

Onderzoek Verbonden partijen

gemeente Moerdijk

Eindrapportage

februari 2015

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1.	Aanleiding	5
1.2.	Onderzoeksvragen	5
1.3.	Eerder onderzoek	6
1.4.	Normenkader	7
1.5.	Aanpak 7	
1.6.	Leeswijzer	9
2.	Kaders voor verbonden partijen	10
2.1.	Inleiding	10
2.2.	Wet- en regelgeving	10
2.3.	Sturing op verbonden partijen: rolverdeling	11
2.4.	Gemeentelijk beleid	13
2.4.1.	Visie op verbonden partijen	13
2.4.2.	Kaders voor verbonden partijen	14
2.5.	Regionaal beleid	15
2.6.	Evaluatie	16
2.7.	Beoordeling	16
3.	Verbonden partijen: de praktijk.....	18
3.1.	Inleiding.....	18
3.2.	Overzicht verbonden partijen	19
3.3.	Bestuurlijke arrangementen	20
3.4.	Risicomanagement	21
3.5.	Evaluatie doeltreffendheid	23
3.6.	Beoordeling	24
4.	Rol van de raad	27
4.1.	Inleiding.....	27
4.2.	Informatievoorziening	27
4.3.	Sturing en controle	29
4.4.	Moerdijk in verbinding met verbonden partijen.....	30
4.4.1.	Moerdijkse meetlat.....	30
4.4.2.	Risicoprofielen en toezichtregimes.....	30
4.4.3.	Evaluatie.....	32
4.5.	Beoordeling	32
5.	Conclusies en aanbevelingen	35
5.1.	Inleiding.....	35
5.2.	Kaders 35	
5.3.	De praktijk	36
5.4.	Rol van de raad	38
5.5.	Eindconclusie	39
5.6.	Aanbevelingen	40
6.	Reactie College.....	46
7.	Nawoord.....	53

Bijlagen	57
Bijlage I: GGD West-Brabant	59
Bijlage II: OMWB.....	63
Bijlage III: Regio West-Brabant.....	67
Bijlage IV: WVS West Noord-Brabant.....	71
Bijlage V: Normenkader	75
Bijlage VI: Interviews	78
Bijlage VII: Enquêteresultaten	79
Bijlage VIII: Aanwezigen gesprek raad.....	83
Bijlage IX: Resultaten van regionale samenwerking	84
Bijlage X: Uitvoering aanbevelingen Rekenkameronderzoek 2007.....	87
Bijlage XI: Gemeentelijke kaders.....	92
Bijlage XII: De nieuwe Wgr.....	95
Bijlage XIII: Bronnen	96

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

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

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

1.2. Onderzoeksvragen

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

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

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

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

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

1.3. Eerder onderzoek

Van belang is dat de Rekenkamer West-Brabant ook in 2007 onderzoek heeft gedaan naar de rol van de raad bij verbonden partijen. De volgende vraag stond toen centraal: 'Heeft de gemeenteraad zich verzekerd van voldoende inzicht in de mate waarin deelname aan een verbonden partij leidt tot de beoogde resultaten?'. Conclusie van het toenmalige onderzoek was dat de raad slechts tot op zekere hoogte verzekerd was van voldoende informatie om te kunnen beoordelen of deelname aan verbonden partijen in de praktijk ook leidt tot de beoogde resultaten. Er was algemeen beleid vastgesteld en in specifieke regelingen waren bepalingen opgenomen over de informatievoorziening aan de raad. De financiële informatie was echter onvolledig en bij de raad en de ambtelijke organisatie was sprake van ongenoegen over de informatievoorziening van en over verbonden partijen.

Niet alleen in Moerdijk, ook in de gemeenten Bergen op Zoom, Halderberge, Oosterhout en Roosendaal heeft de Rekenkamer in 2007 onderzoek naar het onderwerp Verbonden partijen gedaan. Naar aanleiding van de bevindingen van de rekenkameronderzoeken heeft de griffierskring¹ West-Brabant op 18 juni 2007 de raden van de 19 West-Brabantse gemeenten opgeroepen om tot afspraken te komen over het verbeteren van de aansturing en beheersbaarheid van de verbonden partijen. Als aanzet daartoe was bij de brief een notitie "Aansturings- en beheersproblematiek verbonden partijen" gevoegd.² Bij de behandeling van de rapportage van het door de Rekenkamer uitgevoerde onderzoek en de brief van de griffiers werd in de raad van de gemeente Moerdijk op 3 juli 2007 een motie aangenomen waarin:

- de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek door de Rekenkamer werden onderschreven;
- geconstateerd werd dat de door de griffierskring opgestelde notitie aansturings- en beheersingsproblematiek Verbonden Partijen een goede basis kan zijn voor de in regionaal verband te maken afspraken;
- aan het College een aantal opdrachten werd gegeven om de raad beter in staat te stellen om invulling te kunnen geven aan de kaderstellende en controlerende rol.

De opdrachten hadden betrekking op:

- de opstelling van een nieuw beleidsdocument "Verbonden partijen"
- het opstellen van een specifiek (meerjarig) beleidskader per verbonden partij
- het opstellen van een stappenplan implementatie basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden
- herziening van de paragraaf Verbonden partijen in de begroting vanaf 2009 en de jaarrekening vanaf 2008

¹ De griffiers van alle 19 West-Brabantse gemeenten.

² Brief van de griffierskring West-Brabant/Tholen aan gemeenteraden van 18 juni 2007.

- in overleg met andere gemeenten voorbereiden van voorstellen tot evaluatie en (zo nodig) aanpassing van de tekst gemeenschappelijke regelingen
- opstellen van een verbeterplan actieve informatieplicht richting raad
- 3-maandelijkse informatievoorziening aan de raad omtrent de hiervoor genoemde acties.

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

1.4. Normenkader

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

1.5. Aanpak

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

De volgende onderzoeksmethoden zijn gehanteerd:

Documentstudie

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

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

Casestudy's

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

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

In het rekenkameronderzoek uit 2007 zijn de GGD en de voorganger van de Omgevingsdienst (de Regionale Milieudienst) bestudeerd. Om die reden heeft de Rekenkamer er voor gekozen om deze gemeenschappelijke regelingen opnieuw te onderzoeken.

Het werkvoorzieningschap is in alle drie de gemeenten onderwerp van onderzoek mede met het oog op de aanstaande decentralisaties en de invoering van de Participatiewet.³ De Regio West-Brabant is op verzoek van de raad van Moerdijk toegevoegd aan de geselecteerde cases.

In bijlage I tot en met IV is een beschrijving opgenomen van de cases, waarin wordt ingegaan op de historie / ontstaansgeschiedenis van de samenwerking, de juridische vormgeving, de relaties tussen de gemeente en de samenwerkingspartner, het financieel belang, de sturing en informatievoorziening door en aan de raad en de sturing en informatievoorziening door en aan college en ambtenaren. In het rapport worden bevindingen geïllustreerd met bevindingen uit de cases. De beschrijving van de cases in de bijlagen I tot en met IV is afgesloten op 1 mei 2014.

Voor alle cases zijn relevante stukken bestudeerd, bijvoorbeeld de tekst van de gemeenschappelijke regeling, de begroting van de betreffende gemeenschappelijke regeling en raadsverslagen. Per case zijn gesprekken gevoerd met de directeur van de verbonden partij en één of meer beleidsambtenaren. In bijlage VI is een overzicht gegeven van de geïnterviewde personen.

Interviews

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

Internetenquête onder raadsleden

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

Voor de formulering van de vragen is gebruik gemaakt van de vragenlijst zoals die bij het rekenkameronderzoek in 2007 is gebruikt en de ervaringen van de onderzoekers met vragenlijsten voor raadsleden. De vragenlijst uit 2007 bevatte veel specifieke vragen over individuele gemeenschappelijke regelingen en uiteindelijk was er een responspercentage van nog geen 50%.

Om voorgaande redenen is voor een andere opzet gekozen dan destijds. Dit heeft gevolgen voor de vergelijkbaarheid van de resultaten. Op vraagniveau kunnen de resultaten niet altijd meer worden vergeleken, maar er is wel een vergelijking mogelijk ten aanzien van het algemene beeld ten aanzien van verbonden partijen. Om een zo hoog mogelijk responspercentage te bereiken, is een vragenlijst opgesteld die ten hoogste 10 minuten in beslag nam. Wij zijn de raadsleden die de enquête hebben ingevuld in een voor hen drukke periode, namelijk voorafgaand aan de raadsverkiezingen, zeer erkentelijk. Het moment van uitzetten van de

³ De gemeenten Moerdijk en Roosendaal nemen deel in het Werkvoorzieningschap West Noord-Brabant, de gemeente Geertruidenberg in de gemeenschappelijke regeling WAVA/Go!.

enquête heeft ongetwijfeld invloed gehad op de respons. Uiteindelijk hebben 13 van de 25 raadsleden de enquête ingevuld. De respons is hiermee 52%. Omdat de totale populatie gering is (25 raadsleden) en er sprake kan zijn van selectieve respons geven de enquêteresultaten een indicatief en geen representatief beeld. In het rapport worden geen percentages, maar absolute aantallen genoemd. Verder is van belang dat het aantal respondenten per vraag/stelling verschilt. Niet alle 13 raadsleden hebben namelijk alle vragen/stellingen beantwoord. Waar hierna wordt verwezen naar de uitkomsten van de enquête wordt telkens het aantal raadsleden genoemd dat de betreffende vraag beantwoord heeft. Dit aantal kan dus ook lager zijn dan 13. Desalniettemin geven de enquêteresultaten een goede indruk van de mening van raadsleden over de betrokkenheid en sturingsmogelijkheden van de raad bij verbonden partijen en de informatievoorziening door het college. Tijdens een gesprek met een aantal raadsleden is aan de hand van de enquêteresultaten dieper op de materie ingegaan.

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

Gesprek met raadsleden

De eerste onderzoeksbevindingen zijn met raadsleden gedeeld tijdens een gesprek op 13 mei 2014. Alle raadsleden zijn uitgenodigd voor dit gesprek. Aan het gesprek is deelgenomen door drie raadsleden/burgerleden, de wethouder en de griffier. In bijlage VIII is een overzicht gegeven van de deelnemers aan het gesprek.

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

Ambtelijk hoor en wederhoor

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

1.6. Leeswijzer

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

In hoofdstuk is de reactie van het College op de conceptrapportage opgenomen, en in hoofdstuk 6 het nawoord daarop van de Rekenkamer.

2. Kaders voor verbonden partijen

2.1. Inleiding

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

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

2.2. Wet- en regelgeving

Het wettelijke kader dat relevant is voor dit onderzoek wordt gevormd door bepalingen uit de Gemeentewet (Gemw), de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de Financiële verordening gemeente Moerdijk 2009. Het Burgerlijk Wetboek stelt regels voor privaatrechtelijke verbonden partijen. De Wgr wordt binnenkort gewijzigd.⁴ Doel van de wijziging is om de positie van de gemeenteraad rond het bestuur en beleid van de gemeenschappelijke regeling te versterken. In bijlage XII is meer informatie opgenomen over de nieuwe Wgr.

⁴ Wetsvoorstel 33597, Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen, aangenomen door de Tweede Kamer op 25 maart 2014 en door de Eerste Kamer op 8 juli 2014.

Het BBV bepaalt dat een verbonden partij een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie is waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.⁵ Met een financieel belang wordt bedoeld op een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat, onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Bij het bestuurlijk belang gaat het om zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.⁶ Het BBV geeft regels voor de informatievoorziening over verbonden partijen in de begroting en jaarrekening. In het BBV staat welke informatie de paragraaf verbonden partijen moet bevatten. In de Financiële verordening Moerdijk zijn in aanvulling op het BBV regels gesteld over de inhoud van de paragraaf verbonden partijen en is bepaald dat een Nota verbonden partijen moet worden vastgesteld.

De Gemw bepaalt dat het college besluit over deelname in privaatrechtelijke organisaties als BV's en NV's, nadat de raad in de gelegenheid is gesteld daarover wensen en bedenkingen te uiten.⁷ Een veel gekozen publiekrechtelijke vorm voor samenwerking is het aangaan van een gemeenschappelijke regeling. In de Wgr is hiervoor het kader neergelegd. In deze wet is onder andere opgenomen dat raden hun zienswijze naar voren kunnen brengen op een ontwerpbegroting van een gemeenschappelijke regeling.⁸

2.3. Sturing op verbonden partijen: rolverdeling

Sturingsinstrumenten

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

⁵ Art. 1, lid 1, sub b, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

⁶ Art. 1, lid 1, sub c en d, BBV.

⁷ Art. 160, lid 2, Gemeentewet.

⁸ Art. 35 Wgr (voor gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten) en art 59 (voor gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten en provincie(s)).

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

Bij verbonden partijen wordt wel gesproken van dualisme in het kwadraat. Op gemeentelijk niveau is sprake van een scheiding tussen de kaderstellende en controlerende rol aan de ene kant (bevoegdheid raad) en de uitvoering aan de andere kant (bevoegdheid college). De opstelling van de gemeente richting de verbonden partij is vergelijkbaar. De gemeente moet ten opzichte van de verbonden partij kaders stellen en controleren op de uitvoering, maar niet zelf willen meesturen en beheersen binnen de verbonden partij.⁹ De aansturing van de verbonden partij behoort tot de uitvoerende taken van het college, maar voorgaande betekent niet dat de raad geen sturingsmogelijkheden heeft. De raad stelt in algemene zin kaders (zie paragraaf 2.4 en 2.5), maar geeft het college ook bij concrete samenwerkingsverbanden opdrachten en randvoorwaarden mee waarmee rekening moet worden gehouden.¹⁰ Ook bij bestaande verbonden partijen heeft de raad sturingsmogelijkheden. In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van mogelijke sturingsinstrumenten.

TABEL 2.1: STURINGSINSTRUMENTEN

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

⁹ Idem, p. 5.

¹⁰ VNG en Ministerie BZK, Handreiking Kaderstelling 2004, p. 17.

Opdrachtgevers- en eigenaarsrol

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

2.4. Gemeentelijk beleid

2.4.1. Visie op verbonden partijen

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

Strategische visie Moerdijk 2030

In de Strategische visie Moerdijk 2030 heeft de raad een afwegingskader vastgesteld dat bestuurlijke en beleidsmatige handvatten biedt voor onder andere het versterken van de resultaat gerichte lokale en regionale samenwerking. Ten aanzien van de rol in de regio is aangegeven dat Moerdijk in 2030 een gemeente moet zijn die, gezien haar positie als belangrijk industrie- en woongebied in West-Brabant, een strategische rol speelt in de regio en kiest voor een niet-vrijblijvende regionale samenwerking met enkele publieke en/of private partners op strategisch, tactisch en operationeel niveau, vanuit het principe: 'lokaal, wat lokaal kan en regionaal, wat regionaal moet'.¹¹

Visiedocumenten

Op 6 november 2012 heeft het college ingestemd met de notitie 'De Moerdijkse visie op regionale samenwerking' en kennisgenomen van de notitie 'Concrete Resultaten van Regionale Samenwerking in Moerdijk'. In het visiedocument is aangegeven dat de aanleiding voor het opstellen ervan de behoefte van het bestuur en de organisatie is aan een algemene visie op de wenselijke vormgeving van samenwerking en de constatering dat de bestaande samenwerkingsvormen elk geheel een eigen dynamiek hebben opgeleverd.¹² Het doel van het visiedocument is tweeledig. Enerzijds wordt inzicht gegeven in de vraagstukken die spelen rondom de keuze voor intergemeentelijke en regionale samenwerking en de daarbij behorende samenwerkingsvormen. Anderzijds biedt het de basis voor een model om concrete keuzes te kunnen maken aan de hand van Moerdijkse afwegingen.

Kadernota en Uitvoeringsprogramma 2015-2018

In de Kadernota 2015-2018 is aangegeven dat de gemeente voor het realiseren van haar doelstellingen in toenemende mate afhankelijk is van de medewerking en inzet van tal van partners. Indien samenwerking de gemeentelijke dienstverlening aan de burger in termen van kwaliteit, efficiëntie en effectiviteit ten goede komt, zonder daarbij de autonomie en "couleur locale" op te geven, dan kiest de gemeente bewust voor samenwerking. Zodoende is het aantal (regionale) samenwerkingsverbanden groeiende.

¹¹ Strategische visie, p. 19.

¹² De Moerdijkse visie op regionale samenwerking, p. 3.

In de Kadernota 2015-2018 en het Uitvoeringsprogramma 2015-2018 is in het kader van het programma 'Samenwerken, samen maken, samen doen in Moerdijk' het subdoel opgenomen van meer grip op regionale samenwerking. De gemeente wil de bestuurbaarheid van de inzet van regionale samenwerkingsvormen ten behoeve van het realiseren van gemeentelijke doelen vergroten.

Acties uitvoeringsprogramma 2015-2018 in relatie tot grip op samenwerking

- Vaststellen van Moerdijkse richtlijnen voor (het aangaan van) regionale samenwerking.
- Vaststellen van een jaarlijkse politiek-bestuurlijke regie-agenda, op basis waarvan de raad beter zijn kaderstellende en controlerende taak kan invullen.
- Starten met een pilot raads werkgroep "regionale samenwerking".
- De opdrachtgeversrol beter vormgeven door het aangaan van dienstverlenings-overeenkomsten met Gemeenschappelijke Regelingen, waarin onder meer wordt aangegeven welke bijdragen er dienen te worden geleverd in het kader van te realiseren gemeentelijke doelen.
- Opstellen van een bestuurlijke gedragen en concrete uitwerking op de toekomst van de gemeente in het kader van Veerkrachtig bestuur Brabant.

2.4.2. Kaders voor verbonden partijen

Hiervoor is ingegaan op de gemeentelijke visie op samenwerking en verbonden partijen. Deze visie is geconcretiseerd in gemeentelijke beleidskaders. Bijlage XI geeft een beschrijving van deze kaders. In deze paragraaf wordt een samenvatting gegeven van de gemeentelijke beleidsnota's. Hierna, in paragraaf 2.5 wordt ingegaan op de regionale kadernota voor verbonden partijen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het door een raads werkgroep opgestelde, nog niet vastgestelde rapport 'Moerdijk in verbinding met verbonden partijen. Richtlijnen voor regionale samenwerking'.

Nota's verbonden partijen

De gemeente Moerdijk kende al een Nota verbonden partijen, maar naar aanleiding van het rekenkameronderzoek uit 2007 en de door de raad naar aanleiding daarvan aangenomen motie (zie par. 1.3) heeft de raad in 2007 de nieuwe Notitie Verbonden Partijen 2007-2010 vastgesteld. De notitie bevat onder andere een besliskader voor het aangaan van samenwerkingsverbanden, uitgangspunten voor de vertegenwoordiging in verbonden partijen en uitgangspunten voor kaderstelling, beheer en controle op de verbonden partijen. De nota gaat specifiek in op de rolverdeling tussen het college en de ambtelijke organisatie, maar niet op de rolverdeling en afspraken tussen de raad en het college. Een overzicht van mogelijke sturingsinstrumenten is niet gegeven. Het besliskader voor de oprichting van een verbonden partij geldt volgens de Notitie ook bij een heroverweging en mogelijke beëindiging van de participatie. Niet nader uitgewerkt is wanneer al dan niet wordt uitgetreden uit een verbonden partij en hoe deze uittreding wordt afgewikkeld. Een belangrijk element van de Notitie is de verplichting tot het opstellen van en bestuurlijk arrangement per verbonden partij.

Bestuurlijk arrangement

In de notitie is bepaald dat per verbonden partij een beleidskader, een bestuurlijk arrangement, wordt opgesteld waarin in elk geval de volgende aandachtspunten aan de orde komen:

- SMART geformuleerde gemeentelijke doelen;
- De prestaties (producten of diensten) die de verbonden partij voor de gemeente gaat verrichten, gerelateerd aan de kosten;

- Afspraken over risicobeheersing;
- Afspraken over informatievoorziening (ontwikkelingen, prestaties, kosten, e.d.);
- Afspraken over beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente (bijvoorbeeld juridische bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij en voorwaarden voor beëindiging van deelname)
- Evaluatiebepaling gekoppeld aan de bevoegdheid tot heroverweging (wijziging/beëindiging deelname).

2.5. Regionaal beleid

Regionale Kadernota verbonden partijen

In de paragraaf hiervoor is aangegeven dat de gemeente een eigen beleidskader kent voor verbonden partijen. Naast het gemeentelijke kader, heeft de raad op 3 juni 2010 de raad de regionale Kadernota verbonden partijen vastgesteld. De gemeentelijke notitie voor verbonden partijen is als basis gebruikt voor de inbreng vanuit de gemeente bij de totstandkoming van het regionale kader.

Ook de regionale Kadernota gaat er vanuit dat per gemeenschappelijke regeling maatwerkafspraken worden gemaakt over de wijze waarop de verbonden partij verantwoording aflegt. De regionale Kadernota gaat niet expliciet in op de rolverdeling en afspraken tussen de raad en het college. Een overzicht van mogelijke sturingsinstrumenten is niet gegeven. Net als in de Notitie is verder aangegeven dat het besliskader voor oprichting van een verbonden partij ook geldt bij een heroverweging en mogelijke beëindiging van de participatie. Wanneer al dan niet wordt uitgetreden uit een verbonden partij en hoe deze uittreding wordt afgewikkeld, is niet geconcretiseerd in de regionale Kadernota.

Op een aantal punten verschillen de Notitie en regionale Kadernota van elkaar. De gemeentelijke standpunten zijn, in het kader van de 'onderhandelingen' tussen de verschillende gemeenten, namelijk niet allemaal verankerd in het regionale beleid. De gemeente Moerdijk heeft ervoor gekozen het eigen beleid niet te vervangen door het regionale beleid. De Notitie blijft van kracht en de zes spelregels van de regionale Kadernota worden als uitwerking van deze Notitie gezien.

In de onderstaande tabel is aangegeven op welke punten de regionale Kadernota uit 2010 en de Notitie uit 2007 van elkaar verschillen.

	Notitie 2007	Regionale Kadernota 2010
Besliskader	Een expliciete beslisstap is of er sprake is van een project waarbij een PPS constructie een meerwaarde kan hebben.	In dit kader wordt gevraagd of de publiekrechtelijke vorm het meest geschikt is. Als dit niet zo, moet gekozen worden voor een privaatrechtelijke vorm.
Eigenaars- en opdrachtgeversrol	De rollen worden in één persoon verenigd.	De rollen worden in beginsel bij verschillende personen belegd.
Evaluatie	Er geldt een evaluatieverplichting.	Er geldt geen evaluatieverplichting.

Inmiddels is gestart met de actualisatie van de regionale Kadernota. Het initiatief hiertoe ligt bij de Regio West-Brabant. De adjudanten van Moerdijk, Oosterhout en Etten-Leur voeren de redactie. Bij de actualisatie zal aandacht worden besteed aan

de aanpassingen in de Wgr. Ook worden bestaande afspraken herzien c.q. bekrachtigd en worden de aanbevelingen van het onderhavige onderzoek verwerkt. De gemeentesecretarissen van de Regio West-Brabant hebben inmiddels een plan van aanpak voor actualiseren regionale kadernota vastgesteld. Zij zullen het dagelijks bestuur van de RWB verzoeken hen een bestuursopdracht te geven om een sturingsfilosofie op samenwerkingsrelaties te ontwikkelen die ook geoperationaliseerd zal moeten worden. Naar alle waarschijnlijkheid wordt dit verzoek begin 2015 in het DB behandeld.

Normenkader efficiencykorting en richtlijnen reserves

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

2.6. Evaluatie

Een integrale en systematische evaluatie van de beleidskaders heeft de afgelopen jaren niet plaatsgevonden. Een aanzet hiertoe is wel gedaan met een notitie van een raads werkgroep over verbonden partijen (zie hoofdstuk 4). De actualisatie van de regionale Kadernota is inmiddels ook gestart.

2.7. Beoordeling

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

Norm	Beoordeling	Toelichting
De raad heeft de kaders voor het beleid inzake verbonden partijen vastgesteld.	+	De raad van Moerdijk heeft kaders voor verbonden partijen vastgesteld in inhoudelijke beleidsnota's en de Notitie verbonden partijen. Ook is de regionale Kadernota vastgesteld. Niet alle gemeentelijke wensen zijn overgenomen in deze regionale nota
De gemeente heeft een adequaat beleid voor de oprichting en deelname van/in verbonden partijen. Het beleid wordt adequaat geacht als het beleid een kader bevat over de volgende elementen: - de afweging van financiële en bestuurlijke voor- en nadelen van deelnemen aan een verbonden partij; - de inrichting van bestuurlijke arrangementen met verbonden partijen;	+	In de Notitie en de regionale Kadernota wordt geen overzicht van de sturingsinstrumenten gegeven. Aangegeven is in beide beleidsstukken dat het besliskader ook geldt bij uittreding. Hoe een uittreding in een concreet geval zou moeten worden afgewikkeld, is niet bepaald. In de Notitie is aangegeven dat de rollen van
	+	

<ul style="list-style-type: none"> - de uitvoering van bestuurlijke arrangementen met verbonden partijen; - het toezicht op verbonden partijen; - de uittreding uit verbonden partijen. 	<p>+ +/- -</p>	<p>opdrachtgever en eigenaar in één persoon worden verenigd; niet is aangegeven hoe belangenconflicten worden opgelost.</p>
<p>Het beleid bevat een visie op de wijze waarop de samenwerking met verbonden partijen bijdraagt aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de (regionale) positionering van de gemeente; - de strategische organisatievisie van de gemeente; - de realisatie van de doelen van de gemeente. 	<p>+ + +</p>	<p>In de strategische visie Moerdijk 2030, de visiedocumenten van 2012 en de Kadernota en Uitvoeringsprogramma 2015-2018 wordt op de betreffende elementen ingegaan.</p>
<p>Er zijn tussen raad en college duidelijke afspraken gemaakt over de rolverdeling bij de uitvoering en evaluatie van het voor verbonden partijen geformuleerde beleid.</p>	<p>-</p>	<p>In de Notitie en de regionale Kadernota wordt niet expliciet ingegaan op de rolverdeling tussen raad en college. Niet gegarandeerd is dat de raad vroegtijdig wordt betrokken bij het proces tot oprichting van een verbonden partij.</p>
<p>De raad evalueert het beleidskader op gezette tijden en stelt het zo nodig bij.</p>	<p>+</p>	<p>De beleidskaders zijn formeel nog niet geëvalueerd. Een positieve aanzet is recent gedaan met een notitie van een raads werkgroep over verbonden partijen en het instellen van een werkgroep voor de actualisatie van de regionale kadernota. Ook zijn in de Kadernota 2015-2018 en het daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma verschillende actiepunten opgenomen om de grip op verbonden partijen te versterken.</p>

3. Verbonden partijen: de praktijk

3.1. Inleiding

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

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

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

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

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

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

3.2. Overzicht verbonden partijen

De overgrote meerderheid van de raadsleden (11 van de 13 raadsleden die de vraag hebben beantwoord) zegt te weten welke verbonden partijen er zijn. Vrijwel alle raadsleden lezen de paragraaf verbonden partijen. Volgens deze paragraaf in de Programmabegroting 2014 zijn er 18 verbonden partijen.¹³

Gemeenschappelijke regelingen:

1. Regionale Ambulancevoorziening Brabant Midden-West-Noord
2. Buro Halt regio Breda
3. Havenschap Moerdijk
4. Regio West-Brabant (RWB)
5. Nazorg gesloten stortplaatsen Bavel-Dorst en Zevenbergen
6. Openbare Gezondheidszorg West-Brabant
7. Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB)
8. Regionaal Archief West-Brabant (RAWB)
9. Stichting Openbaar Onderwijs West-Brabant
10. Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant
11. Leerplicht en Regionale Meld- en Coördinatiefunctie Voortijdig Schoolverlaten regio West-Brabant
12. Werkvoorzieningschap West Noord-Brabant (WVS groep)

Vennootschappen:

13. NV Bank Nederlands Gemeenten
14. Brabant Water NV
15. Intergas NV
16. NV Rewin West-Brabant

Stichtingen en verenigingen:

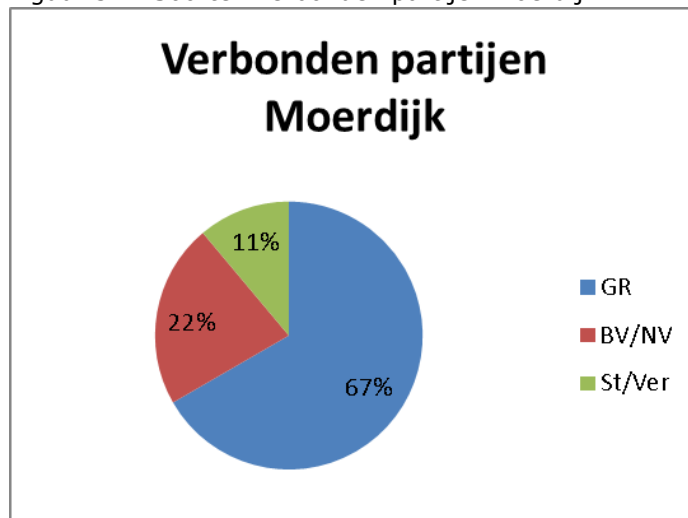
17. Stichting Inkoopbureau West-Brabant
18. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Niet in het overzicht opgenomen is de Belastingssamenwerking West-Brabant, waarin de gemeente sinds 1 januari 2014 ook participeert.

In de paragraaf verbonden partijen is aangegeven welke juridische constructie aan de verbonden partijen ten grondslag ligt. Ook wordt het doel van de verbonden partij omschreven en wordt ingegaan op de ontwikkelingen in het komende jaar. Bij de gemeenschappelijke regelingen wordt niet aangegeven welke vorm het betreft (openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeente of lichte regeling). In onderstaand diagram is aangegeven voor welke samenwerkingsvorm is gekozen. Uit het diagram blijkt dat in de meeste gevallen sprake is van een gemeenschappelijke regeling.

¹³ In het jaarverslag 2013 staat ook nog de regionale milieudienst West-Brabant vermeld. Deze partij is per 1 januari 2013 opgegaan in de OMWB.

Figuur 5.1: Soorten verbonden partijen Moerdijk



De meerderheid van de raadsleden (8 van de 13 raadsleden die de vraag hebben beantwoord) is van mening dat bij het oprichten van een verbonden partij een duidelijke afweging over de (politiek-bestuurlijke of maatschappelijke) wenselijkheid ervan wordt gemaakt en dat de raad bij het oprichten van een verbonden partij inzicht heeft in de bestuurlijke en financiële kaders (10 van de 13).

3.3. Bestuurlijke arrangementen

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven gaan zowel het gemeentelijke als het regionale beleid er vanuit dat per verbonden partij een beleidskader wordt opgesteld, waarin afspraken worden gemaakt over onder andere resultaten, kwaliteitseisen en informatievoorziening. De in het beleidskader op te nemen aspecten, zijn niet opgenomen in één document. In de praktijk komen elementen hiervan aan de orde in de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening, in de tekst van de gemeenschappelijke regeling of de statuten of in de door het college, vanuit de klantrol, gesloten dienstverleningsovereenkomst. Daarnaast worden soms aanvullende afspraken gemaakt.

Voor de uitvoering is op zich niet relevant of sprake is van één bestuurlijk arrangement of dat de elementen daarvan in afzonderlijke documenten zijn vervat, als de afspraken op zich maar helder zijn en er een overzicht bestaat van de gemaakte afspraken. Op ambtelijk en bestuurlijk niveau is duidelijk welke afspraken met de partijen gelden. Verschillende raadsleden (6 van de 13) zijn echter van mening dat bij de oprichting van een verbonden partij niet altijd goede afspraken worden gemaakt over de beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente en de verantwoording aan de raad.

Welke afspraken wanneer worden vastgelegd is nu niet helder bepaald. Er wordt bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt in de mate van verantwoording al naar gelang het belang of risico van een verbonden partij. Verder krijgt de uittreding uit een verbonden partij in de afspraken onvoldoende aandacht. Verbonden partijen worden voor onbepaalde tijd aangegaan en in de teksten van bijvoorbeeld de

gemeenschappelijke regeling is niet een 'horizonbepaling' opgenomen in de zin dat na een bepaalde periode een herijking van de afspraken plaatsvindt.

3.4. Risicomanagement

In de bestuurlijke arrangementen zouden volgens de beleidskaders eveneens afspraken moeten worden gemaakt om risico's te beheersen. Verschillende raadsleden (5 van de twaalf raadsleden die antwoord hebben gegeven) geven aan dat zij onvoldoende inzicht hebben in de risico's van de verbonden partijen.

De verantwoordelijkheid voor het signaleren van risico's ligt in de eerste plaats bij de verbonden partijen zelf. Daarnaast zou bij de gemeente sprake moeten zijn van risicomanagement; risico's zouden systematisch moeten worden geïdentificeerd, geprioriteerd en geanalyseerd, zodat vervolgens oplossingen kunnen worden bedacht en uitgevoerd.¹⁴

In de beleidsbegroting 2014 van de GGD is een risico-inventarisatie opgenomen, waarin financiële risico's zijn benoemd, zoals een wachtgeldrisico of frictiekosten die door bezuinigingen niet kunnen worden opgevangen.

De gemeente Moerdijk beschikt over risicomanagementbeleid dat in 2008 is vastgesteld en in 2013 is onderzocht door de Rekenkamer West-Brabant. Ten aanzien van verbonden partijen is in het onderzoek geconstateerd dat er (nog) geen structureel beleid voor risicomanagement bij verbonden partijen bestaat. Tenzij risico's zich (bijna) voordoen, zijn deze geen gestructureerd onderwerp van gesprek. Wel is de gemeente bezig om risico's bij verbonden partijen beter in beeld te krijgen. Hiertoe is de stap genomen om naast de gangbare jaarrekening, ook kwartaalrapportages aan verbonden partijen te vragen.¹⁵ De conclusie was echter dat ook ten aanzien van verbonden partijen een systematische rapportage en analyse van geïdentificeerde risico's en beheersmaatregelen ontbreekt:

- risico's worden nog beperkt met elkaar in samenhang gebracht (niet alle in risicoparagrafen genoemde risico's belanden op de lijst met geïnventariseerde risico's);
- er is organisatiebreed beperkte bekendheid met het risicomanagement-beleid;
- er vindt geen structurele opleiding en training van medewerkers (budgethouders) in risicomanagement plaats.

Geconcludeerd werd dat het gesprek over risico's weliswaar plaatsvindt, maar nog in een kleine kring: voornamelijk bij de portefeuillehouder, concerncontroller, projectcontroller/ projectleider en de strategisch adviseur financiën.

De bevindingen in het onderhavige onderzoek sluiten aan bij het eerdere rekenkameronderzoek naar risicomanagement. Om de gemeentelijke invloed op verbonden partijen te vergroten is voor de meeste verbonden partijen in het verleden een 'panel planning en control' ingesteld. Deze panels hebben geen expliciete taak op het gebied van risicomanagement en van een structurele inbedding van risicomanagement is in de organisatie geen sprake. De vakafdelingen zijn eerst verantwoordelijk voor het signaleren van risico's bij verbonden partijen, zo is tijdens interviews aangegeven. De inhoudelijk ambtenaren

¹⁴ Zie ook Handboek verbonden partijen, p. 40-48.

¹⁵ Rekenkamer West-Brabant, Risicomanagement gemeente Moerdijk, december 2013, p.61.

van de vakafdelingen, ondersteund door financieel adviseurs, fungeren als contactambtenaar van de verschillende verbonden partijen. De Concern Staf heeft een coördinerende rol bij verbonden partijen en Concern Control is naast de vakafdeling betrokken als het gaat om risicomanagement. Bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsrelaties wordt Concern Control echter niet altijd betrokken en ook overigens is van een gestructureerde betrokkenheid van Concern Control geen sprake.

Panels planning en control

Deze panels worden gevormd door beleidsinhoudelijke en financiële ambtenaren van verschillende gemeenten. Deze panels toetsen de ontwerpbegroting van de verbonden partij.¹⁶ Geïnterviewden zien deze panels c.q. werkgroepen als een efficiënte manier om de stukken van de verbonden partij te beoordelen. Ook de afspraken die in regionaal verband zijn gemaakt over de efficiencykorting, zijn volgens hen effectief gebleken, aangezien alle onderzochte verbonden partijen hebben voldaan aan de efficiency korting.

OMWB

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

Het risicomanagement zoals dat binnen de gemeente thans plaatsvindt, betreft vooral de financiële risico's. In het bijlagenboek bij de programmabegroting wordt ingegaan op het financiële belang van de gemeente dat als een risico wordt gekenmerkt. Aangegeven wordt bijvoorbeeld hoe de risico's zijn verdeeld tussen de gemeenten in de GR. Financiële risico's doen zich bij de verbonden partijen bijvoorbeeld voor door de wijze van invulling van de opdrachtgevers- en eigenaarsrol.

Spanning opdrachtgevers- en eigenaarsrol

Zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau is in de gemeente Moerdijk geen sprake van een strikte scheiding tussen deze rollen. Over het algemeen worden beide rollen door dezelfde wethouder of ambtenaar behartigd. Uit de algemene interviews en die in het kader van de casestudy blijkt dat zowel vertegenwoordigers van de gemeente als die van verbonden partij-en in de praktijk spanning ervaren tussen beide rollen. Deze spanning vloeit niet voort uit het verenigen van beide rollen in dezelfde persoon, maar wel uit het feit dat de belangen tot financieel nadelige gevolgen kunnen leiden. Bij bijvoorbeeld de OMWB en WVS wordt het eigenaarsbelang gediend, door als gemeente zoveel mogelijk opdrachten aan deze verbonden partijen te gunnen. Als opdrachtgever kan het echter lonend zijn om opdrachten niet aan deze verbonden partijen te gunnen maar ze op de markt aan te besteden. Aangegeven is dat de gemeente Moerdijk op basis van de gemaakte afspraken deze organisaties behandelt als preferred supplier, en over het algemeen probeert zoveel mogelijk werk aan deze partijen te gunnen. Volgens geïnterviewden is het dan zuur dat Moerdijk evenveel moet bijdragen aan eventuele tekorten als andere gemeenten die meer opdrachten aan andere partijen hebben uitbesteed.

¹⁶ Uit het overzicht 'Verdeling toetsing begroting verbonden partijen over de gemeenten' blijkt dat de gemeente Moerdijk is vertegenwoordigd in de werkgroepen voor de verbonden partijen RAV, RMD en OMWB, RWB, Regionaal archief (trekker werkgroep) en WVS. Moerdijk is niet vertegenwoordigd in de werkgroep voor de veiligheidsregio.

Naast financiële risico's kunnen zich bij verbonden partijen andere risico's voordoen, waarop in de jaarstukken echter niet wordt ingegaan. Te denken valt aan het niet behalen van de gestelde beleidsdoelen, het leveren van onvoldoende kwaliteit en het niet tijdig kunnen onderkennen van problemen bij verbonden partijen door de gemeente. Deze risico's zijn volgens de gemeente wel onderwerp van gesprek in bijvoorbeeld de klantenpanels van verbonden partijen en gesprekken over de uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst. Het borgen van expertise binnen de organisatie is een aandachtspunt, zo is ook aangegeven in de programmabegroting. Als veel specialistische kennis wordt ondergebracht in een samenwerkingsverband, te denken valt bijvoorbeeld aan de OMWB, is het de vraag in hoeverre de gemeente zelf nog voldoende kennis en expertise in huis heeft om de producten en diensten van de verbonden partij op kwaliteit te beoordelen en om problemen tijdig te onderkennen. Van onvoldoende kennis in de ambtelijke organisatie om de taakuitoefening van verbonden partijen te kunnen beoordelen, is in het onderzoek niet gebleken. In het kader van risicomangement zou echter nader onderzoek moeten worden verricht naar dit punt en ook andere dan financiële risico's in beeld moeten worden gebracht en gemonitord moeten worden. Dat gebeurt nu niet bij alle verbonden partijen.

3.5. Evaluatie doeltreffendheid

De gemeentelijke beleidskaders voor verbonden partijen gaan er vanuit dat periodiek een evaluatie van de participatie in de verbonden partij plaatsvindt. De bestuurlijke arrangementen zouden periodiek onder de loep genomen moeten worden en nagegaan zou moeten worden in hoeverre de nagestreefde resultaten bereikt worden. De afspraken met de verbonden partijen, neergelegd in bijvoorbeeld de gemeenschappelijke regeling of de statuten, worden niet periodiek geëvalueerd. Ook vindt onvoldoende de toets naar het resultaatbereik plaats. In gemeentelijke stukken als de jaarrekening en het document 'Concrete resultaten van regionale samenwerking in Moerdijk' wordt met name een overzicht gegeven van uitgevoerde activiteiten en wordt niet tot nauwelijks inzicht gegeven in de resultaten.¹⁷

Van de raadsleden die de internetenquête hebben ingevuld is de helft van mening dat het functioneren van verbonden partijen onvoldoende geëvalueerd wordt.

De gemeente heeft inmiddels de interne werkgroep Ontwikkeling Processen Regionale Samenwerking opgericht die als doel heeft de ervaringen met regionale samenwerking in kaart te brengen en leerpunten naar voren te brengen. De vormgeving van de OMWB en de samenwerking op het gebied van belastingen is door deze werkgroep recent geëvalueerd. Ten aanzien van de GGD verschijnt eens per vier jaar een monitor, waarin (voor zover mogelijk) wordt ingegaan op de effecten van de activiteiten van de GGD. In verband met de invoering van de Participatiewet zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar WVS en de toekomst daarvan. Ten aanzien van RWB is in het kader van 'redesign' onderzocht of de opzet en de werkwijze aansluiten bij de wensen van de partners. Dit onderzoek heeft geleid tot aanpassingen in de vergaderstructuur.

¹⁷ Zie bijlage IX.

In het jaarverslag Vergunningen en Handhaving 2013 verantwoordt het college jaarlijks welke taken zijn uitgevoerd met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) door of namens gemeente Moerdijk. Sinds januari 2013 gebeurt dit door de OMWB, daarvoor door de RMD. Het jaarverslag wordt via een raadsinformatiebrief ter kennisname aan de gemeenteraad voorgelegd.

Zoals uit de tekstkaders blijkt, zijn er wel initiatieven tot effectmeting, maar van een systematische, periodieke evaluatie naar de doeltreffendheid van de verbonden partij is nog geen sprake. Onduidelijk is of de voordelen die met de oprichting van de verbonden partij werden beoogd, daadwerkelijk worden behaald.

3.6. Beoordeling

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

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

Norm	Beoordeling	Toelichting
Van geval tot geval neemt de raad op basis van door het college verstrekte informatie een beslissing of er sprake is van een publiek belang en maakt de raad een afweging of deelnemen aan de verbonden partij substantiële voordelen met zich meebrengt ten opzichte van andere instrumenten/vormen van samenwerking.	+/-	De raad neemt het besluit tot het oprichten van een verbonden partij. Aan de besluitvorming van de raad is over het algemeen al een heel traject voorafgegaan waardoor mogelijke alternatieven niet altijd aan de raad worden voorgelegd en de raad hierover dus niet altijd een expliciete afweging maakt.
Van geval tot geval vindt een analyse en beoordeling van de financiële,	+/-	Positief is dat panels planning en control zijn ingesteld. Onvol-

bestuurlijke, kwaliteits- en effectiviteitsrisico's voor de uitvoering van de publieke taak plaats.		doende inzicht bestaat in de risico's die met een verbonden partij gepaard gaan. De focus ligt nu eenzijdig op de financiële risico's.
Daarnaast worden afspraken gemaakt over beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente, zoals in ieder geval: <ul style="list-style-type: none"> - deelname in het bestuur van de verbonden partij door de gemeente; - de bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij waaraan de gemeente deelneemt; - de verdeling van de zeggenschap tussen de verschillende partijen; - de beslissingen die het bestuur dient voor te leggen aan de deelnemende gemeente(n); - de mogelijkheden tot en voorwaarden voor beëindiging van de deelneming - de gemeente evalueert op gezette tijden het bestuurlijke arrangement dat met de verbonden partij is getroffen en stelt het zo nodig bij. - duidelijk is in hoeverre de verbonden partij algemene, voor alle gemeenten geldende, taken uitvoert en in hoeverre ruimte is voor maatwerk voor de gemeente 	+ + + + - +/- +	In de praktijk worden afspraken met de verbonden partijen gemaakt. De uittreding krijgt onvoldoende aandacht. De afspraken met de verbonden partij worden niet op gezette tijden geëvalueerd. Een positieve aanzet is gedaan door vorming van de interne werkgroep Ontwikkeling Processen Regionale Samenwerking die als doel heeft de ervaringen met regionale samenwerking in kaart te brengen en leerpunten naar voren te brengen.
Er zijn duidelijke afspraken over het rapporteren over de uitvoering. <ul style="list-style-type: none"> - afspraken zijn schriftelijk vastgelegd. - in de afspraken is vastgelegd op welke momenten en met welke frequentie informatie over de uitvoering moet worden aangeleverd. - het is duidelijk waarover en hoe informatie over de uitvoering moet worden aangeleverd. - het is duidelijk hoe de communicatie en informatievoorziening plaatsvindt tussen de betrokkenen, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de verbonden partij (bestuur en organisatie) en de gemeente (raad, college, ambtelijke organisatie) 	+/-	Per verbonden partij zijn afspraken gemaakt. Welke afspraken wanneer en met welke partij worden gemaakt is niet geregeld (bv: differentiatie in verantwoording al naar gelang belang/risico verbonden partij).
Er wordt gewerkt conform de door de raad vastgestelde kaders en afspraken die zijn gemaakt naar aanleiding van de in 2007 verrichte onderzoeken.	+/-	Niet alle gemeentelijke beleidsuitgangspunten hebben een plaats gekregen in het regionale beleid voor verbonden partijen. Dat is de oorzaak dat niet alle door de raad gestelde kaders worden gevolgd.
Er is sprake van een adequaat risico-	+/-	Er is risicomanagement. Het

<p>management (methode) en er zijn duidelijke afspraken gemaakt over risicoverdeling.</p>		<p>risicomanagement ten aanzien van verbonden partijen vindt echter niet gestructureerd en systematisch plaats en de focus ligt eenzijdig op financiële risico's.</p>
<p>De gemeente heeft voldoende kennis en expertise om problemen bij de verbonden partij tijdig te onderkennen.</p>	<p>+/-</p>	<p>Niet gebleken is dat er een gebrek aan kennis en expertise zou zijn. In het kader van risicomanagement zou de gemeente zich hiervan nader moeten vergewissen. Dat is nu onvoldoende gebeurd.</p>

4. Rol van de raad

4.1. Inleiding

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

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

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

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

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

4.2. Informatievoorziening

Aan de raad wordt door het college op verschillende momenten informatie verstrekt over de verbonden partijen. Zowel de begroting als jaarrekening bevatten een paragraaf verbonden partijen. In het bijlagenboek bij de begroting is aanvullende informatie opgenomen over de verbonden partijen. In een tabel wordt aangegeven wat de doelstelling van de verbonden partij is, wat de reden van participatie c.q. het openbaar belang is, welke activiteiten worden uitgevoerd, welke relevante veranderingen zich zullen voordoen, hoe de eigenaar/klantrol is ingevuld, wat het bestuurlijk belang is (hoe de gemeente in de partij is vertegenwoordigd), wat het financieel belang (risico) van de gemeente is, wat de gemeentelijke bijdrage zal zijn, wat het eigen en vreemd vermogen was over de laatste jaren en wat het resultaat van de verbonden partij is. Ten slotte is geschetst welke procedure geldt m.b.t. begroting/rekening en welke gemeentelijke afdeling verantwoordelijk is.

In de paragraaf verbonden partijen wordt verwezen naar de informatie op de gemeentelijke website.¹⁸ Op de website is veel informatie te vinden over verbonden partijen. Onder andere de tekst van de verschillende gemeenschappelijke regelingen kan daar worden gelezen en er is een link naar de Notitie opgenomen. Naar de regionale Kadernota wordt niet verwezen. Zoals aangegeven wordt alleen geparticipeerd in een verbonden partij als daarmee bepaalde voordelen worden behaald ten opzichte van de uitvoering in eigen huis. Of deze voordelen worden behaald en aan de hand van welke indicatoren dit wordt bepaald, is in de jaarrekening en begroting en de daarbij behorende bijlagen niet aangegeven.

In de periode tussen de begroting en jaarrekening worden bestuursrapportages aan de raad verstrekt. De begrotingen van de verbonden partijen worden in één raadsvergadering behandeld. Het onderwerp 'verbonden partijen' is een vast agendapunt voor de raadsvergadering, zodat bestuurders een terugkoppeling kunnen geven over het reilen en zeilen van de verbonden partij.

Naast de informatie van het college, ontvangt de raad van sommige verbonden partijen ook rechtstreeks informatie. Een aantal verbonden partijen zoekt rechtstreeks contact met de raad, bijvoorbeeld door raadsleden uit te nodigen voor een werkbezoek of om tijdens de raadsvergadering een toelichting te geven. Ook ontvangen raadsleden nieuwsbrieven van verbonden partijen.

De GGD bijvoorbeeld communiceert op verschillende momenten en manieren met de raad. De GGD stuurt een kadernota aan de raad. De raad kan zienswijzen indienen over de ontwerp-begroting. Eind 2013 heeft de GGD een brief gestuurd naar de gemeente met de vergaderplanning om de p&c-cycli van de gemeente en de GGD op elkaar te laten aansluiten. In de praktijk blijkt het voor de raad niet altijd mogelijk te zijn rekening te houden met die planning, in verband met het eigen vergaderschema. De gemeente Moerdijk en de GGD zijn met elkaar in gesprek, omdat de gemeente van de GGD kwartaalrapportages wil ontvangen die aansluiten bij de bestuursrapportages waarmee de gemeente werkt. Op die manier zou de raad nog aanvullend kunnen worden geïnformeerd. De directeur van de GGD is te gast geweest in de raad van Moerdijk en raadsleden zijn bij de GGD uitgenodigd voor bijeenkomsten waarin vooral professionals uit de eigen gemeente aan het woord zijn gelaten en de raadsleden uitleg hebben gegeven. Verder verschijnt eens per vier jaar een monitor, waarin (voor zover mogelijk) wordt ingegaan op de effecten van de activiteiten van de GGD. De gemeente krijgt jaarlijks een verslag.

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

- 5 raadsleden geven aan het (geheel) eens te zijn met de stelling dat de raad van het college onvoldoende informatie ontvangt over de verbonden partijen;
- 8 raadsleden vinden de verstrekte informatie onvolledig en onvoldoende concreet;

¹⁸ <http://www.moerdijk.nl/web/Politiek-en-Organisatie/Politiek-en-Organisatie-Beleid/Beleid-Verbonden-partijen.html>.

- 5 raadsleden zijn het (geheel) oneens met de stelling dat de door het college verstrekte informatie toegankelijk is geschreven en begrijpelijk is voor niet-ingewijden.
- 9 raadsleden vinden dat de informatie niet tijdig wordt verstrekt.

Tijdens het gesprek met raadsleden is aangegeven dat vrij veel informatie wordt verstrekt, maar dat de informatie niet altijd aansluit bij de behoefte van raadsleden. Niet zozeer de kwantiteit, maar de kwaliteit van de informatie is derhalve het probleem. Raadsleden geven bijvoorbeeld aan dat zij geen behoefte hebben aan verslagen van AB-vergaderingen, maar wel tijdig informatie willen hebben over de door het AB te nemen besluiten, zodat zij de wethouder nog een opdracht kunnen meegeven. Ook vinden de raadsleden dat de paragraaf verbonden partijen hen onvoldoende informatie verschaft als het gaat om achterliggende problematiek bij verbonden partijen. Er wordt onvoldoende informatie verschaft over de oorzaak en omvang van de problematiek.

4.3. Sturing en controle

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

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

- Een meerderheid (8 van de 12 raadsleden die antwoord hebben gegeven) is het (geheel) oneens met de stelling dat de (kader)nota verbonden partijen voldoende sturingsmogelijkheden biedt.
- Verschillende raadsleden (6 van de twaalf) zijn het (geheel) oneens met de stelling dat de raad er bij de verbonden partijen 'bovenop' zit. Van de overige raadsleden heeft de helft geen mening.
- Vijf raadsleden vinden dat de raad het college onvoldoende aanspreekt op het functioneren van verbonden partijen.

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

4.4. Moerdijk in verbinding met verbonden partijen

Omdat bij de raad het gevoel bestaat geen of onvoldoende grip te hebben op de diverse samenwerkingsverbanden, is door een werkgroep van raadsleden, die werd ondersteund door de griffie en een aantal ambtenaren, het rapport 'Moerdijk in verbinding met verbonden partijen. Richtlijnen voor (regionale) samenwerking' opgesteld. Dit rapport is op 13 maart 2014 aangeboden aan de raad. Hoewel het stuk derhalve op dit moment nog niet is vastgesteld, is het uiteraard wel van wezenlijk belang voor het onderhavige onderzoek. In deze paragraaf wordt dan ook aandacht besteed aan dit rapport, waarin een set van richtlijnen voor (regionale) samenwerking is neergelegd. Tevens is in het rapport een aanzet gedaan voor een politiek-bestuurlijke regieagenda, waarbij risicoprofielen zijn opgesteld van de verschillende verbonden partijen en afhankelijk van het risicoprofiel een toezichtregime geldt. Het rapport heeft betrekking op publieke samenwerking, samenwerking met andere gemeenten.

4.4.1. Moerdijkse meetlat

Zowel raadsleden als ambtenaren geven aan dat het opstellen van het rapport heeft geleid tot een grotere bewustwording van de processtappen en de rol van de raad bij verbonden partijen. Zo bleken raadsleden zich soms niet bewust te zijn van de reeds door hen gestelde kaders en de aanwezige sturingsmogelijkheden.

In de Notitie en de regionale Kadernota is zoals gezegd een besliskader opgenomen aan de hand waarvan wordt bepaald of wordt samengewerkt en in welke vorm. De raads werkgroep heeft in haar notitie 'Moerdijk in verbinding met verbonden partijen' de Moerdijkse meetlat geïntroduceerd aan de hand waarvan wordt bepaald of er aanleiding is de samenwerkingsmogelijkheden nader te verkennen. Het rapport geeft aan dat bewust voor samenwerking wordt gekozen als dit de dienstverlening aan de burger in termen van kwaliteit, efficiëntie en effectiviteit ten goede komt, waarbij voorwaarde is dat de gemeentelijke autonomie en 'couleur locale' behouden worden.

Uitgangspunt is dat de raad eerder en meer wordt betrokken in het besluitvormingsproces rond verbonden partijen, doordat de raad in de toekomst bij het aangaan van een nieuw samenwerkingsverband eerst een intentiebesluit neemt en vervolgens de samenwerkingsmogelijkheden nader verkent.

4.4.2. Risicoprofielen en toezichtregimes

Op basis van een beoordeling van de financiële, politiek-bestuurlijke risico's en het maatschappelijk belang, het belang voor de burgers, is in het rapport van de raads werkgroep een risico-indeling van de verbonden partijen gemaakt. De raads werkgroep heeft bij de indeling overlegd met de betrokken ambtenaren en de risico-indeling wordt ambtelijk grotendeels onderschreven.

In onderstaande tabel is de risico-indeling van het rapport van de raads werkgroep weergegeven.¹⁹ Nieuwe verbonden partijen worden altijd in de hoogste risico-categorie geschaard (++).

¹⁹ In het rapport is aangegeven welke verbonden partijen in welke categorie vallen. Omdat het rapport van de raads werkgroep nog niet is vastgesteld en daarmee nog niet openbaar is, is de vermelding van de verbonden partijen per categorie door de rekenkamer weggelaten.

Tabel 4.1: Risicoprofielen verbonden partijen Moerdijk

Risicoprofiel	Toezichtregime	
Laag, laag/gemiddeld	Basispakket	Zoals vastgelegd in nota "Verbonden partijen": <ul style="list-style-type: none"> • Kaderbrief (zienswijze) • Begroting (zienswijze) • Jaarrekening (t.k.n.) • Paragraaf "Verbonden partijen"
Gemiddeld, gemiddeld/ hoog	Pluspakket	Basispakket + maatwerk sturing
Hoog	Pluspluspakket	Basispakket + maatwerk sturing

Afhankelijk van het risico van de verbonden partij, wordt het toezichtsregime bepaald. Bij verbonden partijen met een laag of laag/gemiddeld risicoprofiel zal sprake zijn van een basispakket aan toezicht. Dit betekent dat de raad wordt geïnformeerd middels de kaderbrief, begroting en jaarrekening en een zienswijze op de eerste twee stukken kan indienen. Bij verbonden partijen met een gemiddeld en/of hoog risico zullen maatwerk afspraken worden gemaakt die gelden naast het 'basispakket'. De volgende sturingsinstrumenten worden dan onderscheiden:

1. Meerjarig kader: meerjarige afspraken voor de specifieke taken van de GR;
2. Afstemming agenda/commissie: jaarkalender AB- en portefeuillehouder-overleggen en inzicht voor de raad in de agenda's van deze overleggen, waarna college toelichting geeft in de commissievergadering;
3. Raadswerkgroep: afvaardiging van alle fracties die als een 'voortuitgeschoven post' van de raad fungeert en de vergaderingen, agenda's en bijbehorende stukken voorbereidt, om het college gericht aandachtspunten mee te geven;
4. Periodieke update: maandelijkse bespreking in de commissievergadering van memo over stand van zaken en nieuwswaardige ontwikkelingen, met name over nieuwe verbonden partijen;
5. Kwartaalrapportage: betere invulling en koppeling aan de doelstelling van de verbonden partijen in de programmabegroting en de kwartaalrapportage.

De instrumenten, die in het rapport van de raadswerkgroep als sturingsinstrumenten worden aangemerkt, betreffen feitelijk de informatievoorziening. Deze informatievoorziening is de basis om vervolgens (desgewenst) sturingsinstrumenten toe te passen. Welke instrumenten de raad kan inzetten als uit de informatie blijkt dat de verbonden partij niet (goed) functioneert is niet nader aangegeven. Om als raad op basis van de verantwoording te kunnen sturen, moet hij derhalve eerst nog bepalen op welke manier(en) dat zou kunnen. Van belang hierbij is dat raadsleden tijdens het gesprek met hen aangaven onvoldoende inzicht te hebben in de sturingsmogelijkheden die er zijn.

4.4.3. Evaluatie

Uit het door de raads werkgroep opgestelde rapport blijkt dat belang wordt gehecht aan evaluatie. Uitgegaan wordt van drie vormen van evaluatie:

- a. De jaarlijkse beoordeling en evaluatie van het functioneren van een samenwerkingsverband aan de hand van een jaarverslag en tussentijds via voortgangsrapportages, die kunnen leiden tot aanpassingen en aanvullingen van de taakstelling, te vertalen in een kadernota en/of dienstverleningsovereenkomst (DVO);
- b. In geval van nieuwe samenwerkingsverbanden tussentijds evalueren (één keer in de twee jaar) op grond waarvan kan worden bijgestuurd op het - indien nodig - verbeteren van de performance en/of de governance. De tussentijdse evaluatie wordt contractueel opgenomen bij het aangaan van de samenwerking;
- c. Bestaande samenwerkingsvormen worden in principe eens in de vier jaar geëvalueerd. Hierbij wordt naast de doelgerichtheid van de samenwerking ook de vorm kritisch beschouwd. Gezien het toenemende aantal verbonden partijen wordt bij het op- en vaststellen van de politiek-bestuurlijke regieagenda jaarlijks bepaald welke verbonden partijen voor evaluatie in aanmerking komt. Of de gewenste evaluatie ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd is mede afhankelijk van het draagvlak hiervoor onder de partners.

In het rapport wordt aandacht besteed aan evaluatie van de samenwerking in een verbonden partij en is aangegeven dat een samenwerking in principe niet voor de eeuwigheid is, maar net als in de andere nota's is niet nader geconcretiseerd wanneer en hoe kan worden uitgetreden.

4.5. Beoordeling

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

Informatievoorziening

Norm	Beoordeling	Toelichting
Er zijn duidelijk afspraken over het afleggen van verantwoording door de verbonden partij. - afspraken zijn schriftelijk vastgelegd. - in de afspraken is vastgelegd op welke momenten en met welke regelmaat verantwoording moet worden afgelegd. - in de afspraken is vastgelegd dat verantwoording plaatsvindt over de prestaties, de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de uitvoering.	+ + +/-	De afspraken over verantwoording gaan onvoldoende in op de informatie over resultaten en effecten.
Het college informeert de raad conform de afspraken in het beleidskader op regelmatige en op deugdelijke wijze over de uitvoering van het beleid inzake verbonden partijen.	+/-	De raad ontvangt voldoende informatie om inzicht te krijgen in de activiteiten van verbonden partijen, maar niet de informatie die nodig is om inzicht te krijgen in de toegevoegde waarde van verbonden

		partijen en de daarmee te bereiken c.q. werkelijk bereikte maatschappelijke effecten. De raad ontvangt onvoldoende informatie over de risico's van verbonden partijen en de resultaten van de samenwerking.
De programmabegroting bevat een overzicht en verantwoording van de verbonden partijen waaraan de gemeente deelneemt.	+/-	Het overzicht in de jaarstukken is overzichtelijk, maar de informatie over de resultaten, maatschappelijke effecten en risico's is onvolledig. De gemeentelijke website bevat nuttige informatie over de verbonden partijen.

Sturing en controle

Norm	Beoordeling	Toelichting
Verbonden partijen zijn onderwerp van gesprek in de raad.	+	De begrotingen van verbonden partijen worden op één en dezelfde raadsvergadering behandeld. De raad maakt gebruik van de mogelijkheid een zienswijze in te dienen op de begroting en (indien van toepassing) de kadernota van de verbonden partij. Verbonden partijen zijn een vast agendapunt voor de raadsvergadering. Het initiatief van een werkgroep uit de raad om een rapport over verbonden partijen op te stellen, toont aan dat het onderwerp leeft in de raad.
In de jaarrekening wordt aandacht besteed aan verbonden partijen.	+/-	Het overzicht in de jaarstukken is overzichtelijk, maar de informatie over de resultaten en risico's is onvolledig.
Verbonden partijen worden door de raad periodiek geëvalueerd voor wat betreft het bereiken van de beleidsdoelstellingen.	+/-	Er vindt geen periodieke evaluatie plaats ten aanzien van alle verbonden partijen. Positief is dat inmiddels een interne werkgroep Ontwikkeling Processen Regionale Samenwerking is gevormd die als doel heeft de ervaringen met regionale samenwerking in kaart te brengen en leerpunten naar voren te brengen.
De raad maakt gebruik van de sturingsinstrumenten die de raad ter beschikking staan.	+/-	De raad benut niet alle instrumenten.
Er zijn (financiële en meetbare kwalitatieve) afspraken gemaakt over de te leveren prestaties.	+/-	In dienstverleningsovereenkomsten zijn door het college afspraken gemaakt. De afspraken in deze dvo's kunnen worden

		verbeterd, zoals ook is aangegeven in de Kadernota 2015-2018 en het Uitvoeringsprogramma.
De gemeente heeft mogelijkheden om sturing te geven aan de verbonden partij, door een adequaat bestuurlijk arrangement.	+/-	Er zijn afspraken gemaakt met de verbonden partijen op basis waarvan kan worden gestuurd.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Inleiding

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

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

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

Op grond van de bevindingen is aan het eind van de voorgaande hoofdstukken een tabel opgenomen waarin is beoordeeld of en in hoeverre aan de gestelde normen wordt voldaan.

Op basis daarvan worden in dit hoofdstuk de conclusies, en aansluitend de aanbevelingen geformuleerd.

5.2. Kaders

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

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Moerdijk waarde hecht aan samenwerking. In de Kadernota 2015-2018 is aangegeven dat de gemeente voor het realiseren van haar doelstellingen in toenemende mate afhankelijk is van de medewerking en inzet van tal van partners. Indien samenwerking de gemeentelijke dienstverlening aan de burger in termen van kwaliteit, efficiëntie en effectiviteit ten goede komt, zonder daarbij de autonomie en "couleur locale" op te geven, dan kiest de gemeente bewust voor samenwerking.

De samenwerking krijgt voor een deel vorm in de deelname aan verbonden partijen. Naar aanleiding van het eerdere onderzoek van de Rekenkamer en een naar aanleiding daarvan door de raad aangenomen motie is in 2007 de Notitie Verbonden partijen 2007-2010 tot stand gekomen. De notitie bevat onder andere een besliskader voor het aangaan van samenwerkingsverbanden, uitgangspunten voor de vertegenwoordiging in verbonden partijen en uitgangspunten voor kaderstelling, beheer en controle op de verbonden partijen. In de notitie is bepaald dat per verbonden partij een beleidskader, een bestuurlijk arrangement, wordt opgesteld waarin in elk geval de volgende aandachtspunten aan de orde komen:

- SMART geformuleerde gemeentelijke doelen;
- De prestaties (producten of diensten) die de verbonden partij voor de gemeente gaat verrichten, gerelateerd aan de kosten;
- Afspraken over risicobeheersing;
- Afspraken over informatievoorziening (ontwikkelingen, prestaties, kosten, e.d.);
- Afspraken over beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente (bijvoorbeeld juridische bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij en voorwaarden voor beëindiging van deelname);
- Evaluatiebepaling gekoppeld aan de bevoegdheid tot heroverweging (wijziging/beëindiging deelname).

De notitie voldoet in een groot aantal opzichten aan de gestelde normen. Er zijn nog wel enkele aandachtspunten:

- in de notitie wordt niet expliciet ingegaan op de rolverdeling tussen raad en college;
- er is geen overzicht opgenomen van de sturingsinstrumenten;
- alhoewel aangegeven is dat het besliskader ook geldt bij uittreding is niet bepaald hoe een uittreding in een concreet geval zou moeten worden afgewikkeld;
- in de Notitie is aangegeven dat de rollen van opdrachtgever en eigenaar in één persoon worden verenigd; niet is aangegeven hoe belangenconflicten worden opgelost.

In 2010 is in samenwerking tussen gemeenten een Regionale Kadernota tot stand gekomen. Ook de raad van de gemeente Moerdijk heeft deze vastgesteld. Daarbij zijn er op enkele onderdelen wel verschillen tussen de "eigen" notitie Verbonden partijen en de regionale kadernota. Een belangrijk verschil is dat in de eigen notitie wel is voorzien in een periodieke evaluatie, maar het niet gelukt is om dit ook in de Regionale Kadernota op te nemen.

Bij de vaststelling van de Notitie verbonden partijen 2007-2010 is voorgenomen om tot een evaluatie van de notitie te komen. Deze heeft niet op het voorgenomen tijdstip plaatsgevonden, maar in 2014 is door een werkgroep van raadsleden hiervoor een goede aanzet gedaan in het rapport 'Moerdijk in verbinding met verbonden partijen'. De gemeente is voornemens om begin 2015 tot een nieuwe notitie verbonden partijen te komen.

5.3. De praktijk

In het onderzoek zijn in dit verband twee deelvragen onderzocht:

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

De Rekenkamer constateert dat de gemeente een goed inzicht heeft in de verbonden partijen waaraan wordt deelgenomen en ook aan raadsleden en andere

geïnteresseerden inzicht biedt in de deelname aan verbonden partijen. De website van de gemeente geeft veel en nuttige informatie.

Het grootste deel van de verbonden partijen (19 x) heeft vorm gekregen door deelname aan een gemeenschappelijke regeling. Bij veel van deze samenwerkingsverbanden gaat het om een bewuste keuze van de gemeente voor samenwerking, in enkele gevallen (Omgevingsdienst West-Brabant, Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant) gaat het om samenwerkingsverbanden die wettelijk zijn voorgeschreven. Ook de samenwerkingsvorm is bij deze verbanden door het rijk bepaald.

In vier situaties gaat het om deelname aan vennootschappen, waaronder enkele zeer brede samenwerkingsverbanden als de NV Bank Nederlandse Gemeenten, Intergas NV en Brabant Water NV. Tot slot neemt de gemeente deel aan één stichting (Inkoopbureau West-Brabant) en één vereniging (VNG).

Met de verbonden partijen worden afspraken gemaakt over de te realiseren resultaten, de inzet van middelen en de aan de gemeente daarover te verstrekken informatie. Daarbij is niet sprake van één bestuurlijk arrangement, maar komen elementen hiervan aan de orde in verschillende documenten: in de paragraaf verbonden partijen, in de begroting en jaarrekening, in de tekst van de gemeenschappelijke regeling of de statuten, of in de door het college, vanuit de klantrol, gesloten dienstverleningsovereenkomst. Daarnaast worden soms aanvullende afspraken gemaakt.

Voor de toetsing van door verbonden partijen opgestelde begrotingen, jaarrekeningen etc. zijn in regionaal verband panels planning & control tot stand gekomen. Daarnaast zijn ook klantenpanels gevormd. Het algemene beeld is dat de gemeente op basis van het geheel van afspraken en het daarop uitgeoefende toezicht een goed inzicht heeft in de activiteiten van verbonden partijen en de inzet van de daarvoor beschikbaar gestelde middelen. Dat neemt niet weg dat zich bij verbonden partijen af en toe risico's blijken te manifesteren die vooraf onvoldoende waren onderkend.

Een belangrijk aandachtspunt is evenwel dat er onvoldoende inzicht is in de uiteindelijke resultaten die door deelname aan de verbonden partijen worden bereikt. De gemeente krijgt wat zwart-wit gesteld wel veel informatie over de activiteiten die door verbonden partijen worden verricht, maar heeft weinig inzicht in de vraag of daarmee ook de beoogde maatschappelijke effecten worden bereikt. Dat wordt door de gemeente ook onderkend: in het uitvoeringsprogramma 2015-2018 in relatie tot grip op samenwerking is in dat verband als actie opgenomen om "de opdrachtgeversrol beter vorm te geven door het aangaan van dienstverleningsovereenkomsten met Gemeenschappelijke Regelingen, waarin onder meer wordt aangegeven welke bijdragen er dienen te worden geleverd in het kader van te realiseren gemeentelijke doelen".

Het gebrek aan inzicht in de bijdrage aan maatschappelijke effecten heeft ook doorwerking op het risicomanagement ten aanzien van verbonden partijen. De focus ligt daarbij vooral op de financiële risico's; er is niet of beperkt aandacht voor risico's van beleidsinhoudelijke aard.

Het geheel van ervaringen heeft voor de gemeente tot de gewaarwording geleid dat de gemeente onvoldoende grip heeft op verbonden partijen. De gemeente onderneemt op dat punt ook actie. Hiervoor is al genoemd dat een raadswerkgroep

een rapport over verbonden partijen heeft opgesteld. Verder is er een interne werkgroep Ontwikkeling Processen Regionale Samenwerking gevormd met als doel de ervaringen met regionale samenwerking in kaart te brengen en leerpunten naar voren te brengen. Deze werkgroep kan nuttige input leveren voor de actualisatie van de beleidskaders en bestuurlijke arrangementen. Ook in het uitvoeringsprogramma 2015-2018 zijn acties geformuleerd om tot meer grip op samenwerking te komen, zoals het vaststellen van Moerdijkse richtlijnen voor (het aangaan van) regionale samenwerking.

5.4. Rol van de raad

Hier zijn de volgende deelvragen onderzocht:

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

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

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

Uit het onderzoek blijkt dat de informatiebehoefte van raadsleden verschilt. Er wordt vrij veel informatie verstrekt, maar de informatie sluit niet altijd aan bij de behoefte van raadsleden. Niet zozeer de kwantiteit, maar de kwaliteit van de informatie is derhalve het probleem. Daarnaast geven raadsleden aan dat zij de behoefte hebben aan informatie op het moment dat er nog de mogelijkheid is de besluitvorming rond een verbonden partij te beïnvloeden. Ook wensen raadsleden informatie die inzicht biedt in achterliggende ontwikkelingen bij verbonden partijen.

De raad van Moerdijk ontvangt momenteel nog onvoldoende informatie over de resultaten van de verbonden partijen. De verbonden partij is opgericht om een maatschappelijk doel te bereiken. In hoeverre dat het geval is en wat daarbij de bijdrage is van de verbonden partij is onduidelijk of wordt in ieder geval onvoldoende aan de raad teruggekoppeld. Ook zou de raad beter kunnen worden geïnformeerd over de risico's van een verbonden partij. Er vindt risicomanagement plaats ten aanzien van verbonden partijen, maar dit is, zoals hiervoor al werd aangegeven, vooral gericht op de financiële risico's.

In het rapport van de raads werkgroep, 'Moerdijk in verbinding met verbonden partijen', wordt invulling gegeven aan het verschil in informatiebehoefte. In het rapport zijn de verbonden partijen ingedeeld op risico en wordt op basis van die risico-indeling een aantal toezichtregimes onderscheiden. Hoe hoger het risico van de verbonden partij, hoe meer verantwoording moet worden afgelegd en hoe meer informatie de verbonden partij dus moet verstrekken aan het college. De slag van de informatievoorziening via de oordeelsvorming naar de beïnvloeding wordt in

'Moerdijk in verbinding met verbonden partijen' echter nog niet gemaakt. Het geven van inzicht in de sturingsmogelijkheden is wel gewenst. Raadsleden geven aan dat het voor hen niet altijd duidelijk is welke mogelijkheden er zijn om te sturen op verbonden partijen.

De meeste invloed kan de raad uitoefenen op het moment waarop tot oprichting en/of deelname aan een verbonden partij wordt besloten. Indien een besluit daartoe pas na een lang voorbereidingstraject aan de raad wordt voorgelegd is het risico dat via dat traject al zoveel alternatieven buiten beschouwing gelaten dat de beïnvloedingsmogelijkheden alsnog beperkt zijn. De Rekenkamer onderschrijft het voorstel van de raads werkgroep om de raad eerder en meer te betrekken in het besluitvormingsproces door in de toekomst bij het aangaan van een nieuw samenwerkingsverband eerst een intentiebesluit te nemen en vervolgens de samenwerkingsmogelijkheden nader te verkennen.

Nadat tot deelname aan de verbonden partij is besloten ligt het accent bij de sturing op de jaarlijkse planning & control cyclus. De sturing door de raad krijgt daarbij in eerste aanleg inhoud door de behandeling van de begroting. De begrotingen van verbonden partijen worden in de gemeente Moerdijk daarbij in één en dezelfde raadsvergadering behandeld. De raad maakt gebruik van de mogelijkheid een zienswijze in te dienen op de begroting en (indien van toepassing) de kadernota van de verbonden partij. Verbonden partijen zijn ook verder nadrukkelijk onderwerp van gesprek bij de raad. Het onderwerp 'verbonden partijen' staat elke raadsvergadering op de agenda.

In de relatie met verbonden partijen is er in de Wgr voorzien dat de raad een zienswijze kan indienen bij de begroting. Voor wat betreft de jaarrekening is daarin niet voorzien, deze worden aan de raad ter kennisneming aangeboden. Als regel wordt daarmee ook volstaan, er is geen systematiek waarbij het jaarverslag van verbonden partijen inhoudelijk in de raad besproken wordt.

5.5. Eindconclusie

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

De Rekenkamer concludeert dat het onderwerp verbonden partijen in de gemeente Moerdijk leeft. De gemeente onderkent het belang van samenwerking en de functie van verbonden partijen daarin. Het geheel van afspraken en toezicht leidt ertoe dat de gemeente op hoofdlijnen goed inzicht heeft in de activiteiten van de verbonden partijen en de inzet van de beschikbaar gestelde middelen. Er zijn echter ook op diverse aspecten verbeteringen mogelijk en nodig, vooral ten aanzien van:

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

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

Uit een oogpunt van democratische legitimiteit is van essentieel belang dat de gemeenteraad in staat wordt gesteld om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol. In de rapportage 'Moerdijk in verbinding met verbonden partijen' worden daartoe al een aantal zeer goede voorstellen gedaan. De Rekenkamer adviseert de gemeente om op deze weg voort te gaan. De Rekenkamer zal onderstaand daartoe een aantal aanbevelingen formuleren die de voorstellen ondersteunen en op onderdelen nog verder aanvullen.

5.6. Aanbevelingen

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

Beleid ten aanzien van verbonden partijen

De raad van Moerdijk heeft beleidskaders voor verbonden partijen gesteld in de Notitie en de regionale Kadernota. Geconcludeerd is dat deze kaders niet recent geactualiseerd zijn en dat de kaders op een aantal punten nog niet toereikend zijn. Het rapport van de raadswerkgroep dient nog te worden vastgesteld en met de actualisatie van de regionale Kadernota is gestart. Het is nu dan ook een goed moment een aantal verbeteringen door te voeren in het beleid.

Aanbeveling 1: Actualiseer het bestaande beleid.

Actualiseer het beleid ten aanzien van de volgende punten:

- De keuze voor de samenwerkingsvorm (voor- en nadelen per vorm, sturingsmogelijkheden per vorm);
- Het beheersen van de verschillende soorten risico's ten aanzien van verbonden partijen;
- De afspraken over informatievoorziening en opschaling bij een belangenconflict tussen de rollen van opdrachtgever en eigenaar;
- De voorwaarden waaronder uittreding kan plaatsvinden en de gevolgen daarvan;
- De wijze waarop het functioneren van de verbonden partij wordt gemonitord en beoordeeld wordt in hoeverre de verbonden partij bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen;
- De sturingsmogelijkheden en de inzet daarvan in de praktijk.

Aanbeveling 2: Zorg voor een effectieve inbreng bij de actualisatie van de regionale Kadernota

Niet alle gemeentelijke beleidsuitgangspunten zijn eerder verwerkt in de regionale Kadernota. Met de actualisatie van laatstgenoemde nota kunnen deze punten opnieuw worden ingebracht. Van belang is de raad in een vroegtijdig stadium te betrekken bij de actualisatie van de regionale Kadernota.

Vraag het college een voortrekkers- of in ieder geval zeer actieve rol aan te nemen bij de actualisatie van de regionale Kadernota. Leg vast dat een (vertegenwoor-

diging van) de raad al in een vroeg stadium bij de voorbereiding van de regionale kadernota betrokken wordt.

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

De raad kan op het moment van oprichting van een verbonden partij een wezenlijke rol spelen. Om daar effectief invulling aan te kunnen geven is nodig dat de raad vroegtijdig in het besluitvormingsproces wordt betrokken. Laat het college op dat moment inzichtelijk maken wat de voor- en nadelen en risico's van samenwerking zijn, en welke alternatieven er bestaan.

In 'Moerdijk in verbinding met verbonden partijen' wordt voorgesteld de raad eerder in het besluitvormingsproces te betrekken door hem een intentiebesluit te laten nemen. De Rekenkamer acht dit een zeer geschikte wijze om aan de bovenstaande aanbeveling invulling te geven.

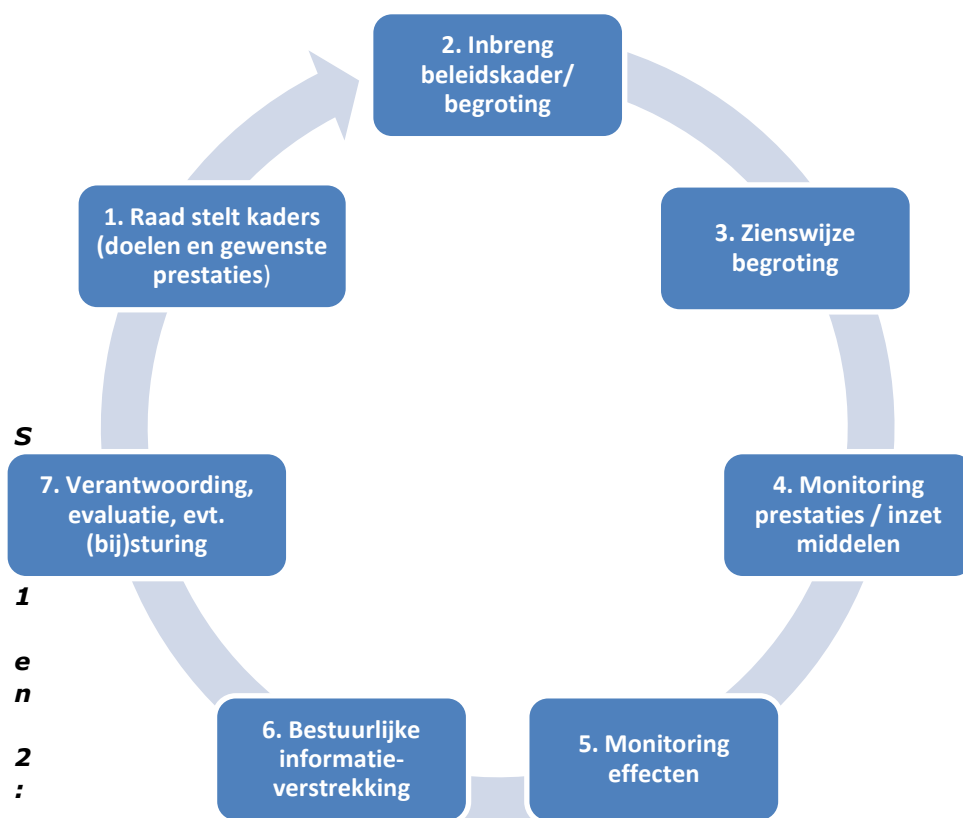
Aanbeveling 4:

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

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

Sturing en verantwoording

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



Kaderstelling en inbreng in beleidskader/begroting verbonden partij

Aanbeveling 5:

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

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

Een andere mogelijkheid om eerder invloed te hebben, is de verbonden partij te verplichten een meerjarenbegroting op te stellen. In de memorie van toelichting bij de nieuwe Wgr wordt gewezen op het belang voor raden om per gemeenschappelijke regeling vierjaarlijks meerjarige kaders vaststellen. Elementen van

deze meerjarige kaders zijn onder andere de gemeentelijke doelen en/of de prestaties (diensten/producten) die het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan de deelnemende gemeente zal leveren, de kosten die daaraan voor de gemeenten gezamenlijk en voor elke gemeente afzonderlijk verbonden zullen zijn, en een overzicht van de risico's van de verbonden partij en een uiteenzetting over de wijze waarop deze risico's worden beheerst. De jaarlijkse begroting moet dan binnen het kader van deze meerjarenbegroting passen. Ook deze verplichting tot het opstellen van een meerjarig kader kan aan alle verbonden partijen worden opgelegd.

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

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

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

Stap 3: Zienswijze op de begroting

Aanbeveling 7:

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

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

Aanbeveling 8:

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

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

Stap 6: Bestuurlijke informatieverstrekking

Aanbeveling 9:

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

Uit het onderzoek blijkt dat raad niet te weinig informatie over verbonden partijen krijgt, maar wel dat de informatie niet aansluit bij de behoefte. Informatieverstrekking over de risico's en resultaten van verbonden partijen vindt onvoldoende plaats. In het rapport van de raads werkgroep wordt voorgesteld de informatievoorziening te differentiëren al naar gelang het risicoprofiel van de verbonden partij. De Rekenkamer wil dit voorstel graag ondersteunen. Uitgangspunt daarbij is dat de indeling in risicoprofielen jaarlijks wordt geactualiseerd. Geadviseerd wordt dit voorstel ook voor te dragen voor opname in de regionale kadernota. De werkwijze wint aan kracht indien gemeenten samen vaststellen welke risicoprofielen van toepassing zijn.

Stap 7: Verantwoording, evaluatie, (bij)sturing

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

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

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

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

Aanbeveling 11:

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

In de Nota Verbonden partijen van de gemeente Moerdijk is voorzien in een periodieke evaluatie. Nu dit niet was overgenomen in de regionale Kadernota Verbonden partijen is het in de voorgaande periode niet mogelijk gebleken om hier invulling aan te geven. De Rekenkamer adviseert daarom om er bij de nu in voorbereiding zijnde actualisatie van de Kadernota (zo mogelijk in samenwerking met andere gemeenten) voor zorg te dragen dat deze bepaling nu wél daarin

opgenomen wordt. Hierbij kan een koppeling worden aangebracht met de bij aanbeveling 4 geadviseerde horizonbepaling.

6. Reactie College

Op 1 december 2014 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. De reactie van het College is op 4 februari 2015 ontvangen en is onderstaand integraal opgenomen.

Geachte heer De Schipper,

De Rekenkamer West-Brabant heeft een onderzoek uitgevoerd naar het onderwerp "Verbonden Partijen". Wij hebben kennis genomen van de conceptrapportage d.d. 1 december 2014 en onze bestuurlijke reactie is als volgt.

Algemene reactie

Wij onderschrijven uw conclusie (pag. 39) dat het onderwerp Verbonden Partijen leeft in de gemeente Moerdijk. Zowel de gemeenteraad, het college als de ambtelijke organisatie onderkennen het belang van samenwerking en de functie van verbonden partijen daarin. Wij zijn ook met u van mening dat er ten aanzien van het onderwerp "Verbonden Partijen" nog enkele verbeterpunten zijn. Zoals bij u bekend is hiervoor reeds in 2013 een verbetertraject opgestart. Dit heeft geresulteerd in de totstandkoming van de notitie "Moerdijk in verbinding met verbonden partijen". In deze notitie, opgesteld door een raads werkgroep, wordt een aantal voorstellen gedaan ter versteviging van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. In de raadsvergadering van 13 maart 2014 heeft de werkgroep de notitie "Moerdijk in verbinding met verbonden partijen" aan de raad aangeboden. De commissie B&M heeft zich in april 2014 inhoudelijk over de notitie geboden. Naar aanleiding hiervan is het college gevraagd hierover een voorstel voor te bereiden met het verzoek hierin de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek mee te nemen. In onze reactie op uw aanbevelingen zullen we derhalve ook aangeven in hoeverre deze meegenomen zullen worden in ons voorstel met betrekking tot het rapport van de raads werkgroep, welke - in het verlengde hiervan - als onze input dient bij de actualisatie.

Zoals uw Rekenkamer in de eindconclusie aangeeft, vormt de notitie van de raads werkgroep een goede aanzet voor de verbetering van de kaderstelling en aansturing van verbonden partijen. Deze conclusie onderschrijven wij. Wij constateren daarbij dat het merendeel van uw aanbevelingen een onderschrijving is van de richtlijnen voor (regionale) samenwerking zoals opgenomen in het rapport "Moerdijk in verbinding met verbonden partijen" dan wel betrekking heeft op de uitvoering van nieuwe Wgr.

Aanbevelingen

Op de volgende pagina's gaan we nader in op de aanbevelingen zoals vermeld in hoofdstuk 5.6 (pagina 40 e.v.) van de conceptrapportage. Daarbij geven we in hoofdlijnen aan of en zo ja in hoeverre wij de aanbevelingen onderschrijven.

Aanbeveling 1²⁰:

Actualiseer het bestaande beleid.

Reactie:

Deze aanbeveling is reeds in gang gezet. De door de raads werkgroep opgestelde notitie "Moerdijk in verbinding met verbonden partijen" betreft een actualisatie van het bestaande beleid en zal – na vaststelling door de raad – in de plaats komen van de huidige Nota Verbonden Partijen.

Actualiseer het beleid ten aanzien van de volgende punten:

- a. *De keuze voor de samenwerkingsvorm (voor- en nadelen per vorm, sturingsmogelijkheden per vorm).*

Reactie:

Dit onderwerp is onderdeel van de notitie "Moerdijk in verbinding met verbonden partijen".

- b. *Het beheersen van de verschillende soorten risico's ten aanzien van verbonden partijen.*

Reactie:

In de notitie "Moerdijk in verbinding met verbonden partijen" wordt voorgesteld de verbonden partijen in risicoprofielen in te delen. De intentie is om het toezicht op de verbonden partijen af te stemmen op deze risicoprofielen. Dit zal nog nader uitgewerkt moeten worden. Daarbij zal aansluiting worden gezocht bij de inrichting van het risicomanagement (naar aanleiding van het rekenkameronderzoek 2013), waarbij ook de risicobeheersing ten aanzien van verbonden partijen nader vormgegeven zal worden. De informatievoorziening richting de raad over de beheersing van de risico's zal via de budgetcyclus worden georganiseerd.

- c. *De afspraken over informatievoorziening en opschaling bij een belangenconflict tussen de rollen van opdrachtgever en eigenaar.*

Reactie:

Wij willen hieraan uitvoering geven door in de notitie "Moerdijk in verbinding met verbonden partijen" een zinsnede op te nemen dat – ingeval van een belangenconflict tussen de rollen van opdrachtgever en eigenaar – het college zal beslissen op welke wijze met het belangenconflict omgegaan zal worden.

- d. *De voorwaarden waaronder uittreding kan plaatsvinden en de gevolgen daarvan;*

Reactie:

Conform de Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) is in iedere Gemeenschappelijke Regeling (GR) een artikel opgenomen omtrent uittreding en de gevolgen daarvan. In dit artikel staat vermeld dat ingeval van uittreding van een deelnemer, het Algemeen Bestuur van de GR de voorwaarden en gevolgen van de uittreding bepaalt en dat alle deelnemers hierover een besluit nemen.

²⁰ In deze bestuurlijke reactie is de essentie van de aanbevelingen opgenomen. Voor een nadere toelichting op de aanbevelingen wordt verwezen naar de conceptrapportage, pagina 40 e.v.

Gelet op het feit dat een en ander wettelijk geregeld is, zien wij geen meerwaarde in het opnemen van dit onderwerp in een lokale beleidsnotitie.

- e. *De wijze waarop het functioneren van de verbonden partij wordt gemonitord en beoordeeld wordt in hoeverre de verbonden partij bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen.*

Reactie:

Dit onderwerp is opgenomen in de notitie "Moerdijk in verbinding met verbonden partijen".

Aanbeveling 2:

Zorg voor een effectieve inbreng bij de actualisatie van de regionale Kadernota. Van belang is de raad in een vroegtijdig stadium te betrekken bij de actualisatie van de regionale Kadernota.

Vraag het college een voortrekkers- of in ieder geval zeer actieve rol aan te nemen bij de actualisatie van de regionale Kadernota. Leg vast dat een (vertegenwoordiging van) de raad al in een vroeg stadium bij de voorbereiding van de regionale kadernota betrokken wordt.

Reactie:

Aan deze aanbeveling is inmiddels invulling gegeven doordat Moerdijk actief deelneemt aan de regionale werkgroep die voorziet in de actualisatie van de regionale Kadernota verbonden partijen. Zoals reeds vermeld, is de notitie van de raads werkgroep "Moerdijk in verbinding met verbonden partijen" hierbij als input vanuit onze gemeente ingebracht.

Aanbeveling 3:

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

Laat het college op dat moment inzichtelijk maken wat de voor- en nadelen en risico's van samenwerking zijn, en welke alternatieven er bestaan.

In 'Moerdijk in verbinding met verbonden partijen' wordt voorgesteld de raad eerder in het besluitvormingsproces te betrekken door hem een intentiebesluit te laten nemen. De Rekenkamer acht dit een zeer geschikte wijze om aan de bovenstaande aanbeveling invulling te geven.

Reactie:

Deze aanbeveling onderschrijven wij van harte, waarbij we constateren dat we deze aanbeveling al in de praktijk brengen. Als voorbeeld noemen wij de wijze waarop het gehele traject ten aanzien van het samenwerkingsverband Werkplein Hart van West Brabant ingestoken is. De raad is vanaf het begin in het besluitvormingsproces betrokken geweest. Via de notitie "Moerdijk in verbinding met verbonden partijen" wordt deze werkwijze geformaliseerd en geborgd.

Aanbeveling 4:

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

Reactie:

Wij zijn geen voorstander van het opnemen van een horizonbepaling, maar erkennen wel het belang van periodieke evaluatie, op basis waarvan het functioneren van een samenwerkingsverband beoordeeld kan worden en aan de hand waarvan kan worden bijgestuurd. Wij onderschrijven de in de notitie "Moerdijk in verbinding met verbonden partijen" opgenomen voorstellen ten aanzien van periodieke evaluatie (3 vormen) en willen hieraan op deze wijze invulling gaan geven.

Aanbeveling 5:

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

In de nieuwe Wgr wordt geregeld dat de gemeenschappelijke regeling uiterlijk op 15 april van het lopende jaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende begrotingsjaar aanbiedt aan de raden van de deelnemende gemeenten, zodat de raden deze informatie beschikbaar hebben ten behoeve van de zogeheten voorjaarsnota.

Een andere mogelijkheid om eerder invloed te hebben, is de verbonden partij te verplichten een meerjarenbegroting op te stellen. In de memorie van toelichting bij de nieuwe Wgr wordt gewezen op het belang voor raden om per gemeenschappelijke regeling vierjaarlijks meerjarige kaders vaststellen.

Reactie:

Wij onderschrijven de aanbeveling ten aanzien van het opstellen van een meerjarig beleidskader door verbonden partijen. Bij de actualisatie van de regionale Kadernota wordt specifiek aandacht besteed aan de borging van deze nieuwe wettelijke verplichting via de regel dat de verbonden partij verplicht is iedere vier jaar een meerjarenbegroting (financieel en inhoudelijk) op te stellen.

Wij zullen erop toezien dat verbonden partijen invulling gaan geven aan deze verplichting uit de Wgr.

Aanbeveling 6:

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

Reactie:

Aan deze aanbeveling is reeds invulling gegeven. De in de notitie "Moerdijk in verbinding met verbonden partijen" opgenomen voorstellen gelden ten aanzien van alle verbonden partijen (ook niet zijnde gemeenschappelijke regelingen). Op basis hiervan is het aan de raad om te bepalen welk risicoprofiel voor welk samenwerkingsverband geldt (en welke afspraken hiervoor van toepassing zijn). De raads werkgroep heeft de geschetste werkwijze om te komen tot de vaststelling van het toezichtregime van een verbonden partij ook toegepast op tal van overige verbonden partijen, niet zijnde gemeenschappelijke regelingen. Voorbeelden hiervan zijn de NV Rewin West Brabant en Stichting Inkoop West-Brabant.

Aanbeveling 7:

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

Om als raad adequaat te kunnen sturen is het van belang terugkoppeling te ontvangen over de ingediende zienswijze. Heeft deze al dan niet tot bijstelling van de begroting geleid en waarom wel/niet? Deze terugkoppeling vindt nu niet (formeel)

plaats. Ook is het voor de raad nuttig inzicht te hebben in de zienswijzen van andere gemeenten en de reacties daarop.

Reactie:

Wij zijn van mening dat de verantwoordelijkheid om terugkoppeling te geven aan de raad over de ingediende zienswijzen en of deze hebben geleid tot bijstelling van de begroting, bij het college c.q. de verantwoordelijke portefeuillehouder ligt (en niet bij de verbonden partijen). Het college is verantwoordelijk toe te zien op de uitvoering door de verbonden partij, deze uitvoering te monitoren en hierover terugkoppeling te geven richting de gemeenteraad. Wij nemen deze aanbeveling derhalve niet over. Dit neemt niet weg dat wij wel het belang onderschrijven van informatieverstrekking aan de raad over de ingediende zienswijzen en wat hiermee gedaan is. Nogmaals, dit achten wij een verantwoordelijkheid van de betrokken portefeuillehouder.

Aanbeveling 8:

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

Uiteindelijk is de vraag of de verbonden partij bijdraagt aan de maatschappelijke beleidsdoelen. Niet alleen moet derhalve inzicht worden geleverd in de door de verbonden partij uitgevoerde activiteiten en bijbehorende kosten, ook moet worden gerapporteerd over de resultaten en effecten.

Reactie:

Wij nemen deze aanbeveling over en gaan zelfs een stap verder. Wij gaan door op de ingeslagen weg om via de budgetcyclus (bestuursrapportages en jaarrekening) inzicht te geven in de activiteiten en prestaties van de verbonden partijen. Het rapporteren over resultaten en effecten zal gaandeweg worden verbeterd. Wij zullen daartoe waar mogelijk met verbonden partijen dienstverleningsovereenkomsten (Dvo's) opstellen, zodat duidelijk is welke doelen, resultaten en effecten worden beoogd en de sturingsinformatie hierop afgestemd kan worden. Wat betreft sturingsinformatie is onze inzet er op gericht dat verbonden partijen kwartaalrapportages opleveren, op basis waarvan beoordeeld kan worden of een verbonden partij aan de verwachtingen/afspraken/doelen voldoet. Wanneer het niet mogelijk is om de informatie per kwartaal te verwerken in onze eigen bestuursrapportages, dan wordt een voortgangsrapportage separaat aan de raad aangeboden.

Aanbeveling 9:

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

In het rapport van de raads werkgroep wordt voorgesteld de informatievoorziening te differentiëren al naar gelang het risicoprofiel van de verbonden partij. De Rekenkamer wil dit voorstel graag ondersteunen. Uitgangspunt daarbij is dat de indeling in risicoprofielen jaarlijks wordt geactualiseerd. Geadviseerd wordt dit voorstel ook voor te dragen voor opname in de regionale kadernota. De werkwijze wint aan kracht indien gemeenten samen vaststellen welke risicoprofielen van toepassing zijn.

Reactie:

Wij onderschrijven de aanbeveling om -conform het advies van de raads werkgroep- de informatievoorziening te differentiëren al naar gelang het risicoprofiel van de verbonden partij, en deze jaarlijks te actualiseren. De aanbeveling om deze werkwijze voor te dragen voor opname in de regionale Kadernota achten wij niet

passend, aangezien iedere gemeente voor zichzelf het risicoprofiel van een verbonden partij moet kunnen bepalen.

Aanbeveling 10:

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

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

Reactie:

Zoals wij reeds bij aanbeveling 7 hebben aangegeven is het college verantwoordelijk toe te zien op de uitvoering door de verbonden partij, voor het monitoren van deze uitvoering en hierover terugkoppeling te geven richting de gemeenteraad. Wij zullen onderzoeken hoe de jaarrekening van een verbonden partij inhoudelijk behandeld kan worden door de gemeenteraad, rekening houdend met de diverse termijnbepalingen in wet- en regelgeving. In de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen is o.a. bepaald dat de jaarrekening, met verslag van de accountant, uiterlijk voor 15 april moet worden aangeboden aan de gemeenteraad. Voor 15 april moeten ook de algemene en financiële kaders aan de gemeenteraad worden aangeboden, terwijl de begroting moet worden aangeboden voor 1 juni. De jaarrekening van een verbonden partij kan dus dienen als input bij de behandeling van de ontwerpbegroting van een verbonden partij in de gemeenteraad. Aldus kan de informatie uit de jaarrekening door de raad worden gebruikt voor het bijsturen en (bij)stellen van kaders. Het verplicht regelen van het geven van een zienswijze op de jaarrekening van een verbonden partij achten wij niet nodig. Eveneens ter versterking van de kaderstellende rol van de raad achten wij het van belang in regionaal verband een spelregel vast te leggen die erin voorziet dat de raad tijdig richtlijnen aan verbonden partijen kan meegeven ten behoeve van het opstellen van een kaderbrief. Genoemde spelregel zal als sturingsinstrumenten opgenomen worden in onze lokale beleidsnotitie.

Aanbeveling 11:

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

Reactie:

Een periodieke evaluatie van verbonden partijen onderschrijven wij. Wij kunnen ons dan ook volledig vinden in het voorzet zoals opgenomen in door "Moerdijk in verbinding met verbonden partijen". Van onze zijde is deze notitie als input ingebracht ten behoeve van de actualisatie van de regionale Kadernota. Of de voorstellen met betrekking tot de periodieke evaluatie worden onderschreven door de andere gemeenten, is echter nog niet duidelijk.

Vervolprocedure

De notitie "Moerdijk in verbinding met verbonden partijen" staat op de agenda van de informatieve raadsvergadering van 22 januari a.s. Bij de bespreking van dit agendapunt zullen wij de raad informeren over onze zienswijze ten aanzien van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport.

Vervolgens zal de conceptrapportage van het rekenkameronderzoek Verbonden Partijen (incl. bestuurlijke reactie en nawoord van de Rekenkamer) nog in een besluitvormende raadsvergadering aan de orde worden gesteld. Zodra de conceptrapportage door de raad is vastgesteld en duidelijk is welke aanbevelingen door de raad zijn overgenomen, zullen wij verdere invulling aan de aanbevelingen geven.

Monitoring aanbevelingen

Wij nemen dit rekenkameronderzoek op in de lijst van uit te voeren nazorgonderzoeken (door de afdeling Concerncontrol). Bij een nazorgonderzoek wordt bezien in hoeverre de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen zijn uitgevoerd en of dit de gewenste effecten heeft opgeleverd. De resultaten zullen aan de raad worden gerapporteerd. Op deze wijze houden zowel college als raad zicht op de stand van zaken van de uitvoering van de verbeterpunten uit een rekenkameronderzoek.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Moerdijk,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

Drs. A.E.B. Kandel

J.P.M. Klijs

7. Nawoord

De Rekenkamer constateert dat het College instemt met het merendeel van de aanbevelingen. De reactie van het College geeft op enkele punten aanleiding tot een nawoord van de Rekenkamer.

Aanbeveling 4:

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

Reactie College

Wij zijn geen voorstander van het opnemen van een horizonbepaling, maar erkennen wel het belang van periodieke evaluatie, op basis waarvan het functioneren van een samenwerkingsverband beoordeeld kan worden en aan de hand waarvan kan worden bijgestuurd. Wij onderschrijven de in de notitie "Moerdijk in verbinding met verbonden partijen" opgenomen voorstellen ten aanzien van periodieke evaluatie (3 vormen) en willen hieraan op deze wijze invulling gaan geven.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer constateert dat periodieke evaluatie van belang wordt geacht door het college. Het college wil aan deze evaluatie invulling geven zoals is beschreven in de notitie van de raads werkgroep. De Rekenkamer benadrukt dat in deze notitie goede voorstellen worden gedaan voor evaluatie van de samenwerking in verbonden partijen. Door het opnemen van een horizonbepaling wordt naar de mening van de Rekenkamer het belang van evaluatie benadrukt en wordt het vrijblijvende karakter aan de evaluatie ontnomen.

Aanbeveling 7:

Vraag het college de verbonden partijen te verplichten om terugkoppeling te geven over ingediende zienswijzen, zowel van de eigen gemeente als van andere partijen. Om als raad adequaat te kunnen sturen is het van belang terugkoppeling te ontvangen over de ingediende zienswijze. Heeft deze al dan niet tot bijstelling van de begroting geleid en waarom wel/niet? Deze terugkoppeling vindt nu niet (formeel) plaats. Ook is het voor de raad nuttig inzicht te hebben in de zienswijzen van andere gemeenten en de reacties daarop.

Reactie College

Wij zijn van mening dat de verantwoordelijkheid om terugkoppeling te geven aan de raad over de ingediende zienswijzen en of deze hebben geleid tot bijstelling van de begroting, bij het college c.q. de verantwoordelijke portefeuillehouder ligt (en niet bij de verbonden partijen). Het college is verantwoordelijk toe te zien op de uitvoering door de verbonden partij, deze uitvoering te monitoren en hierover terugkoppeling te geven richting de gemeenteraad. Wij nemen deze aanbeveling derhalve niet over. Dit neemt niet weg dat wij wel het belang onderschrijven van informatieverstrekking aan de raad over de ingediende zienswijzen en wat hiermee

gedaan is. Nogmaals, dit achten wij een verantwoordelijkheid van de betrokken portefeuillehouder.

Nawoord Rekenkamer

Uit het onderzoek is ons gebleken dat de terugkoppeling over ingediende zienswijzen niet uniform en volledig plaatsvindt. In het voorstel voor het AB tot vaststelling van de begroting wordt ingegaan op de ingediende zienswijzen. Ook wordt in de vastgestelde begroting ingegaan op de ingediende zienswijzen. Deze vastgestelde begroting wordt volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen aan de raden van de deelnemende gemeenten toegestuurd. In zowel het voorstel tot vaststelling als in de vastgestelde begroting wordt over het algemeen slechts op hoofdlijnen ingegaan op de ingediende zienswijzen en de argumenten om de zienswijzen al dan niet over te nemen. Terugkoppeling door het AB c.q. de portefeuillehouder dient uiteraard plaats te vinden, maar deze terugkoppeling is nu niet geformaliseerd. Een formele vastlegging acht de Rekenkamer gepast. Nu de raad vanuit zijn kaderstellende rol bevoegd is een zienswijze op de ontwerp-begroting van de verbonden partij in te dienen, ligt het voor de hand dat een terugkoppeling plaatsvindt. Een logisch moment om dit te doen is bij toezending van de vastgestelde begroting aan de raad.

Aanbeveling 9:

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

In het rapport van de raads werkgroep wordt voorgesteld de informatievoorziening te differentiëren al naar gelang het risicoprofiel van de verbonden partij. De Rekenkamer wil dit voorstel graag ondersteunen. Uitgangspunt daarbij is dat de indeling in risicoprofielen jaarlijks wordt geactualiseerd. Geadviseerd wordt dit voorstel ook voor te dragen voor opname in de regionale kadernota. De werkwijze wint aan kracht indien gemeenten samen vaststellen welke risicoprofielen van toepassing zijn.

Reactie College

Wij onderschrijven de aanbeveling om -conform het advies van de raads werkgroep- de informatievoorziening te differentiëren al naar gelang het risicoprofiel van de verbonden partij, en deze jaarlijks te actualiseren. De aanbeveling om deze werkwijze voor te dragen voor opname in de regionale Kadernota achten wij niet passend, aangezien iedere gemeente voor zichzelf het risicoprofiel van een verbonden partij moet kunnen bepalen.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer onderschrijft het voorstel van de raads werkgroep om de informatie te differentiëren al naar gelang het risico en denkt dat deze werkwijze ook in regionaal verband goed kan worden toegepast. Het vaststellen van de informatiebehoefte op basis van risico's en het vastleggen van deze werkwijze in het regionale beleidskader hoeft naar de mening van de Rekenkamer echter niet te betekenen dat gemeenten niet langer vrij zijn zelf een risicoprofiel voor de verbonden partijen vast te stellen. De panels planning & control zouden voorstellen kunnen doen aan de deelnemende gemeenten als het gaat om de risicoprofielen en de informatievoorziening, waarbij dan geldt dat elke gemeente voor zich bevoegd is een profiel vast te stellen en te bepalen welke informatie gewenst is. Risico's zullen als regel voor een belangrijk deel gemeenschappelijk zijn, maar kunnen (met name bij maatwerk) ook per gemeente verschillen.

Aanbeveling 10:

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

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

Reactie College

Zoals wij reeds bij aanbeveling 7 hebben aangegeven is het college verantwoordelijk toe te zien op de uitvoering door de verbonden partij, voor het monitoren van deze uitvoering en hierover terugkoppeling te geven richting de gemeenteraad. Wij zullen onderzoeken hoe de jaarrekening van een verbonden partij inhoudelijk behandeld kan worden door de gemeenteraad, rekening houdend met de diverse termijnbepalingen in wet- en regelgeving. In de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen is o.a. bepaald dat de jaarrekening, met verslag van de accountant, uiterlijk voor 15 april moet worden aangeboden aan de gemeenteraad. Voor 15 april moeten ook de algemene en financiële kaders aan de gemeenteraad worden aangeboden, terwijl de begroting moet worden aangeboden voor 1 juni. De jaarrekening van een verbonden partij kan dus dienen als input bij de behandeling van de ontwerpbegroting van een verbonden partij in de gemeenteraad. Aldus kan de informatie uit de jaarrekening door de raad worden gebruikt voor het bijsturen en (bij)stellen van kaders. Het verplicht regelen van het geven van een zienswijze op de jaarrekening van een verbonden partij achten wij niet nodig. Eveneens ter versterking van de kaderstellende rol van de raad achten wij het van belang in regionaal verband een spelregel vast te leggen die erin voorziet dat de raad tijdig richtlijnen aan verbonden partijen kan meegeven ten behoeve van het opstellen van een kaderbrief. Genoemde spelregel zal als sturingsinstrumenten opgenomen worden in onze lokale beleidsnotitie.

Nawoord Rekenkamer

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

logisch sluitstuk op het sturingsproces ten aanzien van verbonden partijen (zie ook de in het hoofdstuk conclusies en aanbevelingen opgenomen figuur) .

Bijlagen

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

Bijlage I: GGD West-Brabant

Historie/achtergrond

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

In november 2013 stuurde het Algemeen Bestuur (AB) van de GROGZ de gemeente een voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling. Het college is bevoegd tot vaststelling daarvan, na voorafgaande goedkeuring van de raad. Deze toestemming heeft de raad op 13 februari 2014 gegeven en het college heeft de regeling vervolgens op 11 maart 2014 vastgesteld. Bij brief van 10 juli 2014 heeft de directeur van de GROGZ opnieuw een herziene versie van de gemeenschappelijke regeling voorgelegd aan de gemeente. In de voornoemde brief is aangegeven dat de meeste colleges de eerder voorgelegde gemeenschappelijke regeling hebben vastgesteld, maar dat enkele raden opmerkingen hebben geplaatst met betrekking tot de positie van de raad. Deze opmerkingen heeft het AB verwerkt in een nieuwe versie. In de raadsinformatiebrief van 14 oktober 2014 heeft het college de raad meegedeeld dat het heeft ingestemd met de herziene regeling, omdat de opmerkingen over de positie van de raad nu zijn geborgd in de herziene versie en de raad het college in februari toestemming heeft verleend om de regeling vast te stellen.

Doel en taken

De wettelijke taken van de GGD zijn:

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

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

Uit lid 4 van artikel 14 van de wet blijkt dat een gemeente de jeugdgezondheidszorg ook (mede) kan overlaten aan andere organisaties dan de gemeentelijke

gezondheidsdienst. In West-Brabant gebeurt dit ook, voor de zorg voor de 0- tot 4-jarigen.

De maatwerkvoorzieningen worden op contractbasis aangeboden. Dit volgt uit artikel 4 van de GR. Het basistakenpakket is verkleind en er zijn meer taken overgeheveld naar maatwerkvoorzieningen. De achtergrond hiervan is dat gemeenten zelf meer op het takenpakket moeten kunnen sturen.

Rechtsvorm en organisatie

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

Bestuur

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

Financieel belang

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

Financiële tekorten

Op 27 juni 2008 heeft het AB een Nota reserves en voorzieningen vastgesteld.²¹ Op basis van de vastgestelde nota blijkt dat het weerstandsvermogen van de GGD op diverse onderdelen onder de vastgestelde minimumgrenzen is gedaald, zo is gesteld in de Beleidsbegroting 2014 van de GGD. Over aanvulling van het weerstandsvermogen heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden.

Risico's

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

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

²¹ In de Beleidsbegroting 2014 van de GGD West Brabant is opgenomen dat in januari 2010 een nieuwe nota ingebracht, maar deze is voorlopig aangehouden.

Informatievoorziening

De raad ontvangt ter kennisname de jaarrekening van de GGD en dient zienswijzen in bij de begroting en de kadernota van de GGD. In de herfst van 2013 heeft de GGD een brief gestuurd naar gemeenten met de planning voor het komende jaar om ervoor te zorgen dat p&c-cycli op elkaar aansluiten. Het blijkt voor de raden niet altijd mogelijk rekening te houden met die planning, in verband met het vergaderschema van de raad.

De gemeente Moerdijk wil, zo blijkt uit de interviews, ook kwartaalrapportages ontvangen die zouden aansluiten bij de bestuursrapportages waar de gemeente mee werkt. Op die manier zou de raad nog aanvullend kunnen worden geïnformeerd. Daarover zijn gemeente en GGD nu in gesprek.

De directeur van de GGD is te gast geweest in de raad van Moerdijk en raadsleden zijn bij de GGD uitgenodigd voor bijeenkomsten waarin vooral professionals uit de eigen gemeente aan het woord zijn gelaten en de raadsleden uitleg hebben gegeven.

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

Kinderen van 0 t/m 11 jaar;

Jongeren van 12 t/m 17 jaar;

Volwassenen van 18 t/m 64 jaar;

Ouderen van 65 jaar of ouder.

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

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

Moerdijk is als eerste gemeente begonnen met de inrichting van het preventiezorg deel, dat is aangepast aan de wensen van Moerdijk. De gemeente heeft een pilot gedraaid om het maatwerk preventieprogramma's en jeugdgezondheidszorg in te vullen naar de behoefte/vraag van de gemeente. De beleidsambtenaar wordt maandelijks geïnformeerd door de preventiemedewerkers, zo blijkt uit de interviews. Daardoor heeft de gemeente veel sturing op dit onderdeel.

Uit de enquête blijkt dat raadsleden dat vijf raadsleden van Moerdijk van mening zijn dat informatie vrijwel altijd tijdig wordt aangeleverd. Daar staat tegenover dat ook vijf raadsleden vinden dat er te weinig tijd zit tussen het aanleveren van de stukken en het moment waarop daarop moet worden gereageerd. Dit is vergelijkbaar met de situatie in 2007 toen 50% van de Moerdijkse raadsleden aangaf dat er te weinig tijd is tussen het ontvangen van de informatie en het tijdstip waarop de reactie moet zijn gegeven.

Sturing raad

Iedere gemeente stelt lokaal gezondheidsbeleid vast. Daarnaast stelt de GGD zelf, maar in nauw overleg met onder andere de raden van de betrokken gemeenten, jaarlijks een kadernota vast, waarin wordt ingegaan op de kaders van de beleids-

begroting voor het volgende jaar (in februari '14 kadernota voor '15 aangeboden). De kadernota gaat zowel in op de inhoud als op de financiën.

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

Sturing college en ambtenaren

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

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

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

Toekomst

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

Bijlage II: OMWB

Historie/achtergrond

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

Doel en taken

Conform deze afspraken voert de OMWB ten minste een basistakenpakket uit ten behoeve van alle deelnemende gemeenten en de provincie. Het geldende basistakenpakket is vastgesteld in mei 2011.²² Daarnaast kunnen aan omgevingsdiensten ook andere taken worden opgedragen, zoals op het gebied van bouwen, natuur en water. Samen met een aantal andere gemeenten verricht de gemeente Moerdijk nu onderzoek naar het overdragen van bouwtaken aan de OMWB.

De huidige taken van de OMWB komen voor ongeveer 60 procent voort uit de uitvoering van vergunningverlening, handhaving en de behandeling van milieuklachten. De overige 40 procent betreft adviestaken en projecten op het gebied van bodem, water, geluid, lucht, externe veiligheid, communicatie, juridische zaken en beleid. Naast de adviestaken en projecten op deze specialistisch gebieden heeft de OMWB een regio-overstijgende functie voor de uitvoering van milieuonderzoeken en metingen.²³

Rechtsvorm en organisatie

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

Bestuur

De GR kent een algemeen bestuur (AB) en dagelijks bestuur (DB). In het AB zitten collegeleden van de deelnemende gemeenten; het AB vergadert twee maal per jaar. De colleges en gemeenteraden van de deelnemende gemeenten zijn eigenaar en opdrachtgever. De gemeente Moerdijk wordt in het AB en het DB vertegenwoordigd door de burgemeester. Op bestuurlijk niveau is derhalve geen scheiding tussen de eigenaars- en de opdrachtgeversrol.

²² Versie 2.3, te vinden op: <http://www.omgevingsdienst.nl/pagina.php?id=16>.

²³ <http://www.omwb.nl/specialisten-225.html>.

Financieel belang

De OMWB heeft een totale begroting van € 28.359.032. Hiervan is € 18.792.506 personeelslasten en € 4.196.111 overhead. In de gemeentelijke begroting 2014 is voor het eerst de volledige bijdrage aan de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant geraamd. De bijdrage is voor 2014 geraamd op € 1.334.000. Het gaat om € 1.233.000 voor basistaken conform programma I uit de begroting OMWB; € 58.000 verzoektaken uit programma II en € 43.000 voor collectieve taken conform programma III. Hiertegenover wordt in 2014 geen raming meer opgenomen voor RMD milieuvergunningen. Deze bedroeg in 2013 nog € 178.000. Voorts staat tegenover de bijdrage aan de OMWB een lagere raming van personeelskosten op de kostenplaats tot een bedrag van € 582.000. Hierdoor vindt een lagere doorbelasting plaats aan de producten op dit programma en op het product handhaving. Qua besparing op de bijdrage aan de RMD wegens handhaving gaat het om een bedrag van € 424.000.

Risico's

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

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

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

Conform het principe 'de vervuiler betaalt' was er vanuit de OMWB de wens afspraken te maken met gemeenten die wel personeel hebben overgedragen aan de OMWB, maar vervolgens geen opdrachten hebben verstrekt. De gemeenten die het betrof stemden tegen dit voorstel, zo is aangegeven tijdens de interviews.

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

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

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

Informatievoorziening

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

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

In de DVO is vastgelegd dat de OMWB per kwartaal verantwoording aflegt, maar dat lukt de OMWB niet. Moerdijk heeft deze DVO ondertekend, maar onder de voorwaarde dat de DVO in 2014 wordt geactualiseerd. De concernjurist had namelijk opmerkingen over de risico's, maar de DVO was op dat moment al door het AB als model vastgesteld. De DVO is een stuk dat geldt voor alle deelnemende gemeenten. Jaarlijks wordt voor elke gemeente een uitvoeringsprogramma opgesteld. De betrokken medewerkers van de gemeenten zijn niet tevreden, maar duiden het ook als aanloopproblemen.

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

Sturing raad

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

Sturing college en ambtenaren

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

De colleges in de onderzochte gemeenten gebruiken de zienswijzeprocedure van de raad om de OMWB bij te sturen. In Moerdijk formuleert het college de zienswijzen bij de begroting. Deze zienswijzen worden vrijwel altijd ongewijzigd overgenomen door de raad of nog op punten aangevuld. De zienswijzen van de gemeente Moerdijk waren de afgelopen periode kritisch.

In Moerdijk is door de raad expliciet de teleurstelling uitgesproken dat de OMWB niet voldoet aan budgetneutraliteit. De raad heeft uitgesproken dat alles in het werk moet worden gesteld om het uitgangspunt van budgetneutraliteit alsnog te realiseren en het tempo en de omvang van de efficiencytaakstelling te versnellen. Voorts is de raad van Moerdijk van mening dat de overheadkosten veel te hoog zijn en maakt de raad zich zorgen over de hoge huisvestingskosten.²⁴ Uit de stukken van de AB vergadering van 3 april 2013 (aangaande de vaststelling van de begroting 2013) blijkt dat zienswijze van Moerdijk over budgetneutraliteit en overheadkosten niet is overgenomen. Het AB heeft volstaan met het geven van nadere uitleg over hetgeen daarover in de begroting is opgenomen.

In de zienswijze van de raad over de ontwerpbegroting 2014, geeft de raad aan dat de OMWB een plan van aanpak moet presenteren voor de personele formatie, werk moet maken van een flexibele schil in de organisatie en de gemeenten iedere maand moet rapporteren.²⁵ Verder wenst de raad uiterlijk in januari 2014 een kadernota te ontvangen. Tot op heden is geen kadernota opgesteld door de OMWB, zo blijkt uit de ontvangen documenten en de gevoerde gesprekken.

Toekomst

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

²⁴ Zienswijze bij ontwerpbegroting 2013, raadsbesluit van 20 februari 2013.

²⁵ Zienswijze bij ontwerpbegroting 2014, raadsbesluit 10 juni 2013.

Bijlage III: Regio West-Brabant

Historie/achtergrond

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

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

Doel en taken

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

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

Rechtsvorm en organisatie

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

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

Het Dagelijks Bestuur verzorgt de voorbereiding van voorstellen aan het Algemeen Bestuur en is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken en enkele specifieke taken. Het Dagelijks Bestuur is gekozen uit het Algemeen Bestuur. De gemeente Moerdijk wordt door de burgemeester vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur. De gemeente Moerdijk wordt niet vertegenwoordigd in het DB. Van een scheiding tussen de opdrachtgevers- en de eigenaarsrol is derhalve geen sprake op bestuurlijk niveau. Wethouder Zwiers is lid van de Raad van Commissarissen van NV Rewin West-Brabant. Wethouder Fakkers is vertegenwoordiger in de NV Rewin.

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

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

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

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

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

Redesign

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

Financieel belang

De bijdrage aan de apparaatskosten bedraagt in 2014: € 127.580 (excl. Rewin)

Daarnaast zijn er bijdragen voor programmakosten. Die bedragen in 2014:

- Uitvoeringskosten Klein Collectief Vervoer: € 520.000
- Overige programma's: € 43.195
- Bestuursopdracht Jeugd: € 3.836

Financiële tekorten

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

Risico's

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

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

De gemeente benoemt in haar begroting geen risico's van de RWB. Een algemeen geluid, zowel door raadsleden als door de beleidsambtenaren genoemd, is wel dat niet voor alle programma's van de RWB duidelijk is wat de RWB levert voor hetgeen de gemeente bijdraagt.

Informatievoorziening

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

dagelijks bestuur voor 1 juli van hun zienswijze op de hoogte stellen. Het algemeen bestuur stelt de begroting uiterlijk 8 juli van het jaar voorafgaand aan dat waarvoor de begroting moet gelden, vast. De ontwerpjaarrekening wordt alleen ter kennisname aan de raden gestuurd.

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

Sturing raad

De raad stelt kaders door middel van de programmabegroting. In de begroting 2014 van Moerdijk is onder Programma 2 het subdoel "Hoogwaardig logistiek en industrieel knooppunt Moerdijk" opgenomen. Deelnemen aan GR RWB en participatie in Rewin worden als middelen gezien om dit doel te bereiken.

Sturing college en ambtenaren

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

Toekomst

Zowel ambtenaren als collegeleden hebben tijdens de interviews aangegeven dat moet uitwijzen of de instelling van de portefeuillehoudersoverleggen de met Redesign gewenste verbetering geeft.

Bijlage IV: WVS West Noord-Brabant

Historie/achtergrond

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

Doel en taken

De doelen van de WVS zijn:

- a. voor personen in het werkgebied die niet in staat zijn passend werk te vinden c.q. te behouden:
 - Een traject te verzorgen dat leidt naar (gesubsidieerde) arbeid
 - Een traject te verzorgen dat een sociaal isolement voorkomt of doorbreekt
- b. organiseren van beschut werk voor personen die daarop (permanent) zijn aangewezen.

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

Rechtsvorm en organisatie

De rechtsvorm is die van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 van de Wet gemeenteschappelijke regelingen. De tekst van de gemeenschappelijke regeling is voor het laatst herzien in 2010. De directie bestaat uit een directeur en een adjunct-directeur die tevens directeur van de WVS-bedrijven is. Daarnaast is er een Concern Hoofd FI&A en een Concern Hoofd P&O en een bestuurssecretaris. Op 30 september 2013 waren 141 personen (125 standardeenheden) geplaatst door de WSW vanuit de gemeente Moerdijk. In totaal zijn 2815 personen (2454 standardeenheden) geplaatst.

Bestuur

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

De colleges kiezen uit hun midden de leden voor het AB. Moerdijk wordt door wethouder Zwierts vertegenwoordigd in het AB. Deze wethouder heeft de WVS ook in zijn portefeuille. In het AB heeft elk lid één stem. De gemeente Moerdijk wordt niet vertegenwoordigd in het DB.

Financieel belang

Gemeenten ontvangen van het rijk een bijdrage voor de uitvoering van de Wsw. Voor 2014 worden deze rijksmiddelen die de gemeente Moerdijk zal ontvangen, geraamd op € 3.425.968. De rijksmiddelen worden door de gemeente Moerdijk

volledig doorbetaald aan de WVS groep. Daarnaast is er sprake van een aanvullende gemeentelijke bijdrage die in 2014 € 196.384 bedraagt.

Bij de uitvoering van de Wsw is een kostendekkende exploitatie het uitgangspunt. In de gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat de deelnemende gemeenten bijdragen in het nadelig exploitatiesaldo van WVS-groep naar rato van het aantal Wsw-medewerkers dat uit iedere gemeente afkomstig is. Dit is aan de orde als blijkt dat de door de deelnemende gemeenten te betalen vergoedingen (op basis van de dienstverleningsovereenkomsten) en de overige te genereren inkomsten niet toereikend zijn voor een kostendekkende exploitatie van de WVS-groep.

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

Financiële tekorten

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

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

Risico's

Als risico's worden in de Jaarrekening 2012 van de WVS-groep het fiscale risico (verschillende uitleg van belastingregelgeving) en het ondernemersrisico (bv. debiteuren- en voorraadrisico) genoemd. Daarnaast kan de invoering van de Participatiewet genoemd worden als een risico voor de WVS-groep, omdat dit ook gevolgen heeft voor de rijksmiddelen die de gemeenten op dit moment nog ontvangen voor de uitvoering van de Wsw. De herstructurering van de WVS wordt in de begroting 2014 van Moerdijk dan ook als risico benoemd in de Paragraaf Weerstandvermogen 2014.

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

Vanwege de grote financiële risico's moet de wachtlijst van WVS-groep worden opgeschoond, want als er meer personen op de wachtlijst staan, betekent dit dat meer inwoners mogelijk langer afhankelijk blijven van een uitkering van de gemeente. Indien wettelijk mogelijk, moeten indicaties worden ingetrokken. De meest actuele stand van zaken die bekend is bij de onderzoekers is dat er op 31 december 2013 in totaal 220 personen op de wachtlijst stonden.

In de Begroting 2014 van de gemeente Moerdijk is opgenomen dat het de vraag of de oplopende exploitatiebijdrage waar rekening mee is gehouden, voldoende zal zijn. Deze notitie is nog niet vastgesteld door de raad en zal samen met het rapport van de rekenkamer naar aanleiding van het onderzoek naar verbonden partijen worden behandeld in de raad.

Informatievoorziening

De raden ontvangen de begroting en de jaarrekening van de WVS-groep. Daarnaast worden de gemeenten ieder kwartaal geïnformeerd door middel van een rapportage (informatieset) waarin sociale en financiële kengetallen zijn opgenomen. De raden kunnen een zienswijze indienen tav de begroting.

Ten aanzien van de begroting 2013 heeft de gemeente Moerdijk een zienswijze ingediend met betrekking tot mogelijke toekomstige tekorten, inhoudende dat werd verzocht de toekomstige tekorten beperkt te houden en in het geval van een tekort de hoogte van een eventueel aanvullende bijdrage af te laten hangen van het Moerdijkse aandeel in het totaal aan ingebrachte opdrachten bij de WVS.

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

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

Sturing raad

De raad van Moerdijk stuurt door het opnemen van doelstellingen in de programmabegroting en het re-integratiebeleid van de gemeente. In Programma 2 van de begroting 2014 is opgenomen dat het bevorderen van arbeidsparticipatie (o.a. door herstructurering van de WVS) wordt ingezet voor het bereiken van het doel "De economische basis op orde".

Vrijwel alle raadsleden die de enquête hebben ingevuld (11 van de 12 raadsleden die antwoord hebben gegeven) zijn van mening dat de informatie voldoende is om

een oordeel te kunnen vormen over de realisatie van het doel van de samenwerking.

Sturing college en ambtenaren

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

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

Toekomst

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

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

1. Quick-scan Iroko (september 2011), met als belangrijkste conclusie dat de WVS-groep de financiën goed op orde heeft, maar op dit moment geen arbeidsontwikkelbedrijf is.
2. Inventarisatie visies WVS-groep 9 gemeenten door KplusV (november 2011), met als belangrijkste resultaat de bestuursopdracht waarin de keuze is gemaakt voor een gezamenlijke aanpak 'beschut werk'.
3. Doorrekening scenario's Iroko (december 2011), met een overzicht van de structurele effecten op de totale exploitatie van de WVS-groep.

Vervolgens zijn de samenwerkende gemeenten in juni 2011 gestart met de visievorming omtrent de herstructurering SW op basis van twaalf uitgangspunten. Dit proces heeft geresulteerd in een Bestuursopdracht herstructurering SW. In 2013/2014 zijn scenario's geschetst: wat zijn de overeenkomsten tussen de gemeenten (zijn verschillen overbrugbaar) en waarin kan de WVS wel een rol spelen? Het rapport waarin de scenario's zijn geschetst, is nog niet openbaar.

Bijlage V: Normenkader

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

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

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

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

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

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

de gemeente, zoals in ieder geval:

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

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

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

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

1. Verbonden partijen zijn onderwerp van gesprek in de raad.
2. In de jaarrekening wordt aandacht besteed aan verbonden partijen.

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

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

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

Bijlage VI: Interviews

Bij de gemeente Moerdijk zijn de volgende personen geïnterviewd:

De heer T. Dierckx	Adviseur arbeidsmarkttoeleiding
De heer F.P. Fakkers	Wethouder
Mevrouw M. de Groot	Bestuursadviseur
De heer A.E.B. Kandel	Gemeentesecretaris
De heer L.M. Koevoets	Wethouder
Mevrouw M. van der Pot	Adviseur Samenleving
De heer A. Ringerwöle	Afdelingsmanager Gemeentewinkel
De heer E. Tijssen	Afdelingsmanager V&H
De heer H. Verbeek	Concerncontroller
Mevrouw A. Wouters	Adviseur maatschappij

Bij de verbonden partijen is met de volgende personen gesproken:

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

Bijlage VII: Enquêteresultaten

In totaal hebben 13 van de 25 raadsleden de enquête ingevuld. Opgemerkt wordt dat het aantal respondenten per vraag/stelling (n=...) verschilt. Niet alle 13 raadsleden hebben namelijk alle vragen/stellingen beantwoord. Per vraag/stelling is steeds het aantal respondenten aangegeven. Van de 13 raadsleden zijn er 5 leden lid van de raad sinds de raadsperiode 2010-2014, 4 raadsleden vanaf de periode 2006-2010 en 4 raadsleden die langer in de raad zitten. De raadsleden zijn de volgende vragen en stellingen voorgelegd. Per vraag/stelling zijn de resultaten weergegeven.

Leest u de paragraaf verbonden partijen in de begroting?

Antwoord	Telling	%
ja	12	92
nee	1	8

Ik weet welke verbonden partijen er in de gemeente zijn.

Antwoord	Telling	%
Ja	11	85
Ik ken een aantal, maar niet allemaal	2	15
Nee	0	0

Oprichten van verbonden partijen

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

Stelling	Geheel eens	Eens	Niet eens/niet oneens	Oneens	Zeer oneens	Geen antwoord
De raad maakt bij het oprichten van een verbonden partij een duidelijke afweging over de (politiek-bestuurlijke of maatschappelijke) wenselijkheid daarvan.	2	6	2	1	2	0
Bij het oprichten van een verbonden partij heeft de raad inzicht in de bestuurlijke en financiële kaders.	3	7	1	1	1	0
Er worden bij de oprichting duidelijke afspraken gemaakt over de beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente.	2	3	2	5	1	0
Er worden bij de oprichting	2	5	0	5	1	0

duidelijke afspraken gemaakt over de verantwoording aan de raad over de verbonden partij.

Informatievoorziening

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

Stelling	Geheel eens	Eens	Niet eens/ niet oneens	Oneens	Zeer oneens	Geen antwoord
De raad krijgt van het college onvoldoende informatie over de verbonden partijen.	2	3	5	1	1	0
De informatie die de raad ontvangt is relevant.	0	6	5	1	1	0
De informatie die de raad ontvangt is onvolledig.	1	7	3	1	0	0
De informatie die de raad ontvangt is te uitvoerig.	0	0	3	9	0	0
In de informatie die de raad ontvangt zijn hoofd- en bijzaken goed van elkaar gescheiden.	0	3	4	4	0	1
De informatie die de raad ontvangt is onvoldoende concreet. Zaken worden vaak gepresenteerd.	0	8	3	1	0	0
De informatie die de raad ontvangt is feitelijk juist.	0	8	2	2	0	0
De informatie die de raad ontvangt, is toegankelijk geschreven en begrijpelijk voor niet-ingewijden.	0	1	6	4	1	0
De informatie die de raad ontvangt is tijdig beschikbaar.	0	1	2	8	1	0
De raad heeft onvoldoende inzicht in de risico's die zijn verbonden aan de verbonden partijen.	0	5	5	1	1	0

Sturing op verbonden partijen

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

Stelling	Geheel eens	Eens	Niet eens/ niet eens	Ooneens	Zeer oneens	Geen antwoord
De raad heeft onvoldoende inzicht in de risico's die zijn verbonden aan de verbonden partijen.	0	5	5	1	1	0
Het is voor de raad duidelijk welke afspraken er zijn gemaakt naar aanleiding van het in 2007 uitgevoerde rekenkameronderzoek over verbonden partijen.	0	2	5	4	1	0
De mogelijkheden van de raad om te sturen op verbonden partijen zijn beperkt.	4	8	0	0	0	0
De (kader)nota verbonden partijen biedt voldoende sturingsmogelijkheden.	0	1	7	3	1	0
Het college werkt niet volgens de kaders die door de raad voor verbonden partijen zijn gesteld.	0	3	6	3	0	0
De raad zit er bij verbonden partijen 'bovenop'.	0	3	3	5	1	0
In de raad wordt voldoende gesproken over verbonden partijen.	0	5	4	2	1	0
Er zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen het college en de raad over de rolverdeling bij verbonden partijen.	0	4	6	2	0	0
De raad spreekt het college onvoldoende aan op het functioneren van een verbonden partij.	0	5	3	3	1	0
Het functioneren van verbonden partijen wordt voldoende geëvalueerd.	0	3	3	5	1	0

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

Antwoord	GGD	OMWB	WVS	RWB
Kostenbesparing	0	0	0	1
Verbeteren dienstverlening	3	1	1	1
Samen iets realiseren dat de gemeente niet alleen kan	2	2	5	8
Verplichting tot samenwerken	2	6	2	0
Gespecialiseerde kennis die de gemeente niet alleen kan realiseren	5	3	4	2
Geen antwoord	0	0	0	0

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

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

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

Antwoord	GGD	OMWB	WVS	RWB
Ja, ik heb daar voldoende aan om een afgewogen oordeel te vormen.	4	1	4	2
Ja, ik kan daarover in grote lijnen een oordeel vellen.	6	6	7	6
Nee, ik krijg net te weinig informatie om een oordeel te vormen.	2	3	0	1
Nee, ik kan er geen oordeel over vellen	0	2	1	3
Ik weet het niet.	0	0	0	0
Geen antwoord	0	0	0	0

Bijlage VIII: Aanwezigen gesprek raad

De heer R.H. Heus, raadslid VVD
De heer C.G. Schreuders, burgerlid PvdA
De heer L.J.J. Smit, burgerlid en oud-raadslid CDA
De heer E. Schonenveld, wethouder
De heer R. Tiekstra, raadsgriffier

Bijlage IX: Resultaten van regionale samenwerking

Op 6 november 2012 is in het College de notitie 'Concrete Resultaten van Regionale Samenwerking in Moerdijk' behandeld. In deze notitie wordt op basis van een ordening naar acht thema's geïnventariseerd tot welke resultaten de samenwerking met andere gemeenten in de voorgaande periode concreet heeft geleid. Met betrekking tot de vier cases die bij dit onderzoek zijn betrokken werd het volgende aangegeven:

GGD West-Brabant

GR Openbare gezondheidszorg (GROGZ)²⁶

Deze Gemeenschappelijke Regeling is een samenwerking op schaal van de 18 gemeenten in West-Brabant en kent een relatie met GGD midden Brabant.

Resultaat:

Een aantal wettelijk verplichte taken als infectieziektebestrijding, SOA, epidemiologisch onderzoek en uitvoering van het Rijksvaccinatie programma JGZ 4-18 jaar wordt op deze schaal goed uitgevoerd.

Er blijkt over een (klein) aantal taken discussie te zijn over de kwaliteit en kwantiteit van uitvoering. Daarnaast blijkt er al enige jaren achteraf steeds weer een tekort op de begroting. Nagedacht kan worden over een andere invulling van het basistakenpakket versus pluspakket of een samenwerkingsvorm met minder partners. Dan is de openbare gezondheidszorg (financieel) beter stuurbaar.

OMWB

GR Regionale Milieudienst (RMD) en Regio West-Brabant (RWB) – Bestuurscommissie Duurzaamheid²⁷

De RMD verzorgt op contractbasis de wettelijke milieutaken van de gemeente Moerdijk. De RMD maakt omgevingsvergunningen voor de deelactiviteit milieu en controleert of bedrijven zich aan de regels houden. Daarnaast overlegt de RMD met bedrijven over milieuzorg. De RMD is een gemeenschappelijke ambtelijke dienst van acht gemeenten in West-Brabant. De taken worden vanaf 2013 uitgevoerd door de Omgevingsdienst Midden-West-Brabant.

De bestuurscommissie Duurzaamheid van de RWB beschouwt duurzaamheid en duurzame ontwikkeling als randvoorwaarden voor alle bestuursopdrachten in de Strategische Agenda 2012-2020. Voor Duurzaamheid zijn de afgelopen jaren projecten gestart die bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen voor lucht, water, bodem en veiligheid. Mede door de Verklaring van Dussen (2007) zijn vooral projecten opgepakt op het gebied van duurzame energie en energiebesparing. Alle gemeenten doen ook mee met de SLoK-aanpak (Stimulering Lokale Klimaatinitiatieven). Naast die projectmatige aanpak binnen de eigen bestuursopdracht krijgt duurzaamheid een steeds beter herkenbare plaats in de producten van andere bestuursopdrachten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de Ruimtelijke Visie West-Brabant (2009).

²⁶ Concrete resultaten, p. 12.

²⁷ Idem, p. 3.

Resultaat:

- Kostenefficiency en door schaalgrootte ook mogelijkheid tot specialisatie, waar individuele gemeenten niet in kunnen voorzien.
- Binnen de RMD-samenwerking zijn ook BRZO-teams gevormd. Deze teams beschikken over specialistische kennis en voeren, in het kader van BRZO, controles uit bij zware bedrijven. De schaalgrootte van de RMD maakt het mogelijk om deze taken te kunnen uitvoeren.
- *Windenergie*: Op basis van landelijke afspraken dient per provincie een aantal megawatts middels windenergie te worden opgewekt, voor Brabant is gezien de ligging de concentratie hiervan m.n. in het westelijk deel van de provincie in beeld. Provincie wilde met een voorstel hiertoe komen, maar de regio West-Brabant heeft gesteld zelf met een voorstel te willen komen. Hoewel dit voorstel niet geheel overeenkwam met idee van de provincie, heeft zij 't voorstel toch gevolgd, vanwege het sterke eensgezinde optreden van de regio. In dit regionale bod zit de windenergieambitie van Moerdijk verankerd. Door dit gezamenlijke aanbod van de regio wordt (zeer waarschijnlijk) voorkomen dat de provincie of het Rijk gaan besluiten over de realisatie van windturbines op Moerdijs grondgebied.
- *Duurzaamheidscommunicatie*: o.a. scholenprojecten, wijkacties energiebesparing; project energieambassadeurs
- *Regionale adaptatiescan*: Een adaptatiescan is regionaal uitgevoerd (gevolgen van klimaatverandering in beeld gebracht)
- *Bodemenergie*: Rapport opgesteld naar de kansen voor opwekken duurzame energie in relatie met de bodemkwaliteit
- *Monitoring*: Er wordt gewerkt aan het realiseren van één uniform regionaal monitoringssysteem voor duurzaamheid
- *Regionaal uitvoeringsprogramma duurzaamheid*: Er wordt momenteel gewerkt aan het gezamenlijk opstellen van een regionaal uitvoeringsprogramma duurzaamheid waarbij de voorgaande afzonderlijke programma's van de MARB-gemeenten en de RMD-gemeenten als basis dienen.

Duurzaamheid (afval): Op het gebied van afvalverwerking is door onderhandeling medio 2010 het tarief voor de verwerking van GFT-afval structureel verlaagd vanaf mei 2012. Naast deze tariefsverlaging wordt met de ondertekening ook ingezet op een toename van duurzame verwerking van GFT-afval, waarbij de uitstoot van CO2 wordt verminderd. Dit wordt bereikt door het inzetten van technieken als vergisten en (na)composteren. Daarnaast wordt momenteel onderzocht of er mogelijkheden zijn om ook voor de verwerking van restafval een tariefsverlaging en verduurzaming te realiseren.

Regio West-Brabant

Op de RWB wordt op verschillende plaatsen in het document ingegaan. Ten aanzien van de strategische agenda is het volgende aangegeven:

Strategische Agenda Regio West-Brabant 2012-2020²⁸

In de strategische Agenda is gezamenlijk gekozen voor een sterke inzet op de volgende economische speerpunten: Maintenance. Logistiek en Biobased. Deze speerpunten staan benoemd in de Strategische Agenda. Tegelijkertijd vormen deze speerpunten ook belangrijke pijlers van ons eigen economisch beleid.

²⁸ Concrete resultaten, p. 7.

Resultaat:

In de Strategische Agenda ligt de focus op de drie bovengenoemde topsectoren. Het belang van deze sectoren wordt regionaal omarmd en de doelen zijn erkend. Dit is van wezenlijk belang voor Moerdijk.

WVS

Op de resultaten van WVS wordt in de notitie niet ingegaan.

Bijlage X: Uitvoering aanbevelingen Rekenkamer- onderzoek 2007

Nr	Aanbeveling	Uitvoering
<i>Algemeen beleidskader/besliskader</i>		
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.	De raad heeft sinds 2007 verschillende kaders gesteld voor de participatie in verbonden partijen. Het beleid is in verschillende documenten weergegeven. Er is derhalve niet sprake van één 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.	In de beleidsdocumenten is een afwegingskader c.q. besliskader opgenomen voor de deelname in een verbonden partij. Deze kaders gelden ook bij een evaluatie of mogelijke uittreding.
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.	In het BBV en de Financiële verordening gemeente Moerdijk is bepaald wat de inhoud moet zijn van de paragraaf verbonden partijen. De informatie over verbonden partijen is niet alleen in deze paragraaf opgenomen, maar ook in het bijlagenboek bij de begroting. De huidige paragraaf voldoet alleen in combinatie met de informatie uit het bijlagenboek aan de eisen van het BBV.
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.	In 2010 heeft de raad de regionale Kadernota verbonden partijen vastgesteld. In de praktijk wordt deze echter niet als beleidskader gehanteerd.
<i>Specifieke beleidskaders</i>		
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.	In reactie op het rekenkameronderzoek van 2007 heeft het college aangegeven het belang te onderschrijven om per verbonden partij een specifiek beleidskader te ontwikkelen. Volgens het college zou deze aanbeveling in gezamenlijkheid met de andere gemeenten en met de verbonden partijen moeten worden uitgevoerd. Er is niet een format ontwikkeld waarin de resultaten en kwaliteitseisen zijn geformuleerd en benoemd. Deze punten komen in verschillende docu-

		menten, bv een specifieke kadernota of een dienstverleningsovereenkomst, aan de orde.
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.	Zie punt 5.
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.	Er wordt niet periodiek en samen met andere gemeenten een audit uitgevoerd ten aanzien van de verbonden partijen. Een gemeentelijke werkgroep heeft de vormgeving van de omgevingsdienst en de belastingsamenwerking geëvalueerd. Voor het overige vindt geen systematische evaluatie plaats.
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.	In reactie op het rekenkameronderzoek van 2007 heeft het college aangegeven dat in de ambtelijke organisatie reeds acties zijn uitgezet, maar dat deze aanbeveling in gezamenlijkheid met de andere gemeenten moet worden uitgevoerd. Sinds 2007 zijn verschillende gemeenschappelijke regelingen herzien. De reden hiervoor is niet zozeer gelegen in de aanbeveling als wel in andere ontwikkelingen, bijvoorbeeld de verplichting van het rijk om te komen tot veiligheidsregio's en omgevingsdiensten. Van belang is dat de bestuursmodel van voor het dualisme tot op heden is gehandhaafd in de Wgr.
<i>Betrokkenheid van de raad</i>		
9	Ruim binnen de beleidscyclus van de gemeente verantwoordingsmomenten in waarop de resultaten besproken kunnen worden.	Op de agenda's van raadsvergaderingen is het punt 'verbonden partijen' standaard opgenomen. De doelstellingen en resultaten van de verbonden partijen kunnen worden besproken bij de bespreking van de gemeentelijke begroting en jaarrekening en die van de verbonden partijen. De begrotingen van de verbonden partijen worden in één raadsvergadering behandeld.
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.	Op de agenda's is het punt 'verbonden partijen' standaard opgenomen.

11	Heb oog voor de tijdigheid van de aanlevering van informatie. Verzoek het college te inventariseren of een informatieplanning van nut kan zijn.	De tijdigheid van de aanlevering van informatie is nog steeds een aandachtspunt. Om ervoor te zorgen dat op ontwerpbegrotingen tijdig een adequate reactie kan worden gegeven zijn panels planning en control ingericht.
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.	Zie aanbeveling 1.

Opgdrachten van de raad van Moerdijk aan het college in de motie van 20 september 2007

1	<p>Zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk op 1 januari 2008, te komen tot de opstelling van een nieuw beleidsdocument "Verbonden Partijen" voor de periode welke loopt tot 2010, waarin in elk geval de navolgende aandachtspunten aan de orde dienen te komen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ actualisatie notitie Verbonden Partijen 2004; ▪ besliskader voor het al dan niet deelnemen aan verbonden partijen; ▪ overzicht van alle verbonden partijen waarin Moerdijk deelneemt, waarbij in beeld wordt gebracht of deelname conform besliskader "gerechtvaardigd" is; ▪ inbouwen van een evaluatiemoment ("heeft verbonden partij nog meerwaarde?") ▪ opname evaluatietermijn van het beleidsdocument. 	<p>De Notitie Verbonden Partijen 2007-2010 is op 6 maart 2008 voorgelegd aan de raad. In de notitie zijn de aandachtspunten verwerkt die de raad heeft genoemd. De Notitie betreft een actualisatie van de notitie uit 2004.</p> <p>De Notitie bevat een besliskader, bevat een overzicht van de verbonden partijen per 1 januari 2008 en in de Notitie is aan de hand van het besliskader beoordeeld of de deelname in de partijen waar een relatie mee bestaat, gerechtvaardigd is. In de Notitie is opgenomen dat in 2010 de periodieke heroverweging van de aangegane verbonden partijen zal plaatsvinden en dat in datzelfde jaar de Notitie wordt geëvalueerd.</p>
2	<p>Zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk op 1 januari 2009, te komen tot het opstellen van een specifiek (meerjarig) beleidskader per verbonden partij, waarin in elk geval de volgende aandachtspunten aan de orde komen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ SMART geformuleerde gemeentelijke doelen; ▪ de prestaties (producten of diensten) die de verbonden partij voor de gemeente gaat ▪ verrichten, gerelateerd aan de kosten; ▪ afspraken over risicobeheersing; ▪ afspraken over informatievoorziening (ontwikkelingen, prestaties, kosten e.d); ▪ afspraken over beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente (bijvoorbeeld juridische bevoegdheden ▪ van het bestuur van de verbonden 	Zie de reactie bij aanbeveling 5 uit het rekenkameronderzoek.

	<p>partij en voorwaarden voor beëindiging van deelname):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ evaluatiebepaling gekoppeld aan de bevoegdheid tot heroverweging (wijziging/beëindiging deelname), met dien verstande dat bij de opstelling van deze beleidskaders aansluiting gezocht moet worden bij plan van aanpak en opgestarte acties van de griffierskring West-Brabant/Tholen en dat een en ander plaatsvindt in overleg en in samenwerking met de overige deelnemende gemeenten. 	
3	<p>Zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk voor 1 januari 2009, te komen tot het opstellen van een stappenplan implementatie basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden, waarin in elk geval de volgende aandachtspunten aan de orde komen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ afstemmen begrotingsprocessen; ▪ afspraken over coördinatie en voorbereiding planning- en control-documenten; ▪ afspraken over tijdige informatievoorziening, ▪ het opnemen van een verplichting om bij ontwerpbegroting ook een meerjarenraming te overleggen; ▪ het voorschrijven dat bij de jaarrekening zowel een accountantsverklaring als een verslag van bevindingen van de accountant wordt overgelegd; <p>met dien verstande dat bij de opstelling van deze beleidskaders aansluiting gezocht moet worden bij plan van aanpak en opgestarte acties van de griffierskring West-Brabant/Tholen en dat een en ander plaatsvindt in overleg en in samenwerking met de overige deelnemende gemeenten.</p>	Zie de reactie bij aanbeveling 4 uit het rekenkameronderzoek.
4	<p>Te komen tot een herziening van de paragraaf Verbonden Partijen in de begroting vanaf 2009 en de jaarrekening vanaf 2008, waarbij in elk geval de volgende aspecten betrokken worden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ hoofdlijnen vanuit (nieuw op te stellen) beleidsdocument "Verbonden Partijen"; ▪ aanpassing van de paragraaf aan het BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten). 	Zie de reactie bij aanbeveling 3 uit het rekenkameronderzoek.
5	<p>Voor 1 januari 2009, voorstellen voor te bereiden met betrekking tot evaluatie en (zodanig) aanpassing van de tekst gemeenschappelijke regelingen (binnen het huidig instrumentarium van de Wet</p>	Zie de reactie bij aanbeveling 4 uit het rekenkameronderzoek.

	gemeenschappelijke regelingen), met dien verstande dat een en ander plaatsvindt in overleg en in samenwerking met de gemeenschappelijke regelingen en met de overige deelnemende gemeenten.	
6	<p>Zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk voor 1 januari 2008, te komen tot de opstelling van een verbeterplan actieve informatieplicht richting raad, waarbij in elk geval de volgende aandachtspunten aan de orde komen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ na elke vergadering van het algemeen bestuur via een raadsinformatiebrief terugkoppeling van hetgeen aan de orde is geweest en wat er daarover is afgesproken; ▪ bij tussentijdse wijziging van de vastgestelde beleidskaders van de verbonden partijen dan wel bij budgettaire aanpassingen via een raadsinformatiebrief terugkoppeling; ▪ de wijze waarop direct na binnenkomst van financiële stukken deze kunnen worden ingezien door raads- en commissieleden; ▪ de stand van zaken en ontwikkelingen bij verbonden partijen opnemen in bestuursrapportages; ▪ het overleggen van een informatieplanning aan de raad (wanneer en welke stukken m.b.t. verbonden partijen te verwachten zijn). 	<p>In de Notitie Verbonden Partijen 2007-2010 die op 6 maart 2008 is voorgelegd aan de raad, is een aantal verbeterpunten over invulling van de actieve informatieplicht opgenomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coördinatie verbonden partijen ▪ Informatieplanning ▪ Ter inzagelegging financiële stukken ▪ Terugkoppeling vanuit algemeen bestuur ▪ Informatie via bestuursrapportages <p>Tevens is in de Notitie aangegeven hoe invulling wordt gegeven aan deze verbeterpunten.</p>
7	<p>Te bepalen dat het college de raad 3-maandelijks informeert over de voortgang en de stand van zaken omtrent de hiervoor onder de punten 1 tot met 6 opgenomen acties.</p>	<p>Opdracht 1 en 6 zijn door het college begin 2008 uitgevoerd en aan de raad voorgelegd.</p> <p>Daarnaast zijn verbonden partijen een vast agendapunt op de raadsvergadering, waardoor geborgd is dat de raad in ieder geval 3-maandelijks werd geïnformeerd over de voortgang.</p>

Bijlage XI: Gemeentelijke kaders

Formeel/procedurele kaders

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

Notitie Verbonden Partijen 2007-2010

De gemeente Moerdijk kende al een Nota verbonden partijen, maar naar aanleiding van het rekenkameronderzoek uit 2007 en een motie heeft de raad in 2007 de nieuwe Notitie Verbonden Partijen 2007-2010 vastgesteld. De notitie bevat onder andere een besliskader voor het aangaan van samenwerkingsverbanden, uitgangspunten voor de vertegenwoordiging in verbonden partijen en uitgangspunten voor kaderstelling, beheer en controle op de verbonden partijen.

Regionale Kadernota verbonden partijen

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

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

De raad heeft deze regionale Kadernota op 3 juni 2010 vastgesteld. Tijdens de raadsvergadering is gediscussieerd over het stuk. Er is een amendement aangenomen over de verhouding van de regionale Kadernota tot de Notitie van 2007. Uitkomst was dat deze Notitie van kracht blijft en dat de zes spelregels als uitwerking van die notitie werden gezien.

Op een aantal punten verschillen de Notitie en regionale Kadernota van elkaar. De besliskaders in beide stukken op basis waarvan wordt besloten of wordt samengewerkt zijn niet exacte dezelfde. Verder is er bijvoorbeeld verschil als het gaat om de eigenaars- en opdrachtgeversrol. Waar het uitgangspunt van de Notitie is dat deze rollen in één persoon worden verenigd, is het uitgangspunt bij de regionale Kadernota dat de rollen in beginsel bij verschillende personen worden belegd. Overigens wordt in de regionale Kadernota aangegeven dat op dit punt andere keuzes kunnen worden gemaakt.

Zowel in de Notitie als in de regionale Kadernota is aangegeven dat de besliskaders voor oprichting van een verbonden partij ook gelden bij een heroverweging en mogelijke beëindiging van de participatie. Niet nader uitgewerkt is wanneer al dan niet wordt uitgetreden uit een verbonden partij en hoe deze uittreding wordt afgewikkeld.

In de Notie is voorzien in een verplichting tot periodieke evaluatie; deze is niet opgenomen in de regionale Kadernota

Visiedocumenten

Op 6 november 2012 heeft het college ingestemd met de notitie 'De Moerdijkse visie op regionale samenwerking' en kennisgenomen van de notitie 'Concrete Resultaten van Regionale Samenwerking in Moerdijk'. In het visiedocument is aangegeven dat de aanleiding voor het opstellen ervan de behoefte van het bestuur en de organisatie is aan een algemene visie op de wenselijke vormgeving van samenwerking en de constatering dat de bestaande samenwerkingsvormen elk geheel een eigen dynamiek hebben opgeleverd.²⁹ Het doel van het visiedocument is tweeledig. Enerzijds wordt inzicht gegeven in de vraagstukken die spelen rondom de keuze voor intergemeentelijke en regionale samenwerking en de daarbij behorende samenwerkingsvormen. Anderzijds biedt het de basis voor een model om concrete keuzes te kunnen maken aan de hand van Moerdijkse afwegingen. In deze stukken worden ingegaan op de gemeentelijke visie op samenwerking en is in beeld gebracht wat de belangrijkste bestaande samenwerkingsverbanden hebben opgeleverd voor Moerdijk. Beide notities zijn in het najaar 2012 ter kennisname aan de raad aangeboden. In het visiedocument is aangegeven dat het is bedoeld om aanknopingspunten te bieden voor de verdere discussie over samenwerking. In 2013 heeft het college in een brainstormsessie met de raad gesproken over de notitie 'Regie op regionale samenwerking in revisie', die als een uitwerking van de eerdere stukken kan worden gezien. In het stuk, dat niet formeel is vastgesteld en in die zin geen status heeft, wordt voor een aantal, in oprichting zijnde, samenwerkingsverbanden ingegaan op de mogelijkheden de regierol ten opzichte van de partijen beter in te vullen.

Moerdijk in verbinding met verbonden partijen

Een werkgroep van raadsleden, die werd ondersteund door de griffie en een aantal ambtenaren, heeft vervolgens het rapport 'Moerdijk in verbinding met verbonden partijen. Richtlijnen voor (regionale) samenwerking' opgesteld. Dit rapport is op 13 maart 2014 aangeboden aan de raad en zal samen met dit onderzoeksrapport in de raad worden besproken. Vervolgens vindt dan ook besluitvorming plaats. Hoewel het stuk derhalve op dit moment nog niet is vastgesteld, is het wel in het onderhavige onderzoek betrokken. Het is immers het recentste stuk dat is opgesteld over verbonden partijen.

In het rapport is een set van richtlijnen voor (regionale) samenwerking neergelegd en is een aanzet gedaan voor een politiek-bestuurlijke regieagenda, waarbij risicoprofielen zijn opgesteld van de verschillende verbonden partijen en afhankelijk van het risicoprofiel een toezichtregime geldt. Waar de nota's van 2007 en 2010 zien op samenwerking met zowel private als publieke partijen, gaan de visiedocumenten van 2012 en het onlangs aangeboden rapport van de raads werkgroep over regionale samenwerking, samenwerking met andere gemeenten.

Opmerkelijk is dat in het rapport wordt verwezen naar de Notitie als bestaand kader voor verbonden partijen en dat over de Kadernota met geen woord wordt gerept. In het gesprek met raadsleden is aangegeven de Kadernota vrijwel niet te gebruiken. Op de gemeentelijke website, waar veel informatie is opgenomen over verbonden partijen, wordt ook alleen naar de Notitie en niet naar de Kadernota verwezen.

²⁹ De Moerdijkse visie op regionale samenwerking, p. 3.

Uitgangspunt van het rapport van de raads werkgroep is dat de raad eerder en meer wordt betrokken in het besluitvormingsproces rond verbonden partijen. Raadsleden geven aan dat zij zich op basis van het rapport bewuster zijn van de processtappen en de inbreng van de raad hierbij. Tijdens het gesprek gaven raadsleden aan dat zij van mening waren dat onvoldoende aandacht werd besteed aan de 'exit-strategie' het uittreden uit een verbonden partij en dat hier in het stuk van de raads werkgroep wel op werd ingegaan. Inderdaad wordt in dit stuk aandacht besteed aan evaluatie van de samenwerking in een verbonden partij en is aangegeven dat een samenwerking in principe niet voor de eeuwigheid is, maar net als in de andere nota's is niet nader geconcretiseerd wanneer en hoe kan worden uitgetreden.

Inhoudelijke beleidskaders

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

Financiële kaders

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

Bijlage XII: De nieuwe Wgr

Naar alle waarschijnlijkheid treedt de gewijzigde Wgr op 1 januari 2015 in werking.³⁰ Doel van de wijziging is om de positie van de gemeenteraad rond het bestuur en beleid van de gemeenschappelijke regeling te versterken.

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

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

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

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

³⁰ Wetsvoorstel 33597, Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen, aangenomen door de Tweede Kamer op 25 maart 2014 en door de Eerste Kamer op 8 juli 2014.

Bijlage XIII: Bronnen

Secundaire bronnen

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

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

Rekenkamer West-Brabant, *Onderzoek Verbonden partijen gemeente Moerdijk*, 2007

Rekenkamer West-Brabant, *Risicomanagement gemeente Moerdijk*, december 2013

Documenten van de gemeente Moerdijk

Notitie Verbonden Partijen 2007-2010, 2007

Strategische visie Moerdijk 2030, 2009

Kadernota verbonden partijen, 2010

De Moerdijkse visie op regionale samenwerking, 2012

Concrete Resultaten van Regionale Samenwerking in Moerdijk, 2012

Regie op regionale samenwerking in revisie, 2013

Begroting 2014

Bijlagenboek bij de begroting 2014

Moerdijk in verbinding met verbonden partijen. Richtlijnen voor (regionale) samenwerking, 2014

Kadernota 2015-2018, 2014

Uitvoeringsprogramma 2014-2018, 2014

Verdeling toetsing begroting verbonden partijen over de gemeenten

Documenten met betrekking tot verbonden partijen

Gemeenschappelijke regeling GGD West-Brabant

Beleidsbegroting 2014 GGD

Kadernota 2014 GGD

Maatwerkafspraken met de GGD in 2012 en 2013

Gemeenschappelijke regeling OMWB

Conceptbegroting 2013 OMWB

Zienswijze op ontwerpbegroting 2013 OMWB, raadsbesluit 20 februari 2013

Notulen AB vergadering OMWB, 3 april 2013

Zienswijze bij ontwerpbegroting 2014 OMWB, raadsbesluit 10 juni 2013

Dienstverleningsovereenkomst

Gemeenschappelijke regeling WVS Noord West-Brabant

Kwartaalrapportages 2012 en 2013

Begroting 2014 WVS

Dienstverleningsovereenkomst WVS

Jaarverslag 2013 WVS

Gemeenschappelijke regeling RWB

Strategische agenda West-Brabant, 2012

Bestuursrapportages uit 2012 en 2013

Ontwerpjaarstukken 2013 RWB

Begroting 2014 RWB

Raadsinformatiebrief over de toekomst van de RWB, 5 oktober 2012

Raadsinformatiebrief over Redesign, 1 mei 2013

Zienswijze raad op begroting 2014

Websites van de verbonden partijen

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

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

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

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