

**Rekenkamercommissie Neerijnen**

**Onderzoek naar informatievoorziening over verbonden partijen  
gemeente Neerijnen**

**27 augustus 2008**



## Inhoudsopgave

### *Bestuurlijk rapport*

<i>1</i>	<i>Inleiding</i>	<i>1</i>
1.1	Onderzoek naar informatievoorziening over verbonden partijen	1
1.2	Verbeteren van informatievoorziening	1
1.3	Inzicht in mate waarin deelname verbonden partij leidt tot beoogde resultaten	1
1.4	Afbakening in te onderzoeken beleidsdocumenten en verbonden partij	2
1.5	Wat kunt u waar vinden?	3
	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	<i>4</i>
<i>2</i>	<i>Verbonden partijen</i>	<i>10</i>
2.1	Bestuurlijk en financieel belang van de gemeente in verbonden partij	10
2.2	Rollen als opdrachtgever en opdrachtnemer complex	10
2.3	Financiële, bestuurlijke en beleidsinhoudelijke risico's	11
2.4	Rol van de raad in kaderstelling en in controle en bijstelling	12
<i>3</i>	<i>Algemeen Beleidskader verbonden partijen</i>	<i>13</i>
3.1	Beleidskader: welke voorschriften zijn relevant voor verbonden partijen?	13
3.2	Financiële verordening aangepast: richtlijnen verbonden partijen verwijderd	14
3.3	Nota verbonden partijen ontbreekt	14
3.4	Paragraaf Programmabegroting en Jaarrekening 2007 voldoen niet aan normen 14	
	<i>Jaarrekening 2007</i>	<i>16</i>
3.5	Geen lijst verbonden partijen in productenraming of realisatie	16
3.6	Raadsleden onvoldoende op de hoogte van ontoreikend beleidskader	16
3.7	Oordeel: het algemeen beleid voldoet niet aan de normen	17
<i>4</i>	<i>Samenwerking verbonden partij: Regio Rivierenland</i>	<i>19</i>
4.1	Even voorstellen: Regio Rivierenland	19
4.2	Drie taken: uitvoering praktische zaken, afstemming beleid, belangenbehartiging 19	
4.3	Drie diensten: AVRI, Bestuursdienst, GGD Rivierenland	20
4.4	Uitvoering van een breed scala van gemeentelijke doelstellingen	20
4.5	Bestuur: vertegenwoordiging gemeente in dagelijks bestuur en algemeen bestuur 21	
4.6	Oordeel: doelstellingen Regio Rivierenland voldoen niet aan normen	22

<b>5</b>	<b><i>Informatievoorziening aan de raad</i></b>	<b>24</b>
5.1	Pragmatische besluitvorming nieuwe deelname aan een verbonden partij	24
5.2	Informatievoorziening Regio Rivierenland niet optimaal	25
5.3	Oordeel: raad moet mogelijkheden tot sturing beter benutten	27
<b>Tabel 5.1 geeft de beoordeling van de informatievoorziening door Regio Rivierenland aan de hand van de voorafgestelde rekenkamernormen weer.</b>		<b>27</b>

## Bestuurlijk rapport



De rekenkamercommissie werkt deze centrale onderzoeksvraag uit in de volgende deelvragen:

*Ten aanzien van het algemeen beleidskader*

1. Welk algemeen beleidskader wordt in de gemeente gehanteerd voor de aansturing van, dan wel de informatievoorziening vanuit verbonden partijen?
2. Wat is de kwaliteit van dit algemeen beleidskader?
3. Hoe is de rolverdeling tussen college en raad in de aansturing van verbonden partijen?

*Ten aanzien van de realisatie van doelstellingen gemeente Neerijnen in Regio Rivierenland*

4. Welk beleidskader is er voor Regio Rivierenland vastgesteld?
5. Aan welke gemeentelijke doelstellingen levert Regio Rivierenland een bijdrage?

*Ten aanzien van de informatievoorziening van Regio Rivierenland aan de raad*

6. Welke informatie ontvangt de raad ten aanzien van de realisatie van deze doelstellingen?
7. Wat is de kwaliteit van de informatie ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen die met Regio Rivierenland zijn vastgesteld?
8. Is deze informatie toereikend om de realisatie van doelstellingen door Regio Rivierenland periodiek te kunnen beoordelen?

De rekenkamercommissie beantwoordt bovenstaande vragen aan de hand van een vooraf opgesteld normenkader. Zie hiervoor bijlage 1.

#### **1.4 Afbakening in te onderzoeken beleidsdocumenten en verbonden partij**

Het onderzoek richt zich in eerste instantie op de kwaliteit van het algemeen beleidskader dat in 2007 van kracht was. Daarnaast neemt de rekenkamercommissie ontwikkelingen in 2008 mee. Onder het algemeen beleidskader wordt verstaan:

- de gemeentelijke financiële verordening;
- de Nota verbonden partijen;
- de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting en de jaarrekening;
- de lijst verbonden partijen die als bijlage bij de productenbegroting is gevoegd.

Het algemeen beleidskader toetst de rekenkamercommissie aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de wettelijke eisen die de Gemeentewet daaraan stelt.

In tweede instantie richt het onderzoek zich op de praktijk van de informatievoorziening door verbonden partijen. Hiertoe selecteert de rekenkamercommissie één verbonden partij die zij aan een nader onderzoek onderwerpt. Zij selecteert deze verbonden partij op basis van drie criteria:

- groot beleidsmatig belang;
- groot financieel belang;

- bestuurlijk belang.

Op basis van het bovenstaande criteria besloot de rekenkamercommissie verdiepend onderzoek te doen naar de kwaliteit van de informatievoorziening van **Regio Rivierenland**.

De gemeente heeft een groot *beleidsmatig belang* bij deze verbonden partij. Regio Rivierenland voert vele taken uit voor de gemeente (zie hoofdstuk 4). Daarnaast heeft de gemeente Neerijnen een *groot financieel belang* bij Regio Rivierenland. De programmabegroting van 2008 geeft aan dat de gemeente voor dat jaar een bijdrage van € 355.198, - aan Regio Rivierenland heeft geraamd. Ook geeft deze programmabegroting een aantal (financiële) *risico's* weer die de gemeente loopt in de samenwerking met Regio Rivierenland. De gemeente Neerijnen heeft tot slot ook een *bestuurlijk belang* bij deze verbonden partij, dat zich uit in de deelname van de burgemeester en raadsleden in het bestuur van Regio Rivierenland.

### 1.5 Wat kunt u waar vinden?

Het rapport is verdeeld in een bestuurlijk rapport en een bevindingen rapport. In het bestuurlijk rapport vindt u achtereenvolgens de conclusies en aanbevelingen, de bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie.

Hoofdstuk 2 geeft het analysekader voor dit onderzoek. Het hoofdstuk maakt inzichtelijk wat verbonden partijen zijn, welke risico's er aan mee zijn gemoeid en hoe de rollen tussen raad en college ten aanzien van verbonden partijen zijn verdeeld.

Hoofdstuk 3 van deze onderzoeksrapportage maakt het algemeen beleidskader en de lijst van verbonden partijen inzichtelijk. Tot deze bevindingen komt de rekenkamercommissie op basis van een dossieranalyse en een interview met de concerncontroller van de gemeente Neerijnen. Deelvraag 1 t/m 3 worden in dit hoofdstuk beantwoord.

In hoofdstuk 4 vindt u het beleidskader en de doelstellingen van Regio Rivierenland. Deelvraag 4 en 5 worden in dit hoofdstuk beantwoord. Dit hoofdstuk komt tot stand op basis van een beperkte dossierstudie, een interview met de twee vertegenwoordigers van Neerijnen in het Algemeen Bestuur, een interview met de vertegenwoordiger van Neerijnen in het Dagelijks Bestuur en een gesprek met een vertegenwoordiger van Regio Rivierenland.

Tot slot geeft hoofdstuk 5 weer welke informatie de raad krijgt over de realisatie van gemeentelijke doelstellingen door verbonden partijen. Deelvraag 6 t/m 9 worden in dit hoofdstuk beantwoord. Deze bevindingen komen tot stand op basis van een digitale *enquête* onder raadsleden. Bovendien gebruikt de rekenkamercommissie hiervoor de interviews uit eerdere fasen.



## Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamercommissie heeft de volgende vraagstelling in het onderzoek centraal gesteld:

*Heeft de raad van de gemeente Neerijnen voldoende inzicht in de mate waarin deelname aan een verbonden partij leidt tot de beoogde resultaten?*

### Algemene conclusie (beantwoording van de centrale vraag)

De raad heeft onvoldoende zicht op de resultaten van verbonden partijen waar de gemeente Neerijnen aan deelneemt. Oorzaak hiervan ligt in de eerste plaats in het feit dat de raad onvoldoende (beleids)kaders heeft gesteld waarin bepaald wordt hoe de informatievoorziening van verbonden partijen vorm moet krijgen. In de tweede plaats zijn, in de deelname aan Regio Rivierenland, de meerjarige afspraken over te behalen prestaties niet verbonden aan prestatie-indicatoren. Ook zijn de vergadercycli van Regio Rivierenland en de raad niet op elkaar afgestemd. In de derde en laatste plaats maakt de raad ook in de praktijk onvoldoende gebruik van zijn mogelijkheden om eisen te stellen aan informatievoorziening door verbonden partijen.

### Conclusie 1. Huidige beleidskader is onvoldoende voor kaderstelling en sturing

Het huidige beleidskader is onvoldoende om tot duurzame kaderstelling en sturing door de raad te komen. Doordat de raad ermee heeft ingestemd om de bepalingen over verbonden partijen in de financiële verordening te laten vervallen, geeft zij een waarborg voor sturing en controle op verbonden partijen uit handen.

De huidige informatievoorziening over verbonden partijen beperkt zich nu - mede door het ontbreken van een Nota verbonden partijen en een lijst van verbonden partijen in de productenrealisatie - tot de informatie in de paragraaf van de programmabegroting en de jaarrekening. Deze informatie is niet toereikend. Zo ontbreken hierin visie en beleidsvoornemens ten aanzien van verbonden partijen. Ook gaat de paragraaf niet in op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen en het wijzigen van bestaande verbonden partijen. Daarnaast geven deze paragraaf onvoldoende inzicht in hoeverre de gemeentelijke doelstellingen - uitgevoerd door de verbonden partij - zijn behaald.

Doordat er geen bepalingen over verbonden partijen in de financiële verordening zijn opgenomen en doordat de Nota verbonden partijen ontbreekt, heeft de gemeenteraad geen formele basis voor een adequate informatievoorziening. Hiermee loopt de raad het risico onvoldoende te kunnen controleren of de gemeentelijke doelstellingen al dan niet behaald worden.

Zolang verbonden partijen goede resultaten behalen, zal dit geen grote rol spelen. Wanneer een verbonden partij minder goed functioneert, stelt de rekenkamercommissie dat de raad geen basis heeft om er van verzekerd te zijn dat hij de benodigde informatie zal ontvangen. Ook is de rolverdeling tussen raad en college in het aansturen van verbonden partijen niet vastgelegd.

### Conclusie 2. Prestatieafspraken worden gemaakt, maar zijn onvoldoende meetbaar

Regio Rivierenland - de grootste verbonden partij waaraan de gemeente Neerijnen deelneemt - maakt haar plannen voor het navolgende jaar bekend in haar programmabegroting. In de pro-

REKENKAMERCOMMISSIE NEERIJNEN RAPPORTAGE VERBONDEN PARTIJEN

grammabegroting uit 2008 blijkt dat Regio Rivierenland op de volgende gebieden gemeentelijke doelstellingen wil behalen: schoon rivierenland, gezondheid, werkgelegenheid en scholing, leefomgeving, bestuur & strategie, en samenwerking.

Doordat prestatie-indicatoren en SMART-doelstellingen in de programmabegroting ontbreken, is het voor de gemeenteraad beperkt mogelijk om de voortgang en de prestaties te controleren.

Bestuurlijk heeft de gemeente Neerijnen invloed op de besluitvorming van Regio Rivierenland door een afvaardiging in het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur. In de financiële verordening van Regio Rivierenland staat vastgelegd welke informatie het Dagelijks bestuur moet toesturen aan het Dagelijks Bestuur.

### **Conclusie 3. Informatievoorziening over voorgenomen beslissingen soms te laat**

De gemeenteraad van Neerijnen laat zich informeren over de voorgenomen beslissen van Regio Rivierenland. Dit doet de raad door drie weken voor iedere vergadering van het Algemeen Bestuur de te behandelen stukken toegestuurd te krijgen. Aangezien de vergadercycli van de gemeenteraad en het Algemeen Bestuur niet goed op elkaar zijn afgestemd, komt het voor dat de raad deze stukken bespreekt nadat de vergadering van het AB al heeft plaatsgevonden. Hierdoor is het voor de raad in deze gevallen niet meer mogelijk om invloed op de voorgenomen beslissingen uit te oefenen.

### **Conclusie 4. De raad controleert bijdrage aan gemeentelijke doelstellingen onvoldoende**

Regio Rivierenland rapporteert haar prestaties en de kwaliteit van haar taakuitvoering door middel van een bestuursrapportage (peildatum 01 juli) en de jaarstukken. Regio Rivierenland ging over tot het vaststellen van deze bestuursrapportage in de zomer, zodat gemeenten kunnen sturen op actuele cijfers en deze ook kunnen meenemen in haar eigen programmabegroting.

De gemeenteraad van Neerijnen kan door middel van een 'gevoelensbrief' reageren op de bestuursrapportage die Regio Rivierenland uitgeeft. De raad gebruikt deze mogelijkheid in de praktijk voornamelijk om in te gaan op de financiële prestaties van deze verbonden partij. Uit de gevoelensbrief van 07 juli 2008 blijkt dat de raad niet ingaat op de vraag in hoeverre Regio Rivierenland haar bestuurlijke afspraken nakomt en in hoeverre zij daadwerkelijk bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen. Dit beeld wordt bevestigd doordat de geënquêteerde raadsleden aangeven niet genoeg informatie te krijgen om te kunnen beoordelen of Regio Rivierenland haar doelstellingen behaalt. Dat is opvallend, omdat uit de eerste conclusie al bleek dat de raad zelf geen kaders heeft gesteld die ervoor moeten zorgen dat er wel genoeg informatie komt om dit te kunnen beoordelen.

Op basis van bovenstaande conclusies, komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

### **Aanbeveling 1. Stel kaders vast over de informatievoorziening van verbonden partijen**

Neerijnen heeft, ook als relatief kleine gemeente, de mogelijkheden invloed uit te oefenen op de prestaties en het functioneren van Regio Rivierenland. Hiervoor is het van belang dat de raad kaders stelt, waarin duidelijk wordt welke informatie de raad wil ontvangen om toe te kunnen zien op de prestaties van verbonden partijen. De rekenkamercommissie beveelt aan dat minimaal de volgende elementen in deze kaders terugkomen:

**REKENKAMERCOMMISSIE NEERIJNEN RAPPORTAGE VERBONDEN PARTIJEN**

- het openbaar belang, het eigen vermogen, de solvabiliteit, het financieel resultaat en het financieel belang en de zeggenschap van de gemeente;
- de kaders voor het beleid aangaande (het aangaan van nieuwe) participaties met name de condities waaronder het publiek belang is gediend met behartiging door verbonden partijen, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële voorwaarden. Het college biedt ten minste eenmaal in de vier jaar een nota verbonden partijen aan;
- het aangaan van nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

Op basis van deze informatie (de bepalingen uit de vorige financiële verordening van de gemeente) kan de raad zichzelf in staat stellen actief toe te zien op de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen door verbonden partijen.

#### **Aanbeveling 2. Laat prestatie-Indicatoren aan de doelstellingen van Regio Rivierenland verbinden**

Regio Rivierenland is zich er op dit moment van bewust dat zij geen prestatie-indicatoren aan haar doelstellingen heeft verbonden. Zij zoekt momenteel naar mogelijkheden om deze prestatie-indicatoren in de toekomst wel te gebruiken. Om controle op realisatie van gemeentelijke doelstellingen eenvoudiger te maken, is het van belang dat de raad er op toe ziet dat dit daadwerkelijk gebeurt.

#### **Aanbeveling 3. Stem de vergadercycli van de raad en Regio Rivierenland op elkaar af**

Om de sturing op de prestaties van Regio Rivierenland te verbeteren, is het van belang dat de raad de te behandelen stukken over voorgenomen beslissingen, tijdig kan bespreken. Door de vergadercyclus van de raad beter aan te sluiten op de vergadercyclus van Regio Rivierenland, verzekert de raad zich ervan dat hij op tijd invloed kan uitoefenen. Concreet betekent dit dat de raad moet zorgen dat zijn vergaderingen structureel twee tot drie weken voor de AB-vergadering plaatsvinden.

#### **Aanbeveling 4. Controleer niet alleen financiële afspraken, maar ook behalen van gemeentelijke doelstellingen**

Uit de gevoelsbrief van de raad over de bestuursrapportage van Regio Rivierenland, blijkt dat de raad voornamelijk zijn gevoelens uit over de financiële prestaties van Regio Rivierenland. Een beoordeling in hoeverre de (gemeentelijke) doelstellingen zijn behaald, vindt onvoldoende plaats. Op het moment dat de bovenstaande aanbevelingen zijn overgenomen, moet de raad beter in staat zijn om hier meer controle op uit te oefenen. Hiervoor is het wel van belang dat de raad zich bewust is van deze mogelijkheden.

## **Bestuurlijke reactie**

## **Nawoord rekenkamercommissie**

## **Bevindingenrapport**

## 2 Verbonden partijen

In hoofdstuk 2 geeft de rekenkamercommissie een kort overzicht van de definitie van verbonden partijen, de risico's die bij deelname aan verbonden partijen komen kijken en de rol van de raad en het college in de samenwerking met verbonden partijen.

### 2.1 Bestuurlijk en financieel belang van de gemeente in verbonden partij

Gemeentelijke taken kunnen in hoofdzaak op drie manieren worden uitgevoerd. Eén 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 bij een gemeentelijke dienst) of om de uitvoering uit te besteden aan een andere organisatie die verder geheel los staat van de gemeente (bijvoorbeeld door subsidie te geven of een inkoopcontract te sluiten).

Maar wat is een verbonden partij nu precies? Het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) geeft de volgende omschrijving van een verbonden partij (artikel 1, lid b).

*Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft.*

Er is sprake van een financieel belang als de gemeente opdraait voor de kosten als de partij failliet gaat, of als de gemeente aansprakelijk wordt gesteld als de partij haar verplichtingen niet nakomt. Er is ook sprake van een financieel belang als de gemeente risico draagt over ingelegd kapitaal, zoals bij het bezit van aandelen. Bij subsidies is geen sprake van een financieel belang zoals bedoeld in het BBV.

Er is sprake van een bestuurlijk belang als bijvoorbeeld een burgemeester, een wethouder of een raadslid van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de verbonden partij plaatsneemt, of namens de gemeente stemt.

Indien de gemeente alleen een bestuurlijk of alleen een financieel belang heeft, is er geen sprake van een verbonden partij.

### 2.2 Rollen als opdrachtgever en opdrachtnemer complex

Bij deelneming aan een verbonden partij is de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie complex. De gemeente vervult hier de rol van opdrachtgever ('klant'), maar heeft ook een - meestal - gedeeld bestuurlijk belang in de verbonden partij. De bestuurlijke invloed wordt dan gedeeld met bijvoorbeeld buurgemeenten of particuliere organisaties. Dit betekent dat de rol van opdrachtnemer ('eigenaar') in dat geval in samenwerking met de andere deelnemers wordt vervuld. Afhankelijk van de precieze afspraken binnen de verbonden partij is het daarbij bovendien moge-

lijk dat ook de rol van opdrachtgever ('klant') in samenwerking met andere deelnemers wordt vervuld. In tabel 2.1 wordt dit nog eens schematisch weergegeven.

Tabel 2.1 Uitvoeringswijzen en invulling van rollen		
	Opdrachtnemer ('eigenaar')	Opdrachtgever ('klant')
<i>Uitvoering in eigen beheer</i>	Gemeente	Gemeente
<i>Externe uitvoering</i>	Externe organisatie	Gemeente
<i>Uitvoering in verbonden partij</i>	Verbonden partij (gemeente in gezamenlijkheid met de andere deelnemers)	Gemeente (in sommige gevallen gezamenlijk met de andere deelnemers)

Voor uitvoering in een verbonden partij zijn er verschillende rechtsvormen denkbaar. Het belangrijkste onderscheid is dat tussen *publiekrechtelijke* en *privaatrechtelijke* verbonden partijen. Bij publiekrechtelijke verbonden partijen gaat het vaak om gemeenschappelijke regelingen. Bij privaatrechtelijke participaties gaat het veelal om vennootschappen en stichtingen.

### 2.3 Financiële, bestuurlijke en beleidsinhoudelijke risico's

*Financiële risico's:* Een verbonden partij behelst financiële risico's voor de gemeente. Als de gemeente deelneemt in een vennootschap en die vennootschap gaat failliet, dan is de gemeente in elk geval haar kapitaal in aandelen kwijt. Hoe groot die risico's zijn, is afhankelijk van onder meer de vorm van de verbonden partij.

*Bestuurlijk-organisatorische risico's:* Een bestuurlijk-organisatorisch risico ligt in de dubbele rollen die de gemeente heeft bij een verbonden partij. De gemeente is in haar rol van deelnemer in de verbonden partij zowel gedeeltelijk opdrachtnemer ('eigenaar') als opdrachtgever ('klant'). Als eigenaar behartigt zij samen met de andere deelnemers de doelen en de belangen van de verbonden partij. Als klant neemt ze producten of diensten af van de verbonden partij. In deze laatste rol staat het belang van de gemeente voorop. Als de belangen van de eigenaar en de opdrachtgever niet parallel lopen dan kan dat problemen opleveren.

*Beleidsinhoudelijk risico:* Door de afstand tussen een verbonden partij en de gemeente is er ten slotte ook een beleidsinhoudelijk risico. 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. De gemeente blijft desondanks verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de taak.



## 2.4 Rol van de raad in kaderstelling en in controle en bijstelling

Conceptueel zijn er vier processtappen te onderscheiden voor raad en college in de aansturing van verbonden partijen.

### **Stap 1 – Kaderstelling (algemeen kader)**

De raad stelt binnen wettelijke kaders zijn eigen kader ten aanzien van verbonden partijen door bijvoorbeeld de vaststelling van een nota verbonden partijen en/of een paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting.

### **Stap 2 – Inrichting bestuurlijk arrangement (specifiek kader)**

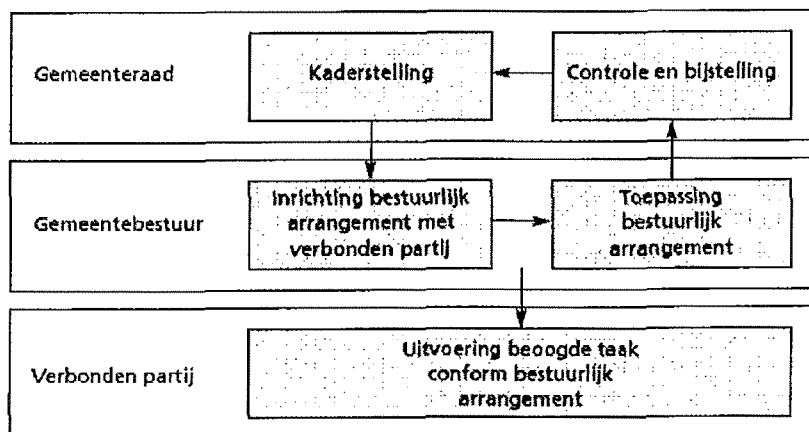
Het college richt in samenwerking met andere deelnemers een specifiek kader in per verbonden partij. Het specifieke kader is een schriftelijk vastgelegde set afspraken ten aanzien van verantwoording en sturing en de toezichtfunctie van de gemeente. Deze afspraken passen idealiter binnen de door de raad gestelde kaders.

### **Stap 3 – Toepassing bestuurlijk arrangement (specifiek kader)**

Het college past het specifieke kader toe in het verkeer met de verbonden partij.

### **Stap 4 – Controle en bijstelling**

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 2.1: overzicht van vier processtappen in aansturing van verbonden partijen

### 3 Algemeen Beleidskader verbonden partijen

Hoofdstuk 3 maakt het algemeen beleidskader ten aanzien van verbonden partijen inzichtelijk. Daarmee geeft de rekenkamercommissie antwoord op de deelvragen 1 t/m 3.

#### Het algemene beleid ten aanzien van de verbonden partijen in de gemeente Neerijnen voldoet niet aan de normen

De financiële verordening die van kracht was in 2007, gaf voldoende richtlijnen over de informatievoorziening ten aanzien van verbonden partijen aan de raad. In de nieuwe, in april 2008 vastgestelde, financiële verordening zijn deze richtlijnen niet opgenomen. Hierdoor voldoet de gemeente Neerijnen niet aan de normen zoals de rekenkamer die stelt ten aanzien van deze financiële verordening. De Nota verbonden partijen ontbreekt in de gemeente Neerijnen. De productenrealisatie geeft geen lijst van verbonden partijen weer, zoals voorgeschreven wordt door het BBV, artikel 67.

Alle informatievoorziening over verbonden partijen staat in de paragraaf in de programmabegroting en jaarrekening. De huidige informatie in deze paragrafen is niet toereikend: er ontbreken een visie en beleidsvoornemens ten aanzien van verbonden partijen, zoals voorgeschreven door het BBV, artikel 15.

#### 3.1 Beleidskader: welke voorschriften zijn relevant voor verbonden partijen?

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de relevante wettelijke voorschriften over informatievoorziening over verbonden partijen aan de raad.

Tabel 3.1 - Voorschriften en wetgeving ten aanzien van verbonden partijen	
Voorschrift	Inhoud
Gemeentewet	In artikel 212 staat: de raad stelt 'bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan'. Hieronder valt ook het financiële beheer van verbonden partijen.
Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr)	Hierin staan bepalingen over samenwerkingsverbanden tussen openbare lichamen zoals gemeenten, provincies en waterschappen.
Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	Het BBV bevat regelgeving voor de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken van de gemeente. Artikel 15 van het BBV schrijft voor dat de paragraaf verbonden partijen (in de programmabegroting en de jaarrekening) tenminste een visie en beleidsvoornemens bevat. Artikel 67 schrijft voor dat de gemeente in de productenrealisatie een lijst van verbonden partijen geeft.
Financiële verorde-	Dit is de verordening waarmee de gemeenteraad de kaders stelt voor het fi-

ning	nanciële beleid en financiële beheer van de gemeente, inclusief voor de verbonden partijen.
------	---

### 3.2 Financiële verordening aangepast: richtlijnen verbonden partijen verwijderd

In het jaar 2007 was in de gemeente Neerijnen een financiële verordening van kracht die gebaseerd was op de modelverordening van de VNG, inclusief door de gemeente opgestelde aanvullingen. In deze verordening, vastgesteld bij raadsbesluit op 18 maart 2004, ging artikel 21 in op de informatievoorziening ten aanzien van verbonden partijen:

1. Het college biedt ten minste eenmaal in de vier jaar een nota verbonden partijen aan. De raad stelt de nota vast binnen zes maanden nadat de nota is aangeboden.
2. Van elke van de verbonden partijen wordt weergegeven het openbaar belang, het eigen vermogen, de solvabiliteit, het financieel resultaat en het financieel belang en de zeggenschap van de gemeente.
3. De nota bevat voorts de kaders voor het beleid aangaande (het aangaan van nieuwe) participaties met name de condities waaronder het publiek belang is gediend met behartiging door verbonden partijen, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële voorwaarden.
4. In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

Gezien de overtuiging van de gemeente dat een dergelijke uitgebreide financiële verordening niet noodzakelijk is voor een relatief kleine gemeente als Neerijnen, werd de financiële verordening aangepast en beknopter gemaakt tot de huidige financiële verordening. Deze is vastgesteld bij raadsbesluit op 24 april 2008. Deze verordening gaat niet in op de informatievoorziening over verbonden partijen of bepalingen omtrent aanvullende eisen voor de inhoud van de paragraaf verbonden partijen in de begroting.

### 3.3 Nota verbonden partijen ontbreekt

De Nota verbonden partijen ontbreekt in de gemeente Neerijnen.

### 3.4 Paragraaf Programmabegroting en Jaarrekening 2007 voldoen niet aan normen

Bij de toetsing van de paragraaf in de programmabegroting en de jaarrekening zijn de onderstaande voorschriften van toepassing.

**Tabel 3.3 - Voorschriften over paragraaf verbonden partijen op basis van het BBV**

"De paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarstukken (of de Nota) bevat de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting."

"De paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarstukken (of de Nota) bevat beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen. "

**Tabel 3.4 - Voorschriften over paragraaf verbonden partijen op basis van de Financiële verordening**

In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

### **Programmabegroting 2008**

De inleiding van de programmabegroting 2008 bevat *wel een algemene visie op verbonden partijen, maar geen specifieke visie per verbonden partij in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting als* (art. 15, lid 1 BBV). De paragraaf geeft een algemene uitleg van wat een verbonden partij is en stelt daarbij dat 'de verbonden partijen beleid uitvoeren voor de gemeente, waarbij wel de beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheden voor de gemeente blijven'. Daarnaast geeft de paragraaf aan waarom de informatie over verbonden partijen belangrijk is voor de raad: de realisatie van de doelstellingen van de verbonden partij, blijft een verantwoordelijkheid van de gemeente. Tot slot geeft de programmabegroting een lijst van de namen van zeven verbonden partijen van de gemeente. Per verbonden partij is een toelichting gegeven. Hierin staat voor iedere verbonden partij aangegeven wat het beleidsmatig belang, het financiële belang en het bestuurlijk belang van gemeente is.

Specifieke beleidvoornemens ten aanzien van deze verbonden partijen ontbreken. Ook gaat de paragraaf niet in op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen en het wijzigen van bestaande verbonden partijen (zoals voorgeschreven in de financiële verordening die op dat moment van kracht was). Eventuele (verwachte) risico's bij bestaande verbonden partijen staan vermeld in de paragraaf weerstandsvermogen. Zo staat hier dat er bij Regio Rivierenland een aantal projecten speelt die mogelijk (financiële) risico's met zich meebrengen.

### **Programmabegroting 2007**

De paragraaf verbonden partijen in programmabegroting van 2007 verschilt ten opzichte van de programmabegroting 2008. De verschillen zijn gelegen in de informatie per - en het aantal verbonden partijen in de programmabegroting uit 2007. In 2008 zijn er zeven verbonden partijen, in 2007 waren het er nog zestien. Uit de interviews is gebleken dat de gemeente voor de programmabegroting 2008 kritisch naar de paragraaf verbonden partijen heeft gekeken. Daaruit bleek dat in de paragraaf uit de programmabegroting 2007 verbonden partijen waren opgenomen, die naar de letter van de wet geen verbonden partij zijn.

Tevens wordt in de programmabegroting geen toelichting per verbonden partij gegeven, zoals in 2008. Er is dus niet voor iedere verbonden partij aangegeven wat het beleidsmatig belang, het financiële belang en het bestuurlijk belang van de gemeente is.

De paragraaf verbonden partijen uit 2007 gaat daarnaast niet in op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen, welke wel vereisten zijn vanuit de financiële verordening. Ook geeft de paragraaf geen verantwoording over de vraag in hoeverre de gemeentelijke doelstellingen zijn behaald.

### **Jaarrekening 2007**

In de jaarrekening van 2007 is dezelfde opbouw overgenomen als in de programmabegroting van 2008. Ook hier staat een korte uitleg wat een verbonden partij is en waarom informatie hierover belangrijk is voor de raad. Daarnaast geeft de paragraaf het beleidsmatig en bestuurlijk belang van de verbonden partij weer. Tot slot maakt de paragraaf inzichtelijk wat de financiële bijdrage aan de verbonden partij was.

### **3.5 Geen lijst verbonden partijen in productenraming of realisatie**

In de productenraming of in de productenrealisatie dient de gemeente een overzicht te geven van alle verbonden partijen. Tabel 3.5 geeft de normen die op dit overzicht van toepassing zijn, gebaseerd op het BBV. De productenraming noch de productenrealisatie geeft een lijst weer van alle verbonden partijen, zoals bedoeld in het BBV.

<b>Tabel 3.5 - Voorschriften over lijst in productenrealisatie op basis van het BBV</b>
'De productenrealisatie bevat een lijst van verbonden partijen' (artikel 67).
'De lijst van verbonden partijen geeft informatie over de naam en vestigingsplaats, het openbaar belang, de veranderingen die zich hebben voorgedaan in het belang dat de gemeente heeft in de verbonden partij, het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij en het resultaat van de verbonden partij' (artikel 69).

### **3.6 Raadsleden onvoldoende op de hoogte van ontoereikend beleidskader**

Uit de door de rekenkamercommissie uitgezette enquête onder raadsleden bleek dat:

- Vijf van de veertien raadsleden weten niet waar het gemeentelijk beleid over verbonden partijen is vastgelegd. Drie gemeenteraadsleden stellen dat de gemeente geen beleid heeft op dit gebied, terwijl nog eens twee raadsleden aangeven dat dit beleid in de Nota verbonden partijen staat. Vijf raadsleden geven aan dat het beleid vastgesteld staat in de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting (wat dus juist is).

- Negen raadsleden geven aan dat zij de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting gebruiken om op de hoogte te blijven van welke verbonden partijen de gemeente heeft. Twee raadsleden zegt deze te gebruiken om de verwachte resultaten van de verbonden partijen vast te stellen. Drie raadsleden zeggen de paragraaf niet of nooit te lezen.
- Twaalf van de veertien raadsleden weet niet waarom de gemeente Neerijnen niet beschikt over een Nota verbonden partijen. Eén raadslid zegt dat het college momenteel een dergelijke nota opstelt.

### 3.7 Oordeel: het algemeen beleid voldoet niet aan de normen

Het huidige beleidskader is onvoldoende om tot duurzame kaderstelling en sturing door de raad te komen. Uit de enquête blijkt dat raadsleden hiervan niet op de hoogte zijn: zij weten vaak niet dat er geen beleid is vastgesteld en/of waarom dit niet is gebeurd. Tabel 3.6 geeft de beoordeling van het algemeen beleidskader aan de hand van de voorafgestelde rekenkamernormen weer.

Tabel 3.6 - Beoordeling algemeen beleidskader		
Kwaliteit algemene beleidskaders (beleid)	Beoordeling	Toelichting
De raad heeft vastgesteld wat de kaders zijn voor het gemeentelijke beleid inzake verbonden partijen.	-	De raad gaf deze kaders aan in de financiële verordening, maar met het aanpassen van deze verordening (vastgesteld in april 2008) zijn deze kaders weggefallen. Daarnaast heeft de gemeente geen Nota verbonden partijen. Hierdoor is het beleidskader beperkt tot de programmabegroting. Deze bevat in essentie geen beleidsuitgangspunten.
Het beleidskader biedt voldoende handvatten voor de afweging van financiële en bestuurlijke voordelen en nadelen van deelnemen aan een verbonden partij en voor de afweging van meerwaarde in termen van kwaliteit en effectiviteit van de beleidsuitvoering.	+/-	De verschillende beleidsdocumenten geven wel inzicht in financiële en bestuurlijke belangen, maar maken niet inzichtelijk in hoeverre de verbonden partijen de gemeentelijke (financiële) doelstellingen heeft behaald.
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.	+	De paragraaf in de programmabegroting en jaarrekening maken inzichtelijk wat het openbaar belang is van de verbonden partij en hoeveel de gemeente financieel bijdraagt. Eventuele risico's omtrent verbonden partijen komen in de programmabegroting 2008 aan bod in de paragraaf Weerstandsvermogen. Dit maakt de paragraaf verbonden partijen niet zelfstandig leesbaar. In de programmabegroting 2007

		ontbreken de risico's.
Er zijn tussen raad en college duidelijke afspraken gemaakt over de rolverdeling bij de uitvoering en evaluatie van het voor verbonden partijen geformuleerde beleid.	-	Deze afspraken staan niet vastgelegd.

## 4 Samenwerking verbonden partij: Regio Rivierenland

Dit hoofdstuk maakt de taken, doelstellingen en organisatie van Regio Rivierenland inzichtelijk. Daarmee geeft de rekenkamercommissie een antwoord op deelvragen 4 en 5.

### Prestatie-Indicatoren ontbreken; bevoegdheden staan vastgelegd

Regio Rivierenland behartigt een veelheid van gemeentelijke doelstellingen, die beschreven staan in haar programmabegroting (incl. activiteiten waarmee deze behaald moeten worden). Deze doelstellingen zijn echter niet SMART geformuleerd en er bestaan geen prestatie-indicatoren aan de hand waarvan bepaald kan worden of deze prestaties worden behaald.

De gemeente Neerijnen heeft invloed op de besluitvorming van Regio Rivierenland door vertegenwoordiging van raadsleden in het Algemeen Bestuur en de burgemeester in het Dagelijks Bestuur. In de financiële verordening van Regio Rivierenland staat vastgelegd welke informatie het Dagelijks bestuur moet toesturen aan het Algemeen Bestuur.

### 4.1 Even voorstellen: Regio Rivierenland

Regio Rivierenland is een gemeenschappelijke regeling van negen gemeenten - Geldermalsen, Culemborg, Buren, Neder-Betuwe, Tiel, Neerijnen, Maasdriel, Zaltbommel en Lingewaai. Zij behartigt de belangen van deze gemeenten op allerlei gebieden.

In de programmabegroting uit 2008 van Regio Rivierenland komen de volgende programma's naar voren: schoon rivierenland, gezondheid, werkgelegenheid en scholing, leefomgeving, bestuur & strategie, en samenwerking (zie ook paragraaf 3.4). De organisatie bestaat nu uit drie diensten die deze programma's uitvoeren: de Afvalverwijdering Rivierenland (AVRI), de Bestuursdienst en de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Rivierenland (GGD). Op 01 januari 2008 werkten op deze drie afdelingen in totaal 226 personeelsleden<sup>1</sup>.

### 4.2 Drie taken: uitvoering praktische zaken, afstemming beleid, belangenbehartiging

In de eerste plaats voert Regio Rivierenland praktische taken voor de participerende gemeenten uit. In sommige gevallen gaat het om taken die formeel overgedragen zijn, in andere gevallen speelt Regio Rivierenland een ondersteunende rol in deze taken. Voorbeelden van deze praktische taken zijn milieuadviezen, bijstandsuitkeringen en afvalverwijdering.

In de tweede plaats speelt Regio Rivierenland een rol in de afstemming van het gemeentelijk beleid van de deelnemende gemeenten. Op een aantal terreinen - bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, volkshuisvesting - hebben gemeenten autonome taken en bevoegd-

<sup>1</sup> Programmabegroting Regio Rivierenland, 2008



heden die zij beter in staat zijn uit te voeren op het moment dat deze afgestemd worden met omliggende gemeenten. De participerende gemeenten van Regio Rivierenland spraken daarom af bij de beleidsvoorbereiding rekening met elkaar te houden. Op deze manier willen zij een sterkere inbreng creëren ten opzichte van onder meer maatschappelijke partners. Regio Rivierenland vormt dus een platform om over uiteenlopende onderwerpen te discussiëren en afspraken te maken. Hier fungeert Regio Rivierenland als 'verlengd lokaal bestuur'.

In de derde en laatste plaats behartigt Regio Rivierenland de belangen van de negen gemeenten ten opzichte van andere overheden (rijk, provincie) en maatschappelijke partners. Via Regio Rivierenland ontwikkelen de gemeenten gezamenlijke standpunten en communiceren deze naar bovenstaande overheden en partners. Voorbeeld hiervan is de belangenbehartiging van Regio Rivierenland op het gebied van Ruimtelijke Ordening ten opzichte van woningbouwcoöperaties.

#### 4.3 Drie diensten: AVRI, Bestuursdienst, GGD Rivierenland

*De bovenstaande taken worden door drie diensten uitgevoerd: de AVRI, de Bestuursdienst en GGD Rivierenland.*

De AVRI is verantwoordelijk voor het inzamelen en het verwerken van huishoudelijk afval, het ontwikkelen van gemeentelijk afvalstoffenbeleid en de communicatie op het gebied van afval. In het jaar 2007 kende de AVRI 119 medewerkers<sup>2</sup>.

De Bestuursdienst heeft twee taken. In de eerste plaats voert zij praktische taken voor de deelnemende gemeenten uit, op het gebied van kennisbevordering en gedeelde diensten. Ten tweede organiseert zij de beleidsafstemming en de strategische belangenbehartiging van - en tussen de gemeenten. Deze beide taken omvatten een veelheid aan onderwerpen. Op 01 januari 2008 telde de bestuursdienst 50 medewerkers.

De GGD Rivierenland stelt zich tot doel: 'het bevorderen en beschermen van de algehele gezondheidstoestand van inwoners van de regio, door het bevorderen van gezond gedrag en van een gezonde leefomgeving en het bestrijden van gezondheidsrisico's'. Op 01 januari 2008 werkten er 63 medewerkers bij de GGD<sup>3</sup>. De GGD verricht wettelijke en (een aantal) extra taken voor circa 200.000 inwoners.

#### 4.4 Uitvoering van een breed scala van gemeentelijke doelstellingen

Regio Rivierenland formuleert in haar programmabegroting van 2008 een aantal doelstellingen ten aanzien van de verschillende programma's, waaruit blijkt welke gemeentelijke doelen de verschillende gemeenten aan haar uitbesteden.

- Schoon Rivierenland: het inzamelen en verwerken van huishoudelijk en bedrijfsmatig afval;
- Gezondheid: bevorderen en beschermen van de algehele gezondheidstoestand van inwoners van de regio, door het bevorderen van gezond gedrag en van een gezonde leefomgeving en het bestrijden van gezondheidsrisico's;

---

<sup>2</sup> Jaarverslag AVRI, 2007

<sup>3</sup> Programmabegroting Regio Rivierenland, 2008

- Werkgelegenheid en scholing: bevorderen van een gezond economisch klimaat en voldoende werkgelegenheid in de regio, goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, vermindering van het aantal schoolverlaters;
- Leefomgeving: verbeteren van de verkeersveiligheid in de regio, een gezonde leefomgeving, behoud en versterking van de karakteristieke, landelijke kwaliteiten van de regio, de juiste woning op de juiste plek op het juiste moment.
- Bestuur en strategie: heldere besluitvormingsprocessen, regelmatige bestuursvergaderingen, ontwikkelen van samenwerkingsproducten.
- Samenwerking: professionaliseren van de inkoop en het bereiken van besparingen, het coördineren van onderhandelingen en monitoren van de voortgang van de RUP (Regionaal UitvoeringsProgramma).

Prestatie-indicatoren in de programmabegroting ontbreken, waardoor het niet duidelijk is waar de gemeenten de prestaties van Regio Rivierenland op kunnen afrekenen. Regio Rivierenland heeft het voornemen om deze prestatie-indicatoren in programmabegrotingen wel op te nemen.

#### **4.5 Bestuur: vertegenwoordiging gemeente in dagelijks bestuur en algemeen bestuur**

Regio Rivierenland heeft een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Het algemeen bestuur vergadert 5 maal per jaar en heeft 39 leden. Dit zijn allemaal raadsleden uit de negen participerende gemeenten. De gemeente Neerijnen levert twee raadsleden die zitting hebben in het AB.

Het AB kiest het DB. Dit bestuur kent negen leden. Iedere gemeente levert één lid. De verschillende portefeuilles zijn onder deze leden verdeeld. Namens de gemeente Neerijnen heeft de burgemeester zitting in het DB. Zij heeft Ruimte, Wonen en Water in haar portefeuille.

De leden van het AB behartigen het belang van de gemeente in Regio Rivierenland. Als uitgangspunt hierbij gebruiken de AB-leden in de gemeente Neerijnen het coalitieakkoord. Kern voor hen is hierbij dat voorstellen en besluiten van de Regio een solide financiële onderbouwing moeten hebben. Ontbreekt deze, dan zetten de raadsleden zich in het AB in om deze onderbouwing alsnog gerealiseerd te krijgen.

Het dagelijks bestuur vergadert iedere maand. Op het moment dat het DB een besluit wilt nemen of een beleidsvoornemen heeft, onderneemt zij de volgende stappen:

- zij legt het beleidsvoornemen of hetgeen waar zij een beslissing over wilt nemen, voor aan de ambtelijke organisatie van Regio Rivierenland;
- deze ambtelijke organisatie doet een voorstel voor de uitvoering van alle beleidsvoornemens of besluiten en stelt aan de hand hiervan een agenda op voor de vergadering van het DB;
- ieder bestuurslid van het DB bespreekt de agendapunten die tot zijn of haar portefeuille behoren, met de portefeuillehouders van iedere gemeente die het desbetreffende onderwerp in zijn of haar portefeuille heeft (deze bespreking heet het portefeuilleberaad);
- deze 'plaatselijke portefeuillehouders' zetten het voorstel uit in de ambtelijke organisatie van hun gemeente;

- de ambtelijke organisatie van iedere gemeente geeft een advies uit over het desbetreffende onderwerp;
- de verschillende adviezen bespreekt de portefeuillehouder van Regio Rivierenland in de vergadering van het DB.

Het DB stelt de agenda van het AB samen. Het AB krijgt hierin stukken voorgelegd die betrekking en gevolgen hebben voor de gemeente, zoals vastgelegd staat in de organisatieverordening en de gemeenschappelijke regeling. Het is aan het AB om te bepalen welke zaken van politiek belang zijn voor de gemeente en welke niet; om de hoofdzaken eruit te halen. Alle stukken die naar het AB gaan, worden ook ter kennisgeving naar de raad gestuurd.

Volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), behoort Regio Rivierenland tot het openbaar bestuur en is het een openbaar lichaam. Dit heeft tot gevolg dat de Gemeentewet en de Algemene Wet Bestuursrecht op Regio Rivierenland van toepassing zijn. De rolverdeling tussen college en raad zoals de Gemeentewet die beschrijft, past Regio Rivierenland toe in de rolverdeling tussen Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur.

#### 4.6 Oordeel: doelstellingen Regio Rivierenland voldoen niet aan normen

In de programmabegroting maakt Regio Rivierenland de plannen voor het komende jaar bekend, waarbij SMART-doelstellingen en prestatie-indicatoren ontbreken. De bevoegdheden van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur zijn vastgelegd in de Gemeentewet en de Financiële verordening van Regio Rivierenland. Onderstaande tabel geeft de beoordeling van het specifieke beleidskader en de daarin geformuleerde doelstellingen van Regio Rivierenland weer.

Tabel 4.1 - Beoordeling beleidskader en gemeentelijke doelstellingen		
Kwaliteit specifieke beleidskader Regio Rivierenland (beleid)	Beoordeling	Toelichting
Tussen gemeente en de verbonden partij zijn meerjarige afspraken gemaakt over de te leveren prestaties, bedrijfsvoering, voortgangsbewaking, kwaliteitsbewaking en de <u>informatievoorziening</u> hierover.	+/-	Deze afspraken staan vastgelegd in de programmabegroting van Regio Rivierenland. De kwaliteit van de afspraken over de prestaties en bewaking van de voortgang is beperkt, vanwege het ontbreken van SMART-doelstellingen en prestatie-indicatoren.
Er worden afspraken gemaakt over beïnvloedingsmogelijkheden voor de gemeente, zoals in ieder geval: <ul style="list-style-type: none"> <li>• de bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij waaraan de gemeente deelneemt</li> <li>• de beslissingen die het bestuur dient voor te leggen aan de deelnemende gemeenten</li> </ul>	+	De bevoegdheden van het bestuur van Regio Rivierenland staan vastgelegd in de Gemeentewet. De verdeling van bevoegdheden tussen het DB en het AB staan in de financiële verordening van Regio Rivierenland. Beslissingen die voorgelegd moeten worden aan het AB en de gemeente, zijn wettelijk bepaald in de Gemeentewet en de financiële verordening.

--	--	--

## 5 Informatievoorziening aan de raad

In hoofdstuk 5 maakt de kwaliteit van de informatievoorziening van Regio Rivierenland aan de raad inzichtelijk. Daarmee beantwoordt de rekenkamercommissie deelvragen 6 t/m 9.

### Raad benut mogelijkheden tot sturing en controle onvoldoende

De gemeente Neerijnen maakt haar keuze om wel of niet deel te nemen aan een verbonden partij, op basis van efficiëntievoordelen. In de praktijk (recente beslissing om deel te nemen aan BSR) legt de raad geen eisen op aan de informatievoorziening van een verbonden partij.

Ten aanzien van de deelname aan Regio Rivierenland valt op dat de raad onvoldoende gebruik maakt van haar sturingsmogelijkheden. Oorzaken hiervoor liggen in het feit dat de vergadercycli van de raad en Regio Rivierenland niet op elkaar zijn afgestemd, waardoor de gemeenteraad niet altijd tijdig de voortgang kan bespreken. Daarnaast blijkt uit de enquête dat meer dan de helft van de raadsleden zelf ontevreden is over de informatievoorziening van Regio Rivierenland.

### 5.1 Pragmatische besluitvorming nieuwe deelname aan een verbonden partij

Regio Rivierenland is al geruime tijd een verbonden partij van de gemeente Neerijnen, waardoor het moeilijk te achterhalen is hoe en met welke overwegingen werd besloten om aan deze verbonden partij deel te nemen. Wel kan inzichtelijk worden gemaakt wat de 'normale' procedure is bij het besluit om deel te nemen aan een verbonden partij.

Het college van B&W bereidt besluiten voor nieuwe deelnames voor, waarbij ze een pragmatische benadering voorstaat. Redenen voor het college om deel te nemen aan een verbonden partij, zijn:

- sommige taken zijn te omvangrijk om als relatief kleine gemeente zelf uit te voeren;
- deelname aan een verbonden partij levert efficiëntie voordeel op.

Het college van B&W ziet het als het belang van iedere deelnemende gemeente dat er op een aantal terreinen wordt samengewerkt. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking in de BSR (Belasting Samenwerking Rivierenland). Hieraan besloot de gemeente - vanaf 01 januari 2009 - uit efficiëntieoverwegingen en kostenbesparing deel te gaan nemen. De beslissing om deel te nemen aan de BSR, legde het college voor aan de gemeenteraad. In de discussie die de raad hierover voerde, sprak zij vooral over de vraag in hoeverre de gemeente Neerijnen zelf haar belastingtarief mocht bepalen. Toen dit het geval bleek te zijn, ging de raad akkoord met deelname aan de BSR.

## 5.2 Informatievoorziening Regio Rivierenland niet optimaal

### *Vergadercycli sluiten niet op elkaar aan*

Drie weken voordat het Algemeen Bestuur vergadert, stuurt Regio Rivierenland de stukken die op deze vergadering behandeld worden, naar de deelnemende gemeenten. Deze stukken worden binnen de gemeente Neerijnen doorgestuurd aan de raad.

Op dit moment is het binnen de gemeente Neerijnen niet altijd mogelijk om de stukken van Regio Rivierenland nog voor de vergadering van het AB te bespreken. De vergadercyclus van de raad is momenteel namelijk zo ingericht, dat de stukken van Regio Rivierenland vaak pas na de AB-vergadering behandeld kunnen worden. Onderstaande tabel maakt de vergadercycli van de raad en het algemeen bestuur inzichtelijk. De vergaderdata waarbij de raadsvergadering vlak na de vergadering van het AB komt, zijn cursief aangegeven. Hieruit blijkt dat in twee gevallen de raadsvergaderingen net na de vergaderingen van het AB zijn gepland.

Raadsvergadering	Vergadering Algemeen Bestuur Regio Rivierenland
Donderdag 07 februari	Maandag 18 februari 2008
<i>Donderdag 24 april</i>	<i>Maandag 21 april 2008</i>
Donderdag 05 juni	Maandag 23 juni 2008
<i>Donderdag 25 september</i>	<i>Maandag 22 september 2008</i>
Donderdag 30 oktober	Maandag 10 november 2008

Het afgelopen jaar loste de gemeenteraad de problemen bij de aansluiting van de vergadercycli één keer op door een extra raadsvergadering te plannen, vlak voor de AB-vergadering. De leden van het AB zetten vraagtekens bij de efficiëntie van deze oplossing: deze extra vergadering kost meer capaciteit van het ambtelijke apparaat en een tijdsinvestering van de raadsleden. Volgens de AB-leden moet de raadscyclus worden aangepast. Hierdoor wordt tijd gewonnen en de betrokkenheid van de raad verder vergroot, zo is de verwachting.

### ***Informatievoorziening door programmabegroting, bestuursrapportage & jaarrekening***

De totstandkoming en informatievoorziening van de programmabegroting krijgt gebruikelijk op de volgende wijze vorm:

- De conceptbegroting van Regio Rivierenland wordt in april door het DB besproken, na consultatie van de hoofden financiën en het portefeuilleberaad Middelen, waarin de wethouders financiële zaken zijn vertegenwoordigd. Het portefeuilleberaad Middelen adviseert het DB over de begroting.
- In april gaat deze conceptbegroting naar de gemeenteraden. De gemeenten hebben zes weken de tijd om hun zienswijzen in te dienen. Alle op- of aanmerkingen vanuit deze vergaderingen, gaan terug naar het DB.

- Het DB bespreekt deze opmerkingen en past de begroting aan in mei.
- Eind juli wordt de definitieve programmabegroting vastgesteld door het AB, zodat hij naar de provincie opgestuurd kan worden.

De financiële prestaties legt Regio Rivierenland voor in de jaarstukken en in één bestuursrapportage. In het verleden gaf Regio Rivierenland twee keer een bestuursrapportage uit (in maart en in september). In de praktijk kwam de rapportage, zo blijkt uit de interviews, in maart te vroeg (slechts verantwoording over de eerste maanden) en in september te laat (de gemeenteraden konden de informatie niet meer meenemen in hun eigen programmabegroting). Daarom besloot Regio Rivierenland over te gaan tot het uitgeven van één bestuursrapportage, met peildatum 01 juli. Op die manier kunnen de gemeenten sturen op actuele cijfers en deze ook meenemen in de programmabegroting. Over deze financiële verantwoording mogen de raadsleden hun gevoelens uiten. Door middel van een 'gevoelensbrief' wordt het AB over deze gevoelens op de hoogte gesteld.

Bij de laatste begroting heeft de raad een dergelijke brief opgesteld. In deze gevoelensbrief geeft zij aan 'onaangenaam verrast te zijn door de stijging van de gemeentelijke bijdrage voor 2009 ten opzichte van 2008' en doen zij voorstellen om dergelijke verrassingen in de toekomst te voorkomen. Zo geeft de raad aan dat bovenstaande stijging het gevolg is van de systematiek van begroten van Regio Rivierenland, waarin geen sprake is van één moment waarop een integrale afweging van nieuwe beleidsvoornemens gemaakt wordt. De raad stelt dan ook voor om deze begrotingssystematiek te wijzigen. Daarnaast stelt zij voor om jaarlijks in de begroting rekening te houden met salariskostenstijgingen en verzoekt zij de bijdrage van Neerijnen ten aanzien van het basispakket logopedie 'conform afspraak' te verlagen.

Naast de bovenstaande informatievoorziening in de programmabegroting, bestuursrapportage en jaarrekening, heeft de raad een sturingsmoment bij individuele besluiten en worden ze op de volgende manieren geïnformeerd over de voortgang van Regio Rivierenland:

- infobulletin voor alle raadsleden (informatie over alles wat speelt; door alle raadsleden ontvangen);
- via een eigen inlog code kan ieder raadslid op intranet. Hier is informatie over de voortgang van Regio Rivierenland te vinden;
- in sommige gevallen nodigt Regio Rivierenland alle raadsleden van de deelnemende gemeenten uit om te spreken over een bepaald onderwerp.

#### ***Raadsleden over informatievoorziening van Regio Rivierenland***

In de uitgezette enquête geven raadsleden hun visie op de huidige gang van zaken ten aanzien van de informatievoorziening van Regio Rivierenland naar de raad:

- Negen raadsleden zeggen redelijk bekend te zijn met de taken van Regio Rivierenland. Vier raadsleden zeggen hier goed bekend mee te zijn. Eén raadslid kent de naam, maar is niet goed op de hoogte met wat deze verbonden partij in de praktijk doet.
- Negen raadsleden geven aan niet te weten of er - bij het besluit tot deelname aan Regio Rivierenland - eisen ten aanzien van de informatievoorziening zijn gesteld. Twee raadsleden geven aan dat deze eisen niet zijn gesteld. Eén raadslid stelt dat er wel eisen voor informatievoorziening zijn gesteld, en dat deze ook ingewilligd zijn.

- Op de vraag hoe raadsleden aan informatie komen over het functioneren van Regio Rivierenland, wordt uiteenlopend geantwoord. Vier raadsleden zeggen de meest informatie te krijgen tijdens raads(commis)sievergaderingen. Drie raadsleden zeggen de informatie van het AB van Regio Rivierenland te ontvangen (als raadsstuk, of via mondelinge overdracht). De overige vijf raadsleden zeggen de informatie rechtstreeks van Regio Rivierenland te krijgen (per post), of via het college.
- Raadsleden zijn verdeeld over de vraag in hoeverre zij met deze informatie voldoende in staat zijn een oordeel te vormen over de realisatie van de doelstellingen van Regio Rivierenland. Zeven raadsleden geven aan met deze informatie (net) geen oordeel te kunnen vormen. De andere zeven raadsleden hebben aan deze informatie wel voldoende hiervoor. Acht raadsleden stellen dat Regio Rivierenland haar doelstellingen (ten dele) behaald. Drie raadsleden vinden dat zij de doelstellingen slechts beperkt behaald. Nog eens drie raadsleden zeggen geen idee te hebben of zij haar doelstellingen behaald.
- Negen raadsleden zeggen de te bespreken stukken te laat te krijgen van Regio Rivierenland. Drie raadsleden stellen dat de informatie wel op tijd komt, waarbij twee de kanttekening maken dat het de raad en het college teveel tijd kost komt hier op te reageren. Eén raadslid zegt het niet te weten.

Uit bovenstaande reacties blijkt dat veel raadsleden niet op de hoogte zijn welke eisen er aan de informatievoorziening van Regio Rivierenland verbonden zijn. Daarnaast is meer dan de helft van de raadsleden van mening niet genoeg informatie te krijgen om te kunnen beoordelen of Regio Rivierenland haar doelstellingen behaald.

### 5.3 Oordeel: raad moet mogelijkheden tot sturing beter benutten

Tabel 5.1 geeft de beoordeling van de informatievoorziening door Regio Rivierenland aan de hand van de voorafgestelde rekenkamernormen weer.

Tabel 5.1 – Beoordeling informatievoorziening Regio Rivierenland		
Kwaliteit informatievoorziening aan de Raad	Beoordeling	Toelichting
Het gemeentebestuur laat zich regelmatig en op deugdelijke wijze informeren over tenminste de voorgenomen beslissingen, prestaties, de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de taakuitvoering door Regio Rivierenland.	+/-	Aangezien de vergadercyclus van de raad en de vergaderingen van het AB van Regio Rivierenland niet goed op elkaar zijn afgestemd, mist de raad een sturingsmiddel. De prestaties en taakuitvoering bespreekt de raad bij de begroting, de bestuursrapportage en de jaarstukken van Regio Rivierenland.
De raad 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 Regio Rivierenland benut of niet.	+/-	In het geval van Regio Rivierenland doet de raad dit wel, door middel van een 'gevoelensbrief'. In de gevoelensbrief ten aanzien van de begroting van Regio Rivierenland gaat zij echter voornamelijk in op de financiële afspraken. Zij gaat niet in op de geleverde kwaliteit en prestaties.



--	--	--

## Bijlage 1: Normenkader

Voor de toetsing van het algemeen beleidskader, hanteerde de rekenkamercommissie de volgende normen:

- De raad heeft vastgesteld wat de kaders zijn voor het gemeentelijke beleid inzake verbonden partijen.
- Het beleidskader biedt voldoende handvatten voor de afweging van financiële en bestuurlijke voordelen 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.

Voor de toetsing van het specifieke beleidskader dat het gemeentebestuur per verbonden partij opstelt, gebruikt de rekenkamercommissie de volgende normen:

- 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.
- Er 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 gemeenten

Bij bestudering van de informatievoorziening aan de raad over verbonden partijen, spelen de volgende normen een rol:

- Het gemeentebestuur laat zich regelmatig en op deugdelijke wijze informeren over tenminste de voorgenomen beslissingen, 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.

**Bestuurlijke reactie op het rapport van de rekenkamercommissie Neerijen inzake  
“Onderzoek naar informatievoorziening over verbonden partijen gemeente Neerijnen”**

**Aanbeveling 1**

De Rekenkamer verbindt de kaderstelling nadrukkelijk aan de nota verbonden partijen. In de financiële verordening die in april jl. door de raad vastgesteld is, is besloten deze nota niet langer op te nemen in de financiële verordening. De argumentatie hiervoor was dat de kaderstelling meegenomen wordt in de paragraaf verbonden partijen van de begroting. De verantwoording vindt plaats in de paragraaf verbonden partijen van de gemeenterekening. Wij blijven van mening dat het niet perse noodzakelijk is een nota verbonden partijen op te stellen. Volstaan kan worden met een uitbreiding van de paragraaf verbonden partijen, waarin de kaderstelling verder uitgewerkt wordt.

**Aanbeveling 2**

Ons College zal via de haar beschikbaar staande middelen bij de Regio erop aandringen dat in de programmabegroting van de Regio prestatie-indicatoren opgenomen worden.

**Aanbeveling 3**

Het presidium van de gemeenteraad bepaalt op welke data zij vergaderen.

**Aanbeveling 4**

Het toetsen van het behalen van de gemeentelijke doelstellingen kan alleen, wanneer vooraf prestatie-indicatoren benoemd zijn. Het overnemen van aanbeveling 4 is mogelijk afhankelijk van de realisatie van aanbeveling 2.

Verwerking ambtelijk hoor en wederhoor.

Op 12 september 2008 heeft er een gesprek plaatsgevonden tussen de rekenkamercommissie en dhr. Schol (concern controller gemeente Neerijnen). Doel van dit gesprek was de bespreking van de nota van bevindingen Verbonden Partij. Dit gesprek is in de plaats gekomen van een schriftelijke ambtelijke reactie op het rapport.

Hieronder is aangegeven welke punten tijdens het gesprek zijn aangedragen en of en hoe deze in het rapport zijn verwerkt.

Enkele opmerkingen betroffen de weging die de rekenkamer geeft aan de bevindingen. Hierbij is aangegeven dat het college van B&W de mogelijkheid krijgt hierop te reageren tijdens de fase van bestuurlijk hoor en wederhoor. Het ambtelijk hoor en wederhoor is gericht op de feitelijke correctheid van bevindingen in het rapport.

Opmerking	Verwerkt ja/nee	Reden
Pag. 11. Het kader klopt niet	Ja	Correcte wijziging van de bevinding
Pag. 11. In kader: beleidskader voldoet niet aan normen, moet zijn: voldoet niet aan rekenkamernormen	Ja	Schept meer duidelijkheid over welke normen het gaat
Pag. 11. De raad heeft de nieuwe financiële verordening vastgesteld, in plaats van: de bepalingen over verbonden partijen zijn in nieuwe financiële verordening geschrapt	Ja	Betere formulering van wat er gebeurd is.
Pag. 11. Productenrealisatie is een document van het college.	Nee	Dit is een vereiste van het BBV. De rekenkamercommissie heeft dit voor een volledig beeld van de documentatie omtrent verbonden partijen in de gemeente meegenomen in het onderzoek.
Pag. 12. Norm gemeentewet	Ja	Terechte constatering, norm is verwijderd.
Pag. 13. Vanaf Deze aanpassing..	Ja	Terechte constatering, zin is verwijderd.
Pag. 14. Risico's staan in de paragraaf weerstandsvermogen	Ja	Informatie is opgenomen.
Pag. 14. Programmabegroting 2007 is wezenlijk anders	Ja	Tekst is veranderd om zo meer recht te doen aan de doorgevoerde veranderingen in 2008.
Pag. 14. Specifieke beleid..	Ja	Is aangepast.
Pag. 15. Norm 3. Risico's	Ja	Komen inderdaad aan bod. Wel is aangegeven dat dit de overzichtelijkheid van de paragraaf niet ten goede komt.
Pag. 16. In kader: in de financiële verordening staat vastgelegd welke informatie DB naar AB moet sturen (ipv. DB naar DB).	Ja	Terechte constatering, zin is aangepast.