

Regie in netwerken



213a onderzoek naar verbonden partijen

Gemeente Asten

Gemeente Someren

Opstellers: Michelle van Arensbergen en Buck Messing

Versienummer: 4

Status: Definitief

Datum: november 2013



Inhoudsopgave:

SAMENVATTING.....
1 INLEIDING	4
1.1 AANLEIDING ONDERZOEK VERBONDEN PARTIJEN	4
1.2 PROBLEEMSTELLING	4
1.3 ONDERZOEKSPAN	5
2 ONDERZOEKSKADER.....	6
2.1 DOELSTELLING	6
2.2 ONDERZOEKSVRAGEN	6
2.3 AFBAKENING.....	7
2.4 ONDERZOEKSVRANTWOORDING	7
3 BEVINDINGEN ONDERZOEK.....	8
4 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN.....	11
4.1 INLEIDING	11
4.2 CONCLUSIES.....	11
4.3 AANBEVELINGEN	13
5 BIJLAGEN	14
-Onderzoeksplan 213a verbonden partijen	
-Bevindingen normenkader	

Samenvatting

In dit 213a onderzoek wordt een oordeel gegeven over de governance (de wijze van sturen en beheersen, verantwoorden en toezicht), de risico's en doeltreffendheid van verbonden partijen. Voor het onderzoek is door de colleges een normenkader vastgesteld en zijn ten behoeve van interviews en dossieronderzoek drie gemeenschappelijke regelingen geselecteerd, te weten Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, de Atlant Groep en G.G.D. Brabant Zuidoost.

Uit het onderzoek komt vooral naar voren dat de raad een beperkte rol heeft voor wat betreft de sturing en beheersing van de verbonden partij en het toezicht erop. Dit komt enerzijds voort uit de marginale kaderstelling (uitsluitend het wettelijk vereiste) door de raad vooraf bij de besluitvorming over deelname aan een verbonden partij. Anderzijds is de informatie in de paragrafen verbonden partijen in de begroting en rekening van de gemeente te summier van opzet om hiermee te sturen en verantwoording af te leggen.

Over de rol van college bij verbonden partijen wordt geconstateerd dat deze individueel wordt ingestoken. Het is aan de individuele portefeuillehouder om invulling te geven aan de rol van algemeen bestuurslid en te besluiten hoe en wanneer hij het college informeert en betreft.

Het onderzoek is bedoeld om van te leren. De aanbevelingen zijn onderverdeeld naar raad en college. Voor de raad ligt de nadruk op het traject vóórdát een gemeenschappelijke regeling wordt voorgedragen voor besluitvorming. Invloed ligt juist vooraf, in de kaderstelling. Door van tevoren aan te geven wat je als raad geregeld wilt hebben rondom een gemeenschappelijke regeling borg je een groot deel van de governance. Voor het college liggen de aanbevelingen op het vlak van het structureren van rol en informatievoorziening.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek verbonden partijen

Het college voert periodiek een onderzoek uit naar doelmatigheid en/of doeltreffendheid. Dit gebeurt op grond van artikel 213a van de Gemeentewet en de vertaling hiervan in de verordening van de Gemeente Asten en Gemeente Someren. Het onderwerp voor dit onderzoek naar verbonden partijen volgt uit de programma begroting 2013 van zowel Asten als Someren.

1.2 Probleemstelling

Voor de uitvoering van gemeentelijke taken neemt de gemeente deel aan verbonden partijen. Gezamenlijk met andere gemeenten wordt hiermee een bijdrage geleverd aan de realisatie van maatschappelijke doelen. Voor sommige verbonden partijen, ook wel deelnemingen genoemd, geldt dat samenwerking wettelijk verplicht is, zoals bij de Veiligheidsregio. Het gaat om tijdelijke of langdurige samenwerkingsverbanden met andere gemeenten, overheden, non-profit organisaties of private partijen. Omdat het over besteding van publieke middelen gaat, is het voor gemeenten belangrijk om inzicht te hebben en te houden in de realisatie van doelstellingen, activiteiten, financiën, risico's, bestuursverantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partij.

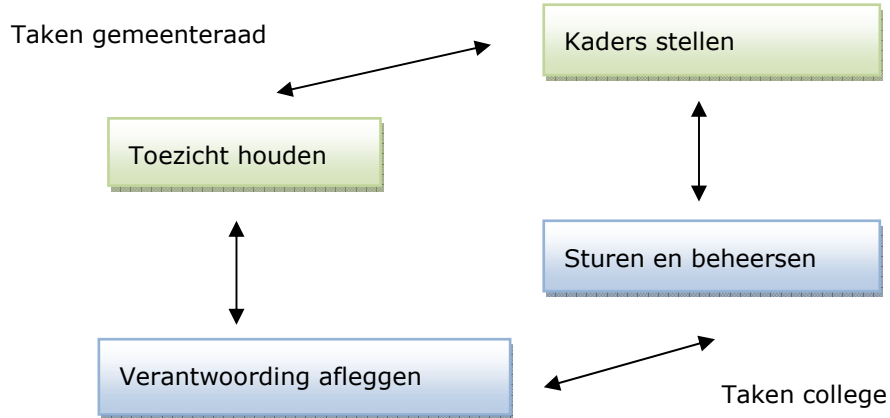
Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.¹ Er is sprake van financieel belang als de gemeente aansprakelijk is bij niet nakoming van verplichtingen of als er geen verhaal is bij faillissement. Er is sprake van bestuurlijk belang als de gemeente zeggenschap heeft, bijvoorbeeld een wethouder is namens de gemeente bestuurder bij een verbonden partij, heeft stemrecht. Gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen (NV's, BV's, CV's), stichtingen, verenigingen en een publiek-private-samenwerking (PPS) zijn voorbeelden van verbonden partijen.

De gemeente moet binnen het netwerk van samenwerking ervoor zorgen dat de publieke taak wordt uitgevoerd binnen de wettelijke kaders. In de relatie tussen gemeente en verbonden partij gaat het dan om sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Deze vier aspecten zijn de elementen van wat ook wel "governance"² wordt genoemd.

¹ art. 1 Besluit begroten en verantwoorden (Bbv)

² Zie voor toelichting bijlage Governance bij onderzoeksplan

De rolverdeling tussen raad en college bij verbonden partijen kan als volgt schematisch worden weergegeven:



1.3 Onderzoeksplan

Voor de uitvoering van het onderzoek is door de colleges van Asten en Someren in april 2013 het onderzoeksplan vastgesteld. Hierin is opgenomen: de opdrachtformulering, de opdrachtgever, het onderzoekskader, de onderzoeksaanpak, de organisatie en planning en het normenkader. Het onderzoek wordt afgesloten met dit onderzoeksrapport waarin zowel bevindingen als aanbevelingen tot verbeteringen worden gerapporteerd.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op het onderzoekskader. Voor het overige wordt het onderzoeksplan op deze plaats niet herhaald, maar verwijzen wij u voor de inhoud ervan naar bijlage 1 waarin het onderzoeksplan is opgenomen.

2 Onderzoekskader

2.1 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is om een oordeel te geven over de governance (de wijze van sturen en beheersen, verantwoorden en toezicht), de risico's en doeltreffendheid van verbonden partijen.

Hiervoor is een centrale vraag met deelvragen geformuleerd.

2.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag bestaat uit twee delen en luidt als volgt:

1) Hoe en met welke doelen neemt de gemeente deel in gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen en 2) is er sprake van een adequate invulling van de governance van verbonden partijen door het college en de gemeenteraad ?

Voor de beantwoording van het eerste gedeelte van de centrale vraag zijn onderstaande deelvragen opgenomen:

1. Welke doelen streeft de gemeente met bepaalde deelnemingen na en zijn deze adequaat?
2. In welke mate worden de doelen binnen de vastgestelde inhoudelijke en financiële kaders gerealiseerd?
3. Hoe is de inrichting van de organisatie van bepaalde verbonden partijen vormgegeven en in welke mate voldoet dit aan de wet- en regelgeving?

Voor de beantwoording van het tweede gedeelte van de centrale vraag zijn de onderstaande deelvragen opgenomen:

4. Hoe heeft het college zijn rol en positie ingevuld ten opzichte van bepaalde deelnemingen ?
5. Welke sturings- en beheersingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad bij bepaalde deelnemingen en worden deze voldoende aangewend ?
6. Heeft de gemeenteraad inhoudelijke en financiële kaders gesteld bij bepaalde deelnemingen en zijn deze adequaat?
7. Op welke wijze verkrijgt de gemeenteraad verantwoordingsinformatie over bepaalde deelnemingen en is deze informatievoorziening adequaat?
8. Hoe wordt de toezichtsfunctie ten aanzien van bepaalde deelnemingen ingevuld door de gemeenteraad en is er sprake van adequaat toezicht door de gemeente?
9. Welke risico's loopt de gemeente met bepaalde deelnemingen?

2.3 Afbakening

De onderzoeksperiode betreft in principe 2010-2012 zodat het boekjaar 2011 compleet (begroting, tussentijdse verslaglegging en jaarrekening) onderzocht kan worden. Uit de programmabegroting 2011 zijn drie verbonden partijen geselecteerd op basis van het bestuurlijk en financieel belang voor de gemeente en het maatschappelijk belang van de deelneming voor de burgers. Dit zijn de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost, de Atlant Groep en G.G.D. Brabant Zuidoost. De rol van de raad is onderzocht aan de hand van de besluitvorming door raad en commissie. Raadsleden zijn niet geïnterviewd. Het onderzoek heeft zich niet uitgestrekt tot en met de verbonden partijen zelf.

2.4 Onderzoeksverantwoording

Normenkader

De formele toets in het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van het normenkader dat door beide colleges is vastgesteld bij het onderzoeksplan. De daarin gehanteerde normen zijn gebaseerd op de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en professionele opvattingen.

Onderzoek en toetsing

Overeenkomstig het onderzoeksplan zijn interviews gehouden met collegeleden, beleidsmedewerkers en financieel consultants en is dossieronderzoek verricht. De verslagen van de interviews zijn, ter controle, teruggelgd aan de geïnterviewden. Voor het dossieronderzoek zijn dossiers ingezien die betrekking hebben op de gemeenschappelijke regelingen, de begrotingen en jaarrekeningen van de betreffende verbonden partijen. De raadsinformatiesystemen van beide gemeenten zijn geraadpleegd alsook de websites van de verbonden partijen. De informatie die dit heeft opgeleverd, is getoetst aan het normenkader. De gepresenteerde resultaten zijn gebaseerd op het totaalbeeld van het onderzoek.

Afwijking van het onderzoeksplan

In het onderzoeksplan is opgenomen dat de bevindingen uit het onderzoek in een nota worden vastgelegd en voorgelegd voordat een definitief verslag wordt opgemaakt. Deze stap is in overleg met ambtelijk opdrachtgever, omwille van tijd, overgeslagen.

Dit heeft twee redenen:

1. De resultaten van het onderzoek zijn gebaseerd op een totaalbeeld. Voor het leerdoel van het onderzoek is het niet noodzakelijk om in te gaan op de individuele bevindingen van de onderzochte verbonden partijen.
2. De concept gemeenschappelijke regeling van de samenwerking Peel 6.1 staat gepland voor eind december 2013. Gelet op de kaderstellende rol van de raad met betrekking tot de governance in de aanloopfase van een gemeenschappelijke regeling, kan de informatie uit dit onderzoek helpen bij het vormgeven van de nieuwe samenwerking.

3 Bevindingen onderzoek

Hieronder zijn per deelvraag de bevindingen op hoofdlijnen weergegeven. In de bijlage is te zien hoe het normenkader is toegespitst op deze deelvragen en zijn de bevindingen uit interviews en dossier onderzoek weergegeven.

1. Welke doelen streeft de gemeente met bepaalde deelnemingen na en zijn deze adequaat?

In de gemeenschappelijke regelingen is het belang / doel ter behartiging waarvan ze zijn getroffen opgenomen. Het doel is echter niet SMART uitgewerkt. Veelal globale termen onder verwijzing naar de wettelijke grondslag van de publieke taak die ten grondslag ligt aan de oprichting van de gemeenschappelijke regeling.

2. In welke mate worden de doelen binnen de vastgestelde inhoudelijke en financiële kaders gerealiseerd?

Omdat de doelformulering niet SMART beschreven is wordt het lastig om vast te stellen of beleidsdoelen worden bereikt. Doelen en belangen zijn soms uitgewerkt in een beleidskader maar de mate waarin realisatie daarvan plaatsvindt is niet direct terug te herleiden in relatie tot de gemeenschappelijke regeling.

3. Hoe is de inrichting van de organisatie van bepaalde verbonden partijen vormgegeven en in welke mate voldoet dit aan de wet- en regelgeving ?

De onderzochte gemeenschappelijke regelingen voldoen aan de vereisten die volgen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De gemeenteraden hebben daarbij de beschikbare sturingsinstrumenten, als bepalingen over de samenstelling van algemeen bestuur en dagelijks bestuur, het stemgewicht, toetreding, wijziging, uittreding en opheffing benut. Door bij Atlant te kiezen voor dezelfde samenstelling van algemeen bestuur en dagelijks bestuur, wordt afbreuk gedaan aan de verantwoordingsrelatie tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur.

4. Hoe heeft het college zijn rol en positie ingevuld ten opzichte van bepaalde deelnemingen?

In de onderzochte gemeenschappelijke regelingen hebben alleen collegeleden zitting in het algemeen bestuur. Dat betekent dat zij de belangenvertegenwoordiging moeten combineren met de toezichthouders rol. Er zijn geen afspraken gemaakt op college niveau hoe zij hiermee omgaan. Het is aan de individuele portefeuillehouder om te besluiten hoe en wanneer hij het college informeert en betreft.

Uit de onderzochte gemeenschappelijke regelingen blijkt dat niet in alle gevallen duidelijk is welke bevoegdheden, van welk bestuursorgaan worden overgedragen.

5. Welke sturings- en beheersingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad bij bepaalde deelnemingen en worden deze voldoende aangewend?

De onderzochte gemeenschappelijke regelingen bevatten passages omtrent begroting en zienswijze conform hetgeen daarover in de Wgr is opgenomen. In de onderzochte dossiers is deze werkwijze ook terug te vinden. Tijdigheid is wel een issue. De wettelijke termijn van zes weken reactietijd

(voor zienswijze op de begroting in te dienen) is tekort en wordt veelal in de gemeenschappelijke regeling ruimer gesteld. Desondanks lukt het ook dan niet om in alle gevallen de zienswijze van de raad op tijd bij het dagelijks bestuur te hebben.

Ambtelijk zijn er dossierhouders per gemeenschappelijke regeling en zij maken gebruik van financiële expertise van financieel consultants. De financieel consultants beschikken echter niet over checklisten bij hun beoordeling. De P&C cyclus van een gemeenschappelijke regeling is niet opgenomen in de planning van de behandelende ambtenaren waardoor het risico wordt gelopen om adviezen niet tijdig te kunnen leveren.

Het evalueren van het functioneren van de gemeenschappelijke regeling vindt niet regelmatig plaats. In geen van de gemeenschappelijke regelingen zijn hierover afspraken gemaakt.

6. Heeft de gemeenteraad inhoudelijke en financiële kaders gesteld bij bepaalde deelnemingen en zijn deze adequaat?

In de tekst van de gemeenschappelijke regelingen is een groot gedeelte van de inhoudelijke kaders al vastgelegd. Door toetreding in de gemeenschappelijke regeling is de raad akkoord gegaan met de inhoudelijke kaders. De doelen worden verder ingevuld in de begroting van de gemeenschappelijke regeling waarover de raad vooraf zienswijzen kan indienen, productbegroting, ondernemingsplan en in beleidsnota's. Indirect stelt de raad hiermee zowel inhoudelijke als financiële kaders. Het financiële kader wordt ook gesteld bij de vaststelling van de gemeentelijke begroting, waarin de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling wordt vastgesteld.

7. Op welke wijze verkrijgt de gemeenteraad verantwoordingsinformatie over bepaalde deelnemingen en is deze informatievoorziening adequaat?

In de gemeenschappelijke regelingen van de Veiligheidsregio en GGD zijn bepalingen opgenomen over het verstrekken van informatie door algemeen bestuur aan college. Alleen bij Atlant gaan de bepalingen over het verstrekken van informatie aan de raad.

In geen van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen zijn afspraken gemaakt ten aanzien van periodieke informatievoorzieningen. In dossiers is ook niets terug te vinden over eventuele afspraken hierover buiten de gemeenschappelijke regeling. Atlant is de enige die met kwartaalrapportages werkt. Deze komen echter niet verder dan bestuurders en ambtenaren. Er vindt geen informatie overdracht plaats naar raad.

De wettelijke bepalingen omtrent de jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling zijn terug te vinden in de onderzochte regelingen. In deze wettelijke bepalingen komen de gemeenteraden echter niet voor. Er is ook geen passage opgenomen waarin geregeld is dat toezending van de jaarrekening aan raad plaatsvindt in het geval er geen raadsleden zijn vertegenwoordigd in het algemeen bestuur.

In de gemeenschappelijke regeling van Veiligheidsregio is opgenomen dat de vastgestelde jaarrekening naar de colleges verstuurd wordt, bij Atlant aan de besturen en alleen bij de GGD is opgenomen dat deze naar de raden verstuurd wordt. Uit dossiers blijkt echter dat er slechts sporadisch een raadsinformatie voorstel wordt opgesteld over een jaarrekening van een gemeenschappelijke regeling.

De paragraaf verbonden partijen in de begroting bevat een overzicht van de verbonden partijen waarbij een check op volledigheid niet mogelijk is (er is geen vastgelegd overzicht met verbonden

partijen). Het Besluit begroten en verantwoorden schrijft voor welke informatie per verbonden partij dient te worden opgenomen in de paragraaf. Dit gebeurt niet altijd overal. De gehanteerde cijfers zijn niet actueel. Daarnaast ontbreekt een echte visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen in de paragrafen.

De paragraaf verbonden partijen is ook opgenomen in het jaarverslag van beide gemeentes. Het is echter wederom een lijst opgesteld conform de paragraaf in de begroting en geen verantwoording over hetgeen bij de begroting is opgenomen.

8. Hoe wordt de toezichtfunctie ten aanzien van bepaalde deelnemingen ingevuld door de gemeenteraad en is er sprake van adequaat toezicht door de gemeente?

De beoordeling van de jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling gebeurt door een externe accountant. Raadsbehandeling van de jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling vindt nauwelijks plaats.

De raad heeft in de gemeenschappelijke regeling het bestuurlijk toezicht belegd bij het afgevaardigde lid van de raad in het algemeen bestuur. Dit is veelal een collegelid. We vinden echter geen afspraken hoe dat dan dient te gebeuren.

9. Welke risico's loopt de gemeente met bepaalde deelnemingen ?

In het overzicht verbonden partijen is per gemeenschappelijke regeling aangegeven welke risico's er zijn. Voor zover van toepassing zijn deze ook opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen. Genoemde risico's zijn overwegend financieel van aard.

4 Conclusie en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit onderzoek zijn drie verbonden partijen onderzocht. Het zijn alle drie gemeenschappelijke regelingen. Ze zijn geselecteerd op basis van het bestuurlijk en financieel belang voor de gemeente en het maatschappelijk belang voor de burgers. Hierdoor is de scope van het onderzoek vooral gericht op de gemeenschappelijke regeling. De aanbevelingen zijn echter ook van toepassing op andere verbonden partijen.

De gemeenten hebben beiden geen beleidsnota ten aanzien van verbonden partijen. De door de raad gestelde kaders met betrekking tot de individuele verbonden partij zijn opgenomen in de gemeenschappelijke regelingen en beleidsnota's.

De toets in dit onderzoek heeft plaatsgevonden aan een normenkader dat bij het onderzoeksplan door beide colleges is vastgesteld.

Voor een overzicht/inventarisatie van verbonden partijen is voor beide gemeenten geput uit de informatie in de paragrafen verbonden partijen in begroting en jaarrekening, en de raadsbesluiten waarin de bestuurlijke posities zijn vastgesteld. Beide gemeenten hebben geen actueel register van de gemeenschappelijke regelingen waaraan hun gemeente deelneemt³.

4.2 Conclusies

Kaderstelling

Doordat de raad van te voren geen kaders aan het college heeft meegegeven over wat er in een gemeenschappelijke regeling geregeld moet worden bevatten de gemeenschappelijke regelingen alleen het wettelijke kader. Daardoor zijn doelen niet SMART geformuleerd, zijn er geen evaluaties ingebouwd en komt de rol van de raad bij toezicht en verantwoording onvoldoende naar voren.

Sturen en beheersen

Rol van de raad

Gelet op de marginale kaderstelling (het wettelijk vereiste, maar er vinden geen evaluaties plaats en er zijn geen afspraken gemaakt over periodieke informatievoorzieningen) is de sturing beperkt tot het indienen van zienswijzen ten aanzien van begroting van de gemeenschappelijke regeling. Een expliciete relatie met de doelstellingen in de bijbehorende beleidsnotities ontbreekt daarbij. Ook ontbreekt een echte visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen in de paragrafen.

³ Artikel 27 Wet gemeenschappelijke regelingen

Rol van het college

De individuele portefeuillehouder geeft zelf invulling aan de sturing en beheersing van "zijn" verbonden partij. Door het ontbreken van afstemming en afspraken hierover is er geen sprake van een gestructureerde sturing en beheersing van de verbonden partijen.

Verantwoorden

Verantwoording aan raad vindt plaats in de paragraaf verbonden partijen in het jaarverslag van beide gemeenten. Aan de vereisten uit het Besluit begroten en verantwoorden (BBV) wordt niet altijd voldaan. De visie op de individuele verbonden partijen in relatie tot de beleidsvoornemens van de gemeente en de verantwoording daarvan ontbreekt echter.

De wijze waarop verantwoording plaatsvindt door de portefeuillehouder aan de raad is individueel bepaald. Hierdoor is geen sprake van een gestructureerde verantwoording over verbonden partijen door de portefeuillehouders aan de raad.

Toezicht

De toezichtfunctie is in opzet belegd (de raad heeft de bestuurlijke toezichtfunctie belegd bij het afgevaardigde lid in het algemeen bestuur en er vindt jaarlijks een jaarrekeningcontrole plaats door een externe accountant).

Rol van de raad

Doordat raadsbehandeling van de jaarrekening van de verbonden partij nauwelijks plaatsvindt (nu geagendeerd als voor kennisgeving aannemen/ ingekomen stuk), houdt de raad slechts beperkt toezicht.

Rol van het college

Bij de onderzochte verbonden partijen zijn een ambtelijk dossierhouder en financieel consulent betrokken. Er is geen centrale regiefunctie op verbonden partijen en geen algemeen toetsingskader voor de beoordeling van begroting en jaarrekening van de verbonden partijen. Dossiershouders en financieel consulenten bepalen zelf hoe zij hun toezichtstaken invullen.

Risico's

Het financieel belang in verbonden partijen bedraagt ca. 10% van de begroting. De risico's zijn per verbonden partij opgenomen in de paragraaf verbonden partijen en voor zover van toepassing ook opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen. Genoemde risico's zijn overwegend financieel van aard.

4.3 Aanbevelingen

Voor gemeenteraad

1. Stel een nota/checklist voor verbonden partijen vast. Neem hierin kaders op over de juridische vorm, de gewenste wijze van sturing, beheersing/informatievoorziening, verantwoording en toezicht, periodieke evaluatie en risicobeheersing. Zorg voor inzicht in de over te dragen bevoegdheden.
2. Zorg voor raadsbehandeling van de jaarrekening van de verbonden partijen.
3. Stel een format vast voor de paragraaf verbonden partijen aan de hand van het Besluit begroten en verantwoorden, waarmee de gewenste informatie beschikbaar wordt per verbonden partij om toezicht te kunnen houden en geïnformeerd te zijn over actuele ontwikkelingen.

Voor college

4. Inventariseer de verbonden partijen en zorg voor een actueel overzicht.
5. Stem af hoe de rol als lid van het algemeen bestuur wordt ingevuld en standaardiseer hoe en wanneer het college geïnformeerd wordt.
6. Organiseer de informatievoorziening (oa. tijdigheid zienswijze, standaardisering van financiële checks) aan de raad.
7. Zorg voor periodieke evaluaties van verbonden partijen.

5 Bijlagen

- Onderzoeksplan 213a verbonden partijen**
- Bevindingen normenkader**