

# **Verbonden partijen**

Onderzoek naar de aansturing van  
verbonden partijen in de gemeente  
Roosendaal

**Rapport**



## **Verbonden partijen**

Onderzoek naar de aansturing van  
verbonden partijen in de gemeente  
Roosendaal

### **Rapport**

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

15 januari 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 onderzoeksanpak en fasering	
<b>2</b>	<b>Kwaliteit algemeen beleidskader</b>	<b>13</b>
2.1	Inleiding	
2.2	Onderzoeken naar verbonden partijen in de gemeente Roosendaal	
2.3	Documenten en proces	
2.4	Opzet	
2.5	Bevindingen en conclusie	
<b>3</b>	<b>Deugdelijkheid van het bestuurlijk arrangement</b>	<b>19</b>
3.1	Inleiding	
3.2	GROGZ	
3.3	Saver NV.	
3.4	WVS-groep	
3.5	Bevindingen en conclusies	
<b>4</b>	<b>Toepassing van het bestuurlijk arrangement</b>	<b>26</b>
4.1	Inleiding	
4.2	GROGZ	
4.3	Saver NV.	
4.4	WVS-groep	
4.5	Bevindingen en conclusies	
<b>5</b>	<b>Informatievoorziening aan de raad</b>	<b>33</b>
5.1	Inleiding	
5.2	Informatievoorziening	
<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>36</b>
<b>7</b>	<b>Bestuurlijke reactie College van B&amp;W</b>	<b>38</b>
<b>8</b>	<b>Nawoord Rekenkamer West-Brabant</b>	<b>41</b>
	<b>Bijlage 1</b> Normenkader	<b>42</b>
	<b>Bijlage 2</b> Overzicht van gevoerde gesprekken	<b>44</b>
	<b>Bijlage 3</b> Selectie verbonden partijen Roosendaal	<b>45</b>
	<b>Bijlage 4</b> Tekst programmabegroting 2005	<b>46</b>
	<b>Bijlage 5</b> Tekst programmabegroting 2006	<b>48</b>

## Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de Rekenkamer West-Brabant van het onderzoek naar de aansturing van verbonden partijen in de gemeente Roosendaal. 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.

De bevindingen van het onderzoek zijn in het kader van de hoor- en wederhoor procedure voorgelegd aan de ambtelijke en bestuurlijke top van de gemeente Roosendaal.

De reactie van het College van B&W is in het rapport opgenomen en voorzien van een nawoord door de Rekenkamer.

Het veldwerk van het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamer uitgevoerd door dr. R. Elte en drs. E. Horselenberg van De Lokale Rekenkamer bv. 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. Na afstemming met de rekenkamercommissie hebben de gemeenten beslist dit rekenkameronderzoek af te wachten, en hun eigen onderzoek te onderbreken.

#### *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.



1.4

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 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 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.

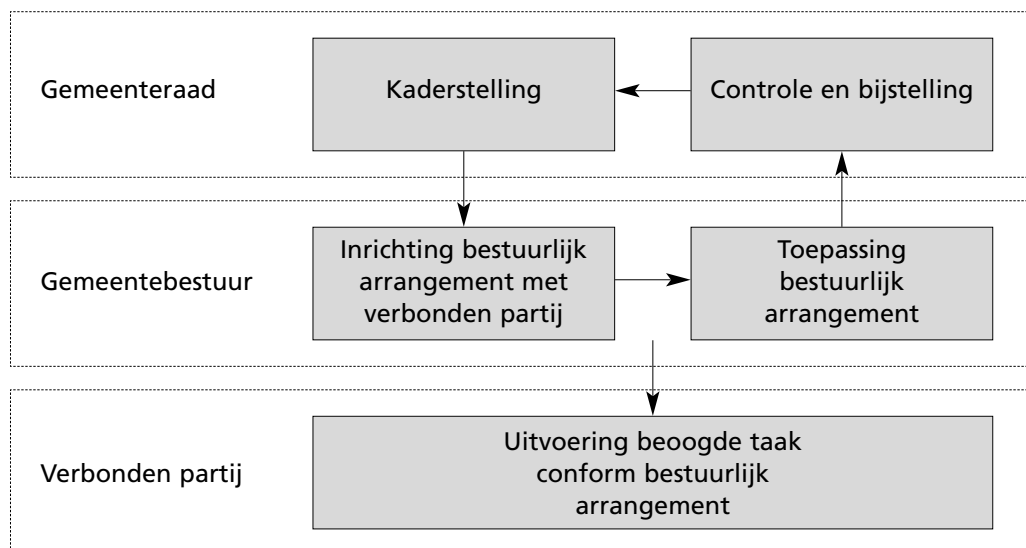
*stap 3:*

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 (subsidiës).

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 zoals bedoeld in Wet 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 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 Roosendaal 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 zonedig 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

#### Onderzoeken naar verbonden partijen in de gemeente Roosendaal

In mei 2003 heeft de toenmalige Roosendaalse rekenkamer het rapport Op Afstand afgerond. De raad heeft voor dit onderzoek op 20 december 2001 een onderzoeksopdracht geformuleerd, namelijk: "Een onderzoek naar het functioneren van geprivatiseerde en op afstand geplaatste gemeentelijke onderdelen".

De voornaamste conclusies uit het onderzoek zijn:

- De Rekenkamer is van mening dat zowel de raad, als het college en de ambtelijke organisatie voldoende instrumenten hebben om op afstand te sturen, maar dat het gebruik hiervan niet optimaal is
- Bij de toepassing van de instrumenten zijn verbeteringen mogelijk. Zo kan de aansluiting van de planning en controlcyclus van de gemeente en het op afstand geplaatste onderdeel verbeterd worden
- De ambtelijke sturingscapaciteit en de gemeentelijke rolverdeling eigenaar - klant zijn aandachtspunten
- De gemeente moet als opdrachtgever inzicht in de wensen van de uiteindelijke afnemers van de producten en diensten van het op afstand geplaatste onderdeel gebruiken bij de opstelling van de uitvoerings- of subsidiecontracten

De gemeente Roosendaal en de gemeente Bergen op Zoom waren ten tijde van de start van het onderhavige rekenkameronderzoek voornemens een 213-A onderzoek<sup>1</sup> uit te voeren waarin de sturing op verbonden partijen centraal zou komen te staan.

Beide onderzoeken onderstrepen de noodzaak van inzicht in de sturing op de verbonden partijen waarin de gemeente participeert.

## 2.3

### Documenten en proces

In de gemeente Roosendaal zijn tot op heden de volgende documenten opgesteld en van toepassing op verbonden partijen:

#### *Strategische Waarde Gemeentelijke Deelnemingen, 10 november 1998*

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

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

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

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

Deze beslispunten zijn:

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

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

<sup>1</sup> Een 213-A onderzoek is een intern doelmatigheidsonderzoek op initiatief van het college van B&W.

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

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

In het rapport wordt ingegaan op de motieven die kunnen leiden tot een vorm van verzelfstandiging. Deze motieven worden in een bijlage verder uitgewerkt. Vervolgens wordt er aandacht besteed aan de eisen die een bepaalde vorm van verzelfstandiging stelt aan de politieke, beleidsmatige en beheersmatige sturing op deze verzelfstandiging. Wat betreft de sturende factoren binnen de gemeente is er onderscheid gemaakt naar:

- de gemeenteraad
- het college van B&W
- de concernstaf
- de sector (directie en sectorcontroller)
- de afdelingen

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

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

- Gemeenteraad
- College van B&W
- Concernstaf
- Sectordirectie
- Sectorcontroller

*Scheiding van rollen van eigenaar en klant, 4 juli 2002*

Met deze adviesnotitie wordt invulling gegeven aan een al eerder genomen besluit van het college van B&W om de rollen van eigenaar en van klant bij verzelfstandigde organisaties ambtelijk en bestuurlijk te scheiden. De adviesnotitie bevat een voorstel tot invulling van de functies van klant en eigenaar bij de diverse verzelfstandigde organisaties waarin de gemeente deelneemt. Tevens wordt een voorstel gedaan voor de functieervulling bij een aantal overlegfora en overige instanties. Het optreden van de opdrachtgever en klant is uitgewerkt in de aspecten die hiermee gepaard gaan:

- Het formuleren van beleid
- Het contracteren van de te realiseren producten
- De bewaking van de prestatielevring
- Het beoordelen van de prijs
- Het beoordelen van de positie van de verzelfstandigde organisaties

Er is vastgelegd dat de klantrol vanuit de gemeente geen zeggenschap heeft aangaande de interne bedrijfsvoering van de verzelfstandigde organisatie.

Het optreden van de eigenaarrol richt zich op;

- Het nemen van beslissingen die aan de aandeelhouder zijn voorbehouden
- Het bewaken van het rendement en de continuïteit van de deelneming aan de hand van de periodieke rapportages, jaarrekening en begroting
- Het voorbereiden van de aandeelhoudersvergadering.

*Basismodel Gemeentelijke samenwerkingsverbanden, 15 september 2005*

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

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

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

2.4

**Opzet**

In de diverse documenten gericht op verbonden partijen dient in ieder geval aandacht te zijn voor zes aspecten, die hieronder stapsgewijs worden ingevuld. Hiermee wordt duidelijk in hoeverre het algemeen beleidskader voldoet aan de normen die ten aanzien van een algemeen kader gesteld kunnen worden.

*Uitgangspunten voor verbonden partijen als instrument voor gemeentelijk beleid*

Het beleidskader gaat in op de voor- en nadelen van deelname aan een verbonden partij. De bestuurlijke en financiële risico's worden in beeld gebracht door middel van de set criteria zoals opgesteld in de notitie Strategische waarde deelnemingen. Gemeenschappelijke regelingen zijn niet getoetst op deze criteria. Centraal in deze notitie staat het vraagstuk van het wel of niet afstoten van deelnemingen. Bij deelname in gemeenschappelijke regelingen is geen sprake van een deelneming die zonder meer kan worden afgestoten. Door deelname aan een dergelijke regeling verplicht de gemeente zich immers als deelnemer. Uittreding kan niet door verkoop van aandelen maar door opzeggen van de regeling, wat meestal leidt tot de verplichting desintegratiekosten te betalen.

De rollen van de bij de verbonden partijen betrokken factoren worden in het basismodel en in de bijlagen van de stuurnota toegelicht en 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. 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.



#### *Uitgangspunten voor aansturing*

De driedeling van de politieke, beleidsmatige en beheersmatige risico's in de nota Gewoon Doen, biedt aangrijpingspunten om te kunnen sturen en risico's te vermijden. In de nota Basismodel 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. De nota Basismodel geeft tevens een kader waar vooraf aan voldaan moet worden.

Het beleidskader geeft expliciet aan welke rollen de raad vervult ten aanzien van verbonden partijen en welke rollen het college vervult. Dit geldt zowel voor de aanloopfase als 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 hij incidenteel kan verwachten, zoals informatie over afwijkingen.

#### *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 de nota Basismodel 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. In de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting worden de nota Strategische waarde gemeentelijke deelnemingen uit 1998 en de notitie Sturing in en door de gemeente Roosendaal van op afstand geplaatste taken uit 2001 als uitgangspunt gehanteerd.

#### *Paragraaf verbonden partijen*

In de programmabegroting is een paragraaf verbonden partijen opgenomen. Hierin wordt verwezen naar het beleidskader waaruit de belangrijkste uitgangspunten worden herhaald en de verwachte ontwikkelingen zijn opgenomen. De raad geeft geen richtlijnen voor de indeling en het informatiegehalte van de in de paragraaf opgenomen lijst van verbonden partijen, maar stelt deze paragraaf wel jaarlijks vast door vaststelling van de begroting. Daarnaast vindt, als daartoe aanleiding is, periodieke informatieverstrekking over onder meer begrotingen en jaarrekeningen van verbonden partijen plaats in de vorm van raadsmededelingen of raadsvoorstellen.

2.5

**Bevindingen en conclusie**

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:

**Figuur 2.1**

Normen	Bevindingen Roosendaal
Raad stelt kaders voor gemeentelijk beleid vast	Raad stelt vast, maar uitgebreide discussie niet geconstateerd
Beleidskader leent zich voor afweging van voordelen en nadelen en van meerwaarde	Beleidskader biedt hiervoor voldoende handvatten
Beleidskader leent zich voor inschatting en beheersing van risico's	Beleidskader biedt voldoende handvatten per type samenwerkingsrelatie
Afspraken over uitvoering en evaluatie van beleid	Afspraken over uitvoering in voldoende mate, geen afspraken over evaluatie aangetroffen
Beleidskader stuurt en onderbouwt besluitvorming	Ten minste een keer heeft beleidskader belangrijke rol gespeeld bij afweging van voortzetten en/of stopzetten van gemeentelijke samenwerkingsverbanden
Raad evalueert beleidskader en stelt zonodig bij	Niet geconstateerd

Gezien het bovenstaande overzicht is de conclusie van de Rekenkamer inzake de kwaliteit van het Roosendaalse beleidskader voor verbonden partijen overwegend positief. De Rekenkamer tekent daarbij aan dat periodieke evaluatie van het beleidskader en de rol van de raad bij die evaluatie sterker aangezet mag worden.

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 de kwaliteit van het beleidskader.

## 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 verbonden, 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 informatie-voorziening 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

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.

### **Gemeenschappelijke regeling Openbare Gezondheidszorg (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 gemeenschappelijke regeling 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. Het begroot financieel belang vanuit de gemeente Roosendaal in de GGD is in 2007 ruim € 1,2 miljoen. 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.

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

Deze gemeenschappelijke regeling bestaat al tientallen jaren. De rol die de toenmalige raad heeft gespeeld, valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Wel is geconstateerd dat in de afgelopen jaren de raad zich soms actief heeft gemengd in de discussie over doelstellingen en resultaten van en dienstverlening door de GROGZ.

### **Inrichting bestuurlijk arrangement**

Binnen de GROGZ-regeling worden twee bestuursorganen onderscheiden:

- a. *Het Algemeen Bestuur*
- b. *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.

### 3.3

#### **Saver NV.**

##### **Algemene informatie Saver NV.**

In 1993 heeft de gemeente Roosendaal met de gemeenten Willemstad, Fijnaart en Heijningen en Standaardbuiten voor de inzameling van huishoudelijk afval overeenkomsten gesloten, d.m.v. gemeenschappelijke regelingen. De afvalinzameling binnen dit gebied is door de gemeente Roosendaal per 1 juli 1999 ondergebracht bij Saver NV. Saver NV is opgericht in 1999 in het verlengde van een fusie en verzelfstandiging van diensten van de gemeente Roosendaal en Bergen op Zoom. De gemeente Halderberge en Woensdrecht hebben zich hier vervolgens bij aangesloten.

Op 1 juli 1999 is de eerste dienstverleningsovereenkomst getekend, die voor vier jaar gold. Op 27 mei 2004 is bij raadsbesluit de raamdienstverleningsovereenkomst (per 1 januari 2005) goedgekeurd. De nieuwe raamdienstverleningsovereenkomst is voor vijf jaar vastgesteld en wordt stilzwijgend verlengd voor vijf jaar, tenzij twee jaar voor het einde van de overeenkomst door een van de partijen schriftelijk kenbaar wordt gemaakt geen voortzetting van de overeenkomst te wensen. Een vernieuwde aandeelhoudersovereenkomst is eveneens door raadsbesluit op 27 mei 2004 goedgekeurd. De gemeente Roosendaal heeft 40 procent van de aandelen van Saver NV. in bezit. Alle aandeelhoudende gemeenten hanteren een scheiding tussen klant en eigenaar. De gemeente als eigenaar heeft zitting in de aandeelhoudersvergadering. Voor de gemeente als klant bestaat er de klantenraad. Dit platform dient ter bespreking van de kwaliteit van de dienstverlening.

### **Afweging van de Raad**

De raad heeft in mei 2004 uitgesproken de aandeelhoudersovereenkomst met Saver NV. te continueren voor de komende 10 jaar. In de dienstverleningsovereenkomst en programmabegroting van 2005 en 2006 worden risico's niet van toepassing verklaard. Uit de Programmabegroting 2006 kan geconstateerd worden dat de gemeente tevreden is over de samenwerkingsovereenkomst. Op verzoek van de gemeenten is de aandeelhoudersovereenkomst voor tien jaar overeengekomen en de raamdienstverleningsovereenkomst voor vijf jaar.

Om de samenwerking verder te verbeteren is er in 2002-2003 een herijking en afstemming van tarieven geweest, alsmede met ingang van 1-1-2005 een nieuwe dienstverleningsovereenkomst, raamdienstverleningsovereenkomst en aandeelhoudersovereenkomst opgesteld. Een afstemming van de tarieven bleek noodzakelijk omdat Saver NV. door de startafspraken voor iedere gemeente andere tarieven hanteerde, voor nagenoeg dezelfde dienstverlening.

### **Inrichting bestuurlijk arrangement**

Saver NV kent een aandeelhoudersvergadering, een raad van commissarissen en een directie. De gemeente Roosendaal heeft zitting in de aandeelhoudersvergadering maar niet in de raad van commissarissen. In het geval van Saver NV is er voor drie externe leden van de RvC gekozen die geen enkele binding hebben met de deelnemende gemeenten of het bedrijf zelf. De RvC stelt zich zowel als toezichthouder als adviseur van de directie op. Saver NV kent ook een klantenraad, een overlegplatform rondom de kwaliteit van de dienstverlening. De uitkomsten van de besprekingen van dienstverlener en klantenraad bevatten interessant materiaal voor de gemeenten die aandeelhouder (mede-eigenaar) van Saver zijn.

Het bestuurlijk arrangement bestaat uit de statuten van de NV, de raamdienstverleningsovereenkomst, de dienstverleningsovereenkomst en de aandeelhoudersovereenkomst tussen gemeente en Saver NV. De huidige raamdienstverleningsovereenkomst is op verzoek van de gemeenten overeengekomen voor vijf jaar en is op 1 januari 2005 in werking getreden. Voor de vier gemeenten geldt één aandeelhoudersovereenkomst en heeft een doorlooptijd van tien jaar. De huidige aandeelhoudersovereenkomst is 1 januari 2005 in werking getreden. De dienstverleningsovereenkomst wordt jaarlijks vastgesteld. Een deel van de diensten is vast en bepaald in de raamdienstverleningsovereenkomst. Daarnaast wordt er van jaar tot jaar een dienstverleningsovereenkomst met concrete aantallen en bedragen opgesteld. In de dienstverleningsovereenkomst is eveneens de opdrachtgeverrol uitgewerkt.

In paragraaf 15 van de dienstverleningsovereenkomst is vastgelegd dat er maandelijks een rapportage aan de gemeente is gericht op de prestaties. Tevens zijn er afspraken over het doorgeven van klachten over de dienstverlening van Saver aan de gemeente. De jaarrekening en rapportages worden niet naar de gemeenteraad gestuurd.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Het is bij een NV geen vereiste om de jaarstukken en -verslagen aan de raad kenbaar te maken.

### 3.4

#### WVS-groep

##### Algemene informatie WVS-groep

De gemeenschappelijke regeling is ingegaan op 27 september 1989. De WVS-groep stelt zich tot doel de gemeenschappelijke regeling van de deelnemende gemeenten te behartigen op het gebied van de sociale werkvoorziening. Dit houdt in dat de WVS-groep als maatschappelijke organisatie mensen in staat wil stellen om zichzelf door middel van arbeid te ontwikkelen teneinde regulier werk of werk in een (meer) beschutte omgeving te vinden.

Bij de WVS-groep werken ongeveer 2500 FTE. De bijdrage van de gemeente Roosendaal aan de WVS-groep wordt bepaald aan de hand van het aantal geplaatste inwoners van de gemeente door de WVS-groep. De bijdrage per geplaatste inwoner was € 467,- in 2005.

##### Afweging van de Raad

Deze gemeenschappelijke regeling bestaat sinds 1989. De rol die de toenmalige raad heeft gespeeld, valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De afgelopen jaren hebben bij deze verbonden partij onder meer een negatief resultaat en een verandering in de bedrijfsstrategie de aandacht van de raad gekregen.

##### Inrichting bestuurlijk arrangement

Het bestuurlijk arrangement is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling van het Werkvoorzieningsschap West Noord-Brabant (1 december 1997) en de financiële verordening WVS-groep (15 november 2004). In de gemeenschappelijke regeling

Binnen de WVS-groep worden twee bestuursorganen onderscheiden, een AB (Algemeen Bestuur) en een DB (Dagelijks Bestuur). Het DB bestaat uit drie leden, de voorzitter van het AB is tevens lid en voorzitter van het DB. Het DB vergadert jaarlijks tenminste twaalf maal, en bestuurt de WVS-groep voor wat betreft de dagelijkse gang van zaken, de bedrijfsvoering uitgezonderd.

Het AB bestaat uit zoveel leden als er deelnemende gemeenten zijn. De regelmaat van bijeenkomsten van het AB is niet vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling, maar in het Reglement van orde voor de vergaderingen van het algemeen bestuur. In Hoofdstuk 2, artikel 3 lid 2 staat:

Het algemeen bestuur vergadert jaarlijks ten minste twee maal en voorts zo dikwijls de voorzitter of het dagelijks bestuur dit nodig oordeelt, of ten minste een vijfde van het aantal leden dit, onder opgaaf van redenen, schriftelijk verzoekt.

Vanuit de gemeente Roosendaal heeft de wethouder van welzijn, volksgezondheid, woonbeleid, Wmo en jeugd zitting in het AB bestuur. Het AB besluit over de begroting, jaarstukken en beleidsplannen.

Het jaarlijks budget wordt bepaald op basis van het aantal geplaatste inwoners. Per inwoner is er een vast bedrag vastgesteld. Bij een eventueel negatief resultaat dat buiten de opgestelde bandbreedte valt, dienen de gemeenten bij te dragen. Bandbreedte wil hier zeggen dat de gemeente een financiële onder- en bovengrens heeft gesteld die zij nog aanvaardbaar vindt.

Door de gemeenten is een ambtelijk overleg ingevoerd. Dit overleg vindt in beginsel drie maal per jaar plaats.



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:

**Figuur 3.1**

Normen	Bevindingen GROGZ	Bevindingen Saver NV.	Bevindingen WVS-groep
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 kan in theorie over extra diensten beslissen, maar voorbeelden niet aangetroffen	Raad is betrokken geweest bij recent vernieuwde aandeelhouders-overeenkomst; raad heeft in dit geval afweging gemaakt	Na initiële beslissing tot deelname aan verbonden partij heeft in de praktijk geen afweging meer plaatsgevonden
Analyse en beoordeling van risico's voor uitvoering van publieke taak	Heeft plaatsgevonden naar aanleiding van budgettaire en personele problemen	Bij afsluiten nieuwe raamdienstverleningsovereenkomst is aanzet tot risicovermindering gemaakt	Heeft plaatsgevonden naar aanleiding van financiële problemen en verandering bedrijfsstrategie
Meerjarige afspraken over prestaties, bewaking van kwaliteit en voortgang enz.	Vierjarig bedrijfsplan voor basistaken. Aanvullende taken via jaarlijks contract	Raamdienstverleningsovereenkomst (5 jaar) en dienstverleningsovereenkomst (1 jaar)	Er wordt gewerkt aan de hand van jaarlijkse afspraken.
Borging van beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente	Statutair vastgelegd: gemeente heeft zitting in algemeen bestuur	Statutair vastgelegd: gemeente is aandeelhouder	Statutair vastgelegd: gemeente heeft zitting in algemeen of dagelijks bestuur
Regelmatige evaluatie van bestuurlijke arrangement	Niet aangetroffen	Enmalige evaluatie is aangetroffen, heeft geleid tot verandering van het bestuurlijk arrangement met het oog op risicovermindering	Niet aangetroffen

## 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 GROGZ

#### *Sturing algemeen*

Ieder jaar wordt in de nota volksgezondheid van de gemeente Roosendaal de stand van zaken in de gezondheidszorg tegen het licht gehouden. Dit is een verplichting die voortvloeit uit de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV). Voor de periode 2004-2007 heeft de gemeente tien speerpunten benoemd. Deze speerpunten zijn vertaald in het bedrijfsplan van de GGD. Bij het bepalen van deze speerpunten heeft de raad uitdrukkelijk een rol gespeeld.

De GROGZ werkt met een vierjarenplan dat jaarlijks wordt bijgesteld. Deze bijstelling is mogelijk voor de producten die de gemeente afneemt of (niet meer) wil afnemen. Hiervoor bestaat er een 'productencatalogus' met twee categorieën: de eerste categorie bestaat uit vaste producten die alle deelnemende gemeenten dienen af te nemen, de tweede categorie bestaat uit producten die een gemeente mag maar niet hoeft af te nemen.

Jaarlijks voert de gemeente Roosendaal gesprekken met de GROGZ over eventuele bijstelling van de af te nemen producten. Deze gesprekken worden vanuit de klantrol gevoerd. Als 'klant' van de GROGZ kan de gemeente in beginsel jaarlijks invloed uitoefenen. Bij de GROGZ zijn bij de verscheidenheid van de taken veel verschillende

gemeentelijke afdelingen betrokken. Er vinden ook veel verschillende overleggen plaats. De ambtelijke dienst vreest dat daardoor de bestuurlijke grip op deze verbonden partij afneemt.

#### *Sturing vanuit Algemeen Bestuur*

De gemeente streeft er in beginsel naar om de klantrrol en eigenaarrol bestuurlijk te scheiden. Echter, ambtelijk gebeurt dat wel, bestuurlijk niet. Zowel in het nieuwe als het voorgaande college was steeds een wethouder afgevaardigd. Deze wethouder is zowel klant als (mede)eigenaar van deze verbonden partij. In het huidige AB is voor Roosendaal de wethouder van welzijn, volksgezondheid, woonbeleid, Wmo en jeugd afgevaardigd.

Ter voorbereiding van de vergadering van het Algemeen Bestuur (AB) van de GROGZ (drie tot vier 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 GROGZ en ook de directeur van de GROGZ is aanwezig.

#### *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.

#### *Klantenforum*

In december 2004 besluit het Algemeen Bestuur tot het instellen van een klantenforum GGD West-Brabant. Doel van dit forum 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 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 vanuit de ambtelijke organisaties van de deelnemende gemeenten.

## 4.3

### **Saver NV.**

De raad heeft in mei 2004 uitgesproken de overeenkomst met Saver NV. te continueren voor de komende tien jaar. In de dienstverleningsovereenkomst en programmabegroting van 2005 en 2006 worden risico's "niet van toepassing verklaard". Uit de Programmabegroting 2006 kan geconstateerd worden dat de gemeente tevreden is over de samenwerkingsovereenkomst.

Om de samenwerking verder te verbeteren is er in 2002-2003 een herijking en afstemming van tarieven geweest, evenals met ingang van 1 januari 2005 een nieuwe dienstverleningsovereenkomst, raamdienstverleningsovereenkomst en aandeelhoudersovereenkomst is opgesteld. Een afstemming van de tarieven bleek noodzakelijk omdat Saver door de startafspraken voor iedere gemeente andere tarieven hanteerde, voor nagenoeg dezelfde dienstverlening.

### *Sturen*

Door de gemeente Roosendaal wordt sturing uitgeoefend vanuit de eigenaarrol en klantrrol. De eigenaarrol geeft invulling aan de sturingsmogelijkheden in de aandeelhoudersvergadering. De voorbereiding van de te behandelen stukken in de aandeelhoudersvergadering gebeurt door de afdeling. Vervolgens wordt aan de verantwoordelijke wethouder voorgesteld met welke besluiten in te stemmen en met welke eventueel niet. Voor deze handelswijze is gekozen vanwege de omvang en het professionele karakter van de organisatie. Er is een duidelijke ambtelijke en bestuurlijke scheiding van de eigenaar- en klantrrol. De wethouder van verkeer en vervoer (beleid), cultuur, handhaving, bedrijfsvoering, communicatie, burgerzaken, binnenstad en Integrale veiligheid heeft zitting in de aandeelhoudersvergadering en vervult bestuurlijk de eigenaarrol.

Vanuit de klantrrol vindt ambtelijk een uitgebreide eigen inventarisatie van cijfers plaats. Deze cijfers worden vergeleken met beschikbare cijfers van andere gemeenten en van voorgaande jaren. In het verleden hebben deze cijfers aanleiding gegeven voor bijsturing en de wethouder is hierover geïnformeerd. Om een goed contact te onderhouden met de klant vanuit de gemeente heeft Saver een klantenraad opgericht. De klantenraad is een overlegplatform waarbinnen de kwaliteit van de dienstverlening centraal staat. In de klantrrol is voor Roosendaal de wethouder van beheer openbaar ruimte, beheer gebouwen, begraafplaatsen, sport, reiniging en wijkgericht werken afgevaardigd.

---

Uit intern onderzoek van de gemeente als klant van Saver, bleek dat het GFT-afval deels in het restafval terecht kwam. Op basis hiervan is de wethouder en de raad door de ambtenaar vanuit de klantrrol geïnformeerd. De vraag voor de gemeente was hoe Saver overgehaald kon worden om extra inspanningen te leveren die niet in de dienstverleningsovereenkomst stonden. Voor de gemeente Roosendaal was het dan ook zaak daar (extra) middelen voor in te zetten en meer te investeren in goede voorlichting, hetgeen weer terugverdiend kon worden door besparingen in de verwerkingskosten.

---

Onlangs lag er van de hand van Saver een voorstel voor een fusie met een belendend afvalverwerkingsbedrijf. Aanvankelijk kon de Roosendaalse wethouder zich vanuit de eigenaarrol wel vinden in het voorstel. Bij de ambtelijke advisering echter werd er vanuit de klantrrol bezwaar gemaakt tegen de voorgestelde fusie. De wethouder liet zich door dit ambtelijke advies overtuigen en wist op zijn beurt de aandeelhoudersvergadering ervan te overtuigen dat de voorgestelde fusie beter kon worden afgewezen.

### *Beheersen*

Tarieven worden voorgesteld aan de aandeelhoudersvergadering en aandeelhouders gaan met de voorstellen akkoord of brengen veranderingen aan. De aanvullende diensten worden besproken met de klantrrol, zoals het toegangscontrolesysteem bij de milieustraat en ondergrondse containers. Dit soort nieuwe aspecten worden in het navolgende jaar opgenomen in de dienstverlenings-overeenkomst.

Door de raamdienstverleningsovereenkomst is het voor gemeenten individueel moeilijk om tussentijds een bepaalde dienst niet meer af te nemen. Dit kan wel, maar dan dienen de andere gemeenten (i.c. aandeelhouders) hiermee akkoord te gaan, want mogelijk worden zij dan geconfronteerd met hogere kosten voor het uitvoeren van de taak in de eigen gemeente.

4.4

*Toezicht houden*

De gemeenten worden maandelijks voorzien van maandrapportages die opgesteld worden per gemeente. In deze rapportages worden de gerealiseerde taken en hoeveelheden weergegeven evenals het verschil met de geraamde taken en hoeveelheden.

**WVS-groep**

De wethouder die zitting heeft in het algemeen bestuur, heeft inzicht in de managementrapportages, jaarverslagen en begroting. Vanwege de vergaderingsfrequentie van drie maal per jaar van het algemeen bestuur is sturing op basis van de beschikbare documenten beperkt. De behandeling van de documenten heeft dan in het DB al plaatsgevonden. Ten tijde van het vorige college had de wethouder zitting in het DB. Hierdoor was de informatie uitgebreider en eerder beschikbaar. Voor de betrokken ambtenaar was sturing met een wethouder in het DB doelmatiger en doeltreffender uit te voeren dan in de huidige situatie.

De wethouder wordt door de betrokken ambtenaar vanuit de eigenaarrol geïnformeerd over de uitkomsten van het ambtelijk overleg tussen de betrokken gemeenten. Het overleggen met andere gemeenten en die met de verantwoordelijk wethouder vormen de input voor de AB vergaderingen. De AB vergaderingen worden intern nabesproken.

*Sturing*

In de vorige raadsperiode was een Roosendaalse wethouder vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur van de WVS-groep. De Rekenkamer heeft in de dossiers voorbeelden aangetroffen van directe beïnvloeding van de gang van zaken bij deze verbonden partij door de gemeente. In de huidige raadsperiode heeft de Roosendaalse wethouder zitting het algemeen bestuur en niet meer in het dagelijks bestuur. De ambtenaren in de eigenaarrol ondervinden dat zij thans minder geïnformeerd zijn en minder invloed kunnen uitoefenen. Voor de ambtelijke sturing als mede-eigenaar maakt het dus kennelijk uit in welke bestuurslaag de vertegenwoordigende wethouder een plek heeft.

In een interne memo is het besluit opgenomen; naar aanleiding van het gestelde in de Jaarrekening 2005 het dagelijks bestuur opdracht te geven om:

- Maatregelen te treffen dat achterstanden in de indicatiestelling adequaat worden ingelopen
- Prioriteiten te leggen bij de implementatie van het interne controleplan en uitvoering te geven aan de werkzaamheden in het kader van de interne controle
- De kosten van het collectief vervoer nadrukkelijker te beheersen c.q. realistischer te begroten
- Ten aanzien van de Meerjarenraming 2008-2010 van het Werkvoorzieningschap een voorbehoud te maken wat betreft het doorsluizen van de Rijkssubsidie Wsw en voor wat betreft het WVS deze aan te wijzen als exclusieve uitvoerder van begeleid werken

Voor de begroting 2008 en verder met het oog op de voorgenomen modernisering van de Wsw alsmede de daaraan gekoppelde financiële consequenties het DB opdracht te geven:

- Het onderdeel begeleid werken afzonderlijk in de begroting op te nemen
- Gelet op de positieve meerjarenraming, de mogelijkheden te onderzoeken tot neerwaartse bijstelling van de gemeentelijke eigen bijdrage

De WVS-groep ondervindt naar eigen zeggen steeds meer tegenspel van ambtenaren in de klantrol.

De gemeente als klant is op zoek naar de beste prijs/kwaliteit verhouding. Dit kan tot gevolg hebben dat bij een openbare aanbesteding de keuze van de gemeente Roosendaal niet valt op de eigen verbonden partij i.c. de WVS-groep. De WVS-groep is van mening dat dit een verlies aan inkomsten voor de verbonden partij kan betekenen, terwijl de gemeente als eigenaar gebaat is bij een zo goed mogelijk resultaat. In de optiek van de WVS-groep lijkt het er op dat de 'klantrol' minder oog heeft voor het langere termijnbelang van de gemeente in de WVS-groep.

De gemeente is echter gehouden aan de geldende aanbestedingsregels. Naleving van deze regelgeving kan tot gevolg hebben dat het contract met een andere aanbieder dan de WVS-groep wordt afgesloten.

#### *Beheersen*

Naast het gangbare overleg in het AB is er voor de eigenaarrol het ambtelijk overleg met de WVS-groep. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat door het zitting nemen in het AB de beïnvloedings- en sturingsmogelijkheden beperkt zijn ten opzichte van de periode waarin de gemeente vertegenwoordigd was in het DB. De management-rapportages ('maraps') en jaarrapportages komen op een later tijdstip bij de gemeente binnen, en overige stukken komen beschikbaar na de behandeling in het DB. In combinatie met de vergaderfrequentie van het AB leidt dit ertoe dat de sturing beperkt is.

#### *Toezicht houden*

De bestuurlijke en ambtelijke 'eigenaars' van de WVS-groep bij de gemeente Roosendaal ontvangen de management- en jaarrapportages rechtstreeks. De overige stukken komen beschikbaar nadat zij in het dagelijks bestuur zijn behandeld. Zoals gezegd zijn de interventiemogelijkheden als 'eigenaar' afgenomen. De toezichtsinformatie komt thans ook later binnen.

## 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:

**Figuur 4.1**

Normen	Bevindingen GROZ	Bevindingen Saver NV.	Bevindingen WVS-groep
Gemeente ontvangt deugdelijke informatie over prestaties, kwaliteit, bedrijfsvoering e.d.	Gemeente ontvangt de formele stukken, geen aanwijzingen dat deze informatie ondeugdelijk is.	Gemeente ontvangt de formele stukken. Eén belangrijk voorbeeld aangetroffen van ondeugdelijke informatie.	Gemeente ontvangt de formele stukken, geen aanwijzingen dat deze informatie ondeugdelijk is.

**Figuur 4.1 [vervolg]**

Normen	Bevindingen GR OGZ	Bevindingen Saver NV.	Bevindingen WVS-groep
Gemeente beoordeelt verstrekte informatie en intervenueert indien nodig	Mogelijkheden tot bijsturing beperkt. Bedrijfsplan wordt maar eens in de vier jaar opgesteld.	Ja, gemeente heeft afgelopen jaren aangestuurd op meer maatwerk in de dienstverlening.	Ja, met name ook door centrale rol wethouder als voorzitter in het DB en AB.
Gemeentelijke interventies hebben geleid tot verbetering van kwaliteit, prestaties e.d.	Niet aangetroffen	Niet aangetroffen	Niet aangetroffen

Van alle drie de verbonden partijen in dit onderzoek ontvangt de gemeente tenminste de begroting, de jaarrekening en het jaarverslag. In het geval van GROGZ en WVS-groep zijn er geen aanwijzingen dat er op enig moment van ondeugdelijke informatie sprake is geweest. Het valt de Rekenkamer op dat in beide gevallen het gemeentelijk apparaat moeite heeft met de informatiestromen: bij GROGZ speelt naar eigen zeggen de diversiteit van de diensten de gemeente parten en bij de WVS-groep is sinds de wethouder het dagelijks bestuur heeft verlaten de tijdigheid van de informatie-verstrekking een knelpunt geworden.

Zowel bij GROGZ als bij de WVS-groep zijn er in dit onderzoek geen voorbeelden gevonden van gemeentelijke interventies die hebben geleid tot verbetering van prestaties, kwaliteit en dergelijke. De Rekenkamer gaat er van uit dat de gemeente zich een beeld heeft gevormd van de geleverde prestaties, de kwaliteit van de uitvoering e.d. Zij gaat er ook van uit dat de informatie die de gemeente van de verbonden partijen ontvangt voldoende aanknopingspunten biedt voor een oordeel over kwaliteit, prestaties e.d.

In het geval van Saver NV is er in dit onderzoek een voorbeeld aangetroffen van discrepantie tussen beleidsinformatie enerzijds en uitvoeringspraktijk anderzijds. Na gemeentelijke interventie werd de uitvoeringspraktijk door de verbonden partij verbeterd. Saillant detail is dat de discrepantie door een oplettende ambtenaar bij een 'reality check' in de uitvoeringspraktijk werd ontdekt. De Rekenkamer betwijfelt of deze discrepantie op basis van analyse van formele informatie alleen zichtbaar zou zijn geworden.

Op grond van het beeld dat deze bevindingen tezamen vormen, komt de Rekenkamer tot de conclusie dat de gemeente de bestuurlijke arrangementen met drie geselecteerde verbonden partijen met gebreken toepast. De toepassing weerspiegelt in ieder geval niet de kwaliteit van het beleidskader waarnaar de gemeente zegt te handelen.

De Rekenkamer veroorlooft zich een kanttekening over de gemeente als 'klant' en als 'eigenaar' van een verbonden partij. Zij constateert dat rolscheiding in Roosendaal niet bij 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 onduidelijk. 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.



## 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. De geldende wetten, zoals de Wet gemeenschappelijke regelingen, schrijven voor waar in ieder geval aan voldaan dient te worden. Daarnaast kunnen per specifieke verbonden partij aanvullende informatiestromen worden vastgelegd, zoals periodieke evaluaties.

#### *GROGZ*

De gemeenteraad ontvangt de jaarstukken en de begroting van de GROGZ. De stukken die de verantwoordelijke beleidsafdeling 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. In het algemeen richten de vragen zich op de dienstverlenende kant van de GROGZ. Er zijn raadsleden die stukken aandachtig bestuderen en er is ook communicatie over en weer tussen college van B&W en de raad.

De informatie die de programmabegroting bevat over de in dit onderzoek onderzochte verbonden partijen is als bijlage in dit onderzoek opgenomen. Bijlage 4 geeft de tekst weer uit de programmabegroting 2005 en bijlage 5 de tekst uit de programmabegroting 2006.

#### *Saver NV*

De jaarrekening en rapportages worden niet naar de gemeenteraad verstuurd. Dit is niet verplicht bij een NV. In het algemeen gaat weinig informatie over Saver naar de raad. Wanneer er aanleiding toe is wordt de gemeenteraad op de hoogte gesteld. Als stelregel binnen de gemeente geldt dat zolang de bedrijfsresultaten van Saver goed zijn en de samenwerking tussen Saver en de gemeente goed loopt, de gemeenteraad niet geïnformeerd wordt.

Ongeveer eens in de anderhalf jaar nodigt Saver de leden van de raadscommissies van de gemeenten uit voor een informatiedag bij Saver. Het doel van deze informatiedag is het draagvlak en de kennis van het bedrijf bij raadsleden te vergroten.

### WVS-groep

De raad ontvangt de jaarstukken van de WVS-groep ter kennisname. De raad heeft in de praktijk voornamelijk interesse in de financiële resultaten en de bedrijfsmatige ontwikkelingen van de WVS-groep. De WVS-groep onderkent deze interesse en organiseert seminars over de ontwikkelingen van het schap, presentaties over wettelijke ontwikkelingen en rondleidingen. De begroting wordt conform de Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen vooraf voor zienswijze voorgelegd aan de gemeenteraad.

## 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:

**Figuur 5.1**

	GROGZ	Saver NV.	WVS-groep
Raad wordt regelmatig en deugdelijk door college geïnformeerd	B&W legt jaarstukken en begroting aan raad voor, GROGZ nodigt nieuwe raadscommissie zelf uit	B&W legt standaardinformatie aan raad voor, Saver nodigt nieuwe raadscommissie zelf uit	B&W legt jaarstukken en begroting aan raad voor, WVS-groep nodigt nieuwe raadscommissie zelf uit
De programma-begroting bevat overzicht en verantwoording inzake verbonden partijen	Programma-begroting bevat de verplichte informatie. Verantwoording uiterst summier	Programma-begroting bevat de verplichte informatie. Verantwoording uiterst summier	Programma-begroting bevat verplichte informatie. Verantwoording uiterst summier

B&W leggen de jaarstukken en de begroting aan de raad voor, soms voorzien van een kanttekening. Omdat (de werking van) het beleidskader en (de werking van) de bestuurlijke arrangementen niet regelmatig worden geëvalueerd (zie vorige hoofdstukken), is de informatievoorziening door het college aan de raad in de ogen van de Rekenkamer summier, maar voldoende. De drie instellingen zorgen daarnaast zelf regelmatig voor voorlichting over voortdurende veranderende wettelijke kaders, inrichting van bedrijfsvoering en taakuitvoering e.d. aan de raadscommissies.

De Rekenkamer is niet tevreden over de kwaliteit van de informatie over verbonden partijen in de programmabegroting die jaarlijks door B&W van Roosendaal wordt opgesteld. De programma-begroting bevat de verplichte financiële en budgettaire gegevens over verbonden partijen en geeft soms een bondige beschrijving van een belangrijk geachte ontwikkeling in de inrichting, de werkzaamheden en/of de resultaten. Het valt echter op dat de gegevens slechts op een jaar betrekking hebben waardoor niet zichtbaar wordt of de verbonden partij stabiel is of zich in gunstige of ongunstige zin ontwikkelt en welke eventuele begrotingsmaatregelen de gemeente dienaangaande voor ogen heeft. Van een verantwoording van het gemeentelijke beleid is dan ook geen sprake.

De conclusie is dat programmabegroting weliswaar gegevens over verbonden partijen verstrekt, maar geen verantwoording over het gemeentelijke beleid aflegt.

Per saldo komt de Rekenkamer tot het oordeel dat het college de gemeenteraad regelmatig, voldoende maar nogal summier informeert over het reilen en zeilen van (de drie geselecteerde) verbonden partijen. De raad wordt door het college in staat gesteld om haar kaderstellende en controlerende rol op bescheiden wijze te vervullen. Voor een sterkere rol van de raad is naar het oordeel van de Rekenkamer de kennisbasis op dit moment te zwak.

## Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer West-Brabant vindt de kwaliteit van het beleidskader voor verbonden partijen dat de gemeente Roosendaal hanteert ruim voldoende. Maar zij constateert dat in de achtereenvolgende stappen waarin algemeen beleid in specifieke toepassing per verbonden partij wordt geconcretiseerd, een aanzienlijke deel van de oorspronkelijke kwaliteit van het beleid verloren is gegaan. De Rekenkamer ziet een kloof tussen het beleid zoals dat formeel is vastgelegd enerzijds en de uitwerking en uitvoering op het niveau van de specifieke verbonden partij anderzijds. Dat wil zeggen dat er twijfels mogelijk zijn aan de effectiviteit van het beleid dat de gemeente met betrekking tot verbonden partijen voert.

De Rekenkamer West-Brabant is niet tevreden over de kwaliteit van de informatie over 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 rol op bescheiden wijze te vervullen, maar voor een sterkere 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 over verbonden partijen in de programma-begroting. 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 periodieke evaluatie van het omvattende beleidskader en 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 tijdens elke nieuwe raadsperiode in ieder geval een evaluatie uit naar het bestuurlijk arrangement met elk van de verbonden partijen. Schenk daarbij ook aandacht aan het maatschappelijke belang dat met deelname aan de specifieke verbonden partij wordt gediend en naar de maatschappelijke meerwaarde van de deelname. Leg de periodieke evaluatie vast in het bestuurlijke arrangement dat met de verbonden partij is of wordt getroffen.

Het gemeentebestuur van Roosendaal heeft in het verleden 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 zou aan effectiviteit kunnen verliezen.

*Aanbeveling*

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

## Bestuurlijke reactie College van B&W

Op 29 november 2006 heeft de Rekenkamer West-Brabant het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Roosendaal uitgenodigd een reactie te geven op het onderzoeksrapport in het algemeen en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen in het bijzonder. Op 22 december 2006 heeft het college gereageerd. De volledige reactie van het college is hieronder weergegeven.

Geachte heer Elte,

Met interesse hebben wij uw rapport over de verbonden partijen bestudeerd. Een onderwerp dat bij alle gemeenten in West-Brabant in de aandacht staat. Hierbij willen wij u onze reactie aanbieden.

Wij willen eerst een reactie op hoofdlijnen geven en zullen daarna in een bijlage meer in detail uw conclusies behandelen.

### Algemeen

Wij onderschrijven uw mening dat het onderwerp verbonden partijen van groot belang is zowel vanuit het oogpunt van het realiseren van beleid als vanuit het oogpunt van goed beheer van de deelnemingen in verbonden partijen.

In het verleden kreeg in vele gemeenten de aansturing van verbonden partijen niet de gewenste aandacht. Dit heeft geleid tot diverse initiatieven. In Roosendaal heeft dit geleid tot de opzet van een goed beleidskader zoals u in uw rapport constateert. In regionaal verband heeft dit ondermeer geleid tot de ontwikkeling van het basismodel. Het beleidskader is in de periode na de totstandkoming geleidelijk geïmplementeerd. Vanuit een situatie dat de aansturing door de gemeente beperkt was, heeft een groei plaatsgevonden naar een veel intensievere aansturing zowel in de klant- als eigenaarsrol. Het gewenste eindstadium is nog niet voor alle verbonden partijen bereikt. Met de realisatie van de 2e fase van de nieuwe werkwijze in de gemeentelijke organisatie "Beter Samen Samen Beter" per 1 mei 2006, is de klantrol in de Gemeente Roosendaal versterkt en ondergebracht bij één afdeling (Programming). Ook de implementatie van het West-Brabantse basismodel in de komende jaren, zal moeten leiden tot het bereiken van het gewenste eindniveau. Dit basismodel is een regionale set van afspraken die geldt tussen alle deelnemende gemeenten en alle verbonden partijen.

Uw aanbeveling om periodiek de maatschappelijke meerwaarde van de deelname te evalueren zal worden meegenomen bij de binnenkort te starten pilot van het basismodel. Deze pilot wordt gehouden bij de Gemeenschappelijke Regeling Regionale Milieu Dienst West-Brabant. Na evaluatie van de pilot en eventuele aanpassing van het basismodel, wordt dit model in West-Brabant uitgerold over alle betrokken verbonden partijen en gemeenten.

Wel dient te worden bedacht dat de keuze tot de vorming van en deelname in een verbonden partij meestal een lange termijn keuze is die niet iedere vier jaar een existentiële heroverweging behoeft. Ten aanzien van de keuze van af te nemen diensten vindt wel periodiek een evaluatie plaats getuige de veranderende dienstpakketten die worden afgenomen. In het basismodel is geregeld dat in de toekomst gewerkt moet worden met basispakketten en aanvullende pakketten.

Het beleidskader is de afgelopen jaren geïmplementeerd en wordt uitgevoerd. Dit willen wij nog verder verbeteren wat zal geschieden met de implementatie van het basismodel en door de recent uitgevoerde versterking van de klantrol in de nieuwe afdeling Programming.

De aanbeveling om in de paragraaf verbonden partijen aan te geven hoe de meerjarige ontwikkeling van een verbonden partij is, nemen wij over. Wel zal moeten worden uitgewerkt over welke aspecten het dan gaat.

Dat de kwaliteit van de informatie in de programmabegroting nog beter kan, onderschrijven wij. Ook hiervoor is een traject opgestart met het plan van aanpak "Financieel beheer en verantwoording op orde". Dit sluit aan bij de uitvoering van de door de raad aangenomen motie over de kwaliteit van de programmabegroting. We zijn van mening dat de paragraaf op hoofdlijnen de belangrijkste financiële informatie en ontwikkelingen weergeeft. De meting of de geleverde diensten voldoen vindt plaats door de gemeente als klant net zoals dat gebeurt ten opzichte van andere leveranciers. Bij onvoldoende kwaliteit van dienstverlening spreekt de gemeente de verbonden partij contractueel aan. Het college is verantwoordelijk voor het realiseren van de door de raad vastgestelde beleidskaders met behulp van de bij verbonden partijen ingekochte diensten, net zoals bij van andere leveranciers ingekochte diensten, en verantwoordt zich daarover in de jaarrekening.

Uw aanbeveling om periodiek een audit te laten verrichten bij verbonden partijen, zal worden meegenomen in de pilot van het basismodel. Een dergelijke audit kan zeker een trigger zijn voor doeltreffend en doelmatig werken. De doeltreffendheid zal overigens in eerste instantie moeten blijken uit de meting door de gemeente of de afgesproken prestaties zijn geleverd. Doelmatigheidsonderzoek is zinvol om de kosten van de diensten te beoordelen. In het basismodel zijn hiervoor ook maatregelen opgenomen in de vorm van benchmarken van prijzen en tarieven en in de vorm van afspraken over het financieel instrumentarium. Waar dit nodig is kan een audit aanvullende informatie verschaffen bovenop de maatregelen uit het basismodel. Een aandachtspunt hierbij is de kosten van audits beperkt te houden.

Burgemeester en wethouders van Roosendaal,  
Namens dezen,  
De wethouder voor financiën,

Dr. Jan Pelle

#### **Detailreacties**

*Ad 2.5 Bevindingen en conclusies (kwaliteit algemeen beleidskader).*

Wij stemmen in met deze bevindingen en conclusies.

*Ad 3.5 Bevindingen en conclusies (deugdelijkheid van het bestuurlijk arrangement).*

Bij de GROGZ is (in rij 1) vermeld dat de raad over extra diensten kan beslissen maar dat daarvan geen voorbeelden zijn aangetroffen. De keuze van extra diensten is een keuze van het college. Het gaat namelijk om de uitvoering van de beleidskaders zoals de raad die heeft gesteld. In rij 3 wordt aangegeven dat er wel sprake is van basistaken en aanvullende taken via een jaarlijks contract. Dit lijkt mogelijk de eerste conclusie te weerspreken. Overigens staat op de kortere termijn de pakketkeuze los van de keuze tot wel of geen deelname in een verbonden partij.

In rij 2 beoordeelt u de analyse en beoordeling van risico's. Hieraan kan worden toegevoegd dat jaarlijks bij de behandeling van de begroting en jaarrekening en ook bij tussentijdse rapportages een analyse van de financiële situatie plaatsvindt.

Dat er enkele malen geen evaluatie is aangetroffen is correct. De keuze voor deelname is een lange termijn keuze die niet iedere vier jaar een existentiële heroverweging behoeft. Daarbij komt dat uittreding desintegratiekosten met zich mee kan brengen. Verder vindt impliciet doorlopend een afweging plaats of deelname per saldo voordelen met zich meebrengt. In de pilot basismodel zal het onderwerp evaluatie nadrukkelijker worden meegenomen.

*Ad 4.5 Bevindingen en conclusies (toepassing van het bestuurlijk arrangement).*

U constateert dat er een discrepantie is aangetroffen tussen de beleidsinformatie van Saver enerzijds en de uitvoeringspraktijk anderzijds. Dit, overigens incidentele geval, zegt iets over de betrouwbaarheid van de informatieverzorging door de verbonden partij. Het benadrukt juist het belang dat de gemeente als opdrachtgever/klant de prestatielevering door de verbonden partij (ook) zelf kwalitatief en kwantitatief beoordeelt, wat hier dus is gebeurd en heeft geleid tot deze constatering.

Dat de rolscheiding bestuurlijk niet altijd consequent is doorgevoerd (in fysieke zin) is correct en heeft bewuste redenen. In het merendeel van de gevallen is de rolscheiding fysiek wel doorgevoerd. Bij de onderzochte drie verbonden partijen is in twee gevallen de rolscheiding bestuurlijk doorgevoerd. Ambtelijk is de rolscheiding volledig doorgevoerd.

*Ad 5.3. Bevindingen en conclusies (informatievoorziening aan de raad).*

U geeft aan dat de verantwoording summier is. De verantwoording in de drie onderzochte gevallen voldoet aan de formele eisen. Dit is ook een eis om een goedkeurende accountantsverklaring te verkrijgen bij de jaarrekening van een verbonden partij. Van gemeenschappelijke regelingen wordt zowel de begroting als de jaarrekening (de verantwoording) aan de raad ter inzage voorgelegd. Als er belangrijke zaken spelen worden deze apart aan de raad voorgelegd, wat inzake alle drie de onderzochte verbonden partijen de afgelopen jaren is voorgekomen.

Over de effecten van de door de gemeente bij de verbonden partijen ingekochte diensten, hoeven de verbonden partijen zich niet te verantwoorden. Dat is immers een verantwoordelijkheid van de gemeente, i.c. het college. Het college verantwoordt zich in de jaarrekening van de gemeente over de bereikte effecten en daarvoor uitgevoerde activiteiten. Dat deze activiteiten of daarvoor benodigde diensten en producten zijn gecontracteerd bij een verbonden partij, is niet van belang. De verdere verbetering van de informatie in de gemeentelijke begroting en jaarrekening is onderdeel van het verbeterplan "Financieel beheer en verantwoording op orde".

U constateert terecht dat de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting (deze paragraaf komt overigens ook in de jaarrekening terug) slechts de gegevens van 1 jaar vermeldt en geen meerjarige ontwikkelingen schetst. Omdat het gaat om de begroting voor het komende jaar cq de verantwoording over het afgelopen jaar, is dit logisch. Daarbij is bijna altijd sprake van bestendig beleid, omvang en taken. Waar partijen zich ongunstig ontwikkelen wordt dit in de toelichtende tekst wel als aandachtspunt benoemd, en zonodig ook in de risicoparagraaf. In het vervolg zullen wij in de paragraaf meer aandacht besteden aan de ontwikkeling.

Geconcludeerd wordt dat de programmabegroting geen verantwoording over het gemeentelijke beleid aflegt. Belangrijk is dat de jaarrekening het verantwoordingsinstrument is en niet de begroting. Verder is belangrijk dat de verantwoording over met de ingekochte diensten bereikte effecten en uitgevoerde activiteiten plaatsvindt in de jaarrekening van de gemeente in de betreffende programma's.

Geconcludeerd wordt dat het college de raad voldoende, maar summier, informeert, waardoor de kennisbasis voor de rol van de raad te zwak is. Met de eerdergenoemde verbetering van kwaliteit van de gemeentelijke begroting en jaarrekening zal de informatieverstrekking aan de gemeenteraad verder verbeteren. Daarbij is in het dualisme de aansturing van verbonden partijen en inkoop van diensten een uitvoeringszaak en daarmee een verantwoordelijkheid van het college. Daarbij past een verantwoording van het college op hoofdlijnen. Ook bij het op afstand plaatsen van verbonden partijen past aansturing van verbonden partijen door het college op hoofdlijnen. De verantwoording zoals die plaatsvindt, is in het algemeen uitgebreid. Naast de paragraaf verbonden partijen, vindt informatieverstrekking plaats met de begroting en jaarrekening van gemeenschappelijke regelingen en vindt als daar aanleiding toe is, aparte informatieverstrekking plaats.



**8**

**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 Roosendaal.

De Rekenkamer West-Brabant constateert tot haar genoegen dat het college de conclusies van de Rekenkamer onderschrijft en diens aanbevelingen zal overnemen. De Rekenkamer vraagt zich echter af of het verstandig is om de beoogde verbeteringen in eerste aanleg in een pilot uit te voeren die op een specifieke gemeenschappelijke regeling is gericht. De Rekenkamer onderstreept het belang van een organisatiebrede toepassing van de aanbevelingen.

De Rekenkamer West-Brabant zal de vorderingen in de aansturing van verbonden partijen door de gemeente Roosendaal 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 zijn:

- 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 zonodig 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>3</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>3</sup> Deugdelijk wil hier zeggen: tijdig, juist, volledig en inzichtelijk.

## Bijlage 2 Overzicht van gevoerde gesprekken

Naam	Functie	Datum
Dhr. Monsieurs	Ambtelijk klantrol voor Saver NV	15-08-2006
Mevr. Kromdijk	Ambtelijk eigenaarrol voor de GROGZ	22-08-2006
Dhr. Roosendaal	Ambtelijk eigenaarrol voor Saver NV	22-08-2006
Mevr. Dijkers-Vromans	Ambtelijk eigenaarrol voor de WVS-groep	22-08-2006
Dhr. Leijsen	Directeur Saver NV	07-09-2006
Dhr. Stasse	Concerncontroller / Hoofd financiën van de WVS-groep	28-09-2006
Dhr. Havermans	Bestuurssecretaris van de WVS-groep	28-09-2006
Dhr. Houtman	Directeur GROGZ	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.
- De Verbonden Partijen die nog maar kort bestaan of binnenkort worden opgeheven zijn buiten beschouwing gelaten.

### Selectie cases Verbonden Partijen Roosendaal

#### **Gemeenschappelijke regeling Openbare Gezondheidszorg (GROGZ)**

Vorm: publiekrechtelijk (openbaar lichaam)

Financieel belang: groot

Beleidsterrein: zorg

Aan deze gemeenschappelijke regeling nemen zowel Oosterhout als Bergen op Zoom als Roosendaal deel.

#### **Saver NV (afvalinzameling en reinigingsdienst)**

Vorm: privaatrechtelijk, naamloze vennootschap

Financieel belang: groot

Beleidsterrein: milieu

#### **Gemeenschappelijke regeling Werkvoorzieningschap West Brabant (WVS-groep)**

Vorm: privaatrechtelijk, naamloze vennootschap

Financieel belang: groot

Beleidsterrein: werk

## Bijlage 4 Tekst programmabegroting 2005

### A. Gemeenschappelijke Regeling Openbare Gezondheidszorg (GROGZ), gevestigd te Breda

Deelnemers: 18 gemeenten  
Eigen vermogen: € 4.540.835,- negatief  
Vreemd vermogen: € 18.229.197,-  
Resultaat: € 2.177.148,- negatief  
Bedragen per 1 januari 2005

#### *Doelomschrijving c.q. openbaar belang:*

Doelstelling is het inhoud geven aan de voor de deelnemende gemeenten gewenste samenwerking op het terrein van de openbare gezondheidszorg.

De Gemeenschappelijke Regeling Openbare Gezondheidszorg (waarin opgenomen de GGD) voert haar werkzaamheden uit voor de West-Brabantse gemeenten van het voormalig streekgewest West-Brabant en van het voormalige stadsgewest Breda.

#### *Ontwikkelingen 2005:*

In het najaar 2005 is met de oprichting van de Gemeenschappelijke Regeling Regionale Ambulance Voorziening (RAV) de ambulancetaak overgeheveld naar de GR RAV. Het risico bestaat dat de kosten van de RAV niet geheel worden gecompenseerd door een daling van de kosten bij de GROGZ. Er ontstaan immers nu niet gedekte kosten van overhead en huisvesting, die niet altijd in evenredigheid kunnen worden verminderd, terwijl de RAV (nieuwe) kosten van overhead en huisvesting maakt.

Het negatief resultaat is van de reserves GROGZ afgeboekt. Het negatieve eigen vermogen bestaat met name uit de negatieve reserve aanvaardbare kosten (RAV). Dit is ontstaan door een lagere vergoeding dan de werkelijke kosten. Deze reserve is ter sanering aan het CTG voorgelegd. De uitkomst is nog niet bekend. Duidelijk is dat dit een risico vormt voor de deelnemende gemeenten.

### I. Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap West Brabant (WVS), gevestigd te Roosendaal

Deelnemers: 9 West-Brabantse gemeenten  
Eigen vermogen: € 5.892.000,-  
Vreemd vermogen: € 24.196.000,-  
Resultaat 2004: € -/ 82.000,-  
Bedragen hebben betrekking op de stand per 31 december 2004.  
Het resultaat over 2005 wordt geraamd op € -/ 981.000,- verlies.

#### *Doelomschrijving c.q. openbaar belang:*

Doelstelling van het WVS is, dat zij als maatschappelijke organisatie mensen kansen biedt om zichzelf door middel van arbeid te ontwikkelen met als doel het vinden van regulier werk of werk in een (meer) beschutte omgeving.

#### *Ontwikkelingen 2005:*

Op het beleidsterrein van de sociale werkvoorziening heeft zich de afgelopen jaren een groot aantal ontwikkelingen voorgedaan, een trend die zich zeker zal voortzetten. De modernisering van de Wsw is in 2005 een belangrijk aandachtspunt geweest, die nauwgezet door de deelnemende gemeenten en de WVS wordt gevolgd om hierop adequaat te kunnen inspelen. Kern van de plannen van staatssecretaris van Hoof is dat de Wsw, meer dan nu het geval is, moet worden voorbehouden aan mensen die op een

beschermde werkplek zijn aangewezen. Om te stimuleren dat gemeenten vaker werkplekken op maat zoeken, bij voorkeur bij een gewone werkgever (begeleid werken), wordt de financieringsstructuur van de Wsw aangepast. In plaats van de Sociale Werkplaats, zullen gemeenten zelf een totaalbudget ontvangen, waarmee zij een minimum aantal Wsw- plaatsen moeten realiseren.

Wat de organisatie van de WVS betreft heeft het jaar 2005 in het teken gestaan van de implementatie van het strategisch beleidsplan, dat medio 2005 is vastgesteld. Hoofddlijn van dit beleidsplan is dat de prioriteit van de uitvoering van de Wsw komt te liggen op het zoveel mogelijk uitplaatsen (bij voorkeur middels een vast dienstverband bij reguliere werknemers) van mensen die op de Wsw zijn aangewezen.

Een belangrijke ontwikkeling voor de WVS in 2005, is de economische ontwikkeling. De economie trekt eind 2005 wel weer aan, maar in 2005 heeft de economische teruggang in Nederland de WVS ook geraakt, nog wel meer dan het gewone bedrijfsleven. Dit betekent dat de orderportefeuille in 2005 is teruggelopen en dat er een toenemende concurrentie is ontstaan. Dit heeft gevolgen gehad voor de omzet van 2005 en het resultaat van de WVS.

#### **M. Saver NV, gevestigd te Roosendaal**

Aandeelhouders: De gemeenten Bergen op Zoom, Woensdrecht, Halderberge en Roosendaal

Aandelenbelang: € 1.089.072,- Roosendaals belang = 40%

Exploitatieomvang: € 9.715.200,- (Roosendaal/reinigingssector)

Eigen vermogen: € 7.865.459,-

Vreemd vermogen: € 6.624.565,- (incl. € 2.172.088,- voorzieningen)

Resultaat 2004: € 983.345,-

Bedragen hebben betrekking op de stand per 31 december 2004.

#### *Doelomschrijving c.q. openbaar belang:*

Saver NV. is een samenwerkingsverband van de gemeenten Bergen op Zoom, Halderberge, Roosendaal en Woensdrecht voor reiniging en afvalinzameling. Roosendaal participeert daarin voor 40%.

De ervaringen als mede-eigenaar en opdrachtgever van Saver NV. zijn positief. Dit heeft er toe geleid, dat de raad op 27 mei 2004 besloten heeft de samenwerking binnen Saver NV. te continueren voor de komende 10 jaar door het sluiten van een Aandeelhoudersovereenkomst. De relatie met Saver NV. als opdrachtnemer heeft gestalte gekregen in een Raamdienstverleningsovereenkomst. Gezien de snelle ontwikkelingen in de reinigingswereld is voor deze overeenkomst een contractperiode van 5 jaar gekozen.

De aandeelhouders van Saver NV. hebben bepaald dat per 1 januari 2005 het zogeheten kostenallocatiemodel wordt ingevoerd op voorwaarde dat er nieuwe overeenkomsten worden gesloten. In hoofdlijnen komt deze methodiek er op neer dat bestaande verschillen in tarieven voor huishoudelijke afvalinzameling, containerbeheer en verwerking van het afval van de milieustraten worden recht getrokken, zodat iedere gemeente straks dezelfde prijs voor dezelfde dienst gaat betalen. Historisch verklaarbare afwijkingen zijn daarmee van de baan.

Saver NV. participeert sinds 1 februari 2001 in Midwaste: een strategische alliantie tussen Afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch, BAT, DAR, Irado en Netwerk. Een voorgenomen fusie met Netwerk is niet doorgegaan. De Stichting Kringloper is een dochteronderneming van SAVER NV.

## Bijlage 5 Tekst programmabegroting 2006

### F. Saver NV., gevestigd te Roosendaal

Aandeelhouders: De gemeenten Bergen op Zoom, Woensdrecht, Halderberge en Roosendaal

Eigen vermogen: € 7.865.459,-

Vreemd vermogen: € 6.624.565,-

Aandelenbelang: € 1.089.072 Roosendaals belang = 40%

Exploitatieomvang: € 26.395.039,-

Dividenduitkering: € 540.000,- (waarvan 40% voor Roosendaal)

Gegevens per 31 december 2004.

#### *Doelomschrijving c.q. openbaar belang:*

Saver NV. is een samenwerkingsverband van de gemeenten Bergen op Zoom, Halderberge, Roosendaal en Woensdrecht voor reiniging en afvalinzameling. Roosendaal participeert daarin voor 40%.

Onze ervaringen als mede-eigenaar en opdrachtgever van Saver NV. zijn positief. Dit heeft er toe geleid, dat de raad op 27 mei 2004 besloten heeft de samenwerking binnen Saver NV. te continueren voor de komende 10 jaar door het sluiten van een Aandeelhoudersovereenkomst. De relatie met Saver NV. als opdrachtnemer krijgt gestalte in een Raamdienstverleningsovereenkomst. Gezien de snelle ontwikkelingen in de reinigingswereld wordt voor deze overeenkomst een contractperiode van 5 jaar passender geacht. Om de zakelijke relatie adequaat vorm te kunnen blijven geven zijn dus een drietal overeenkomsten van belang, te weten:

- a. een aandeelhoudersovereenkomst:  
hierin is het 'commitment' van de aandeelhouders en Saver vastgelegd om voor langere tijd (10 jaar) met elkaar samen te werken;
- b. een raamdienstverleningsovereenkomst:  
een identiek contract ( 5 jaar) tussen iedere partnergemeente en Saver NV., waarin kaders, rechten en plichten zijn vastgelegd op basis waarvan per onderdeel jaarlijks afzonderlijke dienstverleningsovereenkomsten worden gemaakt;
- c. een dienstverleningsovereenkomst:  
een jaarlijks aan te passen overeenkomst tussen Saver NV. en de opdrachtgevende afdeling van de gemeente over de uit te voeren dienstverlening.

De aandeelhouders van Saver NV. hebben bepaald dat per 1 januari 2005 het zogeheten kostenallocatiemodel wordt ingevoerd op voorwaarde dat er nieuwe overeenkomsten worden gesloten. In hoofdlijnen komt deze methodiek er op neer dat bestaande verschillen in tarieven voor huishoudelijke afvalinzameling, containerbeheer en verwerking van het afval van de milieustraten worden recht getrokken, zodat iedere gemeente straks dezelfde prijs voor dezelfde dienst gaat betalen. Historisch verklaarbare afwijkingen zijn daarmee van de baan.

Saver NV. participeert sinds 1 februari 2001 in Midwaste: een strategische alliantie tussen Afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch, BAT, DAR, Irado en Netwerk. De Stichting Kringloper is een dochter van Saver NV.



**O. Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap West Brabant (WVS), gevestigd te Roosendaal**

Deelnemers: Bergen op Zoom, Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Ruchpen,

Steenbergen, Woensdrecht en Zundert.

Eigen Vermogen: € 8.583.000,-

Vreemd Vermogen: € 21.751.000,-

Resultaat: € -/- 82.000,-

Bedragen hebben betrekking op de stand per 31 december 2004

*Doelomschrijving c.q. openbaar belang:*

Doelstelling van het WVS is, dat zij als maatschappelijke organisatie mensen kansen biedt om zichzelf door middel van arbeid te ontwikkelen met als doel het vinden van regulier werk of werk in een (meer) beschutte omgeving.

*Ontwikkelingen voor 2006:*

Op het beleidsterrein van de sociale werkvoorziening heeft zich de afgelopen jaren een groot aantal ontwikkelingen voorgedaan, een trend die zich zeker zal voortzetten. De modernisering van de Wet sociale werkvoorziening is in dit opzicht een zeer belangrijke ontwikkeling, die nauwgezet door de deelnemende gemeenten en WVS zullen worden gevolgd om hierop adequaat te kunnen inspelen. Kern van de plannen van staatssecretaris van Hoof is dat de Wsw, meer dan nu het geval is, moet worden voorbehouden aan mensen die op een beschermde werkplek zijn aangewezen. Om te stimuleren dat gemeenten vaker werkplekken op maat zoeken, bij voorkeur bij een gewone werkgever (begeleid werken), wordt de financieringsstructuur van de Wsw aangepast. In plaats van de Sociale Werkplaats, zullen gemeenten zelf een totaalbudget ontvangen, waarmee zij een minimum aantal Wsw-plaatsen moeten realiseren.

Wat de organisatie van de WVS betreft zal het jaar 2006 in het teken staan van de implementatie van het strategisch beleidsplan, dat medio 2005 is vastgesteld. Hoofdlijn van dit beleidsplan is dat de prioriteit van de uitvoering van de Wsw komt te liggen op het zoveel mogelijk uitplaatsen (bij voorkeur middels een vast dienstverband bij reguliere werknemers) van mensen die op de Wsw zijn aangewezen. Deze beleidslijn sluit aan op het landelijk beleid dat vanuit het Ministerie van SZW wordt voorgestaan. Teneinde dit beleid te kunnen uitvoeren, dient de WVS zijn organisatie hierop aan te passen. Deze operatie behelst dat een knip wordt gemaakt tussen de (primaire) Arbeidsontwikkelfunctie en de werkbedrijven.

**Q. Gemeenschappelijke Regeling Openbare Gezondheidszorg (GROGZ), gevestigd te Breda**

Deelnemers: 18 gemeenten

Eigen vermogen: -/- € 4.540.825,-

Vreemd vermogen: € 18.229.197,-

Resultaat: -/- € 2.177.148,-

Bedragen per 31 december 2004

*Doelomschrijving c.q. openbaar belang:*

Doelstelling is het inhoud geven aan de voor de deelnemende gemeenten gewenste samenwerking op het terrein van de openbare gezondheidszorg.

De Gemeenschappelijke Regeling Openbare Gezondheidszorg (waarin opgenomen de GGD) voert haar werkzaamheden uit voor de West-Brabantse gemeenten van het voormalig streekgewest West-Brabant en van het voormalige stadsgewest Breda.

*Ontwikkelingen 2006:*

In 2005 is het voorstel gedaan om de huidige (RAV) Regionale Ambulance Voorziening op te heffen. De RAV is een onderdeel van de GROGZ. Dit betekent niet dat de RAV zal verdwijnen. De besturen van de gemeenschappelijke regeling openbare gezondheidszorg West-Brabant en Hart van Brabant stellen voor om de ambulance-dienst uit de GGD West-Brabant en de GGD Hart van Brabant op te schalen en onder te brengen in een rechtspersoon. Opdracht is om dit budgettair neutraal uit te voeren, en dus niet leidt tot extra kosten voor de gemeenten.

De opheffing van de twee huidige ambulancediensten gaat gepaard met een voordracht voor sanering m.b.t. de financiële positie van de diensten. De uitkomst van de voordracht zal eind 2005 of in 2006 door het College Sanering Ziekenhuisvoorzieningen worden verwacht.



