

# **Verbonden partijen**

Onderzoek naar de aansturing van  
verbonden partijen in de gemeente  
Bergen op Zoom

**Rapport**



## **Verbonden partijen**

Onderzoek naar de aansturing van  
verbonden partijen in de gemeente  
Bergen op Zoom

### **Rapport**

drs. R.J.A. Clayden  
dr. J. Naafs  
drs. V. Sabee  
drs. M.G. van Schadewijk  
drs. L.A.R. Sturm RA

9 februari 2007

Postbus 5000  
4700 KA ROOSEDAAL

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



## Inhoudsopgave

	<b>Voorwoord</b>	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Achtergrond	
1.2	Risico's bij deelneming aan verbonden partijen	
1.3	Beoogde rollen van gemeentebestuur ten aanzien van verbonden partijen	
1.4	Vraagstelling en onderzoeksmodel	
1.5	Afbakening	
1.6	Gehanteerde onderzoeksaanpak en fasering	
<b>2</b>	<b>Kwaliteit algemeen beleidskader</b>	<b>13</b>
2.1	Inleiding	
2.2	Documenten en proces	
2.3	Opzet	
2.4	Bevindingen en conclusies	
<b>3</b>	<b>Deugdelijkheid van het bestuurlijk arrangement</b>	<b>19</b>
3.1	Inleiding	
3.2	GROGZ	
3.3	Regionale Milieu Dienst West Brabant	
3.4	Zwembad de Schelp en de Melanen BV	
3.5	Bevindingen en conclusies	
<b>4</b>	<b>Toepassing van het bestuurlijk arrangement</b>	<b>31</b>
4.1	Inleiding	
4.2	GROGZ	
4.3	Regionale Milieu Dienst West Brabant	
4.4	Zwembad de Schelp en de Melanen BV	
4.5	Bevindingen en conclusies	
<b>5</b>	<b>Informatievoorziening aan de raad</b>	<b>39</b>
5.1	Inleiding	
5.2	Informatievoorziening	
5.3	Bevindingen en conclusies	
<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>42</b>
<b>7</b>	<b>Bestuurlijke reactie College van B&amp;W</b>	<b>44</b>
<b>8</b>	<b>Nawoord Rekenkamer West-Brabant</b>	<b>46</b>
	<b>Bijlage 1</b> Normenkader	<b>47</b>
	<b>Bijlage 2</b> Overzicht van gevoerde gesprekken	<b>49</b>
	<b>Bijlage 3</b> Selectie verbonden partijen	<b>50</b>
	<b>Bijlage 4</b> Meerjarenprogrammabegroting 2006	<b>51</b>

## Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de Rekenkamer West-Brabant van het onderzoek naar de aansturing van verbonden partijen in de gemeente Bergen op Zoom. In dit rapport doet de Rekenkamer verslag van haar bevindingen.

In haar onderzoek heeft de Rekenkamer West-Brabant een beschrijving gemaakt van de totstandkoming van het algemene beleidskader voor verbonden partijen. Op basis van het normenkader is dit beleidskader getoetst. Van drie verbonden partijen is ook het specifieke beleidskader (het bestuurlijk arrangement) in kaart gebracht en beoordeeld aan de hand van het normenkader. Bij deze drie cases is zowel de kwaliteit van de opzet beoordeeld evenals de mate waarin dit bestuurlijk arrangement in de praktijk ook wordt toegepast. Dit alles om te kunnen beoordelen of de gemeenteraad in staat wordt gesteld om te kunnen controleren en zonodig te kunnen bijsturen.

Het veldwerk van het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamer uitgevoerd door drs. M. van den Heuvel en drs. H.M. Hoogstad van De Lokale Rekenkamer bv, onder supervisie van dr. R. Elte. Vanuit de Rekenkamer is het onderzoek begeleid en aangestuurd door drs. M. van Schadewijk en drs. L.A.R. Sturm.

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

## 1 Inleiding

### 1.1 Achtergrond

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

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

**Figuur 1.1** Overzicht rollen bij verschillende uitvoeringwijzen gemeentelijk beleid

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

### 1.2 Risico's bij deelneming aan verbonden partijen

Aan het deelnemen aan verbonden partijen kleven voor gemeenten financiële en bestuurlijke risico's. Deze risico's vormen een voornamelijk reden voor het doen van het onderzoek, maar vormen niet het onderwerp van het onderzoek. Het belang van inzicht in de risico's voor gemeenten wordt ook door de gemeenten onderkend. Ten tijde van de bekendmaking van dit onderzoeksonderwerp waren de gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom voornemens een 213a gemeentewet onderzoek uit te voeren naar verbonden partijen<sup>1</sup>. Na afstemming met de rekenkamercommissie hebben de gemeenten beslist dit rekenkameronderzoek af te wachten, en hun eigen onderzoek te onderbreken.

<sup>1</sup> **Artikel 213a**

1. Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.
2. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.
3. Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van een verslag als bedoeld in het tweede lid.

*Financiële risico's:*

Een verbonden partij kan financiële risico's voor de gemeente met zich meebrengen. Als de gemeente deelneemt in een vennootschap en die vennootschap gaat failliet, dan is de gemeente in elk geval haar kapitaal in aandelen kwijt. Als een gemeente deelneemt aan een gemeenschappelijke regeling, dan zal zij moeten bijdragen aan het afdekken van eventuele exploitatietekorten. Hoe groot die risico's zijn, is afhankelijk van onder meer de vorm van de verbonden partij, de omvang van het belang van de gemeente in de verbonden partij en de precieze afspraken die er zijn gemaakt.

*Bestuurlijk - organisatorische risico's*

Het eerste bestuurlijk - organisatorisch risico ligt in de dubbele rollen die de gemeente heeft bij een verbonden partij. De gemeente is zowel bestuurder/eigenaar van de verbonden partij, als haar klant/opdrachtgever. Als bestuurder/eigenaar moet zij de doelen en de belangen van de verbonden partij behartigen. Als klant/opdrachtgever neemt zij producten of diensten af van de verbonden partij, en moet zij de belangen van de gemeente behartigen. Als de belangen van de bestuurder/eigenaar en de klant/opdrachtgever niet parallel lopen dan kan dat problemen opleveren, vooral als de rollen van bestuurder/eigenaar en klant/opdrachtgever in één persoon - meestal de wethouder - zijn verenigd (het zogenaamde 'dubbele petten'-probleem). Deze wethouder komt al snel in een lastig parket: óf de raad is ontevreden omdat hij (als klant/opdrachtgever) de belangen van de gemeente onvoldoende behartigt, óf de andere deelnemers van de verbonden partij zijn ontevreden omdat hij (als bestuurder/eigenaar) de belangen van de verbonden partij niet voorop stelt.

Een tweede bestuurlijk - organisatorisch risico is het risico van afstand. Als de verbonden partij de doelen van de gemeente niet realiseert, heeft de gemeente een probleem: een belangrijke gemeentelijke taak wordt niet, of niet naar behoren, uitgevoerd. Tegelijkertijd heeft de gemeente minder informatie en minder mogelijkheden om bij te sturen dan bij de eigen gemeentelijke diensten, omdat de verbonden partij op afstand staat van de gemeente. De gemeente blijft echter wel verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de taak.

1.3

**Beoogde rollen van gemeentebestuur ten aanzien van verbonden partijen**

Van het gemeentebestuur mag worden verwacht dat ze de bovenstaande risico's ten aanzien van verbonden partijen zo goed mogelijk beheerst. Dit betekent in eerste instantie dat er een goede afweging wordt gemaakt om voor uitvoering van beleid door deelneming aan verbonden partijen te kiezen. De optie van deelneming aan een verbonden partij moet hierbij worden afgewogen tegen uitvoering in eigen beheer en uitbesteding. Indien op basis van deze afweging wordt gekozen voor deelneming aan een verbonden partij, moeten taken en bevoegdheden tussen verbonden partij en gemeente goed worden vastgelegd. Duidelijke afspraken dienen te worden gemaakt en nageleefd over de verantwoording van de uitvoering van verbonden partij aan de gemeente en de toezichtfunctie van de gemeente moet expliciet worden geregeld.

De gemeenteraad kan in dit geheel een rol spelen door algemene kaders te stellen ten aanzien van verbonden partijen. Door het vaststellen van een Nota verbonden partijen of de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting kan de raad de algemene beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen bepalen. Daarnaast heeft de raad een controlerende rol. De raad zal willen controleren of de verbonden partij de gemeentelijke taak conform de gestelde kaders uitvoert en of het college dit bewaakt en, zo nodig, bijstuurt. De gemeentelijke begroting en het jaarverslag van de gemeente vormen de natuurlijke aangrijpingspunten voor deze controle. Daarnaast kan de raad periodieke evaluaties van de verbonden partij gebruiken als aangrijpingspunt om het college te controleren.



### Vraagstelling en onderzoeksmodel

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidt:

---

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

---

Het onderzoek zal zich vooral richten op het functioneren van het gemeentebestuur. Afgezien van de mate waarin ze gemaakte afspraken met de gemeente naleven, worden de verbonden partijen zelf niet onderzocht. Het functioneren van de gemeenteraad zal zijdelings worden onderzocht. Het onderzoek richt zich meer op de vraag of de kwaliteit van de informatievoorziening de gemeenteraad in staat stelt haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

De bovenstaande vraagstelling is in de volgende onderzoeksvragen gespecificeerd:

*1. Wat is de kwaliteit van de beleidskaders voor verbonden partijen?*

Onderzoeksvraag 1 is gericht op een inventarisatie en een beoordeling van de bestaande beleidskaders voor verbonden partijen. De Rekenkamer verwacht in algemene zin dat er een visie op en beleidsvoornemens over verbonden partijen voorhanden is. Meer specifiek zou volgens de Rekenkamer per verbonden partij moeten zijn afgewogen of deelneming aan een verbonden partij het meest geschikte uitvoeringsinstrument is en zijn vastgelegd welke bijdrage aan welke gemeentelijke doelstelling wordt verwacht.

*2. Is er een deugdelijk bestuurlijk arrangement tot stand gebracht?*

De Rekenkamer zal nagaan in hoeverre eventuele financiële en bestuurlijk - organisatorische risico's vooraf zijn ondervangen door het opstellen van een deugdelijk bestuurlijk arrangement. Hierbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld een duidelijke taakomschrijving voor de verbonden partij en expliciete afspraken over het blikveld en regelmaat van verantwoordingsdocumenten.

*3. Past het gemeentebestuur het bestuurlijk arrangement op adequate wijze toe?*

De Rekenkamer verwacht dat het gemeentebestuur toeziet op naleving van het bestuurlijk arrangement en dat het gemeentebestuur bijstuurt indien dat niet het geval is.

*4. Wat is de kwaliteit van de informatievoorziening naar de raad over verbonden partijen?*

De Rekenkamer gaat ervan uit dat indien de raad kwalitatief goede verantwoordingsinformatie van het college ontvangt over verbonden partijen, de raad hiermee in staat is om haar controlerende en kaderstellende rol goed te vervullen. Daarom zal de Rekenkamer deze informatievoorziening beoordelen.

Per deelvraag heeft de rekenkamer normen geformuleerd. Dit normenkader is opgenomen als bijlage (bijlage 1).

Het onderzoek gaat uit van het onderstaande model met vier onderscheiden processtappen voor raad en college (gemeentebestuur) in de aansturing van verbonden partijen.

*stap 1:*

de raad stelt kaders ten aanzien van verbonden partijen door vaststelling van een nota verbonden partijen (of vergelijkbare documenten) en een paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting.

*stap 2:*

het college richt een bestuurlijk arrangement in per verbonden partij. Het bestuurlijk arrangement is een schriftelijk vastgelegde set afspraken ten aanzien van verantwoording en sturing en de toezichtfunctie van de gemeente. Deze afspraken moeten passen binnen de door de raad gestelde kaders.

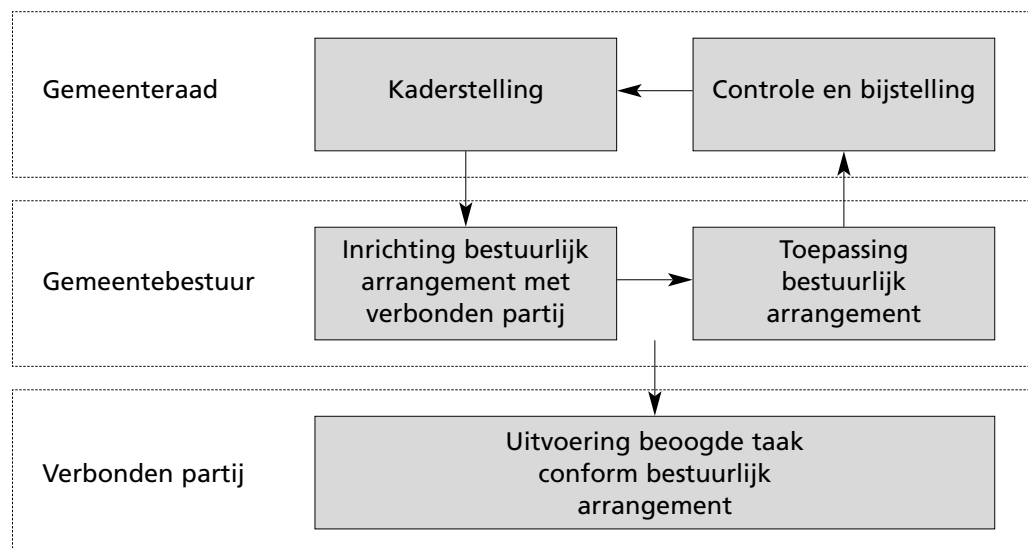
*stap 3:*

het college past het bestuurlijk arrangement toe in het verkeer met de verbonden partij.

*stap 4:*

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

**Figuur 1.2** Overzicht van vier processtappen in aansturing van verbonden partijen



1.5

**Afbakening**

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft de volgende omschrijving voor een verbonden partij: "...een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft."

Financieel belang: Er is sprake van een 'verbonden partij' als de gemeente geen verhaal heeft als de partij failliet gaat, of als de gemeente aansprakelijk wordt gesteld als de partij haar verplichtingen niet nakomt. Bij leningen en garantstellingen is dus geen sprake van een verbonden partij: de gemeente houdt juridisch verhaal als de partij failliet gaat. Ook bij exploitatiesubsidies is er geen sprake van een verbonden partij: het gaat dan om overdrachten (subsidiën).

Bestuurlijk belang: Er is sprake van een 'verbonden partij' als de wethouder, het raadslid of de ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de partij plaatsneemt, of namens de gemeente stemt.

Verbonden partijen kennen verschillende juridische verschijningsvormen. Het belangrijkste onderscheid is dat tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbonden partijen. Bij publiekrechtelijke verbonden partijen gaat het voornamelijk om gemeenschappelijke regelingen. Bij privaatrechtelijke participaties gaat het om onder meer vennootschappen en stichtingen. In het onderzoek zullen zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke vormen van verbonden partijen worden betrokken.

1.6

**Gehanteerde onderzoeks aanpak en fasering**

In het onderzoek is vooral gebruik gemaakt van documentenanalyse, van analyse van procedures en systemen en van interviews. Het onderzoek is opgedeeld in acht fasen die hieronder worden toegelicht.

*Fase 1: opstellen van normenkader*

Allereerst is een normenset gemaakt aan de hand waarvan de beschikbare beleidskaders voor verbonden partijen, de inrichting en toepassing van het bestuurlijk arrangement en de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie over verbonden partijen is getoetst.

*Fase 2: inventariseren en beoordelen van beleidskaders voor verbonden partijen*

In deze fase zijn de in de gemeente beschikbare beleidskaders voor verbonden partijen beschreven. Hiervan is ook een beoordeling gegeven op basis van het opgestelde normenkader. Beschikbare beleidskaders zijn in de ambtelijke organisatie opgevraagd en bestudeerd.

*Fase 3: selectie van te onderzoeken verbonden partijen*

In het onderzoek zijn drie verbonden partijen betrokken. Hierbij is een spreiding beoogd over publiek- en privaatrechtelijke vormen van verbonden partijen en over beleidsterreinen.

*Fase 4: beoordeling van de inrichting en toepassing van het bestuurlijk arrangement bij geselecteerde verbonden partijen*

In deze fase komen onderzoeksvragen 2 en 3 aan de orde. Is er per verbonden partij een deugdelijk bestuurlijk arrangement ingericht en past het gemeentebestuur dit arrangement op adequate wijze toe? Deze fase behelst de kern van de uitvoering van het onderzoek. Per geselecteerde verbonden partij zijn documenten bestudeerd en interviews met betrokken ambtenaren afgenomen. Er zijn drie verbonden partijen geselecteerd voor onderzoek.

*Fase 5: rapportage van bevindingen*

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek is een nota van bevindingen opgesteld. Hierin staan de in het onderzoek geconstateerde feiten.

*Fase 6: ambtelijk wederhoor*

De nota van bevindingen wordt ter verificatie aan betrokkenen toegestuurd. Op basis van de reacties wordt de nota van bevindingen eventueel aangepast.

*Fase 7: bestuurlijk wederhoor*

De aangepaste nota van bevindingen wordt aangevuld met conclusies en aanbevelingen en als conceptrapport aan het college gestuurd met het verzoek hier een bestuurlijke reactie op te geven.

*Fase 8: eindrapportage en nazorg*

Nadat het college een bestuurlijke reactie op het conceptrapport heeft gegeven, wordt mede op basis hiervan de eindrapportage opgemaakt. De bestuurlijke reactie wordt integraal opgenomen in de eindrapportage evenals een nawoord van de Rekenkamer.

*Uitvoering onderzoek*

Vanuit de Rekenkamer West Brabant vormen twee leden het projectteam van dit onderzoek. Zij zijn eindverantwoordelijk voor de voortgang van het onderzoeksrapport. De onderzoekers zijn door hen aangestuurd. De onderzoekers hebben voor een aantal zaken ondersteuning gehad van het ambtelijk secretariaat van de Rekenkamer. Taken hierbij waren het opvragen van stukken, plannen van interviews en bijdragen aan de communicatie na vaststelling van het rapport. De werkbelasting voor de ambtelijke organisatie van de gemeente heeft zich geconcentreerd op de griffie en de stafafdelingen behorend bij het Directieteam. Het ging hierbij met name om het opvragen van stukken en het afleggen van interviews.

## 2

## Kwaliteit algemeen beleidskader

### 2.1

#### Inleiding

Dit hoofdstuk staat in het teken van de eerste onderzoeksvraag; de beoordeling van de kwaliteit van de beleidskaders voor verbonden partijen die in en door de gemeente Bergen op Zoom worden gehanteerd. De Rekenkamer verwacht in algemene zin dat er uit het beleidskader een visie op de meerwaarde van verbonden partijen voor de realisatie van gemeentelijke doelstellingen is en dat verschillende soorten risico's in de relatie met verbonden partijen onderkend worden. Om tot een weloverwogen oordeel over de kwaliteit van het beleidskader te komen, heeft de rekenkamer de volgende normen vastgesteld:

- De raad heeft vastgesteld welke de kaders zijn voor het gemeentelijke beleid inzake verbonden partijen.
- Het beleidskader biedt voldoende handvatten voor de afweging van financiële en bestuurlijke voor- en nadelen van deelnemen aan een verbonden partij en voor de afweging van meerwaarde in termen van kwaliteit en effectiviteit van de beleidsuitvoering.
- Het beleidskader biedt daarnaast voldoende handvatten voor de beoordeling of de financiële, bestuurlijke, kwaliteits- en effectiviteitsrisico's bij deelnemen aan een verbonden partij beheersbaar zijn.
- Er zijn tussen raad en college duidelijke afspraken gemaakt over de rolverdeling bij de uitvoering en evaluatie van het voor verbonden partijen geformuleerde beleid.
- Bij individuele beslissingen over het al dan niet deelnemen aan een verbonden partij, heeft het beleidskader het besluitvormingsproces dienaangaande gestructureerd en van argumentatie voorzien.
- De raad evalueert het beleidskader op gezette tijden en stelt het zonodig bij.

Na samenvatting van de relevante informatie in paragraaf 2.2 en 2.3, worden in paragraaf 2.4 de bevindingen afgezet tegen de normen en maakt de rekenkamer de tussenbalans op voor deze deelvraag in het onderzoek .

### 2.2

#### Documenten en proces

In de gemeente Bergen op Zoom is het volgende document opgesteld en van toepassing op verbonden partijen:

##### *Basismodel gemeentelijke samenwerking*

De uitgangspunten die de gemeente Bergen op Zoom hanteert bij de omgang met gemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn grotendeels vastgelegd in het basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden (15 september 2005). Samen met de informatie uit de paragraaf verbonden partijen en de paragraaf weerstandsvermogen vormt dit het geldende algemene kader in de gemeente Bergen op Zoom. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat het basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden in de gemeente Bergen op Zoom nog niet is geïmplementeerd. De implementatie ervan staat gepland na afronding van een pilot bij de Regionale Milieudienst. Het basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden dat we beoordeeld hebben is derhalve een groei-model dat nog in de praktijk moet worden getoetst. Omdat het basismodel wel al bij diverse gremia rouleert is er voor gekozen het basismodel als staand beleid mee te nemen. Een groot aantal gemeenten in de regio (colleges van B & W) heeft het basismodel inmiddels geaccordeerd. Het buiten beschouwing laten van dit document zou volgens ons geen recht doen aan de inspanningen die al verricht zijn om grip te

krijgen op de aansturing van verbonden partijen. De verwachting van de gemeente zelf is echter dat het nog wel enige tijd zal vergen voordat er daadwerkelijk met de implementatie gestart kan worden. Bovendien is elke verbonden partij anders en zal er maatwerk nodig zijn.

De uitwerking van het basismodel gemeentelijke samenwerking komt voort uit een bestuursopdracht van het samenwerkingsverband Regio Netwerk West-Brabant. Dit samenwerkingsverband werkt op een groot aantal terreinen samen in de regio West Brabant volgens het cafetariamodel. Een projectgroep heeft zich over de uitwerking gebogen. Voorheen functioneerden er onder deze projectgroep vijf klantenpanels. De panels hadden onder andere de taak om de gemeenten te adviseren over de planning en control documenten (begroting, jaarrekening en bestuursrapportages) van de regelingen en het maken van diverse afspraken op het gebied van planning en control (opzet beleidscyclus, financieel technische afspraken, inkoopmodel etc). Het panel jeugdgezondheidszorg is nu wel operationeel. Doel van dit panel is vooral de jeugdgezondheidszorg die bij twee instanties, de thuiszorg en de GGD is ondergebracht qua planning en controlcyclus te laten aansluiten op de gemeentelijke beleidscyclus en inzicht in de opbouw van de bedragen te verwerven.

Doel van de uitwerking van het basismodel is primair om te komen tot een betere en transparantere samenwerking tussen de gemeenten en de regionale instellingen. Uit interviews blijkt dat in Bergen op Zoom de indruk bestaat dat het bij veel van de deelnemende gemeenten aan draagvlak voor de verbonden partijen ontbrak. Zeker in tijden dat er veel bezuinigd moest worden bleek de behoefte er te zijn om als gemeente de regie (weer) in handen te hebben.

---

Uit de interviews blijkt dat de meerwaarde die men middels regionale samenwerking wil bereiken door het vergroten van de schaal wel geëffectueerd moet worden. Hiervoor is onderlinge afstemming noodzakelijk. Andere mogelijke argumenten om samen te werken (bijvoorbeeld verhogen van de kwaliteit en vergroten van onafhankelijkheid), zijn er volgens betrokkenen wel, maar zijn in hun ogen minder belangrijk.

---

Een ander doel dat de gemeenten voor ogen staat met het ontwikkelen van het basismodel is het creëren van een win - win situatie. Om de win -win situatie te kunnen bereiken werd het noodzakelijk geacht dat er uniforme afspraken worden gemaakt en dat gemeenten in sommige gevallen zouden komen tot de samenstelling van een basispakket. Als iedere gemeente teveel uitzonderingen wenst, gaat het schaalvoordeel weer verloren. Tot voorheen gebeurde dit onvoldoende. Er heerste een indruk dat de gemeente de regie kwijt was en dat de regelingen niet meer het karakter hadden van verlengd lokaal bestuur.

## 2.3

### Opzet

In de documenten gericht op verbonden partijen dient in ieder geval aandacht te zijn voor zes aspecten, die hieronder stapsgewijs worden ingevuld.

- Uitgangspunten voor verbonden partijen als instrument voor gemeentelijk beleid.
- Rolverdeling tussen raad en college van B&W
- Uitgangspunten voor aansturing
- Evaluatie van het kader
- Eisen aan de lijst van verbonden partijen
- Paragraaf verbonden partijen

Hiermee wordt duidelijk in hoeverre het algemeen beleidskader in de gemeente Bergen op Zoom voldoet aan de normen die ten aanzien van dit kader gesteld kunnen worden.

#### *Uitgangspunten voor verbonden partijen als instrument voor gemeentelijk beleid.*

De processtappen om tot deelname aan een verbonden partij over te gaan zijn niet vastgelegd in het beleidskader. Er is geen voorgeschreven afwegingskader dat leidt tot een beargumenteerde deelname. In de praktijk houdt dit in dat de afwegingen tot deelname in een verbonden partij expliciet onderdeel uit dienen te maken van een raadsbesluit ter zake.

De raad heeft in de financiële verordening wel verzocht om een integraal beleidskader. In artikel 16, verbonden partijen, bepaalt de raad dat "het college bereidt het beleid met betrekking tot verbonden partijen voor en legt dit ter vaststelling voor aan de raad. In dit beleid worden kaders geschetst aangaande het bestuurlijk en financieel belang, de wijze van aansturen en beheersen van de verbonden partij en het participeren in een nieuwe verbonden partij."

Wel wordt in het basismodel expliciet gesteld dat een dergelijk besluit een aangelegenheid van het college wordt geacht. Hoe beleid wordt uitgevoerd en gerealiseerd is primair de verantwoordelijkheid van het college. Het kader biedt wel handvatten vanaf het moment dat deelname een feit is. De rollen van de bij de verbonden partijen betrokken actoren worden in het basismodel verder uitgewerkt.

#### *Rolverdeling tussen raad en college van B&W*

De verhoudingen, taken en bevoegdheden worden in het basismodel helder uiteengezet. Er wordt een duidelijke keuze gemaakt voor de functiescheidingen op alle niveaus (indien mogelijk). Het college van B&W heeft de uitvoerende taak en legt over de uitvoering verantwoording af. Één wethouder doet dit vanuit de beleidsinhoudelijke klantrrol en één wethouder doet dit vanuit de bedrijfsmatige eigenaar kant. De vertegenwoordiging van de gemeente in het AB en/of DB wordt als een collegeverantwoordelijkheid gezien. De voor- en nadelen van functiescheiding zijn inzichtelijk gemaakt.

#### *Uitgangspunten voor aansturing*

In het basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden wordt ingegaan op de kwaliteitszorg en de risicobeheersing. De beheersbaarheid van de verbonden partijen is onder meer door de functiescheiding van klant en eigenaar ondervangen. Daar waar de gemeente beleid wil blijven beïnvloeden worden er andere eisen gesteld aan vertegenwoordiging in het bestuur dan in gevallen waar de gemeente minder invloed wenst. De scheiding van klant en eigenaarrol biedt een beleidsmatige borging voor de beheersing van de kwaliteit en effectiviteitsrisico's. Het basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden geeft tevens een kader aan waar vooraf aan voldaan moet worden ten aanzien van de planning en controlcyclus en het inkoopproces. Het basismodel beoogt verder dat er een eenduidige set afspraken ontstaat welke wordt

gehanteerd voor prijs- en tariefvorming, reservevorming en kostprijsberekening met alle relevante factoren zoals afschrijvingsmethodiek en loon- en prijsindexering. Een eenduidige set afspraken zal discussies achteraf moeten voorkomen. Tot slot worden er eisen gesteld aan de rapportage. In de jaarrekening en in afzonderlijke rapportages wordt gerapporteerd over een aantal belangrijke kengetallen en prestaties. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen eigenareninformatie en klantinformatie.

Het beleidskader geeft dus expliciet aan welke rollen de raad vervult ten aanzien van verbonden partijen en welke rollen het college vervult. Dit geldt met name voor de uitvoeringsfase. Er wordt aandacht besteed aan de beïnvloedingsmogelijkheden die de raad, het college en de ambtelijke organisatie hebben in de uitvoeringsfase. Duidelijk is aangegeven welke informatie de raad jaarlijks in het kader van de begroting en jaarstukken in de paragraaf verbonden partijen kan verwachten en welke informatie ze incidenteel kan verwachten, zoals informatie over afwijkingen en evaluaties.

#### *Evaluatie van het kader*

De beleidskaders voorzien niet concreet in duidelijke afspraken over de rolverdeling bij de evaluatie van het voor de verbonden partijen geformuleerde beleid. In het basismodel gemeentelijke samenwerkingsverbanden wordt gesteld dat periodiek de positionering en de mate van meer of minder vergaande verzelfstandiging dient te worden gezien. Dit wordt niet verder uitgewerkt. Aan een periodieke evaluatie van het beleidskader wordt door de raad geen invulling gegeven.

#### *Eisen aan de lijst van verbonden partijen*

De raad geeft geen nadere richtlijnen voor de indeling en het informatiegehalte van de lijst van verbonden partijen.

#### *Paragraaf verbonden partijen*

De gemeentelijke beleidscyclus heeft tot doel om raad en college in staat te stellen om, op basis van zo volledig mogelijke informatie, beleidsafwegingen te kunnen maken. Onder andere in de financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet) kan de raad kaders stellen waaraan de informatievoorziening dient te voldoen. De raad geeft in deze verordening richtlijnen voor de indeling en het informatiegehalte van de paragraaf verbonden partijen.

In de "verordening op de inrichting van de financiële organisatie, het financiële beheer en de uitgangspunten van het financiële beleid van de gemeente Bergen op Zoom" heeft de raad vastgesteld dat het college in de paragraaf verbonden partijen in ieder geval aandacht moet besteden aan:

- Nieuwe participaties
- Het beëindigen van bestaande participaties
- Het wijzigen van bestaande participaties
- Het zich voordoen van problemen bij bestaande participaties
- Inhoudelijke aandacht voor de aard van het bestuurlijke en financiële belang bij een verbonden partij



In de meerjarenprogrammabegroting 2006-2009 kent de paragraaf verbonden partijen de volgende opbouw. Dit onder verwijzing naar artikel 69 van het besluit begroting en verantwoording<sup>2</sup>. Bij de belangrijkste deelnemingen wordt tevens een toelichting gegeven.

Nr.	Gemeenschappelijke regeling / Organisatie	Aard van de activiteit	Financiering	Bestuurlijk betrokkenheid	Risico's/ relatie programma's
-----	---	------------------------	--------------	---------------------------	-------------------------------

2.4

**Bevindingen en conclusies**

Om de kwaliteit van het beleidskader voor verbonden partijen te kunnen bepalen heeft de rekenkamer vooraf normen vastgesteld (zie paragraaf 2.1). Het volgende beeld ontstaat als de bevindingen uit voorgaande paragrafen tegen deze normen worden afgezet:

Normen	Gemeente Bergen op Zoom
Raad stelt kaders voor gemeentelijk beleid vast	Raad stelt gemeentelijke begroting en rekening vast, en daarmee deels het beleidskader. Het basismodel is niet met de raad besproken
Beleidskader leent zich voor afweging van voor- en nadelen en meerwaarde	Het beleidskader noemt mogelijke voor- en nadelen. Een proces om te komen tot een onderbouwde afweging ontbreekt
Beleidskader leent zich voor inschatting en beheersing van risico's	Beleidskader biedt voldoende handvatten
Afspraken over uitvoering en evaluatie van beleid	Afspraken over uitvoering in voldoende mate, geen afspraken over evaluatie van het kader aangetroffen
Beleidskader stuurt en onderbouwt besluitvorming	Beleidskader is nog onvoldoende geïmplementeerd om besluitvorming te kunnen sturen.
Raad evalueert beleidskader en stelt zonodig bij	Niet geconstateerd

<sup>2</sup> Artikel 69 van de BBV is van toepassing op de lijst verbonden partijen en niet op de paragraaf verbonden partijen. Bovendien bevat dit artikel ook nog een lid e; deze wordt echter niet genoemd. Lid e stelt dat ook het resultaat van de verbonden partij moet worden vermeld.

De conclusie van de Rekenkamer over de kwaliteit van het beleidskader in Bergen op Zoom voor verbonden partijen is, gezien het bovenstaande, met het oog op beheersing overwegend positief. Voorwaarde is wel dat het basismodel gemeentelijke samenwerking, dat nu nog een conceptstatus heeft, wordt geïmplementeerd. De conclusies van de Rekenkamer over de kwaliteit van het beleidskader zijn vanuit het oogpunt van deelname aan een verbonden partij, overwegend negatief. Het ontbreekt aan heldere procedures om periodiek de deelname te heroverwegen.

Het is de Rekenkamer bekend dat het gemeentebestuur al langere tijd de zaak van de verbintenissen met en benutting van verbonden partijen hoog op de agenda heeft staan. Zo heeft de gemeente op dit moment onderzoek naar financiële beheersing van verbonden partijen in voorbereiding. De aandacht en energie die de gemeente aan verbonden partijen besteedt, wordt zichtbaar in het basismodel gemeentelijke samenwerking.

## 3

# Deugdelijkheid van het bestuurlijk arrangement

### 3.1

#### Inleiding

De Rekenkamer gaat er van uit dat het college per verbonden partij een specifiek bestuurlijk arrangement heeft vastgesteld. Waar het beleidskader voor verbonden partijen in beginsel voor alle partijen geldt waar de gemeente zich mee heeft verbonden of wil verbinden, is dit bestuurlijk arrangement specifiek toegesneden op een bepaalde verbonden partij. Het bestuurlijk arrangement is in beginsel een schriftelijk vastgelegde set afspraken ten aanzien van verantwoording en sturing en de toezichtfunctie van de gemeente. Deze afspraken moeten passen binnen de door de raad gestelde kaders voor de gemeente per verbonden partij.

In dit hoofdstuk gaat de Rekenkamer na in hoeverre eventuele financiële, bestuurlijke, kwaliteits- en effectiviteitsrisico's vooraf zijn ondervangen door het opstellen van een deugdelijk bestuurlijk arrangement. Aan de orde komen onder meer de taakomschrijving voor de verbonden partijen en de expliciete afspraken over de invalshoek en de regelmaat van de verantwoordingsdocumenten.

Om tot een weloverwogen oordeel over de deugdelijkheid van het bestuurlijke arrangement bij drie geselecteerde verbonden partijen te komen, heeft de Rekenkamer de volgende normen vastgesteld:

- 
- 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.
  - 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.
  - Van geval tot geval worden tussen gemeente en verbonden partijen meerjarige afspraken gemaakt over de te leveren prestaties, bedrijfsvoering, voortgangsbewaking, kwaliteitsbewaking en de informatievoorziening over een en ander.
  - Daarnaast worden afspraken gemaakt over beïnvloedingsmogelijkheden door de gemeente, zoals in ieder geval:
    - de bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij waaraan de gemeente deelneemt
    - 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 zonnodig bij.
- 

Na samenvatting van de relevante informatie in paragraaf 3.2 t/m 3.6, worden in paragraaf 3.7 de bevindingen afgezet tegen de normen en maakt de Rekenkamer de tussenbalans op voor deze deelvraag in het onderzoek.

3.2

**GROGZ**

**Algemene informatie GROGZ**

De GR OGZ is een gemeenschappelijke regeling van achttien Brabantse gemeenten die is opgericht ten behoeve van de openbare gezondheidszorg. Het is een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam, gevestigd te Breda.

De GR OGZ heeft tot doel bij te dragen aan de voorbereiding van en uitvoering te geven aan het beleid van de deelnemende gemeenten op het terrein van de openbare gezondheidszorg in het algemeen en de collectieve preventie alsmede aan de uitvoering van de geneeskundige hulpverlening bij rampen als onderdelen daarvan in het bijzonder (bron: regeling, na 3e wijziging.) De GGD is het uitvoeringsorgaan van de gemeenschappelijke regeling.

De GGD is met inachtneming van het bepaalde in de wet collectieve preventie volksgezondheid en andere relevante wetgeving op het terrein van de openbare gezondheidszorg, belast met:

- Het adviseren van de gemeenten bij de voorbereiding van een lokaal volksgezondheidsbeleid;
- Het uitvoeren van de gemeentelijke volksgezondheidsstaken, overeenkomstig een vast te stellen bedrijfsplan
- Het afsluiten van contracten, die de dienstverlening met andere instanties op het terrein van de volksgezondheid regelen.

De GGD West-Brabant beschikt over een formatie (peildatum ultimo 2005) van 198,9 fte (vast en tijdelijk) personeel. De achttien gemeenten gezamenlijk dragen € 10,3 miljoen bij aan de GGD in 2007.

**Belangrijke wijzigingen**

Per 1 januari 2005 zijn de activiteiten van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) overgenomen door het Provinciaal Bureau Jeugdzorg. De meeste medewerkers van het AMK waren toen nog in dienst van de GROGZ en werden gedetacheerd bij Bureau Jeugdzorg. In de loop van 2005 zijn de meeste medewerkers overgegaan naar het Bureau Jeugdzorg. Voorlopig blijft het AMK nog gehuisvest binnen de GGD. De GGD verleent enkele ondersteunende diensten aan het Bureau Jeugdzorg.

De Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) Midden en West-Brabant, onderdeel van de GHORZ, maakt vanaf 1 januari 2005 deel uit van de gemeenschappelijke regeling veiligheidsregio Midden en West-Brabant. Tot 1 januari 2005 maakt de GHOR deel uit van de gemeenschappelijke regeling GROGZ. Alle activa en passiva van de GHOR zijn overgedragen aan de Veiligheidsregio. De personeelsleden van de GHOR blijven in dienst van de GROGZ en ook de secundaire dienstverlening (huisvesting, automatisering, personeelszaken en financiën) blijft plaatsvinden door de GROGZ.

De Regionale Ambulancevoorziening (RAV) maakte tot medio 2005 ook deel uit van de GROGZ, maar is toen een afzonderlijke gemeenschappelijke regeling geworden. Met het vaststellen van deze regeling voor de ambulancevoorziening werd een nieuwe RAV Midden-West-Noord-Brabant ingesteld, die als werkgebied twee politieregio's omvat, hetgeen tot schaalvoordelen zou moeten leiden.

Aan deze wijziging is mogelijkwerwijs een financieel risico voor de 'eigenaren' van de GROGZ verbonden. Voor ambulancepersoneel bestond voorheen een specifieke uitstroombepaling. Onduidelijk is of die bepaling gehandhaafd blijft of wordt vervangen door een andere, meer generieke bepaling voor gezondheidszorgwerkers. Als de

oorspronkelijke regeling van kracht blijft, drukt het financiële gewicht van de regeling op de begroting van de GROGZ die daar vooralsnog geen voorziening voor heeft getroffen.

### **Afweging raad**

Deze gemeenschappelijke regeling bestaat al tientallen jaren. De rol die de toenmalige raad heeft gespeeld, valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Uit stukken en interviews is niet gebleken dat in de raad de afgelopen jaren discussies hebben gespeeld over de mate waarin de samenwerking (svorm) voldoet aan de niet-financiële verwachtingen die de raad ervan heeft. Wel is in Bergen op Zoom een bewuste keuze gemaakt om alleen het basispakket bij de GR OGZ af te nemen en geen aanvullende taken aan uit te besteden.

De raad heeft de afgelopen jaren vanuit een kritische houding ten aanzien van de GR OGZ gelet op de financiële beheersing van het samenwerkingsverband. Deze houding komt deels voort uit een financiële problematiek die in 2001 en 2002 bij de GR OGZ speelde. Naar aanleiding hiervan is onderzoek verricht door een extern bureau. In dit onderzoek zijn risico's benoemd en verbetervoorstellen gedaan die in de periode 2002-2006 zijn ingevoerd.

### **Inrichting bestuurlijk arrangement**

Binnen de GROGZ-regeling worden twee bestuursorganen onderscheiden:

- Het Algemeen Bestuur
- Het Dagelijks Bestuur

#### *Algemeen Bestuur*

In de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat de raad van elke deelnemende gemeente in ieder geval uit het college van B&W een lid voor het algemeen bestuur aanwijst. Daarnaast kan de raad uit zijn midden een extra lid in het algemeen bestuur aanwijzen.

Het AB heeft in de vergadering van 26 januari 2006 de volgende documenten vastgesteld:

- Een organisatieverordening
- Een financiële- en controleverordening en
- Een nota waardering en afschrijving vaste activa.

Daarnaast heeft het AB besloten de accountant op te dragen bij de controle van de jaarrekening 2005 de rechtmatigheidscontrole al toe te passen.

Uit documenten en interviews heeft de Rekenkamer het beeld gekregen dat het afgelopen jaar er vanuit het AB bestuur van de gemeenschappelijke regeling veel initiatieven zijn genomen om de opzet van de periodieke informatievoorziening in begrotingen en jaarrekeningen te verbeteren.

Het AB geeft de raden, colleges van B&W en burgemeesters van de deelnemende gemeenten desgewenst alle inlichtingen, mits dit niet in strijd is met het openbaar belang.

#### *Dagelijks Bestuur*

Het dagelijks bestuur (DB) bestaat uit de voorzitter en twee leden door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen. Daarnaast zitten twee onafhankelijke leden in het DB. Deze zijn geen lid van het AB of het bestuur van de deelnemende gemeenten. Deze leden worden aangewezen op grond van hun bijzondere deskundigheid op het terrein van de openbare gezondheidszorg en/of deskundigheid op het terrein van de

financiën en bedrijfsvoering. Met aanwijzing van deze onafhankelijke leden wordt beoogd te voorzien in de noodzakelijk geachte deskundigheid en bestuurlijke continuïteit.

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

Het dagelijks bestuur kan bevoegdheden mandateren aan de directie van de GGD door dit vast te leggen in het directiestatuut. Dat is gebeurd.

Het AB geeft de raden, colleges van B&W en burgemeesters van de deelnemende gemeenten desgewenst alle inlichtingen, mits dit niet in strijd is met het openbaar belang. De leden van het Dagelijks Bestuur zijn aan het Algemeen Bestuur verantwoording schuldig.

#### *Bedrijfsplan*

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

- basistaken: taken die de gemeenten wettelijk verplicht zijn af te nemen of die de gezamenlijke gemeenten collectief wensen af te nemen
- aanvullende en/of intekentaken: taken die deelnemende gemeenten aanvullend kunnen afnemen op grond van bilaterale afspraken tussen een gemeente en de GGD.

#### *Takenpakket*

De basistaken liggen in het bedrijfsplan voor vier jaar vast. Wijziging van deze taken is pas mogelijk bij een volgend bedrijfsplan. De aanvullende taken worden in het bedrijfsplan zodanig beschreven dat de deelnemende gemeenten in staat zijn op basis van deze "offerte" te besluiten tot afname op contractbasis.

De looptijd van een contract inzake afname van aanvullende taken is een kalenderjaar en wordt telkens stilzwijgend verlengd. De opzegtermijn voor een contract is een jaar.

#### *Evaluatiefunctie*

Het dagelijks bestuur kan, teneinde de omvang en kwaliteit van de dienstverlening van de GGD te inventariseren, klantenpanels instellen. Deze geven advies over de omvang en kwaliteit van de dienstverlening aan de directie van de GGD. Voorgeschreven is dat in ieder geval een klantenpanel wordt ingesteld ten behoeve van de dienstverlening aan de deelnemende gemeenten. Dit klantenpanel is samengesteld uit portefeuillehouders volksgezondheid van de deelnemende gemeenten. Het panel functioneert voor de intergemeentelijke beleidsafstemming tevens als portefeuillehoudersoverleg volksgezondheid. Het klantenpanel van de GGD heeft onlangs haar eerste vergadering gehad<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Overigens wordt dit klantenpanel in de gemeente Bergen op Zoom "klantenforum" genoemd.

3.3

**Regionale Milieu Dienst West Brabant**

**Algemene informatie Regionale Milieu Dienst**

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

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

In totaal werken ongeveer 100 fte's bij de milieudienst. In totaal werken deze medewerkers zo'n 95.000 duizend declarabele uren (begroting 2007). Ruim 70.000 uren hiervan wordt voor de gemeenten gewerkt. Ook de provincie is met ruim 18.500 uren een grote afnemer van de milieudienst. De milieudienst rekent met zes uurtarieven. Afspraken over de in te zetten uren worden vooraf bilateraal gemaakt in een dienstverleningsovereenkomst en een werkprogramma.

---

**Tarieven 2006**

---

MBO - uurtarief € 58,75  
 HBO - uurtarief € 72,00  
 Specialisten uurtarief € 82,75  
 Provincietarief € 77,60  
 Klachtenbehandeling binnen kantooruren € 72,00  
 Klachtenbehandeling buiten kantooruren € 79,90

---

De gemeente Bergen op Zoom heeft een contractnorm van 16.500 uur met de RMD. De raad heeft als kader gesteld dat er maximaal 90% van deze norm wordt afgenomen. De maximaal toegestane afwijking van de contractnorm bedraagt 10%. Binnen deze "bandbreedte" van 10% zijn eventuele financiële consequenties voor rekening van de RMD zelf.

**Afweging van de Raad**

De gemeenten hanteren het uitgangspunt dat ze bij het aangaan van de gemeenschappelijke regeling hebben gekozen voor samenwerking bij de uitvoering van milieutaken. In dat licht bezien achten ze zich verantwoordelijk voor de continuïteit van de RMD. De gemeenschappelijke regeling is de juridische weergave van de wens van de deelnemende gemeenten om de gewenste samenwerking op het terrein van milieuzorg te voorzien van een adequate bestuurs- en beheersstructuur. Gezien de aard van de opgedragen taken, waarbij het uitdrukkelijk gaat om het als verlengd lokaal bestuur uitvoeren van overheidstaken, is gekozen voor samenwerking op publiekrechtelijke basis en niet voor samenwerking op privaatrechtelijke basis. Als methodiek is er voor gekozen in de GR al die zaken te regelen waar de gemeentewet (GW) en wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) niets voorschrijven en waarvan de

GW en WGR juist dwingend voorschrijven dat het moet. Hiermee heeft het meer het karakter van een statuut gekregen. Een andere overweging is de spreiding van het bedrijfsrisico geweest. In de periode voorafgaande aan de totstandkoming van de gemeenschappelijke regeling lag dit risico vooral bij de gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom (kleine gemeenten maakten gebruik van de diensten en expertise van deze twee grote(re) gemeenten). Met de oprichting van deze regeling is het risico gespreid over alle deelnemende gemeenten.

### **Inrichting bestuurlijk arrangement**

Het bestuurlijk arrangement is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling regionale milieudienst West – Brabant, een dienstverleningsovereenkomst en in een jaarlijks vast te stellen werkprogramma. In de bilaterale dienstverleningsovereenkomst zijn de aard en de omvang van de samenwerking tussen milieudienst en deelnemende gemeenten, alsook de rechten en de plichten van de samenwerkende partners vastgelegd. Er is een model-dienstverleningsovereenkomst opgesteld die gemeenten conform ontwerp hebben getekend. Het is een bevoegdheid van het college om deze overeenkomst aan te gaan. De overeenkomst wordt niet voor een bepaalde duur aangegaan. Er wordt vanuit gegaan dat de overeenkomst wordt gesloten voor de tijd dat de gemeente deelneemt aan de regeling. De dienstverleningsovereenkomst kan wel aangepast worden. De prestatieafspraken zijn vastgelegd in het werkprogramma.

---

### **Gemeenschappelijke regeling**

Generiek, samenwerking op hoofdlijnen

---

### **Dienstverleningsovereenkomst**

Bilateraal, samenwerking in detail (wel model overeenkomst)

---

### **Werkprogramma**

Bilateraal, jaarlijkse prestatieafspraken

---

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

Toe- en uittreden tot de regeling is mogelijk. Regels hieromtrent zijn opgenomen in de gemeenschappelijke regeling zelf. Uittreden geschiedt met een opzegtermijn van 1 kalenderjaar. Vervolgens wordt er de komende drie jaar nog een desintegratiebijdrage verplicht gesteld van 100%, 66% en 33% van de laatst betaalde bijdrage. De gehele regeling kan opgeheven worden als 75% van de deelnemende gemeenten dat wil.

De gemeente is naast een vergoeding voor de afgenomen uren ook een vergoeding verschuldigd voor de bijkomende kosten (in 2006 € 0,26 per inwoner). De gemeente draagt de vergoeding maandelijks af.

### *Sturen*

Het algemeen bestuur heeft een groot deel van haar taken gedelegeerd aan het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur heeft vervolgens een groot deel van haar taken verder gedelegeerd aan het diensthoofd. Binnen bepaalde randvoorwaarden bepaalt het diensthoofd bijvoorbeeld de uurtarieven en prijs die worden doorberekend aan de gemeenten. Als de gemeente dit kenbaar heeft gemaakt zal de RMD, tegen betaling, een deel van de beleidsontwikkeling op het terrein van milieu voor haar rekening nemen. De gemeenten hebben op delen vrijheid om te bepalen in welke mate ze gebruik wil maken van structurele bijstand. Om invulling te geven aan de samenwerking stelt de



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

#### *Beheersen*

De deelnemende gemeenten zijn er steeds verantwoordelijk voor dat de RMD over voldoende middelen beschikt om aan haar verplichtingen jegens derden te voldoen. Artikelen 212-215 van de gemeentewet zijn ook van toepassing op de gemeenschappelijke regeling. De regeling heeft dus een verplichting om een beheersverordening en een controleverordening vast te stellen. De RMD heeft zich in dienstverleningsovereenkomst verplicht om voor 1 januari 2003 de aangegane overeenkomst en de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen te evalueren.

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

Bij het aangaan van de gemeenschappelijke regeling Regionale Milieudienst West-Brabant zijn twee bepalingen aan artikel 9 van de gemeenschappelijke regeling toegevoegd die in de juridische voorloper van de RMD nog niet van toepassing waren.

#### Gemeenten...

1. ...moeten zorgen voor voldoende middelen om verplichting jegens derden te kunnen voldoen
2. ...zorgen ervoor dat de gemeenten de uitgaven ook op de eigen begroting zetten (anders moeten ze de provincie inschakelen).

Met deze wijziging wordt ondubbelzinnig vastgelegd dat de deelnemers aan deze regeling het financiële risico dragen van het samenwerkingsverband.

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

#### *Financiële verordening*

In de financiële verordening zijn regels vastgelegd ten aanzien van de begroting en verantwoording van de RMD (kaderstellen, uitvoering, beheersing en interne controle, rapportage en verantwoording), de financiële positie van de RMD, verplichte paragrafen (zoals over het weerstandsvermogen, onderhoud kapitaalgoederen) en de financiële administratie en organisatie van de RMD. In de verordening is bijvoorbeeld vastgelegd uit welke onderdelen de begroting moet bestaan, hoe de RMD omgaat met reserves en voorzieningen en met welke frequentie bedrijfsonderdelen van de RMD onderzocht worden op rechtmatigheid.

#### *Controleverordening*

In de controleverordening is vastgelegd hoe de RMD omgaat met de accountantscontrole (opdrachtverlening, informatieverstrekking door het DB, inrichting accountantscontrole, toegang tot informatie, overige controles en opdrachten en de rapportering). Het algemeen bestuur is uitdrukkelijk opdrachtgever van de accountant en het stelt het programma van eisen vast.

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

Intern bij de gemeente Bergen op Zoom worden de kosten beheerst doordat er voorschriften zijn m.b.t. een opdrachtverlening aan de RMD. Medewerkers van de gemeente moeten een opdrachtformulier RMD invullen die door de contractbeheerder RMD ondertekend moet worden. Contactambtenaren van de diverse gemeenten hebben vier tot zes keer per jaar overleg, meestal voorafgaand aan een portefeuillehoudersoverleg.

#### *Toezicht houden*

De raad van iedere gemeente wijst uit haar midden (of uit het college) een vertegenwoordiger aan die zitting neemt in het algemeen bestuur. Tevens wijst elke raad een plaatsvervanger aan. Ieder lid heeft in de vergadering van het algemeen bestuur één stem. Het algemeen bestuur heeft alle bevoegdheden die niet aan het dagelijks bestuur of de directie zijn overgedragen. Een aantal bevoegdheden zijn sowieso niet overdraagbaar (toetreding, uittreding, vaststellen of wijzigen van begroting en jaarrekening). De RMD levert iedere twee maanden aan de gemeente een voortgangsrapportage. Hier vindt overleg over plaats tussen de contactambtenaar van de gemeente de contactambtenaar van de RMD. Het werkprogramma kan eventueel tussentijds bijgesteld worden als daar aanleiding toe is.

### 3.4

#### **Zwembad de Schelp en de Melanen BV**

##### **Algemene informatie Zwembad de Schelp en de Melanen BV**

Bij raadsbesluit van 27 september 2001 is ingestemd met de verzelfstandiging van Zwembad de Schelp door de oprichting van een besloten vennootschap. Met het raadsbesluit van 16 maart 2006 is een wethouder aangewezen als gemeentelijk vertegenwoordiger in de AvA. Hij is de enige aandeelhouder op dit moment. De BV huurt het zwembad van de gemeente en is verantwoordelijk voor de exploitatie. Jaarlijks ontvangt het zwembad een budgetsubsidie om binnen de lokale samenleving een eigentijdse en aansprekende ambiance, diverse vormen van sport-, instructie en recreatiemogelijkheden aan te bieden. Dit ter bevordering van het algemeen welzijn.

Bij raadsbesluit van 27 mei 2003 heeft de gemeenteraad ingestemd met het voorstel dat ook de exploitatie van Zwembad de Melanen vanaf 1 januari 2004 door de BV zal worden uitgevoerd. In verband met deze wijziging zijn de statuten van de BV, de samenwerkingsovereenkomst en de subsidieverordening voor de zwembaden aangepast.

De gemeente heeft een gestort aandelenkapitaal van 100.000 euro. De gemeente subsidieert de zwembaden jaarlijks met een bedrag van ruim 1,6 miljoen euro. In totaal zijn er ongeveer 30 mensen werkzaam bij beide zwembaden. De omzet van zwembad de Melanen bedroeg in 2005 ongeveer 300.000 euro, de omzet van zwembad de Schelp ongeveer 2.650.000 euro.

---

**Budgetsubsidie 2006:** Zwembad de Schelp € 1.459.358,-

**Budgetsubsidie 2006:** Zwembad de Melanen € 156.083,-

---

Ten tijde dat de BV slechts één zwembad exploiteerde bestond de Algemene Vergadering van Aandeelhouders uit twee vertegenwoordigers van de gemeente (één wethouder en één raadslid). Met de toevoeging van het tweede zwembad zijn hier twee raadsleden aan toegevoegd. Het beheer van beide zwembaden is nog wel gescheiden. Jaarlijks stelt de BV voor de zwembaden een aparte begroting en jaarrekening op. Ook stelt de gemeente per zwembad de subsidiebedragen vast. De BV staat onder leiding van een directeur (gedetacheerd door Sportfondsen Nederland) en twee bedrijfsleiders (één per zwembad). De directie legt verantwoording af aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA).

### **Afweging van de raad**

De redenen om in 2001 over te gaan tot verzelfstandiging van Zwembad de Schelp zijn onder andere genoemd in de toelichting behorende bij het raadsbesluit van 27 september 2001. Enerzijds worden er positievere bedrijfsresultaten verwacht van een commercieel bedrijf. Deze positieve resultaten kunnen gebruikt worden om het product zwemmen verder uit te bouwen. Anderzijds is een verzelfstandigde onderneming flexibeler, is de veronderstelling. Bovendien is de verwachting dat niet kerntaken in de toekomst steeds vaker bij aparte rechtspersonen ondergebracht zullen gaan worden. Kortere lijnen en directere aansturing moeten leiden tot een efficiëntere organisatie en bedrijfsvoering.

Ongeveer 2 jaar later vindt de afweging plaats om het zwembad de Melanen ook te privatiseren. In het raadsprogramma 2002-2006 is afgesproken om de Melanen op dezelfde wijze te verzelfstandigen als met de Schelp is gebeurd. In het college is dit vervolgens uitgewerkt en is toegezegd dit in de tweede helft van 2003 te realiseren. In 2003 waren de redenen om te verzelfstandigen als volgt:

- In verband met personeelslasten en contracten was dat aan te raden.
- Het buitenbad (de Melanen) heeft veel last van seizoensdrukke; deze fluctuaties zijn beter te beheersen als er wordt samengewerkt.
- Schaalvoordelen.
- Grotere organisatie minder last van ziekte en vervanging.
- Eenvoudiger toezicht en aansturing vanuit de gemeente.
- Minder belasting voor de gemeentelijke organisatie en een stuk overzichtelijker.
- Geen open einde regelingen meer (beheersbaar).
- Garanderen continuïteit in de bedrijfsvoering.
- Garanderen veiligheid van bezoekers en personeel.

Andere opties zijn ook overwogen:

- De oprichting van twee BV's (voor beide zwembaden een eigen BV)
- Contractmanagement
- Exploitatiebegeleiding

Om een en ander te begeleiden en uit te werken is een stuurgroep opgericht die het traject richting raad, maar ook de daadwerkelijke oprichting, heeft begeleid.

### **Inrichting bestuurlijk arrangement**

Het bestuurlijk arrangement bestaat uit de statuten van de BV, de samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en BV, de huurovereenkomst tussen gemeente en BV, het sociaal statuut en de subsidieverordening.

### *Sturen*

Subsidie wordt jaarlijks verleend in de vorm van een budgetsubsidie, waarbij de definitieve subsidie voor de aanvrager gelijk is aan de verleende subsidie. De raad beslist jaarlijks uiterlijk 31 december over de aanvraag. Als grondslag voor de subsidie heeft de gemeentelijke bijdrage gediend, van voor de verzelfstandiging. Vanaf dat moment worden de bedragen geïndexeerd conform de jaarlijkse indexatie van de gemeentebegroting. Voor de huurovereenkomst geldt een ander regime. Voor de huur vindt er een indexering plaats ter grootte van het inflatiecijfer waarmee de gemeentelijke budgetprognose wordt aangepast.

Door middel van goedkeuring van het activiteitenplan (uitvoering van het ingediende plan is voorwaarde voor het verlenen van de subsidie, is ook als zodanig opgenomen in de beschikking) kan de gemeente grip houden op de activiteiten van het zwembad. Wat betreft de tariefstelling kan de gemeente alleen sturen op maximale grenzen voor recreatief zwemmen, school- / leszwemmen en verenigingszwemmen.

### *Beheersen*

Jaarlijks dient de BV een begroting in met activiteiten en tarieven. Voor beide baden wordt dit afzonderlijk gedaan. Er is een aparte subsidieverordening voor de zwembaden. Binnen drie maanden na het sluiten van het boekjaar worden de boeken van de vennootschap gesloten. Binnen drie maanden daaropvolgend wordt een balans, winst- en verliesrekening en jaarrekening toegezonden aan de AvA voor goedkeuring. Voor de gemeente als aandeelhouder liggen deze stukken ter inzage en zijn ze kosteloos opvraagbaar. De AvA kan een accountscontrole laten verrichten. De gemeente als subsidieverlener ontvangt jaarlijks voor 1 april de jaarstukken van het voorafgaande jaar. De BV zal de gemeente, indien de gemeente dit wenst, met name in het kader van de gemeentelijke beleidscyclus, kosteloos management- en beleidsinformatie verstrekken en de gemeente informeren inzake aangelegenheden op het gebied van zwemmen en exploiteren van het zwembad.

### *Toezicht houden*

De directie van de BV bestaat uit één directeur. De directeur rapporteert aan de AvA. De directie is professioneel. In het raadsbesluit van 27 mei 2003, behorende bij de verzelfstandiging van het zwembad de Melanen is besloten eventueel één of twee raadsleden het recht te verlenen de AvA bij te wonen. In het raadsbesluit van 25 januari 2004 is besloten twee raadsleden toe te laten tot de AvA. Met het raadsbesluit van 16 maart 2006 is een wethouder aangewezen als gemeentelijk vertegenwoordiger in de AvA. Hij is de enige aandeelhouder op dit moment.

De vennootschap wordt bestuurd door de directie, bestaande uit een door de AvA te bepalen aantal leden onder een toezicht van een raad van commissarissen (De AvA bepaalt het aantal leden van de raad van commissarissen (RvC). Dit kunnen enkel natuurlijke personen zijn. In dit geval is de RvC niet ingevuld. De taken en bevoegdheden vallen dan toe aan het AvA. De bestuurders worden benoemd, geschorst en ontslagen door de AvA. Deze bepaalt tevens het salaris en de arbeidsvoorwaarden.

De bevoegdheden van het bestuur zijn als volgt: het bestuur is belast met het besturen van de vennootschap. Ze vergadert zo vaak ze dit verlangt en besluit bij meerderheid van stemmen. Voor een aantal besluiten moet het bestuur de RvC (of anders de AvA) voorafgaand om goedkeuring verzoeken (bijvoorbeeld geld lenen, of personeel aannemen van meer dan € 50.000 per jaar (bruto salaris). Vier keer per jaar vindt er overleg plaats tussen de portefeuillehouder en de directie. Als input voor dit overleg worden er kwartaalrapportages gemaakt die inzicht geven in de financiële resultaten en in de kengetallen per doelgroepbereik.

3.5

**Bevindingen en conclusies**

Om de deugdelijkheid van het bestuurlijke arrangement per verbonden partij te kunnen bepalen, heeft de Rekenkamer vooraf normen vastgesteld (zie paragraaf 3.1). Het volgende beeld ontstaat als de bevindingen uit voorgaande paragrafen tegen deze normen worden afgezet:

<b>Normen</b>	<b>GR OGZ</b>	<b>RMD</b>	<b>Zwembaden</b>
Raad weegt publiek belang en meerwaarde van deze verbonden partij af	Na initiële beslissing tot deelname aan verbonden partij, vindt in de praktijk geen afweging meer plaats; raad heeft er wel bewust voor gekozen om uitsluitend het basispakket af te nemen	Raad weegt publiek belang af en heeft een bewuste keuze gemaakt.	Meerwaarde van privatiseren zijn inzichtelijk gemaakt. Alternatieven zijn overwogen. Initiatief kwam van de raad.
Analyse en beoordeling van risico's voor uitvoering van publieke taak	Heeft plaatsgevonden naar aanleiding van budgettaire en personele problemen	Analyse en beoordeling van de risico's vindt plaats. Zijn ook diverse beheersmaatregelen ingebouwd.	Analyse heeft plaatsgevonden. Doelen van de zwembaden zijn niet in relatie gebracht met gemeentelijke beleidsdoelen.
Meerjarige afspraken over prestaties, bewaking van kwaliteit en voortgang enz.	Vierjarig bedrijfsplan en jaarlijkse cyclus van begroting en jaarrekening	Dienstverleningsovereenkomst met een meerjarig karakter.	In beginsel overeenkomst voor meerdere jaren. Inmiddels stilzwijgende verlenging met één jaar.
Borging van beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente	Statutair vastgelegd, gemeente is lid algemeen bestuur. Verder ruimte voor aanvullende dienstverlening middels maatwerkcontracten. (wordt geen gebruik van gemaakt)	In GR vastgelegd, gemeente is lid van het AB. Meer specifiek met de vaststelling van het werkprogramma.	Statutair vastgelegd, de gemeente is enig aandeelhouder. Meer specifiek bij de vaststelling van de budgetsubsidie.
Regelmatige evaluatie van bestuurlijk arrangement	Geen expliciete evaluatiebepaling, wel enkele onderzoeken met zijdelingse aandacht voor bestuurlijk arrangement	Geen integrale evaluatie aangetroffen. Wel jaarlijks klanttevredenheidsonderzoek.	Geen evaluatie aangetroffen.

De bevindingen leiden tot de conclusie dat het ontbreken van een algemeen beleidskader dat zich richt op het proces om tot deelname te komen, niet leidt tot een onzorgvuldig afwegingsproces. Bij de bestudeerde verbonden partijen is steeds een expliciete afweging gemaakt waarbij de voor- en nadelen van verschillende varianten zijn geïnventariseerd en waarbij de meerwaarde van de verbonden partij inzichtelijk is gemaakt.

De uitwerking van het bestuurlijk arrangement in een set documenten is sluitend, maar in een aantal gevallen onoverzichtelijk door het grote aantal verschillende documenten. Dit is met name bij het Zwembad de Schelp en de Melanen het geval.

Per saldo leiden de bevindingen in dit hoofdstuk tot de conclusie dat de geconstateerde hiaten in het algemeen beleidskader niet leiden tot gebrekkige bestuurlijke arrangementen met (de drie door de Rekenkamer onderzochte) verbonden partijen. Dit geldt eveneens voor de zorgvuldigheid van het afwegingsproces om tot deelname te besluiten.

## 4

## Toepassing van het bestuurlijk arrangement

### 4.1

#### Inleiding

De Rekenkamer wil zich er niet alleen van vergewissen dat het beleid en de verbintenissen tussen gemeente en verbonden partijen zorgvuldig op papier zijn gezet, maar ook en vooral of de algemene en specifieke afspraken door de gemeente worden vertaald in dagelijks handelen met betrekking tot de verbonden partij. De Rekenkamer vindt dat uit de dagelijkse omgang van de gemeente met de verbonden partij moet blijken of dat wat op schrift is gesteld inderdaad werkt. De "hoe werkt het met de verbonden partij getroffen bestuurlijke arrangement in de praktijk"-vraag staat centraal in dit hoofdstuk. Nu was het voor de Rekenkamer niet mogelijk om de activiteiten van de gemeente in het dagelijkse verkeer met verbonden partijen van dag tot dag te volgen. Om voor de hand liggende redenen kan de vraag niet anders dan globaal worden beantwoord. Om tot een globaal maar onderbouwd oordeel over de adequate toepassing van bestuurlijke arrangementen te komen, heeft de Rekenkamer de volgende normen vastgesteld:

- 
- De gemeente laat zich regelmatig en op deugdelijke wijze informeren over tenminste de prestaties, de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de taakuitvoering door de verbonden partij.
  - De gemeente beoordeelt op basis van deze informatie of de verbonden partij de financiële en bestuurlijke afspraken naleeft en de overeengekomen kwaliteit en prestaties inderdaad levert. Op basis van deze beoordeling beslist de gemeente of zij haar mogelijkheden tot beïnvloeding van de verbonden partij benut of niet.
  - In die gevallen waarin de gemeente haar invloed op het reilen en zeilen van de verbonden partij heeft uitgeoefend, heeft dit dan geleid tot verbetering van de prestaties, de bedrijfsvoering en/of de kwaliteit van de taakuitvoering.
- 

Na samenvatting van de relevante informatie in paragraaf 4.2, 4.3 en 4.4, worden in paragraaf 4.5. de bevindingen afgezet tegen bovenstaande normen en maakt de Rekenkamer de tussenbalans op voor deze deelvraag in het onderzoek

### 4.2

#### GR OGZ

##### Gemeentelijke kaders

Een nota "Lokaal Gezondheidsbeleid" opstellen behoort tot de wettelijke taken van een gemeente. Deze nota dient, vanaf 1 juli 2003, volgens de wet om de vier jaar geactualiseerd te worden. In juni 2003 heeft de gemeenteraad de Kadernota Lokaal Gezondheidsbeleid voor de gemeente Bergen op Zoom vastgesteld. In 2007 wordt de huidige nota geëvalueerd en zal er een nieuwe nota aan de raad worden voorgelegd. Voor de periode 2004-2007 heeft de gemeente 10 speerpunten benoemd. Deze speerpunten zijn vertaald in het bedrijfsplan van de GR OGZ. Bij het bepalen van deze speerpunten heeft de raad uitdrukkelijk een rol gespeeld.

De gemeente Bergen op Zoom neemt alleen het basispakket af bij de GR OGZ (zogenaamde categorie 1 producten). De gemeente besteedt geen marktproducten aan de GR OGZ uit. Binnen de categorie 1 producten zijn echter ook keuzes te maken en accenten te leggen. De producten zijn vastgelegd in een productenboek 2005 - 2008.

*Sturing vanuit de bestuurlijke vertegenwoordiging in de GR OGZ*

Uit interviews komt het beeld naar voren dat bij de GR OGZ (na een incident met een zeer laat signaal van financiële problematiek in 2002) de aansturing vanuit de Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur langzaam verbetert. De wethouder volksgezondheid is momenteel vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur, er is momenteel geen vertegenwoordiging van Bergen op Zoom in het Dagelijks bestuur. In het verleden was de wethouder Financiën van Bergen op Zoom aangewezen de eigenaarsrol te vervullen in het DB. Er is aandacht om de klantrrol en eigenaarsrol bestuurlijk te scheiden. Volgens betrokkenen gebeurt dat ambtelijk nog niet echt, omdat daar ook niet voldoende capaciteit voor is.

Ter voorbereiding van de vergadering van het Algemeen Bestuur van de GR OGZ (3 tot 4 maal per jaar), vindt voorafgaand altijd een ambtenarenoverleg Volksgezondheid en een portefeuillehoudersoverleg Volksgezondheid plaats. Bij het ambtenarenoverleg is per deelnemende gemeente een betrokken ambtenaar vertegenwoordigd. De vergadering wordt voorgezeten door het hoofd Beleidsadviesgroep van de GR OGZ en ook de directeur van de GR OGZ is aanwezig.

*Beheersing via de planning en control cyclus*

Inhoudelijk gezien hebben de begrotingen en jaarstukken van de GR OGZ de afgelopen jaren een duidelijke ontwikkeling doorgemaakt.

Eind 2003 kwam op basis van overleg tussen GR OGZ en ambtenaren volksgezondheid van de gemeenten een nieuwe productenstructuur en –indeling tot stand. Met die structuur wordt met ingang van 1 januari 2005 gewerkt in de vorm van de producten-catalogus 2005-2008. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen categorie I en categorie II producten.

Categorie I - producten vormen het basispakket. Hiervoor zijn vanaf de begroting 2004 outputindicatoren geformuleerd, waardoor enigszins een koppeling gelegd kan worden tussen middelen en prestaties. Ter illustratie worden voor de categorieën vaccinaties en bevolkingsonderzoek borstkanker de opgenomen outputindicatoren weergegeven:

---

**Vaccinaties:**

- Aantal opgeroepen jeugdigen
- Aantal gevaccineerde jeugdigen
- opkomstpercentage

**Bevolkingsonderzoek borstkanker:**

- Aantal uitgenodigde vrouwen
  - Aantal onderzoeken
  - Opkomstpercentage
  - Aantal geanonimiseerde rapportages over uitgevoerde onderzoeken
- 

Wat betreft de tijdige aanlevering van planning en controldocumenten bij de gemeente, is in het verleden de sturing vanuit Bergen op Zoom ten aanzien van begrotingen en jaarrekeningen van GR OGZ nog wel eens gefrustreerd geweest door de late aanlevering hiervan door het Algemeen Bestuur en door de wens van het college om vanwege financiële perikelen uitgebreid naar de begroting te kijken. Vanuit de GR OGZ werd het probleem van niet tijdige oplevering van documenten toendertijd erkend. Vanaf 2006 is de aanlevering van (ontwerp) begrotingen, gewijzigde begrotingen en tussenrapportages aan deelnemende gemeenten steeds tijdig. Er wordt vrijwel steeds ingestemd met de stukken door het college van B&W van Bergen op Zoom.



Twee keer per jaar heeft de gemeente een voortgangsoverleg met de directie van de GR OGZ. Deze 'maatwerkgesprekken' zijn momenten waarop de gemeente kan bijsturen.

De GR OGZ wordt soms nog gezien als een enigszins 'logge' organisatie die zich niet altijd even goed laten (bij)sturen. Vanuit de gemeente wordt de laatste jaren wel een kwaliteitsverbetering opgemerkt, maar het gevoel is er dat de dienstverlening nog beter moet kunnen. Deels wordt daarbij ook de hand in eigen boezem gestoken. Het is ook een taak van de gemeenten om in bedrijfsplannen en maatwerkgesprekken beter te formuleren wat de afspraken zijn en aan te geven wat ze willen.

#### *Toezicht door audit en evaluatie*

De directie van de GROGZ heeft onlangs het verbeterplan "GGD op Koers" geëvalueerd. Ook heeft de directie na een periode van organisatorische verandering een audit laten uitvoeren door een extern bureau (Twijjnstra Gudde, 2006). Beide rapporten bevatten informatie over voortgang van veranderingsprocessen, realisatie van doeleinden, kwaliteitsverbeteringen enzovoorts. Die rapporten zijn toegankelijk voor bestuursleden van de verbonden partij, die daardoor worden geïnformeerd over taakuitvoering en bedrijfsvoering. De rapporten zijn ook aan de gemeenteraad verstuurd.

Toezicht moet ook worden vormgegeven door het recent ingestelde klantenforum. Eind 2004 heeft het Algemeen Bestuur besloten tot het instellen van een klantenforum GGD West-Brabant. Doel van dit klantenforum is om periodiek inzichtelijk te maken wat klantgroepen van de dienstverlening van de GGD vinden en welke verbeteringen in dienstverlening gewenst zijn. In oktober 2005 is hiertoe een startconferentie georganiseerd waarbij vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten werden uitgenodigd mee te denken over de ontwikkeling van dit forum.

Het klantenforum is nog in ontwikkeling en zou een adviserende rol richting de directie van de GGD moeten krijgen ten aanzien van de kwaliteit en kwantiteit van de GGD-producten. Het forum bestaat uit vaste vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten.

## 4.3

### **Regionale Milieu Dienst**

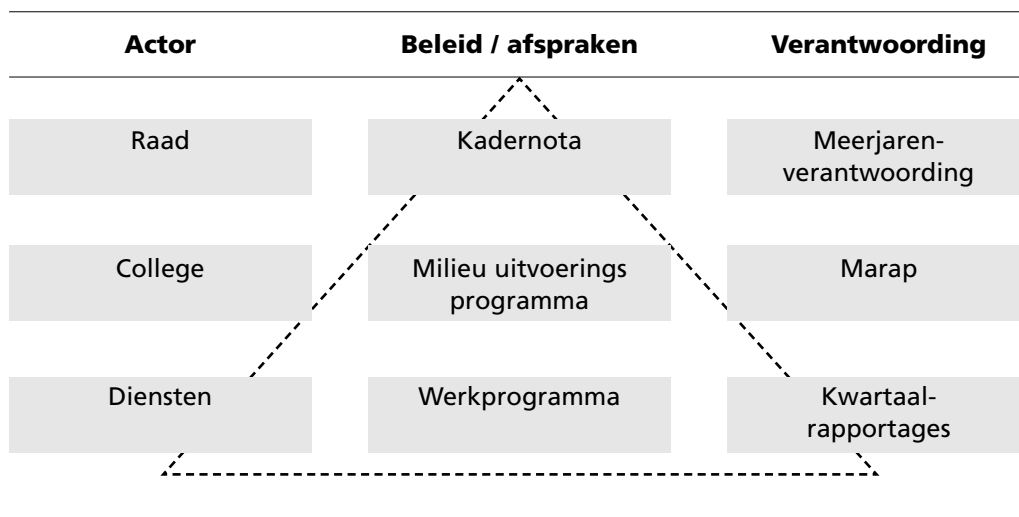
#### *Planning en control*

De jaarrekeningen zijn opgebouwd uit de volgende elementen: directieverslag, treasuryparagraaf, risicoparagraaf, grondslagen voor waardering en resultaatbepaling, analyse bedrijfsvoering, balans, programmarekening specifieke lasten en baten, kostenverdeelstaat, toelichting, accountantsverklaring. De jaarrekeningen zijn vrij abstract en technisch van aard, ze bevatten weinig beleidsinhoudelijke terugkoppeling. Ten aanzien van een aantal lopende projecten (en in het directieverslag) wordt op deze terugkoppeling iets dieper op ingegaan. Conform de eisen uit de BBV wordt er een koppeling gemaakt met de begroting. De uurtarieven zijn conform de begroting. De besteding per gemeente of per product is niet terug te vinden.

De begroting 2006 bestaat uit de volgende onderdelen: memorie van toelichting, begrotingsbeeld, risicoparagraaf, treasuryparagraaf, geprognosticeerde balans. Het bevat tevens een meerjarenbegroting. Ook hier weinig tot geen inhoudelijke doelstellingen. Het is niet te zien wat er per gemeente wordt bijgedragen en wat ze daarvoor zullen krijgen. Alleen op totaal niveau zijn de productieve uren terug te vinden. Begrotingswijzigingen gaan ter kennisneming naar de colleges van de deelnemende gemeenten.

### *Werkprogramma*

Het werkprogramma komt voor een groot deel voort uit het milieu-uitvoeringsprogramma. Het werkprogramma beslaat jaarlijks een budget van ongeveer 1 miljoen euro. Het pakket producten van Bergen op Zoom en Roosendaal is ongeveer vergelijkbaar. De overige gemeenten zijn een stuk kleiner en nemen minder af. Ongeveer 80% van de producten vloeit voort uit wettelijke verplichtingen. Voor de overige 20% heeft de gemeente een keuze. De raad van Bergen op Zoom heeft in de kadernota milieubeleid aangegeven dat milieueducatie extra aandacht verdient. Dit wordt nu dus ook door de RMD verzorgd. De kadernota milieubeleid loopt van 2006-2009.



### *Vertegenwoordiging*

De gemeente Bergen op Zoom wordt in het algemeen bestuur van de RMD vertegenwoordigd door een wethouder (portefeuillehouder Milieu). In het dagelijks bestuur is de gemeente momenteel niet vertegenwoordigd. Het is voor het eerst dat er een collegelid in het AB zitting heeft. Tot voor kort was het gebruikelijk een raadslid af te vaardigen. Met het oog op de huidige rolopvatting, waar het college verantwoordelijk is voor de dagelijks aansturing van verbonden partijen, leek het logischer een collegelid af te vaardigen die bestuurlijk meer op de hoogte is.

De vergaderingen van het algemeen bestuur worden over het algemeen goed voorbereid. Ambtelijk vindt er afstemming plaats tussen eigenaar en klant. De wethouder wordt in de gelegenheid gesteld de vergadering adequaat voor te bereiden. Dit is volgens betrokken ambtenaren de laatste jaren gegroeid.

### *Sturen*

De gemeente stuurt voor een groot deel middels het werkprogramma. De prestatieafspraken worden vrij SMART geformuleerd in dit werkprogramma. Over de uitvoering van het programma wordt tweemaandelijks gerapporteerd.

**Werkprogramma Regionale Milieudienst 2006**

Product- nummer	Omschrijving	Aantal *	2006 uren	2006 tarief € 67	Begrotingspost
--------------------	--------------	----------	--------------	------------------------	----------------

1. Vergunningen

1.3 Bodem

1.3.1	Bouwstoffen- besluit- meldingen	20	100	6.700	63020
-------	---------------------------------------	----	-----	-------	-------

Product nummer	Contact- persoon RMD	Contact- persoon gemeente	Opmerkingen	Kwaliteitseisen****
-------------------	-------------------------	---------------------------------	-------------	---------------------

1. Vergunningen

1.3 Bodem

1.3.1	Medewerker X		Omvat Bsb- meldingen en meldingen tijdelijke grondopslag	Actueel overzicht bijhouden, toetsen aan gemeentelijk beleid. Afwijzingen altijd via beleids- adviseur Milieu
-------	-----------------	--	--	--

*Voorbeeld product uit het werkprogramma*

In het werkprogramma staat gedetailleerd beschreven welke producten/diensten worden verleend door de RMD. Er is een omschrijving, een begroot aantal uren, begrote kosten, begrotingspost, contactpersoon bij de RMD, contactpersoon bij de gemeente, opmerkingen van algemene aard en het projectnummer van de RMD. Tweemaandelijks wordt er over de voortgang teruggekoppeld. In het werkprogramma wordt een onderscheid gemaakt tussen de vaste contracturen, in uren voor projecten en een vast bedrag voor collectieve taken.

4.4

**Zwembad de Schelp en de Melanen BV**

*Bereikte resultaten*

De reden om voor een BV te kiezen lag met name in het feit dat de gemeentelijke CAO erg ongunstig uitpakte omdat het personeel van het zwembad veel in het weekend en in de avonden werkt. De huidige CAO is flexibeler voor de bedrijfsvoering in het zwembad. De verzelfstandiging lijkt hiermee inderdaad te hebben geleid tot een zuiniger uitvoering.

De keuze voor de Besloten Vennootschap als rechtsvorm wordt niet periodiek heroverwogen. Bij het ambtelijk apparaat bestaat de indruk dat de verzelfstandiging daadwerkelijk heeft geleid tot een zuiniger uitvoering. De noodzaak voor een heroverweging is voor de gemeente dan ook niet aan de orde. De gevolgen van de verzelfstandiging zijn bovendien nog steeds merkbaar. Zo wordt de gemeente nog jaarlijks geconfronteerd met de kosten voortvloeiende uit het sociaal statuut, dat onder andere regelt hoe om te gaan met het "oude" personeel.

Het eerste jaar is door organisatorische oorzaken de subsidieaanvraag niet conform de gestelde termijnen in de subsidieverordening ingediend. Ook in de jaren erna blijkt de termijn van 1 mei meestal niet haalbaar. Dit wordt met name veroorzaakt doordat de BV wacht met het opstellen van een begroting totdat het prijsindexatiecijfer bekend is. Deze datum ligt meestal ver na 1 mei. Dit is één van de punten in de verordening die volgens zowel de ambtelijke organisatie als de directie van de BV beter zouden kunnen. Momenteel wordt er gewerkt aan een aanpassing van de verordening.

Het is onduidelijk of de doelstellingen van de BV bijdragen aan gemeentelijke doelstelling op het terrein van sport. De kaders voor het zwembad zijn dermate breed geformuleerd dat de directie er zelf veel kanten mee op kan.

Een wethouder is aangewezen als gemeentelijk vertegenwoordiger in de AvA. Hij is de enige aandeelhouder op dit moment. Door de verkiezingen 2006 zijn benoemingen van raadsleden vertraagd. De mogelijkheid wordt ook open gehouden dat de plaatsen voor raadsleden vacant blijven, dit omdat de aansturing van de BV gezien wordt als uitvoering van beleid en daarmee primair een verantwoordelijkheid van het college is. Ambtelijk wordt de rol van klant en eigenaar niet gescheiden, zo blijkt uit de gesprekken.

De gemeenteraad stelt voor zover wij hebben kunnen vaststellen geen vragen over de begroting en jaarrekening van de BV.

Zowel de ambtelijke organisatie als de directie geven aan dat de samenwerking constructief genoemd kan worden. Op een aantal omissies na (datum indienen begroting) is het bestuurlijk arrangement werkbaar. De gemeente kan middels het activiteitenplan redelijk sturen op de activiteiten van de zwembaden. De gemeente kan hiermee het accent leggen op activiteiten voor bepaalde doelgroepen. De BV geeft aan dat dit voor het zwembad een werkbare situatie is, mits de gemeente zich blijft beperken tot kleine beleidswijzigingen.

4.5

**Bevindingen en conclusies**

Om de kwaliteit van het beleidskader voor verbonden partijen te kunnen bepalen heeft de Rekenkamer vooraf normen vastgesteld (zie paragraaf 4.1). Het volgende beeld ontstaat als de bevindingen uit voorgaande paragrafen tegen deze normen worden afgezet:

	<b>GR OGZ</b>	<b>RMD</b>	<b>Zwembaden</b>
Gemeente ontvangt deugdelijke informatie over prestaties, kwaliteit, bedrijfsvoering	Kwaliteit begrotingen en jaarrekeningen sterk verbeterd laatste jaren	Werkprogramma een "good practice" van werkafspraken die mogelijkheid bieden tot sturing	Jaarrapport is degelijk en verzorgd. Weinig aandacht voor effecten.
Gemeente beoordeelt verstrekte informatie en intervenueert indien nodig	Gemeente beoordeelt en intervenueert vanuit een kritische houding	Gesprekken bevestigen dit beeld.	Gesprekken bevestigen dit beeld. Geen indicaties dat verstrekte informatie niet wordt beoordeeld.
Gemeentelijke interventies hebben geleid tot verbetering van kwaliteit, prestaties e.d.	Lichte verbetering wordt door betrokkenen geconstateerd, maar verdere verbetering is gewenst	Niet aangetroffen	Niet aangetroffen

Op grond van het bovenstaande beeld komt de Rekenkamer tot de conclusie dat de gemeente de bestuurlijke arrangementen met drie geselecteerde verbonden partijen adequaat toepast. De toepassing weerspiegelt de kwaliteit van het bestuurlijk arrangement. Het niet aantreffen van gemeentelijke interventies duidt wel op een passieve houding jegens de verbonden partijen.

Bij dit oordeel wil de Rekenkamer enkele kanttekeningen plaatsen. De eerste kanttekening betreft het tegenspel dat het ambtelijk apparaat van een gemeente aan de verbonden partij kan bieden. In interviews wordt de suggestie gewekt dat gemeenten nogal eens de specifieke, actuele deskundigheid en de tijd ontbreekt om echt effectief tegenspel te kunnen bieden aan gespecialiseerde uitvoeringsorganen. Na op afstand plaatsing neemt de wil af om de deskundigheid in huis te houden of indien nodig hierin opnieuw te investeren. Er komt steeds meer informatie over de prestaties, kwaliteit en bedrijfsvoering van uitvoeringsorganen beschikbaar, maar om deze informatiestromen goed te interpreteren en om er bestuurlijk effectief mee te opereren schieten de materiekennis alsmede voor dit tegenspel benodigde tijd nogal eens tekort.

Dit is in de Bergen op Zoom slechts beperkt het geval. Op zeker twee van de drie onderzochte beleidsterreinen doet de gemeente een serieuze poging om de verbonden partij adequaat tegenspel te bieden. Zo wordt de ambtelijk beschikbare capaciteit op het terrein van milieu momenteel uitgebreid.

De tweede kanttekening betreft de rollenscheiding tussen 'klant' en 'eigenaar'. De Rekenkamer constateert dat deze scheiding niet in alle drie de verbonden partijen consequent is doorgevoerd. Er zal van geval tot geval een reden zijn om niet te scheiden, maar de motieven zijn niet duidelijk. De Rekenkamer vindt dat de gemeente consequent moet zijn in het doorvoeren van de rolscheiding waar de gemeente zelf zo uitgesproken voorstander van is. Als zich de situatie voordoet dat rolscheiding niet gewenst of niet mogelijk is, dan is uitgebreide toelichting aan de verbonden partijen en het eigen ambtelijk apparaat op zijn plaats.

De Rekenkamer wijst er tot slot op dat de rolscheiding een niet gering beroep doet op de bestuurlijke en ambtelijke capaciteit. Er zijn in de gewenste (maar niet steeds aangetroffen) situatie per verbonden partij ten minste vier spelers nodig: twee wethouders en twee ambtelijke diensten respectievelijk ambtenaren.

## 5 Informatievoorziening aan de raad

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk richt de Rekenkamer de schijnwerper op de informatievoorziening van het college aan de raad teneinde te beoordelen of de raad in staat wordt gesteld om haar kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen. De normen die de Rekenkamer daarvoor heeft vastgesteld zijn:

- 
- Het college informeert de raad conform de afspraken in het beleidskader regelmatig en op deugdelijke wijze over de uitvoering van het beleid inzake verbonden partijen.
  - De programmabegroting bevat een overzicht en verantwoording van de verbonden partijen waaraan de gemeente deelneemt.
- 

Na een schets van de voornaamste bevindingen in paragraaf 5.2, confronteert de Rekenkamer in paragraaf 5.3 deze bevindingen met de bovenstaande normen en maakt zij de tussenbalans op voor deze deelvraag in het onderzoek.

### 5.2 Informatievoorziening

De verplichte informatievoorziening aan de raad betreffende verbonden partijen is afhankelijk van het type verbonden partij. Formeel hoeft de raad de jaarverslagen van een NV, bijvoorbeeld niet goed te keuren, over die van een gemeenschappelijke regeling kan ze wel haar bedenkingen kenbaar maken. De informatie die de programmabegroting bevat over de in dit onderzoek onderzochte verbonden partijen is als bijlage in dit onderzoek opgenomen. Bijlage 3 geeft de tekst weer uit de meerjarenprogrammabegroting 2006 - 2009.

#### *GROGZ*

De gemeenteraad ontvangt de jaarstukken en de begroting van de GROGZ. De stukken die de ambtelijke organisatie aan de raad voorlegt, zijn in de meeste gevallen voorzien van een advies om akkoord te gaan, wat in de regel gebeurt. Ten tijde van de problemen rondom de GROGZ was er een bredere discussie in de raad en werden er meerdere raadvragen gesteld.

De raad ontvangt tevens in het kader van de jaarlijkse begrotingscyclus informatie over het functioneren van de GR OGZ. De informatie die hierover in de programma's wordt gegeven is over het algemeen bondig en duidelijk. De informatie in de paragraaf verbonden partijen is in 2005 en 2006 letterlijk gelijk en is zeer summier. Informatie over de omvang van de financiële bijdrage vanuit de gemeente aan de GR OGZ ontbreekt bijvoorbeeld in de paragraaf.

#### *Regionale Milieudienst*

Het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur geven aan de raden van de deelnemende gemeenten, gevraagd of ongevraagd, alle inlichtingen, indien dit niet strijdig is met het algemeen belang. Ieder individueel lid geeft schriftelijk en of mondeling informatie aan de eigen raad. Ieder lid legt verantwoording af in de eigen raad.

Het dagelijks bestuur is als geheel en individueel verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur.

*Zwembad de Schelp en de Melanen BV*

De verordening schrijft voor dat de BV jaarlijks voor 1 mei een begroting indient voor het volgende kalenderjaar. Deze begroting dient gepaard te gaan met een activiteitenplan en een tarievenkaart. Op basis van deze begroting wordt de hoogte van de budgetsubsidie bepaald. Het college bespreekt de jaarrekening gelijktijdig met de kosten voor het sociaal statuut en de huurovereenkomst. De raad krijgt dit collegevoorstel ter kennisneming aangeboden. Verder zijn er (formeel) drie raadsleden vertegenwoordigd in de AvA. Deze kunnen door hun collega raadsleden aangesproken worden over het reilen en zeilen bij de BV. Een wethouder is momenteel de enige aandeelhouder.

*Paragraaf verbonden partijen*

De raad heeft in de financiële verordening (212) richtlijnen gegeven voor de inhoud van de paragraaf verbonden partijen. In artikel 16, verbonden partijen, bepaalt de raad in lid 2 dat "In de begroting en de jaarrekening wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe participaties, het beëindigen van bestaande participaties, het wijzigen van bestaande participaties en het zich voordoen van problemen bij bestaande participaties. Tevens wordt inhoudelijk ingegaan op de aard van de bestuurlijke en financiële belangen bij een verbonden partij."

**5.3**

**Bevindingen en conclusies**

Om de kwaliteit van het beleidskader voor verbonden partijen te kunnen bepalen heeft de Rekenkamer vooraf normen vastgesteld (zie paragraaf 5.1). Het volgende beeld ontstaat als de bevindingen uit voorgaande paragrafen tegen deze normen worden afgezet:

	<b>GR OGZ</b>	<b>RMD</b>	<b>Zwembaden</b>
Raad wordt regelmatig en deugdelijk door college geïnformeerd	Begrotingen en jaarrekening worden jaarlijks aan de raad verstuurd	B&W legt standaardinformatie voor aan de raad	B&W legt standaardinformatie voor aan de raad. Formeel kunnen raadsleden deel uit maken van de AvA.
De programma-begroting bevat overzicht en verantwoording inzake verbonden partijen	Programma's bevatten uitgebreide toelichting. Informatie in paragrafen is summier	Programma bevat uitgebreide toelichting. Koppeling met verbonden partij wordt wel gemaakt.  Paragraaf voldoet niet aan alle in de financiële verordening gestelde eisen. (bv. geen aandacht voor actuele ontwikkelingen en problemen die zich voordoen)	Beleidsprogramma bevat summier informatie. Koppeling beleidsprogramma met verbonden partij wordt wel gemaakt.  Paragraaf voldoet niet aan alle in de financiële verordening gestelde eisen. (bv. geen aandacht voor actuele ontwikkelingen en problemen die zich voordoen)



Op grond van het bovenstaande beeld komt de Rekenkamer tot het oordeel dat het college op toereikende wijze de gemeenteraad informeert over het reilen en zeilen van (de drie geselecteerde) verbonden partijen. Daardoor wordt de raad naar het zich laat aanzien door het college op toereikende wijze in staat gesteld om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

Wel is de Rekenkamer van mening dat de kwaliteit van de paragraaf verbonden partijen omhoog moet. De paragraaf zou tenminste moeten voldoen aan de door de raad zelf gestelde eisen.

6

## Conclusies en aanbevelingen

De opzet en toepassing van de bestuurlijke arrangementen met de drie geselecteerde verbonden partijen, waardeert de Rekenkamer West-Brabant overwegend positief. Vooral de wijze waarop de gemeente Bergen op Zoom werkafspraken maakt met de RMD wordt positief beoordeeld.

De Rekenkamer West-Brabant vindt echter de kwaliteit van het algemeen beleidskader voor verbonden partijen dat de gemeente Bergen op Zoom hanteert, momenteel onvoldoende. De informatiewaarde van de paragraaf verbonden partijen is niet optimaal en het basismodel gemeentelijke samenwerking richt zich primair op de reeds bestaande verbintenissen. De Rekenkamer constateert echter dat dit niet heeft geleid tot gebrekkige afspraken in de specifieke kaders per verbonden partij. De Rekenkamer acht het wel een risico dat het ontbreken van een geïmplementeerd integraal beleidskader ten koste gaat van de effectiviteit van het beleid dat de gemeente met betrekking tot verbonden partijen voert. Bovendien ontnemt het de gemeenteraad een belangrijke sturingsmogelijkheid.

### *Aanbeveling*

*Draag zorg voor de implementatie van het basismodel gemeentelijke samenwerking. Laat in een stappenplan zien op welke wijze en op welke termijn het college tot implementatie over zal gaan.*

De Rekenkamer West-Brabant is niet tevreden over de kwaliteit van de informatie in de paragraaf verbonden partijen in de jaarlijkse programmabegroting. Uit de verstrekte informatie kan niet worden afgeleid of de verbonden partij naar behoren functioneert dan wel zich in gunstige of ongunstige zin ontwikkelt. Van een verantwoording van het gemeentelijke beleid is geen sprake. Weliswaar wordt de raad door het college in staat gesteld om haar kaderstellende en controlerende van geval tot geval te vervullen, voor een sterke rol van de raad is naar het oordeel van de Rekenkamer de kennisbasis op dit moment te zwak.

### *Aanbeveling*

*Verbeter de kwaliteit van de informatie in de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting. Laat in een meerjarig perspectief zien op welke wijze de deelname aan een specifieke verbonden partij zich ontwikkelt en leg verantwoording af over het gevoerde beleid.*

De Rekenkamer West-Brabant vindt bovendien dat de rol van de raad bij de ontwikkeling en evaluatie van het omvattende beleidskader en bij de evaluatie van het bestuurlijke arrangement per verbonden partij sterker aangezet mag worden. De gemeenteraad heeft in het verleden de initiële beslissing tot deelname aan een verbonden partij genomen. Maar de raad speelt niet of nauwelijks een rol in een periodieke evaluatie of heroverweging van deelname aan een verbonden partij. Versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad is volgens de Rekenkamer gebaat bij actieve deelname van de raad aan periodieke evaluaties van het omvattende beleidskader en van concrete verbintenissen van de gemeente met verbonden partijen.

### *Aanbeveling*

*Voer periodiek, maar in ieder geval één keer per raadsperiode een evaluatie uit naar het bestuurlijk arrangement met elk van de verbonden partijen. Schenk daarbij ook aandacht aan het maatschappelijke belang dat met deelname aan de specifieke*

*verbonden partij wordt gediend en aan de maatschappelijke meerwaarde van de deelname. Leg de periodieke evaluatie vast in het bestuurlijke arrangement dat met de verbonden partij is of wordt getroffen.*

Het gemeentebestuur van Bergen op Zoom heeft op goede gronden besloten tot rolscheiding van de gemeente als 'eigenaar' en de gemeente als 'klant' van verbonden partijen. De Rekenkamer West-Brabant wijst er op dat de rolscheiding een niet gering beroep doet op de bestuurlijke en ambtelijke capaciteit. Er zijn in de gewenste - maar niet steeds aangetroffen - situatie per verbonden partij ten minste vier spelers nodig: twee wethouders en twee ambtelijke diensten respectievelijk ambtenaren. De Rekenkamer vindt dat het gemeentebestuur moet borgen dat deze capaciteit steeds beschikbaar is. Zij mag niet het risico lopen dat haar kennispositie ten opzichte van de verbonden partijen wordt verzwakt. De beoordeling van de door de verbonden partijen verstrekte informatie zou dan aan scherpte en eventuele interventies van de kant van de gemeente aan effectiviteit kunnen verliezen.

#### *Aanbeveling*

*Verricht in samenwerking met andere gemeenten die het aangaat periodiek een, deskundige audit, zonodig onafhankelijk, naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verrichtingen van de verbonden partij. Laat daarnaast de periodieke beoordeling van de meerwaarde van de deelname aan de verbonden partij ingebed raken in de gemeenschappelijke P&C-cyclus die de gemeenten voornemens zijn in te richten.*

7

## Bestuurlijke reactie College van B&W

Lokale Rekenkamer  
t.a.v. dhr dr R. Elte  
Postbus 85203  
3508 AE UTRECHT

Uw kenmerk: 10605  
Ons kenmerk:  
Datum:  
Uw brief d.d.: 22 december 2006  
Beh. door: A.Christophersen  
Doorkiesnr.: 7245  
Onderwerp: reactie op uw conceptrapport inzake 'verbonden partijen'  
Afdeling: Middelen Beleid & Beheer  
Bijlage(n):

Geachte heer Elte,

Op 27 december hebben wij het conceptrapport "verbonden partijen" ontvangen. Wij hebben het conceptrapport beoordeeld in het kader van het bestuurlijke hoor en wederhoor.

Het college van burgemeester en wethouders stelt met tevredenheid vast dat het conceptrapport ten aanzien van de opzet en werking van de bestuurlijke arrangementen rond de drie onderzochte verbonden partijen, t.w. de GROGZ, de RMD en het Zwembad de Schelp en de Melanen BV, positief gestemd is. De door de rekenkamer gedane aanbevelingen verwerkt het college in een nader aan de raad aan te bieden voorstel.

Inhoudelijk wenst het college van burgemeester en wethouders enige nuancering aan te geven waar het gaat om de toepassing van het basismodel "Regionale Planning & Control". De nuancering betreft met name de status van het basismodel; groeimodel ter beheersing van verbonden partijen.

Het basismodel "Regionale Planning & Control" vloeit voort uit de bestuursopdracht van de samenwerkende gemeenten in West Brabant. Het doel van het basismodel is de samenwerking tussen gemeenten richting een verbonden partij te verstevigen, dit met name vanuit het perspectief van de gemeente die optreedt als klant én als eigenaar. Het basismodel wordt momenteel op zijn praktische bruikbaarheid getoetst binnen een "pilot RMD", waarbij de gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom een voortrekkersrol vervullen. Medio 2008 vindt de eindevaluatie naar de werking van het basismodel plaats. De uitkomsten van de "pilot RMD" zijn bepalend voor de verdere implementatie van het basismodel binnen de regionale samenwerking en binnen de diverse gemeentelijke organisaties. Daarmee is gekozen voor een groeimodel. Dit treft ook de, door het basismodel voorgestane, scheiding tussen de klant- en eigenaarrollen. Afwijken van de rigide scheiding tussen beide rollen is (nog) in vele gevallen aan de orde. Dit wordt op voorhand ook niet als een onoverkomelijk probleem beschouwd indien en voor zover voorzien is in aanvullende maatregelen ter waarborging van een

evenwichtige inbreng van de klant- en de eigenaarrol binnen de totale besluitvorming. De "pilot RMD" zal hier inhoudelijk meer inzicht in bieden.

Het basismodel richt zich daarnaast ook op het beheersen van verbonden partijen. Daartoe geeft het algemene spelregels weer, gaat het nader in op het inkopen bij verbonden partijen, ziet het toe op een adequate inpassing van begrotingen en verantwoordingen van de verbonden partij in de beleidscyclus van gemeenten en geeft het basismodel ten slotte richting aan de klant- en eigenaarrol. Het basismodel zelf voorziet dus niet in beleid(safwegingen) ten aanzien van het aangaan of verbreken van relaties met verbonden partijen.

Hoogachtend,  
het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom,

secretaris,

burgemeester,

Drs. A. Haasnoot

Drs. J.M.M. Polman

## Nawoord Rekenkamer West-Brabant

In het onderstaande nawoord komt de Rekenkamer West-Brabant kort terug op de bestuurlijke reactie van het college van B&W van de gemeente Bergen op Zoom.

De Rekenkamer West-Brabant constateert tot haar genoegen dat het college de conclusies van de Rekenkamer onderschrijft en alle door de Rekenkamer gedane aanbevelingen zal verwerken in een nader aan de raad aan te bieden voorstel.

Inhoudelijk plaatst het college van burgemeesters en wethouder een nuancering ten aanzien van de status van het basismodel; groeimodel ter beheersing van verbonden partijen. Het college benadrukt dat er bewust is gekozen voor een groeimodel. De uitkomsten van een pilot bij de RMD zullen bepalend zijn voor een verdere implementatie. Een eindevaluatie zal medio 2008 plaatsvinden. De rekenkamer merkt op dat dit impliceert dat er in ieder geval tot medio 2008, maar waarschijnlijk langer, geen algemene spelregels vigeren die zijn gericht op het beheersen van verbonden partijen. De Rekenkamer vindt dit tijdpad erg lang. Het is bovendien een risicovol traject.

De Rekenkamer West-Brabant zal de vorderingen in de aansturing van verbonden partijen door de gemeente Bergen op Zoom blijven volgen.

## Bijlage 1 Normenkader

De Rekenkamer heeft per onderzoeksvraag specifieke normen vastgesteld. Deze normen vormen samen het beoordelingskader dat wordt gehanteerd om tot vier deelconclusies en tot een samenvattend eindoordeel te komen. De normen per onderzoeksvraag zijn:

### *(1) Wat is de kwaliteit van de beleidskaders voor verbonden partijen?*

Deze vraag is gericht op een inventarisatie en een beoordeling van de bestaande beleidskaders voor verbonden partijen. De Rekenkamer verwacht in algemene zin dat er een visie op en beleidsvoornemens over verbonden partijen voorhanden zijn. Meer specifiek zou volgens de Rekenkamer per verbonden partij moeten zijn afgewogen of deelneming aan een verbonden partij het meest geschikte uitvoeringsinstrument is en moeten zijn vastgelegd welke bijdrage aan welke gemeentelijke doelstelling wordt verwacht.

Normen daarvoor:

- De raad heeft vastgesteld welke de kaders zijn voor het gemeentelijke beleid inzake verbonden partijen.
- Het beleidskader biedt voldoende handvatten voor de afweging van financiële en bestuurlijke voor- en nadelen van deelnemen aan een verbonden partij en voor de afweging van meerwaarde in termen van kwaliteit en effectiviteit van de beleidsuitvoering.
- Het beleidskader biedt daarnaast voldoende handvatten voor de beoordeling of de financiële, bestuurlijke, kwaliteits- en effectiviteitsrisico's bij deelnemen aan een verbonden partij beheersbaar zijn.
- Er zijn tussen raad en college duidelijke afspraken gemaakt over de rolverdeling bij de uitvoering en evaluatie van het voor verbonden partijen geformuleerde beleid.
- Bij individuele beslissingen over het al dan niet deelnemen aan een verbonden partij, heeft het beleidskader het besluitvormingsproces dienaangaande gestructureerd en van argumentatie voorzien.
- De raad evalueert het beleidskader op gezette tijden en stelt het zonedig bij.

### *(2) Is er een deugdelijk bestuurlijk arrangement tot stand gebracht?*

De Rekenkamer zal nagaan in hoeverre eventuele financiële, bestuurlijke, kwaliteits- en effectiviteitsrisico's vooraf zijn ondervangen door het opstellen van een deugdelijk bestuurlijk arrangement. Hierbij moet worden gedacht aan onder meer een duidelijke taakomschrijving voor de verbonden partij en expliciete afspraken over de 'scope' en de regelmaat van verantwoordingsdocumenten.

Normen daarvoor zijn:

- 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.
- 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.
- Van geval tot geval worden tussen gemeente en verbonden partijen meerjarige afspraken gemaakt over de te leveren prestaties, bedrijfsvoering, voortgangsbewaking, kwaliteitsbewaking en de informatievoorziening over een en ander.
- Daarnaast worden afspraken gemaakt over beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente, zoals in ieder geval:
  - de bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij waaraan de gemeente deelneemt
  - 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 zonedig bij.

*(3) Past het gemeentebestuur het bestuurlijk arrangement op adequate wijze toe?*

De Rekenkamer verwacht dat het gemeentebestuur toeziet op naleving van het bestuurlijke arrangement en dat het gemeentebestuur bijstuurt indien dat niet het geval is.

Normen daarvoor zijn:

- De gemeente laat zich regelmatig en op deugdelijke<sup>4</sup> wijze informeren over tenminste de prestaties, de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de taakuitvoering door de verbonden partij.
- De gemeente beoordeelt op basis van deze informatie of de verbonden partij de financiële en bestuurlijke afspraken naleeft en de overeengekomen kwaliteit en prestaties inderdaad levert. Op basis van deze beoordeling beslist de gemeente of zij haar mogelijkheden tot beïnvloeding van de verbonden partij benut of niet.
- In die gevallen waarin de gemeente haar invloed op het reilen en zeilen van de verbonden partij heeft uitgeoefend, heeft dit geleid tot verbetering van de prestaties, de bedrijfsvoering en/of de kwaliteit van de taakuitvoering.

*(4) Wordt de raad goed geïnformeerd over verbonden partijen?*

De Rekenkamer gaat ervan uit dat de raad kwalitatief goede verantwoordingsinformatie van het college ontvangt over verbonden partijen opdat de raad in staat is om haar controlerende en kaderstellende rol goed te vervullen. Daarom zal de Rekenkamer deze informatievoorziening beoordelen.

Vertaald in normen:

- Het college informeert de raad conform de afspraken in het beleidskader regelmatig en op deugdelijke wijze over de uitvoering van het beleid inzake verbonden partijen.
- De programmabegroting bevat een overzicht en verantwoording van de verbonden partijen waaraan de gemeente deelneemt.

<sup>4</sup> Deugdelijk wil hier zeggen: tijdig, juist, volledig en inzichtelijk.



## **Bijlage 2 Overzicht van gevoerde gesprekken**

Naam: De heer Ton Christophersen  
Functie: Afdelingshoofd Planning en Control  
Datum: 16/08/2006

Naam: De heer Frank Meijer  
Functie: Bureauhoofd Basisgegevens / Applicatiebeheer  
Datum: 16/08/2006

Naam: De heer Robert Deliën  
Functie: Beleidsmedewerker Milieu  
Datum: 18/09/2006

Naam: De heer Marc ter Horn  
Functie: Beleidsmedewerker Zorg  
Datum: 16/08/2006

Naam: Mevrouw Olga Rombouts  
Functie: Beleidsmedewerker Sport  
Datum: 18/09/2006

Naam: De heer Jan Groot  
Functie: Directeur RMD  
Datum: 02/10/2006

Naam: De heer G.J. Bleijenberg  
Functie: Directeur Zwembad De Schelp en De Melanen BV  
Datum: 26/09/2006

Naam: De heer A. Houtman  
Functie: Directeur GROGZ  
Datum: 28/09/2006

## Bijlage 3 Selectie verbonden partijen

### Onderbouwing

- Gezocht is naar een selectie waarin een mix aanwezig is ten aanzien van de rechtsvorm en het beleidsterrein.
- Alle geselecteerde Verbonden Partijen hebben een substantieel financieel en/of beleidsmatig belang.
- De selectie moet minimaal één Verbonden Partij bevatten waar alle drie de gemeenten aan deelnemen.
- In de paragraaf Verbonden Partijen zijn ook de zogenaamde “lichte gemeenschappelijke regelingen” opgenomen. Omdat bij deze vorm geen organisatorisch verband wordt opgericht en er geen zelfstandige entiteit bestaat is deze strikt genomen geen verbonden partij. Lichte regelingen zijn daarom buiten beschouwing gelaten.
- Tot slot zijn ook de Verbonden Partijen die nog maar kort bestaan of binnenkort worden opgeheven buiten beschouwing gelaten.

### Selectie cases Verbonden Partijen Bergen op Zoom

1. Gemeenschappelijke regeling Openbare Gezondheidszorg (GROGZ)  
Vorm: publiekrechtelijk (openbaar lichaam)  
Financieel belang: groot  
Beleidsterrein: zorg

(Hieraan nemen zowel Oosterhout als Bergen op Zoom als Roosendaal deel)

2. Gemeenschappelijke regeling Regionale Milieudienst (RMD)  
Vorm: publiekrechtelijk (openbaar lichaam)  
Financieel belang: groot  
Beleidsterrein: milieuvorzieningen
3. Zwembad de Schelp en de Melanen BV  
Vorm: privaatrechtelijk (besloten vennootschap)  
Financieel belang: gemiddeld  
Beleidsterrein: sport

## Bijlage 4 Meerjarenprogrammabegroting 2006

Nr.	Gemeenschappelijke regeling / organisatie	Aard van de activiteit	Financiering	Bestuurlijk betrokkenheid	Risico's / relatie programma's
1	Zwembad de Schelp en de Melanen bv, Bergen op Zoom	De bv exploiteert 2 zwembaden	Jaarlijks verstrekt de gemeente een subsidie ad € 1.4 mln. Gestort aandelenkapitaal van € 100.000	Gemeente is enige aandeelhouder	Gemeente draagt risico ontrent het voortbestaan, c.q. het gestort aandelenkapitaal.
13	Gemeenschappelijke regeling RMD, Roosendaal	RMD neemt voorbereidende coördinerende en uitvoerende taken op zich op het terrein van milieu. Zij voert deze taken uit voor de aangesloten gemeenten.	1. De gemeenten sluiten contracten af voor de uit te voeren werkzaamheden 2. De gemeenten hebben een startkapitaal gestort, desintegratiekapitaal GSV.	De gemeente is door een afgevaardigde uit de raad vertegenwoordigd in het algemeen bestuur	Gemeente draagt bij in nadelig exploitatie resultaat. Milieubeheer programma: milieuvorzieningen.
14	GROGZ GHOR Breda	Gemeenschappelijke behartiging van de belangen van de deelnemende gemeenten op het gebied van de gezondheidszorg.	De deelnemende gemeenten dragen in het nadelig saldo naar rato van het aantal inwoners.	De gemeente is door een afgevaardigde van b&w vertegenwoordigd in het dagelijks en algemeen bestuur.	1. De gemeente draagt bij in nadelig exploitatie resultaat. 2. De geneeskundige zorg afstemmen op de aanvaardbare kosten. Programma: zorg

**a). Zwembad De Schelp en De Melanen BV (100% eigendom van de gemeente)**

In 2001 is ten behoeve van de exploitatie het zwembad verzelfstandigd in de vorm van een BV. De gemeente is enige aandeelhouder met een aandelenpakket van €100.00,--. Er is geen raad van commissarissen. De gemeente vormt het algemeen bestuur. Gezien het belang van het zwembad voor de gemeente en gezien het sociaal statuut loopt de gemeente een financieel risico indien de resultaten van de BV achterblijven bij de verwachtingen. In 2003 is het openluchtbad De Melanen hieraan toegevoegd. De gemeente subsidieert jaarlijks met afgerond €1.4 miljoen.

**l) Gemeenschappelijke regeling Regionale Milieudienst (RMD)**

De RMD neemt voorbereidende, coördinerende en uitvoerende taken ter hand op het terrein van milieu, deels via mandaat. Zij voert deze werkzaamheden o.a. uit voor de aangesloten gemeenten. Deze aangesloten gemeenten hebben een startkapitaal (desintegratievergoeding GSV) beschikbaar gesteld. Ten behoeve van de uit te voeren werkzaamheden worden contracten gesloten. De deelnemende gemeenten lopen gezamenlijk het financiële risico met betrekking tot de exploitatie van de RMD. De gemeente is door een afgevaardigde van de raad en college vertegenwoordigd in het algemeen bestuur.

**m) Gemeenschappelijke Regeling Openbare Gezondheidszorg (GROGZ) West-Brabant / Bestuurscommissie Geneeskundige Hulpverlening bij Rampen (GHOR)**

De GROGZ voert werkzaamheden uit voor o.a. de West-Brabantse gemeenten, die voordien waren aangesloten bij het Streekgewest. In 2000 is de GROGZ gecentraliseerd en zowel de aanloop als de exploitatie in 2001 hebben geleid tot forse financiële bijstelling. De deelnemende gemeenten participeren in het dagelijks bestuur en bezien gezamenlijk welke maatregelen er nodig zijn om de financiële positie te verbeteren. Tevens zal er onderzoek worden gedaan door een extern bureau. De bestuurscommissie GHOR maakt onderdeel uit van de GROGZ.



