

Verbonden Partijen

Notitie naar aanleiding van onderzoek naar de aansturing van verbonden partijen in de gemeenten Bergen op Zoom, Oosterhout en Roosendaal.

7 mei 2007

Postbus 5000
4700 KA ROOSEDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

	Inhoudsopgave	3
1.	Inleiding	4
1.1.	Inleiding	4
2.	Bevindingen	6
2.1.	Kwaliteit van het algemene beleidskader	6
2.2.	Deugdelijkheid van het bestuurlijk arrangement per verbonden partij	7
2.3.	Toepassing van het bestuurlijk arrangement per verbonden partij	8
2.4.	Informatievoorziening aan de Raad over Verbonden Partijen	9
3.	Aanbevelingen	10

1. Inleiding

De Rekenkamer West-Brabant heeft in 2006 bij de gemeenten Bergen op Zoom, Oosterhout en Roosendaal onderzoek verricht naar de aansturing van verbonden partijen. De centrale vraagstelling voor dit onderzoek was:

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 had het functioneren van het gemeentebestuur als brandpunt. Afgezien van de mate waarin afspraken met de gemeente door verbonden partijen worden nageleefd, zijn zij zelf niet object van onderzoek geweest. Het functioneren van de gemeenteraad is zijdelings onderzocht. Het onderzoek richtte zich hoofdzakelijk op de vraag of de kwaliteit van de informatievoorziening de gemeenteraad in staat stelt haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

De vraagstelling werd in vier onderzoeksvragen uitgewerkt:

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

De Rekenkamer verwachtte dat een visie op en beleidsvoornemens over verbonden partijen voorhanden zou zijn. Meer specifiek zou volgens haar per verbonden partij moeten zijn afgewogen of deelneming het meest geschikte uitvoeringsinstrument is en moeten zijn vastgelegd welke bijdrage aan welke gemeentelijke doelstelling mag worden verwacht.

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

De Rekenkamer is na gegaan in hoeverre eventuele financiële en bestuurlijk-organisatorische risico's vooraf zijn ondervangen door het opstellen van een deugdelijk bestuurlijk arrangement. Hierbij werd onder meer gedacht aan 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 verwachtte 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 ging 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.

Per gemeente zijn drie gemeenschappelijke regelingen, diensten of bedrijven geselecteerd waarmee de gemeente zich voor een langere periode heeft verbonden:

Gemeente	Geselecteerde verbonden partijen
Bergen op Zoom	Gemeenschappelijke regeling openbare gezondheidszorg Regionale milieudienst Zwembad de Schelp en de Melanen BV
Oosterhout	Gemeenschappelijke regeling openbare gezondheidszorg Gemeenschappelijke regeling kleinschalig collectief vervoer NV Rewin (regionale ontwikkelingsmaatschappij)
Roosendaal	Gemeenschappelijke regeling openbare gezondheidszorg Gemeenschappelijke regeling werkvoorziening West-Brabant Saver N.V. (afval en reiniging)

De Rekenkamer West-Brabant heeft per gemeente een gedetailleerd rapport met bevindingen, conclusies en aanbevelingen uitgebracht. Zij heeft de voornaamste bevindingen, conclusies en aanbevelingen vervolgens bij de drie gemeenteraden toegelicht.

De Rekenkamer wil de drie gemeenteraden ook van dienst zijn met een beknopte vergelijking op hoofdzaken van de drie rapporten. Dit met het oog op de toenemende samenwerking tussen de gemeenten in West-Brabant die door de Rekenkamer wordt toegejuicht. Zij verwacht dat de drie gemeenten graag bereid en goed in staat zijn om van deze onderlinge vergelijking te leren.

2. Bevindingen

2.1 Kwaliteit van het algemene beleidskader

De eerste vraag was die naar de kwaliteit van de beleidskaders. De Rekenkamer verwachtte dat een visie op en beleidsvoornemens over verbonden partijen voorhanden zou zijn.

De Rekenkamer constateerde dat in alle drie de gemeenten wordt geïnvesteerd in sturing, beheersing, toezicht en verantwoording inzake verbonden partijen. Zij stelde daarbij vast dat het beleidskader van Roosendaal zich het best leent voor afweging van voor- en nadelen van deelneming aan een verbonden partij en de beste handvatten voor inschatting en beheersing van risico's biedt. De beleidskaders van Roosendaal en die van Bergen op Zoom bevatten afspraken over uitvoering van het vastgestelde beleid die voor de controlerende taak van de gemeenteraad van pas kunnen komen. De Rekenkamer heeft echter in deze beleidskaders geen afspraken aangetroffen over periodieke evaluatie van het beleid dat de gemeente inzake verbonden partijen voert. Zij vindt dat een gemis omdat de aard van de deelneming door veranderende wetgeving kan veranderen en de tevredenheid over de kwaliteit en prestaties van verbonden partijen in onze veranderende samenleving niet voor langere tijd gegarandeerd kan worden.

De gemeente Oosterhout heeft voor een andere benadering van verbonden partijen gekozen. De Rekenkamer treft in het nog jonge beleidskader van deze gemeente echter weinig aanknopingspunten voor het afwegen van voor- en nadelen en voor het inschatten en beheersen van risico's aan. Ook ontbreken in dit beleidskader richtlijnen voor periodieke evaluatie, terwijl in de ogen van de Rekenkamer zeker een relatief nieuw beleidskader baat heeft bij periodieke evaluatie en bijstelling.

Meer specifiek zou volgens de Rekenkamer per verbonden partij moeten zijn afgewogen of deelneming het meest geschikte uitvoeringsinstrument is en moeten zijn vastgelegd welke bijdrage aan welke gemeentelijke doelstelling mag worden verwacht.

De Rekenkamer heeft bij elk van de drie gemeenten geconstateerd dat een eenmalige, initiële afweging voor deelneming aan een bepaalde verbonden partij doorgaans wel plaatsvindt. Maar het blijft in alle drie gemeenten bij deze initiële afweging. De Rekenkamer heeft signalen dat er tussentijds wel ambtelijke en bestuurlijke afwegingen over voortzetting of beëindiging van de deelneming worden gemaakt, maar zij heeft niet geconstateerd dat die afwegingen aan de gemeenteraad zijn voorgelegd.

De Rekenkamer heeft daarnaast niet of nauwelijks een expliciete koppeling aangetroffen tussen enerzijds de beoogde realisatie van gemeentelijke doelstellingen en anderzijds de bijdragen daartoe die van een verbonden partij worden verwacht. Dit maakt de beoordeling van de meerwaarde van de deelneming kwetsbaar: budgettaire en bedrijfseconomische overwegingen om de deelneming te voort te zetten, te veranderen of te beëindigen zouden inhoudelijke overweging (bijdrage aan doelrealisatie) kunnen gaan overheersen. De Rekenkamer pleit dan ook voor een gezamenlijke ontwikkeling van een beoordelingskader voor de bijdragen van verbonden partijen aan gemeentelijke taken en doelstellingen.

2.2 Deugdelijkheid van het bestuurlijk arrangement per verbonden partij

De Rekenkamer is onder meer nagegaan in hoeverre eventuele financiële en bestuurlijk-organisatorische risico's vooraf zijn ondervangen door het opstellen van een deugdelijk bestuurlijk arrangement.

Het is de Rekenkamer opgevallen dat bij het aangaan van een verbintenis met een verbonden partijen in geen van de drie gemeenten een expliciete analyse is gemaakt van de bestuurlijke, juridische en financiële risico's die de gemeente zou kunnen lopen. In de drie gemeenten is wel meerdere malen na aanleiding van een financieel, bestuurlijk of kwaliteitsprobleem een (nieuwe) beoordeling van de risico's gemaakt ('incident driven'). Op het niveau van het bestuurlijke arrangement per verbonden partij is bovendien niet in een regelmatige evaluatie met het oog op de vervulling van een publieke taak voorzien. Dit terwijl er bij de drie gemeenten feitelijk wel eenmalige, al dan niet 'incident driven', evaluaties plaats hebben gevonden. De Rekenkamer zou graag zien dat de doelmatigheid en effectiviteit van bestuurlijke arrangementen regelmatig worden beoordeeld. Zij kan zich daarbij voorstellen dat de gemeenten elkaars ervaring en vernuft benutten, bijvoorbeeld door elkaars arrangementen onder de loep te nemen en van commentaar te voorzien ('peer review').

2.3. Toepassing van het bestuurlijke arrangement per verbonden partij

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

In de praktijk verschilt de toepassing van het arrangement per verbonden partij nogal sterk.

Dit heeft meer met het type verbonden partij dan met verschillen in de uitvoeringspraktijk van de drie gemeenten van doen. Voor de uitvoering van wettelijke taken is doorgaans veel in regelgeving vastgelegd, bij de uitvoering van andere taken is er meer ruimte voor lokale differentiatie en eigen invullingen.

Het valt de Rekenkamer op dat de drie gemeenten van de met hen verbonden partijen in de regel deugdelijke informatie aangereikt krijgen, maar er niet goed in slagen om op basis van deze informatie de kwaliteit, prestaties en dergelijke van de met hen verbonden partijen te verbeteren. Bij de interventies die in het kader van dit onderzoek zijn gerapporteerd, bleek niet steeds duidelijk te zijn waar deze toe hebben geleid. De Rekenkamer beveelt de gemeenten aan om niet apart en elk voor zich te interveniëren, maar om de krachten te bundelen en één gemeente per verbonden partij aan te wijzen om indien nodig het arrangement met een bepaalde verbonden partij aan te passen of anderszins namens de collega-gemeenten bij te sturen. Vooral wettelijke taken waarvan de uitvoering niet veel verschillen tussen gemeenten te zien zal geven, lenen zich goed voor een 'een mede namens de andere deelnemende gemeenten'-aanpak.

De Rekenkamer denkt dat concrete overeenkomsten over de te leveren diensten of producten tussen de gemeente als 'afnemer' en de verbonden partij als 'leverancier' goede mogelijkheden biedt om effectief (bij) te sturen. In een aantal gevallen worden reeds dienstverleningsovereenkomsten of soortgelijke contracten tussen lokale overheid en verbonden partijen afgesloten. Wellicht kunnen Bergen op Zoom, Oosterhout en Roosendaal de 'good practices' op dit vlak van elkaar overnemen.

2.4 Informatievoorziening aan de gemeenteraad over verbonden partijen

De Rekenkamer ging 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.

De Rekenkamer vindt het raadzaam dat de gemeenteraden door hun eigen colleges beter worden geïnformeerd over de kwaliteit, prestaties en dergelijke van verbonden partijen ten behoeve van hun kaderstellende en controlerende taak. Zij heeft in de drie gemeenten geconstateerd dat de raad weliswaar steeds de begroting en verplichte jaarstukken krijgt aangeboden, maar zij heeft ook geconstateerd dat de toelichting en verantwoording van deze informatie summier is of zelfs gebrekkig.

Ook de informatie in de programmabegrotingen van de drie gemeenten die de Rekenkamer heeft bestudeerd, houdt niet over. De informatie is overwegend financieel en technisch van aard en wordt zelden in een meerjarig overzicht gepresenteerd. Van een verantwoording waarbij bijvoorbeeld feitelijk behaalde resultaten worden vergeleken met vooraf gestelde doelen, is vrijwel nooit sprake. Daardoor worden beperkingen opgelegd aan de interpretatie door de gemeenteraad van de door het college aangereikte gegevens. De Rekenkamer beveelt de gemeenteraden van Bergen op Zoom, Oosterhout en Roosendaal dan ook aan om bij hun colleges aan te dringen op betekenisvolle verbetering van de informatie over bijvoorbeeld leveringsafspraken met en kwaliteit en prestaties van de met de gemeente verbonden partijen.

3. AANBEVELINGEN

Met de gemeente verbonden partijen voeren publieke taken uit waar de gemeenteraad uiteindelijk (mede)verantwoordelijk voor is. Derhalve acht de Rekenkamer West-Brabant het van groot belang dat de gemeenteraden zich bewust zijn van de momenten waarop zij voor het college kaders trekt of bijstelt, en van de momenten waarop het college zich dient te verantwoorden over de gestelde doelen, bereikte resultaten en daarmee verbonden risico's.

De raad heeft overigens meerdere instrumenten voor invloedsoefening in eigen hand. Niet alleen bij de totstandkoming van een nieuwe gemeenschappelijke regeling of nieuwe uitbesteding van een publieke taak aan een verbonden partij, maar ook bij het vastleggen en waarborgen van de verantwoordingsinformatie die hij wenst te ontvangen en bij het waarborgen van periodieke evaluaties en heroverwegingen.

In de afzonderlijke rapportages zijn per gemeente al aanbevelingen opgenomen om deze mogelijkheden zo goed mogelijk te benutten. Die hebben voor een deel betrekking op de specifieke situatie in die gemeente. Daarnaast zijn er ook aanbevelingen die voor elk van de drie betrokken gemeenten van toepassing zijn. De gemeenten kunnen deze gezamenlijk oppakken, of leren van elkaars aanpak. Soms is het daarbij uiteraard nodig en nuttig om ook andere deelnemende gemeenten hierbij te betrekken. Onderstaand worden deze aanbevelingen kort samengevat.

algemeen beleidskader

1. De drie beleidskaders die de Rekenkamer heeft beoordeeld zijn van wisselende kwaliteit, en hebben elk hun sterke en zwakke plekken. Over het geheel bezien leent het beleidskader van de gemeente Roosendaal zich het best voor afweging van voor- en nadelen van de deelneming aan de verbonden partij en biedt dit de beste handvatten voor inschatting en beheersing van risico's. De Rekenkamer adviseert om elkaars sterke kanten te bestuderen en zo mogelijk over te nemen;
2. De Rekenkamer heeft niet of nauwelijks een expliciete koppeling aangetroffen tussen enerzijds de beoogde realisatie van gemeentelijke doelstellingen en anderzijds de bijdragen die daartoe van een verbonden partij worden verwacht. Geadviseerd wordt om tot gezamenlijke ontwikkeling van een beoordelingskader te komen voor de bijdragen van verbonden partijen aan gemeentelijke doelstellingen en taken;
3. Alhoewel bij de oorspronkelijke besluitvorming wel een afweging van voor- en nadelen van deelname aan de verbonden partij wordt gemaakt, blijft het in alle drie gemeenten bij deze initiële afweging. Geadviseerd wordt om waar mogelijk gezamenlijk - en uiteraard in overleg met de andere betrokken gemeenten - tot afspraken te komen over de periodieke evaluatie van samenwerkingsverbanden.

bestuurlijk arrangemente per verbonden partij

4. De Rekenkamer adviseert om de doelmatigheid en effectiviteit van de bestuurlijke arrangemente regelmatig te beoordelen. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van elkaars ervaringen, bijvoorbeeld door elkaars arrangementen onder de loep te nemen en van commentaar te voorzien (peer review);

toepassing van het bestuurlijk arrangemente

5. In situaties waarin de ontwikkelingen bij een verbonden partij daartoe aanleiding geven beveelt de Rekenkamer aan om niet apart en elk voor zich te interveniëren, maar om de krachten te bundelen en één gemeente per verbonden partij aan te wijzen. Vooral wettelijke taken waarvan de uitvoering niet veel verschillen tussen gemeenten te zien zal geven lenen zich goed voor een 'mede namens de andere deelnemende gemeenten-aanpak';
6. Concrete overeenkomsten over de te leveren diensten en producten zijn een effectief middel om (bij) te sturen. Geadviseerd wordt om op basis van "best practices" te komen tot (verbetering van) overeenkomsten tussen de gemeente als afnemer en de verbonden partij als leverancier.

informatievoorziening aan de gemeenteraad

7. De Rekenkamer adviseert de gemeenteraden om tot afspraken te komen met hun College (met waar nodig doorwerking naar de verbonden partijen) over een betekenisvolle verbetering van de informatievoorziening aan de Raad over bijvoorbeeld leveringsafspraken met, en kwaliteit en prestaties van de met de gemeente verbonden partijen.