren van mening dat zij dit wel of in grote lijnen konden doen.

Sturing college en ambtenaren

De uitvoering van de taken vindt plaats op basis van een uitvoeringsprogramma dat voor iedere gemeente afzonderlijk wordt opgesteld. De Agenda van Roosendaal is uitgewerkt in de Uitvoeringsnota lokaal gezondheidsbeleid (september 2013). Deze nota is voor 90% opgesteld door de GGD, het proces is aangestuurd door de gemeente. Het is een keuze van Roosendaal om het beleidsadvies bij de GGD neer te leggen. De Agenda van Roosendaal staat voor een kleinere overheid. De GGD wordt daarom beschouwd als de 'volksgezondheidsambtenaar' voor de gemeente Roosendaal.

Sinds ongeveer twee jaar is er vijf maal per jaar ambtelijk vooroverleg, van de ambtenaren (vaste beleidsadviseurs) van de deelnemende gemeenten. Dit is een overlegorgaan van de gemeenten. Als het aan ambtelijke capaciteit ontbreekt, worden gemeenten door ambtenaren van een andere gemeente vertegenwoordigd.

Toekomst

De drie decentralisaties zijn in de eerste plaats een proces van de gemeenten. De rol die de GGD daarbij gaat spelen is nog onduidelijk; er zijn nog geen concrete afspraken gemaakt.

Bijlage II: OMWB

Historie/achtergrond

Op 10 juli 2008 bood de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (de commissie Mans) haar rapport 'De tijd is rijp' aan de (toenmalige) minister van VROM aan. De commissie Mans adviseerde tot verplichte invoering van regionale omgevingsdiensten (later regionale uitvoeringsdiensten genaamd) die belast worden met de handhaving van het omgevingsrecht. Vervolgens werd in 2009 door de Minister van VROM een package deal gesloten met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) om de kwaliteit van toezicht, vergunningverlening en handhaving te verbeteren en onder te brengen in regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Met het wetsvoorstel tot verbetering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving in de milieusector (het wetsvoorstel VTH), dat op 17 maart jl. bij de Tweede Kamer is ingediend, worden de omgevingsdiensten van een wettelijke basis voorzien. De Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) is opgericht op 1 januari 2013 ter uitvoering van de afspraken tussen VNG, IPO en het Rijk over de vorming van RUD's.

Doel en taken

Conform deze afspraken voert de OMWB ten minste een basistakenpakket uit ten behoeve van alle deelnemende gemeenten en de provincie. Het geldende basistakenpakket is vastgesteld in mei 2011.¹⁷ Daarnaast kunnen aan omgevingsdiensten ook andere taken worden opgedragen, zoals op het gebied van bouwen, natuur en water. Samen met een aantal andere gemeenten verricht de gemeente Roosendaal nu onderzoek naar het overdragen van bouwtaken aan de OMWB.

De huidige taken van de OMWB komen voor ongeveer 60 procent voort uit de uitvoering van vergunningverlening, handhaving en de behandeling van milieuklachten. De overige 40 procent betreft adviestaken en projecten op het gebied van bodem, water, geluid, lucht, externe veiligheid, communicatie, juridische zaken en beleid. Naast de adviestaken en projecten op deze specialistisch gebieden heeft de OMWB een regio-overstijgende functie voor de uitvoering van milieuonderzoeken en metingen.¹⁸

Rechtsvorm en organisatie

De juridische constructie die aan de OMWB ten grondslag ligt is een gemeenschappelijke regeling (GR) van 27 Brabantse gemeenten en de provincie Noord-Brabant. De specifieke vorm GR is een openbaar lichaam.

Bestuur

De GR kent een algemeen bestuur (AB) en dagelijks bestuur (DB). In het AB zitten collegeleden van de deelnemende gemeenten; het AB vergadert twee maal per jaar. De colleges en gemeenteraden van de deelnemende gemeenten zijn eigenaar en opdrachtgever. In de periode van januari 2013 to medio juni 2014 werd de gemeente Roosendaal vertegenwoordigd in het AB. Vanaf medio juni 2014 zowel in het AB als in het DB. De portefeuillehouder Duurzaamheid en milieu vervult zowel de klant – als de eigenaarsrol.

¹⁷ Versie 2.3, te vinden op: <http://www.omgevingsdienst.nl/pagina.php?id=16>.

¹⁸ <http://www.omwb.nl/specialisten-225.html>.

Financieel belang

De OMWB heeft een totale begroting van € 28.359.032. Hiervan is € 18.792.506 personeelslasten en € 4.196.111 overhead.

In de begroting 2014 van de OMWB zijn de volgende bijdragen van Roosendaal geraamd:

- Totaal: € 751.357
- Programma I (basistaken): € 478,168
- Programma II (verzoektaken): € 232.152
- Collectieve taken: € 41.037.

Risico's

Hoewel de OMWB op 1 januari 2013 is opgericht, was de organisatie op dat moment niet gereed. De volledige organisatie van de OMWB kon vanaf 1 juni 2013 van start. De vertraging werd veroorzaakt door aanloopproblemen op het personeel vlak. Het personeel van de OMWB kwam over van de provincie en de gemeenten (totaal 250 fte).

Risico's doen zich voor op financieel en personeel gebied, in het bijzonder door het achterblijvend aantal opdrachten dat OMWB aantrekt. De bedoeling is dat de OMWB niet alleen het basistakenpakket uitvoert, maar ook adviestaken (verzoektaken) voor gemeenten uitvoert. Gemeenten zijn hier vrij in: zij kunnen voor de adviestaken ook opdrachten verstrekken aan marktpartijen. Als het aantal opdrachten tegenvalt, zullen de kosten voor de deelnemende gemeenten hoger uitvallen. Complicerende factor is dat bij de oprichting van de OMWB personeel van de gemeenten over is gegaan naar de OMWB onder de afspraak dat de OMWB dan ook de verzoektaken zou uitvoeren. Als de verzoektaken vervolgens achterblijven, is dit een financieel risico. De OMWB probeert te sturen op de omvang van de formatie door een vacaturestop.

Volgens de OMWB, zo is aangegeven tijdens de interviews, is er sprake van een mismatch tussen personeel en de werkzaamheden die de OMWB moet uitvoeren. De OMWB moet dus extra investeren in omscholing, het ontwikkelen van goede informatie en aanvullend vakmanschap. Deze investering staat op gespannen voet met de bestuurlijke wens om tegelijkertijd te komen tot verdere efficiency verbeteringen.

Conform het principe 'de vervuiler betaalt' was er vanuit de OMWB de wens afspraken te maken met gemeenten die wel personeel hebben overgedragen aan de OMWB, maar vervolgens geen opdrachten hebben verstrekt. Uit de notulen van de DB vergadering van 20 november 2013 staat vermeld dat de OMWB discussie verwacht over dit principe en in de notulen van de DB vergadering van 3 juli 2013 is aangegeven dat in een aantal zienswijzen op de begroting 2014 is gereageerd op het voornoemde principe. De gemeenten die het betrof hebben zich uitgesproken tegen het voornoemde voorstel, zo is ook aangegeven tijdens de interviews.

Door de problemen op personeel en financieel gebied, vormt ook de kwaliteit van de dienstverlening een risico.

Tot slot wordt opgemerkt dat de OMWB in 2013 is opgericht zonder eigen vermogen. Doordat de OMWB te maken heeft met aanloopkosten en exploitatieverliezen in 2013 en 2014, die in 2015 en 2016 weer worden ingelopen, betekent dit dat een negatief eigen vermogen wordt opgebouwd dat met vreemd vermogen

gefinancierd moet worden. Tegelijkertijd geldt voor de OMWB een taakstelling; naast de korting voor verbonden partijen van drie procent over een periode van drie jaar, heeft de OMWB zichzelf een extra taakstelling van 2,5% over twee jaar opgelegd.

Informatievoorziening

De OMWB stuurt ieder kwartaal een nieuwsbrief aan de raad, informeert op ambtelijk niveau de gemeente iedere maand en het college ontvangt vier tot zes keer per jaar de stukken voor het AB of het DB. De kwantiteit van de informatie vormt geen probleem.

Tijdens de interviews is aangegeven dat de gemeente nog niet tevreden is over de inhoudelijke kwaliteit van de informatievoorziening. De verantwoording richting de gemeente is niet optimaal; er waren financiële tegenstrijdigheden en de OMWB kon niet inzichtelijk maken hoeveel uren in rekening zijn gebracht voor welke kosten.

In de DVO is vastgelegd dat de OMWB per kwartaal verantwoording aflegt, maar dat lukt de OMWB niet. De DVO is een stuk dat geldt voor alle deelnemende gemeenten. Jaarlijks wordt voor elke gemeente een uitvoeringsprogramma opgesteld. Tijdens de interviews is aangegeven dat de gemeente niet tevreden is over de verantwoording, maar dit wordt ook als aanloopprobleem geduid..

Op grond van artikel 13 van GR OMWB geldt een algemene informatieplicht van het AB van de OMWB naar de gemeenteraden of provinciale staten en een actieve en passieve informatieplicht van elk lid van het AB aan de eigen raad/het eigen college. De raden worden geïnformeerd door middel van raadsinformatiebrieven.

Sturing raad

Sturing vindt plaats door middel van de programmabegroting, het handhavingsbeleid en sturing op de ontwerpbegrotingen van de OMWB zelf.

Sturing college en ambtenaren

De sturing door het college op de OMWB vindt plaats in het AB en het DB van de OMWB en via de betrokken ambtenaren die zitting hebben in de panels opdrachtgeverschap (ook wel klantforums genoemd) en planning & control. De OMWB heeft met alle gemeenten (als opdrachtgevers) gezamenlijk een dienstverleningsovereenkomst (DVO) gesloten over het uit te voeren takenpakket en de daarbij in te zetten formatie en financiële middelen. Om doelmatig en doeltreffend grip te kunnen houden, hebben de provincie en de gemeenten een 'panel opdrachtgeverschap' en een 'panel planning & control' gevormd. Beide panels hebben een ambtelijke vertegenwoordiging en zijn adviserend van aard. De gemeente Roosendaal is vertegenwoordigd in het panel planning en control.

Het college gebruikt de zienswijzeprocedure van de raad om de OMWB bij te sturen. Over het algemeen formuleert het college de zienswijzen bij de begroting. Deze zienswijzen worden vrijwel altijd ongewijzigd overgenomen door de raad of nog op punten aangevuld. Op 3 april 2013 zijn de zienswijzen van de gemeente behandeld in het AB. In de bijlage bij het voorstel aan het AB over de begroting is opgenomen dat de zienswijzen van Roosendaal zijn verwerkt in het voorstel zelf. Er is niet op de individuele zienswijze ingegaan. Uit het voorstel zelf blijkt dat de zienswijzen niet als zodanig zijn overgenomen, maar dat is uitgelegd waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt in de begroting.

Toekomst

In de toekomst zal zowel een kwaliteitsslag als een efficiëncyslag moeten worden gemaakt, zo is aangegeven tijdens de interviews. De opdrachtverstrekking aan de OMWB zal in lijn moeten worden gebracht met de (personele) kosten. Dit vergt de nodige bestuurlijke aandacht. Gelet op de hiervoor geformuleerde risico's, is het van belang goed te blijven sturen op het functioneren van de OMWB.

Bijlage III: Regio West-Brabant

Historie/achtergrond

Op 1 januari 2011 is de gemeenschappelijke regeling Regio West-Brabant (RWB) opgericht. De 19 deelnemende gemeenten werken samen om de regionale belangen naar Provincies, Rijk en Brussel beter over het voetlicht te kunnen brengen, maar ook om efficiënter en effectiever eigen gemeentelijke taken uit te kunnen voeren. Ten behoeve daarvan is een Strategische agenda opgesteld. In de RWB is ook een aantal regelingen gefuseerd: Kleinschalig Collectief Vervoer, Regiobureau Breda, SES, West-Brabant en Milieu en Afval Regio Breda (afval- en milieutaken). Het gaat daarbij om beleidsvraagstukken op de terreinen van economie en arbeidsmarkt, mobiliteit, duurzaamheid, welzijn, zorg en onderwijs en ruimtelijke ontwikkelingen en volkshuisvesting.

NV Rewin West-Brabant is een afzonderlijke verbonden partij van de gemeente Roosendaal. Deze regionale ontwikkelingsmaatschappij is een uitvoeringsorganisatie van 18 West-Brabantse gemeenten en heeft als doel het versterken van de regionaal economische ontwikkeling van West-Brabant. De jaarlijkse exploitatiebijdrage van de gemeente Roosendaal aan REWIN, loopt via de GR Regio West-Brabant. REWIN voert een deel van de Strategische agenda voor West-Brabant uit.

Doel en taken

Het opstellen, bewaken en uitvoeren van de strategische agenda en strategische visie voor West-Brabant. Daarnaast regionale samenwerking op de volgende specifieke beleidsterreinen: duurzaamheid, middelen, mobiliteit, kleinschalig collectief vervoer, sociaal-economische zaken, zorg, welzijn & onderwijs, ruimtelijke ontwikkeling & volkshuisvesting.

De Regio West-Brabant heeft in februari 2012 de Strategische Agenda West-Brabant gepresenteerd. Deze is in nauwe samenwerking tot stand gekomen tussen ondernemers, onderwijs en overheden (de drie O's) en daarmee een breed gedragen maatschappelijke agenda voor West-Brabant. De Regio West-Brabant heeft in deze Strategische Agenda als uitgangspunt geformuleerd dat Economie, Ecologie en Leefbaarheid in balans tot ontwikkeling moeten komen.

Rechtsvorm en organisatie

De RWB is een gemeenschappelijke regeling, in de vorm van een openbaar lichaam.

Het Algemeen Bestuur is het hoogste orgaan van de Regio West-Brabant en wordt gevormd door bestuurders van de 19 deelnemende gemeenten. Dat zijn: de burgemeesters en de voorzitters van portefeuillehouderoverleggen. Het Algemeen Bestuur heet de West Brabantse Vergadering. Het Algemeen Bestuur formuleert standpunten en reacties namens de regio, als resultaat van gezamenlijke afweging. Voorbereiding daarvan gebeurt in nauwe samenwerking met ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeentelijke partners. Daarnaast stelt het Algemeen Bestuur de kaders van het beleid, dat door het Dagelijks Bestuur wordt uitgevoerd.

Het Dagelijks Bestuur verzorgt de voorbereiding van voorstellen aan het Algemeen Bestuur en is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken en enkele specifieke taken. Het Dagelijks Bestuur is gekozen uit het Algemeen Bestuur. De gemeente Roosendaal wordt door de burgemeester vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur. De gemeente Roosendaal wordt niet vertegenwoordigd in het DB. Van een scheiding tussen de opdrachtgevers- en de eigenaarsrol is derhalve geen sprake op bestuurlijk niveau.

De invulling van een aantal specifieke beleidsterreinen vond tot en met 2013 plaats in bestuurscommissies, waarvoor afzonderlijke verordeningen waren vastgesteld. Vanaf 2014 zijn er zes programma's met portefeuillehouderoverleggen:

- Duurzaamheid
- Middelen
- Mobiliteit
- Sociaal Economische Zaken
- Zorg Welzijn Onderwijs
- Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting

Er is één programma waar de besluitvorming in een bestuurscommissie plaatsvindt: Kleinschalig Collectief Vervoer.

Verder is er een ambtelijke regiegroep die wordt gevormd door de secretarissen van de deelnemende gemeenten.

De secretaris van de RWB staat de West-Brabantse vergadering, het AB en het DB bij en staat aan het hoofd van de ambtelijke organisatie van de RWB. De secretaris is tevens de algemeen directeur.

Redesign

Twee jaar na de vorming van de RWB is bestuurlijk de behoefte gevoeld na te gaan of de opzet en werkwijze die de Regio West-Brabant hanteert, nog past bij wat gemeenten, bedrijfsleven, onderwijs en externe partners van de RWB vragen. Dit heeft er onder andere in geresulteerd dat de bestuurscommissies zijn opgeheven (behalve voor kleinschalig collectief vervoer) en portefeuillehoudersoverleggen zijn ingesteld.

Financieel belang

De gemeente heeft in 2014 de volgende bijdragen gedaan:

- Bijdrage aan de apparaatskosten bedraagt in 2014: € 249.914
- Bijdrage voor Rewin bedraagt: € 129.531
- Bijdrage voor de Bestuursopdracht Jeugd bedraagt: € 8.140
- Uitvoeringskosten Klein Collectief Vervoer: € 895.505
- Bijdrage overige programma's: € 81.133

Financiële tekorten

Over 2012 heeft de RWB een positief resultaat en uit de ontwerp jaarstukken van 2013 blijkt dat de RWB ook over dat jaar een positief resultaat heeft.

Risico's

In de ontwerpjaarstukken over 2013 worden de volgende risico's genoemd door de RWB:

- Personele formatie; diverse functies binnen de RWB zijn momenteel met beperkte middelen of zelfs om niet ingevuld. Wanneer hier zich nieuwe ontwikkelingen voordoen is het maar de vraag of deze functies op eenzelfde niveau en manier kunnen worden ingevuld.
- Het ontbreken van een knelpunten-budget of vrij eigen vermogen leidt ertoe dat iedere (personele) tegenslag voor een tekort zorgt bij de RWB. Mede gezien de aankomende taakstelling kan dit tot moeilijkheden leiden. Hieronder scharen we ook de functiewaardering.
- Slagen van regionale projecten is voor een groot deel afhankelijk van de (vaak personele) inzet van gemeenten. Wanneer deze niet beschikbaar gesteld wordt, houdt het project vaak op te bestaan.
- 'Opdrogen' van mogelijkheden op het gebied van subsidies. In sommigen gevallen waren incidentele subsidies er reeds zo lang, dat hier vaste lasten mee gedekt worden. Hiermee wordt het voeren van de discussie hoe om te gaan met deze taken een noodzaak.
- Verlengd lokaal bestuur is het uitgangspunt dat onder de samenwerking van de Regio West-Brabant ligt. In het Regeerakkoord is een discussie aangekondigd over de bestuurlijke organisatie met als randvoorwaarden: landsdelen en 100.000+ gemeenten. Op dit moment is onduidelijk wat dit voor de regionale samenwerking betekent.
- Doordat alle capaciteit binnen het programma Middelen wordt uitgevoerd door gedetacheerd personeel en "omniet" personeel is er het risico van continuïteit. Dit blijft een belemmering voor het meer zakelijk inrichten en uitvoeren van de regionale ambities.
- De omzet van het Mobiliteitscentrum (met daarin diverse producten en diensten) blijft gevoelig voor de afname-volumes van de deelnemende organisaties. Er is bewust niet gekozen voor gedwongen winkelnering. Toegevoegde waarde moet blijken uit de geleverde kwaliteit.
- Er bestaat een risico dat de subsidieverstrekker niet akkoord gaat met de verantwoording van de subsidie en dit leidt tot een onvoorzien tekort.
- Het werkbudget KCV (€ 20.000 /jaar) wordt onttrokken uit de egaliseringsreserve werkbudget, die de afgelopen jaren gevoed werd vanuit ontvangen rente. In 2013 waren er geen rente-inkomsten. Vooralsnog is voldoende geld in reserve voor het komende jaar, maar als de rente-inkomsten structureel zo laag blijven moet vanaf 2015 alternatieve financiering gevonden worden;
- De kosten van de kwaliteitsprikkels bij KCV zullen ook de komende jaren naar verwachting hoger zijn dan € 350.000, terwijl de egaliseringsreserve leeg is. De Bestuurscommissie KCV heeft hier al in voorzien door te besluiten de tekorten tot en met 2015 aan te zuiveren vanuit de middelen Fonds Vervolgaanpak Toegankelijkheid.

De gemeente benoemt in de begroting geen risico's van de RWB. Een algemeen geluid, onder raadsleden en collegeleden – zo blijkt uit de gevoerde gesprekken - is wel dat onduidelijk is wat de RWB levert voor hetgeen de gemeente bijdraagt.

Informatievoorziening

Verantwoording wordt afgelegd door middel van de jaarstukken en de bestuursrapportage die twee maal per jaar wordt uitgebracht. Het dagelijks bestuur stuurt vóór 1 mei de ontwerpjaarrekening, tegelijkertijd met de ontwerpbegroting naar de gemeenten. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen het dagelijks bestuur voor 1 juli van hun zienswijze op de hoogte stellen. Het algemeen

bestuur stelt de begroting uiterlijk 8 juli van het jaar voorafgaand aan dat waarvoor de begroting moet gelden, vast. De ontwerpjaarrekening wordt alleen ter kennisname aan de raden gestuurd.

Daarnaast informeert de RWB de gemeenten door middel van nieuwsbrieven en worden informatiebijeenkomsten georganiseerd.

Sturing raad

De raad heeft in de programmabegroting of anderszins geen expliciete kaders voor de RWB gesteld. Uit de bestudeerde documenten kan niet worden afgeleid dat voor Roosendaal specifiek afspraken zijn gemaakt over doelen en prestaties.

Sturing college en ambtenaren

Omdat de RWB verschillende beleidsterreinen behelst, is er binnen de gemeente Roosendaal één gemeentelijk aanspreekpunt: de adjudant. Periodiek vindt overleg plaats tussen de adjudanten van de deelnemende gemeenten. Dit is een overleg dat zich niet op de inhoud, maar op de processen en organisatie van de strategische agenda richt. Overkoepelende onderwerpen worden besproken, voorafgaand aan de overleggen van AB en de ARG. Daarnaast is er binnen de gemeente Roosendaal een ambtenaar aangewezen die de eigenaarsrol vervult.

Toekomst

Tijdens de interviews is aangegeven dat de toekomst moet uitwijzen of de instelling van de portefeuillehoudersoverleggen de gewenste verbetering geeft die was beoogd met Redesign.

Bijlage IV: WVS West Noord- Brabant

Historie/achtergrond

Op grond van een gemeenschappelijke regeling is in 1974 de WVS-groep opgericht door 24 gemeenten (nu samengevoegd tot 9 gemeenten: Bergen op Zoom, Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Woensdrecht en Zundert) met als taak de regie en uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) in West Noord-Brabant.

Doel en taken

De doelen van de WVS zijn:

a. voor personen in het werkgebied die niet in staat zijn passend werk te vinden c.q. te behouden:

Een traject te verzorgen dat leidt naar (gesubsidieerde) arbeid

Een traject te verzorgen dat een sociaal isolement voorkomt of doorbreekt

b. organiseren van beschut werk voor personen die daarop (permanent) zijn aangewezen.

Daarnaast kan de WVS activiteiten ontplooiën die buiten de Wsw liggen. Deze moeten tenminste kostendekkend zijn. Daarbij kan worden gedacht aan andere regelingen voor gesubsidieerde arbeid, zoals ID-banen, WWB-werkgelegenheidsprojecten en WMO-projecten.

Rechtsvorm en organisatie

De rechtsvorm is die van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 van de Wet gemeenteschappelijke regelingen. De tekst van de gemeenschappelijke regeling is voor het laatst herzien in 2010. De directie bestaat uit een directeur en een adjunct-directeur die tevens directeur van de WVS-bedrijven is. Daarnaast is er een Concern Hoofd FI&A en een Concern Hoofd P&O en een bestuurssecretaris. Op 30 juni 2013 waren 770 personen (655 standardeenheden) geplaatst door de WSW vanuit de gemeente Roosendaal. In totaal zijn 2815 personen (2455 standardeenheden) geplaatst.

Bestuur

Het dagelijks bestuur (DB) van de gemeenschappelijke regeling bestaat uit drie wethouders (op dit moment van Rucphen, Bergen op Zoom en Roosendaal) en twee externe leden. In het algemeen bestuur (AB) zijn alle negen deelnemende gemeenten vertegenwoordigd door een wethouders. Het DB vergadert minstens tien keer per jaar.

De colleges kiezen uit hun midden de leden voor het AB. In het AB heeft elk lid één stem. De gemeente Roosendaal wordt in het AB en het DB vertegenwoordigd door dezelfde wethouder.

Financieel belang

Gemeenten ontvangen van het rijk een bijdrage voor de uitvoering van de Wsw.

Alle deelnemende gemeenten betalen conform afspraken in de gemeenschappelijke regeling een vaste bijdrage van € 427, - per Wsw-medewerker. Voor de gemeente Roosendaal is dit een vast bijdrage van circa € 332.000, - per jaar. In de

gemeenschappelijke regeling is bepaald dat de tekorten voor rekening komen van de deelnemende gemeenten. Deze worden naar rato van het aantal Wsw-werknemers (aantal per 1 januari van het begrotingsjaar) bepaald.

De begroting 2014 leidt voor de gemeente Roosendaal, bij ongewijzigd beleid, tot de volgende aanvullende bijdragen:

Jaar	Totale gemeentelijk bijdrage	Vaste bijdrage	Aanvullende bijdrage
2014	€ 1.366.116	€ 332.206	€ 1.033.910
2015	€ 1.502.336	€ 332.206	€ 1.170.130
2016	€ 1.681.319	€ 332.206	€ 1.349.113
2017	€ 1.930.539	€ 332.206	€ 1.598.333

In de Programmabegroting 2014 is daarnaast € 10.000 (negatief) opgenomen in verband met een hogere bijdrage aan WVS en licht hogere doorberekende personeelslasten (die het van gevolg van voornamelijk indexering zijn).

Daarnaast is in de gemeenschappelijke regeling vastgelegd dat het AB een bandbreedte vaststelt voor de minimale en maximale hoogte van de reserve van de WVS-groep. Per kwartaal betalen de deelnemende gemeenten een bijdrage zolang de maximale hoogte van de reserve niet is bereikt. Ook een batig saldo in een exploitatiejaar wordt toegevoegd aan de reserve van de WVS-groep tot het bepaalde maximum is bereikt. Een exploitatietekort wordt in beginsel ten laste van de reserve van de WVS-groep gebracht, totdat deze reserve de minimale hoogte heeft bereikt. Ter verbetering van de financiële positie van WVS-groep heeft het algemeen bestuur besloten, dat de deelnemende gemeenten voor het boekjaar 2012 een financiële bijdrage leveren van € 453,59 per geplaatste SW-medewerker. De in het verleden afgesproken bandbreedte voor de totale reserves is door het algemeen bestuur losgelaten.

Financiële tekorten

Het resultaat 2013 bedroeg een verlies van € 2.599.000. Begroot voor 2013 was een verlies van € 2.389.000 (2012: € 1.611.000 verlies en 2011 : € 2.494.000 verlies). Het verlies was derhalve € 210.000 nadeliger dan begroot. In het jaarverslag over 2013 is aangegeven dat de WVS-groep in een verliessituatie terecht is gekomen sinds de rijksbijdrage door het ministerie is verminderd. In 2010 werd een rijksbijdrage ontvangen van € 27.575 per S.E. In 2013 bedroeg deze bijdrage € 26.101. Een verlaging van € 1.474 per S.E. Op een totaal van 2.458,06 S.E. betekende dit een korting van € 3,6 miljoen op de rijksbijdrage.

Door de verliessituatie van de afgelopen jaren is het eigen vermogen van WVS-groep per eind 2013 gedaald naar € 416.000. Volgens het jaarverslag 2013 betekent dit dat de deelnemende gemeenten de toekomstige verliezen van WVS-groep zullen moeten compenseren met een aanvullende gemeentelijke bijdrage.

In december 2013 is de begroting 2014 voor de WVS-groep vastgesteld. Het uitgangspunt daarbij was dat de gemeentelijke dienstverlening op hetzelfde niveau als in 2013 zou blijven. In januari 2014 besloten de gemeenten te bezuinigen en raakte de WVS-groep ongeveer 5 ton aan omzet kwijt. Aan de gemeenten is hierover een brandbrief gestuurd.

Risico's

Als risico's worden in de Jaarrekening 2012 van de WVS-groep het fiscale risico (verschillende uitleg van belastingregelgeving) en het ondernemersrisico (bv. debiteuren- en voorraadrisico) genoemd. Daarnaast kan de invoering van de Participatiewet genoemd worden als een risico voor de WVS-groep, omdat dit ook gevolgen heeft voor de rijksmiddelen die de gemeenten op dit moment nog ontvangen voor de uitvoering van de Wsw..

Een ander risico is dat de deelnemende gemeenten er voor kunnen kiezen om re-integratie-trajecten niet bij de WVS-groep maar bij andere aanbieders in te kopen.

Vanwege de grote financiële risico's moet de wachtlijst van WVS-groep worden opgeschoond, want als er meer personen op de wachtlijst staan, betekent dit dat meer inwoners mogelijk langer afhankelijk blijven van een uitkering van de gemeente. Indien wettelijk mogelijk, moeten indicaties worden ingetrokken. De meest actuele stand van zaken die bekend is bij de onderzoekers is dat er op 30 september 2013 in totaal 223 personen op de wachtlijst stonden).

Informatievoorziening

De raden ontvangen de begroting en de jaarrekening van de WVS-groep. Daarnaast worden de gemeenten ieder kwartaal geïnformeerd door middel van een rapportage (informatieset) waarin sociale en financiële kengetallen zijn opgenomen. De raden kunnen een zienswijze indienen tav de begroting. De raad heeft (ook) ten aanzien de begroting 2014 van die mogelijkheid gebruik gemaakt. In de zienswijze heeft de raad grote zorgen geuit over de financiële situatie bij de WVS-groep en stemt niet op voorhand in met aanvullende bijdragen.

Eens per jaar wordt een bijeenkomst georganiseerd voor raadsleden bij de WVS. De directeur geeft op verzoek regelmatig uitleg in raadsvergaderingen. Raadsleden nemen ook wel zelf contact op met de WVS. Er is veel belangstelling voor de WVS bij de raden. De openbare stukken voor het AB worden aan de griffiers toegestuurd. Eens per maand verschijnt een nieuwsbrief, die ook aan de raden wordt toegestuurd. De nieuwe raden zullen binnenkort per gemeente apart worden uitgenodigd voor een werkbezoek. De directeur van WVS neemt niet uit eigen beweging contact op met de raden, omdat dit aan de wethouder is. Het is de verantwoordelijkheid van het college om de eigen raad te informeren.

Uit de onder raadsleden uitgevoerde enquête blijkt dat zes van hen van mening zijn dat zij de informatie van de WVS-groep vrijwel altijd tijdig ontvangen. Vier andere raadsleden geven aan dat de informatie tijdig wordt aangeleverd, maar constateren wel dat het veel tijd kost om met een reactie te komen. Vier raadsleden in de gemeente Roosendaal menen dat er te weinig tijd tussen de ontvangst en de deadline zit om met een reactie te kunnen komen.

Sturing raad

De raad van Roosendaal stuurt door het opnemen van doelstellingen in de programmabegroting en het re-integratiebeleid van de gemeente. Vrijwel alle raadsleden die de enquête hebben ingevuld (11 van de 14 die deze vraag hebben beantwoord) zijn van mening dat de informatie voldoende is om een oordeel te kunnen vormen over de realisatie van het doel van de samenwerking.

Sturing college en ambtenaren

Er is een dienstverleningsovereenkomst gesloten waaraan een werkprogramma is gekoppeld. In de dienstverleningsovereenkomst zijn ook afspraken opgenomen over rapportage en overleg.

Er is een werkgroep werknemersdienstverlening, waarin de gemeenten vanuit hun klantrol deelnemen. Daarnaast zijn er jaarlijks 10 tot 12 ambtelijke overleggen, waarin de vergaderingen van het AB worden voorbereid.

Toekomst

Naar verwachting zal op 1 januari 2015 de Participatiewet in werking treden. Vanaf deze datum bestaat de Wet werk en bijstand niet meer onder deze naam, maar wordt die wet opgenomen in de Participatiewet. Gemeenten krijgen een centrale rol in de uitvoering van de wet. Zij kunnen voor de doelgroep een scala aan instrumenten en voorzieningen inzetten. Gemeenten krijgen daarmee meer mogelijkheden om ondersteuning op maat te leveren. De Wajong, uitgevoerd door UWV, blijft bestaan voor mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. De Wsw blijft bestaan voor de mensen die nu al in de Wsw werkzaam zijn. Mensen die op 31 december 2014 in een Wsw-dienstbetrekking werken, houden hun wettelijke rechten en plichten.

In verband met de ontwikkelingen omtrent de voorloper van de Participatiewet (het voorstel voor de Wet werken naar vermogen) en de bovengenoemde financiële tekorten voor iedere gemeente in de WVS-Groep, zijn een drietal onderzoeks-trajecten doorlopen:

1. Quick-scan Iroko (september 2011), met als belangrijkste conclusie dat de WVS-groep de financiën goed op orde heeft, maar op dit moment geen arbeidsontwikkelbedrijf is.
2. Inventarisatie visies WVS-groep 9 gemeenten door KplusV (november 2011), met als belangrijkste resultaat de bestuursopdracht waarin de keuze is gemaakt voor een gezamenlijke aanpak 'beschut werk'.
3. Doorrekening scenario's Iroko (december 2011), met een overzicht van de structurele effecten op de totale exploitatie van de WVS-groep.
Vervolgens zijn de samenwerkende gemeenten in juni 2011 gestart met de visievorming omtrent de herstructurering SW op basis van twaalf uitgangspunten. Dit proces heeft geresulteerd in een Bestuursopdracht herstructurering SW. In 2013/2014 zijn scenario's geschetst: wat zijn de overeenkomsten tussen de gemeenten (zijn verschillen overbrugbaar) en waarin kan de WVS wel een rol spelen? Het rapport waarin de scenario's zijn geschetst, is nog niet openbaar.

Bijlage V: Normenkader

Deelvraag 1: Welke kaders bestaan in de gemeenten Geertruidenberg, Moerdijk en Roosendaal ten aanzien van verbonden partijen en voldoen deze kaders aan de daaraan te stellen eisen?

1. De raad heeft de kaders voor het beleid inzake verbonden partijen vastgesteld.
2. De gemeente heeft een adequaat beleid voor de oprichting en deelname van/in verbonden partijen. Het beleid wordt adequaat geacht als het beleid een kader bevat over de volgende elementen:
 - de afweging van financiële en bestuurlijke voor- en nadelen van deelnemen aan een verbonden partij;
 - de inrichting van bestuurlijke arrangementen met verbonden partijen;
 - de uitvoering van bestuurlijke arrangementen met verbonden partijen;
 - het toezicht op verbonden partijen;
 - de uittreding uit verbonden partijen.
3. Het beleid bevat een visie op de wijze waarop de samenwerking met verbonden partijen bijdraagt aan:
 - de (regionale) positionering van de gemeente;
 - de strategische organisatievisie van de gemeente;
 - de realisatie van de doelen van de gemeente.
4. Er zijn tussen raad en college duidelijke afspraken gemaakt over de rolverdeling bij de uitvoering en evaluatie van het voor verbonden partijen geformuleerde beleid.
5. De raad evalueert het beleidskader op gezette tijden en stelt het zo nodig bij.

Deelvraag 2: Aan welke verbonden partijen nemen de gemeenten Geertruidenberg, Moerdijk en Roosendaal deel en welke juridische constructies liggen hieraan ten grondslag?

1. De gemeente heeft een volledig overzicht van de aan de gemeente verbonden partijen. Van een volledig overzicht is sprake als de gemeente inzicht heeft in:
 - De daaraan ten grondslag liggende juridische constructie;
 - Het belang dat wordt gediend met de verbonden partij;
 - De omvang van de deelneming in de verbonden partij (indien van toepassing);
 - De risico's die zijn verbonden zijn aan de verbonden partij.

Deelvraag 3: Welke bestuurlijke arrangementen zijn tot stand gebracht, n hoeverre voldoen die arrangementen aan de daaraan te stellen eisen en in hoeverre worden de bestuurlijke arrangementen door de colleges op de juiste wijze uitgevoerd?

1. Van geval tot geval neemt de raad op basis van door het college verstrekte informatie een beslissing of er sprake is van een publiek belang en maakt de raad een afweging of deelnemen aan de verbonden partij substantiële voordelen met zich meebrengt ten opzichte van andere instrumenten/vormen van samenwerking.
2. Van geval tot geval vindt een analyse en beoordeling van de financiële, bestuurlijke, kwaliteits- en effectiviteitsrisico's voor de uitvoering van de publieke taak plaats.
3. Daarnaast worden afspraken gemaakt over beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente, zoals in ieder geval:

- deelname in het bestuur van de verbonden partij door de gemeente;
 - de bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij waaraan de gemeente deelneemt;
 - de verdeling van de zeggenschap tussen de verschillende partijen;
 - de beslissingen die het bestuur dient voor te leggen aan de deelnemende gemeente(n);
 - de mogelijkheden tot en voorwaarden voor beëindiging van de deelneming
 - de gemeente evalueert op gezette tijden het bestuurlijke arrangement dat met de verbonden partij is getroffen en stelt het zo nodig bij.
 - duidelijk is in hoeverre de verbonden partij algemene, voor alle gemeenten geldende, taken uitvoert en in hoeverre ruimte is voor maatwerk voor de gemeente
4. Er zijn duidelijke afspraken over het rapporteren over de uitvoering.
 - Afspraken zijn schriftelijk vastgelegd.
 - In de afspraken is vastgelegd op welke momenten en met welke regelmaat informatie over de uitvoering moet worden aangeleverd.
 - Het is duidelijk waarover en hoe informatie over de uitvoering moet worden aangeleverd.
 - Het is duidelijk hoe de communicatie en informatievoorziening plaatsvindt tussen de betrokkenen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de verbonden partij (bestuur en organisatie) en de gemeente (raad, college, ambtelijke organisatie)
 5. Er wordt gewerkt conform de door de raad vastgestelde kaders en afspraken die zijn gemaakt naar aanleiding van de in 2007 verrichte onderzoeken.
 6. Er is sprake van een adequaat risicomanagement (methode) en er zijn duidelijke afspraken gemaakt over risicoverdeling.
 7. De gemeente heeft voldoende kennis en expertise om problemen bij de verbonden partij tijdig te onderkennen.

Deelvraag 4: Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raden over verbonden partijen en in hoeverre is de informatie vanuit samenwerkingsverbanden voldoende als het gaat om evaluatie en toetsing van resultaten?

1. Er zijn duidelijk afspraken over het afleggen van verantwoording door de verbonden partij.
 - Afspraken zijn schriftelijk vastgelegd.
 - In de afspraken is vastgelegd op welke momenten en met welke regelmaat verantwoording moet worden afgelegd.
 - In de afspraken is vastgelegd dat verantwoording plaatsvindt over de prestaties, de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de uitvoering.
2. Het college informeert de raad conform de afspraken in het beleidskader regelmatig en op deugdelijke wijze over de uitvoering van het beleid inzake verbonden partijen.
3. De programmabegroting bevat een overzicht en verantwoording van de verbonden partijen waaraan de gemeente deelneemt.

Deelvraag 5: Hoe vindt sturing en controle door de raden op verbonden partijen in de praktijk plaats?

1. Verbonden partijen zijn onderwerp van gesprek in de raad.
2. In de jaarrekening wordt aandacht besteed aan verbonden partijen.
3. Verbonden partijen worden door de raad periodiek geëvalueerd voor wat betreft het bereiken van de beleidsdoelstellingen.

4. De raad maakt gebruik van de sturingsinstrumenten die de raad ter beschikking staan.
5. Er zijn (financiële en meetbare kwalitatieve) afspraken gemaakt over de te leveren prestaties.
6. De gemeente heeft mogelijkheden om sturing te geven aan de verbonden partij, door een adequaat bestuurlijk arrangement.

Deelvraag 6: Waar gaat het goed, wat zijn best practices, wat kunnen de gemeenten van elkaar leren, waar zijn lacunes en hoe kunnen die lacunes worden opgelost als het gaat om de vragen 1 tot met 5?

Voor deze vraag zijn geen normen en toetsingscriteria geformuleerd, omdat dit de vergelijking tussen de drie gemeenten betreft. Voor de beantwoording van deze vraag zullen de bevindingen ten aanzien van de verschillende normen in de drie gemeenten naast elkaar worden gelegd. Op basis hiervan wordt geanalyseerd op welke punten de gemeenten van elkaar kunnen leren.

Bijlage VI: Interviews

Bij de gemeente Roosendaal zijn de volgende personen geïnterviewd:

De heer M. Ajroud	Contactambtenaar werkvoorzieningschap (WVS), eigenaarrol
Mevrouw B. Breugelmans	Contactambtenaar Omgevingsdienst (OMWB), klantrol
De heer C. Iriks	Contactambtenaar GGD, klantrol
Mevrouw E. Jeremiasse	Contactambtenaar werkvoorzieningschap (WVS), klantrol
De heer R. Kleijnen	Gemeentesecretaris
De heer A. Mol	Concerncontroller
Mevrouw E. Oostvogels	Contactambtenaar RWB, eigenaarrol
De heer P. Roosendaal	Senior beleidsmedewerker, team FBA, eigenaarrol OMWB en GGD
De heer T. Theunis	Wethouder
De heer P. Vermeulen	Contactambtenaar RWB, klantrol

Bij de verbonden partijen is met de volgende personen gesproken:

Regio West Brabant (RWB)	De heer M. Dircks Secretaris-directeur
Werkvoorzieningschap (WVS)	De heer J. Koopman, algemeen directeur, en De heer P. Havermans, bestuurssecretaris
Omgevingsdienst (OMWB)	De heer A. Houtman, directeur
GGD West-Brabant	Mevrouw A. van der Zijden, directeur, en René van Kessel, directiesecretaris

Bijlage VII: Enquêteresultaten

De enquête is voorgelegd aan alle 35 raadsleden. In totaal hebben 16 van de 35 raadsleden de enquête ingevuld. Opgemerkt wordt dat het aantal respondenten per vraag/stelling (n=...) verschilt. Niet alle 16 raadsleden hebben namelijk alle vragen/stellingen beantwoord. Per vraag/stelling is steeds het aantal respondenten aangegeven. Van de 16 raadsleden zijn er 9 leden lid van de raad sinds de raadsperiode 2010-2014, 3 raadsleden vanaf de periode 2006-2010 en 4 raadsleden die langer in de raad zitten. De raadsleden zijn de volgende vragen en stellingen voorgelegd. Per vraag/stelling zijn de resultaten weergegeven.

Leest u de paragraaf verbonden partijen in de begroting?

Antwoord	Telling	%
ja	15	94
nee	1	6

Ik weet welke verbonden partijen er in de gemeente zijn.

Antwoord	Telling	%
Ja	11	69
Ik ken een aantal, maar niet allemaal	5	31
Nee	0	0

Oprichten van verbonden partijen

Geef van de volgende stellingen aan of u het ermee eens bent (n=13)

Stelling	Geheel eens	Eens	Niet eens/ niet oneens	Oneens	Zeer oneens	Geen antwoord
De raad maakt bij het oprichten van een verbonden partij een duidelijke afweging over de (politiek-bestuurlijke of maatschappelijke) wenselijkheid daarvan.	1	5	4	5	0	0
Bij het oprichten van een verbonden partij heeft de raad inzicht in de bestuurlijke en financiële kaders.	1	5	3	6	0	0
Er worden bij de oprichting duidelijke afspraken gemaakt over de beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente.	0	3	5	6	1	00
Er worden bij de oprichting duidelijke afspraken gemaakt over de verantwoording aan de raad over de verbonden partij.	0	6	4	5	0	0

Informatievoorziening

Geef van de volgende stellingen aan of u het ermee eens bent (n=12)

Stelling	Geheel eens	Eens	Niet eens/ niet oneens	Oneens	Zeer oneens	Geen antwoord
De raad krijgt van het college onvoldoende informatie over de verbonden partijen.	0	6	5	3	0	1
De informatie die de raad ontvangt is relevant.	1	9	3	1	0	1
De informatie die de raad ontvangt is onvolledig.	0	2	6	6	0	1
De informatie die de raad ontvangt is te uitvoerig.	0	3	2	9	0	1
In de informatie die de raad ontvangt zijn hoofd- en bijzaken goed van elkaar gescheiden.	1	2	5	5	1	1
De informatie die de raad ontvangt is onvoldoende concreet. Zaken worden vaag gepresenteerd.	0	7	4	3	0	1
De informatie die de raad ontvangt is feitelijk juist.	1	9	4	0	0	1
De informatie die de raad ontvangt, is toegankelijk geschreven en begrijpelijk voor niet-ingewijden.	1	4	4	5	0	1
De informatie die de raad ontvangt is tijdig beschikbaar.	1	4	4	4	1	1

Sturing op verbonden partijen

Geef van de volgende stellingen aan of u het ermee eens bent (n=12)

Stelling	Geheel eens	Eens	Niet eens/ niet oneens	Oneens	Zeer oneens	Geen antwoord
De raad heeft onvoldoende inzicht in de risico's die zijn verbonden aan de verbonden partijen.	1	8	3	2	0	1
Het is voor de raad duidelijk welke afspraken er zijn gemaakt naar aanleiding van het in 2007 uitgevoerde rekenkameronderzoek over verbonden partijen.	1	2	5	6	0	1

De mogelijkheden van de raad om te sturen op verbonden partijen zijn beperkt.	2	9	1	2	0	0
De (kader)nota verbonden partijen biedt voldoende sturingsmogelijkheden.	0	1	9	4	0	0
Het college werkt niet volgens de kaders die door de raad voor verbonden partijen zijn gesteld.	0	0	7	6	1	0
De raad zit er bij verbonden partijen 'bovenop'.	0	2	4	7	1	0
In de raad wordt voldoende gesproken over verbonden partijen.	0	0	4	10	0	0
Er zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen het college en de raad over de rolverdeling bij verbonden partijen.	0	3	4	7	0	0
De raad spreekt het college onvoldoende aan op het functioneren van een verbonden partij.	1	8	3	2	0	0
Het functioneren van verbonden partijen wordt voldoende geëvalueerd.	0	2	5	7	0	0

Weet u wat voor uw gemeente de belangrijkste reden is voor deelname in de GR? (n=12)

Antwoord	GGD	OMWB	WVS	RWB
Kostenbesparing	3	3	7	3
Verbeteren dienstverlening	1	2	1	3
Samen iets realiseren dat de gemeente niet alleen kan	5	3	5	7
Verplichting tot samenwerken	1	3	1	1
Gespecialiseerde kennis die de gemeente niet alleen kan realiseren	4	3	0	0
Geen antwoord	0	0	0	0

Krijgt u de informatie tijdig om hier als raad op te kunnen reageren? (n=12)

Antwoord	GGD	OMWB	WVS	RWB
Ja, vrijwel altijd	5	3	6	3
Ja, maar het kost te veel tijd om op tijd met een reactie te komen.	4	5	4	4
Nee, er is weinig tijd tussen de ontvangst en de deadline.	4	6	4	4
We reageren nooit.	0	0	0	3
Ik weet het niet.	1	0	0	0
Geen antwoord	0	0	0	0

Heeft u aan de informatie voldoende om een oordeel te kunnen vormen over de realisatie van het doel van de samenwerking in de GR? (n=12)

Antwoord	GGD	OMWB	WVS	RWB
Ja, ik heb daar voldoende aan om een afgewogen oordeel te vormen.	2	2	2	1
Ja, ik kan daarover in grote lijnen een oordeel vellen.	5	6	9	5
Nee, ik krijg net te weinig informatie om een oordeel te vormen.	7	6	3	7
Nee, ik kan er geen oordeel over vellen	0	0	0	1
Ik weet het niet.	0	0	0	0
Geen antwoord	0	0	0	0

Bijlage VIII: Aanwezigen gesprek raad

De heer R. Niehot, raadslid Roosendaalse Lijst

De heer C. van Poppel, raadslid SP

De heer R. Dam, plaatsvervangend griffier

Bijlage IX: Follow up Rekenkameronderzoek Verbonden partijen 2007

In algemene zin kan worden opgemerkt dat de wijze waarop de aanbevelingen in 2007 zijn opgevolgd, aantoont dat het onderwerp verbonden partijen de afgelopen jaren bestuurlijk en ambtelijke aandacht heeft gehad. Er zijn concrete stappen gezet om de aansturing van verbonden partijen te verbeteren. Dit betekent niet dat aan alle aanbevelingen uit 2007 (volledig) uitvoering is gegeven.

Nr	Aanbeveling	Uitvoering
1a	Verbeter de kwaliteit van de informatie in de paragraaf over verbonden partijen in de programmabegroting.	<p>In het BBV en de Financiële verordening van de gemeente Roosendaal is bepaald wat de inhoud moet zijn van de paragraaf verbonden partijen. De huidige paragraaf voldoet aan de eisen van het BBV.</p> <p>De gemeentelijke accountant heeft op verzoek van de auditcommissie/ gemeenteraad, in het accountsverslag 2011 en 2012 verbeteringen aangedragen voor de paragraaf. In het conceptadvies van de auditcommissie t.a.v. het Jaarverslag 2012 is geconcludeerd dat die aanbeveling niet is opgevolgd en wordt de raad geadviseerd deze opdracht ("de paragraaf verbonden partijen te verbeteren door inzicht te geven in de wijze waarop Roosendaal vanuit haar rol als opdrachtgever en/of eigenaar/afnemer invulling geeft aan het toezicht houden op verbonden partijen") opnieuw aan het college te geven.</p> <p>In het accountantsverslag 2013 heeft de accountant verslag uitgebracht over de follow-up van de aanbevelingen. Daaruit blijkt dat de accountant van oordeel is dat aan deze aanbeveling follow-up is gegeven. Door de accountant wordt korthedshalve verwezen naar paragraaf 5 "Verbonden partijen" van het jaarverslag. Deze conclusie van de accountant spoort ook met de bevinding van de rekenkamer in 2014 dat de paragraaf verbonden partijen voldoet aan de eisen van het BBV.</p>
b	Laat in een meerjarig perspectief zien op welke wijze de deelname aan een specifieke verbonden partij zich ontwikkelt.	<p>Er wordt geen meerjarig perspectief opgesteld over de ontwikkeling van de deelname in specifieke verbonden partijen.</p> <p>In beginsel maakt het meerjarig perspectief van verbonden partijen wel onderdeel uit van de begrotingen van de</p>

		<p>verbonden partijen zelf. Deze worden voor het geven van zienswijzen voorgelegd aan de gemeenteraad. Die betreffen echter uitsluitend het financiële perspectief, zo blijkt uit de begrotingen van de GGD en de OMWB.</p> <p>Daarnaast wordt het meerjarige financiële perspectief van verbonden partijen opgenomen in de meerjarenramingen. Ook dit betreft een financieel perspectief.</p>
c	Leg verantwoording af over het gevoerde beleid.	<p>In de paragraaf over verbonden partijen in de programmabegroting wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid, in algemene zin en ten aanzien van specifieke verbonden partijen.</p> <p>Ter uitvoering van de raadsmotie "Vinger aan de pols" – die betrekking had op de Belastingssamenwerking West-Brabant - wordt in de bestuursrapportages expliciet over relevante ontwikkelingen binnen verbonden partijen gerapporteerd, zoals onder andere blijkt uit de eerste bestuursrapportage van 2014.</p>
2	Voer tijdens elke nieuwe raadsperiode in ieder geval een evaluatie uit naar het bestuurlijk arrangement met elk van de verbonden partijen. Schenk daarbij ook aandacht aan het maatschappelijke belang dat met deelname aan de specifieke verbonden partij wordt gediend en naar de maatschappelijke meerwaarde van de deelname. Leg de periodieke evaluatie vast in het bestuurlijke arrangement dat met de verbonden partij is of wordt getroffen.	<p>In de beleidsdocumenten is een afwegingskader c.q. besliskader opgenomen voor de deelname in een verbonden partij. Deze kaders gelden ook bij een evaluatie of mogelijke uittreding. Er vindt geen systematische evaluatie plaats. Meer in het bijzonder vindt niet iedere nieuwe raadsperiode een evaluatie plaats van het bestuurlijk arrangement met elk van de verbonden partijen.</p> <p>In 2007 heeft het college in reactie op deze aanbeveling aangegeven dat de keuze tot de vorming van en deelname in een verbonden partij meestal een lange termijn keuze is die niet iedere vier jaar een existentiële heroverweging behoeft. De rekenkamercommissie merkt daarbij op dat – los van de mening van het college hierover – de raad de aanbeveling heeft overgenomen.</p> <p>Aanvullend daarop is in 2008 een methodiek van dienstverleningsovereenkomsten ontwikkeld. Deze methodiek die zich kenmerkt door een zakelijke insteek, is nog steeds het uitgangspunt. Dit</p>

		betekent ook dat de maatschappelijke meerwaarde van het dienstenpakket van een verbonden partij periodiek wordt bekeken. Bij het (aanvullende) dienstenpakket van de GGD wordt bijvoorbeeld voor accenten gekozen die zijn gebaseerd op het lokale gezondheidsbeleid.
3	Laat in samenwerking met andere gemeenten die het aangaat periodiek een onafhankelijke, deskundige audit verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verrichtingen van de verbonden partij. Laat daarnaast de periodieke beoordeling van de meerwaarde van de deelname aan de verbonden partij ingebed raken in de gemeenschappelijke P&C-cyclus die de gemeenten voornemens zijn in te richten.	Er wordt niet periodiek en samen met andere gemeenten een audit uitgevoerd ten aanzien van de verbonden partijen.

Bijlage X: Gemeentelijke kaders

Formeel/procedurele kaders

Met de formeel/procedurele kaders doelen wij op kaders waarin is geschetst wanneer voor welke samenwerkingsvorm wordt gekozen en hoe bijvoorbeeld de informatievoorziening vanuit de verbonden partijen moet plaatsvinden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de hiervoor genoemde Financiële verordening, waarin de verplichting is neergelegd voor het opstellen van een nota verbonden partijen en om de navolgende beleidsdocumenten.

Strategische Waarde Gemeentelijke Deelnemingen, 10 november 1998¹⁹

Dit rapport komt voort uit de behoefte van de gemeente om na de gemeentelijke herindeling inzicht te krijgen in de diverse deelnemingen zoals die in de heringedeelde gemeenten van toepassing waren, alsmede de heroverweging of voortzetting van de deelneming zinvol geacht wordt.

In het rapport is een set van vier criteria opgesteld op basis waarvan een beoordeling en afweging om een participatie in een deelneming al dan niet te continueren. Deze criteria zijn:

- Maatschappelijk belang; het belang dat de gemeente heeft bij het realiseren van de doelstellingen zoals genoemd in de statuten van de deelneming
- Financieel belang; het geldelijk voordeel dat de gemeente heeft uit de deelneming, alsmede inzicht in de financiële risico's die de gemeente loopt.
- Zeggenschapsbelang; de mogelijkheden die de gemeente heeft om feitelijk invloed uit te oefenen op het beleid van de deelneming
- Uittredingsmogelijkheden; de mogelijkheden die bestaan om tot uittreding over te gaan of de participatie te beëindigen of de participatie te verkopen aan (een) derde(n).

De criteria zijn nader uitgewerkt. Voor gemeentelijke deelnemingen in de NV.'s, BV.'s en verenigingen zijn er verschillende categorieën opgesteld waar de deelnemingen naar zijn ingedeeld met een beslispunt.

Deze beslispunten zijn:

- Naar huidig inzicht en gelet op de verschillende gemeentelijke belangen, te continueren
- Naar huidig inzicht en gelet op de verschillende gemeentelijke belangen, voorlopig te continueren maar uittreding, als de mogelijkheden daar zijn, in overweging te nemen
- Naar huidig inzicht en gelet op de verschillende gemeentelijke belangen, op het geschikte moment actief te beëindigen

De op dat moment geldende gemeentelijke regelingen van de gemeente Roosendaal zijn niet in het rapport opgenomen

¹⁹ De beschrijving van de beleidskaders uit 1998 en 2001 is overgenomen uit het rapport van de rekenkamercommissie uit 2007 aangaande het onderzoek naar verbonden partijen in Roosendaal.

Sturing in en door de gemeente Roosendaal van op afstand geplaatste taken, 10 april 2001

De gemeente Roosendaal heeft diverse taken op afstand geplaatst door interne of externe verzelfstandiging. Verbonden partijen vallen in de categorie externe rechtspersoon met de gemeente als eigenaar of door middel van deelnemingen. Het rapport Sturing in en door de gemeente Roosendaal van op afstand geplaatste taken, heeft als doelstelling het aanreiken van een bestuurlijk en ambtelijk sturingskader zodat een adequate aansturing van op afstand geplaatste uitvoerende taken mogelijk is.

In het rapport wordt ingegaan op de motieven die kunnen leiden tot een vorm van verzelfstandiging. Deze motieven worden in een bijlage verder uitgewerkt. Vervolgens wordt er aandacht besteed aan de eisen die een bepaalde vorm van verzelfstandiging stelt aan de politieke, beleidsmatige en beheersmatige sturing op deze verzelfstandiging.

Het rapport besteedt aandacht aan de omschakeling van sturing op input naar sturing op output en de aangrijpingspunten die hier voor bestaan. Uitgangspunt is hierbij dat naarmate een zelfstandige eenheid binnen de gemeentelijke organisatie meer verantwoordelijkheid krijgt of een externe eenheid op een grotere afstand van de gemeentelijke organisatie staat, de sturing door de gemeente steeds minder op details en steeds meer op hoofdlijnen moet plaatsvinden.

Het rapport geeft tenslotte één algemene basismatrix, één matrix voor contractmanagement, één matrix voor een agentschap, één matrix voor één extern verzelfstandigde eenheid en één matrix voor aansturing van een zelfstandige eenheid X door functionaris Y. In deze matrices worden per sturingsaspect de activiteiten weergegeven en de bijbehorende acties en verantwoordelijkheden van de raad, het college, de directie en concerncontrol.

Basismodel Gemeentelijke samenwerkingsverbanden, 15 september 2005

Het doel van het basismodel is het stellen van richtlijnen voor de regiefunctie van de gemeente voor samenwerkingsverbanden en het zakelijker en transparanter maken van de relaties tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden. In de notitie komen aan bod; de scheiding van klantrrol en eigenaarrol, het inkoopmodel, de beleidscyclus, het financieel-technisch instrumentarium en de rapportagevereisten.

Voor de scheiding van klantrrol en eigenaarrol wordt gesteld dat het niet per definitie inhoudt dat er een fysieke scheiding bestaat, maar in ieder geval een bestuurlijke en procedurele scheiding. De fysieke scheiding wordt wel aanbevolen. Een nadere uitwerking van het onderliggende motief hiervoor wordt niet gegeven. Vanuit de klantrrol wil de gemeente met het inkopen van producten en diensten een bepaald doel bereiken. Het basismodel geeft aan dat dit betekent dat de gemeente over voldoende kennis en inkoopdeskundigheid dient te beschikken. Wanneer dit niet het geval is dient de gemeente te investeren in de kennis en capaciteit van de ambtelijke organisatie.

De beleidscyclus wordt opgesplitst in de cyclus voor de gemeentelijke eigenaar en de cyclus voor de gemeentelijke klant. Per maand is schematisch weergegeven welke acties er ondernomen dienen te worden.

Regionale kadernota verbonden partijen, 2011

In regionaal verband binnen de (rechtsvoorganger van de) Regio West-Brabant is een Regionale kadernota verbonden partijen vastgesteld. In deze Regionale kadernota zijn zes kaderstellende spelregels opgenomen over de volgende onderwerpen:

1. informatieplicht,
2. bestuurlijke verantwoordelijkheid en vertegenwoordiging,
3. actieve ondersteuning,
4. zienswijze begrotingen en jaarrekeningen,
5. aangaan Verbonden Partijen en
6. financieel instrumentarium.

De Regionale kadernota is in Roosendaal later vastgesteld door de raad dan in de andere gemeenten. Aan het vaststellen van de Regionale kadernota is geen prioriteit toegekend, omdat het Basismodel – zo geeft het raadsvoorstel van 14 maart 2011 aan – past binnen de Regionale kadernota.

Inhoudelijke beleidskaders

Naast de kaders die met name zien op de inrichting van de samenwerkingsrelatie, stelt de raad ook inhoudelijke kaders. In de begroting legt hij vast wat de beleidsdoelen zijn en hoe deze moeten worden bereikt. Daarnaast stelt de raad specifieke beleidsdocumenten vast, zoals de structuurvisie, het re-integratiebeleid of het lokale gezondheidsbeleid.

Financiële kaders

Naast de procedurele en inhoudelijke kaders, stelt de raad financiële kaders. De raad heeft het budgetrecht, hetgeen betekent dat de raad bepaalt welke bedragen (lasten) in een jaar aan welk beleid worden uitgegeven en welke financiële middelen daarvoor naar verwachting beschikbaar zijn (baten). Ook is de raad bevoegd een zienswijze te geven op de ontwerpbegrotingen van de gemeenschappelijke regelingen.

Bijlage XI: De nieuwe Wgr

Naar alle waarschijnlijkheid treedt de gewijzigde Wgr op 1 januari 2015 in werking.²⁰ Doel van de wijziging is om de positie van de gemeenteraad rond het bestuur en beleid van de gemeenschappelijke regeling te versterken.

Allereerst worden wijzigingen doorgevoerd die verband houden met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur. Het bestuursmodel van voor de dualisering is gehandhaafd ten aanzien van de openbare lichamen die krachtens de Wgr kunnen worden ingesteld. In de Wgr is tot op heden via tijdelijke overgangsrechtelijke voorzieningen geregeld dat doorwerking van de Gemeentewet en de Provinciewet van ná de dualisering wordt verhinderd. In de nieuwe Wgr worden deze voorzieningen permanent gemaakt en wordt een zelfstandige, uitgebreidere regeling van het openbaar lichaam in de wet opgenomen, waardoor niet langer hoeft te worden verwezen naar gemeentelijke regels van vóór de dualisering. In het voorstel tot wijziging van de Wgr is bepaald dat de door de deelnemers overgedragen bevoegdheden toekomen aan het algemeen bestuur, tenzij in de gemeenschappelijke regeling anders is bepaald.

Vervolgens wordt met het wetsvoorstel een nieuwe samenwerkingsvorm geïntroduceerd, de bedrijfsvoeringsorganisatie. Vanuit de praktijk was de wens geuit in de Wgr een minder 'zware' bestuursvorm met rechtspersoonlijkheid op te nemen voor gemeenschappelijke regelingen op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken. De nieuwe bedrijfsvoeringsorganisatie kent in vergelijking tot het openbaar lichaam een minder zware bestuursstructuur. Een dergelijke zware bestuurlijke aansturing, zou voor uitvoeringstaken zonder of met een geringe beleidscomponent of taken op het gebied van bedrijfsvoering vanwege hun beleidsneutrale karakter niet noodzakelijk zijn. Doordat wel sprake is van rechtspersoonlijkheid, kan de bedrijfsvoeringsorganisatie wel zelf personeel in dienst nemen, zelf overeenkomsten sluiten, over eigen vermogen beschikken etc.

Verder moet volgens het wetsvoorstel de voorlopige jaarrekening voortaan al op 15 april aan de raden van de deelnemende gemeenten worden aangeboden. Op die manier wordt een betere aansluiting op de gemeentelijke planning en controlcyclus bereikt. Daarnaast wordt de termijn verlengd waarbinnen gemeenteraden een zienswijze op de begroting kunnen indienen.

Een motie van D66 waarin de regering werd opgeroepen om regionale politieke fractievorming te stimuleren om zo tot een versterking van het democratisch gehalte van de besluitvorming bij openbare lichamen te komen, is door de Tweede Kamer verworpen. Volgens de minister van BZK is het aan raadsleden zelf om te besluiten of zij over een bepaald onderwerp in de eerste plaats namens de gemeente spreken of dat zij de voorkeur hebben dit samen met fractiegenoten in andere gemeenten te doen.

²⁰ Wetsvoorstel 33597, Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen, aangenomen door de Tweede Kamer op 25 maart 2014 en door de Eerste Kamer op 8 juli 2014.

Bijlage XII: Bronnen

Secundaire bronnen

VNG en Ministerie BZK, Handreiking Kaderstelling 2004, p. 17.

Deloitte (samen met VNG en ministeries van Financiën en BZK), Gemeente governance: Handboek verbonden partijen. Twee voeten in één sok, mei 2006, p. 11.

Rekenkamer West-Brabant, Onderzoek Verbonden partijen gemeente Roosendaal, 2007

Rekenkamer West-Brabant, Risicomanagement gemeente Roosendaal, mei 2014

Nota aan het presidium van de gemeente Bergen op Zoom naar aanleiding van de brief van de griffierskring West-Brabant van 18 juni 2007

Brief van de griffierskring West-Brabant aan alle gemeenteraden in West-Brabant inzake verbonden partijen, 20 december 2007

Documenten van de gemeente Roosendaal

Strategische Waarde Gemeentelijke Deelnemingen, 10 november 1998

Sturing in en door de gemeente Roosendaal van op afstand geplaatste taken, 10 april 2001

Basismodel Gemeentelijke samenwerkingsverbanden, 15 september 2005

raadsvoorstel van 14 maart 2011 met betrekking tot de Regionale kadernota

Regionale kadernota verbonden partijen, 2011

Agenda van Roosendaal, juli 2011

Conceptadvies van de auditcommissie ten aanzien van het Jaarverslag 2012

Begroting 2014

Eerste bestuursrapportage programmabegroting 2014, peildatum 1 mei 2014

Raadsmededeling van 11 maart 2014 inzake de Regionale kadernota GGD 2015

raadsmededeling van 27 mei 2014 over de privatisering van Zwembad De Stok

Raadsmededeling van 8 juli 2014 inzake de ontbinding van een samenwerkingsovereenkomst i.h.k.v. de Stadsoevers

Documenten met betrekking tot verbonden partijen

Gemeenschappelijke regeling GGD West-Brabant

Beleidsbegroting 2014 GGD

Regionale kadernota 2014 GGD

Maatwerkafspraken met de GGD in 2012 en 2013

Gemeenschappelijke regeling OMWB

Conceptbegroting 2013 OMWB

Zienswijze op ontwerpbegroting 2013 OMWB, 6 februari 2013

Notulen AB vergadering OMWB, 3 april 2013

Zienswijze bij ontwerpbegroting 2014 OMWB, 4 juni 2013

Notulen DB vergadering OMWB, 3 juli 2013

Notulen DB vergadering OMWB, 20 november 2013

Ontwerpbegroting 2015 inclusief meerjaren raming 2015-2018

Dienstverleningsovereenkomst met de gemeente Roosendaal

Gemeenschappelijke regeling WVS Noord West-Brabant

Kwartaalrapportages 2012 en 2013

Begroting 2014 WVS

Dienstverleningsovereenkomst WVS

Jaarrekening 2012 WVS
Jaarrekening 2013 WVS

Gemeenschappelijke regeling RWB
Strategische agenda West-Brabant, 2012
Bestuursrapportages uit 2012 en 2013
Ontwerpjaarstukken 2013 RWB
Begroting 2014 RWB

Websites van de verbonden partijen

<http://www.qgdwestbrabant.nl/>

<http://www.omwb.nl/>

<http://www.wvsgroep.nl/>

<http://www.west-brabant.eu/>