

Onderzoek Verbonden Partijen

Gemeente Moerdijk

Eindrapportage

3 juli 2007

Postbus 5000

4700 KA ROOSEDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

Inleiding	5
1 Onderzoeksopzet	7
1.1 Doelstelling en vraagstelling	7
1.2 Onderzoeksaanpak	8
1.3 Onderzoek naar verbonden partijen Rekenkamer Moerdijk	8
1.4 Leeswijzer	9
2 Verbonden partijen	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Rollenconflict	11
2.3 Wettelijke kaders	11
2.4 Risico's	12
2.5 Processtappen voor raad en college	12
3 Algemeen beleid gemeente Moerdijk	14
3.1 Algemeen beleidskader	14
3.2 Paragraaf verbonden partijen	18
3.3 Lijst verbonden partijen	21
3.4 Enquête	23
3.5 Resumé	25
4 Specifiek kader Gemeenschappelijke regeling openbare gezondheidszorg (GROGZ)	26
5 Specifiek kader Regionale Milieudienst (rmd)	37
6 Conclusies en aanbevelingen	46
7 Bestuurlijke reactie	51
8 Nawoord rekenkamer	55

Bijlage 1 - Onderzoeksopzet	59
Bijlage 2 - Normen	62
Bijlage 3 - Digitale enquête	67
Bijlage 4 - Motie	75
Bijlage 5 - Conclusies en aanbevelingen onderzoek naar verbonden partijen door de Rekenkamer Moerdijk (januari 2006)	78

Inleiding

algemeen

Gemeenten hebben bepaalde verwachtingen van hun deelname aan een Verbonden Partij. Een gemeente wil door samenwerken of door te privatiseren iets bereiken wat ze zelfstandig niet, of niet tegen aanvaardbare kosten, lukt. Het is een taak van de gemeenteraad om kaders te stellen ten aanzien van deelname aan Verbonden Partijen.

In algemene zin kan de raad kaders stellen in een Nota Verbonden Partijen, in de paragraaf Verbonden Partijen en in de financiële verordening. De raad kan hierin bijvoorbeeld vastleggen op welke wijze hij geïnformeerd wil worden over de voortgang. In specifieke gevallen stelt de raad kaders door bij een besluit tot deelname zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken, alvorens het college tot deelname besluit.

De dagelijkse aansturing van een Verbonden Partij wordt sinds de dualisering in veel gemeenten als een aangelegenheid van het College gezien. Veelal treden leden van het College op als lid van het Dagelijks Bestuur of Algemeen Bestuur.

Om invulling te kunnen geven aan hun controlerende taak is het van belang dat de gemeenteraad op de hoogte is of de verwachtingen waar worden gemaakt, binnen de door hem gestelde kaders. Omdat de uitvoering van gemeentelijke taken (in meer of in minder mate) bij de Verbonden Partijen komt te liggen, is het belangrijk dat de gemeenteraad zich verzekert van een goede sturings- en verantwoordingsrelatie met de betreffende Verbonden Partij. Een goed algemeen beleidskader kan hieraan bijdragen.

specifiek

Het belang van een goede sturing op, en informatievoorziening over Verbonden Partijen is ook in de gemeente Moerdijk onderkend. In 2005 is een onderzoek gestart naar de relatie met de Verbonden Partijen in zijn algemeenheid, en de samenwerkingsverbanden RMD en GROGZ in het bijzonder. Alhoewel het onderzoek goeddeels was voltooid, is het door omstandigheden echter niet tot afronding in de vorm van een definitief vastgestelde rapportage gekomen.

Op 23 november 2006 heeft de gemeente Moerdijk besloten tot deelname aan de Rekenkamer West-Brabant . Daarbij is aangegeven dat de raad er zeer aan hecht

dat een vervolg wordt gegeven aan het door de rekenkamer Moerdijk goeddeels uitgevoerde, maar nog niet afgeronde onderzoek naar "Verbonden Partijen". In aansluiting hierop is dit onderwerp opgenomen in het Jaarplan 2007.

uitvoering onderzoek

Het projectteam voor dit onderzoek bestaat uit de Rekenkamerleden Drs. L. Sturm RA en Drs. M.G. van Schadewijk. De feitelijke onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd door de onderzoekers Drs. H.M. Hoogstad en Dr. R. Elte. Deze onderzoekers zijn verbonden aan het particuliere onderzoeksbureau Lokale Rekenkamer BV en zijn vanuit deze organisatie voor de uitvoering van dit onderzoek beschikbaar gesteld.

De Lokale Rekenkamer BV voert in het begin van 2007 in meerdere gemeenten een soortgelijk onderzoek uit. Deze aanpak leidt tot een efficiënte aanpak van de algemene elementen in het onderzoek, en maakt het mogelijk om door vergelijking met andere gemeenten een verbeterd inzicht te krijgen in de aanpak in de eigen gemeente. Met gebruikmaking van deze algemene elementen richt het onderzoek zich uitdrukkelijk op de specifieke situatie in de gemeente Moerdijk.

De Rekenkamer West-Brabant wil alle betrokkenen danken voor de inzet bij en voor dit onderzoek, de aanlevering van gevraagde informatie en de tijd die allen hebben besteed aan de totstandkoming van dit onderzoek.

1. Onderzoeksopzet

1.1 Doelstelling en vraagstelling

Het is van belang dat gemeenteraden op de hoogte zijn of de verwachtingen waar worden gemaakt, binnen de door hen gestelde kaders. Omdat de uitvoering van veel gemeentelijke taken bij verbonden partijen is komen te liggen, is het belangrijk dat de gemeenteraad zich verzekerd heeft van een goede informatievoorziening over de betreffende verbonden partij. Een goed algemeen beleidskader kan hieraan bijdragen.

Doelstelling

Het onderzoek moet inzicht bieden in de wijze waarop de gemeenteraad zich verzekert van toegang tot de juiste informatie om periodiek te kunnen bepalen in hoeverre de beoogde resultaten van deelname aan een verbonden partij worden gerealiseerd.

Centrale vraagstelling

Heeft de gemeenteraad zich verzekerd van voldoende inzicht in de mate waarin deelname aan een verbonden partij leidt tot de beoogde resultaten?

Het onderzoek heeft zich in eerste instantie gericht op de kwaliteit van het vigerende algemeen beleidskader. Het algemeen beleidskader is onder andere getoetst aan de wettelijke eisen die het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de Gemeentewet daaraan stellen. Daarnaast is een casestudy verricht naar de Gemeenschappelijke Regeling Openbare Gezondheidszorg (GROGZ) en de regionale milieudienst (RMD). Dit zijn twee van de verbonden partijen waarin de gemeente Moerdijk participeert.

In bijlage 2 is het normenkader opgenomen dat gehanteerd is in dit onderzoek. De betreffende normen hebben betrekking op het voldoen aan wet- en regelgeving op het punt van informatievoorziening, de afweging die een gemeente maakt om deel te nemen aan de verbonden partij en de diverse manieren waarop sturing, verantwoording en toezicht verankerd zijn in het beleid en de verdeling van de rollen tussen raad en college.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is opgedeeld in een aantal fasen. Gestart is met een beoordeling van de beleidskaders. Zowel het algemene beleidskader van de gemeente ten aanzien van verbonden partijen, als een deel van het specifieke kader (ten aanzien van de verbonden partijen uit de casestudy), zijn bestudeerd en getoetst aan het normenkader. Deze fase bestond grotendeels uit een bestudering van dossiers.

Vervolgens is er voor een verdiepingsslag gekeken naar de GROGZ en de RMD. Van deze partijen is op basis van een beperkte dossierstudie, een interview met een ambtelijke sleutelfiguur (contactambtenaar) en een digitale enquête onder gemeenteraadsleden, een analyse gemaakt van de verwachtingen. Er is geïnventariseerd welke de verwachtingen bij de gemeenteraad waren op het moment dat tot deelname is besloten, in hoeverre die verwachtingen waar zijn gemaakt en op welke wijze de raad hierover is geïnformeerd.

1.3 Onderzoek naar verbonden partijen Rekenkamer Moerdijk

In 2005 is door de toenmalige Rekenkamer Moerdijk een onderzoek verricht naar verbonden partijen. Bij de beoordeling van de algemene kaders heeft de Rekenkamer West-Brabant dit onderzoek meegenomen als relevant onderzoeksmateriaal.

De directe aanleiding voor het uitvoeren van dit onderzoek is een motie die de gemeenteraad heeft aangenomen bij de behandeling van de notitie verbonden partijen 2002 – 2006. In deze motie geeft de gemeenteraad aan inzicht te willen hebben in het doel en het nut van de bestaande gemeenschappelijke regelingen. Ook is de raad geïnteresseerd in mogelijkheden om bepaalde zaken anders te organiseren. De door het college uitgebrachte nota geeft een uitgebreid overzicht van de huidige betrokkenheid van Moerdijk bij gemeenschappelijke regelingen, maar is naar mening van de raad te incrementeel van karakter om te kunnen dienen als basis voor beleidsvorming.

De Rekenkamer Moerdijk is vervolgens een onderzoek gestart naar verbonden partijen. Uit de algemene toelichting bij het rapport van het onderzoek blijkt dat het bestaat uit twee aspecten. Enerzijds is er gewerkt aan de uitwerking van de vragen die gericht zijn op de behaalde resultaten, doelmatigheid en doeltreffendheid van de verbonden partijen (met name RMD). Anderzijds is er aandacht voor de uitwerking van de vragen die gericht zijn op de sturing van de verbonden partijen. Een aantal externe ontwikkelingen heeft er toe geleid dat het betreffende onderzoek nooit is afgerond en niet is gepresenteerd aan de raad.

Het voorliggende onderzoek van de Rekenkamer West-Brabant naar verbonden partijen richt zich primair op de tweede set vragen. Centraal in dit onderzoek staat de vraag of de raad zich verzekerd heeft van de juiste informatie om te kunnen beoordelen of verbonden partijen doelmatig en doeltreffend zijn. De focus ligt op de waarborgen die voor (en door) de raad zijn gecreëerd om dit inzicht te verkrijgen. De vraag of de verbonden partijen ook daadwerkelijk doelmatig en doeltreffend handelen komt dus niet aan de orde in dit onderzoek.

Dit betekent dat we bij dit onderzoek deels gebruik hebben gemaakt van het werk en de bevindingen van de toenmalige Rekenkamer Moerdijk. Enkele dossiers en conceptrapportages hebben onze blik vóóraf gescherpt en achteraf onze eigen bevindingen deels bevestigd. Een beperkt deel van de onderzoeksbevindingen valt echter buiten het bereik van dit onderzoek. In de bijlage is een overzicht opgenomen met de conclusies en aanbevelingen van de vorige Rekenkamer.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt eerst kort ingegaan op het begrip 'verbonden partijen'. Aan de orde komen de vragen: "Wat is een verbonden partij?" en "Welke risico's kleven er aan een verbonden partij?". In hoofdstuk 3 wordt het algemeen beleidskader van de gemeente Moerdijk beoordeeld. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 en 5 stilgestaan bij de verrichte casestudy. De conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 6.

In de bijlagen zijn opgenomen: een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksopzet, een toelichting op het gehanteerde normenkader, een afschrift van de digitale enquête, de motie die heeft geleid tot het vorige onderzoek naar verbonden partijen en een samenvatting van dit onderzoek.

2 Verbonden partijen

2.1 Inleiding

Gemeentelijke taken kunnen in hoofdzaak op drie manieren worden uitgevoerd. Eén manier om de uitvoering van gemeentelijk beleid vorm te geven, is door als gemeente deel te nemen aan een verbonden partij. Andere manieren zijn om de uitvoering in eigen beheer te houden (bijvoorbeeld door een gemeentelijke dienst) of om de uitvoering uit te besteden aan een andere organisatie die verder geheel los staat van de gemeente (bijvoorbeeld door subsidie te geven of een inkoopcontract te sluiten).

Maar wat is een verbonden partij nu eigenlijk? Het BBV geeft de volgende omschrijving van een verbonden partij (artikel 1, lid b).

"Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft".

Wanneer is er sprake van een *financieel belang*? Als de gemeente de kosten op zich dient te nemen als de partij failliet gaat, of als de gemeente aansprakelijk is als de partij haar verplichtingen niet nakomt, dan is er sprake van een financieel belang. Er is ook sprake van een financieel belang als de gemeente risico draagt over ingelegd kapitaal, zoals bij het bezit van aandelen. Bij het verlenen van subsidies is er geen sprake van een financieel belang zoals bedoeld in het BBV.

Wanneer is er sprake van een *bestuurlijk belang*? Er is sprake van een bestuurlijk belang als bijvoorbeeld een burgemeester, een wethouder of een raadslid van de gemeente, namens de gemeente in het bestuur van de verbonden partij plaatsneemt of stemt.

Indien de gemeente alleen een bestuurlijk of alleen een financieel belang heeft, is er geen sprake van een verbonden partij.

Verbonden partijen kennen verschillende juridische verschijningsvormen. Het belangrijkste onderscheid is dat tussen *publiekrechtelijke* en *privaatrechtelijke* verbonden partijen. Bij publiekrechtelijke verbonden partijen gaat het vaak om gemeenschappelijke regelingen. Bij privaatrechtelijke participaties gaat het veelal om vennootschappen, verenigingen en stichtingen.

Rollenconflict

Er zijn verschillende uitvoeringswijzen voor de uitvoering van gemeentelijke taken. Hierbij horen verschillende opdrachtgever - opdrachtnemer relaties. Bij uitvoering door de eigen gemeentelijke dienst, is de gemeente zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Bij uitvoering door een externe organisatie zijn de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer juist strikt gescheiden. Bij deelneming aan een verbonden partij is de opdrachtgever - opdrachtnemer relatie meer complex. De gemeente vervult hier namelijk de rol van opdrachtgever, maar heeft tevens een (gedeeld) bestuurlijk belang in de verbonden partij. De bestuurlijke invloed wordt dan bijvoorbeeld gedeeld met buurgemeenten of met particuliere organisaties.

Tabel 1: Overzicht rollen bij verschillende uitvoeringswijzen gemeentelijk beleid

	Bestuurder / eigenaar	Klant / opdrachtgever
Uitvoering in eigen beheer	Gemeente	Gemeente
Verbonden partij	Verbonden partij (deels gemeente)	(deels) gemeente
Uitbesteden	Externe organisatie	Gemeente

2.2 Wettelijke kaders

De voor dit onderzoek relevante wettelijke voorschriften zijn te vinden in de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen, het BBV en de Financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet) van de gemeente Moerdijk. In deze documenten zijn regels vastgelegd over de informatievoorziening aan de raad. De voorschriften omtrent de informatievoorziening moeten de raad in staat stellen adequaat kaders te stellen en controle uit te oefenen. Dit zijn bijvoorbeeld voorschriften over de informatie die minimaal in de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting opgenomen dient te zijn.

2.3 Risico's

Deelnemen aan een verbonden partij levert voordelen op, maar is niet zonder risico. Deelname brengt risico's van financiële aard met zich mee, maar herbergt ook bestuurlijke en beleidsinhoudelijke risico's.

Financiële risico's: Een verbonden partij behelst financiële risico's voor de gemeente. Als de gemeente deelneemt in een vennootschap en die vennootschap gaat failliet, dan is de gemeente in elk geval haar kapitaal in aandelen kwijt. Hoe groot die risico's zijn, is afhankelijk van onder meer de vorm van de verbonden partij.

Bestuurlijk - organisatorische risico's: Een bestuurlijk - organisatorisch risico ligt in de dubbele rollen die de gemeente heeft bij een verbonden partij. De gemeente is zowel (mede-) eigenaar van de verbonden partij, als haar opdrachtgever. Als eigenaar moet zij de doelen en de belangen van de verbonden partij behartigen. Als opdrachtgever neemt ze producten of diensten af van de verbonden partij en dan staat het belang van de gemeente voorop. Als de belangen van de eigenaar en de opdrachtgever niet parallel lopen dan kan dat problemen opleveren.

Beleidsinhoudelijk risico: De afstand tussen een verbonden partij en de gemeente betekent ten slotte een beleidsinhoudelijk risico. Als de verbonden partij de doelen van de gemeente niet realiseert, heeft de gemeente een probleem: een (belangrijke) gemeentelijke taak wordt niet, of niet naar behoren, uitgevoerd. De gemeente blijft echter wel verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de taak.

2.4 Processtappen voor raad en college

Als het bovenstaande in overweging genomen wordt, zijn er vier processtappen te onderscheiden voor raad en college in de aansturing van verbonden partijen.

Stap 1 - Kaderstelling

De raad stelt kaders ten aanzien van verbonden partijen door vaststelling van een nota verbonden partijen en/of een paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting. Hieronder valt eveneens de afweging die wordt gemaakt om wel of niet deel te nemen aan een verbonden partij.

Stap 2 – Inrichting bestuurlijk arrangement (specifiek kader)

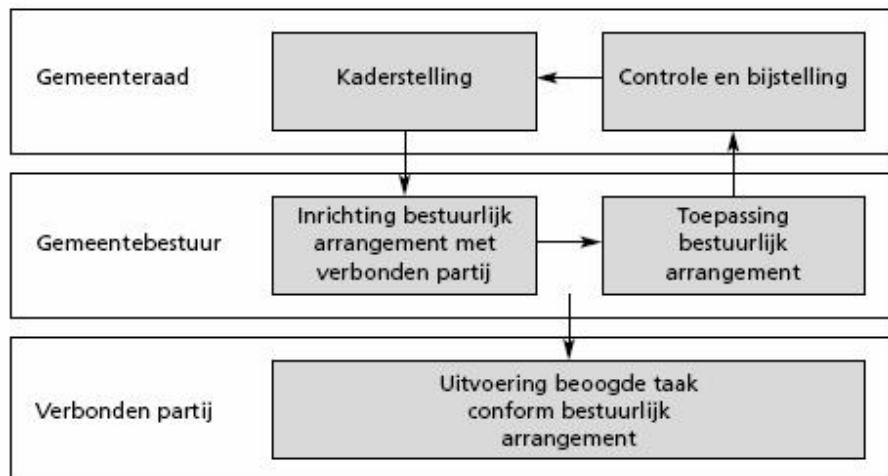
Het college richt een specifiek kader in per verbonden partij. Het specifieke kader is een schriftelijk vastgelegde set afspraken ten aanzien van verantwoording en sturing en de toezichtsfunctie van de gemeente. Deze afspraken moeten passen binnen de door de raad gestelde kaders.

Stap 3 – Toepassing bestuurlijk arrangement (specifiek kader)

Het college past het specifieke kader toe in het verkeer met de verbonden partij.

Stap 4 – Controle en bijstelling

De raad controleert op basis van verantwoordingsinformatie van het college of de toepassing van het instrument verbonden partij goed verloopt en geschiedt conform de gestelde kaders.



Figuur 2: overzicht van vier processtappen in aansturing van verbonden partijen

3 Algemeen beleid gemeente Moerdijk

3.1 Algemeen beleidskader

Zoals eerder gesteld, beoordelen we het vigerende algemeen beleidskader ten aanzien van verbonden partijen, in dit onderzoek aan de eisen die daar aan gesteld worden in de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), het BBV en aan de bepalingen die de raad van Moerdijk heeft vastgesteld in de Financiële verordening (vastgesteld d.d. 27 oktober 2005).

Ten aanzien van verbonden partijen heeft de raad enkele bepalingen opgenomen in de Financiële verordening, in het bijzonder in artikel 21 van die verordening. In dit artikel geeft de gemeenteraad aan welke informatie hij minimaal opgenomen wil hebben in de paragraaf verbonden partijen van de begroting en jaarstukken, aanvullend op de informatie die het BBV verplicht heeft gesteld (zie paragraaf 3.2). Daarnaast heeft de raad in deze verordening enkele richtlijnen opgenomen ten aanzien van een Nota verbonden partijen.

Artikel 21. Verbonden Partijen

1. Het college biedt de raad een (geactualiseerde) nota verbonden partijen aan. De raad stelt de nota binnen twee maanden nadat de nota is aangeboden vast.
2. Van elk van de verbonden partijen wordt weergegeven het openbaar belang, de financiële positie en het financieel belang en de zeggenschap van de gemeente.
3. De nota bevat voorts de kaders voor het beleid aangaande (het aangaan van nieuwe) participaties met name de condities waaronder het publiek belang is gediend met behartiging door verbonden partijen, de taken, de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partij en de financiële voorwaarden.

Bron: Financiële verordening Moerdijk

De huidige Financiële verordening is eind 2005 door de raad van Moerdijk vastgesteld. Het betreft een wijziging op de Financiële verordening die dateerde uit 2003. De oorspronkelijke verordening sloot exact aan bij de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Ten aanzien van de artikelen die betrekking hebben op de verplichte paragrafen betekende dit, dat gekozen was voor

aparte nota's per verplicht voorgeschreven beheersmatige paragraaf; dit teneinde de omvang van de paragrafen beperkt te kunnen houden, zo blijkt uit de toelichting op de verordening. In de gewijzigde opzet heeft Moerdijk ervoor gekozen voor enkele paragrafen (weerstandsvermogen, bedrijfsvoering en lokale heffingen) geen aparte nota's meer op te stellen. Een aparte nota wordt op deze terreinen van onvoldoende toegevoegde waarde geacht.

Voor verbonden partijen zal er nog wel een aparte nota worden opgesteld. Het college biedt de raad een (geactualiseerde) nota verbonden partijen aan. De raad zal deze vervolgens binnen twee maanden behandelen en vaststellen. In de verordening is niet bepaald met welke regelmaat het college een nota aanbiedt en wanneer deze geactualiseerd moet worden. In de geactualiseerde Financiële verordening (vastgesteld door de raad d.d. 27 oktober 2005) is de termijnbepaling van 4 jaar komen te vervallen.

Notitie verbonden partijen

In december 2004 heeft de gemeenteraad de notitie "verbonden partijen 2002 - 2006" behandeld en vastgesteld. Bij de behandeling van deze notitie is door de raad een motie aangenomen waarin is bepaald dat er een extern onderzoek naar verbonden partijen plaats moest vinden (zie bijlage 5). De gemeentelijke rekenkamer heeft deze opdracht destijds, op verzoek van de raad, opgepakt.

De notitie geeft de Moerdijkse uitgangspunten ten aanzien van verbonden partijen weer. De uitgangspunten hebben betrekking op de interne werkwijze van de gemeente Moerdijk en op het verbeteren van de afstemming met de betreffende verbonden partijen. De notitie kent de volgende opbouw.

Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de aanleiding voor het opstellen van de notitie, de doelstelling van het instrument verbonden partijen en op de doelstelling en de reikwijdte van de notitie.

Hoofdstuk 2 Verbeter relaties met en functioneren van de verbonden partijen

Aan de hand van vier aspecten (cultuur, bestuurlijk, planning en control, juridisch) worden voorstellen gedaan die tot een beter functioneren kunnen leiden. Zaken als professioneel leiderschap, vastleggen van taken en verantwoordelijkheden, de rol van de contactambtenaar, informatievoorziening en de scheiding van rollen passeren hierin de revue.

Hoofdstuk 3 Wijze waarop verbeteringen kunnen worden geïmplementeerd

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeente Moerdijk de voorgestelde verbeteringen wil gaan implementeren. Het implementatietraject richt zich op het verbeteren van de interne werkwijze, het verbeteren van de regionale samenwerking en op een bestuurlijke bijeenkomst, Deltaplan genaamd. Bij het opstellen van de notitie verbonden partijen was het basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden nog niet klaar (zie volgende paragraaf). In die notitie wordt wel reeds verwezen naar het basismodel in ontwikkeling c.q. naar de samenwerking met andere gemeenten (paragraaf 3.3.4).

In de hoofdstukken 4 en 5 wordt voorts kort ingegaan op interregionale samenwerking in de toekomst en op de financiële consequenties van de keuze tussen het stadsgewest en het streekgewest. De notitie eindigt met het voorstel om in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen zoals opgenomen in de notitie. Het een en ander zal moeten leiden tot een meer efficiënte en effectieve samenwerking. Ook wordt de toezegging gedaan dat in de paragraaf verbonden partijen terugkoppeling plaats zal vinden van de stand zaken met betrekking tot de verbetervoorstellen. De bijlagen bevatten tot slot een overzicht van de verantwoordelijk wethouder en contactambtenaar per verbonden partij en per verbonden partij een overzicht van de financiële consequenties bij uittreding.

In de notitie is ruimschoots aandacht voor algemene beleidsuitgangspunten voor verbonden partijen, als instrument om zaken te kunnen realiseren waarvoor de gemeentelijke schaal niet de meest optimale is. De beleidsuitgangspunten richten zich primair op bestaande verbintenissen. De huidige situatie (december 2004) was het uitgangspunt, die in enkele gevallen als niet bevredigend werd ervaren.

De notitie gaat met name in op de vraag hoe dat kan worden opgelost. Het traject voor nieuwe verbintenissen wordt slechts beperkt beschreven. De verhoudingen tussen raad, college, algemeen bestuur, dagelijks bestuur en ambtenarij krijgen voldoende aandacht. Ook de interne ambtelijke rolverdeling krijgt de nodige aandacht. Over de aansturing van de verbonden partijen is de notitie eveneens helder en uitvoerig. Het structureel op de hoogte houden van de gemeenteraad is benoemd als prioriteit.

De notitie voldoet hiermee voor een deel aan de eisen die de Financiële verordening stelt. De voorwaarden voor het aangaan van nieuwe participaties ontbreken echter. De afdeling Concerncontrol van de gemeente Moerdijk is belast met de ontwikkeling en implementatie van de notitie verbonden partijen. De afdeling is zich bewust van het feit dat de uitwerking van het beleid in deze notitie nog niet helemaal volledig is. Er is op dit moment bij de afdeling echter een vacature (de behandelend ambtenaar vertrok december 2006). Zodra deze vacature is vervuld, zal door de

nieuwe ambtenaar verder worden gewerkt aan het opstellen van concrete beleids- en beslisregels voor verbonden partijen en shared service centers.

De notitie zelf kent geen evaluatiebepaling. Ook de Financiële verordening koppelt een eventuele herijking (actualisatie) niet aan een specifiek moment.

Basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden

De gemeente Moerdijk participeert in het samenwerkingsverband Regio Netwerk West - Brabant. De ontwikkeling van het basismodel gemeentelijke samenwerking komt voort uit een bestuursopdracht van dit samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband is opgezet volgens het cafetariamodel en beweegt zich over een groot aantal terreinen in de regio West Brabant. De regiegroep planning en control heeft zich over de uitwerking gebogen. Voorheen functioneerden er onder deze projectgroep vijf klantenpanels. De panels hebben onder andere de taak vervuld de gemeenten te adviseren over de planning en control documenten (begroting, jaarrekening en bestuursrapportages) van de regelingen en het maken van diverse afspraken op het gebied van planning en control (opzet beleidscyclus, financieel technische afspraken, inkoopmodel etc.).

Het doel van het basismodel is het opstellen van richtlijnen zodat gemeenten de regiefunctie richting samenwerkingsverbanden beter kunnen oppakken. Daarnaast kan het basismodel een bijdrage leveren aan het zakelijker en transparanter maken van de relaties tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden.

In het basismodel komen de volgende aspecten uitvoerig aan bod:

- de scheiding van klantrol en eigenaarrol;
- het inkoopmodel;
- de beleidscyclus;
- het financieel-technisch instrumentarium en
- de rapportagevereisten.

Voor de scheiding van klant- en eigenaarrol wordt gesteld dat de scheiding niet per definitie inhoudt dat er daadwerkelijk een fysieke scheiding dient te bestaan. Dit heeft wel de voorkeur, maar het minimaal vereiste is een mentale scheiding. Vanuit de klantrol wil de gemeente met het inkopen van producten en diensten een bepaald doel bereiken. In de notitie wordt benadrukt dat dit betekent dat de gemeente over

voldoende kennis en inkoopdeskundigheid dient te beschikken. Wanneer dit niet het geval is, dient de gemeente te investeren in de kennis en capaciteit van de ambtelijke organisatie. De beleidscyclus wordt opgesplitst in de cyclus voor de gemeentelijke eigenaar en de cyclus voor de gemeentelijke klant. Per maand is schematisch weergegeven welke acties er ondernomen dienen te worden en wie daarbij betrokken is. Ten aanzien van de omgang met een aantal belangrijke financieel - technische instrumenten wordt een positie ingenomen en worden er richtlijnen geformuleerd voor de vereisten aan de rapportage.

Het basismodel bevat hiermee een aantal algemene beleidsuitgangspunten voor de omgang met het instrument verbonden partijen en gaat uitvoerig in op de aansturing van en afstemming met een verbonden partij. Ook is er in zekere mate aandacht voor de rolverdeling tussen raad en college. Ook het basismodel bevat geen afwegingskader dat, voorafgaand aan een besluit tot deelname, gehanteerd kan worden.

Het Basismodel is in maart 2006 door het college vastgesteld. De bestuurlijke en ambtelijke *kick off* vond in januari 2007 plaats. De eerste *pilot* voor de implementatie van het Basismodel wordt uitgevoerd met de RMD: als eerste stap zouden de gemeenten gezamenlijk de begroting 2008 van de RMD beoordelen. Deze *stap* is volgens de afdeling Concerncontrol niet goed verlopen. Van onderlinge afstemming was nauwelijks sprake, waardoor de beoordeling van de begroting 2008 van de RMD niet is gebeurd op voorgestane wijze. Volgens de afdeling Concerncontrol van de gemeente Moerdijk wordt de implementatie van het Basismodel gehinderd door het niet (tijdig) nakomen van gemaakte afspraken en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden (wie is verantwoordelijk voor welke acties, wie voert regie in het traject).

3.2 Paragraaf verbonden partijen

Eisen aan de paragraaf verbonden partijen

Verbonden partijen is een verplichte paragraaf in de programmabegroting en in de jaarrekening. In het BBV worden twee eisen gesteld aan de inhoud van deze paragraaf. Deze eisen staan verwoord in artikel 15 van het besluit.

Het BBV geeft hiermee aan dat de paragraaf niet in de eerste plaats een overzicht dient te geven van alle verbonden partijen waarin de gemeente participeert. Er wordt in eerste instantie gevraagd om een visie uiteen te zetten en beleidsvoornemens te benoemen. De raad dient hier immers kaders voor te kunnen stellen.

De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:

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

Bron: BBV, artikel 15

Deze beleidsvoornemens kunnen in theorie op twee niveaus worden beschreven. In de eerste plaats op het niveau van de verbonden partijen zelf. In dat geval wordt beschreven wat de beleidsvoornemens zijn ten aanzien van elke verbonden partij afzonderlijk. De tweede mogelijkheid is dat de beleidsvoornemens op een niveau hoger worden beschreven. In dat geval gaat het bijvoorbeeld om voornemens als: "Bij alle verbonden partijen de eigenaarsrol en de klantrol nadrukkelijk scheiden". of: "De bestuurlijke invloed in de gemeenschappelijke regelingen versterken".

De raad van Moerdijk heeft in de Financiële verordening nog enkele aanvullende vereisten vastgelegd ten aanzien van de inhoud van de paragraaf verbonden partijen.

Verbonden Partijen

- De paragraaf verbonden partijen in de begroting en de jaarstukken bevat een (actueel) overzicht van alle verbonden partijen waarin de gemeente deelneemt, waarin in ieder geval (per verbonden partij) vermeld wordt het financieel beslag in de begroting c.q. jaarrekening.
- De paragraaf verbonden partijen in de begroting en de jaarstukken gaat verder in ieder geval in op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

Bron: Financiële verordening 212 Moerdijk, artikel 2

Paragraaf verbonden partijen

De paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting 2007 bevat een korte inleiding op het begrip verbonden partijen. Er wordt gesteld dat de verbonden partijen, met inachtneming van hun eigen beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheden, een bijdrage leveren aan de uitvoering van gemeentelijk beleid. Vervolgens worden alle gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen, stichting en verenigingen waarmee de gemeente verbonden is, bij naam genoemd. Per verbonden partij wordt kort aandacht besteed aan de te verwachten belangrijke ontwikkelingen in 2007. Als er geen ontwikkelingen worden verwacht, dan wordt dat ook gemeld.

In deze paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting 2007 wordt ook verwezen naar overige plekken waar informatie over verbonden partijen voorhanden is. Zo wordt voor een korte toelichting op het doel van de gemeenschappelijke regelingen verwezen naar de begrotingsprogramma's waar de betreffende regeling aan toebedeeld is. Ook wordt er verwezen naar de gemeentelijke website voor een nadere toelichting op alle 'soorten' verbonden partijen (zie kader aan het eind van deze paragraaf).

Tot slot bevat de paragraaf een tabel waarin de gemeenschappelijke regelingen naar beleidsprogramma zijn onderverdeeld. Per gemeenschappelijke regeling is de bijdrage in de begroting 2006 en de begroting 2007 vermeld. De tabel maakt ook het totale financiële belang in de gemeenschappelijke regelingen inzichtelijk.

De paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting 2007 voldoet hiermee niet aan de eisen die het BBV stelt. De paragraaf bevat geen de *visie* op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting en de paragraaf bevat geen *beleidsvoornemens* omtrent verbonden partijen. Het is wel helder aan welke programma's de gemeenschappelijke regelingen een bijdrage leveren. Ook voldoet de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting 2007 niet aan de eisen die de gemeente zichzelf heeft opgelegd in de Financiële verordening. Zo is het financieel beslag slechts weergegeven voor gemeenschappelijke regelingen en niet voor de overige categorieën verbonden partijen.

Opmerkelijk is dat de vennootschappen, stichtingen en verenigingen niet naar beleidsprogramma zijn onderverdeeld. Ook wordt van de stichtingen en verenigingen de financiële bijdrage niet weergegeven. Voorts bevat de paragraaf niet de hoofdpunten uit de notitie verbonden partijen, of een verwijzing hiernaar. Deze verwijzing was in de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting 2006 nog wel opgenomen. Waarom deze verwijzingen in 2007 niet zijn opgenomen, wordt niet toegelicht.

Een deel van de informatie die in de programmabegroting ontbreekt, is wel terug te vinden op de website van de gemeente Moerdijk. Onduidelijk is echter of het ontsluiten van de informatie op deze wijze een bewuste keuze van de raad is geweest en door de raad als mogelijke informatiebron wordt onderkend. De informatie die voor de raad beschikbaar is, wordt momenteel zeer gefragmenteerd gepresenteerd.

www.moerdijk.nl - Op de gemeentelijke website is veel informatie over verbonden partijen toegankelijk gemaakt. Onder het kopje 'bestuurlijke informatie' kunnen geïnteresseerden met een paar 'klikken' een tabel met enkele basisgegevens over een verbonden partij inzien. Voor alle verbonden partijen is het volgende vaste format ingevuld.

- Naam en vestigingsplaats
- Deelnemers en doelstelling
- Reden participatie c.q. openbaar belang
- Activiteiten gerelateerd aan doelstelling
- Veranderingen (gedurende het begrotingsjaar) in het belang dat de gemeente heeft
- Bestuurlijk belang gemeente en financieel belang gemeente
- Procedure m.b.t. begroting/rekening
- Duur
- Wettelijke taak
- Uittreding en uittredingskosten

Lijst verbonden partijen

Artikel 69 van het BBV stelt eisen aan de inhoud van de lijst van verbonden partijen, die dient te zijn opgenomen in de (bijlage van de) productenrealisatie.

Artikel 69

In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie verstrekt over verbonden partijen:

- a) de naam en de vestigingsplaats;
- b) het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
- c) de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft;
- d) het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- e) het resultaat van de verbonden partij.

Het hebben en bijhouden van een uitgebreide lijst van verbonden partijen is van groot belang, blijkt uit de memorie van toelichting bij het BBV:

“Gezien de stijging van het aantal verbonden partijen is er soms gebrek aan inzicht in welke relaties de provincie of gemeente heeft met welke verbonden partij. In de paragraaf verbonden partijen wordt aan de informatiebehoefte van gedeputeerde staten respectievelijk het college tegemoet gekomen. In de toelichting bij de productenrealisatie wordt een volledig overzicht van verbonden partijen op zijn plaats geacht”.

De raad kan in de Financiële verordening eventueel aanvullende eisen stellen aan de inhoud en indeling van de lijst verbonden partijen. De raad van de gemeente Moerdijk heeft dit niet gedaan. Het BBV biedt daarmee het kader voor de beoordeling van de lijst verbonden partijen. Daarvoor is gebruik gemaakt van de productenrealisatie over 2005.

De productenrealisatie 2005 bevat geen lijst van verbonden partijen. De informatiecomponenten die het BBV voor deze lijst voorschrijft, zijn deels

opgenomen op de gemeentelijke website. Het resultaat van de verbonden partij en het eigen en vreemd vermogen van de partij ontbreken echter ook hier. Dus zelfs als een bewuste keuze is gemaakt om de vereiste informatie op de website te zetten, in plaats van in de lijst, dan nog kan de website niet als substituut voor de lijst worden gezien.

3.3 Enquête

In de maand februari 2007 zijn de raadsleden van Moerdijk verzocht om in het kader van dit onderzoek een digitale enquête in te vullen. Slechts 10 van de 25 raadsleden hebben aan deze oproep gehoor gegeven. Vijf van de respondenten zijn sinds de huidige periode raadslid, twee van de respondenten waren ook de vorige periode al vertegenwoordigd in de raad. Drie van de tien respondenten zijn nog langer lid van de raad.

De paragraaf verbonden partijen geeft raadsleden naar eigen zeggen primair een overzicht van welke verbonden partijen er in Moerdijk zijn, zo blijkt uit de resultaten van de enquête. Op de vraag "waar gebruikt u de paragraaf voor?" antwoordde zeven van de tien respondenten dat ze de paragraaf gebruiken voor het overzicht van de partijen. Twee van tien respondenten verwacht in de paragraaf beleid ten aanzien van verbonden partijen aan te treffen. Één raadslid leest de paragraaf niet.

De gemeenteraad van Moerdijk heeft een nota verbonden partijen vastgesteld. De aanleiding om een nota op te stellen is niet bij alle raadsleden bekend. Één raadslid geeft aan dat dit het gevolg is van bepalingen in de Financiële verordening. Twee raadsleden geven aan dat de raad hierom heeft gevraagd, maar dat het niet voortvloeit uit een gemeentelijke bepaling. Vier raadsleden geven aan de aanleiding niet te weten. Één raadslid zegt dat dit voortvloeit uit een onderzoek van de lokale rekenkamer.

Verder worden er door de raadsleden een aantal algemene opmerkingen geplaatst die het gevoel van de raad ten aanzien van verbonden partijen illustreren.

"Er zijn heel veel verbonden partijen, waaraan steeds voor een groot deel dezelfde gemeenten deelnemen en waarin steeds weer dezelfde mensen in de besturen zitten. Ook zijn er hier en daar overlappingen in de activiteiten. De vraag is of dit niet efficiënter kan worden geregeld."

“Verbonden partijen zijn regelmatig onderwerp van gesprek. Er komen maar weinig beleidzaken aan de orde. Het resultaat van het onderzoek zal de onderlegger van discussie worden hoe de gemeente om zal gaan (visie raad) met verbonden partijen in relatie tot coalitieakkoord en collegewerkprogramma.”

“Grootste probleem is gebrek aan mogelijkheid tot financiële en beleidsmatige controle door de raad omdat de stukken bijna altijd komen op een zodanig laat tijdstip dat de reactie van de raad mosterd na de maaltijd is. Daarnaast is het dualisme niet goed doorgevoerd omdat soms raadsleden in algemene besturen zitten, wat raadsleden tot bestuurder en controleur van de bestuurder maakt.”

“Het is niet altijd duidelijk of bepaalde taken niet beter uitgevoerd kunnen worden door de gemeente zelf dan wel op een andere manier (...) dan wel of gekozen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden wel de beste zijn gezien het gebied waar problemen zich over uitstrijken.”

3.4 Resumé

Nota verbonden partijen	Paragraaf verbonden partijen (in de begroting en de jaarrekening)	Lijst verbonden partijen (bijlage bij de productenrealisatie)
<ul style="list-style-type: none"> - In december 2004 heeft de raad een notitie verbonden partijen vastgesteld voor de raadsperiode 2002-2006. - De gemeente Moerdijk participeert in het basis-model gemeentelijke samenwerkingsverbanden. - De eerste stap van de <i>pilot</i> bij de RMD is volgens de afdeling concerncontrol niet goed verlopen. - De verplichting om de nota periodiek vast te stellen is bewust vastgelegd in de Financiële verordening. - Ten aanzien van bestaande verbintenissen zijn er op de cruciale aspecten beleidsuitgangspunten vastgesteld door de raad. - Ten aanzien van het aangaan van nieuwe participaties ontbreekt een afwegingskader. - Een evaluatiebepaling van het beleidskader ontbreekt. 	<ul style="list-style-type: none"> - De paragraaf verbonden partijen 2007 voldoet niet aan de eisen uit het BBV want visie en beleidsvoornemens ontbreken. - De paragraaf verbonden partijen 2007 voldoet niet geheel aan de eisen gesteld in de Financiële verordening want het financieel beslag van een deel van de verbonden partijen ontbreekt. - Voor aanvullende informatie over verbonden partijen wordt verwezen naar de website van de gemeente Moerdijk. - Een verwijzing naar de Notitie verbonden partijen ontbreekt in 2007. - Informatie ten aanzien van verbonden partijen is versnipperd beschikbaar. 	<ul style="list-style-type: none"> - De productenrealisatie 2005 bevat geen lijst van verbonden partijen. - Een deel van de gegevens die men verwacht aan te treffen in deze lijst is terug te vinden op de website. - Informatie over het eigen vermogen, het vreemd vermogen en het resultaat van de verbonden partij ontbreekt volledig.

4 Specifiek kader Gemeenschappelijke regeling openbare gezondheidszorg (GROGZ)

4.1 Achtergrondinformatie

De GROGZ is een gemeenschappelijke regeling van achttien Brabantse gemeenten die is opgericht ten behoeve van de openbare gezondheidszorg in de regio. Het is een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam, gevestigd te Breda. De GGD West - Brabant is het uitvoeringsorgaan van de gemeenschappelijke regeling.

Doel

De GROGZ heeft tot doel bij te dragen aan de voorbereiding van en uitvoering te geven aan het beleid van de deelnemende gemeenten op het terrein van de openbare gezondheidszorg in het algemeen en de collectieve preventie alsmede aan de uitvoering van de geneeskundige hulpverlening bij rampen als onderdelen daarvan in het bijzonder.

Bron: gemeenschappelijke regeling, na 3e wijziging

De GGD is, met inachtneming van het bepaalde in de wet collectieve preventie volksgezondheid en andere relevante wetgeving op het terrein van de openbare gezondheidszorg, belast met: het adviseren van de gemeenten bij de voorbereiding van een lokaal volksgezondheidsbeleid; het uitvoeren van de gemeentelijke volksgezondheidstaken, overeenkomstig een vast te stellen bedrijfsplan, het afsluiten van contracten, die de dienstverlening met andere instanties op het terrein van de volksgezondheid regelen.

De GGD beschikt over een formatie (peildatum ultimo 2005) van ongeveer 200 fte. De achttien gemeenten gezamenlijk dragen in 2007 ruim tien miljoen euro bij aan de GGD.

De huidige GGD West Brabant komt voort uit een fusie van twee GGD's. Een belangrijke reden om vijf jaar geleden tot de fusie over te gaan was het feit dat de gemeenten op deze wijze makkelijker aan de 24-uurs garantie kunnen voldoen. De schaalvergroting zou bovendien voor meer efficiëntie zorgen. Omdat er op andere terreinen al samenwerking in deze regio bestaat is ook voor deze regeling besloten in dit verband samenwerking aan te gaan.

De raad heeft, volgens de geïnterviewden, geen actieve rol gespeeld bij de oprichting van deze gemeenschappelijke regeling. De aanleiding voor de oprichting was gelegen in een extern onderzoek naar het functioneren van de GGD's. Dat onderzoek is, volgens de betrokken ambtenaar, wel door de raad behandeld en de raad is regelmatig ingelicht over alle ontwikkelingen. De burgemeester heeft wel een actieve rol gespeeld. Dit heeft er onder andere toe geleid dat de vijf kernen waaruit de gemeente Moerdijk is opgebouwd allemaal onderdeel zijn geworden van deze regeling. Tot dat moment vielen namelijk niet alle kernen onder dezelfde GGD. Gedurende het hele proces van oprichting is de raad geïnformeerd over de vorderingen.

Belangrijke wijzigingen

De afgelopen twee jaar is er bij de GROGZ veel veranderd. Zo zijn per 1 januari 2005 de activiteiten van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) overgenomen door het Provinciaal Bureau Jeugdzorg. De GGD verleent nog wel enkele ondersteunende diensten aan het Bureau Jeugdzorg. Tot voor kort was de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) Midden en West - Brabant onderdeel van de GROGZ. Vanaf 1 januari 2005 maakt de GHOR echter deel uit van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Midden en West - Brabant. De Regionale Ambulancevoorziening (RAV) maakte tot medio 2005 eveneens deel uit van de GROGZ, maar is nu een afzonderlijke gemeenschappelijke regeling geworden.

4.2 Beleidskader GROGZ

Binnen de GROGZ worden twee bestuursorganen onderscheiden:

- Het Algemeen Bestuur (AB)
- Het Dagelijks Bestuur (DB)

Algemeen Bestuur

In de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat de raad van elke deelnemende gemeente een lid voor het AB aanwijst. Het AB geeft de raden, colleges van B&W en burgemeesters van de deelnemende gemeenten desgewenst alle inlichtingen, mits dit niet in strijd is met het openbaar belang. Het AB is verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraden en colleges van B&W. Ieder AB-lid afzonderlijk is verantwoording verschuldigd aan het orgaan dat hem heeft afgevaardigd.

De gemeente Moerdijk wordt in het AB vertegenwoordigd door de wethouder volksgezondheid / financiën. Deze wethouder heeft ook zitting in het klantenpanel van de GGD. Dit panel is specifiek ontwikkeld om nadrukkelijk de scheiding aan te brengen tussen de rol van eigenaar en die van klant. In het klantenpanel worden producten besproken die de gemeenten afnemen. Wanneer er bijvoorbeeld nieuwe producten worden ontwikkeld, worden die eerst doorgesproken met het klantenpanel.

In het AB hebben niet alle leden een gelijk stemgewicht. De grotere gemeenten hebben namelijk een zwaarder stemgewicht in het AB dan de kleinere (gewogen stemverhouding).

Het AB ziet toe op de uitvoering door het DB en stelt onder andere de begroting en jaarrekening vast. Verder heeft het AB enkele beheersmatige verordeningen vastgesteld (organisatieverordening, financiële verordening en controleverordening). Daarnaast heeft het AB besloten de accountant op te dragen vanaf de controle van de jaarrekening 2005 de rechtmatigheidscontrole al toe te passen.

Dagelijks Bestuur

Het DB bestaat uit de voorzitter en twee door en uit het AB aan te wijzen leden. Op dit moment heeft de wethouder van Moerdijk geen zitting in het DB. Naast deze gemeentelijke bestuurders zitten er ook twee onafhankelijke leden in het DB. Deze zijn geen lid van het AB of van het bestuur van één van de deelnemende gemeenten. Deze leden worden aangewezen op grond van hun bijzondere deskundigheid op het terrein van de openbare gezondheidszorg en/of deskundigheid op het terrein van de financiën en bedrijfsvoering. Met aanstelling van deze onafhankelijke leden wordt beoogd te voorzien in de noodzakelijk geachte deskundigheid en bestuurlijke continuïteit.

Aan het DB behoren in het kader van de regeling alle bevoegdheden toe, met uitzondering van de specifieke bevoegdheden van het AB. Het DB is onder meer belast met het jaarlijks vaststellen van de algemene begrotingsrichtlijnen, het doen uitvoeren van de controle op het geldelijk beheer en de financiële administratie alsmede het doen instellen van een onderzoek naar de deugdelijkheid van de jaarrekening door de accountant.

Het DB kan bevoegdheden mandateren aan de directie van de GGD door dit vast te leggen in het directiestatuut. Dat is ook gebeurd. Het DB geeft de raden, colleges van B&W en burgemeesters van de deelnemende gemeenten desgewenst alle inlichtingen, mits dit niet in strijd is met het openbaar belang. De leden van het DB zijn aan het AB verantwoording schuldig.

Bedrijfsplan

In de regeling is vastgelegd dat met ingang van 1 januari 2005 eens in de vier jaar een bedrijfsplan wordt opgesteld. Dit bedrijfsplan beschrijft het meerjarig takenpakket van de GGD. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen twee taken.

Basistaken zijn taken die de gemeenten wettelijk verplicht zijn af te nemen of die de gezamenlijke gemeenten collectief wensen af te nemen

aanvullende en/of intekentaken zijn taken die deelnemende gemeenten aanvullend kunnen afnemen op grond van bilaterale afspraken tussen een gemeente en de GGD (maatwerk).

Het bedrijfsplan staat bij de gemeenten bekend als de productencatalogus 2005 - 2008. De basistaken liggen in deze catalogus voor vier jaar vast. Wijziging van deze taken (nieuwe taken of uitvoeringsniveau bestaande taken) is in principe pas mogelijk bij de vaststelling van een volgende productencatalogus. De aanvullende taken worden in het bedrijfsplan zodanig beschreven dat de deelnemende gemeenten in staat zijn op basis van deze "offerte" te besluiten tot afname op contractbasis. De looptijd van een contract inzake afname van aanvullende taken is een kalenderjaar en wordt telkens stilzwijgend verlengd. De opzegtermijn voor een contract is een jaar.

Het bepalen van de omvang en het niveau van de dienstverlening heeft de nodige voeten in de aarde gehad. In het klantenpanel is de samenstelling van het pakket uitvoerig aan de orde geweest. Het basispakket omvat niet alleen wettelijk verplichte producten, maar ook producten waarvan de gemeenten vinden dat die in het basispakket thuis horen. Het basispakket beslaat ongeveer 90% van de producten en de overige 10% is maatwerk. Dit basispakket is door de raadsleden goedgekeurd.

Evaluatiefunctie

Het DB kan, teneinde de omvang en kwaliteit van de dienstverlening van de GGD te inventariseren, klantenpanels instellen. Deze geven advies over de omvang en kwaliteit van de dienstverlening aan de directie van de GGD. Voorgeschreven is dat in ieder geval een klantenpanel wordt ingesteld ten behoeve van de dienstverlening aan de deelnemende gemeenten. Dit klantenpanel is samengesteld uit portefeuillehouders volksgezondheid van de deelnemende gemeenten. Het panel functioneert voor de intergemeentelijke beleidsafstemming tevens als portefeuillehouderoverleg volksgezondheid.

Uittreding uit de regeling is mogelijk als de bestuursorganen van een deelnemende gemeente dat wensen. Hiervoor geldt een opzegtermijn van één kalenderjaar. De drie jaren die daar op volgen is de uittredende gemeente nog een bijdrage verschuldigd aan de GROGZ. In het eerste jaar bedraagt die bijdrage 100% van de jaarlijkse bijdrage, in het tweede jaar 66% van de bijdrage en in het derde jaar 33%.

Er is geen evaluatiemoment opgenomen in de gemeenschappelijke regeling.

Vierde wijziging GROGZ

Momenteel heeft het DB de vierde wijziging van de regeling in voorbereiding. Er zijn drie redenen waarom het dagelijks bestuur het nodig acht de regeling te wijzigen.

1. Wijziging samenstelling en besluitvorming van het dagelijks bestuur.
2. Opname in de regeling van de wijze van besluitvorming en gewogen stemverhouding overeenkomstig de gemeenschappelijke regeling van de veiligheidsregio.
3. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindbevoegdheden per 8 maart 2006 is het karakter van de GROGZ als collegeregeling gewijzigd.

Met name het derde punt is in het kader van dit onderzoek relevant. Door de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindbevoegdheden per 8 maart 2006 is de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid namelijk gewijzigd. Daarbij is in artikel 5 bepaald dat ter uitvoering van deze wet het college van B&W de zorgplicht heeft een GGD in te stellen en in stand te houden. In de dualiseringswetgeving is tevens bepaald dat bestaande regelingen ter instelling en instandhouding van een (gezamenlijke) GGD op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, geacht worden te zijn aangegaan door de colleges.

Het DB concludeert dat het niet nodig is dat bestaande regelingen door middel van besluitvorming door alle samenwerkende bestuursorganen dienen te worden omgezet naar een gemeenschappelijke regeling tussen de colleges van B&W. "Wel dienen specifieke bepalingen, die nog uitgaan van de situatie van voor genoemde dualiseringsslag, tekstueel aan de nieuwe situatie te worden aangepast". Hierbij gaat het om aanpassing van de artikelen betreffende de benoeming van de leden in het AB. Dat is niet langer de bevoegdheid van de gemeenteraad, maar van het college van B&W. Daarnaast dienen artikelen inzake het afleggen van verantwoording te worden aangepast; de leden van het AB dienen voortaan verantwoording af te leggen aan de colleges van B&W en niet aan de gemeenteraad, althans niet rechtstreeks.

Tot slot is het DB ook voornemens het artikel betreffende de wijziging van de regeling aan te passen. Een wijziging wordt in het vervolg niet meer door de gemeenteraad bekrachtigd, maar door het college van B&W.

4.3 Informatievoorziening verbonden partij

De contactambtenaar geeft aan dat de informatievoorziening van de GGD naar de gemeente in principe goed verloopt. Alle agendastukken worden in drievoud naar de gemeente gestuurd. Één bundel gaat naar de bestuurder, één gaat naar de ambtenarij en één gaat naar de raad. Intern worden de vergaderingen voorbereid. Sommige stukken worden verder uitgezet in de organisatie. Voor elke vergadering van het AB bespreken de ambtenaren en de wethouder de stukken. Naar eigen zeggen wordt de GGD op dit moment integraal benaderd door de gemeente Moerdijk. Hiermee wordt bedoeld dat de stukken telkens zo in de organisatie uitgezet worden dat voor elk onderdeel een expert naar de stukken kijkt. De rollen van klant en eigenaar worden daarin doorgaans niet fysiek gescheiden. De wijze waarop er naar de stukken wordt gekeken wordt voornamelijk bepaald door de aard van de stukken.

Het wordt ambtelijk als een nadeel ervaren dat de huidige informatievoorziening in zijn geheel afkomstig is van de GGD zelf. Er vindt nog geen onafhankelijke controle op plaats. Op deze manier is het voor een gemeente moeilijk in te schatten of de GGD als organisatie wel efficiënt werkt.

De termijnen die door de GROGZ gehanteerd worden door de gemeente Moerdijk als problematisch ervaren. Deels door de krappe planning en deels door de vergadercyclus van commissie en raad lukt het vrijwel nooit om stukken in alle gewenste gremia te behandelen.

In 2005 bijvoorbeeld vraagt de GROGZ in een brief gedateerd 15 april 2005 om de zienswijze van de raad op de begroting 2005 en op het budgetkader 2006. De GROGZ verwachtte vóór 15 juni 2005 een reactie. De gemeente reageerde hierop met de mededeling niet aan dat verzoek te kunnen voldoen omdat de betreffende commissie eerst bijeen zou komen op 22 juni, en dat het pas op de agenda van de raad van 7 juli geplaatst zou kunnen worden. Hierop stelde de gemeente voor om het wel te behandelen in de commissievergadering en de wethouder mondeling verslag te laten doen in de vergadering van het algemeen bestuur van de GROGZ, op 30 juni 2005.

De te volgen procedure wordt aan de raad en aan het college toegelicht in een raadsvoorstel en een collegevoorstel. De raad neemt op 7 juli 2005 alsnog een besluit kennis te nemen van de beide stukken. Dit is een op een moment dat de begroting formeel al is vastgesteld door het AB.

In 2006 heeft de gemeente Moerdijk wederom moeite met de termijnen. Nu lijkt het echter mogelijk te zijn om net op tijd de begrotingsstukken ook in de raadsvergadering te kunnen bespreken. Omdat het vergaderschema van raad en

commissie wordt aangepast, lukt het echter wederom niet. De begroting wordt wel ter kennisname aangeboden aan de raad en behandeld in het college van B&W.

Het college wordt actief geïnformeerd over de besluiten die in het AB zijn genomen. Op 5 juli 2005 bijvoorbeeld, krijgen de colleges een afschrift van de besluiten die op 30 juni 2005 zijn genomen door het AB.

Het adviesbureau Twijnstra - Gudde heeft de bestuursperiode 2002-2006 voor het GROGZ middels een quick scan geëvalueerd. De teneur van de quick scan is behoorlijk positief. Een kanttekening is dat wordt opgemerkt dat de scheiding van de eigenaarsrol en de klantrol nog meer aandacht verdient. De leden van het AB willen gezien de nieuwe, vaak flink gewijzigde, samenstelling van raden en colleges, actief de gemeenteraden informeren wat de GGD bereikt heeft en wat ze nog wil bereiken. Onderzocht wordt of er ook een publieksversie van gemaakt kan worden. De GGD brengt naar aanleiding hiervan een samenvatting van de quick scan onder de aandacht van de colleges. Verzocht wordt om ook de gemeenteraden hierover te informeren. Het stuk is in Moerdijk aangeboden aan de raadscommissie en is ook behandeld. De commissie stelt naar aanleiding hiervan ook een aantal vragen, die deels door de GGD weer beantwoord moeten worden. De informatie van de GGD wordt doorgaans behandeld in een commissievergadering (sociale Infrastructuur), de raad stelt af en toe aanvullende vragen. Zo wil de raad graag op de hoogte gehouden worden van de sanering van het ambulancevervoer.

4.4 Sturing door de raad

De basistaken zijn door de GGD opgenomen in een productencatalogus. De producten in deze catalogus liggen voor een periode van vier jaar vast. De huidige periode loopt van 2005 tot en met 2008. De Gemeenteraad van Moerdijk heeft deze productencatalogus in haar raadsvergadering van 2 december 2004 besproken en vastgesteld. De directie van de GGD is van dit besluit schriftelijk door de gemeente op de hoogte gesteld. Het AB van de GROGZ heeft de catalogus vervolgens op 16 december 2004 vastgesteld.

De GGD voert bilateraal overleg met de gemeenten om maatwerkafspraken te maken. Deze afspraken worden in een contract vastgelegd en teruggekoppeld aan de contactambtenaar. De gemeente is hier nadrukkelijk als klant aanwezig. Naast kosten voor maatwerkafspraken draagt de gemeente ook bij aan de desintegratiekosten van een aantal producten die nu niet meer verleend worden.

Op 22 september 2005 heeft de gemeenteraad van Moerdijk ingestemd met de begroting 2006 van de GROGZ. De raad heeft echter wel vragen over de

onderbouwing van de tijdelijk hogere personeelslasten. Het DB van de regeling wordt derhalve verzocht deze tijdelijk hogere personeelskosten te onderbouwen voor 1 december 2005. In de vergadering van het AB van 24 november 2005 wordt er melding gemaakt van de vraag van Moerdijk. De begroting wordt vervolgens conform voorstel vastgesteld.

Ambtelijk bestaat het beeld dat de raadsleden met de nu aangeleverde informatie voldoende inzicht hebben in het functioneren van de regeling. Op dit moment vindt de kaderstelling vanuit de raad vooral plaats vanuit de nota Volksgezondheid.

4.5 Enquête

Van de tien respondenten geven er acht aan redelijk bekend te zijn met de activiteiten van de GROGZ. De overige twee respondenten kennen de naam van deze verbonden partij wel, maar weten niet precies wat de GROGZ doet. Als reden om deel te nemen aan de GROGZ, noemt het overgrote deel van de respondenten dat op de wijze iets gerealiseerd kan worden wat de gemeente Moerdijk zelfstandig niet zou kunnen organiseren. Kostenbesparing of verbetering van de dienstverlening worden een enkele keer als reden genoemd.

De informatie om te kunnen beoordelen of het doel van de samenwerking in de praktijk ook wordt gerealiseerd halen vijf van de tien respondenten uit de stukken die de GROGZ naar de raad stuurt. Drie van de tien respondenten geven aan dat de begroting en de jaarstukken van de gemeente zelf hier de meeste informatie over verschaffen. Het bevragen van wethouders of bestuurlijke vertegenwoordigers wordt niet of nauwelijks als informatiebron aangewend. Één raadslid geeft aan met name de presentaties aan de raadscommissie als informatief te ervaren.

De helft van de respondenten is van mening dat de beschikbare informatie niet voldoende is om de mate van doelbereiking te beoordelen. De andere helft is van mening dat dit op hoofdlijnen wel kan. Een mogelijke oorzaak van het niet kunnen beoordelen ligt in de tijdigheid van de aanlevering van de stukken. Vijf van de respondenten geven aan dat er structureel te weinig tijd is tussen het ontvangen van de informatie en het tijdstip waarop de reactie verwacht wordt.

Over de wijze waarop de raad doorgaans de begroting en jaarstukken van de GROGZ behandelt, zijn verschillende beelden. Twee respondenten vinden dat die alleen worden behandeld als de raad er om verzoekt anders staan ze alleen op de lijst van ingekomen stukken. Twee respondenten menen dat die altijd worden besproken in een raadscommissie. Vier respondenten geven aan dat die stukken

altijd worden besproken in zowel een commissie vergadering als raadsvergadering. Los van de jaarstukken ontvangt de raad weinig aanvullende informatie. Alleen als er bijzondere omstandigheden of ontwikkelingen zijn, wordt de raad actief op de hoogte gesteld.

4.6 Resumé

Beleidskader	Informatievoorziening	Sturing door de raad
<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente wordt door een wethouder vertegenwoordigd in het AB. - In de regeling zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van de informatievoorziening en verantwoording richting de raad. - Er is geen expliciete evaluatiebepaling, maar er zijn wel enkele onderzoeken met zijdelingse aandacht voor een specifiek kader geweest. - Kwaliteit van het DB is in opzet gewaarborgd door de toevoeging van twee 'professionals'. - De gemeenten zijn als 'klant' georganiseerd in het zogenaamde klantenpanel. - DB heeft de vierde wijziging van de regeling in voorbereiding, rol van het college wordt groter. 	<ul style="list-style-type: none"> - De raad ontvangt de reguliere P&C documenten van de GROGZ om zijn gevoel te uiten. - De raad ontvangt de stukken vaak te laat om nog een zienswijze te formuleren vóórdat het AB een besluit neemt. Dit is met name een gevolg van de interne agendasetting. - Aanvullend ontvangt de raad het bedrijfsplan (productencatalogus) en enkele rapportages van externe onderzoeken. - Ambtelijk wordt het als bezwaarlijk ervaren dat alle informatie afkomstig is van de GROGZ zelf, er is geen onafhankelijk controle op doelmatigheid en doeltreffendheid. - Een deel van de raadsleden ervaart de informatie als onvoldoende om te kunnen bepalen of doelen worden bereikt. 	<ul style="list-style-type: none"> - De informatie die de raad ontvangt is regelmatig aanleiding tot het stellen van enkele aanvullende vragen. - De productencatalogus kent een langdurig karakter (vierjaarlijks), vaststelling in de raad is een belangrijk sturingsmoment. - Nota volksgezondheid is het beleidsinhoudelijk kader. - Aangezien een groot deel van taken wettelijk verplicht zijn, is de beleidsvrijheid beperkt. - Ten aanzien van de maatwerkafspraken zijn er meer sturingsmogelijkheden.

5 Specifiek kader regionale milieudienst (RMD)

5.1 Achtergrondinformatie

De Regionale Milieudienst (RMD) is een gemeenschappelijke regeling waar acht gemeenten aan deelnemen; Bergen op Zoom, Geertruidenberg, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Woensdrecht en Aalburg. De milieudienst heeft tot doel namens of in opdracht van de deelnemende gemeenten gemeentelijke milieutaken uit te voeren en expertise en ondersteuning te leveren bij het formuleren van (inter-) gemeentelijk beleid. In totaal wonen er ruim 280.000 mensen in deze regio.

De gemeenschappelijke regeling is aangegaan op 1 januari 2000. De gemeenteraad van Moerdijk heeft dit besluit genomen in haar vergadering van 23 december 1999. Deze regeling is in de plaats getreden van de rechten en plichten die voortvloeiden uit de regeling gemeentelijk samenwerkingsverband (GSV) Westelijk Noord-Brabant. De milieudienst voert naast gemeentelijke taken ook provinciale taken uit. Verder is de mogelijkheid opengelaten dat de RMD dienstverleningsovereenkomsten sluit met andere (gemeentelijke) overheden (niet zijnde eigenaargemeenten). Van deze mogelijkheid wordt door de RMD ook gebruik gemaakt. Het formuleren van het milieubeleid blijft een taak van de deelnemende gemeenten zelf.

In totaal zijn er ongeveer 100 fte's bij de milieudienst. Gezamenlijk werken deze medewerkers zo'n 95.000 duizend declarabele uren (begroting 2007). Ruim 70.000 uren hiervan zijn bestemd voor de gemeenten. Ook de provincie is met een afname van ruim 18.500 uren een grote klant van de milieudienst. Afspraken over de in te zetten uren worden vóóraf bilateraal gemaakt in een dienstverleningsovereenkomst en in een werkprogramma.

In het AB van de RMD zit namens de gemeente Moerdijk een wethouder. Op dit moment is dit de wethouder met milieubeleid in zijn portefeuille. Het financiële belang ligt wat betreft de organisatiekosten rond de 32 cent per inwoner per jaar en verder bestaat het dienstendeel altijd uit de inkoop van ongeveer 8.500 uren.

De gemeente Moerdijk heeft een contractnorm van 9.000 uur met de RMD. De maximaal toegestane afwijking van de contractnorm bedraagt 10%. Binnen deze "bandbreedte" van 10% zijn eventuele financiële consequenties voor rekening van de RMD zelf.

Gezien de aan de milieudienst opgedragen taken (uitvoeren van overheidstaken) is destijds gekozen voor samenwerking op publiekrechtelijke en niet op privaatrechtelijke basis. De meerwaarde om de samenwerking in een

gemeenschappelijke regeling vast te leggen, ligt vooral in de specialistische kennis en de besparing van kosten die gemoeid zijn met het in eigen beheer uitvoeren van de taken van de RMD. Inmiddels heeft de RMD ook als taak om alle wetgeving en mogelijk wijzigingen aangaande milieu in de gaten te houden en dit zonodig naar de gemeenten te communiceren.

In 2001 was een gemeenschappelijke regeling een algemeen aanvaard instrument om samenwerking op het terrein van milieutaken te organiseren. Daarnaast bestonden er al samenwerkingsverbanden die op dezelfde wijze waren georganiseerd. In theorie is het ook goed mogelijk om de diensten van de RMD via aanbesteding en inkoop tot stand te brengen.

Met ingang van maart 2007 geldt een nieuwe organisatieopzet voor de RMD.

5.2 Uitvoeringskader verbonden partij

Het specifieke uitvoeringskader is vastgelegd in drie stukken: de gemeenschappelijke regeling Regionale Milieudienst West-Brabant, de dienstverleningsovereenkomst en een jaarlijks vast te stellen werkprogramma. In de bilaterale dienstverleningsovereenkomst zijn de aard en de omvang van de samenwerking tussen milieudienst en individuele deelnemende gemeenten, alsook de rechten en de plichten van de samenwerkende partners vastgelegd. Er is een model - dienstverleningsovereenkomst opgesteld die gemeenten conform ontwerp hebben getekend. Het is een bevoegdheid van het college om deze overeenkomst aan te gaan. De overeenkomst wordt niet voor een bepaalde duur aangegaan. Er wordt vanuit gegaan dat de overeenkomst wordt gesloten voor de tijd dat de gemeente deelneemt aan de regeling. De dienstverleningsovereenkomst kan wel aangepast worden. In het werkprogramma is per onderdeel het aantal van de RMD af te nemen uren geraamd.

<p><u>Gemeenschappelijke regeling</u></p> <p><i>Generiek, samenwerking op hoofdlijnen</i></p>
<p><u>Dienstverleningsovereenkomst</u></p> <p><i>Bilateraal, samenwerking in detail (gebaseerd op model overeenkomst)</i></p>
<p><u>Werkprogramma</u></p> <p><i>Bilateraal, jaarlijkse afspraken over de ureninzet</i></p>

Het DB van de gemeenschappelijke regeling bestaat uit een voorzitter en twee leden die door het AB worden gekozen. Het DB is verantwoordelijk voor de uitvoering van de gesloten dienstverleningsovereenkomsten.

Toe- en uittreden tot de regeling is mogelijk. Regels hieromtrent zijn opgenomen in de gemeenschappelijke regeling zelf. Uittreden geschiedt met een opzegtermijn van één kalenderjaar. Vervolgens wordt er de komende drie jaar nog een desintegratiebijdrage verplicht gesteld van 100%, 66% en 33% van de laatst betaalde bijdrage. De regeling kan volledig opgeheven worden als 75% van de deelnemende gemeenten dat wil.

Het AB bestaat uit één afgevaardigde per gemeente. Het AB heeft een groot deel van haar taken gedelegeerd aan het DB. Het DB heeft vervolgens een groot deel van haar taken verder gedelegeerd aan het diensthoofd. Binnen bepaalde randvoorwaarden bepaalt het diensthoofd bijvoorbeeld de uurtarieven en prijs die worden doorberekend aan de gemeenten.

Als de gemeente dit kenbaar heeft gemaakt zal de RMD, tegen betaling, een deel van de beleidsontwikkeling op het terrein van milieu voor haar rekening nemen. De gemeenten hebben de vrijheid om te bepalen in welke mate ze gebruik willen maken van structurele bijstand van de RMD.

Om invulling te geven aan de samenwerking stelt de gemeente jaarlijks voor 1 mei een raming vast van af te nemen diensten, voor 1 oktober een planning en voor 1 december een definitief werkprogramma. De RMD voert vervolgens het programma uit. Gemeente en RMD informeren elkaar over en weer over de voortgang.

De deelnemende gemeenten zijn er steeds verantwoordelijk voor dat de RMD over voldoende middelen beschikt om aan zijn verplichtingen jegens derden te voldoen. Artikelen 212-215 van de gemeentewet zijn ook van toepassing op de gemeenschappelijke regeling. De regeling heeft dus een verplichting om een beheersverordening en een controleverordening vast te stellen. De RMD heeft zich in dienstverleningsovereenkomst verplicht om voor 1 januari 2008 de aangegane overeenkomst en de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen te evalueren.

Bij een incidentele afwijking van de contractnorm door de gemeente met meer dan 10% beslist het AB, op voorstel van de directie van de RMD, hoe om te gaan met de eventuele financiële consequenties. Er is tussen de partijen afgesproken dat bij een structurele afwijking van meer dan 10% geldt dat er desintegratiekosten doorberekend zullen worden.

Het AB van de gemeenschappelijke regeling heeft in zijn vergadering van 6 juli 2005 een controleverordening en een financiële verordening vastgesteld. Een afschrift van deze verordeningen is aan de raden van de deelnemende gemeenten ter kennisname toegezonden.

Niet-eigenaar gemeenten betalen een opslag van 5%, 6% of 10% op de geldende tarieven voor de geleverde diensten.¹ Deze middelen vormen een voorziening waarmee eventuele desintegratiekosten gedekt kunnen worden indien die gemeenten stoppen met hun afname. Per declarabel uur (ook richting eigenaargemeenten) hanteert de RMD een risico-opslag van 1 euro op het kostendekkende basis uurtarief. Door het opnemen van deze opslag in de begroting worden onvoorziene en onvermijdelijke risico's beheersbaar gemaakt.

5.3 Informatievoorziening verbonden partij

Namens het DB van de RMD worden de begrotingen van de RMD door de directeur aan de raden van de deelnemende gemeenten aangeboden. De raden worden verzocht om vóór een bepaalde datum de zienswijze van de raad ten aanzien van deze begroting kenbaar te maken. In 2005 wordt de raad middels een schrijven

¹ vanaf april 2007 zal hiervoor een andere regeling gelden.

van de directeur, op 15 april verzocht om vóór 1 juni 2005 te reageren. De brief bevat een korte toelichting op de begroting. De gemeente Moerdijk heeft de RMD hierop een ontvangstbevestiging gestuurd. In deze brief geeft Moerdijk aan wat intern de procedure is en wat de mogelijke uitkomsten zijn. Het een en ander is afhankelijk van de wijze waarop de raadsleden om wens te gaan met dit ingekomen stuk. Bij de behandeling van het stuk in de commissie wordt de RMD verzocht in te gaan op de mate waarin ambities zijn gerealiseerd en op de ambities voor de toekomst. In reactie hierop licht de RMD toe dat de begroting beleidsarm is en derhalve geen ambities voor de toekomst bevat. De werkplannen bieden hiervoor meer aanknopingspunten.

De colleges van de deelnemende gemeenten worden door de RMD op de hoogte gesteld van het feit dat de raad om een zienswijze is gevraagd. Omdat de ervaring leert dat termijnen vaak niet worden gehaald, verzoekt de RMD om het voorstel van het college aan de raad, in een eerder stadium aan de RMD kenbaar te maken. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van het advies van het panel Planning en Control van de RMD. Het college stelt de raad voor om in te stemmen met deze ontwerpbegroting, met de kanttekening het bestuur van de RMD te verzoeken bij de eerste begrotingswijziging de nullijn te verwerken. Op 7 juni 2005 wordt de RMD van dit besluit middels een brief op de hoogte gesteld.

Op 2 september 2005 worden de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten geïnformeerd over de eerste begrotingswijziging. Toegelicht wordt dat het AB op 14 december 2005 over deze voorgestelde wijziging zal besluiten. Overeenkomstig de bestuursopdracht planning en control is deze wijziging voor advies voorgelegd aan het panel Planning en Control RMD. Het panel zal binnen twee weken met een advies komen. Mocht de raad haar zienswijze nog kenbaar willen maken, dan kan dat tot 1 december 2005. De RMD ontvangt een ontvangstbevestiging en een toelichting op de afhandelingwijze van de gemeente. De RMD stelt de colleges op de hoogte van het feit dat de raad om een zienswijze is gevraagd. Het panel planning en control heeft positief geadviseerd ten aanzien van de voorgestelde wijziging.

De raad van Moerdijk besluit vervolgens, onder voorwaarden, akkoord te gaan met de voorgestelde wijziging. De raad wil dat in 2007 wordt aangegeven in welke mate de hogere productiviteit per werknemer leidt tot een lagere afname van het aantal geraamde uren. De raad besluit niet in te stemmen met de meerjarenbegroting, dit in verband met de gehanteerde systematiek van prijsindexatie. Het AB stemt op 14 december 2005 in met beide stukken.

Voor de begroting van 2007 wordt dezelfde systematiek gehanteerd. In 2007 wordt conform voorstel besloten door de raad. De raad stemt in met de ontwerpbegroting 2007 en met de wijze waarop het begrotingstekort 2006 wordt

gedekt. Uit de behandeling in de raadscommissie komt de vraag naar voren in hoeverre het een en ander vooraf is afgestemd tussen de portefeuillehouders. De gemeentesecretaris antwoordt dat hier procedureel geen ruimte voor is. De colleges worden op de hoogte gesteld van het besluit van het AB tot goedkeuring van de begrotingswijzigingen en dekking van het begrote tekort uit het exploitatieoverschot. De colleges van de deelnemende gemeenten worden ook op de hoogte gesteld van de besluiten die in het AB worden genomen.

5.4 Sturing door de raad

Enkele van de gemeenten die deelnemen aan de RMD hebben bij de begrotingsbehandeling 2007 hun ongenoegen kenbaar gemaakt ten aanzien van de tariefstijgingen van de afgelopen jaren. De leden van het AB hebben dit ongenoegen vervolgens kenbaar gemaakt in hun vergadering. Bij het vaststellen van de begroting 2007 kwam dit punt derhalve expliciet aan de orde. Enkele leden van het AB vonden het te ver gaan om de begroting om deze reden niet goed te keuren, deze leden wilden echter wel een principiële discussie voeren over de bedrijfsvoering van de RMD. Het gevolg was een 'technische' goedkeuring van de begroting en het agenderen van een discussie over de bedrijfsvoering. Ter voorbereiding op de discussie heeft de directeur van de RMD een discussienota opgesteld waarop de leden van het dagelijks bestuur standpunten hebben geformuleerd. Een van de punten die steeds terugkomt is de mogelijkheid die samenwerking met een andere gemeenschappelijke regeling (MARB) op zou kunnen leveren.

Op dit moment neemt de gemeente nog deel in de MARB én in de RMD. Dat is deels een gevolg van de gemeentelijke herindeling waar de gemeente Moerdijk uit is voortgekomen. Omdat er tussen beide regelingen veel overlap zit heeft Moerdijk de gemeenteraad geadviseerd om uit de MARB te stappen. De raad heeft daar voorlopig mee ingestemd. Op dit moment moet het AB van de MARB met een voorstel voor de financiële afhandeling komen. Met dit voorstel moet tweederde van de andere gemeenten instemmen vóórdat de gemeente Moerdijk kan uittreden. Inmiddels is besloten om een externe onafhankelijke partij het financiële plan voor de uittreding van de gemeente Moerdijk, te laten opstellen. Over de taken die mogelijk blijven liggen na de uittreding zijn nog geen beslissingen genomen. Besluitvorming hierover wordt in december 2007 verwacht.

Afspraken tussen de gemeente en de RMD worden vastgelegd in het werkprogramma. De input voor het werkprogramma met de RMD wordt geheel door de gemeenten gegeven. De input komt tot stand door samenwerking tussen afdeling Strategie en Advies, de afdeling Projecten en Gebiedsontwikkeling en de afdeling Vergunningen en Handhaving.

De RMD koppelt tweemaandelijks terug over de realisatie van de uren. De ambtelijke organisatie zou liever een verantwoording in termen van afgeleverde producten zien. Op die wijze kan de gemeente beter zicht krijgen op de kwaliteit van het werk. Op dit moment bestaan er ambtelijk op sommige punten vragen over de kwaliteit van bepaalde producten. Wanneer er problemen zijn dan kunnen die goed worden besproken met de regiomanager van de RMD. Het probleem schuilt volgens de ambtenaren vooral in de contracten. Daarin wordt niets gezegd over kwaliteit die moet worden geleverd.

De afdeling Vergunningen & Handhaving was enkele jaren geleden ontevreden over de kwaliteit van de reguliere werkzaamheden van de RMD en heeft mede hierom werkzaamheden teruggehaald. Het werd als problematisch ervaren dat de dienstverleningsovereenkomst een doorlopend karakter heeft. Andere redenen om dit te doen waren:

- De wens om (ook) kennis ten aanzien van vergunningverlening en handhaving in eigen huis te hebben in plaats van alléén op afstand.
- Het feit dat de gemeente veel meer uren afnam van de RMD (circa 14.000) dan conform de dienstverleningsovereenkomst is afgesproken (9.000 per jaar). Aangezien steeds meer bedrijven kunnen volstaan met een melding in plaats van een vergunning is het in 2000 afgesproken aantal af te nemen uren van de RMD niet reëel meer. Eind dit jaar zal daarom met de RMD overleg worden gevoerd over de wijziging van de bestaande dienstverleningsovereenkomst.

Het uitvoeren van reguliere werkzaamheden van voldoende omvang (bulk) is en in eigen beheer goedkoper kan dan wanneer dit werk aan de RMD wordt uitbesteed.

De kaders voor de RMD worden momenteel gesteld in het werkprogramma en de dienstverleningsovereenkomst. De gemeente werkt op dit moment aan het opstellen van een milieubeleidsplan. De RMD werkt daar gedeeltelijk aan mee. Voor de toekomst moet dit het kader voor milieu en afvalbeheer worden. Ambtelijk bestaat de indruk dat de raadsleden met de raadsvoorstellen en de documenten van de RMD voldoende inzicht krijgen in de gemeenschappelijke regeling en zijn functioneren.

5.5 Enquête

Van de tien respondenten geven er zeven aan redelijk bekend te zijn met de activiteiten van de RMD. De overige twee respondenten kennen de RMD zelfs goed. Als reden om deel te nemen aan de RMD noemt het overgrote deel van de respondenten dat op de wijze iets gerealiseerd kan worden dat de gemeente Moerdijk zelfstandig niet georganiseerd zou kunnen krijgen. Kostenbesparing of verbetering van de dienstverlening worden een enkele keer als reden genoemd. Een raadlid merkt op dat het voortvloeit uit een verplichting die dateert van vóór de herindeling. Een ander raadslid geeft aan dat de meerwaarde vooral zit in het kunnen beschikken over bepaalde specialistische kennis.

De informatie om te kunnen beoordelen of het doel van de samenwerking in de praktijk ook wordt gerealiseerd, halen vijf van de tien respondenten uit de stukken die de RMD naar de raad stuurt. Drie van de tien respondenten geven aan dat de begroting en de jaarstukken van de gemeente zelf hier de meeste informatie over verschaffen. Het bevragen van wethouders of bestuurlijk vertegenwoordigers wordt eveneens door drie respondenten als informatiebron genoemd.

Zes van de tien respondenten is van mening dat de beschikbare informatie voldoende is om op hoofdlijnen te kunnen beoordelen in welke mate de doelen zijn bereikt. Vier van de tien respondenten vinden deze informatie (net) niet voldoende. Een mogelijke oorzaak van het niet kunnen beoordelen is gelegen in de tijdigheid van de aanlevering van de stukken. Zeven respondenten geven aan dat er altijd te weinig tijd is tussen het ontvangen van de informatie en het tijdstip waarop de reactie gegeven moet zijn.

Over de wijze waarop de raad doorgaans de begroting en jaarstukken van de RMD behandelt, bestaan verschillende beelden. Drie respondenten menen dat die alleen worden behandeld als de raad er om verzoekt, ze staan wel op de lijst van ingekomen stukken. Twee respondenten menen dat die altijd worden besproken in een raadscommissie. Vijf respondenten geven aan dat die stukken altijd worden besproken in zowel een commissie vergadering, als in een raadsvergadering. Los van de jaarstukken ontvangt de raad weinig aanvullende informatie. Behalve als er bijzondere omstandigheden of ontwikkelingen zijn of als de raad er zelf om vraagt.

5.6 Resumé

Beleidskader	Informatievoorziening	Sturing door de raad
<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente wordt door een wethouder vertegenwoordigd in het AB. - Het specifieke kader bevat bepalingen omtrent informatievoorziening en het afleggen van verantwoording. - Het kader bevat geen expliciet evaluatiemoment. - Er heerst enige ontevredenheid over de dienstverleningsovereenkomst (onbepaalde tijd). - Urenramingen worden bilateraal gemaakt in het werkprogramma. 	<ul style="list-style-type: none"> - De raad ontvangt de reguliere P&C documenten van de RMD om zijn gevoelens te uiten. - De raad ontvangt de stukken vaak te laat om nog een zienswijze te formuleren vóórdat het AB een besluit neemt. Dit is met name een gevolg van de interne agendasetting. - De begroting is conform afspraak 'beleidsarm' en bevat derhalve weinig beleidsambities. - Verantwoording is op uurbasis en niet op productniveau of kwaliteit, dit maakt controleren lastig. 	<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente heeft een milieubeleidsplan in voorbereiding. - Het vastleggen van de prestatieafspraken is een belangrijk sturingsmoment voor de gemeente. - Het uiten van ontevredenheid over de kostenontwikkeling heeft geleid tot een principiële discussie over de bedrijfsvoering binnen de RMD. - Vanwege een overlap in werkzaamheden is de raad voornemens uit de MARB te treden. - Vanwege ontevredenheid over de dienstverlening van de RMD is de afdeling Vergunningen en Handhaving de afgelopen jaren uitgebreid.

6 Conclusies en aanbevelingen

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Heeft de gemeenteraad zich verzekerd van voldoende inzicht in de mate waarin deelname aan een Verbonden Partij leidt tot de beoogde resultaten?

Op basis van het verrichte onderzoek naar het algemeen beleidskader (hoofdstuk 3), naar de GROGZ (hoofdstuk 4) en naar de RMD (hoofdstuk 5), trekt de Rekenkamer West-Brabant de volgende conclusies.

Dit is het tweede rekenkameronderzoek naar verbonden partijen in korte tijd. In 2005 is door de toenmalige Rekenkamer Moerdijk een onderzoek verricht naar verbonden partijen. Een aantal ontwikkelingen heeft er toe geleid dat het betreffende onderzoek nooit is afgerond en niet is gepresenteerd aan de raad.

De Rekenkamer West Brabant heeft op verzoek van uw raad een vervolg gegeven aan het onderzoek naar Verbonden Partijen. De conclusies en aanbevelingen uit beide onderzoeken zijn niet in detail met elkaar te vergelijken (de onderzoeken verschillen op onderdelen in opzet, en de onderzoeken zijn ook op verschillende tijdstippen uitgevoerd). In hoofdlijnen kan echter wel worden geconstateerd dat de conclusies en aanbevelingen uit het vorige rekenkameronderzoek in dit onderzoek in hoofdlijnen overeenind zijn gebleven.

6.1 Algemene conclusie

De raad is slechts tot op zekere hoogte verzekerd van voldoende informatie om te kunnen beoordelen of deelname aan verbonden partijen in de praktijk ook leidt tot de beoogde resultaten. Er is algemeen beleid vastgesteld en de specifieke regelingen bevatten bepalingen over de informatievoorziening aan de raad. De financiële informatie is echter onvolledig. Bij de raad en de ambtelijke organisatie is sprake van ongenoegen over de informatievoorziening van en over verbonden partijen.

Toelichting

Er zijn in de gemeente Moerdijk door de gemeenteraad algemene beleidskaders vastgesteld ten aanzien van verbonden partijen in een notitie verbonden partijen 2002 - 2006. De verplichting tot het opstellen van deze notitie is bewust gemaakt en is verankerd in artikel 21 van de Financiële verordening. De bepalingen in de verordening geven geen richtlijnen meer voor tijdstip waarop en frequentie waarmee de notitie geactualiseerd dient te worden. De gemeente participeert in het basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Momenteel vindt er een *pilot* plaats bij de RMD. De eerste stap daarvan - is volgens de afdeling Concerncontrol - niet goed verlopen.

De paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting 2007 voldoet niet aan de eisen die het BBV stelt. De paragraaf bevat noch een visie noch beleidsvoornemens ten aanzien van de verbonden partijen. Een verwijzing in de paragraaf naar de notitie verbonden partijen ontbreekt. Hierdoor is het niet duidelijk wat de relatie is tussen bepaalde documenten en waar beleid of een overzicht van alle participaties is beschreven.

Op de uitvoering gerichte informatie is opgenomen in de paragraaf verbonden partijen en staat vermeld op de website van Moerdijk. Aan de eisen die het BBV stelt aan de inhoud van de lijst van verbonden partijen wordt in Moerdijk niet voldaan. De informatie die toegankelijk is op de website is vrij uitgebreid, maar er blijven enkele belangrijke aspecten onderbelicht. Zo is er geen informatie over het vermogen van de verbonden partij en over het resultaat.

In het geval van de GROGZ en de RMD vindt een deel van de raadsleden dat zij over onvoldoende informatie beschikken om te kunnen beoordelen of doelstellingen worden gerealiseerd. De informatie komt vaak niet tijdig, er bestaat onduidelijkheid over de wijze van behandeling in commissie of raad en de bestuurlijk vertegenwoordigers koppelen in de vergadering nauwelijks zaken terug. De waarborgen die de raad in opzet heeft gecreëerd in teksten van de regeling bieden klaarblijkelijk onvoldoende zekerheden voor een adequate informatievoorziening. Deels komt dit door het niet naleven van bepaalde bepalingen (bv. tijdige aanlevering van informatie), deels komt dit door het onbenut laten van bepaalde mogelijkheden door de raad (bv. het actief bevragen van de gemeentelijke vertegenwoordigers in het AB).

Deelconclusies en aanbevelingen

Algemeen beleidskader / besliskader

Het algemeen beleidskader dat Moerdijk heeft vastgesteld in de notitie verbonden partijen is ten tijde van het onderzoek niet herkenbaar in de reguliere planning en control documenten van de gemeente. Het algemeen beleidskader bevat geen besliskader dat ten grondslag ligt aan de beslissing voor toetreding tot, doorgaan met of beëindiging van deelname aan een verbonden partij. Het kader is bovendien versnipperd en terug te vinden in verschillende documenten. Op dit moment is er nog geen geactualiseerde notitie verbonden partijen en is het basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden pas in een pilotfase. De paragraaf verbonden partijen en de lijst van verbonden partijen voldoen niet aan alle eisen die de wetgever en de gemeenteraad er aan hebben gesteld.

Aanbevelingen:

- 1. Verzoek het college de noties en voornemens over verbonden partijen die nu nog over uiteenlopende plannings- en verantwoordingsdocumenten zijn verspreid, te bundelen tot één solide beleidsdocument.*
- 2. Verzoek het college daarbij een besliskader te ontwikkelen waarmee in de toekomst op eenduidige gronden besloten kan worden over wel of niet deelnemen aan een verbonden partij. Dit besliskader dient tevens handvatten te bieden bij de toekomstige evaluaties van bestaande participaties.*
- 3. Dring er bij het college op aan de hoofdlijnen van de notitie op te nemen in de paragraaf verbonden partijen en er voor te zorgen dat de paragraaf verbonden partijen en de lijst verbonden partijen met ingang van het begrotingsjaar 2008 voldoen aan het BBV. De informatie die het BBV voorschrijft is het minimaal noodzakelijke voor het verkrijgen van inzicht.*
- 4. Dring er bij het college op aan zorg te dragen voor de implementatie van het basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Vraag in een stappenplan te laten zien op welke wijze en op welke termijn het college tot implementatie over zal gaan. Zie ten slotte zelf voortaan jaarlijks actief op een en ander toe.*

Specifieke beleidskaders

Uit de casestudy's blijkt dat de informatie die de raad van de verbonden partijen ontvangt niet altijd de gegevens bevat om de doeltreffendheid te kunnen beoordelen. Dit maakt het voor de raad en het college moeilijk om te kunnen sturen op prestaties. In het besluitvormingstraject wordt onvoldoende een koppeling gemaakt met het gemeentelijk beleid waaraan de verbonden partij een bijdrage dient te leveren. De gemeenschappelijke regelingen zijn nog geënt op de oude modelovereenkomsten van de VNG. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de uitgangspunten die voortkomen uit het dualisme.

Aanbevelingen:

- 5. Verzoek het college een format te ontwikkelen waarin SMART - geformuleerde resultaten en kwaliteitseisen worden benoemd die door de verbonden partijen ten behoeve van de Gemeente Moerdijk behaald dienen te worden.*
- 6. Laat het college afspraken met de verbonden partijen vastleggen over de gewenste informatie en de gewenste indicatoren. Laat deze afspraken vastleggen in het specifiek kader. Let hierbij speciaal op indicatoren gericht op de doeltreffendheid en de mate waarin de verbonden partij een bijdrage levert aan een publiek belang.*
- 7. Verricht, in samenwerking met andere gemeenten die het aangaat, periodiek een deskundige audit, bij voorkeur onafhankelijk, naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verrichtingen van de verbonden partij.*
- 8. Geef de afgevaardigden van de Gemeente Moerdijk in de verbonden partijen de opdracht om het aanpassen van de tekst van de regelingen bespreekbaar te maken. Stuur aan op aanpassing van de gemeenschappelijke regelingen en zorg dat ze in overeenstemming zijn met de huidige, gedualiseerde, wetgeving. Besteed hierbij ook aandacht aan de voorwaarden voor uittreding en de momenten waarop evaluatie en heroverweging plaats zullen vinden.*

Betrokkenheid van de raad

De raad wordt niet altijd actief betrokken bij de ontwikkelingen rond een verbonden partij. Veel informatie wordt 'slechts' ter kennisname aan raads- en commissieleden aangeboden, iets wat niet uitnodigt tot het hebben van een actieve houding. Doorgaans is het aanbieden van planning en control documenten

derhalve geen aanleiding voor raadsleden om vragen te stellen. Van de mogelijkheid om de afgevaardigden van Moerdijk in het algemeen en dagelijks bestuur te bevragen of om inlichtingen te vragen, wordt vervolgens niet of nauwelijks gebruik gemaakt.

Aanbevelingen:

- 9. Ruim binnen de beleidscyclus van de gemeente verantwoordingsmomenten in waarop de resultaten besproken kunnen worden.*
- 10. Ruim tevens een vaste plaats in op de commissieagenda's, waarbij de afgevaardigden van de verbonden partij worden uitgenodigd om de raad actief te informeren. Het spreekt voor zich, dat het geven van actieve informatie door betrokkenen niet alleen voor deze momenten bewaard hoeft te blijven.*
- 11. Heb oog voor de tijdigheid van de aanlevering van informatie. Verzoek het college te inventariseren of een informatieplanning van nut kan zijn.*
- 12. Stel een en ander vast voor maximaal de duur van een raadsperiode. Beslis iedere vier jaar of actualisatie van de beleidskaders al dan niet nodig is.*

7 Bestuurlijke reactie

In het kader van de procedure van bestuurlijk hoor en wederhoor werd van de zijde van het College de volgende reactie ontvangen.

Bestuurlijke reactie College van Burgemeester en Wethouders

De Rekenkamer West-Brabant heeft een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar de "Verbonden Partijen". Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het concept-onderzoeksrapport d.d. 3 juli 2007.

In deze brief verwoorden wij de bestuurlijke reactie op het rapport. Wij spreken onze waardering uit over het gevoerde onderzoek. Het onderzoeksrapport "Verbonden Partijen" geeft ons een duidelijk beeld over de items die nog verder ontwikkeld en verbeterd dienen te worden. De door u meegezonden Slotnotitie van het DoeMee-onderzoek Verbonden Partijen maakt het voor ons mogelijk de bevindingen ten aanzien van Moerdijk in een breder perspectief te plaatsen.

Wij komen op basis van beide rapporten tot de conclusie dat de bevindingen in Moerdijk niet wezenlijk afwijken van de bevindingen ten aanzien van de overige 21 gemeenten die onderzocht zijn. Gemeenteraden hebben in alle onderzochte gemeenten onvoldoende inzicht in de mate waarin deelname aan verbonden partijen leidt tot de beoogde resultaten. Op een aantal punten "scoort" Moerdijk goed, waaronder het hebben van een algemeen beleidskader omtrent Verbonden partijen (minder dan 1 op de 3 onderzochte gemeenten heeft een dergelijk kader) en daarnaast de informatievoorziening over de verbonden partijen via de website. Beide instrumenten zijn echter nog voor verbetering vatbaar, zo blijkt uit het onderzoek.

Hieronder gaan we in het kort in op de conclusies en aanbevelingen zoals verwoord in hoofdstuk 6 van het Rekenkamerrapport.

Algehele conclusie

Wij kunnen ons vinden in uw algehele conclusie dat de raad van Moerdijk slechts tot op zekere hoogte verzekerd is van voldoende informatie om te kunnen beoordelen of deelname aan verbonden partijen in de praktijk ook leidt tot de beoogde resultaten. Wij zijn ons bewust van het belang van (verbetering van) kaderstelling en regelgeving omtrent verbonden partijen. Wij zullen daarom de verbetervoorstellen uit uw rapport ter harte nemen.

De volgende zinnen uit de algehele conclusie (en met name de volgorde), verwoord op pagina 37 van het onderzoeksrapport, roepen bij ons enige verwarring op.

"Er is algemeen beleid vastgesteld en de specifieke regelingen bevatten bepalingen over de informatievoorziening aan de raad. De financiële informatie is echter onvolledig."

De laatste zin (zo blijkt uit de toelichting op de algehele conclusie) heeft betrekking op de financiële informatie in de paragraaf verbonden partijen van de begroting en op de financiële informatie vermeld in de lijst van verbonden partijen op de website van Moerdijk. Deze zin spreekt geen waardeoordeel uit over de financiële informatie afkomstig van de verbonden partijen. Wij hechten eraan dit op te merken.

"Bij de raad en de ambtelijke organisatie is sprake van ongenoegen over de informatievoorziening van en over de verbonden partijen."

Ten aanzien van "de raad" is hierbij de nuancering op zijn plaats dat deze conclusie gebaseerd is op basis van informatie (ingevulde enquêteformulieren) van (slechts) 10 van de 25 raadsleden. Wij vinden het jammer dat – juist ten behoeve van een onderzoek in opdracht van de gemeenteraad – geen raadsleden persoonlijk zijn geïnterviewd, omdat tijdens mondelinge interviews vaak meer gerichte en achterliggende informatie naar voren komt ("het antwoord achter het antwoord").

De informatie ten aanzien van "de ambtelijke organisatie" is wel gebaseerd op enkele mondelinge interviews. Overigens achten wij het vermelden van het gevoel van "de ambtelijke organisatie" hier niet op zijn plaats gelet op de centrale vraag van het onderzoek ("Heeft de gemeenteraad.....").

Tot slot merken wij op dat wij het jammer vinden dat ten aanzien van dit onderwerp geen nadere informatie is ingewonnen bij de verbonden partijen zelf.

Deelconclusies en aanbevelingen

Beleidsdocument en besliskader Verbonden Partijen

De raad van de gemeente Moerdijk heeft algemene beleidskaders vastgesteld in de notitie Verbonden Partijen uit 2004. Moerdijk is één van de weinige gemeenten die een dergelijke notitie heeft opgesteld (pagina 4, punt 4 en pagina 9 van Slotnotitie DoeMee-onderzoek).

De Rekenkamer concludeert (pag. 21) dat de raad in de notitie Verbonden Partijen ten aanzien van bestaande verbintenissen op cruciale aspecten beleidsuitgangspunten heeft vastgesteld. Een aantal belangrijke aspecten ontbreekt nog in de notitie, waaronder een besliskader aan de hand waarvan op eenduidige gronden besloten kan worden over wel/geen deelname aan verbonden partijen. Wij zijn ons bewust van het belang van een dergelijk eenduidig en solide beleidsdocument omtrent Verbonden Partijen. Wij hebben de ambtelijke organisatie reeds de opdracht gegeven een dergelijk document voor te bereiden.

Paragraaf Verbonden Partijen (begroting/rekening) en lijst verbonden partijen (website)

Wij zijn het met u eens dat deze documenten moeten voldoen aan het BBV en zullen de nodige verbeteracties uitzetten.

Wij zijn overigens verheugd dat u – in het kader van het actief informeren van de raad – de lijst van verbonden partijen op de website van Moerdijk, als goed voorbeeld aanmerkt (pagina 13 Slotnotitie DoeMee-onderzoek). Wij vinden het echter jammer dat dit goede voorbeeld weinig (positieve) aandacht krijgt in het onderzoeksrapport van Moerdijk. In het onderzoeksrapport wordt met name de aandacht gevestigd op de nog ontbrekende elementen (financiële informatie).

Implementatie basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden

Ten aanzien van deze aanbeveling merken wij op dat het basismodel "Regionale planning en control" voortvloeit uit de bestuursopdracht van de samenwerkende gemeenten in West-Brabant. Het doel van het basismodel is de samenwerking tussen gemeenten richting een verbonden partij te verstevigen, dit met name vanuit het perspectief van de gemeente die optreedt als klant én eigenaar. Het basismodel wordt momenteel op zijn praktische bruikbaarheid getoetst binnen een "pilot RMD", waarbij de gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom een voortrekkersrol vervullen. Medio 2008 vindt de eindevaluatie naar de werking van het basismodel plaats. De uitkomsten van de "pilot RMD" zullen bepalend zijn voor de verdere implementatie van het basismodel binnen de regionale samenwerking en binnen de diverse gemeentelijke organisatie.

De implementatie blijft bij ons op de bestuurlijke agenda staan.

Specifiek beleidskader per verbonden partij

Wij onderschrijven het belang om per verbonden partij een specifiek beleidskader te ontwikkelen, teneinde de aansturing en beheersing van de betreffende verbonden partij te verbeteren. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de tijdigheid van de aanlevering van informatie door verbonden partijen. Dit blijft een zorgpunt. Echter, wij zijn van mening dat deze aanbeveling in gezamenlijkheid met de andere deelnemende gemeenten én met de betreffende verbonden partijen opgepakt moet worden.

Wij hebben begrepen dat dit onderwerp ook de aandacht heeft van de griffierskring West-Brabant/Tholen. Wij zullen dit verbeterpunt (in regionaal verband) op de bestuurlijke agenda plaatsen.

Aanpassen tekst gemeenschappelijke regelingen aan huidige, gedualiseerde, wetgeving

Ten aanzien van dit verbeterpunt hebben wij in de ambtelijke organisatie reeds acties uitgezet. Echter, ook dit verbeterpunt dient in samenwerking met de overige deelnemende gemeenten opgepakt te worden.

Betrokkenheid van de raad

Wij delen uw mening dat de betrokkenheid van de raad bij de ontwikkelingen rondom verbonden partijen verbeterd kan worden: de raad wordt niet voldoende geïnformeerd over dan wel informeert zich onvoldoende over de ontwikkelingen over de ontwikkelingen rondom verbonden partijen. Wij zullen hiertoe in samenwerking met de raad de vereiste verbetervoorstellen ontwikkelen. In dit kader vinden wij het overigens jammer dat de raad weinig betrokkenheid heeft getoond bij het door henzelf ingestelde onderzoek. Immers van de 25 raadsleden hebben slechts 10 raadsleden het enquêteformulier ingevuld.

De door de Rekenkamer gedane aanbevelingen zullen wij verwerken in een nader aan de raad aan te bieden voorstel, uitgewerkt in concrete actiepunten en bijbehorende termijnen.

8 Nawoord Rekenkamer

Hoofdpijnen

Wij nemen er met genoeg kennis van dat het College concludeert dat het rapport een duidelijk beeld geeft over de items die nog verder ontwikkeld en verbeterd dienen te worden. In combinatie met de toezegging dat de aanbevelingen zullen worden uitgewerkt in een raadsvoorstel met concrete actiepunten en termijnen biedt dit een goede basis voor het vervolg.

Onderzoeksmethodiek

Het College plaatst nog wel enkele kanttekeningen bij de opzet van de interviews en de enquête. Zoals we in de rapportage hebben toegelicht heeft de Rekenkamer besloten om voor dit onderzoek aan te sluiten bij het breder onderzoek dat samen met andere rekenkamers tegelijkertijd in 22 gemeenten is uitgevoerd. Dit heeft, zoals ook het College aangeeft, als voordeel dat de bevindingen in een breder perspectief kunnen worden geplaatst. Het brengt wel met zich mee dat, om die vergelijkbaarheid te waarborgen, een aantal uniforme elementen in de onderzoeksmethodiek zijn opgenomen.

Eén van die elementen is de enquête onder raadsleden. Bij de voorbereiding van onderzoek is er van uitgegaan dat de samenwerking met Verbonden Partijen zich op zoveel beleidsterreinen manifesteert, dat alle leden van de raad daar op enige wijze bij betrokken zijn. Er is daarom uitdrukkelijk gekozen voor een methodiek waarbij alle leden aan de raad in staat werden gesteld om hun ervaringen en zienswijze op dit onderwerp te geven. Daarbij werd het middel van de enquête het meest passend geacht, ook al omdat door toepassing van deze uniforme systematiek een vergelijking met de uitkomsten van enquêtes in andere gemeenten mogelijk werd gemaakt.

Met het College vinden wij het overigens jammer dat slechts 10 leden van de gemeenteraad aan de enquête hebben deelgenomen. Omdat in de onderzoeksofzet de conclusies gebaseerd zijn op meerdere sporen, en langs die andere sporen tot overeenkomstige bevindingen werd gekomen, doet die beperkte response niet af aan de conclusies en aanbevelingen die op grond van het onderzoek als geheel zijn geformuleerd.

Naast de enquête en documentstudies hebben wij onze bevindingen ook gebaseerd op interviews met medewerkers uit de ambtelijke organisatie. Zij zijn een belangrijke schakel in het proces van sturing en informatievoorziening van en over Verbonden Partijen. De bevinding dat ook zij herkennen dat die keten nog niet op het gewenste niveau functioneert achten wij, mede met het oog op de rol die zij vervullen in het vervolgtraject, daarom ook relevant.

Tot slot merkt het College op dat zij het jammer vindt dat geen informatie is ingewonnen bij de Verbonden Partijen zelf. Bij de voorbereiding van het onderzoek is de organisatie rondom Verbonden Partijen binnen de gemeente zelf centraal gesteld. De beide casestudies zijn bedoeld als middel om de praktische werking daarvan te onderzoeken.

Nu het onderzoek er niet op gericht was om tot beoordelende uitspaken over de Verbonden Partijen als zodanig te komen, is er voor gekozen om geen leden van deze organisaties bij de interviews te betrekken. Bij wijze van evaluatie kan de Rekenkamer zich echter herkennen in de bevinding van het College dat deze interviews toch een meerwaarde aan het onderzoek hadden kunnen toevoegen.

We zullen dit betrekken bij de voorbereiding van volgende onderzoeken. Waar het doel van de Rekenkamer is om door onderzoek bij te dragen aan de "lerende organisatie" binnen de gemeenten, is de Rekenkamer immers ook zelf een lerende organisatie.

Overige opmerkingen

Het College is verheugd dat in de vergelijkende notitie de lijst van Verbonden Partijen op de website van Moerdijk door de Rekenkamer als goed voorbeeld wordt aangemerkt, maar vindt het jammer dat dit goede voorbeeld weinig aandacht krijgt in het onderzoeksrapport van Moerdijk. In het onderzoeksrapport wordt met name de aandacht gevestigd op de nog ontbrekende elementen (financiële informatie).

Het is inderdaad zo dat in het onderzoek en de rapportage de aandacht met name gericht is op inhoudelijke volledigheid en kwaliteit van de informatie. Vanuit dat perspectief is op enkele tekortkomingen gewezen.

Daarnaast is van belang dat de informatie goed toegankelijk wordt gemaakt, en daar is terecht de website van de gemeente Moerdijk - in verhouding t.o.v. de werkwijze bij andere gemeenten - als goed voorbeeld aangemerkt. Omdat het hier een bevinding betreft die onderbouwd wordt door vergelijking met andere gemeenten, is het ook juist dat deze ook in de vergelijkende rapportage, en niet in het rapport van de gemeente Moerdijk zelf benoemd wordt.

Overigens bestaat de rapportage van dit onderzoek uitdrukkelijk uit de combinatie van én de rapportage over de gemeente Moerdijk én de vergelijkende rapportage.

Tot slot wijst het College er op dat op pagina 37 van het rapport een passage is opgenomen waarin wordt aangegeven dat “de financiële informatie onvolledig is”. Het College wijst er op dat uit de toelichting blijkt dat deze opmerking betrekking heeft op de informatie in de begroting en de website van de gemeente Moerdijk, en geen waardeel omvat over de financiële informatie afkomstig van de verbonden partijen.

Dit is juist. Zoals hiervoor gesteld was dit onderzoek niet gericht op een beoordeling van de Verbonden Partijen als zodanig. Met deze zin wordt dus inderdaad geen waardeoordeel uitgesproken over de financiële informatie afkomstig van de Verbonden Partijen.

Bijlage 1 - Onderzoeksopzet

Doelstelling en vraagstelling

Gemeenten hebben bepaalde verwachtingen van hun deelname aan een verbonden partij. Een gemeente wil door samenwerken of door te privatiseren iets bereiken wat ze zelfstandig niet, of niet tegen aanvaardbare kosten, lukt. Het is een taak van de gemeenteraad om kaders te stellen ten aanzien van deelname aan verbonden partijen. In algemene zin kan de raad kaders stellen in een nota verbonden partijen, in de paragraaf verbonden partijen en in de financiële verordening. De raad kan hierin bijvoorbeeld vastleggen op welke wijze hij geïnformeerd wil worden over de voortgang. In specifieke gevallen stelt de raad kaders door bij een besluit tot deelname zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken, alvorens het college tot deelname besluit². De dagelijkse aansturing van een verbonden partij wordt sinds de dualisering in veel gemeenten als een aangelegenheid van het college gezien.

Het is van belang dat gemeenteraden op de hoogte zijn of de verwachtingen waar worden gemaakt, binnen de door hen gestelde kaders. Omdat de uitvoering van gemeentelijke taken (in meer of in mindere mate) bij de verbonden partijen komt te liggen, is het belangrijk dat de gemeenteraad zich verzekert van een goede sturings- en verantwoordingsrelatie met de betreffende Verbonden Partij. Een goed algemeen beleidskader kan hieraan bijdragen.

Doelstelling

Het onderzoek moet inzicht bieden in de wijze waarop de gemeenteraad zich verzekert van toegang tot de juiste informatie om periodiek te kunnen bepalen in hoeverre de beoogde resultaten van deelname aan een verbonden partij worden gerealiseerd.

² Gemeentewet art. 160 lid 2.

Centrale vraagstelling

Heeft de gemeenteraad zich verzekerd van voldoende inzicht in de mate waarin deelname aan een verbonden partij leidt tot de beoogde resultaten?

Voorbeeld

Stel, uw gemeente heeft besloten om bij de uitvoering van de milieutaken samen te werken met een buurgemeente. Gezamenlijk is er een gemeenschappelijke regeling opgericht. De voornaamste reden om samenwerking te zoeken was een te verwachten efficiencyvoordeel door het vergroten van de schaal. Heeft de gemeenteraad van uw gemeente toegang tot informatie waarmee hij kan beoordelen of samenwerking ook daadwerkelijk tot een efficiëntere uitvoering heeft geleid?

Algemeen beleidskader

Het onderzoek heeft zich in eerste instantie gericht op de kwaliteit van het vigerende algemeen beleidskader. Het algemeen beleidskader is onder andere getoetst aan de wettelijke eisen die het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de Gemeentewet daaraan stelt.

Casestudie

Daarnaast is een casestudy verricht naar de GROGZ en de RMD dit zijn twee van de verbonden partijen waarin de gemeente participeert. Er is geïnventariseerd wat de verwachtingen bij de gemeenteraad waren op het moment dat tot deelname werd besloten (om welke redenen werd/wordt samenwerking wenselijk geacht?), in hoeverre die verwachtingen waar zijn gemaakt en op welke wijze de raad hierover is geïnformeerd.

Afbakening

Het onderzoek is in de tijd afgebakend. Bij de bestudering van dossiers is niet verder terug gegaan dan het jaar 2004. Het meest recente afgesloten jaar dat is onderzocht is 2005 (ook jaarverslag aanwezig). Tot slot is ook naar de meeste recente stukken gekeken (o.a. programmabegroting 2007).

Verder zijn alleen de verwachtingen van de gemeenteraad in kaart gebracht en richtte het onderzoek zich op de mate waarin de gemeenteraad is geïnformeerd over de voortgang. De wijze waarop het college stuurt en toezicht houdt, viel buiten het bereik van dit onderzoek. De Lokale Rekenkamer heeft het toetsingskader vastgesteld dat bij dit onderzoek als uitgangspunt dienden. Omwille van het doel de onderzoeken ook onderling te kunnen vergelijken, is een generiek toetsingskader gehanteerd.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek was opgedeeld in een aantal fasen. Een van de stappen bestond uit de beoordeling van het algemeen beleidskader. Zowel het algemene beleidskader van de gemeente ten aanzien van verbonden partijen als een deel van het specifieke kader zijn bestudeerd en getoetst aan het normenkader. Deze fase van het onderzoek bestond grotendeels uit een bestudering van de dossiers.

Vervolgens zijn er twee verbonden partijen geselecteerd voor een verdiepingsslag. Van deze partijen is op basis van een beperkte dossierstudie (raadsvoorstel, gemeenschappelijke regeling, statuten) een interview met een ambtelijke sleutelfiguur van de geselecteerde verbonden Partij en een digitale enquête onder gemeenteraadsleden een analyse gemaakt van de verwachtingen.

Op basis van de beoordeling van de beleidskaders is een eindrapportage opgemaakt. In deze rapportage is het onderzochte beleidskader gespiegeld aan de beoordelingen van de andere deelnemende gemeenten en is verslag gedaan van de casestudie. Ook is een handreiking ter beschikking gesteld met daarin goede voorbeelden uit de deelnemende gemeenten. De eindrapportage is voor ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor voorgelegd aan de gemeente.

Bijlage 2 - Normen

Wettelijke kaders

Wet gemeenschappelijke regelingen

Artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) luidt:

- 1) De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten kunnen afzonderlijk of tezamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten.
- 2) De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
- 3) Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.

Het doel van deze wet is om regionale samenwerking tussen overheden te faciliteren. In de wet zijn ook enkele bepalingen opgenomen ten aanzien van de verantwoording en informatievoorziening aan de gemeenteraad.

Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) behoort een gemeente in de programmabegroting de paragraaf 'verbonden partijen' op te nemen (artikel 15). In deze paragraaf worden de visie op en beleidsvoornemens rond verbonden partijen weergegeven. Deze paragraaf dient tevens terug te komen in het jaarverslag. Het is voor het inzicht van raden van belang dat de relatie tussen verbonden partijen en het publiek belang, zoals geconcretiseerd in de programma's, op hoofdlijnen wordt aangegeven. De memorie van toelichting bij het BBV maakt duidelijk dat het in de paragraaf dient te gaan om hoofdlijnen. Een uitgebreide lijst van verbonden partijen maakt onderdeel uit van de productenrealisatie (artikelen 67 en 69 BBV). Deze lijst voorziet in informatie over de locatie, het openbaar belang, het resultaat van de verbonden partij en de veranderingen tijdens het begrotingsjaar zowel van beleid als van vermogen van de verbonden partij. Het betreft uitvoeringsinformatie van het college die voor zowel raad als derden relevant kan zijn.

Financiële verordening

Artikel 212 van de Gemeentewet bepaalt dat van de raad wordt verwacht dat hij in een verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en de regels voor de inrichting van de financiële organisatie vastlegt. In deze verordening kan nadere regelgeving over verbonden partijen worden opgenomen. De raad kan bijvoorbeeld ook het college opdragen een nota verbonden partijen op te stellen. De raad creëert hier als het ware de mogelijkheden om te kunnen sturen en te beschikken over de informatie om te kunnen controleren. De raad van Moerdijk heeft in de financiële verordening ten aanzien van verbonden partijen enige bepalingen opgenomen in artikel 20 (zie paragraaf 3.2).

Procesverloop

Afweging tot deelname

Van het gemeentebestuur mag worden verwacht dat het de risico's ten aanzien van verbonden partijen zo goed mogelijk beheerst. Dit betekent in eerste instantie dat er een goede afweging wordt gemaakt om voor uitvoering van beleid door deelneming aan verbonden partijen te kiezen. Gezien de risico's die verbonden partijen met zich brengen dienen de voordelen substantieel te zijn. De optie van deelneming aan een verbonden partij moet hierbij worden afgewogen tegen de opties uitvoering in eigen beheer en uitbesteding.

De overweging die hierbij centraal dient te staan is of door deelname aan een verbonden partij de gemeentelijke doelen het best gerealiseerd worden en of dit op de meest efficiënte manier zal gebeuren. Het publieke belang moet gediend worden met de gemeentelijke deelname aan een verbonden partij. Het is van belang dat het bestuur van de gemeente bij de afweging tot deelname helder voor ogen heeft wat het wil bereiken met de deelname. Dit beoogde doel moet een centrale plaats krijgen in de gemeenschappelijke regeling.

Verankering van sturing

Indien op basis van deze afweging wordt gekozen voor deelname aan een verbonden partij, moeten taken en bevoegdheden tussen verbonden partij en gemeente goed worden vastgelegd. Hoe verder op afstand gemeentelijke taken zijn gezet, hoe beter de sturing geregeld moet zijn. Het algemene doel dat de verbonden partij kent, kan door de verschillende partijen op verschillende manieren worden uitgelegd of zelfs door de verbonden partij naast zich neer worden gelegd. Om te garanderen dat de regeling voldoet en zal blijven voldoen aan de

eisen van de deelnemende gemeente, dienen ook hoofd- en subdoelen helder te worden vastgelegd.

Het is van belang dat de gemeenteraad algemene uitgangspunten op dit gebied vastlegt. Zeker voor een gemeente die voor een aanzienlijk deel is aangewezen op samenwerking, is dat van essentieel belang. De raad kan bijvoorbeeld in een nota zichzelf kaders opleggen rond het aangaan van een relatie met een verbonden partij en opnemen welke toezichthoudende en bestuurlijke verantwoordelijkheden de gemeente heeft. Op deze wijze verplicht de gemeenteraad zich tot een heldere rol- en doelomschrijving, wat ook een beter inzicht geeft in de sturingsmogelijkheden voor de raad.

Verankering van verantwoording

De volgende stap is om als gemeente voorwaarden te scheppen waarmee de sturing wordt beheerst. Een gemeente verkrijgt grip als ze inzicht heeft in het behalen van de doelen en in de besteding van het geld. Voor een beheerste sturing is het van belang dat inzichtelijk is wat er van de verbonden partijen verwacht kan worden en wat daar de financiële consequenties van zijn. Afspraken rond het omgaan met risico's horen erbij. Indien de gemeenteraad zijn doelen wil wijzigen, is het zowel voor de partij als voor de raad van belang inzichtelijk te hebben wat de financiële implicaties hiervan zijn. Een verbonden partij krijgt zo reële kaders of doelstellingen aangereikt en de gemeenteraad zal niet met onvoorziene financiële risico's worden geconfronteerd.

Het is van belang dat het gemeentelijk apparaat tijdig stukken krijgt aangereikt van de regeling, zodat de organisatie de tijd heeft om een advies voor de bestuurlijk vertegenwoordiger op te stellen. Met de juiste informatie verbetert ook de kwaliteit van sturing door deze persoon binnen het bestuur.

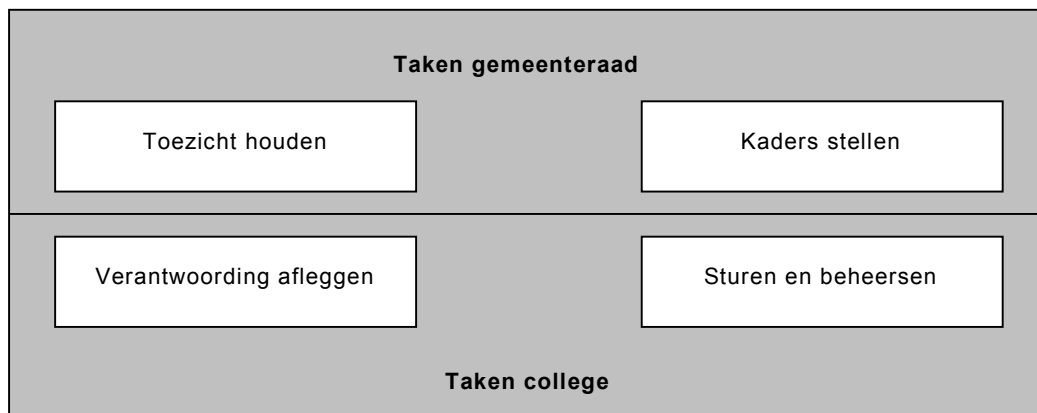
Verankering van toezicht

Het bewaken van het doelmatig functioneren van een verbonden partij, wordt niet alleen bereikt door het opleggen van verplichtingen aan de regeling. De gemeente dient actief toezicht te houden en de verbonden partij te controleren. Dit wordt mogelijk gemaakt door een georganiseerde informatieoverdracht vanuit de ambtelijke organisatie naar de vertegenwoordiger van de gemeente in het bestuur. Kwalitatief toezicht wordt gewaarborgd door zowel beleidsinhoudelijke, als financiële medewerkers naar de informatiestukken te laten kijken om te bezien of er afwijkingen zijn. Het is essentieel dat de gemeente genoeg kennis bezit om als opdrachtgever goed te kunnen sturen en toezicht te houden.

Rolverdeling

College - Het doel van deelname aan een verbonden partij is het uitvoering geven aan gemeentelijk beleid. In het duale stelsel is het de taak van het college om te beslissen hoe, binnen de door de raad gestelde kaders, uitvoering wordt gegeven aan het gemeentelijk beleid. In principe ligt de beslissing tot deelname aan een privaatrechtelijke verbonden partij bij het college. Ten aanzien van deelname aan publiekrechtelijke verbonden partijen (meestal gemeenschappelijke regelingen) dient in de meeste gevallen de raad een besluit te nemen of instemming te verlenen.

Als de verbonden partij eenmaal functioneert, is het de taak van het college toezicht te houden op de uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing. Dit wordt ook beter mogelijk naarmate de bestuurder inzicht krijgt in de verbonden partij. De afgevaardigde bestuurder dient de raad actief te informeren over de activiteiten en prestaties van de verbonden partij en hij dient aan de verbonden partij de kaders van de raad te communiceren.



Figuur 3-1 Rolverdeling tussen raad en college bij verbonden partijen

Gemeenteraad - Het is meestal het college dat voorstelt deel te nemen aan een verbonden partij, maar het is de taak van de raad aan te geven wat de kaders zijn en wat de publieke taak is die de verbonden partij gaat uitvoeren. Deze kaders blijken uit algemene sturingsdocumenten, zoals de programmabegroting en beleidsnota's. Hier stelt de raad vast welke doelen er gerealiseerd moeten worden. Zijn deze doelen niet vastgelegd, dan is een verbonden partij in feite een lege huls.

Wil een raad dus kunnen sturen op een regeling, dan dient hij vooraf het doel te hebben bepaald³.

Als het doel is bepaald, is het aan de raad om toe te zien op de realisatie van de doelen. In het BBV is bepaald welke informatie de raad in ieder geval dient te ontvangen, bijvoorbeeld via de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarstukken. De wet maakt het verder mogelijk voor de raad om eisen in de financiële verordening op te nemen ten aanzien van de informatie die hij verder wenst te ontvangen. Bijvoorbeeld rond de beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeenschappelijke regeling.

Ook kan de raad door middel van een standaard format voor de paragraaf verbonden partijen vastleggen hoe hij wenst dat de informatie gepresenteerd wordt. Daarnaast kan de raad aangeven of hij tussentijdse rapportages wenst te ontvangen en met welke frequentie. Standaardeisen rond het voorleggen van de begroting en wijzigingen van de regeling dienen te zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling zelf (of de statuten), zoals het aanbieden van de conceptbegroting aan de raad zodat zij hierop zienswijzen kunnen indienen. Specifieke kaders kunnen door de raad per verbonden partij worden gesteld.

Daarnaast heeft de raad een controlerende rol. De raad zal willen controleren of de verbonden partij de gemeentelijke taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit bewaakt en, zo nodig, bijstuurt. De gemeentelijke begroting en het jaarverslag vormen de natuurlijke aangrijpingspunten voor deze controle.

³ Gemeenschappelijke regelingen die het gevolg zijn van een verplichte samenwerking nemen hierbij een bijzondere plaats in. De raad of het gemeentebestuur heeft hierin niet altijd volledige keuzevrijheid, omdat de verplichte samenwerking immers van bovenaf wordt opgelegd. Bij de verplichte samenwerking heeft het gemeentebestuur echter wel de mogelijkheid om invloed uit te oefenen.

Bijlage 3 - Digitale enquête

De leden van de gemeenteraad van Moerdijk zijn in februari per e-mail verzocht onderstaande vragenlijst in te vullen. De raadsleden hadden twee weken de tijd om te reageren, leden die na één week nog niet hadden gereageerd hebben een herinneringsmail gekregen. Van de aangeschreven raadsleden hebben tien de vragenlijst ingevuld.

1. Sinds wanneer bent u raadslid?

▪ <i>Ik ben raadslid sinds de huidige raadsperiode.</i>	5	50 %
▪ <i>Ik ben raadslid sinds de vorige raadsperiode.</i>	2	20 %
▪ <i>Ik was al raadslid voor de vorige raadsperiode.</i>	3	30 %

2. Op welke manier bent u betrokken bij een gemeenschappelijke regeling of ander type verbonden partij?

▪ <i>Ik ben lid van het AB of DB van de RMD.</i>	0	0 %
▪ <i>Ik ben lid van het AB of DB van de GROGZ.</i>	0	0 %
▪ <i>Ik ben lid van het AB of DB van een andere GR.</i>	1	10 %
▪ <i>Ik ben bestuurslid van een ander type verbonden partij.</i>	0	0 %
▪ <i>Ik ben géén lid van het bestuur van een verbonden partij.</i>	8	80 %

3. Waarvoor gebruikt u de paragraaf Verbonden partijen?

▪ <i>De paragraaf geeft mij een overzicht van welke verbonden partijen er zijn voor mijn gemeente.</i>	7	70 %
▪ <i>In de paragraaf staat het beleid dat onze gemeente voorstaat ten aanzien van verbonden partijen.</i>	2	20 %
▪ <i>In de paragraaf Verbonden Partijen bepaalt onze raad de resultaten die worden verwacht van de samenwerking in verbonden partijen.</i>	1	10 %
▪ <i>De paragraaf is een verplichte paragraaf, maar ik kan er niets mee.</i>	0	0 %
▪ <i>Ik gebruik of lees de paragraaf niet of nooit.</i>	1	10 %
▪ <i>Anders, nl.</i>	1	10 %

4. Wat was in uw gemeente de aanleiding voor het opstellen van een nota verbonden partijen?

▪ <i>Onze raad heeft daar in de Financiële verordening om gevraagd</i>	1	10 %
▪ <i>Onze raad heeft het college erom gevraagd zonder het in de Financiële verordening op te nemen.</i>	2	20 %
▪ <i>Het college heeft de nota op eigen initiatief aan de raad aangeboden</i>	0	0 %
▪ <i>Dat is een wettelijke verplichting.</i>	1	10 %
▪ <i>Weet niet / NvT</i>	4	40 %
▪ <i>Anders, nl.</i>	2	20 %

5. In hoeverre bent u bekend met de Regionale Milieudienst?

▪ <i>Deze komt mij niet bekend voor.</i>	0	0 %
▪ <i>Ik ken de naam, maar weet niet precies wat deze partij doet.</i>	0	0 %
▪ <i>Ik ken de naam en ben redelijk bekend met wat deze verbonden partij doet.</i>	7	70 %
▪ <i>Ik ben goed bekend met deze verbonden partij.</i>	2	20 %

6. Weet u ook waarom de gemeente deelneemt in de RMD?

▪ <i>Deze samenwerking levert kostenbesparing op.</i>	2	20 %
▪ <i>Samenwerking verbetert de dienstverlening / het product.</i>	1	10 %
▪ <i>Door samenwerking kunnen we iets realiseren dat we alleen niet zouden kunnen.</i>	8	80 %
▪ <i>Anders, nl.</i>	2	20%

Anders, nl:

- Verplichting vanuit oude situatie voor herindeling
- Beschikking over gespecialiseerde kennis die we als gemeente alleen niet kunnen realiseren

7. Hoe komt u aan uw informatie om te beoordelen of het doel van de samenwerking in de RMD wordt gerealiseerd?

▪ Die haal ik uit de begroting en jaarstukken van mijn gemeente.	3	30 %
▪ Die haal ik uit stukken die de RMD aan de raad stuurt.	5	50 %
▪ Ik stel daarover vragen aan de wethouder.	0	0 %
▪ Ik bevraag in een raads- of commissievergadering onze vertegenwoordiger in het AB of DB	3	30 %
▪ Deze informatie krijg/heb ik niet	0	0 %
▪ Anders, nl.	0	0 %

8. Heeft u aan deze informatie voldoende om een oordeel te kunnen vormen over de realisatie van het doel van de samenwerking in de RMD?

▪ Ja, ik heb daar voldoende aan om een afgewogen oordeel te vormen.	0	0 %
▪ Ja, ik kan daarmee in grote lijnen een oordeel vellen.	6	60 %
▪ Nee, ik krijg net te weinig informatie om een oordeel te vormen.	4	40 %
▪ Nee, ik kan er geen oordeel mee vellen.	0	20%
▪ Ik heb geen idee, ik let daar niet zo op.	0	0 %

9. Krijgt u de informatie van de RMD voldoende tijdig om hier als raad op te kunnen reageren?

▪ Ja, we kunnen vrijwel altijd op tijd reageren.	0	0 %
▪ Ja, maar het kost het college en/of de raad te veel tijd om op tijd met een reactie te komen.	1	10 %
▪ Nee, er is altijd te weinig tijd tussen het ontvangen van de informatie en het tijdstip waarop de reactie moet zijn gegeven.	7	70 %
▪ Wij reageren nooit op informatie van de RMD.	0	0 %
▪ Ik heb geen idee, ik let daar niet zo op	2	20 %

10. Heeft uw raad bij het aangaan van de samenwerking in de RMD eisen gesteld ten aanzien van de informatievoorziening?

- | | | |
|--|---|------|
| ▪ <i>Nee, de raad heeft geen eisen gesteld.</i> | 1 | 10 % |
| ▪ <i>Nee, er is wel over gesproken, maar de raad heeft geen eisen gesteld.</i> | 3 | 30 % |
| ▪ <i>Ja, de raad heeft wel eisen gesteld, maar ze zijn niet ingewilligd.</i> | 0 | 0 % |
| ▪ <i>Ja, de raad heeft eisen gesteld en ze zijn ingewilligd.</i> | 0 | 0 % |
| ▪ <i>Weet niet / NvT</i> | 6 | 60 % |

11. Wordt volgens u het doel van de samenwerking in de RMD bereikt?

- | | | |
|--|---|------|
| ▪ <i>Ja, volledig.</i> | 2 | 20 % |
| ▪ <i>Ja, ten dele.</i> | 3 | 30 % |
| ▪ <i>Nee, slechts beperkt.</i> | 3 | 30 % |
| ▪ <i>Nee, helemaal niet.</i> | 0 | 0 % |
| ▪ <i>Ik heb geen idee, ik heb me daar niet in verdiept.</i> | 1 | 10 % |
| ▪ <i>Ik heb geen idee, ik heb daarover te weinig informatie.</i> | 1 | 10 % |

12. Hoe behandelt uw raad doorgaans de begroting en jaarstukken van de RMD

- | | | |
|--|---|------|
| ▪ <i>Die staan op de lijst van ingekomen stukken en worden alleen besproken als iemand daarom vraagt</i> | 3 | 30 % |
| ▪ <i>Die worden altijd besproken in een raadscommissie.</i> | 2 | 20% |
| ▪ <i>Die worden altijd besproken in een raadsvergadering.</i> | 0 | 0 % |
| ▪ <i>Die worden altijd besproken in een raadscommissievergadering én een raadsvergadering.</i> | 5 | 50 % |
| ▪ <i>Die stukken worden nooit behandeld.</i> | 0 | 0 % |
| ▪ <i>Weet niet / NvT</i> | 0 | 0 % |

13. Wordt uw raad wel eens op een andere manier dan via een begroting of jaarrekening geïnformeerd over ontwikkelingen bij de RMD
- | | | |
|--|---|------|
| ▪ <i>Onze vertegenwoordiger(s) in het AB of DB informeren de raad regelmatig over lopende zaken.</i> | 0 | 0 % |
| ▪ <i>De raad ontvangt regelmatig voortgangsrapportages.</i> | 0 | 0 % |
| ▪ <i>De raad wordt geïnformeerd bij bijzondere omstandigheden of bijzondere ontwikkelingen.</i> | 5 | 50 % |
| ▪ <i>De raad wordt geïnformeerd als hij daarom vraagt.</i> | 6 | 60 % |
| ▪ <i>De raad wordt verder niet geïnformeerd over ontwikkelingen bij de RMD.</i> | 1 | 10 % |
| ▪ <i>Anders, nl.</i> | 0 | 0 % |
14. In hoeverre bent u bekend met de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ)?
- | | | |
|--|---|------|
| ▪ <i>Deze komt mij niet bekend voor.</i> | 0 | 0 % |
| ▪ <i>Ik ken de naam, maar weet niet precies wat deze partij doet.</i> | 2 | 20 % |
| ▪ <i>Ik ken de naam en ben redelijk bekend met wat deze verbonden partij doet.</i> | 8 | 80 % |
| ▪ <i>Ik ben goed bekend met deze verbonden partij.</i> | 0 | 0 % |
15. Weet u ook waarom de gemeente deelneemt in de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ)?
- | | | |
|--|---|------|
| ▪ <i>Deze samenwerking levert kostenbesparing op.</i> | 1 | 10 % |
| ▪ <i>Samenwerking verbetert de dienstverlening / het product.</i> | 1 | 10 % |
| ▪ <i>Door samenwerking kunnen we iets realiseren dat we alleen niet zouden kunnen.</i> | 9 | 90 % |
| ▪ <i>Anders, nl.</i> | 1 | 10 % |

16. Hoe komt u aan uw informatie om te beoordelen of het doel van de samenwerking in de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ) wordt gerealiseerd?

- | | | |
|---|---|------|
| ▪ Die haal ik uit de begroting en jaarstukken van mijn gemeente. | 3 | 30 % |
| ▪ Die haal ik uit stukken die de GROGZ aan de raad stuurt. | 5 | 50 % |
| ▪ Ik stel daarover vragen aan de wethouder. | 0 | 0 % |
| ▪ Ik bevraag in een raads- of commissievergadering onze bestuurlijk vertegenwoordiger in het AB of DB van de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ). | 1 | 10 % |
| ▪ Deze informatie krijg/heb ik niet | 0 | 0 % |
| ▪ Anders, nl. | 2 | 20 % |

17. Heeft u aan deze informatie voldoende om een oordeel te kunnen vormen over de realisatie van het doel van de samenwerking in de GROGZ?

- | | | |
|---|---|------|
| ▪ Ja, ik heb daar voldoende aan om een afgewogen oordeel te vormen. | 0 | 0 % |
| ▪ Ja, ik kan daarmee in grote lijnen een oordeel vellen. | 5 | 50 % |
| ▪ Nee, ik krijg net te weinig informatie om een oordeel te vormen. | 3 | 30 % |
| ▪ Nee, ik kan er geen oordeel mee vellen. | 2 | 20 % |
| ▪ Ik heb geen idee, ik let daar niet zo op. | 0 | 0 % |

18. Krijgt u de informatie van de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ) voldoende tijdig om hier als raad op te kunnen reageren?

- | | | |
|--|---|-------|
| ▪ Ja, we kunnen vrijwel altijd op tijd reageren. | 1 | 10 % |
| ▪ Ja, maar het kost het college en/of de raad te veel tijd om op tijd met een reactie te komen. | 1 | 10 % |
| ▪ Nee, er is altijd te weinig tijd tussen het ontvangen van de informatie en het tijdstip waarop de reactie moet zijn gegeven. | 5 | 50 % |
| ▪ Wij reageren nooit op informatie van de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ). | 0 | 0,0 % |
| ▪ Ik heb geen idee, ik let daar niet zo op. | 2 | 20 % |

19. Heeft uw raad bij het aangaan van de samenwerking in de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ) eisen gesteld ten aanzien van de informatievoorziening?

- | | | |
|--|---|------|
| ▪ <i>Nee, de raad heeft geen eisen gesteld.</i> | 1 | 10 % |
| ▪ <i>Nee, er is wel over gesproken, maar de raad heeft geen eisen gesteld.</i> | 3 | 30 % |
| ▪ <i>Ja, de raad heeft wel eisen gesteld, maar ze zijn niet ingewilligd.</i> | 0 | 0 % |
| ▪ <i>Ja, de raad heeft eisen gesteld en ze zijn ingewilligd.</i> | 1 | 10 % |
| ▪ <i>Weet niet / NvT</i> | 5 | 50 % |

20. Wordt volgens u het doel van de samenwerking in de GROGZ behaald?

- | | | |
|--|---|------|
| ▪ <i>Ja, volledig.</i> | 1 | 10 % |
| ▪ <i>Ja, ten dele.</i> | 5 | 50 % |
| ▪ <i>Nee, slechts beperkt.</i> | 1 | 10 % |
| ▪ <i>Nee, helemaal niet.</i> | 0 | 0 % |
| ▪ <i>Ik heb geen idee, ik heb me daar niet in verdiept.</i> | 0 | 0 % |
| ▪ <i>Ik heb geen idee, ik heb daarover te weinig informatie.</i> | 3 | 30 % |

21. Hoe behandelt uw raad doorgaans de begroting en jaarstukken van de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ)?

- | | | |
|---|---|-----|
| ▪ <i>Die staan op de lijst van ingekomen stukken en worden alleen besproken als iemand daarom vraagt.</i> | 2 | 20% |
| ▪ <i>Die worden altijd besproken in een raadscommissie.</i> | 2 | 20% |
| ▪ <i>Die worden altijd besproken in een raadsvergadering.</i> | 0 | 0 % |
| ▪ <i>Die worden altijd besproken in een raadscommissievergadering én een raadsvergadering.</i> | 4 | 40% |
| ▪ <i>Die stukken worden nooit behandeld.</i> | 0 | 0 % |
| ▪ <i>Weet niet / NvT</i> | 1 | 10% |

22. Wordt uw raad wel eens op een andere manier dan via een begroting of jaarrekening geïnformeerd over ontwikkelingen bij de Gemeenschappelijke Regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant (GROGZ)?		
▪ <i>Onze vertegenwoordiger(s) in het AB of DB informeren de raad regelmatig over lopende zaken.</i>	0	0 %
▪ <i>De raad ontvangt regelmatig voortgangsrapportages.</i>	0	0 %
▪ <i>De raad wordt geïnformeerd bij bijzondere omstandigheden of bijzondere ontwikkelingen.</i>	7	70 %
▪ <i>De raad wordt geïnformeerd als hij daarom vraagt.</i>	4	40 %
▪ <i>De raad wordt verder niet geïnformeerd over ontwikkelingen bij de GROGZ.</i>	0	0 %
▪ <i>Anders, nl.</i>	1	10 %

Bijlage 4 - Motie

Extern Onderzoek Verbonden Partijen

De Gemeenteraad van Moerdijk bijeen in vergadering op 2 december 2004

Gezien

- de Notitie Verbonden Partijen die een prima overzicht geeft van de gemeenschappelijke regelingen waar de Gemeente Moerdijk momenteel aan deelneemt;
- de genoemde notitie uitgesproken incrementeel van karakter is en geen elementen bevat om een beleid op te maken;
- de oproep van de wethouder middelen om als raad kaders aan te geven als het gaat om de toekomstige beleidslijn met betrekking tot de vraag of Moerdijk al dan niet deel moet (blijven) nemen aan de gemeenschappelijke regelingen.

Overwegende

- dat met deze notitie (nog) geen duidelijkheid bestaat over de vraag of de gemeenschappelijke regelingen waaraan Moerdijk deelneemt nog wel van deze tijd zijn. Met andere woorden zijn ze nog echt nodig?
- dat de kosten van de totale gemeenschappelijke regelingen in deze bestuursperiode explosief zijn gestegen;
- dat uittredingskosten weliswaar éénmalig aanzienlijk zijn, maar dat de kosten van blijvende deelname aan de regelingen structureel en aanzienlijk zijn en dat het van belang is een kosten-batenanalyse te maken;
- dat de regelingen momenteel voor de gemeenteraad niet transparant zijn en moeizaam controleerbaar, zodat de besluitvorming niet effectief meer kan plaatsvinden. In de gemeenteraad gebeurt dit immers achteraf;
- dat er gerede twijfels bestaan bij de doeltreffendheid en met name de doelmatigheid van het gegeven dat de Gemeente Moerdijk deel uitmaakt van twee regio's ('Stadsgewest Breda' & 'Streekregio Roosendaal');
- dat het van eminent belang is als Gemeenteraad greep te krijgen op deze gemeenschappelijke regelingen,

- dat de acties die tot op heden vanuit Moerdijk zijn ondernomen onvoldoende resultaat hebben opgeleverd en onvoldoende gewenste resultaten voor de toekomst beloven.

Spreekt uit

- Dat een stuurgroep uit de gemeenteraad wordt gevormd, die bestaat uit de fractievoorzitters van alle in de raad vertegenwoordigde partijen. Deze stuurgroep krijgt de opdracht om een terdege materiedeskundig extern bureau in te huren die voor 1 juni 2005 een kort en bondig rapport uit moet brengen waarbij de volgende vragen helder, kort en bondig en eenduidig worden beantwoord;
- Wat is de toegevoegde waarde van de onderscheidenlijke gemeenschappelijke regelingen / verbonden partijen waaraan de Gemeente Moerdijk deelneemt?
- Breng de Gemeenschappelijke Regelingen in kaart die onvoldoende toegevoegde waarde opleveren. Geef daarbij aan wat de uittredingskosten zijn (afgezet tegen de structurele deelnemingsbijdragen en gerelateerd aan de eventuele inverdieneffecten van het gunnen van het werk aan een andere partij) en geef aan welke alternatieven beschikbaar en adviseerbaar zijn.
- Geef een advies over de meest optimale wijze waarop de Gemeente Moerdijk haar taken in een Gemeenschappelijke Regeling zou kunnen uitvoeren. Belangrijke criteria daarbij zijn: doeltreffendheid, doelmatigheid, democratisch gehalte en aansluitend bij de gemeentelijke budgetcyclus.
- Onderzoek de mogelijkheden tot het bundelen van de verschillende gemeenschappelijke regelingen in die zin dat één overkoepelende regeling verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de diverse taken.
- Maak een analyse van de meest wenselijke intergemeentelijke structuur, waarbij een helder advies ten aanzien van deelname aan Stadsgewest of Streekgewest een belangrijk element vormt.
- Geef een advies van de meest wenselijke vertegenwoordiging per regeling namens de gemeente Moerdijk.

Verder geeft de Gemeenteraad aan dat:

- de stuurgroep ondersteund zal worden door de griffier;
- de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van deze opdracht maximaal € 75.000 mogen bedragen en
- dat dekking gevonden kan worden in het resultaat 2004.

En gaat over tot de orde van de dag.

Bijlage 5 - Conclusies en aanbevelingen Onderzoek naar verbonden partijen door de Rekenkamer Moerdijk (januari 2006)

Het onderzoek van de Rekenkamer Moerdijk naar verbonden partijen heeft geleid tot conclusies op 3 deelaspecten en tot 7 aanbevelingen aan de gemeenteraad.

- Conclusies ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid
- Conclusies ten aanzien van de democratische legitimatie van de verbonden partijen
- Conclusies ten aanzien van het vernieuwen van overeenkomsten gemeenschappelijke regelingen

De rekenkamer komt naar aanleiding van de bevindingen en conclusies tot het doen van de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad:

Doel en besliskader voor toetreding tot / doorgaan of beëindiging deelname

1. Ter wille van goede besluitvorming voor het aangaan van gemeenschappelijke regelingen een model besliskader voorbereiden waarop voortaan op eenduidige gronden besloten kan worden wel of niet deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling.

Sturen op Prestaties

2. Het besluitvormingstraject t.a.v. "Verbonden Partijen" is te weinig gericht op de resultaten, die voor de gemeente behaald moeten worden. Middels een format waarin een meetbaar voor de gemeente te behalen resultaat wordt neergezet (eigen beleid voorzien van prestatie – indicatoren) is per "Verbonden Partij" een verantwoording op te stellen passend binnen de beleidscyclus van de gemeente. In deze verantwoording zijn meerjarenramingen zowel financieel als qua aantal producten, ontwikkelingen van de uit te voeren taken in de tijd, ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering met hiermee samenhangende in te vullen formatieplaatsen e.d. op te nemen.

3. De afgevaardigden van de Gemeente Moerdijk aan de "Verbonden Partijen" opdracht geven om deze uitgangspunten voor aanpassing van de overeenkomst bespreekbaar te stellen in de Algemene Besturen van de "Verbonden Partijen" en vervolgens bespreekbaar stellen, dat de verantwoordingen van de gemeenschappelijke regelingen meetbaar aansluiten op het door de aangesloten gemeenten voorgesteld beleid.

Betrokkenheid van de raad

4. Een vaste plaats in ruimen in de verantwoordingsmomenten binnen de beleidscyclus van de gemeente waarop de resultaten van het format, opgesteld onder aanbeveling 3, worden opgenomen om raadsbreed besproken te kunnen worden, te weten via begroting, rekening en tussenrapportages.
5. Een vaste plaats inruimen op de commissieagenda's, waarbij de afgevaardigden aan de "Verbonden Partijen" worden uitgenodigd om de raad actief te informeren. Het spreekt voor zich, dat het geven van actieve informatie door betrokkenen niet alleen voor deze momenten bewaard behoeft te blijven.

Periodieke heroverweging

6. Per Verbonden Partij een evaluatie maken van de huidige geldende overeenkomst met als doel enerzijds:
 - a) De wensen (kaders) van de gemeenteraad voor de betreffende "Verbonden Partij" vastleggen, zodat duidelijk is wat de raad jaarlijks van de "Verbonden Partij" verwacht.
 - b) De overeenkomst per "Verbonden Partij" redactioneel nalopen in hoeverre een afgevaardigde in het algemeen bestuur en het algemeen bestuur ten opzichte van het dagelijks bestuur daadwerkelijk sturend bezig kan zijn om de belangen van de aangesloten gemeenten af te kunnen dwingen. Indien de belangen van een aangesloten gemeente niet meer voldoende gediend zijn zal tegen duidelijke voorwaarden uittreding plaats moeten kunnen vinden.
7. De door de rekenkamer in de tussenrapportage gemaakte aanbevelingen naar aanleiding van de inventarisatie van de "RMD" over te nemen.
 - a) Naar de dienstverleningsovereenkomst met de RMD door het college van B & W, nu na vijf jaar, een nader doelmatigheidsonderzoek in te laten stellen, waarbij de eis van een afnameverplichting van een vast aantal uren zal kunnen komen te vervallen

- b) Dit onderzoek extern te laten uitvoeren, waarbij zowel de eigen werkzaamheden van de afdeling vergunning en handhaving van de gemeente als de werkzaamheden van de RMD kwantitatief zowel als kwalitatief ter discussie komen. Hierbij moet gelet worden op nut en noodzaak van de te maken uren in samenhang met de verschillende risicofactoren, die met vergunningverlening en handhaving te maken hebben.
- c) Dit gezamenlijke pakket van producten en uren zowel van de RMD als van de eigen dienst via een objectieve prijs in beeld te brengen.
- d) Het takenpakket ad 3 zodanig in te richten, dat daartoe een goede prijs – kwaliteitsverhouding zichtbaar is voor het sluiten van een nieuw contract. Indien tot aanbesteding overgegaan wordt dienen meerdere marktpartijen in beeld te komen.

Voor de volledigheid is de integrale tekst van het hoofdstuk conclusies van de vorige rekenkamer in dit rapport opgenomen.

Hoofdstuk 4: conclusies

Inleiding

Het doel van het onderzoek is onze verbonden partijen te onderzoeken naar – doelmatigheid – doeltreffendheid – democratisch gehalte – en aansluitend bij de eigen budgetcyclus. Gezien de bevindingen zijn de volgende conclusies hierbij te trekken.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Uit de voorgaande bevindingen is de rekenkamer gebleken, dat het doelmatig en doeltreffend handelen van de “Verbonden Partijen” nog niet of nauwelijks wordt onderzocht. Bij de analyses van de rekeningen en begrotingen, die naar de gemeenteraad worden gestuurd komen regelmatig algemene economische of administratieve redenen naar voor om opmerkingen over te maken. Veel minder geldt dit voor redenen van nut en noodzaak of doelmatigheid. Hierdoor heeft de rekenkamer de indruk, dat de communicatie met en informatie aan de raad niet goed verloopt en dat niet de goede vragen bij de raad komen. Het is juist op het gebied van het maken van beleid en een adequate toetsing hierop, of dit beleid gehaald is, dat de communicatie en informatie over de “Verbonden Partijen” gericht moet zijn.

Voor wat de RMD betreft heeft de rekenkamer een tussenrapportage aan het college van burgemeester en wethouders opgesteld met als doel door de afgevaardigde aan de RMD tijdig binnen het algemeen bestuur van de RMD een evaluatie van de bestaande dienstverleningsovereenkomst bespreekbaar te laten stellen en door het college van

burgemeester en wethouders een doelmatigheidsonderzoek uit te laten uitvoeren voordat dit rapport aan de raad zou zijn aangeboden. Het uitvoeren van deze doelmatigheidsonderzoeken ligt meer op de weg van het college dan van de rekenkamer. Met het uitvoeren van dit onderzoek kan de gemeente voor wat betreft de RMD en de eigen organisatie een inhaalslag maken op het gebied van het vaststellen van doeltreffendheid en doelmatigheid van de producten die omgaan zowel bij de RMD als bij de eigen afdeling "Vergunning en Handhaving". Inmiddels is gebleken, dat de aanbevelingen van de tussenrapportage geïntegreerd in dit rapport kunnen worden aangeboden.

Wat geldt voor de "RMD" ten aanzien van doelmatigheid en doeltreffendheid geldt ook voor de overige "Verbonden Partijen". Vanaf heden zou hieraan de nodige aandacht besteed moeten worden. Dit betekent, dat een andere aanpak van de informatieverstrekking en communicatie over de gemeenschappelijke regelingen moet worden ingevoerd. Op de wettelijke mogelijkheden hiertoe wordt ingegaan onder het kopje 4.3 democratische legitimatie van de "Verbonden Partijen" in dit rapport.

Ten aanzien van de bestuurlijke informatieverstrekking ten aanzien van de GROGZ is op te merken, dat er nu nog een evaluatie gemaakt moet worden van de verbeterplannen, die vanaf het jaar 2002 zijn ingezet. De rekenkamer staat op het standpunt, dat hiermee de informatievoorziening over doelmatigheid en doeltreffendheid en zeker ook democratische verantwoording ver achter blijft bij wat bij een dergelijk gesubsidieerde instelling verwacht mag worden.

De rekenkamer spreekt hiermee geen oordeel uit of binnen de gemeenschappelijke regelingen wel of niet doelmatig gewerkt wordt. Het uitvoeren van de doelmatigheidsonderzoeken door de gemeentelijke rekenkamer binnen de "Verbonden Partijen" vindt de rekenkamer gezien de geringe mogelijkheden om deze zelf uit te voeren niet op zijn plaats. De doelmatigheidsonderzoeken zijn dan ook door de aangesloten colleges of door de gemeenschappelijke regelingen zelf regelmatig uit te voeren. Het pas uitvoeren van verdere doelmatigheidsonderzoeken na het uitbrengen van dit rapport nadat dit rapport is uitgebracht past dan ook binnen de conclusies die te trekken zijn uit dit onderzoek.

Voor de rekenkamer staat het structureel invoeren van aandacht binnen de gemeenschappelijke regelingen voor doelmatigheid en de inbreng van de door de afzonderlijke gemeenten gestelde doelen en het zichtbaar verslagleggen hierover voorop.

De afgevaardigden van de aangesloten gemeenten hebben het meetbaar maken voor doelmatigheid en doeltreffendheid van de verbonden partijen tot op heden onvoldoende bespreekbaar gesteld. Door de invoering van aansprekende meetgegevens zal vervolgens de inzet van middelen door de afzonderlijke gemeenten beter in de eigen gewenste prijs / kwaliteit verhouding kunnen worden geplaatst.

De rekenkamer mist overigens ook binnen de gemeente de nodige aandacht voor de invulling van de informatievoorziening die samenhangt met het communiceren over beleid en de toetsing ervan en vervolgens aan het communicatietraject waarin de

evaluatie van deze informatievoorziening tot zijn recht moet komen.

De rekenkamer is van mening, dat de informatievoorziening begint bij de eigen gemeenteraad, die bij het invullen van de drie "W - Vragen" besluit om over te gaan tot het uitbesteden van taken. Uitgangspunt moeten de beleidsplannen zijn, die door de gemeenteraad inmiddels zijn of worden vastgesteld, voortkomend uit de coalitieakkoorden. Deze beleidsplannen zullen jaarlijks vertaald moeten worden naar de programmabegroting. Het beleid van de gemeente zal duidelijk "S(structureel) M(meetbaar) A(acceptabel) R(realistisch) T(risico's in beeld) gemaakt moeten worden, zodat getoetst kan worden wat van de "Verbonden Partijen" verwacht wordt en andersom of dat de uitbestede taken ook goed, doeltreffend en doelmatig zijn uitgevoerd.

Dat betekent, dat de nodige meetgegevens van prijs en kwaliteit meegegeven moeten worden. De verantwoording van de "Verbonden Partijen" moeten daar op aansluiten in elke van belang zijnde verantwoordingsvorm, te weten: de begroting, de meerjarenbegroting, de jaarrekening, het verslag bij de jaarrekening en de verplichte tussentijdse verslaglegging.

De afgevaardigden van de gemeenten aan de "Verbonden Partijen" zullen hierbij verantwoording af moeten leggen aan de eigen gemeenten en zullen de belangen van de gemeente binnen de algemene besturen ook waar moeten maken. Bij elke gesignaleerde afwijking van beleid behoort de afgevaardigde zijn raad actief te informeren.

Voor wat betreft de RMD en de eigen afdeling Vergunning en Handhaving heeft de rekenkamer vast kunnen stellen, dat de gemeente inmiddels het nodige voorwerk ingezet heeft. Het handhavingsbeleid door de raad is vastgesteld. Er is een informatiesysteem met indicatoren voor dit handhavingsbeleid in wording. Het informatiesysteem voor het vergunningenstelsel wordt eveneens voorbereid. De uitwerking in begroting, jaarrekening en tussentijdse verslaglegging moet nog volgen.

Voor wat de GGD betreft beschikt de gemeente ook over een vastgesteld beleidsplan. In 2004 is het gemeentelijk gezondheidsplan vastgesteld. Hiervan zal in de loop van 2006 een voortgangsevaluatie gemaakt worden. Hiermee is echter nog maar een aanzet gegeven. De beleidsplannen zullen verder meetbaar gemaakt moeten worden en communicatie met de gemeenschappelijke regelingen hierover moet nog plaatsvinden.

De actieve informatieplicht speelt hierbij ook een belangrijke rol. Naast de via voorschriften vastgelegde verantwoordingsmomenten zal informatie plaats moeten vinden bij mogelijke verandering van uitvoeren van beleid. Gezien de tot op heden gevolgde wijze van rapportage aan de gemeenteraad zijn aanbevelingen te doen om voortaan voor de gemeenschappelijke regelingen zo veel mogelijk een vaste manier van informeren aan de gemeenteraad na te streven. In een dergelijk format zullen een aantal aandachtspunten opgenomen moeten zijn, zodat naast een rechtmatige verantwoording ook zicht bestaat op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wijze van taken. Belangrijk is om in de berichtgeving een jaarlijkse trend te kunnen herkennen waaraan

de raad sturing kan ontlenen. Dat betekent, dat ook de "Verbonden Partijen" zorg moeten dragen voor voldoende inzicht in deze structurele indicatoren, te denken hierbij is aan meerjarenramingen zowel financieel als qua aantal producten, ontwikkelingen van de uit te voeren taken in de tijd, ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering met hiermee samenhangende in te vullen formatieplaatsen e.d.

Democratische legitimatie van de Verbonden partijen

Zoals beschreven onder de bevindingen is het duidelijk, dat de rekenkamer Moerdijk geen vrije entree heeft in de gemeenschappelijke regelingen om onderzoek te doen. De toegang om dit te doen, is de afgevaardigde van de gemeente. Binnen de marge van wat in de gemeenschappelijke regelingen hierover is opgenomen kan de rekenkamer op dit ogenblik dus alleen via de afgevaardigde inlichtingen inwinnen. Dit zelfde geldt overigens ook voor het uitvoeren van het eigen gemeentelijk beleid en het afleggen van verantwoording hierover. De minister wil hieraan niets veranderen, zodat de mogelijkheid voor het verkrijgen van een goed besluitvormingscircuit van tevoren bij het aangaan van een gemeenschappelijke regeling goed moet worden overeenkomen. Wel is het zo, dat de minister de plaats van de gemeentelijke vertegenwoordiger sterker wil maken binnen de gemeenschappelijke regelingen door de gemeentelijke vertegenwoordigers meer bevoegdheden te geven via de dagelijkse besturen om daadwerkelijk in te kunnen grijpen. Dit houdt in, dat enerzijds de informatieverstrekking van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur verbeterd moet worden en anderzijds wanneer dit uitblijft en het dagelijks bestuur zijn eigen weg bewandelt het algemeen bestuur over kan gaan tot het ontslaan van het dagelijks bestuur.

Kortom het is van groot belang om de overeenkomsten waarmee de gemeenschappelijke regelingen worden aangegaan goed op te stellen, waardoor:

1. voor de afzonderlijke gemeenten een juist informatiecircuit wordt afgedwongen,
2. de afgevaardigden in het algemeen bestuur voldoende macht hebben om sturing te geven b.v. door de mogelijkheid van het geven van ontslag van het dagelijks bestuur
3. de nodige financiële kaders en duidelijke afkoopverplichtingen worden opgenomen, waardoor deelname aan deze gemeenschappelijke regelingen ook op van te voren duidelijk gemaakte afspraken weer ongedaan gemaakt kunnen worden.

In de wetsvoorstellen zoals die momenteel zijn voorbereid is voor de leden van de algemene besturen geen recht op ambtelijke bijstand en fractieondersteuning geregeld. Ook is er geen wettelijke verplichting om een rekenkamer of rekenkamerfunctie in te stellen.

Het staat de gemeenten bij de instelling van de gemeenschappelijke regeling wel vrij deze rechten zelf in te bouwen.

Vernieuwen overeenkomsten gemeenschappelijke regelingen

Zoals reeds eerder opgemerkt zijn al onze gemeenschappelijke regelingen geënt op de oude model overeenkomsten van de VNG. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de onder het voorgaande punt opgenomen uitgangspunten, die voortkomen uit het dualisme. Al onze overeenkomsten met gemeenschappelijke regelingen zullen hierop beoordeeld en aangepast moeten worden om te bereiken, dat verbeteringen in de informatievoorziening af te dwingen zijn en dat het gevoel bij de gemeenten kan terugkeren, dat aan "verbonden Partijen" uitbestede taken ook doelmatig en doeltreffend worden uitgevoerd en of dat bij een zich beter aandienend alternatief op van tevoren afgesproken voorwaarden uit de regeling gestapt kan worden.