

## **Verbonden partijen**

gemeente Geertruidenberg

Eindrapportage

januari 2015

Postbus 5000  
4700 KA ROSENDAAL

[www.rekenkamerwestbrabant.nl](http://www.rekenkamerwestbrabant.nl)



## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>5</b>
1.1.	Aanleiding .....	5
1.2.	Onderzoeksvragen .....	5
1.3.	Normenkader .....	6
1.4.	Aanpak .....	6
1.5.	Leeswijzer .....	8
<b>2.</b>	<b>Kaders voor verbonden partijen</b> .....	<b>9</b>
2.1.	Inleiding .....	9
2.2.	Wet- en regelgeving .....	9
2.3.	Sturing op verbonden partijen: rolverdeling.....	10
2.4.	Gemeentelijke visie op verbonden partijen .....	12
2.5.	Regionale Kadernota verbonden partijen .....	13
2.6.	Evaluatie.....	13
2.7.	Beoordeling .....	13
<b>3.</b>	<b>Verbonden partijen: de praktijk</b> .....	<b>15</b>
3.1.	Inleiding.....	15
3.2.	Overzicht verbonden partijen.....	16
3.3.	Bestuurlijke arrangementen .....	17
3.4.	Risicomanagement .....	17
3.5.	Evaluatie doeltreffendheid .....	20
3.6.	Beoordeling .....	20
<b>4.</b>	<b>Rol van de raad</b> .....	<b>23</b>
4.1.	Inleiding .....	23
4.2.	Informatievoorziening .....	23
4.3.	Sturing en controle.....	25
4.4.	Beoordeling .....	26
<b>5.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>28</b>
5.1.	Inleiding .....	28
5.2.	Kaders voor verbonden partijen .....	28
5.3.	De praktijk .....	29
5.4.	Rol van de raad .....	30
5.5.	Eindconclusie.....	32
5.6.	Aanbevelingen .....	32
<b>6.</b>	<b>Reactie college</b> .....	<b>38</b>
<b>7.</b>	<b>Nawoord</b> .....	<b>41</b>

<b>Bijlagen</b> .....	<b>43</b>
Bijlage I: GGD West-Brabant.....	45
Bijlage II: OMWB.....	49
Bijlage III: Regio West-Brabant.....	53
Bijlage IV: WAVA!/GO.....	57
Bijlage V: Normenkader.....	61
Bijlage VI: Interviews.....	64
Bijlage VII: Enquêteresultaten.....	65
Bijlage VIII: Deelnemers gesprek raad.....	69
Bijlage IX: De nieuwe Wgr.....	70
Bijlage X: Bronnen.....	72

## 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 Geertruidenberg 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 Geertruidenberg ten aanzien van verbonden partijen en voldoen deze kaders aan de daaraan te stellen eisen?
2. Aan welke verbonden partijen neemt de gemeente Geertruidenberg deel, welke juridische constructies liggen hieraan ten grondslag?
3. Welke bestuurlijke arrangementen zijn tot stand gekomen, in hoeverre voldoen de bestuurlijke 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. 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.

### **1.4. Aanpak**

De Rekenkamer West-Brabant werkt voor zeven gemeenten. Het onderhavige onderzoek is niet alleen voor de gemeente Geertruidenberg, maar ook voor de gemeenten Roosendaal en Moerdijk verricht. Dit rapport betreft de situatie in Geertruidenberg. 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. WAVA/!GO

De keuze voor deze cases vindt deels zijn grondslag in het onderzoek dat de Rekenkamer in 2007 heeft uitgevoerd naar verbonden partijen in de gemeente Moerdijk en 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.<sup>1</sup> 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 de 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 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 burgemeester, betrokken wethouders en de controller. 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.

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 8 van de 19 raadsleden de enquête ingevuld. De respons is hiermee 42%. Omdat de totale populatie gering is (19 raadsleden) en er sprake kan zijn van selectieve respons geven de enquête-resultaten een indicatief en geen representatief beeld. In het rapport worden geen percentages, maar absolute aantallen genoemd.

Verder is van belang dat het aantal respondenten per vraag/stelling verschilt. Niet alle 8 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 8. Desalniettemin geven de enquêteresultaten een goede indruk van de mening van raadsleden over de betrokkenheid en sturingsmogelijk-

---

<sup>1</sup> De gemeenten Moerdijk en Roosendaal nemen deel in het Werkvoorzieningschap West Noord-Brabant, de gemeente Geertruidenberg in de gemeenschappelijke regeling WAVA/Go!

heden van de raad bij verbonden partijen en de informatievoorziening door het college. Tijdens een gesprek met een aantal 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 twee raadsleden gedeeld tijdens een gesprek op 27 mei 2014. Alle raadsleden zijn uitgenodigd voor dit gesprek. In bijlage VIII is een overzicht gegeven van de raadsleden die aan het gesprek hebben deelgenomen.

De bevindingen uit de documentstudie, casestudy's, interviews en het gesprek met de raadsleden 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. Het concept is niet voorgelegd aan de verbonden partijen die als casestudy zijn bestudeerd. De betreffende verbonden partijen waren als zodanig geen onderwerp van onderzoek en om die reden geldt geen formele verplichting tot hoor en wederhoor. Omdat het uiteraard in het belang van de verbonden partijen is dat de in de opgenomen rapportage 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.

### **1.5. 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. In hoofdstuk 6 is de reactie van het College opgenomen, in hoofdstuk 7 gevolgd door het nawoord van de Rekenkamer.



## 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.

Deelvraag 1: Welke kaders bestaan in de gemeente Geertruidenberg ten aanzien van verbonden partijen en voldoen deze kaders aan de daaraan te stellen eisen?
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. De raad heeft de kaders voor het beleid inzake verbonden partijen vastgesteld.</li> <li>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"> <li>▪ de afweging van financiële en bestuurlijke voor- en nadelen van deelnemen aan een verbonden partij;</li> <li>▪ de inrichting van bestuurlijke arrangementen met verbonden partijen;</li> <li>▪ de uitvoering van bestuurlijke arrangementen met verbonden partijen;</li> <li>▪ het toezicht op verbonden partijen;</li> <li>▪ de uittreding uit verbonden partijen.</li> </ul> </li> <li>3. Het beleid bevat een visie op de wijze waarop de samenwerking met verbonden partijen bijdraagt aan: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ de (regionale) positionering van de gemeente;</li> <li>▪ de strategische organisatievisie van de gemeente;</li> <li>▪ de realisatie van de doelen van de gemeente.</li> </ul> </li> <li>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.</li> <li>5. De raad evalueert het beleidskader op gezette tijden en stelt het zo nodig bij.</li> </ol>

### 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 gemeente Geertruidenberg 2009. Het Burgerlijk Wetboek stelt regels voor privaatrechtelijke verbonden partijen. De Wgr wordt binnenkort gewijzigd.<sup>2</sup> Doel van de wijziging is om de positie van de gemeenteraad rond het bestuur en beleid van de gemeenschappelijke regeling te versterken. In bijlage IX is meer informatie opgenomen over de nieuwe Wgr.

---

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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 gemeente Geertruidenberg 2009 zijn in aanvulling op het BBV regels gesteld over de inhoud van de paragraaf verbonden partijen en is bepaald dat een Nota verbonden partijen moet worden vastgesteld.

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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

### 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.

---

<sup>3</sup> Art. 1, lid 1, sub b, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

<sup>4</sup> Art. 1, lid 1, sub c en d, BBV.

<sup>5</sup> Art. 160, lid 2, Gemeentewet.

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

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 was sprake van een verplichting, waarbij ook de vorm van samenwerking, een GR, was voorgeschreven. Het rijk heeft bij de omgevingsdienst eveneens de voorkeur voor een gemeenschappelijke regeling uitgesproken.

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.<sup>7</sup> 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 2.5), maar geeft het college ook bij concrete samenwerkingsverbanden opdrachten en randvoorwaarden mee waarmee rekening moet worden gehouden.<sup>8</sup> Ook bij bestaande verbonden partijen heeft de raad sturingsmogelijkheden. In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van mogelijke sturingsinstrumenten.

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

<sup>7</sup> Idem, p. 5.

<sup>8</sup> VNG en Ministerie BZK, Handreiking Kaderstelling 2004, p. 17.

#### *Opdrachtgevers- 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 visie op verbonden partijen**

De Programmabegroting 2014 bevat de visie van de gemeente Geertruidenberg op samenwerking:

Belangrijk is dat wij als gemeente ruimte bieden aan burgers, ondernemers, organisaties en instellingen om hun medeverantwoordelijkheid op te pakken.(...) Dit vraagt om een andere rolopvatting van de gemeente. Dus niet als overheid terugtreden om de eigen kracht aan te moedigen, maar juist als overheid je laten zien, initiatieven aanjagen en ideeën en mensen bij elkaar brengen. (...) Uiteraard staat Gemeente Geertruidenberg niet alleen in deze ontwikkelingen. Alle gemeenten staan voor deze uitdaging. Breed gedragen is de opvatting dat diverse taken beter in regionaal verband kunnen worden opgepakt. De problematiek stopt niet bij de gemeentegrens. Afstemming over een te kiezen aanpak is van belang. Samenwerking kan ook voordelen bieden in bundeling van expertise en creëren van voldoende schaalgrootte voor een efficiënte aanpak. Van belang is dat de samenwerking voordeel moet bieden. Gelijktijdig moeten we er voor waken dat de afstand tot de burger of ondernemer niet te groot wordt.

Regionale samenwerking door Geertruidenberg vindt niet alleen plaats op het niveau van de Regio West-Brabant, maar ook op subregionaal niveau binnen de Dongemond gemeenten (Oosterhout, Werkendam, Aalburg, Woudrichem, Drimmelen en Geertruidenberg) en met de buurgemeenten binnen de Amerstreek (gemeenten Oosterhout, Drimmelen en Geertruidenberg).

Binnen de regio West-Brabant is de Strategische Agenda 2012-2020 leidend voor de gemeente Geertruidenberg en de Dongemond gemeenten treden daarin gezamenlijk op.

Vanuit de deelregio Dongemond is aangegeven dat er drie topsegmenten (water en natuur, energie en duurzaamheid, zorg en welzijn), zijn die in deze deelregio potentieel nader tot ontwikkeling gebracht moeten worden naast de constante lobby op de aanpassing/verbreding van de oostelijke mobiliteitsader: de A27 en de upgrading van het knooppunt Hooipolder naar een volledig ongelijkvloerse kruising.

De drie colleges in de Amerstreek gemeenten gaan via een bottom-up strategie onderzoeken welke samenwerkingsmogelijkheden er zijn. De reden hiervoor is efficiënter vormgeven aan de bedrijfsvoering en dienstverlening.

## 2.5. Regionale Kadernota verbonden partijen

Hiervoor is ingegaan op de gemeentelijke visie op samenwerking en verbonden partijen. Deze visie is geconcretiseerd door een regionaal beleidskader vast te stellen. In regionaal verband binnen de (rechtsvoorganger van de) Regio West-Brabant is een Kadernota verbonden partijen vastgesteld. In deze 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 raad heeft deze regionale kadernota op 25 februari 2010 vastgesteld. In de Kadernota is 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 uittreding wordt afgewikkeld. De regionale Kadernota gaat op een aantal punten niet nader in. Het gaat dan om de nadere concretisering van de informatievoorzieningsverplichting (bv differentiatie in informatievoorziening al naar gelang het risico van een verbonden partij), de voor- en nadelen van samenwerkingsvormen en de sturingsinstrumenten per vorm.) De gemeente Geertruidenberg kent geen afzonderlijk (eigen) beleid met betrekking tot verbonden partijen en heeft derhalve geen nadere invulling gegeven aan punten waarin de regionale Kadernota niet voorziet.

### *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. 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.

## 2.7. 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 nog in te beperkte mate aan de norm (-). Voor zover nodig wordt een toelichting gegeven.

Norm	Beoordeling	Toelichting
De raad heeft de kaders voor het beleid inzake verbonden partijen vastgesteld.	+/-	De raad heeft de regionale Kadernota vastgesteld. Er zijn geen eigen gemeentelijke kaders 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 wordt geen overzicht van de sturingsinstrumenten gegeven. In de regionale Kadernota is aangegeven dat het besliskader 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.	+  +  +	In de programmabegroting is de gemeentelijke visie op samenwerking neergelegd.
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 de regionale Kadernota wordt niet expliciet ingegaan op de rolverdeling tussen raad en college. Niet gegarandeerd is dat de raad vroegtijdig wordt betrokken bij het proces tot oprichting van een verbonden partij.
De raad evalueert het beleidskader op gezette tijden en stelt het zo nodig bij.	-	De regionale Kadernota kent geen verplichting tot evaluatie van het beleid en evenmin tot evaluatie van de doeltreffendheid van de verbonden partijen. De raad heeft het beleidskader tot op heden niet geëvalueerd.

### 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 Geertruidenberg 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 12 verbonden partijen.

#### **Gemeenschappelijke regelingen**

1. Gemeenschappelijke Regeling Regio West-Brabant
2. Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Midden en West-Brabant
3. Gemeenschappelijke Regeling Regionale Ambulancevoorziening Brabant Midden-West-Noord
4. Gemeenschappelijke Regeling Openbare Gezondheidszorg West-Brabant
5. Gemeenschappelijke Regeling van de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
6. Gemeenschappelijke Regeling Nazorg gesloten stortplaatsen Bavel-Dorst en Zevenbergen
7. Gemeenschappelijke Regeling WAVA
8. Gemeenschappelijke Regeling inzake de uitvoering van de administratieve en inhoudelijke taken betreffende het voorkomen van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten.

#### **Vennootschappen**

9. NV Bank Nederlands Gemeenten
10. Brabant Water NV
11. Intergas Holding BV

#### **Stichtingen en verenigingen**

12. Stichting Inkoopbureau West-Brabant

In de paragraaf Verbonden partijen wordt de NV Rewin West-Brabant niet afzonderlijk genoemd onder het kopje vennootschappen. Op de website van Rewin staat vermeld dat de achttien West-Brabantse gemeenten aandeelhouder zijn van Rewin.<sup>9</sup> Geertruidenberg is daar één van. Rewin wordt overigens wel genoemd onder de verbonden partij Regio West-Brabant. Daarnaast wordt in de lijst met verbonden partijen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) niet genoemd.

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. Bij de gemeenschappelijke regelingen wordt niet aangegeven welke vorm het betreft (openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeente of lichte regeling). Per verbonden partij is ook vermeld wat het financieel belang is, welke maatwerkafspraken zijn gemaakt en wat de bijdrage van de verbonden partij aan de lokale doelstelling is. Ten aanzien van de bijdrage aan de lokale doelstelling wordt niet aangegeven wat de resultaten zijn van de participatie in de verbonden partijen. Dit wordt geïllustreerd met hetgeen hierover is opgenomen ten aanzien van de Regio West-Brabant:

#### **Bijdrage lokale doelstelling**

Door de samenwerking wordt een professionaliseringslag gemaakt. Krachten worden gebundeld door efficiënt en effectief inzetten van bestuurlijke en ambtelijke capaciteit.<sup>10</sup>

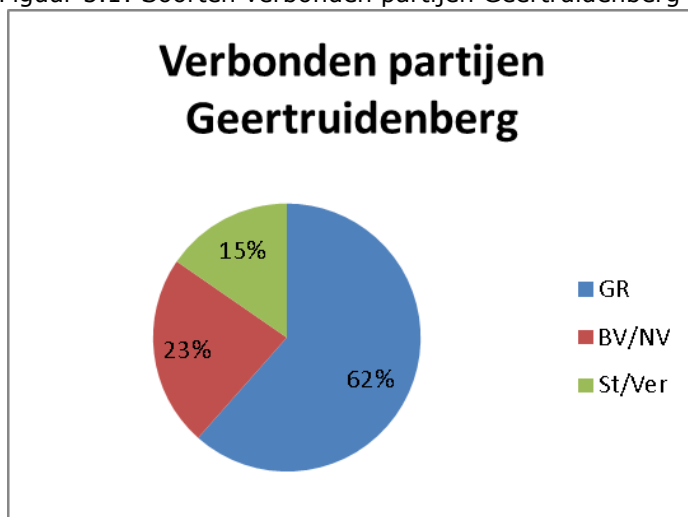
<sup>9</sup> Zie: <http://www.rewin.nl/nv-rewin-west-brabant-3.html>, geraadpleegd op 16 juni 2014.

<sup>10</sup> Programmabegroting 2014, p.197.



In onderstaand diagram is aangegeven voor welke samenwerkingsvorm is gekozen. Uit het diagram blijkt dat in de meeste gevallen sprake is van een gemeenschappelijke regeling.

Figuur 5.1: Soorten verbonden partijen Geertruidenberg



### 3.3. Bestuurlijke arrangementen

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven gaat de regionale Kadernota er vanuit dat per verbonden partij een beleidskader wordt opgesteld, waarin afspraken worden gemaakt over onder andere resultaten, kwaliteitseisen en informatievoorziening. De in het beleidskader op te nemen aspecten, zijn niet opgenomen in één document. In de praktijk komen elementen hiervan aan de orde 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.

Voor de uitvoering is op zich niet relevant of sprake is van één bestuurlijk arrangement of dat de elementen daarvan in afzonderlijke documenten zijn vervat, als de afspraken op zich maar helder zijn en er een overzicht bestaat van de gemaakte afspraken. Op ambtelijk en bestuurlijk niveau is duidelijk welke afspraken met de partijen gelden. Het merendeel van de raadsleden (5 van de 8) is van mening dat bij de oprichting van een verbonden partij goede afspraken worden gemaakt over de beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente en de verantwoording aan de raad.

### 3.4. Risicomanagement

Risico's zouden in de eerste plaats door de verbonden partijen moeten worden gesignaleerd. De begrotingen over 2014 van de RWB, de GGD, WAVA en de OMWB bevatten een paragraaf over het weerstandsvermogen waarin risico's worden benoemd. Daarnaast moet bij de gemeente sprake zijn van risicomanagement; risico's zouden systematisch moeten worden geïdentificeerd, geprioriteerd en

geanalyseerd, zodat vervolgens oplossingen kunnen worden bedacht en uitgevoerd.

In het in juli 2009 vastgestelde Risicomanagementbeleid (vastgelegd in de nota 'beleid risicomanagement en weerstandsvermogen') van de gemeente Geertruidenberg zijn kaders gesteld ten aanzien van de reikwijdte en toepassing van het risicomanagement. Risicomanagement is gemeentebreed doorgevoerd. Om de risico's van de gemeente Geertruidenberg systematisch in kaart te brengen en te beoordelen is door de ambtelijke organisatie een risicoprofiel opgesteld. Dit risicoprofiel is een dynamisch geheel. Als er aanleiding toe is, worden risico's toegevoegd, gewijzigd en/of verwijderd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van NARIS (NAR Risicomanagement Informatie Systeem). In de paragraaf Weerstandsvermogen worden de risico's in beeld gebracht.

De Rekenkamer West-Brabant heeft in mei 2014 een onderzoek uitgebracht naar het risicomanagement van de gemeente Geertruidenberg. De Rekenkamer stelt vast dat het risicomanagementsysteem van de gemeente Geertruidenberg voldoet aan de eisen die het BBV stelt. In de nota 'beleid risicomanagement en weerstandsvermogen' hanteert de gemeente een breed risicobegrip, namelijk "de kans op het optreden van een gebeurtenis met een negatief gevolg voor een betrokkene". Bijgevolg worden niet alleen risico's geïnventariseerd met mogelijke impact voor het weerstandsvermogen maar ook risico's zonder een direct geldgevolg. De Rekenkamer stelt eveneens vast dat in de gemeente Geertruidenberg het beleid zich ontwikkelt in de richting van integraal en geïntegreerd risicomanagement, waarmee de doelmatigheid en de doeltreffendheid worden gediend. Uit het onderzoek blijkt dat het gewenst is om in die ontwikkeling nog verdere stappen te zetten.

De conclusie van de gemeente Geertruidenberg is – zo volgt uit de gevoerde gesprekken, de programmabegroting en de quick scans door de accountant - dat het financieel beheer van de verbonden partijen redelijk op orde is. Dit betekent niet dat de financiële situatie ook altijd op orde is, zoals blijkt uit de risico's in de exploitatie van WAVA!/GO. Daarnaast zijn er waren bij diverse partijen wel aanlooppunten, zoals bij de OMWB en de Veiligheidsregio.

Het tekort op de exploitatie WAVA!/GO staat in de Programmabegroting 2014 als een van de tien risico's genoemd die de hoogste bijdrage hebben aan de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit.

In het kader van het gemeentelijke risicomanagement zijn de vakafdelingen eerstverantwoordelijk voor het signaleren van risico's bij verbonden partijen. De inhoudelijk ambtenaren van de vakafdelingen fungeren als contactambtenaar van de verschillende verbonden partijen. De concerncontroller is de contactpersoon voor de Regio West-Brabant. 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 beleidsinhoudelijke en financiële ambtenaren van verschillende gemeenten. Deze panels toetsen de ontwerpbegroting van de verbonden partij aan de hand van een toetsingskader dat in de voormalige bestuurscommissie Middelen van de RWB overeengekomen is.

Geïnterviewden zien deze panels c.q. werkgroepen als een efficiënte manier om de stukken van de verbonden partij te beoordelen.

Uit het onderzoek blijkt dat het risicomanagement zoals dat binnen de gemeente plaatsvindt, zich niet beperkt tot de financiële risico's betreft, maar dat daar wel de meeste aandacht voor is. Dit sluit aan bij het eerdere rekenkameronderzoek naar het risicomanagement, waaruit bleek dat van de 218 risico's die voor de begroting 2014 in beeld waren gebracht, er 23 waren zonder direct "geld-gevolg" zoals juridische of beleidsmatige of imago risico's. Naast financiële risico's kunnen zich bij verbonden partijen andere risico's voordoen, waarop in mindere mate wordt ingegaan. 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. 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 zou echter nader onderzoek moeten worden verricht naar dit punt en ook andere dan financiële risico's in beeld moeten worden gebracht en gemonitord moeten worden. Dat gebeurt nu niet.

In de bestuurlijke arrangementen zouden eveneens afspraken moeten worden gemaakt om risico's te beheersen. Vrijwel alle raadsleden (7 van de 8 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 het bestuurlijke arrangement niet per verbonden partij in één document is opgenomen. Daar staat tegenover dat raadsleden via de Programmabegroting wel geïnformeerd worden over (financiële) risico's bij verbonden partijen.

Naar verwachting zal op 1 januari 2015 de Participatiewet in werking treden. Deze wet leidt er toe dat de sociale werkvoorziening moet worden geherstructureerd. Dit biedt de kans om het bestuurlijke arrangement en het risicomanagement bij de WAVA!/GO opnieuw in te richten.

### 3.5. Evaluatie doeltreffendheid

Uit het raadsvoorstel bij de regionale Kadernota dat op 25 februari 2010 is behandeld, blijkt dat de raad van Geertruidenberg in het traject van de totstandkoming van de regionale Kadernota Verbonden Partijen heeft bepleit dat een evaluatie wordt opgenomen, om te beoordelen hoe effectief de spelregels in de praktijk uitpakken. In de regionale Kadernota is echter geen evaluatieverplichting opgenomen. Ook bepaalt de regionale Kadernota niet dat de relatie met individuele verbonden partijen moet worden geëvalueerd. Dit laat onverlet dat de raad belangrijke informatie ten behoeve van de sturing kan verkrijgen uit een periodieke evaluatie.

In de praktijk is geen sprake van een systematische, periodieke evaluatie naar de doeltreffendheid van verbonden partijen. In gemeentelijke stukken als de jaarrekening wordt met name een overzicht gegeven van uitgevoerde activiteiten en wordt weinig inzicht gegeven in de resultaten. Op ambtelijk niveau is er daarnaast wel sprake van monitoring door middel van de evaluatie van dienstverleningsovereenkomsten, maar in de jaarstukken vooral wordt ingegaan op financiële resultaten. Onduidelijk is of de voordelen die met de oprichting van de verbonden partij werden beoogd, daadwerkelijk worden behaald.

### 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 nog in te beperkte mate 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:		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.
- 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.	+/-	Hoewel er aandacht is voor niet-financiële risico's, ligt de nadruk nog wel op de financiële risico's.

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.
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. In het risicomangement is sprake is van een integrale benadering, waarbij nog wel de nadruk ligt op de financiële risico's.
Daarnaast worden afspraken gemaakt over beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente, zoals in ieder geval: <ul style="list-style-type: none"> <li>- deelname in het bestuur van de verbonden partij door de gemeente;</li> <li>- de bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij waaraan de gemeente deelneemt;</li> <li>- de verdeling van de zeggenschap tussen de verschillende partijen;</li> <li>- de beslissingen die het bestuur dient voor te leggen aan de deelnemende gemeente(n);</li> <li>-de mogelijkheden tot en voorwaarden voor beëindiging van de deelneming</li> <li>- de gemeente evalueert op gezette tijden het bestuurlijke arrangement dat met de verbonden partij is getroffen en stelt het zo nodig bij.</li> <li>- duidelijk is in hoeverre de verbonden partij algemene, voor alle gemeenten geldende, taken uitvoert en in hoeverre ruimte is voor maatwerk voor de gemeente</li> </ul>	<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 style="text-align: center;">+/-</p> <p style="text-align: center;">+</p>	In de praktijk worden afspraken met de verbonden partijen gemaakt. De afspraken met de verbonden partij worden niet op gezette tijden geëvalueerd. De uittreding krijgt over het algemeen weinig aandacht, behalve in het geval van WAVA/Go! waarbij uittreding expliciet onderwerp van onderzoek is geweest.
Er zijn duidelijke afspraken over het rapporteren over de uitvoering. <ul style="list-style-type: none"> <li>- afspraken zijn schriftelijk vastgelegd.</li> <li>- in de afspraken is vastgelegd op welke momenten en met welke regelmaat informatie over de uitvoering moet worden aangeleverd.</li> <li>-het is duidelijk waarover en hoe informatie over de uitvoering moet worden aangeleverd.</li> <li>- het is duidelijk hoe de communicatie en informatievoorziening plaatsvindt tussen de betrokkenen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de</li> </ul>	+/-	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).

verbonden partij (bestuur en organisatie) en de gemeente (raad, college, ambtelijke organisatie)		
Er is sprake van een adequaat risicomanagement (methode) en er zijn duidelijke afspraken gemaakt over risicoverdeling.	+	In de nota 'beleid risicomanagement en weerstandsvermogen' hanteert de gemeente een breed risicobegrip. Bijgevolg worden niet alleen risico's geïnventariseerd met mogelijke impact voor het weerstandsvermogen maar ook risico's zonder een direct gevolg. Kanttekening daarbij is dat de nadruk nog wel ligt op financiële risico's.
De gemeente heeft voldoende kennis en expertise om problemen bij de verbonden partij tijdig te onderkennen.	+/-	Niet gebleken is dat er een gebrek aan kennis en expertise zou zijn. In het kader van risicomanagement zou de gemeente zich hiervan nader moeten vergewissen. Dat is nu onvoldoende gebeurd.

## 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?
---

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Er zijn duidelijk afspraken over het afleggen van verantwoording door de verbonden partij. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Afspraken zijn schriftelijk vastgelegd.</li> <li>- In de afspraken is vastgelegd op welke momenten en met welke regelmaat verantwoording moet worden afgelegd.</li> <li>- In de afspraken is vastgelegd dat verantwoording plaatsvindt over de prestaties, de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de uitvoering.</li> </ul> </li> <li>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.</li> <li>3. De programmabegroting bevat een overzicht en verantwoording van de verbonden partijen waaraan de gemeente deelneemt.</li> </ol> |
|--|

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

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Verbonden partijen zijn onderwerp van gesprek in de raad.</li> <li>2. In de jaarrekening wordt aandacht besteed aan verbonden partijen.</li> <li>3. Verbonden partijen worden door de raad periodiek geëvalueerd voor wat betreft het bereiken van de beleidsdoelstellingen.</li> <li>4. De raad maakt gebruik van de sturingsinstrumenten die de raad ter beschikking staan.</li> <li>5. Er zijn (financiële en meetbare kwalitatieve) afspraken gemaakt over de te leveren prestaties.</li> <li>6. De gemeente heeft mogelijkheden om sturing te geven aan de verbonden partij, door een adequaat bestuurlijk arrangement.</li> </ol> |
|---|

### 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. De begrotingen van de verbonden partijen worden in één raadsvergadering behandeld.

De bestuurders die zitting hebben in het AB of DB koppelen informatie terug aan de raad als daar aanleiding voor is. Ook stelt de raad zelf vragen over verbonden partijen. Dat is bijvoorbeeld regelmatig voorgekomen met betrekking tot WAVA/!GO. Verbonden partijen zijn geen vast agendapunt voor de raadsvergadering.

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. Zo is de directeur van de OMWB eind 2013 in de raad geweest. Ook ontvangen raadsleden nieuwsbrieven van verbonden partijen, zoals van de RWB. Tevens is het

in Geertruidenberg voorgekomen dat een verbonden partij werd uitgenodigd voor een rondetafelgesprek met burgers en raadsleden.

Alle raadsleden die de enquête hebben ingevuld, lezen de paragraaf verbonden partijen. Van de raadsleden die de enquête hebben ingevuld, geven vijf raadsleden aan dat zij alle verbonden partijen kennen. Door drie raadsleden wordt aangegeven dat zij wel een aantal, maar niet alle verbonden partijen kennen.

Van de raadsleden die de internetenquête hebben ingevuld is de helft van mening dat het functioneren van verbonden partijen onvoldoende geëvalueerd wordt (en twee hebben er geen mening over, van de 8 raadsleden die deze vraag hebben beantwoord). In de praktijk is ook geen sprake van een systematische evaluatie. In gemeentelijke stukken als de jaarrekening wordt met name een overzicht gegeven van uitgevoerde activiteiten en wordt weinig inzicht gegeven in de resultaten. Op ambtelijk niveau is er daarnaast wel sprake van monitoring door middel van de evaluatie van dienstverleningsovereenkomsten, maar de raad ontvangt daarvan geen dan wel onvoldoende terugkoppeling omdat in de jaarstukken vooral wordt ingegaan op financiële resultaten. Onduidelijk is of de voordelen die met de oprichting van de verbonden partij werden beoogd, daadwerkelijk worden behaald. Dit is ook bevestigd in het gesprek met de raadsleden waarin is aangegeven dat het controleren van gemaakte afspraken vaak lastig is, doordat de gemaakte afspraken niet eenduidig worden gedocumenteerd en er geen terugkoppeling is van de resultaten van de verbonden partij.

De GGD bijvoorbeeld communiceert op verschillende momenten en manieren met de raad. De GGD stuurt een 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 directeur van de GGD is te gast geweest in de raad van Geertruidenberg en 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.

De raad wordt derhalve op verschillende momenten en manieren geïnformeerd over de verbonden partijen. Uit de internetenquête blijkt dat verschillende raadsleden desondanks vinden dat de informatievoorziening tekort schiet:

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:

- 4 raadsleden geven aan het (geheel) eens te zijn met de stelling dat de raad van het college onvoldoende informatie ontvangt over de verbonden partijen;
- 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.
- 6 raadsleden vinden dat de informatie niet tijdig wordt verstrekt.
- 

Tijdens het met twee raadsleden gevoerde gesprek is opgemerkt dat de informatievoorziening op de website van een verbonden partij soms beter is dan de



informatie die rechtstreeks aan de raad is verstrekt en vindbaar is via het informatiesysteem van de raad. Als reden voor het niet tijdig verstrekken is aangegeven dat er vele lagen zitten tussen het dagelijks bestuur van een verbonden partij en de raad. De beoordeling van de informatie door de verschillende lagen, neemt veel tijd in beslag.

### 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 die de internetenquête hebben ingevuld (7 van de 8) 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 Kadernota en de daadwerkelijke sturing door de raad:

- de helft van de raadsleden (4 van de 8 raadsleden die antwoord hebben gegeven) is het oneens met de stelling dat de Kadernota verbonden partijen voldoende sturingsmogelijkheden biedt.
- meer dan de helft van de raadsleden (5 van de 8) vindt dat de raad er bij de verbonden partijen 'bovenop' zit.
- twee van de acht raadsleden 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 kadernota van de verbonden partij en door de bestuurder een opdracht mee te geven voor de vergadering van het AB of DB. Raadsleden geven aan dat zij onvoldoende zicht hebben op de mogelijke sturingsinstrumenten. In de praktijk heeft de raad van Geertruidenberg wel gebruik gemaakt van sturingsmogelijkheden. Zo heeft de raad zich in 2009 gebogen over uittreding uit de WAVA/Go! en heeft de raad onder voorwaarden ingestemd met aanpassing van de gemeenschappelijke regeling van de GROGZ. Anderzijds blijven sturingsmogelijkheden onbenut. Bijvoorbeeld het ontvangen van de jaarrekening is 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.

De Kadernota bevat de stappen die moeten worden gevolgd bij de oprichting van een verbonden partij. In deze nota is een besliskader opgenomen aan de hand waarvan wordt bepaald of wordt samengewerkt en in welke vorm. Uit de enquêteresultaten blijkt dat de meerderheid van de raadsleden (6 van de 8 raadsleden die deze vraag hebben beantwoord) van mening is dat bij het oprichten van een verbonden partij een duidelijke afweging over de (politiek-bestuurlijke of maatschappelijke) wenselijkheid ervan wordt gemaakt. Ook is de meerderheid van mening dat de raad bij het oprichten van een verbonden partij inzicht heeft in de bestuurlijke en financiële kaders (6 van de 8 raadsleden die deze vraag hebben beantwoord).

Anderzijds geeft een aantal raadsleden (3 van de 8 raadsleden die deze vraag hebben beantwoord) in de enquête aan dat bij de oprichting van een verbonden

partij niet altijd goede afspraken worden gemaakt over de beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente en de verantwoording aan de raad.

De OMWB is een recent opgerichte verbonden partij. De Kadernota speelde een beperkte rol bij de totstandkoming van deze samenwerking. De gemeenschappelijke regeling OMWB, betreft een door het rijk opgelegde samenwerking tussen gemeenten en provincie. Veel speelruimte voor afzonderlijke gemeenten was er derhalve niet meer, maar uit de beschrijving van de gang van zaken bij OMWB (bijlage II) blijkt wel het belang om bij de oprichting van een verbonden partij voldoende aandacht te hebben voor risico's en deze zoveel mogelijk in te perken. De OMWB is gestart zonder eigen vermogen, er waren en zijn problemen op bijvoorbeeld het personele vlak en gemeenten besteden minder werk uit aan de OMWB dan vooraf is aangegeven.

Een ander moment waarop de raad kan sturen is als een nieuwe tekst van de gemeenschappelijke regeling wordt opgesteld. Recent is de tekst van de gemeenschappelijke regeling van de GGD herzien. Door een raadslid van de gemeente Geertruidenberg werd daarin een knelpunt met betrekking tot de informatievoorziening aan de raad geconstateerd. Vervolgens heeft hij contact gezocht met fracties van zijn partij in andere aangesloten gemeenten en op die manier is een lobby opgezet, als gevolg waarvan de nieuwe regeling is aangepast. Inmiddels heeft de raad het college toestemming gegeven om in te stemmen met de nieuwe regeling.

#### 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 nog in te beperkte mate aan de norm (-).

##### Informatievoorziening

Norm	Beoordeling	Toelichting
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.	+ +  +/-	De afspraken over verantwoording gaan onvoldoende in op de informatie over resultaten en effecten.
Het college informeert de raad conform de afspraken in het beleidskader op regelmatige en op deugdelijke wijze over de uitvoering van het beleid inzake verbonden partijen.	+/-	De raad ontvangt voldoende informatie om inzicht te krijgen in de activiteiten van verbonden partijen, maar niet de informatie die nodig is om inzicht te krijgen in de toegevoegde waarde van verbonden partijen en de daarmee te bereiken c.q. werkelijk bereikte

		maatschappelijke effecten. De raad ontvangt onvoldoende informatie over de risico's van verbonden partijen en de resultaten van de samenwerking.
De programmabegroting bevat een overzicht en verantwoording van de verbonden partijen waaraan de gemeente deelneemt.	+/-	Het overzicht in de jaarstukken is overzichtelijk, maar de informatie over de resultaten, maatschappelijke effecten en risico's is onvolledig.

### Sturing en controle

Norm	Beoordeling	Toelichting
Verbonden partijen zijn onderwerp van gesprek in de raad.	+	De begrotingen van verbonden partijen worden op 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. Ook heeft de raad in concrete casus (GGD en WAVA/Go!) gebruik gemaakt van zijn sturingsmogelijkheden.
In de jaarrekening wordt aandacht besteed aan verbonden partijen.	+/-	Het overzicht in de jaarstukken is overzichtelijk, maar de informatie over de resultaten en risico's is onvolledig.
Verbonden partijen worden door de raad periodiek geëvalueerd voor wat betreft het bereiken van de beleidsdoelstellingen.	+/-	Voor WAVA/Go! geldt dat de relatie met deze partij is geëvalueerd door de raad. Verder vindt er geen periodieke evaluatie plaats ten aanzien van alle verbonden partijen.
De raad maakt gebruik van de sturingsinstrumenten die de raad ter beschikking staan.	+/-	De raad benut niet alle instrumenten, maar heeft in een aantal concrete gevallen heel duidelijk gebruik gemaakt van zijn sturingsinstrumenten.
Er zijn (financiële en meetbare kwalitatieve) afspraken gemaakt over de te leveren prestaties.	+/-	In de dienstverleningsovereenkomsten zijn door het college afspraken gemaakt. Een kanttekening daarbij is dat de afspraken in een dienstverleningsovereenkomst met name de activiteiten en de prijs betreffen.
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 Geertruidenberg. 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 Geertruidenberg is een digitale enquête voorgelegd en met enkelen zijn de bevindingen besproken.

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 voor verbonden partijen

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

De gemeente Geertruidenberg geeft aan voor samenwerking te kiezen als die samenwerking voordeel biedt. In de programmabegroting is aangegeven dat de opvatting dat diverse taken beter in regionaal verband kunnen worden opgepakt breed gedragen is. Samenwerking ligt voor de hand omdat de problematiek niet stopt bij de gemeentegrens en afstemming over een te kiezen aanpak van belang is. De gemeente ziet daarnaast voordelen van samenwerking in bundeling van expertise en het creëren van voldoende schaalgrootte voor een efficiënte aanpak. Volgens de gemeente moet ervoor gewaakt worden dat de afstand tot de burger of ondernemer niet te groot wordt.

De samenwerking krijgt voor een deel vorm in de deelname aan verbonden partijen. De raad van de gemeente Geertruidenberg heeft net als de andere gemeenten in West-Brabant in 2010 de regionale Kadernota vastgesteld. Er is geen eigen, gemeentelijk beleidskader voor verbonden partijen vastgesteld. De regionale Kadernota gaat in op verschillende belangrijke aspecten ten aanzien van de samenwerking in verbonden partijen, maar er zijn nog wel aandachtspunten:

- De voor- en nadelen van de verschillende vormen van samenwerking zijn niet uitgewerkt.
- Er is geen overzicht opgenomen van de sturingsinstrumenten.
- De regionale Kadernota bevat geen bepaling over de evaluatie het beleidskader zelf.

- De regionale Kadernota bevat geen bepaling over de evaluatie van de doeltreffendheid verbonden partijen.
- 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.
- In de regionale Kadernota is aangegeven dat de gemeente een expliciete keuze moet maken wat betreft het scheiden of niet scheiden van de opdrachtgevers- en eigenaarsrol. In de regionale Kadernota is niet uitgewerkt hoe om moet worden gegaan met conflicten tussen de klant- en eigenaarsrol.

Bij vaststelling van de regionale Kadernota heeft de raad van Geertruidenberg ervoor gepleit dat een evaluatieverplichting zou worden opgenomen. Het is echter niet gelukt dit punt in de Kadernota verankerd te krijgen. Tot op heden is de regionale Kadernota nog niet geactualiseerd, maar hiermee is inmiddels wel gestart.

### 5.3. De praktijk

In het onderzoek zijn in dit verband twee deelvragen onderzocht:

- *Aan welke verbonden partijen neemt de gemeente Geertruidenberg 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 twaalf verbonden partijen betreft een gemeenschappelijke regeling. 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. De gemeente neemt deel aan vier vennootschappen. Het gaat bij drie van deze vennootschappen om zeer brede samenwerkingsverbanden als de NV Bank Nederlandse Gemeenten, Intergas NV en Brabant Water NV. Tot slot neemt de gemeente deel aan één stichting (Inkoopbureau West-Brabant) 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.

De gemeente Geertruidenberg heeft de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet richting integraal risicomanagement zo bleek al uit het eerdere onderzoek van de Rekenkamer. Geconstateerd wordt 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, 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 Geertruidenberg 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. Daarnaast geven raadsleden aan dat zij de behoefte hebben aan informatie op het moment dat er nog de mogelijkheid is de besluitvorming rond een verbonden partij te beïnvloeden. Ook wensen raadsleden informatie die inzicht biedt in achterliggende ontwikkelingen bij verbonden partijen. Voorts verschilt de informatiebehoefte per verbonden partij. In de afgelopen jaren heeft de raad regelmatig om informatie gevraagd over WAVA/Go!, 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 Geertruidenberg ontvangt momenteel nog onvoldoende informatie over de resultaten van de verbonden partijen. De verbonden partij is 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. In het gesprek met raadsleden is aangegeven dat een kort jaarlijks overzicht van de resultaten en effecten per verbonden partij wenselijk zou zijn. Ook zou de raad beter kunnen worden geïnformeerd over de risico's van een verbonden partij. Er vindt risicomangement 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 WAVA/Go!. Daarnaast heeft de raad met betrekking tot WAVA/Go! ook in het verleden daadwerkelijk gebruik gemaakt van haar sturingsinstrumenten. Zo is in 2009 aan de raad een voorstel voorgelegd over de uittreding uit WAVA/Go!. 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 Geertruidenberg 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 relatie met verbonden partijen is er in de Wgr voorzien dat de raad een zienswijze kan indienen bij de begroting. Voor wat betreft de jaarrekening is daarin niet in voorzien, deze 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?*

De Rekenkamer concludeert dat het onderwerp verbonden partijen in Geertruidenberg de aandacht van de raad en het college heeft. Binnen de gemeente bestaat de overtuiging dat diverse taken beter in regionaal verband kunnen worden opgepakt en dat samenwerking voordelen kan bieden op het gebied van expertise en efficiëntie. Door de gemaakte afspraken en het risicomanagementsysteem dat wordt gehanteerd, heeft de gemeente op hoofdlijnen zicht op de activiteiten van verbonden partijen en de beschikbaar gestelde middelen. Ook heeft de raad ten aanzien van een aantal verbonden partij in de afgelopen jaren een actieve en sturende rol gespeeld. 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;
- verdere ontwikkeling van het risicomanagement, in het bijzonder 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.

Uit een oogpunt van democratische legitimiteit is van essentieel belang dat de gemeenteraad in staat wordt gesteld om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol. De Rekenkamer constateert dat de gemeente Geertruidenberg geen eigen beleid hanteert in aanvulling op de regionale Kader-nota. In eigen gemeentelijk beleid zou de vroegtijdige betrokkenheid van de raad en de wijze van informatievoorziening per verbonden partij, nader kunnen worden uitgewerkt. De Rekenkamer zal onderstaand daartoe een aantal aanbevelingen formuleren.

## 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 Geertruidenberg gevormd door de regionale Kadernota. Geconcludeerd is dat dit kader niet recent geactualiseerd is en dat de regionale kadernota op een aantal punten tekort schiet.

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

De wens van de gemeente Geertruidenberg om in het beleid een evaluatiebepaling op te nemen, is destijds niet opgenomen in de regionale Kadernota. Met de



actualisatie van de nota kan dit punt opnieuw worden ingebracht. Van belang is 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;
- afspraken over informatievoorziening en opschaling bij een belangenconflict tussen de rollen van opdrachtgever en eigenaar.

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

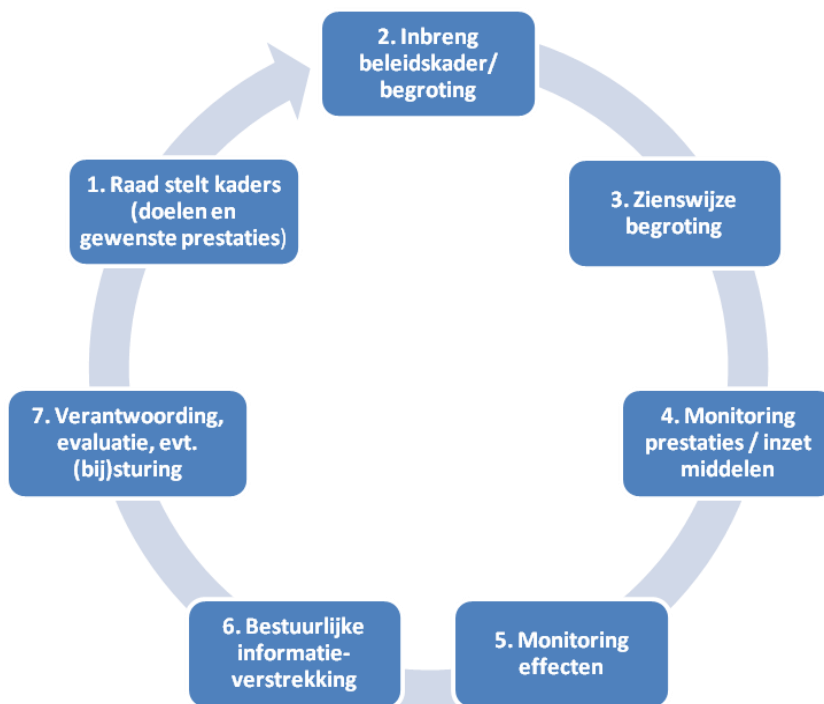
De raad kan op het moment van oprichting van een verbonden partij een wezenlijke rol spelen. Om daar effectief invulling aan te kunnen geven is nodig dat de raad vroegtijdig in het besluitvormingsproces wordt betrokken. In de gemeente Moerdijk is door een werkgroep van raadsleden een werkwijze voorgesteld 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.

### **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 – op WAVA/Go! na – geen 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 nu wél daarin opgenomen wordt. Hierbij kan een koppeling worden  
aangebracht met de bij aanbeveling 4 geadviseerde horizonbepaling

## 6. REACTIE COLLEGE

Op 12 december 2014 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 15 januari 2015. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer De Schipper,

Wij danken u voor de conceptrapportage met betrekking tot het onderzoek naar het onderwerp "Verbonden Partijen" en de mogelijkheid die ons biedt voor het geven van een reactie op de onderzoeksbevindingen, conclusies en aanbevelingen in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor.

### **Algemene reactie**

In eerste instantie spreekt het college haar waardering uit voor de gedetailleerdheid van de bevindingen. De rapportage bevat voldoende bouwstenen voor de verdere kwalitatieve doorontwikkeling van het toezicht op de Verbonden Partijen.

Uw aanbevelingen vragen enerzijds enkele beleidsmatige keuzes, en anderzijds een aantal organisatorische maatregelen binnen de ambtelijke organisatie en de organisaties van de Verbonden Partijen.

Wij zijn voornemens uw aanbevelingen op korte termijn om te zetten in acties voor zowel de korte als de middellange termijn.

### **Aanbevelingen**

#### *Aanbeveling 1*

*Zorg voor een effectieve inbreng bij de actualisatie van de regionale Kadernota.*

Een regionale ambtelijke werkgroep is in het najaar gestart met een actualisatie van de Kadernota Verbonden Partijen uit 2010. Met deze werkgroep is afgesproken dat zij de aanbevelingen van de Rekenkamer West-Brabant naar het onderzoek Verbonden Partijen in de gemeenten Roosendaal, Moerdijk en Geertruidenberg meenemen in de actualisatie.

#### *Aanbeveling 2*

*Stel in aanvulling op de regionale Kadernota een eigen notitie Verbonden Partijen op waarin voor de gemeente specifieke afspraken worden vastgelegd.*

In het kader van de informatieplicht van het college aan de gemeenteraad informeren wij bij urgente zaken de gemeenteraad tijdig door middel van bv. raadsinformatiebrieven, het uitnodigen van een vertegenwoordiging van de Verbonden Partijen voor het geven van nadere toelichting in de discussieraad e.d.

Uw aanbeveling om in een eigen notitie Verbonden Partijen nadere specifieke afspraken vast te leggen geven wij de gemeenteraad ter overweging. Daarbij zullen wij de raad tevens vragen dat t.o.v. andere nog uit te werken beleidsvoornemens te prioriteren.

#### *Aanbeveling 3*

*Waarborg in het beleidskader dat de raad vroegtijdig in het besluitvormingsproces over de vorming van Verbonden Partijen wordt betrokken.*

Deze aanbeveling nemen wij over, zie onze toelichting bij aanbeveling 1.

*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.*

Deze aanbeveling nemen wij over, zie onze toelichting bij aanbeveling 1.

*Aanbeveling 5*

*Draag, conform de uitgangspunten van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen, de Verbonden partijen op om een meerjarig beleidskader op te stellen.*

Deze aanbeveling sluit goed aan bij de nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen en nemen wij over, zie onze toelichting bij aanbeveling 1.

*Aanbeveling 6*

*Onderzoek op welke overige Verbonden Partijen (anders dan gemeenschappelijke regelingen) deze afspraken van overeenkomstige toepassing dienen te zijn.*

Deze aanbeveling nemen wij over.

*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.*

Deze aanbeveling nemen wij eveneens over, zie onze toelichting bij aanbeveling 1.

*Aanbeveling 8*

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

Deze aanbeveling wordt, waar mogelijk, overgenomen. In eerste instantie denken wij het bewaken en maken van afspraken op het gebied van planning en control op vier deelterreinen, te weten:

- productdefiniëring en prestaties;
- de beleidscyclus (vooral begroting, voortgangsrapportages en jaarverslag);
- financieel technisch instrumentarium (bewaking index e.d.);
- kwaliteitszorg (welke kwaliteitseisen zijn er, op welke wijze kunnen deze worden gewaarborgd).

*Aanbeveling 9*

*Vraag het college de informatievoorziening te differentiëren al naar gelang het risicoprofiel van de Verbonden Partij.*

Op dit moment is de informatievoorziening van het college reeds gebaseerd op het risicoprofiel van de Verbonden Partij, denk hierbij aan de informatieverstrekking over WAVA/GO! en de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. Voor het college en de gemeenteraad is het van belang dat de inhoudelijke kwaliteit van de informatievoorziening door de Verbonden Partijen met een hoog risicoprofiel beter wordt. Door alle betrokken partijen wordt dit onderkend en wordt meegenomen bij de verdere doorontwikkeling van de informatievoorziening.

*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 ontwerpbegroting en de ontwerpjaarrekening van de Verbonden Partijen worden in de meeste gevallen tegelijkertijd ingezonden. Uw aanbeveling om de jaarrekeningen ook van een zienswijze te voorzien zal nader worden bekeken.

*Aanbeveling 11*

*Draag er zorg voor dat in de op te stellen regionale kadernota een periodieke evaluatie van Verbonden Partijen wordt opgenomen.*

Deze aanbeveling nemen we over, zie onze toelichting bij aanbeveling 1 en 4.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van Geertruidenberg,  
de secretaris, de burgemeester,

R.C.J. Nagtzaam

drs. W. van Hees



## **7. NAWOORD**

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het College.



## BIJLAGEN

- Bijlage I: Beschrijving GGD West-Brabant
- Bijlage II: Beschrijving Omgevingsdienst Midden en West Brabant
- Bijlage III: Beschrijving Regio West Brabant
- Bijlage IV: Beschrijving WAVA!/GO
- Bijlage V: Normenkader
- Bijlage VI: Interviews
- Bijlage VII: Enquêteresultaten
- Bijlage VIII: Aanwezigen groeps gesprek raadsleden



## 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. Op 26 februari 2014 heeft de gemeenteraad aangegeven onder voorwaarden in te kunnen stemmen met de nieuwe tekst. De voorwaarde houdt het volgende in:

a. Aan artikel 9 lid 1 wordt toegevoegd:

- benoeming, schorsing en ontslag van de directeur publieke gezondheid.

b. Aan artikel 10 wordt toegevoegd als lid 8: "Elk lid van het algemeen bestuur is verantwoordelijk verschuldigd voor het door hem gevoerde beleid aan de raad van zijn gemeente. Hij legt deze verantwoording zo spoedig mogelijk af nadat hem daar om gevraagd is".

c. Uit artikel 11 lid 1 de passage "commissies ter behartiging van bepaalde belangen" wordt geschrapt, lid 2 tot lid 3 wordt vernummerd en als nieuw lid 2 wordt opgenomen: "Het algemeen bestuur kan daarnaast, na verkregen toestemming van de raden der deelnemende gemeenten, commissies voor de behartiging van bepaalde belangen instellen".

d. In artikel 12

- lid 1 komt te luiden: "Aan het hoofd van de GGD staat de directeur publieke gezondheid. Diens benoeming geschiedt met inachtneming van het bepaalde in artikel 14 lid 3 van de Wet Publieke Gezondheid. Onder benoeming van de directeur publieke gezondheid wordt mede verstaan diens schorsing en ontslag"
- lid 3 komt te luiden: "Met inachtneming van artikel 14 lid 3 van de Wet Publieke Gezondheid kan een tweehoofdige directie worden aangesteld".
- in lid 4 te schrappen: "De artikelen 102 tot en met 104 van de Gemeentewet zijn van toepassing".

e. Artikel 15 lid 4 wordt gewijzigd in: "Het bepaalde in dit artikel geldt tevens voor begrotingswijzigingen"

f. De artikelen 17 t/m 20 worden vervangen door de (huidige) artikelen 16 t/m 19 van de Gemeenschappelijke Regeling Openbare Gezondheidszorg Regio West-Brabant.

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 opmer-

kingen hebben geplaatst met betrekking tot de positie van de raad. Deze opmerkingen heeft het AB verwerkt in een nieuwe versie. Op 25 september 2014 heeft de raad het college toestemming gegeven om in te stemmen met deze nieuwe versie van de gemeenschappelijke regeling.

### **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.

### **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 De Jongh vertegenwoordigt de gemeente in het AB. De gemeente Geertruidenberg wordt niet vertegenwoordigd in het DB. Van een scheiding tussen de opdrachtgevers- en de eigenaarsrol is derhalve geen sprake op bestuurlijk niveau.

### **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.<sup>11</sup> 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

### **Informatievoorziening**

De raad ontvangt ter kennisname de jaarrekening en de kadernota van de GGD en dient zienswijzen in bij de begroting van de GGD. Dit is overeenkomstig de gemeenschappelijke regeling van de GGD. 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.

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.

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.

---

<sup>11</sup> In de Beleidsbegroting 2014 van de GGD West Brabant is opgenomen dat in januari 2010 een nieuwe nota ingebracht, maar deze is voorlopig aangehouden.

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.

### **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 kadernota vast, waarin wordt ingegaan op de kaders van de beleidsbegroting voor het volgende jaar (in februari '14 kadernota voor '15 aangeboden). De kadernota gaat zowel in op de inhoud als op de financiën.

Van de raadsleden van Geertruidenberg gaven er zes in de internetenquête aan dat de ontvangen informatie voldoende is om een oordeel in grote lijnen te vellen over de realisatie van de doelen van de samenwerking binnen de GGD.

### **Sturing college en ambtenaren**

De uitvoering van de taken vindt plaats op basis van een uitvoeringsprogramma dat voor iedere gemeente afzonderlijk wordt opgesteld.

Voor iedere gemeente zijn maatwerkafspraken gemaakt over Preventieprogramma's en Jeugdgezondheidszorg.

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.<sup>12</sup> 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 Geertruidenberg 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.<sup>13</sup>

### 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. De gemeente Geertruidenberg wordt in het AB vertegen-

---

<sup>12</sup> Versie 2.3, te vinden op: <http://www.omgevingsdienst.nl/pagina.php?id=16>.

<sup>13</sup> <http://www.omwb.nl/specialisten-225.html>.

woordigd door de burgemeester. De gemeente wordt niet vertegenwoordigd in het DB.

### **Financieel belang**

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

De bijdrage voor de gemeente Geertruidenberg is voor 2014 als volgt geraamd:

Programma 1 (basistaken) € 138.198,-

Programma 2 (verzoektaken) € 126.311,-

Collectieve taken € 14.962,-

### **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 personele 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 tijdens de interviews aangegeven, 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. De gemeenten die het betrof stemden tegen dit voorstel, zo is 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.

De gemeente is nog niet tevreden 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, zo is aangegeven tijdens de interviews.

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 over de verantwoording is, maar dat het ook als een aanloopprobleem wordt beschouwd.

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 de colleges 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 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.

Het college gebruikt de zienswijzeprocedure van de raad om de OMWB bij te sturen. In Geertruidenberg formuleert het college de concept zienswijze bij de begroting. Deze zienswijze wordt vrijwel altijd ongewijzigd overgenomen door de raad of nog op punten aangevuld. Uit de stukken van de AB vergadering van 3 april 2013 (over de vaststelling van de begroting 2013) blijkt dat de zienswijzen van de gemeente Geertruidenberg grotendeels over zijn genomen. Met betrekking tot de zienswijze over de vorming van de bestemmingsreserve wordt opgemerkt dat de vorming daarvan geen gevolgen heeft voor de gemeente Geertruidenberg.

### **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 Geertruidenberg. 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 Geertruidenberg 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 Geertruidenberg wordt door de burgemeester vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur. De gemeente Geertruidenberg wordt op het moment van schrijven niet vertegenwoordigd in het DB. Met ingang van 1 januari 2016 wordt de burgemeester van Geertruidenberg lid van het DB, ter vervanging van de burgemeester van Aalburg die dan plaatsvervangend lid wordt. 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 bijdrage van de gemeente Geertruidenberg is in 2014 als volgt geraamd:

- Bijdrage aan de apparaatskosten bedraagt in 2014: € 74.334
- Bijdrage voor Rewin: € 35.593
- Bijdrage voor Bestuursopdracht Jeugd: € 2.237
- Uitvoeringskosten Klein Collectief Vervoer: € 392.172
- Overige programma's: € 21.930

### **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. Vooral nog 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, van zowel raadsleden als collegeleden, 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 gemeente door middel van nieuwsbrieven en worden informatiebijeenkomsten georganiseerd.

### **Sturing raad**

De raad stelt kaders door middel van de programmabegroting. Regionale samenwerking is een onderdeel van het programma Algemeen bestuur. Een geformuleerde prestatie met betrekking tot de RWB is het bereiken van een efficiënte bedrijfsvoering van de RWB.

### **Sturing college en ambtenaren**

Omdat de RWB verschillende beleidsterreinen behelst, is er binnen de gemeente Geertruidenberg één gemeentelijk aanspreekpunt: de adjudant. De adjudantfunctie is in Geertruidenberg belegd bij concerncontrol. 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.

### **Toekomst**

Collegeleden hebben tijdens de interviews aangegeven dat de toekomst moet uitwijzen of de instelling van de portefeuillehoudersoverleggen de met Redesign gewenste verbetering geeft.



## BIJLAGE IV: WAVA/!GO

### Historie/achtergrond

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). De zes gemeenten Aalburg, Drimmelen, Geertruidenberg, Oosterhout, Werkendam en Woudrichem hebben daartoe het Werkvoorzieningschap arbeid voor allen opgericht en dat ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling. Het werkvoorzieningschap bestond op 21 januari 2014, 60 jaar. Om de doelen die in de gemeenschappelijke regeling te bereiken en om WAVA goed in de markt te laten functioneren is door WAVA in 1999 !GO B.V. opgericht.

Per 27 februari 2008 is in het kader van het beleid van de deelnemende gemeenten om de "teugels aan te halen" de gemeenschappelijke regeling aangepast. De wijzigingen betroffen onder meer dat er twee onafhankelijke leden met een bijzondere deskundigheid op het terrein van de sociale werkvoorziening en / of deskundigheid op het terrein van financiën en bedrijfsvoering benoemd zijn in het dagelijks bestuur, dat de directeur van WAVA qualitate qua is aangesteld als statutair directeur van !GO B.V. en dat het Bestuur van WAVA meer toezicht zal houden op !GO B.V. en haar bestuur.

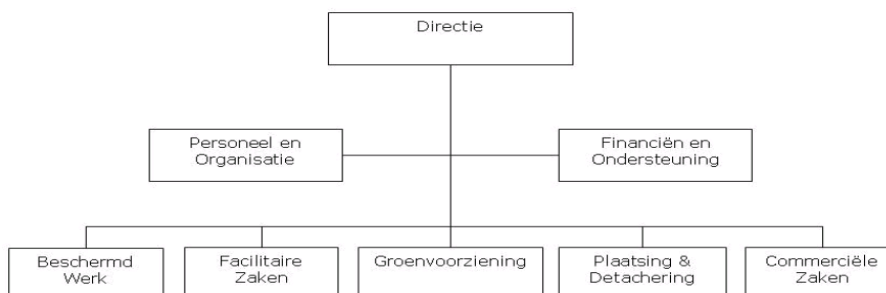
### Doel en taken

WAVA heeft tot doel in haar rechtsgebied de Wsw uit te voeren door op zo doelmatige mogelijke wijze de taken en bevoegdheden op het terrein van de gesubsidieerde arbeid en de arbeidsre-integratie te behartigen. Daarnaast voert WAVA alle overige in de Wsw aan de gemeenten opgedragen taken uit.

### Rechtsvorm en organisatie

Zoals gezegd is WAVA een gemeenschappelijke regeling (in de vorm van een openbaar lichaam) en heeft deze gemeenschappelijke regeling een B.V. opgericht (uitvoeringsorganisatie) waarvan de gemeenschappelijke regeling enig aandeelhouder is.

De gemeenschappelijke regeling kent een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een directeur die aan het hoofd van WAVA staat en als zodanig is belast met de dagelijkse leiding en het beheer van WAVA en die qualitate qua is aangesteld als statutair directeur van !GO B.V. Het organogram van !GO B.V. is hieronder weergegeven.



Het algemeen bestuur bestaat uit tweemaal zoveel leden als het aantal gemeenten dat aan de Regeling deelneemt. Iedere gemeente wordt door twee leden vertegenwoordigd. Ieder lid heeft een plaatsvervanger.

Het dagelijks bestuur bestaat uit één vertegenwoordiger van elke gemeente. De leden van het dagelijks bestuur worden door en uit het algemeen bestuur gekozen. Daarnaast maken twee externe deskundigen deel uit van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur komt maandelijks met de directie van het uitvoeringsbedrijf !GO bijeen.

Het algemeen bestuur benoemt bij het begin van elke zittingsperiode uit haar leden een voorzitter en een vicevoorzitter. De directeur van WAVA is tevens ambtelijk secretaris van het algemeen en dagelijks bestuur.

Het algemeen bestuur oefent namens WAVA alle rechten van de algemene vergadering van aandeelhouders van !GO B.V. uit, waaronder het toezicht houden op de door de directeur van !GO B.V. gevoerde bedrijfsvoering.

### **Financieel belang**

Iedere deelnemende gemeente verbindt zich jaarlijks een bijdrage te verlenen naar rato van het aantal geplaatste Wsw-werknemers van elk jaar waarop de bijdrage betrekking heeft.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de gemeente op drie manieren bijdraagt aan WAVA/!Go:

1. de WSW gelden gaan er een op een naar toe
2. voor de uitvoeringskosten wordt een bedrag van € 1250,- per SW medewerker bijgedragen
3. in de begroting is een risicopost voor WAVA/!Go opgenomen (post FCL 60611003)

De gemeenten waarborgen jegens derden de voldoening van rente, aflossing en kosten van door WAVA te sluiten vaste geldleningen alsmede van gelden die WAVA in rekening-courant of bij wijze van geldlening zal opnemen, naar evenredigheid van het aantal geplaatste Wsw-werknemers in het jaar waarin de overeenkomst voor de desbetreffende transactie wordt gesloten.

### **Financiële tekorten**

In 2006 zat WAVA in een diepe crisis met grote financiële tekorten. Aan Berenschot werd toen de opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de situatie bij WAVA. Dit resulteerde er in dat eind 2006 werd besloten om "de teugels aan te halen". De eerder gemaakte keuze om WAVA (met uitvoeringsbedrijf !GO) meer op afstand te zetten werd hiermee weer teruggedraaid.

Het jaar 2006 werd afgesloten met een negatief resultaat van bijna € 10 miljoen. Omdat er daarnaast onvolkomenheden (voorraadverschillen) in de jaarrekeningen 2004 en 2005 naar voren waren gekomen, moesten de zes WAVA-gemeenten in totaal een tekort van € 11¼ miljoen aanzuiveren.

De (nieuwe) WAVA-directie heeft vanaf 2007 gewerkt aan het (financieel) op orde brengen van WAVA. In 2009 zijn door het WAVA-bestuur en de gemeenteraden keuzes gemaakt over de toekomstige ontwikkeling van WAVA. Een belangrijke

keuze die hierbij is gemaakt is om WAVA om te vormen van productiebedrijf naar mensontwikkelbedrijf.

De genomen maatregelen hebben er toe geleid dat de exploitatie van WAVA in de jaren 2010 en 2011 kon plaatsvinden binnen de financiële kaders van de Rijksbijdrage en de aanvullende gemeentelijke bijdrage. Onder andere door lagere rijksbudgetten en tegenwind als gevolg van de economische crisis is het WAVA niet gelukt om ook in het jaar 2012 en 2013 binnen de kaders van de Rijksbijdrage en de aanvullende gemeentelijke bijdrage te blijven.

### **Risico's**

De invoering van de Participatiewet en de korting op rijksbudgetten voor de sociale werkvoorziening vormen de voornaamste risico's voor WAVA!/Go. Het tekort op de exploitatie van WAVA!/GO wordt in de Programmabegroting 2014 als een risico voor het weerstandsvermogen van de gemeente beschouwd. In de interviews is aangegeven dat het grootste risico van WAVA!/Go is dat de GR geen eigen weerstandsvermogen heeft.

### **Informatievoorziening**

De informatievoorziening aan de gemeenten in het kader van de P&C-cyclus ziet er als volgt uit:

- Jaarverslag en jaarrekening. De jaarstukken zijn in overleg met de gemeenten anders ingericht dan voorheen. Kort samengevat gaat het om minder cijfers en meer uitleg.
- De begroting. Deze wordt zes weken voor half juli aan de gemeenten gestuurd.
- In het voorjaar wordt een vrij summiere begroting aan de gemeenten gestuurd en wordt aan hen de gelegenheid geboden een zienswijze in te dienen.
- Een bedrijfsplan en een begrotingswijziging. Deze stukken worden aan het eind van het jaar aan de gemeenten gestuurd en de raad heeft dan de mogelijkheid een zienswijze in te dienen tav de begrotingswijziging.
- Een eerste kwartaalrapportage, halfjaarrapportage en een derde kwartaalrapportage. De stukken worden aan de gemeenten gestuurd.

### **Sturing raad**

De raad van Geertruidenberg stuurt door het opnemen van doelstellingen in de programmabegroting en het re-integratiebeleid van de gemeente. Daarnaast heeft de raad een Visienota Participatiewet opgesteld (zie hieronder onder "Toekomst").

Vrijwel alle raadsleden die de enquête hebben ingevuld (6 van de 7 raadsleden 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**

Het ambtelijk overleg tussen de beleidsmedewerkers van WAVA!/Go en de financieel deskundigen van de zes gemeenten vindt eens per maand plaats ter voorbereiding op het DB. Dit past ook bij het idee dat bij de WAVA sprake is van verlengd lokaal bestuur. Een strikte scheiding tussen de eigenaars- en opdrachtgeversrol is er niet.

### **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 blijft bestaan voor mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. UWV blijft de Wajong uitvoeren. 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 januari 2013 heeft Iroko in opdracht van de deelnemende gemeenten een quick scan uitgevoerd naar de stand van zaken bij WAVA!Go. De hoofdonderwerpen daarvan waren de bedrijfsvoering en financiën, de houdbaarheid van het bedrijfsmodel en de mogelijke verbeteringen voor de sturing.

Met het oog op de invoering van de Participatiewet is door de zes gemeenten in de Dongemond regio (Aalburg, Drimmelen, Geertruidenberg, Oosterhout, Werkendam en Woudrichem) een Visienota Participatiewet opgesteld die ter vaststelling is voorgelegd aan de raden. Daarin zijn vijf scenario's met betrekking tot WAVA!Go geschetst:

- Scenario 1: WAVA als werkbedrijf voor de deelnemende gemeenten
- Scenario 2: WAVA als uitvoerder beschut werk met de mogelijkheid voor gemeenten om ook andere diensten in te kopen
- Scenario 3: WAVA als uitvoerder van Wsw (oud) en beschut werk (nieuw)
- Scenario 4: Ontmantelen WAVA en de uitvoering van de Wsw en nieuwe beschut werk onderbrengen bij de individuele gemeenten
- Scenario 5: Uitvoering door externe partijen

## 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, 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.

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 Geertruidenberg zijn de volgende personen geïnterviewd:

De heer R. van den Belt	Wethouder
De heer P. van den Bos	Contactambtenaar Omgevingsdienst (OMWB)
Mevrouw G. Bouman	Contactambtenaar GGD
De heer F. van Erkel	Controller en Contactambtenaar Regio West-Brabant (RWB)
Mevrouw W. van Hees	Burgemeester
Mevrouw L. Hurkens	Contactambtenaar werkvoorzieningschap (WAVA)
De heer B. van den Kieboom	Wethouder
Mevrouw J. Koch	Contactambtenaar GGD
De heer J. de Regt	Directeur dienstverlening en bedrijfsvoering

Bij de verbonden partijen is met de volgende personen gesproken:

Regio West Brabant (RWB)	De heer M. Dircks, secretaris-directeur
Werkvoorzieningschap (WAVA)	De heer E. Lichtenberg (directeur)
	De heer D. Simons (bedrijfsjurist)
Omgevingsdienst (OMWB)	De heer A. Houtman, directeur
GGD West-Brabant	Mevrouw A. van der Zijden, directeur
	De heer R. van Kessel, directiesecretaris



## BIJLAGE VII: ENQUÊTERESULTATEN

De enquête is voorgelegd aan alle 19 raadsleden. In totaal hebben 8 van de 19 raadsleden de enquête ingevuld. Opgemerkt wordt dat het aantal respondenten per vraag/stelling (n=...) verschilt. Niet alle 8 raadsleden hebben namelijk alle vragen/stellingen beantwoord. Per vraag/stelling is steeds het aantal respondenten aangegeven. Van de 8 raadsleden zijn er 6 leden lid van de raad sinds de raadsperiode 2010-2014, 0 raadsleden vanaf de periode 2006-2010 en 2 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	8	100
nee	0	0

### Ik weet welke verbonden partijen er in de gemeente zijn.

Antwoord	Telling	%
Ja	5	62,5
Ik ken een aantal, maar niet allemaal	3	37,5
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.	2	4	0	2	0	0
Bij het oprichten van een verbonden partij heeft de raad inzicht in de bestuurlijke en financiële kaders.	1	5	0	2	0	0
Er worden bij de oprichting duidelijke afspraken gemaakt over de beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente.	1	4	0	3	0	0
Er worden bij de oprichting duidelijke afspraken gemaakt over de verantwoording aan de raad over de verbonden partij.	2	3	0	2	1	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.	1	3	3	1	0	0
De informatie die de raad ontvangt is relevant.	1	3	3	0	0	1
De informatie die de raad ontvangt is onvolledig.	0	2	5	0	1	0
De informatie die de raad ontvangt is te uitvoerig.	0	3	2	3	0	0
In de informatie die de raad ontvangt zijn hoofd- en bijzaken goed van elkaar gescheiden.	0	2	4	2	0	0
De informatie die de raad ontvangt is onvoldoende concreet. Zaken worden vaag gepresenteerd.	0	5	2	1	0	0
De informatie die de raad ontvangt is feitelijk juist.	0	6	2	0	0	0
De informatie die de raad ontvangt, is toegankelijk geschreven en begrijpelijk voor niet-ingewijden.	0	1	2	3	2	0
De informatie die de raad ontvangt is tijdig beschikbaar.	0	1	1	5	1	0

### 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.	2	5	0	1	0	0
Het is voor de raad duidelijk welke afspraken er zijn gemaakt naar aanleiding van het in 2007 uitgevoerde rekenkameronderzoek over verbonden partijen.						

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

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

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

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

Antwoord	GGD	OMWB	WAVA	RWB
Ja, vrijwel altijd	1	1	1	1
Ja, maar het kost te veel tijd om op tijd met een reactie te komen.	3	3	3	3
Nee, er is weinig tijd tussen de ontvangst en de deadline.	2	2	2	2

We reageren nooit.	0	0	0	0
Ik weet het niet.	1	1	1	1
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	WAVA	RWB
Ja, ik heb daar voldoende aan om een afgewogen oordeel te vormen.	0	0	1	0
Ja, ik kan daarover in grote lijnen een oordeel vellen.	6	4	5	3
Nee, ik krijg net te weinig informatie om een oordeel te vormen.	1	1	1	1
Nee, ik kan er geen oordeel over vellen	0	1	0	3
Ik weet het niet.	0	1	0	0
Geen antwoord	0	0	0	0

## **BIJLAGE VIII: DEELNEMERS GESPREK RAAD**

De heer D. Havermans, raadslid VVD  
Mevrouw M. van der Weerd, raadslid GroenLinks/D66

## Bijlage IX: De nieuwe Wgr

Naar alle waarschijnlijkheid treedt de gewijzigde Wgr op 1 januari 2015 in werking.<sup>14</sup> 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

---

<sup>14</sup> 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.

gemeente spreken of dat zij de voorkeur hebben dit samen met fractiegenoten in andere gemeenten te doen.

## **BIJLAGE X: 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, Risicomanagement gemeente Geertruidenberg, mei 2014

### **Documenten van de gemeente Geertruidenberg**

Kadernota verbonden partijen, 2010

Begroting 2014

### **Documenten met betrekking tot verbonden partijen**

Gemeenschappelijke regeling GGD West-Brabant

Beleidsbegroting 2014 GGD

Kadernota 2014 GGD

Quick scan verbonden partijen, GGD, opgesteld door de accountant, 2014

Gemeenschappelijke regeling OMWB

Conceptbegroting 2013 OMWB

Raadsvoorstel zienswijze begroting 2013, 28 februari 2013

Notulen AB vergadering OMWB, 3 april 2013

Reactie van de OMWB op zienswijze, 7 mei 2013

Dienstverleningsovereenkomst

Quick scan verbonden partijen, OMWB, opgesteld door de accountant, 2014

Gemeenschappelijke regeling WAVA

Iroko, Quickscan WAVA!/GO Eindrapport, januari 2013

Raadsinformatiebrief Quick scan Iroko, 6 februari 2013

Begroting 2014, WAVA!/GO

Visienota Participatiewet, 2014

Quick scan verbonden partijen, WAVA!/GO, opgesteld door de accountant, 2014

Gemeenschappelijke regeling RWB

Strategische agenda West-Brabant, 2012

Bestuursrapportages uit 2012 en 2013

Raadsinformatiebrief over Redesign, 17 april 2013

Ontwerpjaarstukken 2013 RWB

Begroting 2014 RWB

Quick scan verbonden partijen, RWB, opgesteld door de accountant, 2014



**Websites van de verbonden partijen**

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

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

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

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