

zicht op afstand

*onderzoek naar gemeenschappelijke regelingen
en overige verbonden partijen*



Rekenkamer
BARENDRECHT

zicht op afstand

onderzoek naar gemeenschappelijke regelingen en
overige verbonden partijen



Rekenkamer
BARENDRECHT

voorwoord

Het belang van verbonden partijen is de afgelopen jaren fors toegenomen. Veiligheid, jeugdzorg, milieu en recreatie zijn voorbeelden van publieke taken die vrijwel niet meer op gemeenteschaal worden uitgevoerd.

Meer dan het kostenaspect alleen speelt hierbij vooral de toegenomen integraliteit en complexiteit van genoemde beleidsvoorbeelden een belangrijke rol. Veiligheids- en milieuvraagstukken stoppen niet bij de gemeentegrens. Jeugdzorg en gezondheid zijn complexe beleidsvelden met een sterke verwevenheid met tal van andere domeinen. Kortom bij uitstek activiteiten die in verbondenheid moeten worden uitgevoerd.

De gemeente Barendrecht participeert niet alleen in tal van gemeenschappelijke regelingen maar neemt daar veelal ook bestuurlijke posities in. Zo is de gemeente ondermeer vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur van de Stadsregio, de Veiligheidsregio en de DCMR. Dit weerspiegelt de ambitie om ook in breder bestuurlijk verband verantwoordelijkheid te nemen.

Aan de andere kant schept dit ook verplichtingen. Verplichtingen om de raad te allen tijde zorgvuldig en actief bij het beleid en de uitvoering daarvan te betrekken. Niet alleen in de aanloopfase van beslissingen om al of niet deel te nemen in een gemeenschappelijke regeling, maar ook daarna in de uitvoering. Ook gaat het naar de mening van de rekenkamer verder dan het agenderen van voorkomende (financiële) knelpunten.

De veelal strategische overwegingen om op bestuurlijk niveau in een aantal gemeenschappelijke regelingen te participeren is verstandig en biedt het college de mogelijkheid om het gemeentelijk belang ook in een bredere context (beleidsmatig) inhoud te geven. Wel zal het daarbij moeten beseffen dat de democratische controle op het bestuurlijk handelen op grotere afstand wordt uitgevoerd dan normaliter binnen de gemeente het geval is.

Juist op dit punt heeft het onderzoek aangetoond dat er sprake is van tekortkomingen en risico's. Het college heeft dit overigens ook onderkend en toegezegd de kadernota verbonden partijen nader aan te passen.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie gebruikt. De rekenkamer is alle contactpersonen en geïnterviewden erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Shona Dickson, Yiman Fung en Andrea van Puffelen (stagiaire).

Paul Hofstra

Directeur Rekenkamer Barendrecht



Rekenkamer
BARENDRECHT

deel 1 bestuurlijke nota

1 inleiding bestuurlijke nota

- 11 1-1 aanleiding
- 11 1-2 doel- en vraagstelling
- 12 1-3 leeswijzer

2 conclusies en aanbevelingen

- 13 2-1 inleiding
- 14 2-2 hoofdconclusies
- 14 2-3 toelichting hoofdconclusies
- 18 2-4 aanbevelingen

3 reactie en nawoord

- 21 3-1 reactie college van B en W
- 22 3-2 nawoord

deel 2 nota van bevindingen

1 inleiding

- 25 1-1 verbonden partijen
- 26 1-2 aanleiding voor onderzoek
- 27 1-3 casusselectie en onderzoeksperiode
- 27 1-4 doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen
- 29 1-5 bestuurlijke verantwoordelijkheid
- 29 1-6 normenkader
- 29 1-7 leeswijzer

2 bestuurlijke relatie met verbonden partijen

- 33 2-1 inleiding
- 33 2-2 public governance
 - 34 2-2-1 governance van deelnemingen
 - 34 2-2-2 wet- en regelgeving
 - 35 2-2-3 sturings- en beheersingsmogelijkheden raad
- 37 2-3 gemeentelijke kaders
 - 37 2-3-1 financiële verordening en verbonden partijen
 - 38 2-3-2 kadernota verbonden partijen
 - 40 2-3-3 paragraaf weerstandsvermogen Barendrecht
 - 41 2-3-4 kring van gemeentesecretarissen

3 Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)

- 43 3-1 inleiding
- 43 3-2 geschiedenis en doel van de regeling
 - 43 3-2-1 geschiedenis
 - 44 3-2-2 doel van de regeling
- 45 3-3 organisatiestructuur

46	3-4	governance
47	3-4-1	sturen en beheersen
55	3-4-2	verantwoorden
57	3-4-3	toezicht
57	3-5	doeltreffendheid

4 Openbare Gezondheidszorg Rotterdam- Rijnmond (OGZRR)

59	4-1	inleiding
59	4-2	geschiedenis en doel van de regeling
59	4-2-1	geschiedenis
60	4-2-2	doel en taken
61	4-3	organisatiestructuur
62	4-3-1	juridische structuur
63	4-3-2	uitvoeringsorganisatie
64	4-4	governance
64	4-4-1	sturen en beheersen
68	4-4-2	verantwoorden
70	4-4-3	toezicht
71	4-5	doeltreffendheid

5 DCMR Milieudienst Rijnmond

73	5-1	inleiding
73	5-2	geschiedenis en doel DCMR Milieudienst Rijnmond
73	5-2-1	geschiedenis
75	5-2-2	belang en taken
76	5-2-3	doelen
77	5-3	organisatiestructuur
77	5-3-1	juridische structuur
79	5-3-2	overlegorganen
79	5-4	governance
79	5-4-1	sturen en beheersen
88	5-4-2	verantwoorden
91	5-4-3	toezicht
92	5-5	doeltreffendheid

6 Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie, Heffing en Waardebepaling (SVHW)

93	6-1	inleiding
93	6-2	geschiedenis en doel van de regeling
93	6-2-1	geschiedenis
94	6-2-2	doelen en taken
95	6-3	organisatiestructuur
95	6-3-1	juridische structuur
96	6-3-2	uitvoeringsorganisatie
96	6-4	governance
97	6-4-1	sturen en beheersen
101	6-4-2	verantwoorden
102	6-4-3	toezicht
103	6-5	doeltreffendheid

7 BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad

105	7-1	inleiding
105	7-1-1	geschiedenis
105	7-1-2	doel Inge de Bruijn Sportfondsen BV
106	7-1-3	informatie paragraaf verbonden partijen
107	7-1-4	twijfel over relatie gemeente en 'BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad'
107	7-2	verbonden partij 'BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad'
108	7-2-1	bestuurlijk belang
109	7-2-2	financieel belang
110	7-3	governance
110	7-3-1	sturen en beheersen
112	7-3-2	verantwoorden
112	7-3-3	toezicht
112	7-4	doeltreffendheid

deel 3 bijlagen

117	bijlage 1	onderzoeksverantwoording
119	bijlage 2	normenkader
126	bijlage 3	geïnterviewde en geraadpleegde personen
127	bijlage 4	geraadpleegde bronnen
128	bijlage 5	lijst van afkortingen
129	bijlage 6	overzicht informatievoorziening verbonden partijen
131	bijlage 7	informatievoorziening omtrent gemeentelijke begroting en jaarrekening
133	bijlage 8	sturings- en beheersingsmogelijkheden raad

bestuurlijke nota

1 inleiding bestuurlijke nota

1-1 aanleiding

De gemeente staan verschillende manieren ter beschikking om haar beleidsdoelen te realiseren en daarmee het publieke belang te behartigen. Zo kan zij besluiten bepaalde zaken zelf uit te voeren, maar kan zij deze ook overlaten aan een andere organisatie die zij subsidieert. Een andere mogelijkheid is de uitoefening van een bepaalde taak aan een andere organisatie over te laten en in die organisatie vervolgens een financieel en bestuurlijk belang te nemen. Dit type organisaties zijn zogenoemde verbonden partijen.

Een gemeente neemt een financieel belang in een andere organisatie als zij bijvoorbeeld bijdraagt aan het kapitaal daarvan (bijvoorbeeld via aandelen). Daarmee krijgt zij een bestuurlijk belang, dat wil zeggen, de gemeente verwerft zeggenschap (zoals stemrecht in vergaderingen of vertegenwoordiging in bestuur). De relatie tussen de gemeente en een verbonden partij noemen we in dit onderzoek een deelneming van de gemeente.

De rekenkamer doet nu een onderzoek naar vier gemeenschappelijke regelingen en een onderneming waarin de gemeente deelneemt. Eén van de redenen om dit onderzoek te doen is dat aan deelnemingen altijd bepaalde risico's kleven. Daar de gemeente een deel van de publieke taak aan een andere organisatie overdraagt of – laat, loopt zij bijvoorbeeld beleidsrisico's: de doelen van de deelneming worden wellicht niet gerealiseerd en daarmee wordt het publieke belang mogelijk onvoldoende behartigd. Daarnaast loopt de gemeente financiële risico's, bijvoorbeeld een koersverlies op de aandelen, lage dividenden of een faillissement waardoor de gemeente haar inleg kwijt is.

1-2 doel- en vraagstelling

Ten eerste beoogt de rekenkamer met dit onderzoek een oordeel te geven over de mate waarin de gemeente invulling heeft gegeven aan de governance van deelnemingen. Dit houdt in dat de rekenkamer nagaat hoe de componenten - sturen en beheersen, verantwoorden en toezicht - uit de public governance cyclus zijn uitgewerkt en ingevuld door het gemeentebestuur en gemeenteraad. Hierbij zal de rekenkamer de verschillende rollen en posities van het college van B en W en de gemeenteraad ten opzichte van de verbonden partijen onderzoeken. Ten tweede zal de rekenkamer een oordeel geven over de mate waarin de doelstellingen van de gemeente worden bereikt door deelneming in verbonden

partijen. Tenslotte biedt de rekenkamer inzicht in de risico's die de gemeente loopt met deelnemingen en geeft hier een oordeel over.

De centrale vraag van het onderzoek is:

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

Deelvragen:

Ten beantwoording van het eerste gedeelte van de centrale vraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- 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 deelnemingen vormgegeven en in welke mate voldoet dit aan de wet- en regelgeving ?

Ten beantwoording van het tweede gedeelte van de centrale vraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- 4 Hoe heeft het college van B en W 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 ?

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 inleiding

De rekenkamer heeft in dit onderzoek 5 verbonden partijen, bestaande uit 4 gemeenschappelijke regelingen en 1 onderneming, onderzocht. Dit beslaat net iets minder dan de helft van alle verbonden partijen waar de gemeente Barendrecht aan deelneemt. De mate van het politiek bestuurlijk en financieel belang voor de gemeente varieert per verbonden partij. Ook de risico-inschatting kan verschillen per verbonden partij. Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer normenkaders, hoofdzakelijk gebaseerd op wet- en regelgeving, ontwikkeld en aan de hand hiervan de onderzochte verbonden partijen beoordeeld. De normenkaders zijn ingericht volgens de public governance.

De hoofdconclusies zijn gebaseerd op normenkaders die een formalistische insteek kennen. Dit heeft de rekenkamer gedaan vanwege de volgende redenen. Ten eerste zijn de normenkaders zodanig opgesteld dat ze ook toepasbaar zijn op de overige verbonden partijen. Ten tweede is dit onderzoek bedoeld om lering eruit te trekken voor de toekomst als de gemeente overweegt om nieuwe deelnemingen aan te gaan of bestaande deelnemingen te heroverwegen. Uit de hoofdconclusies komt het algemene beeld naar voren dat in opzet in de kaderstelling aan de formele normen is voldaan. Er is een kadernota verbonden partijen, maar die spitst zich voornamelijk toe op het afwegingsproces voorafgaande aan deelname. Voor de operationele controle in de uitvoeringsfase biedt de kadernota verbonden partijen nog onvoldoende handvatten, waardoor de gebruikswaarde hiervan gering is.

Verder heeft de rekenkamer in de werkingsfeer enkele tekortkomingen geconstateerd. De rekenkamer wil hierbij wel enige nuancering aanbrengen. Voor de onderzochte regelingen wordt voor een belangrijk deel aan de public governance (cyclus) voldaan. De onderzochte verbonden partijen kennen een verschillende gradatie in het bestuurlijk belang en financieel risico. De onderzochte regelingen bestaan uit een groot aantal deelnemers waardoor het bestuurlijk belang van de gemeente Barendrecht gering lijkt. Om bestuurlijk tegenwicht te bieden wordt samenwerking gezocht met regiogemeenten en andere vormen van samenwerkingsverbanden zoals de Kring van Gemeentesecretarissen.

Voor de onderzochte verbonden partijen zijn door de gemeente geen specifieke risico's opgesteld. De rekenkamer merkt op dat er in het geval van VRR een bestuurlijk risico bestaat door de 'dubbelrol' van de burgemeester. In het weerstandsvermogen zijn de verbonden partijen als geconsolideerd financieel risico geïnventariseerd. De rekenkamer wil echter wel meegeven dat er altijd risico's kleven aan deelnemingen.

Het waarborgen van een adequate invulling van de public governance is noodzakelijk om de risico's te minimaliseren.

2-2 hoofdconclusies

kaderstelling

- 1 De raad heeft weliswaar een kadernota verbonden partijen vastgesteld, maar de kwaliteit en het gebruik hiervan is onvoldoende en kan verbeterd worden.
- 2 De raad benut de sturings- en beheersingsinstrumenten in de aanloopfase bij de oprichting van gemeenschappelijke regelingen.

verantwoording

- 3 De verantwoording aan de raad over verbonden partijen is onvoldoende en stelt de raad niet in staat om zijn controlerende rol in voldoende mate uit te oefenen. De informatievoorziening richting de raad voldoet niet altijd aan de gemaakte afspraken en wettelijke normen.

controle in de uitvoeringsfase

- 4 In de praktijk maakt de raad weinig gebruik van de beschikbare sturingsinstrumenten ten aanzien van het uitoefenen van de financiële en politieke controle, terwijl deze wel in alle onderzochte regelingen zijn opgenomen.

toezicht

- 5 De toezichtsfunctie is in opzet belegd, maar er is niet bij alle regelingen en overige verbonden partijen sprake van adequaat (onafhankelijk) toezicht.

2-3 toelichting hoofdconclusies

kaderstelling

- 1 De raad heeft weliswaar een kadernota verbonden partijen vastgesteld, maar de kwaliteit en het gebruik hiervan is onvoldoende en kan verbeterd worden.

kwaliteit

- Inhoudelijke aspecten ten aanzien van het beheer en toezicht door de raad en het college op verbonden partijen ontbreken in de kadernota.
- De informatievoorziening omtrent verbonden partijen richting de gemeenteraad is niet opgenomen in de kadernota.
- Richtlijnen met betrekking tot beëindiging, evaluatie en heroverweging van deelnemingen ontbreken in de kadernota.

gebruik

- Uit het onderzoek blijkt dat de kadernota verbonden partijen niet bekend is bij een groot aantal betrokken medewerkers die toezicht houden op de verbonden partijen. Dit geldt niet alleen voor de dossierhouders op de beleidsafdelingen, maar ook voor de financiële consultants.

- De gebruikswaarde van de nota verbonden partijen is gering omdat er weinig tot geen richtlijnen zijn opgenomen voor lopende relaties met verbonden partijen. Er is bijvoorbeeld geen toetsingskader voor de beoordeling van de jaarstukken.

gemeentelijke regelgeving

- In de geldende financiële verordening gemeente Barendrecht is ondermeer de termijnbepaling ten aanzien van de nota verbonden partijen die het college ter vaststelling zou aanbieden aan de raad, komen te vervallen. Hierdoor bestaat de kans dat er onduidelijkheid ontstaat over de actualiteit en status van het kaderstellend beleid ten aanzien van verbonden partijen (zie paragraaf 2-3-1).
- 2 De raad benut de sturings- en beheersingsinstrumenten in de aanloophase bij de oprichting van gemeenschappelijke regelingen.
- Bij alle onderzochte regelingen heeft de raad de beschikbare sturingsinstrumenten op basis van de Wgr benut. Zo zijn bij alle onderzochte regelingen bepalingen opgenomen over de samenstelling van het AB en het stemgewicht, omtrent de toetreding, wijziging en opheffing. Ook het doel en toekenning van bevoegdheden zijn vastgelegd. In de praktijk voldoet de juridische structuur bij OGZRR niet aan de gestelde normen van de Wgr. Er is namelijk geen DB ingesteld.
 - Voor de BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad geldt dat de raam-, exploitatie-, en huurovereenkomst in 1999 door de raad zijn vastgesteld. In de raamovereenkomst is onder andere geregeld dat er een afgevaardigde van de gemeente in de Raad van Commissarissen plaatsneemt en dat bepaalde aandeelhoudersbesluiten niet genomen worden zonder toestemming van de gemeente.

verantwoording

- 3 De verantwoording aan de raad over verbonden partijen is onvoldoende en stelt de raad niet in staat om zijn controlerende rol in voldoende mate uit te oefenen. De informatievoorziening richting de raad voldoet niet altijd aan de gemaakte afspraken en wettelijke normen.
- a De informatievoorziening door de verbonden partijen is voor 3 van de 4 onderzochte gemeenschappelijke regelingen tekort geschoten.
- In de Wgr is bepaald dat de raad de ontwerpbegrotingen dient te ontvangen van de gemeenschappelijke regelingen. Vanuit het perspectief van de verbonden partijen verantwoorden zij zich aan de hand van de (ontwerp)begrotingen over het voorgenomen beleid. In de onderzoeksperiode heeft de raad echter voor de VRR, OGZRR de ontwerpbegrotingen niet altijd tijdig ontvangen.
 - Bij DCMR heeft de raad de ontwerpbegrotingen tijdig ontvangen. Voor begrotingswijzigingen gelden volgens de regeling dezelfde eisen als voor de begroting van DCMR. In de onderzoeksperiode heeft de raad niet alle begrotingswijzigingen (tijdig) ontvangen.
 - Het is op grond van de Wgr niet verplicht om de jaarrekeningen van de gemeenschappelijke regelingen naar de raad te sturen. Voor de regelingen VRR en OGZRR is deze aanvullende bepaling echter wel opgenomen in de oprichtingsstukken. In de onderzoeksperiode heeft de raad met betrekking tot VRR de jaarrekeningen 2008 en 2009 niet ontvangen. Met betrekking tot OGZRR heeft de raad de jaarrekeningen niet tijdig ontvangen.

- b De informatievoorziening door het college van B en W is ten aanzien van de onderzochte verbonden partijen beperkt.
- In de paragraaf verbonden partijen zoals opgenomen in de begroting en jaarrekening van de gemeente Barendrecht is de informatie in veel gevallen onvolledig.
 - Het openbaar belang en het financieel resultaat van VRR, DCMR en SVHW zijn niet benoemd. Dit wordt mede veroorzaakt door niet tijdige aanlevering van informatie door de verbonden partijen, waardoor de benodigde financiële cijfers niet meegenomen konden worden in het financiële overzicht van de paragraaf verbonden partijen. Het eigen vermogen en vreemd vermogen van VRR en SVHW zijn niet opgenomen met uitzondering van de begroting 2009. Het openbaar belang van OGZRR wordt niet omschreven.
 - Er wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen begrotings- en verantwoordingsdocumenten. De begroting wordt niet gebruikt om de raad inzicht te geven in geplande werkzaamheden van de verbonden partijen in relatie tot het doel dat de gemeente heeft en de jaarrekening wordt niet gebruikt om hier verantwoording over af te leggen.
 - Omtrent de BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad is sprake van foutieve informatie in de paragraaf verbonden partijen in de begroting 2011, namelijk de naamsvermelding in de raad van commissarissen klopt niet en de gemeente heeft geen aandelen in de BV (zie paragraaf 7-1-3).
- Ten aanzien van de BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad ontvangt de raad in de praktijk weinig informatie aangezien de jaarstukken van deze verbonden partij niet worden doorgestuurd naar de raad. Dit is wettelijk ook niet verplicht tenzij er hierover specifieke afspraken tussen het college van B en W en de raad zijn gemaakt. In dit geval zijn er geen specifieke afspraken gemaakt.

controle in de uitvoeringsfase

- 4 In de praktijk maakt de raad weinig gebruik van de beschikbare sturingsinstrumenten ten aanzien van het uitoefenen van de financiële en politieke controle, terwijl deze wel in alle onderzochte regelingen zijn opgenomen.
 - a De raad heeft niet de mogelijkheid gehad om de financiële controle uit te oefenen.
 - Doordat er bij VRR, OGZRR en DCMR sprake is geweest van niet tijdige en onvolledige informatie (ontwerpbegrotingen en begrotingswijzigingen) is de raad niet in staat gesteld om tijdig financiële controle uit te oefenen. Hierdoor heeft de raad niet de mogelijkheid gehad om hier invloed op uit te oefenen door tijdig zijn zienswijze naar voren te brengen vòòr vaststelling door het AB. Het is onduidelijk of dit gevolgen heeft gehad voor deze regelingen. In ieder geval heeft de rekenkamer bij DCMR vastgesteld er in 2009 een begrotingswijziging van circa € 10.000 niet aan de raad is voorgelegd (zie paragraaf 5-4-2).
 - b De raad heeft geen actief gebruik gemaakt van de politieke controle.
 - In de regelingen is opgenomen dat de raad politieke controle kan uitoefenen door middel van informatieplicht, verantwoording en terugroeping van de AB- en DB leden. In de onderzoeksperiode zijn geen expliciete informatieverzoeken door de raad gedaan aan de verbonden partijen. Zelfs in gevallen waarin de raad de wettelijk

bepaalde of afgesproken informatie niet of niet tijdig heeft ontvangen, heeft de raad geen actie ondernomen. Slechts in het geval van VRR heeft de raad wel politieke controle uitgeoefend met betrekking tot de invoering van de nieuwe financieringssysteem, de overheveling lokale brandweer naar de VRR en de ombuigingsmaatregelen.

- Ten aanzien van de BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad geldt dat in de onderzoeksperiode alleen over de ontwikkelingen omtrent de uitbreiding van het zwembad en de vertegenwoordiging van het college in de raad van toezicht is gesproken tijdens raadsvergaderingen.
- c De raad geeft onvoldoende invulling aan zijn controlerende rol.
- De raad geeft in de praktijk onvoldoende invulling aan zijn controlerende rol. Dit begint bij het stellen van kaders, de raad heeft namelijk voor geen van de deelnemingen toetsingscriteria vastgesteld waarmee op eenduidige wijze kan worden gecontroleerd of doelen binnen de gestelde kaders worden behaald. De raad zou ten minste op basis van de jaarrekening kunnen controleren of de begroting van een deelneming is uitgevoerd zoals van te voren afgesproken.

toezicht

- 5 De toezichtsfunctie is in opzet belegd, maar er is niet bij alle deelnemingen sprake van adequaat (onafhankelijk) toezicht.

a Toezichthoudende rol van de raad

- In de paragraaf verbonden partijen van de begroting 2011 wordt genoemd dat bij wijzigingen in de statuten van de verbonden partijen een doelmatigheidsonderzoek wordt uitgevoerd. In een dergelijk onderzoek zal er gekeken worden naar de participatie van de gemeente Barendrecht. De strekking van deze bepaling is ook opgenomen in de kadernota verbonden partijen. Toen de regeling OGZRR werd gewijzigd per 1 januari 2011 is dit niet gebeurd. Ook bij de 18e en 19e wijziging van de regeling DCMR is dit niet gebeurd. De raad heeft hierover geen vragen gesteld.
- Er wordt jaarlijks een jaarrekeningcontrole uitgevoerd door een externe accountant die een accountantsverklaring afgeeft. Dit geldt voor VRR, DCMR, SVHW en de BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad. Er vindt geen extern toezicht plaats op de OGZRR in de vorm van accountantscontroles op de jaarrekeningen. Dit komt doordat de jaarrekening van OGZRR een afwijkende vorm heeft en niet voldoet aan het BBV. (zie paragraaf 4-4-3)
- Bij alle onderzochte regelingen heeft de raad de bestuurlijke toezichtsfunctie belegd bij het AB. Er zitten geen raadsleden in het AB van de onderzochte regelingen.
- De raad heeft zijn toezichthoudende rol deels ingevuld door gebruik te maken van de politieke en financiële controle.
- Bij de BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad is geen nadere invulling gegeven aan de toezichthoudende rol van de raad, ook zijn hierover geen afspraken vastgelegd.

b Toezichthoudende rol door het college van B en W

- Voor elke verbonden partij is een ambtelijke dossierhouder aangewezen die toezicht dient te houden. Er is geen centrale regiefunctie op verbonden partijen en geen algemeen toetsingskader voor de beoordeling van de jaarstukken, daarom bepalen de dossierhouders zelf hoe zij hun toezichtstaken invullen.

- Conform een bepaling in de kadernota verbonden partijen dient de ambtelijke dossierhouder de jaarstukken inhoudelijk te beoordelen en wint financieel advies hierover in bij de financieel consultant. Dit is in de onderzoeksperiode gebeurd bij OGZRR, DCMR en VRR, al heeft de financieel consultant bij VRR aangegeven niet alle jaarrekeningen te hebben ontvangen. Ook bij de BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad wordt op deze werkwijze toezicht gehouden. Bij SVHW is deze werkwijze niet van toepassing omdat de ambtelijke dossierhouder zowel inhoudelijk als financieel toezicht houdt.
- De kwaliteit van het toezicht en de continuïteit ervan is (te) sterk afhankelijk van de persoon die als ambtelijke dossierhouder fungeert.
- Gezien de twijfel die binnen de gemeente heerst over de status van de BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad als verbonden partij, kan de rekenkamer niet met zekerheid vaststellen dat de lijst van verbonden partijen juist en volledig is.

2-4 aanbevelingen

De raad heeft zichzelf teveel op afstand geplaatst van de verbonden partijen. De raad heeft niet maximaal gebruik gemaakt van de formele sturings- en beheersingsinstrumenten. De raad zou de mogelijkheid om raadsleden zitting te laten nemen in het AB altijd moeten benutten. Raadsleden lijken in sommige gevallen te weinig actief betrokken bij de verbonden partijen waardoor er onvoldoende zicht is op wat er speelt en welke risico's de gemeente loopt. Bij gemeenschappelijke regelingen bestaat het financieel risico dat deelnemende gemeenten altijd de verantwoordelijkheid dragen voor alle exploitatietekorten (of negatieve exploitatieresultaten) en garant staan. Hiermee dient rekening te worden gehouden in het weerstandsvermogen van zowel de gemeente als de gemeenschappelijke regeling zelf. Naast het gebruik van het formele instrumentarium zou de raad ook de informatievoorziening omtrent verbonden partijen goed moeten regelen.

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot een aantal aanbevelingen aan de raad:

kaderstelling

Draag het college van B en W op om de kwaliteit en het gebruik van de kadernota verbonden partijen te vergroten:

- Zorg ervoor dat de informatievoorziening omtrent verbonden partijen richting de raad in de kadernota wordt vastgelegd. Bepaal de gewenste verantwoordingsinformatie hierover en leg dit vast in de kadernota. De verantwoordingsinformatie dient minimaal te voldoen aan de wettelijke normen en gemaakte afspraken. Een voorbeeld is dat de (ontwerp)begrotingen aan het BBV moeten voldoen en tijdig in het bezit komen van de raad.
- Zorg voor een kader voor het bepalen van de doeltreffendheid van deelnemingen en neem dit op in de kadernota. Doelen dienen duidelijk te worden vastgelegd in de regelingen. Stel op basis daarvan toetsingscriteria op om te bepalen of (publieke) doelen binnen de gestelde kaders behaald worden.
- Zorg ervoor dat de verbonden partijen structureel worden geëvalueerd waarbij wordt beoordeeld of de verbonden partijen nog wel voldoen aan de (publieke) doelen

die zijn gesteld. Het proces ten aanzien van de evaluatie kan worden opgenomen in de kadernota.

- Zorg ervoor dat het proces om de doelmatigheid van deelnemingen te beoordelen wordt opgenomen in de kadernota. Hierbij is het van belang te onderzoeken of de (publieke) doelen worden gerealiseerd binnen het budget.
- Neem een algemeen toetsingskader voor de beoordeling van de jaarstukken van de verbonden partijen op in de kadernota.
- Benoem de werkgroep verbetering financiële sturing gemeenschappelijke regelingen in de kadernota en maak gebruik van de inhoudelijke adviezen van deze werkgroep.

controle in de uitvoeringsfase

Benut de beschikbare financiële en politieke controlemogelijkheden beter:

- Draag er zorg voor dat de raad zijn zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren kan brengen door tijdige en volledige aanlevering van de jaarstukken. Dit is ook van toepassing op begrotingswijzigingen. De raad dient hierop alert te zijn omdat de geplande uitgaven in een begrotingsdocument veel hoger kunnen liggen dan wat er is afgesproken.
- Maak duidelijke afspraken met de griffie over de agendering van ontwerpbegrotingen van gemeenschappelijke regelingen. Er kan bijvoorbeeld een agenda gemaakt worden waarvoor per gemeenschappelijke regeling weergegeven wordt vóór welke datum de ontwerpbegroting in de raad besproken moet zijn. Hetzelfde kan gedaan worden voor de jaarrekeningen.
- Bepaal voor verbonden partijen wanneer om aanvullende informatie gevraagd wordt door de raad en wanneer AB-leden ter verantwoording of teruggeroepen moeten worden. Een voorbeeld hiervan is het doen van een informatieverzoek aan het AB/DB bij het te laat krijgen van een ontwerpbegroting of jaarrekening.

toezicht

- Raadsleden dienen altijd zitting te nemen in het AB van een gemeenschappelijke regeling mits dat (juridisch) mogelijk is. Dit komt ter versterking van de toezichthoudende en controlerende rol van de raad.
- In het geval dat het (juridisch) niet mogelijk is voor raadsleden om zitting te nemen in het AB van een gemeenschappelijke regeling, dient de raad minimaal ook de jaarrekeningen te ontvangen om vanuit een onafhankelijke positie zijn toezichthoudende en controlerende taak uit te kunnen oefenen. Afspraken hierover dienen opgenomen te worden in de tekst van de gemeenschappelijke regeling.
- Bij OGZRR vindt geen extern toezicht meer plaats in de vorm van een accountantscontrole op de jaarrekening. De raad zou kunnen aandringen op een derdenverklaring op de besteding van gelden door OGZRR.

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

- Neem de bepaling omtrent de kadernota verbonden partijen weer op in de financiële verordening gemeente Barendrecht.
- Voeg ter volledigheid de BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad toe op de lijst verbonden partijen ten behoeve van de collegevergaderingen. Dit om alle twijfel omtrent de status ook binnen de ambtelijke organisatie weg te nemen.

- Draag zorg voor voldoende kwalitatief ambtelijk toezicht op verbonden partijen en inbedding daarvan in de organisatie. Dit kan door een coördinator of centrale contactpersoon aan te wijzen ter invulling van de regiefunctie voor verbonden partijen. Stel daarnaast een algemeen toetsingskader op voor de beoordeling van de jaarstukken en integreer dit in de lopende planning- en controlcyclus.

3 reactie en nawoord

3-1 reactie college van B en W

Onlangs hebben wij van u het vertrouwelijke conceptrapport “Verbonden Partijen Barendrecht” voor bestuurlijk wederhoor ontvangen. In deze brief zal ik namens het college reageren op het rapport.

Het college is van mening dat de raad voldoende haar controlerende taak moet kunnen uitvoeren en voldoende geïnformeerd moet worden. Wij delen uw zorg dat de verantwoording naar de raad beter kan. We zijn verheugd dat u daarbij wel constateert dat de raad de sturings- en beheersingsinstrumenten benut in de aanloopfase bij de oprichting van gemeenschappelijke regelingen. Verder kunnen wij tevreden zijn over uw constatering dat de ambtelijke inhoudelijke sturing over het algemeen voldoende is. Wel delen wij de mening dat de interne sturing beter kan.

Met u onderschrijven we het knelpunt in de late aanlevertermijnen van de begroting en de jaarrekeningen aan de raad. Wij zullen dit punt herhaaldelijk blijven aankaarten bij de verschillende verbonden partijen. Wij zullen ons inspannen om de komende periode met de raad af te stemmen op welke manier de raad zijn rol kan versterken bij controle op de verbonden partijen.

Het college zal aansturen op de kwalitatieve verbetering van de kadernota verbonden partijen en de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening om zo ook de informatievoorziening richting de raad te verbeteren.

Het college concludeert dat onze gemeente in sommige gevallen niet aan de formele normen heeft voldaan. Wij zien dat dit zich voornamelijk beperkt tot aanlevertermijnen. Wij beschouwen de aandachtspunten en aanbevelingen uit de rapportage, die overigens grotendeels met onze interne bevindingen overeenkomen, daarom als leermomenten voor onze organisatie. Het merendeel van de aanbevelingen uit het rapport zullen overgenomen worden. De leerpunten willen we toepassen op bestaande en nieuwe verbonden partijen. Tevens zullen we de leerpunten gebruiken om de interne organisatie omtrent verbonden partijen op orde te brengen.

Tenslotte is het goed dat er, na gedegen onderzoek, nu een duidelijk standpunt ingenomen kan worden ten aanzien van het Inge de Bruin sportfondsenbad. Wij zullen met uw opmerkingen aan de slag gaan en deze meenemen bij de herziening van de kadernota verbonden partijen.

3-2 nawoord

De rekenkamer dankt het college van B en W voor de reactie op het rapport. De rekenkamer is verheugd dat het college het merendeel van de aanbevelingen overneemt en er serieus mee aan de slag gaat.

In dit onderzoek zijn grote gemeenschappelijke regelingen onderzocht waarbij Barendrecht één van een groot aantal deelnemende gemeenten is waardoor het bestuurlijk belang gering lijkt. Door gemeentelijke taken via dergelijke gemeenschappelijke regelingen - samenwerkingsverbanden- uit te voeren wordt de gemeenteraad echter vaak op afstand gezet. Des te belangrijker is dan dat de verantwoording over de verbonden partijen en de informatievoorziening hierover aan de gemeenteraad minimaal aan de gemaakte afspraken en wettelijke normen dienen te voldoen. De rekenkamer vindt het van belang dat de gemeenteraad in staat moet zijn om vanuit een onafhankelijke positie zijn toezichhoudende en controlerende taak uit te kunnen oefenen. In dit kader waardeert de rekenkamer het voornemen van het college om in de komende periode met de raad af te stemmen op welke manier de raad zijn rol kan versterken bij controle op de verbonden partijen.

Aan samenwerkingsovereenkomsten zullen altijd bepaalde bestuurlijke en financiële risico's voor de aangesloten gemeenten blijven kleven. Een goed functionerend toezicht, zowel intern als extern, vormt het sleutelstuk om deze risico's zoveel mogelijk in te perken. Dat is niet alleen een oproep voor de korte termijn, maar veel meer nog voor de lange termijn met het perspectief voor ogen van een steeds verder toenemend aantal verbonden partijen.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 verbonden partijen

De gemeente staan verschillende manieren ter beschikking om haar beleidsdoelen te realiseren en daarmee het publieke belang te behartigen. Zo kan zij besluiten bepaalde zaken zelf uit te voeren, maar kan zij deze ook overlaten aan een andere organisatie die zij subsidieert. Een andere mogelijkheid is de uitoefening van een bepaalde taak aan een andere organisatie over te laten en in die organisatie vervolgens een financieel en bestuurlijk belang te nemen. Dit type organisaties zijn zogenoemde verbonden partijen.

Een gemeente neemt een financieel belang in een andere organisatie als zij bijvoorbeeld bijdraagt aan het kapitaal daarvan (bijvoorbeeld via aandelen). Daarmee krijgt zij een bestuurlijk belang, dat wil zeggen, de gemeente verwerft zeggenschap (zoals stemrecht in vergaderingen of vertegenwoordiging in het bestuur). De relatie tussen de gemeente en een verbonden partij noemen we in dit onderzoek een deelneming van de gemeente.

De verbonden partijen kunnen worden uitgesplitst in drie soorten organisaties:

- een openbaar lichaam dat is ingesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (publiekrechtelijk);
- een stichting (privaatrechtelijk);
- een onderneming, zoals een besloten of een naamloze vennootschap (privaatrechtelijk).

figuur 1-1: grafische weergave deelneming gemeente in verbonden partij



1-2 aanleiding voor onderzoek

risico's van deelnemingen

Een rekenkameronderzoek naar deelnemingen in verbonden partijen is relevant omdat er altijd bepaalde risico's kleven aan deelnemingen. Daar de gemeente een deel van de publieke taak aan een andere organisatie overdraagt of overlaat, loopt zij bijvoorbeeld beleidsrisico's: de doelen van de deelneming worden wellicht niet gerealiseerd en daarmee wordt het publieke belang mogelijk onvoldoende behartigd. Daarnaast loopt de gemeente financiële risico's, bijvoorbeeld een koersverlies op de aandelen, lage dividenden of een faillissement waardoor de gemeente haar inleg kwijt is. In het geval van gemeenschappelijke regelingen staan de deelnemende gemeenten zelfs garant dat het ingestelde openbaar lichaam zijn verplichtingen jegens derden altijd kan voldoen. Deelname aan een gemeenschappelijke regeling kan een vrijwillig en een verplicht karakter hebben. Bij deelname aan bijvoorbeeld de veiligheidsregio is er sprake van een verplicht karakter omdat dit zo geregeld is door de wetgever. Bij andere vormen van gemeenschappelijke regelingen gaan gemeenten juist vrijwillig samenwerken uit kostenoverwegingen en efficiëncywinsten, maar ook omdat het soms irrealistisch is om te veronderstellen dat gemeenten ieder zelfstandig de (wettelijke) taken kan uitvoeren. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld het instandhouden van een gemeentelijke gezondheidsdienst. In sommige gevallen is samenwerking noodzakelijk in ruimtelijke infrastructurele ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld het ontwikkelen van een stationsgebied.

De grootte van de risico's verschilt per deelneming, maar een risico is altijd aanwezig. De grootte van de risico's is bijvoorbeeld afhankelijk van het geplaatst kapitaal, het politieke belang van de deelneming en/of de formele instrumenten die de gemeente heeft (bedongen of gekregen) om invloed op de verbonden partij uit te oefenen. De kans dat beleids- en financiële risico's zich daadwerkelijk voordoen, verschilt per deelneming. Deze kans is groter naarmate de gemeentelijke (publieke) belangen meer afwijken van de bedrijfsbelangen of aandeelhoudersbelangen. De gemeente neemt in een organisatie deel om iets ten bate van de gemeenschap te bereiken. Zo'n streven zal echter niet geheel samenvallen met de bedrijfsbelangen van de directie of het bestuur (die gericht moeten zijn op de continuïteit van de onderneming). Ook kan dit streven strijdig zijn met aandeelhoudersbelangen (die mogelijk meer gericht zijn op rendementsverhoging). Daarnaast kunnen ook bestuurlijke risico's optreden. Dit laatste kan zich met name voordoen bij de veiligheidsregio waar de burgemeesters een 'dubbele rol' hebben (meer uitleg volgt in paragraaf 3-4). De gemeente zal dus altijd risico's lopen met deelnemingen in andere organisaties. Het is dan ook zaak dat de gemeente op zodanige manier met haar deelnemingen omgaat, dat zij de kans dat de risico's daadwerkelijk optreden zo klein mogelijk maakt en tegelijkertijd het gemeentelijk belang maximaliseert.

onderzoeksplan 2010

Gezien de risico's die kleven aan deelnemingen heeft de Rekenkamer Barendrecht een onderzoek naar verbonden partijen opgenomen in haar onderzoeksplan 2010. De rekenkamer heeft hierover op 6 april 2010 een brief aan de gemeenteraad gezonden. Met dit rapport wordt hieraan invulling gegeven.

1-3 casusselectie en onderzoeksperiode

De gemeente Barendrecht neemt deel aan 10 gemeenschappelijke regelingen en 4 overige verbonden partijen.¹ De rekenkamer heeft 5 deelnemingen voor dit onderzoek geselecteerd op basis van het bestuurlijk² en financieel³ belang voor de gemeente en het maatschappelijk belang van de deelneming voor de burgers.

tabel 1-1: casusselectie verbonden partijen

type verbonden partij	naam verbonden partij
gemeenschappelijke regeling	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)
gemeenschappelijke regeling	Openbare Gezondheidszorg Rotterdam-Rijnmond (OGZRR)
gemeenschappelijke regeling	DCMR Milieudienst Rijnmond
gemeenschappelijke regeling	Samenwerkingsverband vastgoedinformatie, heffing en waardebeoordeling (SVHW)
onderneming	BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad

De rekenkamer zal in beginsel de onderzoeksperiode 2008-2010 hanteren daar de kadernota verbonden partijen van de gemeente Barendrecht in 2008 is vastgesteld door de gemeenteraad.⁴ Een conceptversie van de kadernota verbonden partijen is echter vanaf 2006 beschikbaar.⁵ Afhankelijk van de casusselectie kan de rekenkamer in bepaalde gevallen hiervan afwijken en verder teruggaan in de tijd.

1-4 doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen

doelstelling

Bij het opstellen en uitvoeren van het gemeentelijk beleid voor verbonden partijen is een drietal aspecten van belang:

1. de governance van de verbonden partij(en);
2. de doeltreffendheid van de verbonden partij(en);
3. de risico's van de verbonden partij(en).

De rekenkamer zal deze drie aspecten in haar onderzoek betrekken, dit leidt tot de volgende doelstelling van het onderzoek:

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek een oordeel te geven over de governance, de risico's en doeltreffendheid van gemeentelijke deelnemingen.

¹ Begroting 2011, gemeente Barendrecht.

² Onder bestuurlijk belang wordt verstaan: een zetel in het bestuur of het hebben van stemrecht.

³ Met een financieel belang wordt bedoeld dat de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement of als financiële problemen bij de verbonden partij verhaald kunnen worden op de gemeente.

⁴ Vastgesteld in raadsvergadering van 29 september 2008.

⁵ Inhoudelijk besproken in raadsvergadering van 27 november 2006.

Ten eerste beoogt de rekenkamer met dit onderzoek een oordeel te geven over de mate waarin de gemeente invulling heeft gegeven aan de governance van deelnemingen. Dit houdt in dat de rekenkamer nagaat hoe de componenten - sturen en beheersen, verantwoorden en toezicht - uit de public governance cyclus zijn uitgewerkt en ingevuld door het gemeentebestuur en gemeenteraad. Hierbij zal de rekenkamer de verschillende rollen en posities van het college van B en W en de gemeenteraad ten opzichte van de verbonden partijen onderzoeken.

Ten tweede zal de rekenkamer een oordeel geven over de mate waarin de doelstellingen van de gemeente worden bereikt door deelneming in verbonden partijen. Tenslotte biedt de rekenkamer inzicht in de risico's die de gemeente loopt met deelnemingen en geeft hier een oordeel over.

Bij alle aspecten wordt de wijze waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd en welke sturings- en beheersingsmogelijkheden hem ter beschikking staan, onderzocht.

centrale vraag

De centrale vraag kan als volgt worden geformuleerd:

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

deelvragen

Ten aanzien 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?⁶
- 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 deelnemingen vormgegeven en in welke mate voldoet dit aan de wet- en regelgeving?

Ten aanzien van het tweede gedeelte van de centrale vraag zijn de onderstaande deelvragen opgenomen:

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

⁶ Adequaat: doelen zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden (uit te werken/uitgewerkt) en dragen bij aan bijbehorende beleidsdoelen die de gemeente nastreeft.

⁷ Adequaat: kaders zijn passend bij de regeling en geven richting aan uitvoering van de doelen.

⁸ Adequaat: informatievoorziening is volledig, juist en conform de gemaakte afspraken.

6 Welke risico's loopt de gemeente met bepaalde deelnemingen?

De rekenkamer zal de centrale vraag beantwoorden middels de geformuleerde deelvragen. Dit zal zij doen door het onderzoeken van het algemene beleid van de gemeente ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen. Daarnaast zal de rekenkamer meer diepgaande informatie verzamelen door een aantal gemeenschappelijke regelingen nader te onderzoeken in zogenaamde casestudies. Daarvoor heeft zij een casusselectie gemaakt. Deze zijn in paragraaf 1-3 toegelicht.

1-5 bestuurlijke verantwoordelijkheid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de geselecteerde verbonden partijen ligt bij verschillende collegeleden. Tabel 1-2 geeft per deelneming aan bij welke collegeleden de bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt ultimo 2010.

tabel 1-2: bestuurlijke verantwoordelijkheid verbonden partijen⁹

verbonden partij	bestuurlijke verantwoordelijkheid
Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)	burgemeester dhr J. van Belzen (AB)
Openbare Gezondheidszorg Rotterdam-Rijnmond (OGZRR)	wethouder dhr C. Versendaal (AB)
DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR)	wethouder dhr B.J. Nootenboom (AB/DB)
Samenwerkingsverband vastgoedinformatie, heffing en waardebeoordeling (SVHW)	wethouder dhr B.J. Nootenboom (AB)
BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad	---

1-6 normenkader

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer een normenkader opgesteld dat is opgenomen in bijlage 2. De normen zijn gebaseerd op de wet- en regelgeving met betrekking tot verbonden partijen en in het bijzonder de gemeenschappelijke regelingen (Wgr, BBV, gemeentewet). Daarnaast heeft de rekenkamer normen afgeleid uit het beleid van het college van B en W (kadernota verbonden partijen, financiële verordening). Indien van toepassing heeft de rekenkamer ook normen opgesteld die voortvloeien uit professionele opvattingen.

In dit onderzoek heeft de rekenkamer aan de hand van het normenkader een formele toets uitgevoerd in de onderzochte casussen.

1-7 leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de bestuurlijke relatie met verbonden partijen uiteengezet. Daarna komen aspecten van de verschillende onderzoeksvragen aan de orde in de

⁹ Volgens begroting 2011, gemeente Barendrecht. Bij de BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad was de naam van de bestuurder niet ingevuld in de begroting.

hoofdstukken 3 tot en met 7, waar achtereenvolgens de vier geselecteerde gemeenschappelijke regelingen en de deelneming in een onderneming aan bod komen. Elke paragraaf binnen deze hoofdstukken begint met de conclusie/samenvatting van die paragraaf, welke cursief is weergegeven, waarna de onderbouwing volgt.

De hoofdstukken hebben een indeling in paragrafen die de public governance cyclus volgt waarbij de onderzoeksvragen zijn ondergebracht. In tabel 1-3 is te zien welke onderzoeksvragen in de verschillende onderdelen van de public governance cyclus aan de orde komen. Tenslotte wordt in de paragraaf doeltreffendheid de vraag beantwoord of doelen binnen de vastgestelde kaders worden gerealiseerd.

tabel 1-3: beantwoording deelvragen

onderdeel public governance cyclus	beantwoording onderzoeksvragen (zie §1-4)
Geschiedenis en doel regeling/deelneming	Welke doelen streeft de gemeente met bepaalde deelnemingen na en zijn deze adequaat?
Organisatiestructuur	Hoe is de inrichting van de organisatie van bepaalde deelnemingen vormgegeven en in welke mate voldoet dit aan de wet- en regelgeving?
Governance - Sturen en beheersen - Verantwoorden (informatievoorziening) - Toezicht	- Hoe heeft het college van B en W zijn rol en positie ingevuld ten opzichte van bepaalde deelnemingen? - Welke sturings- en beheersingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad bij bepaalde deelnemingen en worden deze voldoende aangewend? - Heeft de gemeenteraad inhoudelijke en financiële kaders gesteld bij bepaalde deelnemingen en zijn deze adequaat? - Hoe wordt de toezichtsfunctie ten aanzien van bepaalde deelnemingen ingevuld door de gemeenteraad en is er sprake van adequaat toezicht door de gemeente? - Welke risico's loopt de gemeente met bepaalde deelnemingen?
Doeltreffendheid	In welke mate worden de doelen binnen de vastgestelde inhoudelijke en financiële kaders gerealiseerd?

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. In de bestuurlijke nota worden de onderzoeksvragen in zijn geheel beantwoord. Daarnaast wordt er een aantal aanbevelingen gedaan. Samen vormen de bestuurlijke nota, de nota van bevindingen en de bijlagen het rekenkamerrapport.

Bijlage 1 bevat de onderzoeksverantwoording. Bijlage 2 betreft het normenkader dat de rekenkamer in dit onderzoek heeft gehanteerd. Bijlage 3 geeft een overzicht van de geïnterviewde en geraadpleegde personen. Bijlage 4 betreft de geraadpleegde bronnen. Bijlage 5 bevat een lijst van de in het rapport gebruikte afkortingen. In bijlage 6 is te zien hoe de informatievoorziening richting de commissie, de gemeenteraad en het AB is vormgegeven. In bijlage 7 is weergegeven welke informatie begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente Barendrecht bevatten over gemeenschappelijke regelingen. In bijlage 8 wordt weergegeven welke sturings- en beheersingsmogelijkheden de raad heeft in elk van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen.



2 bestuurlijke relatie met verbonden partijen

2-1 inleiding

Dit hoofdstuk begint met de algemene achtergrondinformatie voor de inhoudelijke opbouw en structuur voor de hoofdstukken 3 tot en met 7 waarin de geselecteerde casussen zijn uitgewerkt. Daarna wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de gemeentespecifieke kaders die concernbreed van toepassing zijn. Indien van toepassing heeft de rekenkamer hierbij getoetst hoe de uitwerking hiervan in de praktijk is geweest aan de hand van de casussen.

2-2 public governance

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de 'public governance' cyclus. Public governance is afgeleid van de term corporate governance, welke betrekking heeft op het effectief besturen van ondernemingen. Met 'public governance' wordt de effectieve besturing van overheidsorganisaties aangeduid. Het doel van public governance is het scheppen van waarborgen voor de realisatie van vastgestelde beleidsdoelstellingen.

Public governance is: *'het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van organisaties in de publieke sector, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden'*.¹⁰

De volgende 4 processen zijn van belang in de public governance cyclus:

- Sturen: het proces waarbij richting wordt gegeven aan het realiseren van doelen.
- Beheersen: het stelsel van maatregelen, procedures en processen waarbij zorg wordt gedragen voor het blijvend nastreven van de doelen en het voorkomen van risico's die hiermee samenhangen.
- Verantwoorden: het afleggen van verantwoording over de realisatie van doelen en het gevoerde beleid.
- Toezicht houden: de activiteit om de realisatie van doelen te controleren en deze realisatie te beoordelen. Toezicht houden kan worden onderscheiden in drie verschillende componenten, namelijk onafhankelijke informatieverzameling, onafhankelijke oordeelsvorming en interventie (indien gewenst) om doelstellingen binnen gestelde kaders te realiseren.

¹⁰ Bossert, 2003.

2-2-1 governance van deelnemingen

Public governance is in eerste instantie bedoeld voor de governance binnen de overheid. Zo kan het binnen de gemeente toegepast worden op de aansturing van een ambtelijke dienst of afdeling door de wethouder. Met enige aanpassing kan het model van public governance ook toegepast worden op de deelnemingen van gemeenten. Governance van deelnemingen is echter niet geheel gelijk aan governance binnen de gemeente. Ten eerste omdat de gemeente vaak niet de enige organisatie is met belangen in de onderneming. Ten tweede is de onderneming niet hiërarchisch ondergeschikt aan de gemeente, waar een ambtelijke dienst of afdeling dat wel is aan het college van B en W.

Om toch grip te houden op het bereiken van de doelen die een gemeente met een deelneming heeft, is een goede 'governance' noodzakelijk. Dit geldt niet alleen voor een deelneming in een organisatie die is ingesteld op privaatrechtelijke gronden, zoals een besloten vennootschap. Maar is ook van toepassing bij de zogenaamde gemeenschappelijke regelingen die wettelijk gestoeld zijn op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), waarbij gemeenten bewust bepaalde taken en bevoegdheden op enige afstand hebben geplaatst en overgedragen aan de bestuursorganen van het ingestelde openbaar lichaam.

2-2-2 wet- en regelgeving

In deze paragraaf wordt de relevante wet- en regelgeving met betrekking tot verbonden partijen uiteengezet. Deze vormt de basis voor het normenkader dat de rekenkamer heeft opgesteld voor het omgaan met gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van normenkaders uit eerdere onderzoeken.¹¹ Het normenkader is opgenomen in bijlage 2.

Wet gemeenschappelijke regelingen

Voor gemeenschappelijke regelingen geldt de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr biedt het juridische kader, organisatie- en procedureregels, voor verschillende vormen van publiekrechtelijke samenwerking tussen bestuursorganen van gemeenten, provincies en waterschappen. Gemeenschappelijke regelingen worden niet tussen gemeenten gesloten, maar tussen bestuursorganen van gemeenten. Intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr is daarom een vorm van verlengd lokaal bestuur. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat leden van het Algemeen Bestuur (AB) worden aangewezen door het deelnemend gemeentelijk orgaan (artikel 16, lid 1 Wgr). Daarnaast hebben bestuursleden een informatieplicht en zijn zij verantwoording verschuldigd aan het gemeentelijk orgaan dat hen benoemd heeft (artikel 16, 18, 19 Wgr).

Besluit Begroting en Verantwoording en Gemeentewet

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) geeft in artikel 1 de juridische definitie van verbonden partijen en luidt als volgt:

- verbonden partij: een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft;

¹¹ Rapport 'Sturen op afstand', Rekenkamer Lansingerland, 2010 en rapporten 'Deelnemen en wegblijven' en 'Besturen in veelvoud', Rekenkamer Rotterdam, 2009 en 2002.

- financieel belang: een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt;
- bestuurlijk belang: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

Het BBV geeft tevens de eisen weer waaraan de begroting, de meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening van provincies en gemeenten dienen te voldoen. Ook staan er in het BBV specifieke voorschriften opgenomen over hoe gemeenten moeten verantwoorden ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen in begrotings- en verantwoordingsdocumenten.¹² De rekenkamer heeft alle begrotings- en verantwoordingsdocumenten van 2008 tot en met 2010 van de gemeente Barendrecht onderzocht en getoetst of de informatie met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen voldoet aan de regelgeving van het BBV. De resultaten hiervan zijn weergegeven in bijlage 7. Deze voorschriften zijn in de Gemeentewet nog nader gespecificeerd. De Gemeentewet bevat onder andere regelingen over de financiële en controle verordening (artikel 212, 213 Gemeentewet) die een gemeente dient op te stellen.

2-2-3 sturings- en beheersingsmogelijkheden raad

De raad heeft diverse instrumenten ter beschikking waarmee sturing kan worden gegeven aan gemeenschappelijke regelingen. De Wgr biedt de volgende vijf instrumenten:

- 1 bepaling van het aantal leden van het AB dat door de raad van elke gemeente wordt aangewezen c.q. het stemgewicht dat elke afgevaardigde in het AB heeft;
- 2 het vastleggen van het doel van de regeling en toekenning van bevoegdheden om dit doel te bereiken;
- 3 het vastleggen van bepalingen omtrent wijziging, opheffing, toe- en uittreding;
- 4 het uitoefenen van politieke controle door informatieplicht, verantwoording en terugroeping;
- 5 het uitoefenen van financiële controle door betrokkenheid van de raad bij het vaststellen van de begroting.

De eerste drie instrumenten zijn vooral kaderstellend en daarom alleen te gebruiken bij oprichting of wijziging van een regeling. De overige twee instrumenten zijn van belang bij de operationele controle van de deelnemende gemeente door de raad. Met betrekking tot het financiële controle-instrument zijn bepalingen vastgelegd in de Wgr. Raden dienen de ontwerpbegroting bijvoorbeeld voor een bepaald tijdstip toegezonden te krijgen om hun zienswijze hierover kenbaar te maken. Voor wat betreft de andere instrumenten schrijft de Wgr niet precies voor hoe deze vormgegeven zouden moeten worden. Gemeenschappelijke regelingen kunnen op dit punt dan ook van elkaar verschillen. Daarnaast kunnen in de gemeenschappelijke regelingen zelf nog aanvullende sturings- en beheersingsinstrumenten voor de raad worden benoemd zoals afspraken over informatievoorziening. Indien van toepassing zijn de genoemde punten verwerkt in het normenkader zoals opgenomen in bijlage 2.

¹² www.bzk.nl

dualisme

De wetgever heeft gekozen voor de invoering van het duale stelsel binnen gemeenten. Op 7 maart 2002 is met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur¹³ de eerste stap gezet richting dualisering. Met de invoering van het dualisme is een scheiding aangebracht tussen de positie van de gemeenteraad en die van het college. Een groot aantal bestuursbevoegdheden van de gemeenteraad is overgedragen aan het college. In navolging hierop is op 7 maart 2006 de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden in werking getreden. In wetten waarin aan de lokale overheid in het kader van medebewind een taak was toebedeeld, is deze taak nu in veel gevallen expliciet aan het college of aan de burgemeester toegekend (bijvoorbeeld Wet publieke gezondheid en Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen).

De wetgever heeft Wgr vooralsnog niet gedualiseerd. Het monistische karakter van de Wgr blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat bestuursleden van het Dagelijks Bestuur (DB) ook lid kunnen zijn van het AB. In het gemeentebestuur mag een wethouder sinds 2002 al geen raadslid meer zijn. Rollen, taken en posities van college- en raadsleden zijn hierdoor gescheiden. Voor bestuursorganen die zijn opgericht in het kader van gemeenschappelijke regelingen is dit niet het geval. Er is op dit moment sprake van een gecompliceerde situatie doordat het gemeentebestuur wel en de gemeenschappelijke regeling nog niet is gedualiseerd. In het algemeen is de verwachting dat de wetgever in de nabije toekomst duidelijkheid zal scheppen over hoe bestuurlijke verhoudingen, binnen de gemeenschappelijke regelingen onderling en tussen de gemeenschappelijke regelingen en de bevoegdheidsdragende organen, dienen te zijn.

De wetgever maakt het op dit moment mogelijk om raadsleden zitting te laten nemen in het AB van een gemeenschappelijke regeling. De voornaamste reden hiervoor is dat de informatievoorziening aan de gehele gemeenteraad zou verbeteren wanneer raadsleden in het bestuur zouden zitten. Ook na de invoering van het dualisme blijft het voor raadsleden, onder bepaalde condities, mogelijk om in het AB zitting te nemen. De wijze waarop dit georganiseerd is, bepaalt in sterke mate waarin de toezichthoudende rol van de raad kan worden ingevuld. Het standpunt van de rekenkamer is dat raadsleden altijd zitting moeten nemen in het AB mits daartoe de mogelijkheid bestaat. Deze constructie versterkt de toezichthoudende en controlerende rol van de raad op de gemeenschappelijke regelingen. Voorwaarden hierbij zijn wel dat er van te voren duidelijke afspraken worden gemaakt over de invulling van de toezichthoudende rol van de raadsleden die zitting gaan nemen in het AB. Zo kan in een instructie worden vastgelegd op welke wijze de raadsleden toezicht dienen te houden. Daarnaast dienen er afspraken gemaakt te worden over de informatievoorziening en terugkoppeling aan de raad teneinde zicht te houden op de resultaten.

In het geval dat het niet mogelijk is om raadsleden zitting te laten nemen in het AB, is de rekenkamer van mening dat de raad additionele instrumenten moet bedingen bovenop de wettelijke instrumenten die de Wgr biedt. Afspraken hierover dienen in de

¹³ Staatsblad, 2002, blz 111.

tekst van de gemeenschappelijke regelingen opgenomen te worden. De raad moet in staat worden gesteld om vanuit een onafhankelijke positie zijn toezichhoudende en controlerende taak uit te voeren. Ter aanvulling op het eerder beschreven financiële controle-instrument zoals het voorleggen van de ontwerpbegroting aan de raad, zou de raad minimaal ook de jaarrekeningen moeten krijgen.

2-3 gemeentelijke kaders

In de geldende financiële verordening is de bepaling met betrekking tot verbonden partijen niet meer opgenomen. Dit betekent dat er geen termijnbepaling meer is ten aanzien van de periodieke vaststelling van een kadernota verbonden partijen door de raad. Ook de andere aspecten van de bepalingen ten aanzien van verbonden partijen zijn niet meer vastgelegd in een gemeentelijke verordening. De rekenkamer constateert dat de vigerende kadernota verbonden partijen weinig bekendheid geniet binnen de ambtelijke organisatie. De kadernota biedt weinig tot geen richtlijnen ten aanzien van lopende relaties met verbonden partijen waardoor de gebruikswaarde hiervan gering is. In het weerstandsvermogen van Barendrecht zijn geen specifieke risico's per verbonden partij opgenomen. De verbonden partijen zijn als geconsolideerd financieel risico geïnventariseerd en komen niet voor in de tabel met de belangrijkste onderkende financiële risico's. De rekenkamer constateert dat de adviezen van de Kring van gemeentesecretarissen een grote impact kunnen hebben en dat dit netwerk een kansrijk sturings- en toezichtsinstrument biedt voor de deelnemende gemeenten.

2-3-1 financiële verordening en verbonden partijen

De geldende financiële verordening gemeente Barendrecht is vastgesteld tijdens de raadsvergadering van 26 januari 2009 en treedt in de plaats van de financiële verordening zoals vastgesteld door de raad op 27 oktober 2003. Ten opzichte van de vorige versie is in de huidige versie van de financiële verordening de hele bepaling betreffende verbonden partijen verwijderd.¹⁴

In de vorige versie van de financiële verordening was namelijk in artikel 21 een aantal bepalingen opgenomen ten aanzien van de verbonden partijen. De bepalingen in artikel 21 luiden als volgt:

- Het college dient tenminste eenmaal in de vier jaar een nota verbonden partijen aan de raad ter vaststelling aan te bieden. De raad stelt de nota vast binnen 2 maanden nadat de nota is aangeboden.
- Van elk van de verbonden partijen wordt weergegeven het openbaar belang, het wettelijk kader, het financieel resultaat, het financieel belang, het weerstandsvermogen, de financiële risico's, de ontwikkelingen en de zeggenschap van de gemeente.
- De nota bevat de kaders voor het beleid aangaande (het aangaan van nieuwe) participaties: met name de condities waaronder het openbaar belang is gediend met behartiging door verbonden partijen, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële voorwaarden.

¹⁴ Bij het ambtelijk wederhoor is het volgende medegedeeld: de verordening is in 2008/2009 herzien en de raad heeft er toen mee ingestemd om de vaste termijnen van actualisatie van voorgeschreven nota's niet meer te vermelden. Wel is toen voorgesteld om dit punt op te nemen in de termijn agenda en bij het aantreden van een nieuwe raad te bekijken of actualisatie nodig is.

- In de begroting en 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.

Doordat bovenstaand artikel is komen te vervallen in de huidige versie van de financiële verordening constateert de rekenkamer dat er in ieder geval geen termijnbepaling meer is ten aanzien van de nota verbonden partijen die het college ter vaststelling aan de raad zou aanbieden. Hierdoor bestaat de kans dat er onduidelijkheid ontstaat over de actualiteit en status van de inhoudelijke aanwijzingen voor het kaderstellend beleid ten aanzien van verbonden partijen. Daarnaast zijn de andere aspecten van de bepalingen ook niet meer vastgelegd in een gemeentelijke verordening.

2-3-2 kadernota verbonden partijen

De gemeenteraad van Barendrecht heeft in 2008 een kadernota verbonden partijen vastgesteld.¹⁵ Voordat deze kadernota werd vastgesteld is deze eerst behandeld in de vergadering van de commissie Samenleving.¹⁶ Tijdens deze vergadering is een aantal opmerkingen geplaatst door de commissie. Ten aanzien van de opmerkingen heeft de burgemeester geantwoord dat alle financiële stukken van de verbonden partijen worden voorzien van een analyse/advies door de afdeling planning & control. Verder was de uitvoering van de nog openstaande acties in de kadernota nog niet bekend en heeft de burgemeester toegezegd om de planning hiervan af te stemmen met het college. Tenslotte zou de burgemeester de suggestie meenemen naar het college om meer samenwerking met andere gemeenten (ruimer dan in BAR-verband¹⁷) te bewerkstelligen op het vlak van beoordeling van de jaarstukken van de verbonden partijen.

De kadernota zou een richtinggevend overkoepelend beleidskader voor verbonden partijen moeten zijn, waaronder ook de gemeenschappelijke regelingen vallen. Met deze kadernota werd invulling gegeven aan de bepalingen in artikel 21 van de vorige versie van de financiële verordening (zie paragraaf 2-3-1).

inhoud kadernota verbonden partijen

In deze paragraaf wordt de kadernota in grote lijnen geschetst. Indien van toepassing heeft de rekenkamer aan de hand van de casussen getoetst of er voldaan is aan de normen conform de kadernota. De bevindingen hierover zijn opgenomen in de hoofdstukken 3 tot en met 7 waarin nader wordt ingegaan op de casussen.

wettelijk kader verbonden partijen

De kadernota start met een uiteenzetting over de wetgeving die de juridische basis vormt voor de verschillende soorten verbonden partijen die ook worden toegelicht. Bij de belangenafweging bestuurlijke participaties geldt het 'Nee, tenzij' principe. Dit betekent dat slechts een bestuurlijke participatie mogelijk is wanneer het publieke

¹⁵ Vastgesteld in raadsvergadering van 29 september 2008.

¹⁶ Openbare vergadering van de commissie Samenleving op 8 september 2008.

¹⁷ Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk.

belang dit vereist en er geen betere mogelijkheid is.¹⁸ De kadernota definieert verbonden partijen conform artikel 1 van het BBV.

beslismodellen

De kadernota bevat beslismodellen voor deelname aan de verschillende soorten verbonden partijen. Hierbij worden stapsgewijs toetsingsvragen gesteld die nodig zijn om te beoordelen of deelname aan een bepaalde verbonden partij noodzakelijk of gewenst is.

paragraaf verbonden partijen

In de kadernota is een overzicht gepresenteerd van verbonden partijen die in 2008 als zodanig zijn aangemerkt met een toelichting erbij. De financiële gegevens zouden jaarlijks geactualiseerd worden opgenomen in de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke jaarstukken. De reden hiervoor is dat deze gegevens jaarlijks wijzigen. Daarnaast staat in bepaling 4 van de kadernota opgenomen dat de volgende punten dienen te worden opgenomen in de paragraaf verbonden partijen:

- de visie in relatie tot de raadsdoelstellingen;
- de beleidsvoornemens;
- lijst van verbonden partijen met vermelding van de gemeentelijke vertegenwoordigers;
- de financiële gegevens van de verbonden partijen, zoals de rekening, de begroting, het eigen en het vreemd vermogen, het weerstandsvermogen, de financiële risico's en het financieel belang;
- de belangrijkste ontwikkelingen en wijzigingen van de verbonden partijen;
- een checklist voortgang kadernota verbonden partijen.

Deze punten komen minimaal overeen met de voorschriften in het BBV met betrekking tot verbonden partijen (zie bijlage 2 normenkader).

uitvoering en evaluatie

In de kadernota verbonden partijen staat bij bepaling 15 uitvoering en evaluatie als volgt opgenomen:

- de uitvoering van de kadernota zal intern plaatsvinden;
- het monitoren van de verbonden partijen behoort reeds tot het takenpakket van de van de gemeenten;
- de toetsing van de gemeenschappelijke regelingen aan de beslismodellen zal plaatsvinden op het moment dat een bestaande verbonden partij wijzigt of er zich een nieuwe verbonden partij meldt.

beheersing van financiële risico's

Ten aanzien van de beheersing van de financiële risico's staat het volgende in de kadernota verbonden partijen opgenomen (bepaling 17):

- belangrijke instrumenten om het functioneren van verbonden partijen te beoordelen zijn het beoordelen van begrotingen en jaarrekeningen;
- de financiële consultant van de afdeling advies speelt een belangrijke rol bij het beoordelen van de jaarrekeningen;¹⁹

¹⁸ Kadernota verbonden partijen zoals vastgesteld in raadsvergadering van 29 september 2008, bepaling 10.

¹⁹ Bewerkt naar de huidige samenstelling van de organisatie. In de kadernota wordt verwezen naar afdeling Financiën, onderdeel Planning en Control.

- de afdeling op wiens beleidsterrein de verbonden partij opereert is verantwoordelijk voor de sturing en beheersing van de verbonden partijen;
- de afdelingen ontvangen de jaarrekeningen en adviseren de vertegenwoordigers in het bestuur over deze jaarrekeningen;
- de afdelingen maken standaard gebruik van de expertise van de financiële consultant van de afdeling advies bij de beoordeling van de jaarrekeningen van verbonden partijen.

gebruik kadernota verbonden partijen

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer bij de interviews telkens gevraagd naar het gebruik van de kadernota bij betrokkenen. Het is opvallend dat de vigerende kadernota niet bekend is bij een groot aantal medewerkers. Dit geldt niet alleen voor de dossierhouders bij de beleidsafdelingen, maar ook voor de financiële consultants. Naar de mening van de rekenkamer wordt dit veroorzaakt doordat de kadernota slechts een beschrijving geeft van beslismodellen bij het aangaan van nieuwe deelnemingen en weinig tot geen handvatten biedt voor de uitvoeringsfase.

kwaliteit kadernota verbonden partijen

De rekenkamer constateert dat er in de vigerende kadernota verbonden partijen op hoofdlijnen wordt aangegeven hoe om te gaan met nieuwe deelnemingen door vermelding van de beslismodellen. Voor lopende relaties met verbonden partijen staan er weinig tot geen richtlijnen in vermeld, waardoor de gebruikswaarde van een dergelijke nota gering is. Naar de mening van de rekenkamer ontbreken de inhoudelijke aspecten ten aanzien van het beheer en toezicht op verbonden partijen vooralsnog in de kadernota (zie bijlage 2 normenkader). De informatievoorziening omtrent verbonden partijen richting de raad staat ook niet hierin opgenomen. Voorts zouden richtlijnen met betrekking tot beëindiging, evaluatie en heroverweging van deelnemingen onderdeel hiervan kunnen uitmaken. Daarnaast zou een kader voor het bepalen van de doeltreffendheid van deelnemingen ook hierin passen.

2-3-3 paragraaf weerstandsvermogen Barendrecht

In dit onderzoek heeft de rekenkamer navraag gedaan naar de mate waarin de verwachte financiële risico's met betrekking tot de geselecteerde deelnemingen zijn verwerkt in het weerstandsvermogen van de gemeente Barendrecht. Het weerstandsvermogen geeft de relatie aan tussen de risico's waar geen maatregelen voor zijn getroffen en de weerstandscapaciteit die een gemeente heeft om die niet begrote kosten op te vangen.²⁰ De weerstandscapaciteit bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. In de praktijk zijn dit de (stille) reserves, de onbenutte belastingcapaciteit en eventuele bezuinigingsmogelijkheden. Het weerstandsvermogen biedt inzicht in hoeverre een gemeente in staat is om nog niet afgedekte risico's (die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie) op te vangen. De gemeenschappelijke regelingen kennen formeel hun eigen verplichting tot risicobeheersing of weerstandsbeleid vanuit het BBV. Hoe dit per casus is geregeld is opgenomen in de hoofdstukken 3 tot en met 7.

²⁰ BBV, artikel 11.

In de paragraaf weerstandsvermogen van Barendrecht zijn de verbonden partijen als geconsolideerd financieel risico geïnventariseerd en opgenomen in het risico beheersingsysteem. Er zijn geen specifieke risico's per verbonden partij geregistreerd. Sinds 2006 wordt een integraal risicoprofiel door de gemeente opgesteld.²¹ Gezien de risico inschatting komt het onderkende risico met betrekking tot verbonden partijen niet voor in de tabel met de belangrijkste financiële risico's zoals opgenomen in de jaarrekening.²²

2-3-4 kring van gemeentesecretarissen

Er bestaat een Kring van gemeentesecretarissen Rotterdam-Rijnmond (hierna: de Kring). De Kring bestaat uit alle gemeentesecretarissen van de stadsregio Rotterdam-Rijnmond en van de gemeenten op Goeree-Overflakkee. In de Kring worden uiteenlopende onderwerpen die de regiogemeenten aangaan besproken en biedt een netwerkpodium aan de gemeentesecretarissen. Ook de gemeente Barendrecht neemt hieraan deel.

Door de Kring is een werkgroep (hierna: de werkgroep) verbetering financiële sturing gemeenschappelijke regelingen ingesteld en bestaat vanaf ongeveer het jaar 2000.²³ De deelnemers aan de werkgroep bestaan uit financiële specialisten uit de deelnemende gemeenten en ze vergaderen maandelijks. De werkgroep adviseert de Kring over maatregelen om de financiële sturing van gemeenschappelijke regelingen vanuit de deelnemende gemeenten te verbeteren. De werkgroep levert jaarlijks diverse adviezen op, waaronder een vast advies dat het jaarlijkse indexeringspercentage bevat. Vanaf 2011 wordt beoogd te werken met accounthouderschap binnen de werkgroep. Dit houdt in dat de gemeenschappelijke regelingen worden verdeeld over de werkgroepleden. De accounthouder zou dan de volgende activiteiten moeten uitvoeren: op de hoogte zijn/houden, advies uitbrengen over de begroting, de tussentijdse rapportages, de beleidswijzigingen en de rekening, alsmede advies uitbrengen over de wijzigingen van de gemeenschappelijke regeling.

Het ligt naar de mening van de rekenkamer in de lijn der verwachting dat de Kring vermeld wordt in de kadernota verbonden partijen, daar de adviezen van deze Kring een grote impact kunnen hebben op de gemeenschappelijke regelingen. Dit netwerk kan namelijk een kansrijk sturings- en toezichtsinstrument bieden voor de deelnemende gemeenten. De rekenkamer constateert verder dat door het instellen van een accounthouderschap een vorm van extra toezicht wordt gecreëerd op de gemeenschappelijke regelingen. Hiermee kan het intern toezicht door de deelnemende gemeenten worden versterkt. Een financiële specialist/werkgroeplid vanuit de gemeente voorziet immers het college van B en W en de ambtelijke ondersteuners van advies en houdt ze op de hoogte van relevante ontwikkelingen.

²¹ Jaarrekening 2009, gemeente Barendrecht, paragraaf weerstandsvermogen.

²² Jaarrekening 2009, gemeente Barendrecht. In totaal zijn 262 risico's onderkend ultimo 31 december 2009.

²³ Schriftelijke beantwoording vragenlijst door financiële specialist/werkgroeplid vanuit gemeente Barendrecht, 5 april 2011.



3 Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de feiten en onderzoeksbevindingen gepresenteerd die nodig zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Voorafgaand aan de bevindingen zal een korte omschrijving van deze gemeenschappelijke regeling en de organisatie worden gegeven.

3-2 geschiedenis en doel van de regeling

In het voorjaar van 2006 hebben de deelnemende gemeenten, waaronder ook de gemeenteraad van Barendrecht, ingestemd met deelname aan de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR). Daarna volgde de formele oprichting van deze regeling. De gemeenschappelijke regeling bevat het doel en reikwijdte van de regeling. Gezien de aard van de werkzaamheden die uitgevoerd worden in de veiligheidsregio is het niet altijd goed mogelijk om de doelen op hoog abstractie niveau specifiek, meetbaar en tijdgebonden uit te werken. Deze doelen kunnen dan slechts kwalitatief worden genormeerd. De uitwerking van deze doelen op het lagere operationele niveau kan geconcretiseerd worden. Wel is het mogelijk om duidelijke kaders te stellen voor de uitvoering in geval van ongevallen, rampen en crises.

3-2-1 geschiedenis

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) is ingesteld nadat het kabinet, via het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's²⁴ en de Beleidsnota Crisisbeheersing 2004-2007²⁵ kenbaar heeft gemaakt de oprichting van veiligheidsregio's belangrijk te vinden. In artikel 8 van de Wet Veiligheidsregio's staat dat het Nederlands grondgebied is verdeeld in regio's. In artikel 9 staat dat gemeenten die behoren tot een regio (zoals bedoeld in artikel 8) verplicht zijn een gemeenschappelijke regeling te treffen die wordt belast met de taken die in die wet zijn opgenomen. In heel Nederland zijn veiligheidsregio's wettelijk aangewezen.

Het doel van het project Veiligheidsregio's is om 25 veiligheidsregio's te realiseren zoals deze in het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's en in de Beleidsnota Crisisbeheersing staan gedefinieerd. Met de vorming van de veiligheidsregio's wordt beoogd een beter gecoördineerde aanpak van de rampenbestrijding te bereiken. In het verleden was er namelijk een lappendeken ontstaan van regionaal werkende hulpverleningsdiensten en de schaal waarop deze hulpverleningsdiensten opereerden

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29517, nr 1.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29668, nr 1.

was zeer verschillend. De veiligheidsregio zou het kloppende hart vormen van waaruit de rampen- en crisisbeheersing wordt georganiseerd.

Aan de gemeenschappelijke regeling VRR nemen momenteel 19 gemeenten van de regio Rotterdam-Rijnmond deel, waaronder ook de gemeente Barendrecht. In het najaar van 2005 is de definitieve regeling aan de gemeenten ter vaststelling voorgelegd en in het voorjaar van 2006 is deze versie vastgesteld door de deelnemende gemeenten. In Barendrecht heeft de gemeenteraad ingestemd met deelname aan deze regeling en de burgemeester aangewezen als vertegenwoordiger van de gemeente in het algemeen bestuur (AB) tijdens de raadsvergadering op 30 januari 2006. De regeling met betrekking tot de VRR is formeel opgericht bij besluit van het AB op 27 maart 2006 nadat alle deelnemende gemeenten hebben ingestemd. Op dezelfde vergadering heeft het AB tevens het besluit genomen om binnen een jaar na oprichting van de VRR te komen met een voorstel tot intrekking van de gemeenschappelijke regeling Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond (RHRR) en liquidatie ervan. De VRR is namelijk de rechtsopvolger van het openbaar lichaam RHRR. Conform het liquidatieplan zijn alle activiteiten per jaareinde 2006 beëindigd. De vorming van de veiligheidsregio kwam geleidelijk in de periode erna tot stand. De eerste wijziging in de regeling is eind 2008 doorgevoerd.

3-2-2 doel van de regeling

De VRR voert in het kader van de Brandweerwet, Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en Wet rampen en zware ongevallen diverse taken uit op het gebied van fysieke veiligheid, afstemming van rampenplannen, ambulancevervoer van zieken en ongevalsslachtoffers, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Daarnaast levert zij een gemeenschappelijke meldkamer als integraal informatieknoppunt ten behoeve van de regionale politie, regionale brandweer en het ambulancevervoer.

Het doel en de reikwijdte van de regeling zijn opgenomen in artikel 3 van de regeling en luiden samengevat als volgt:²⁶

- het voorkomen, beperken en bestrijden van brand en brandgevaar;
- het redden van mens en dier;
- het organiseren van het vervoer van zieken en de slachtoffers van ongevallen;
- het voorbereiden en bewerkstelligen van een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

De taken voor de VRR zijn opgesomd in artikel 4 van de regeling en kunnen als volgt worden uitgelegd:²⁷

- het instandhouden van de Regionale Ambulancevoorziening;
- het inrichten en instandhouden van de gemeenschappelijke meldkamer;
- advies geven aan gemeenten over rampbestrijdingsplannen;
- advies geven aan gemeenten over pro-actie- en preventiebeleid;
- burgemeesters bijstaan in het geval van een calamiteit;

²⁶ Volgens website www.veiligheidsregio-rr.nl dd 15 maart 2011.

²⁷ Volgens website www.veiligheidsregio-rr.nl dd 15 maart 2011.

- het coördineren van de gemeentelijke processen met betrekking tot rampenbestijding en crisisbeheersing;
- toezien op de kwaliteit van de brandweezorg;
- het vastleggen van beleidskaders, operationele procedures en operationele leiding met betrekking tot rampenbestrijding en crisisbeheersing.

Doelen dienen specifiek, meetbaar en tijdgebonden²⁸ uitgewerkt te zijn en bij te dragen aan bijbehorende beleidsdoelen die de gemeente nastreeft. In het geval van de VRR is er sprake van een verplicht karakter van de regeling omdat de rijksoverheid het gebied Rotterdam-Rijnmond heeft aangewezen als een gebied waarin alle hulpverleningsorganisaties in het kader van de rampenbestrijding dienen samen te werken. De veiligheidsregio's in Nederland zijn wettelijk aangewezen en vallen samen met de politieregio's. Gezien de aard van de werkzaamheden die uitgevoerd worden in de veiligheidsregio is het volgens de rekenkamer niet altijd goed mogelijk om de doelen op hoog abstractie niveau specifiek, meetbaar en tijdgebonden uit te werken. Deze doelen kunnen dan slechts kwalitatief worden genormeerd. De uitwerking van deze doelen op het lagere operationele niveau kan wel geconcretiseerd worden. Het is mogelijk om duidelijke kaders te stellen voor de uitvoering in geval van ongevallen, rampen en crises. In de programmabegroting van de VRR zijn de taken beschreven ten aanzien van de regionale brandweer, ambulancezorg, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, risico- en crisisbeheersing en de gemeenschappelijke meldkamer. In de uitvoering dienen alle operationele eenheden in het veld efficiënt en effectief met elkaar samen te werken. In het geval van de brandweezorg wordt het materieel zodanig verspreid over de regio waardoor het dekkingspercentage²⁹ zo optimaal mogelijk wordt gehaald binnen de vastgestelde opkomsttijden.

Per 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in werking getreden. Deze wet bepaalt dat reguliere hulpverleningsdiensten, zoals de brandweer, gemeenten, politie en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) in beleidvorming meer gezamenlijk moeten optrekken.

3-3 organisatiestructuur

De inrichting van de organisatie van de VRR voldoet aan de gestelde normen van de Wgr en de regeling. Het AB is samengesteld uit burgemeesters van de deelnemende gemeenten.

De juridische structuur van VRR is beschreven in artikel 5 van de regeling en bestaat uit ondermeer de volgende organen:

algemeen bestuur

Het algemeen bestuur (AB) bestaat uit 19 leden die per deelnemende gemeente is aangewezen. In afwijking van de Wgr (artikel 13, lid 1)³⁰ is expliciet een bepaling in de

²⁸ Specifiek: het doel moet in concrete, eenduidige termen gesteld worden. Meetbaar: er moet vastgesteld kunnen worden wanneer het doel is bereikt. Tijdgebonden: er moet een tijdstip vastgesteld worden wanneer het doel bereikt moet zijn.

²⁹ Dekkingspercentage: het percentage van het aantal incidenten dat binnen de normtijd bereikt kan worden.

³⁰ Wgr(artikel 13, lid 1): het algemeen bestuur van een openbaar lichaam (...) bestaat uit leden, die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders worden aangewezen.

regeling opgenomen dat het AB uitsluitend bestaat uit de burgemeesters en dat de loco burgemeesters de vervangers zijn. In de praktijk is het noodzakelijk dat de gemeenteraden de burgemeester formeel aanwijzen als lid van het AB. In tijden van ramp of crisis is de burgemeester als verantwoordelijk bestuursorgaan aangesteld voor de effectieve bestrijding ervan. De beslissingsbevoegdheid over de daadwerkelijke inzet en het optreden van de politie, brandweer en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen blijft berusten bij de burgemeester in elke gemeente. Opdat de burgemeesters hun verantwoordelijkheden kunnen waarmaken is het noodzakelijk dat ze aan de voorkant in de zogenaamde preparatiefase ook hun zeggenschap kunnen uitoefenen als lid van het AB. Vanuit Barendrecht is burgemeester Van Belzen in het AB vertegenwoordigd. De loco-burgemeester is aangewezen als plaatsvervangend lid. Op grond van de regeling en de Wgr dient het AB minimal 2 keer per jaar te vergaderen. In de praktijk komt het AB 5 à 6 keer bijeen, waarmee wordt voldaan aan de Wgr.

dagelijks bestuur

In de regeling staat vermeld dat het dagelijks bestuur (DB) bestaat uit minimaal 7 leden en maximaal 8 leden aan te wijzen door en uit de leden van het AB. In de praktijk zitten 8 leden in het DB. Op grond van artikel 12 van de regeling zal bij het samenstellen van het DB uit alle districten een afgevaardigde worden gekozen. Districten worden omschreven als subregionale gebieden waarbinnen op bovenlokaal niveau gemeentelijke en regionale brandweertaken worden uitgevoerd. De gemeente Barendrecht behoort tot het district Zuid. In de AB-vergadering van 26 april 2010 is ingestemd met de benoeming van de burgemeester van gemeente Albrandswaard als lid van het DB zijnde de afgevaardigde van district Zuid. Volgens de regeling dient het DB minimaal 6 keer per jaar te vergaderen. In de praktijk vergadert het DB minimaal net zo vaak als het AB.

voorzitter

De voorzitter wordt door en uit het AB aangewezen en fungeert tevens als voorzitter van zowel het DB en het AB. In de regeling is de bepaling opgenomen dat de burgemeester van de grootste gemeente die deelneemt wordt aangewezen als voorzitter. Daarom treedt de burgemeester van Rotterdam op als voorzitter.

ambtelijke organisatie

In hoofdstuk VIII (artikel 24 -30) van de regeling zijn de bepalingen opgenomen over de inrichting van de ambtelijke organisatie. De werkzaamheden ter uitvoering van de taken zijn opgedragen aan een algemeen directeur, de regionaal commandant, de regionaal geneeskundig functionaris, de directeur ambulancedienst en de korpschef, ieder voor zover het hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden betreft. Zij zijn hiervoor ieder afzonderlijk (beleidsmatig) verantwoording verschuldigd aan het DB.

3-4 governance

De instrumenten die ter beschikking staan bij de oprichting van de regeling zijn benut. In de onderzochte periode heeft de raad zijn politieke controle diverse malen uitgeoefend. De raad heeft wel de mogelijkheid gehad om financiële controle uit te oefenen, maar heeft zijn zienswijze over de ontwerpbegrotingen niet naar voren gebracht. De informatievoorziening aan de raad

voldoet niet geheel aan de afspraken, de volledigheid en tijdigheid worden niet altijd nageleefd. Het toezicht wordt ingevuld door de jaarlijkse jaarrekeningcontrole door een externe accountant. De toezichthoudende rol van de raad is deels ingevuld door uitoefening van de politieke controle en in financieel opzicht heeft de raad formeel gebruik gemaakt van het beschikbare instrument.

Governance wordt in deze paragraaf opgesplitst in 3 subparagrafen waarin de onderdelen sturen en beheersen, verantwoorden en toezicht achtereenvolgens aan de orde komen.

3-4-1 sturen en beheersen

Gezien het wettelijk verplicht karakter van deze regeling is de invloed van de raad beperkt geweest bij de invulling van de instrumenten die ter beschikking staan ter oprichting van de regeling. Desondanks zijn deze instrumenten wel benut. Er zijn bepalingen opgenomen over de samenstelling van het AB en het stemgewicht. Daarnaast zijn omtrent de toe- en uittreding, wijziging en opheffing bepalingen opgenomen in de regeling. Er zijn taken en bevoegdheden toegekend aan het DB, maar niet aan het AB. In de onderzochte periode heeft de raad zijn politieke controle uitgeoefend met betrekking tot de invoering van de nieuwe financieringssystematiek, de overheveling lokale brandweer naar de VRR en de ombuigingsmaatregelen. De raad heeft de mogelijkheid gehad om financiële controle uit te oefenen, maar uit de betreffende raadsvergaderingen is af te leiden dat de raad zijn zienswijze over de ontwerpbegrotingen niet naar voren heeft gebracht. Ten aanzien van de risicobeheersing zijn in de regeling geen expliciete bepalingen opgenomen. In het weerstandsvermogen van de gemeente is geen rekening gehouden met specifieke risico's met betrekking tot deze regeling. Er bestaat een bestuurlijk risico door de 'dubbelrol' van de burgemeester. Binnen de gemeente is er geen centrale regiefunctie op verbonden partijen/gemeenschappelijke regelingen. Er is geen algemeen toetsingskader voor de beoordeling van de jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen. Wel is er op ambtelijk niveau een dossierhouder aangewezen die de jaarstukken inhoudelijk beoordeelt. De financiële beoordeling van de jaarstukken wordt uitgevoerd door een financieel consultant.

instrumenten van de raad

De raad staat een aantal instrumenten ter beschikking om bij oprichting of wijziging invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen. De raad kan voornamelijk bij de oprichting van de regeling kaders stellen. Tussentijds kan de raad financieel gezien invloed uitoefenen door 'zijn zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren te brengen'.³¹

samenstelling AB en stemgewicht

Zoals eerder aangegeven zijn uitsluitend burgemeesters vertegenwoordigd in het AB van VRR. Het stemgewicht is opgenomen in artikel 8 van de regeling. De leden van het AB brengen voor de gemeente die zij vertegenwoordigen ieder één stem uit, met uitzondering van de leden die een gemeente vertegenwoordigen met een inwonertal boven 50.000. Zij brengen voor elk volgend 50.000-tal, of een gedeelte daarvan, één stem meer uit tot een maximum van 11 stemmen per gemeente. Voor de vaststelling hiervan worden de bevolkingscijfers van de gemeenten per 1 januari van het voorgaande jaar van het Centraal Bureau voor de Statistiek aangehouden. Voor de

³¹ Artikel 35, lid 3 Wgr.

gemeente Barendrecht brengt de burgemeester aldus één stem uit.³² De stemverhouding bij de AB vergaderingen is niet gelijk voor elke deelnemer. De gemeente Rotterdam bezit de meeste stemmen in dit samenwerkingsverband. In een gesprek geeft de burgemeester aan ter voorbereiding op de AB vergaderingen bestuurlijke afstemming te hebben met de gemeenten Albrandswaard en Ridderkerk (in BAR-verband) omdat ze in hetzelfde brandweerdistrict zitten.³³

doelen en bevoegdheden

De doelstellingen en taken van de VRR zijn opgenomen in artikel 3 en 4 van de regeling. In de regeling staan geen expliciete bevoegdheden vermeld voor het AB. Wel staat in artikel 9 een opsomming van typen besluiten die wel of niet mogen worden genomen in een besloten vergadering van het AB. De vergaderingen van het AB zijn in principe openbaar. In de regeling staan in artikel 13 en 14 de taken en bevoegdheden voor het DB uiteengezet. In de memorie van toelichting staat het volgende als artikelsgewijze toelichting: de taakverdeling tussen DB en AB is in analogie met de gemeentewet zodanig, dat de taken van het college van burgemeester en wethouders worden uitgevoerd door het DB, respectievelijk de taken van de gemeenteraad door het AB.

toetreding, uittreding, wijziging en opheffing

In de regeling zijn bepalingen opgenomen omtrent toe- en uittreding. Toetreding van gemeenten tot de regeling of uittreding van gemeenten uit de regeling is slechts mogelijk voorzover zulks in overeenstemming is met de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 3 van de Brandweerwet (artikel 42). Door middel van een algemene maatregel van bestuur heeft het rijk de congruente gebiedsindeling wettelijk voorgeschreven voor regionale brandweren en geneeskundige hulpverleningsdiensten bij ongevallen en rampen. Deze gebiedsindeling is ook van toepassing op de VRR waardoor toetreding een wettelijk verplicht karakter heeft. De gemeenten die zijn aangewezen zijn immers verplicht om een gemeenschappelijke regeling aan te gaan voor de regionale brandweertzorg en rampenbestrijding en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

Over wijzigingen of opheffing is artikel 45 in de regeling opgenomen. Een voorstel aan de raden van de deelnemende gemeenten tot wijziging van de regeling kan worden gedaan door het AB of door de bestuursorganen van ten minste 5 van de deelnemende gemeenten. Een besluit tot wijziging van deze regeling wordt slechts na instemming van de bestuursorganen van alle deelnemende gemeenten genomen. Opheffing van de regeling is mogelijk indien de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 3 van de Brandweerwet, wordt gewijzigd of ingetrokken. Het AB stelt dan, de raden van de deelnemende gemeenten gehoord, een liquidatieplan vast en regelt onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten (GS) de vereffening van het vermogen. In de regeling zijn ook bepalingen omtrent inwerkingtreding en overgang (artikel 46 en 47) opgenomen. De regeling wordt aangegaan voor onbepaalde tijd en het eerste boekjaar wordt geacht aan te vangen op 1 januari 2006.

³² Centraal Bureau voor de Statistiek: 46.449 inwoners in Barendrecht op 1 januari 2010.

³³ Interview met burgemeester Van Belzen, 14 januari 2011.

politieke controle

In de regeling staat dat leden van het AB en DB alle inlichtingen die door de raden van de deelnemende gemeenten worden gevraagd dienen te verstrekken (artikel 10, 11 en 17). Tevens geven het AB en het DB ongevraagd alle informatie aan de raden van de deelnemende gemeenten die voor een juiste beoordeling van het door het bestuur gevoerde en te voeren beleid nodig is. Een lid van het AB dient alle inlichtingen te geven aan de gemeenteraad die het lid heeft aangewezen. Ook kan een lid van het AB, door de gemeenteraad die het lid heeft aangewezen, ter verantwoording worden geroepen voor de wijze waarop het lid de gemeente in dat bestuur heeft vertegenwoordigd. Het geven van inlichtingen en het afleggen van verantwoording gebeurt op de in de deelnemende gemeente gebruikelijke wijze. Leden van het DB kunnen ongevraagd inlichtingen verstrekken aan het AB. Daarnaast zijn de leden van het DB verantwoording verschuldigd aan het AB en geven zij indien het AB erom verzoekt, alle gevraagde inlichtingen.

In de onderzochte periode (2008-2010) heeft de raad meerdere keren gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot uitoefening van de politieke controle. De rekenkamer heeft dit gebaseerd op de notulen van de vergaderingen van de commissie Samenleving en de raad.

2008

In 2008 heeft de raad ingestemd met de technische wijziging van de regeling naar aanleiding van de fusiegemeente Lansingerland. Later in september van dat jaar heeft de raad het beleidsplan 2008-2012 van de VRR unaniem aanvaard.³⁴ Door toezending van het beleidsplan heeft de VRR invulling gegeven aan een bepaling van de regeling om ook ongevraagd informatie te verstrekken aan de raad.

2009 nieuwe financieringssystematiek

Het AB van de VRR heeft op 8 december 2008 ingestemd met de invoering van een nieuwe financieringssystematiek per 1 januari 2010. Als gevolg van dit besluit zou na een overgangsperiode van vier jaar de inwonerbijdrage van de gemeente Barendrecht vanaf 2014 worden verdubbeld. Tezamen met de voorgenomen plannen voor de bouw van een nieuwe brandweerkazerne zou dit leiden tot een stapeling van kosten voor Barendrecht. De brandweer van Barendrecht is met ingang van 2008 overgeheveld naar de VRR. Het bestuur van de VRR kwam in april 2009 met een maatwerkoplossing voor de gemeente Barendrecht waarin de bouw van een nieuwe brandweerkazerne binnen de nieuwe financieringssystematiek wordt beschreven. Dit voorstel voor een maatwerkoplossing is eerst besproken tijdens de commissievergadering Samenleving van 11 mei 2009. Net zoals de andere deelnemende gemeenten, dient de gemeente Barendrecht ook de eigen kazerne in te brengen in de veiligheidsregio. De kazerne in het centrum van Barendrecht voldoet echter niet aan de Arbo eisen en moet worden aangepast. In het kader van de voorgenomen centrum ontwikkelingsplannen is al eerder besloten om een nieuwe kazerne te bouwen op een nieuwe locatie. De maatwerkoplossing houdt samengevat in dat de veiligheidsregio uitgaat van een minimum variant waarbij de investering van een nieuwe kazerne wordt geraamd op

³⁴ Raadsvergadering dd 28 januari 2008.

€ 3 miljoen. De kosten van de minimum variant worden in de herverdeling van de financiering over alle deelnemende gemeenten meegenomen. Alle kosten die de bovengrens van € 3 miljoen uitstijgen, komen voor rekening van Barendrecht. Daarnaast wordt de grond voor de nieuwe kazerne om niet beschikbaar gesteld aan de VRR en de gemeente Barendrecht krijgt dan de beschikking over de grond onder de bestaande kazerne (de zogenaamde 'grond voor grond' optie). Het raadsbesluit om met deze maatwerkoplossing in te stemmen volgde op de raadsvergadering van 2 juni 2009.

2010 ombuigingen

In een brief van 22 december 2009 van de gezamenlijke colleges van B en W in de regio Rotterdam-Rijnmond is een ombuigingstaakopstelling van 5% met ingang van 2011 opgelegd voor het gemeentelijke aandeel. Tijdens de bestuursconferentie van 17 februari 2010 is in reactie hierop door de directie van VRR een viertal scenario's met bezuinigingsvoorstellen gepresenteerd. De AB-leden hebben aangegeven een nadere uitwerking van deze scenario's te willen ontvangen waarbij met nadruk rekening dient te worden gehouden met de waarborging van een minimale basiszorg en de operationele sterkte in geval van incidenten. De VRR kwam in maart 2010 met het rapport 'VRR in breder perspectief' met voorgestelde ombuigingen. Op 26 april heeft het AB deze ombuigingsvoorstellen vastgesteld in een principebesluit en de deelnemende gemeenteraden kregen tot begin juni de tijd om hun zienswijze in te dienen.

In Barendrecht heeft een stevige en uitgebreide discussie plaatsgevonden in de vergadering van de commissie Samenleving van 18 mei 2010 inzake de voorgestelde ombuigingen bij de VRR. Tijdens de raadsvergadering van 1 juni 2010 heeft de raad er ook uitvoerig over gesproken. Het college heeft een zienswijze hierover ingediend bij de raad en de raad was unaniem over het amendement. In de zienswijze is een aantal alternatieven voor de bezuinigingen opgenomen. De raad verzocht de burgemeester om de zienswijze met verve uit te dragen bij de VRR. De burgemeester reageerde met het antwoord dat hij heeft begrepen dat de raad wel akkoord ging met 5% bezuinigingen, maar niet eens was met de invulling. Hij was bereid om hetgeen wat het amendement verwoordt uit te dragen en met verwijzing naar de alternatieven richting het AB en DB zou hij voldoen aan de wens van de raad. Wel benadrukte hij zijn rol als burgemeester bij de VRR waarbij de regionale en veiligheidsbelangen afweging ook een belangrijke factor speelt.

De zienswijze³⁵ is opgesteld na een betrokken en kritische beraadslaging waarbij ernstige bezwaren zijn geuit tegen de voorgestelde ombuigingsmaatregelen door de VRR die betrekking hebben op de gemeente Barendrecht. In de zienswijze staat dat de raad beseft dat het onvermijdelijk is dat 5% moet worden bezuinigd, maar de wijze waarop daar invulling aan wordt gegeven kan niet op instemming rekenen. Daarnaast heeft de raad zijn zorg omtrent enkele onderwerpen uitgesproken en een aantal alternatieven aangedragen. De zorgpunten betreffen:

- Service Level Agreements (SLA's) ook in relatie tot een eventuele opslag van CO₂.
- Implementatie van Snelle Interventie Voertuigen (SIV).

³⁵ Brief met zienswijze raad op voorgestelde ombuigingen van de VRR gericht aan bestuur VRR, 1 juni 2010.

- Aandacht voor het terugbrengen van de duikteams.
- Borging van de positie vrijwilligers in BAR-verband.
- Aandacht voor veiligheid voor de burgers.

In april 2010 heeft het AB van VRR besloten dat de toenmalige algemeen directeur in het kader van inwerkprogramma van de gemeenteraden na de verkiezingen een presentatie over de VRR ging houden. In Barendrecht werd deze presentatie op 27 april 2010 gehouden bij de commissie Samenleving waarbij ook kort werd ingegaan op de voorgestelde ombuigingen. In de AB vergadering van 28 juni 2010 werd melding gemaakt van het feit dat de toenmalige algemeen directeur een presentatie heeft gehouden voor de raden van de deelnemende gemeenten. Tijdens deze vergadering heeft de burgemeester van Barendrecht gevraagd om dringende aandacht voor de zienswijze vanuit de gemeenteraad. Het bezuinigingsvoorstel werd in de AB vergadering met ruime meerderheid goedgekeurd.

financiële controle

Op grond van de regeling dient het DB de ontwerp-begroting zes weken voordat zij aan het AB wordt aangeboden, doch uiterlijk vòòr 1 mei, toe te zenden aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden kunnen dan omtrent de ontwerp-begroting 'van hun gevoelens doen blijken'. Vervolgens stelt het AB de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient. Het DB zendt de begroting binnen twee weken na vaststelling, doch vòòr 15 juli, aan Gedeputeerde Staten. Daarnaast zendt het DB begrotingswijzigingen, zes weken voordat zij aan het AB worden aangeboden ter vaststelling, aan de raden van de deelnemende gemeenten.

tabel 3-1: wijzigingen begrotingen VRR

	1e wijziging 2009	2e wijziging 2009	1e wijziging 2010	2e wijziging 2010	1e wijziging 2011
Datum behandeling gemeenteraad	23-03-2009*	25-01-2010*	08-01-2011*	---	18-01-2011*

* Ter kennisname aangenomen in de lijst van ingekomen stukken

In de onderzochte periode heeft de raad conform afspraken de ontwerp-begrotingen en begrotingswijzigingen ontvangen (zie tabellen 3-1 en 3-3). Door de ontvangst van de begrotingsstukken heeft de raad de mogelijkheid gehad om financiële controle uit te oefenen en zijn zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren te brengen. Uit de notulen van de raadsvergaderingen kan de rekenkamer afleiden dat de raad geen zienswijze heeft opgesteld. De begrotingsstukken werden ter kennisname ingebracht via de lijst van ingekomen stukken en aldus vastgesteld door de raad.

financiële en inhoudelijke kaders

Bij toetreding in de gemeenschappelijke regeling is een groot deel van de inhoudelijke kaders al vastgelegd. De regeling gaat immers in op het doel, de reikwijdte en taken van (deelname in) de VRR. Er is een beleidsplan 2008-2012 en jaarlijks wordt een programmabegroting opgesteld. Door vaststelling van de begrotingen stelt de raad de inhoudelijke en financiële kaders vast voor de VRR.

De begroting 2010 van VRR is gebaseerd op de nieuwe financieringssystematiek. De begroting 2011 van VRR staat in het teken van de taakstelling tot reductie van de kosten van 5%, zoals ‘opgelegd’ door de Kring van gemeentesecretarissen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen in Zuid-Holland. Betreffende het financiële kader stelt de raad jaarlijks de gemeentelijke begroting vast waarin de bijdrage aan VRR ook is opgenomen. Dit bedrag is leidend en zou eigenlijk niet overschreden mogen worden. De bijdrage per deelnemende gemeente is tevens opgenomen in de begroting van VRR en geldt als een soort toetskader voor de raad.

In de regeling staan de financiële bepalingen opgenomen in hoofdstuk XIII. Met betrekking tot de verdeling van de kosten zijn in artikel 38 van de regeling nadere bepalingen opgenomen. De verdeling van de algemene kosten geschiedt naar evenredigheid van het aantal inwoners van iedere gemeente per 1 januari van het desbetreffende kalenderjaar. De deelnemende gemeenten betalen deze bijdrage bij wijze van voorschot in vier termijnen na aanbidding van een factuur. Binnen een maand na vaststelling van de jaarrekening door het AB wordt de verschuldigde bijdrage per deelnemende gemeente definitief vastgesteld zodat verrekening van de betaalde voorschotten kan plaatsvinden. Andere soorten kosten worden weer op andere wijze verrekend en gedragen door de betrokken gemeenten. Deelnemende gemeenten waarborgen de betaling van rente en aflossing van de door VRR gesloten geldleningen.

In de begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente Barendrecht zijn de financiële bijdragen aan de VRR opgenomen (zie tabel 3-2).

tabel 3-2: financiële bijdrage Barendrecht aan VRR

jaar	begroting Barendrecht	jaarrekening Barendrecht
2008	€ 312.098	€ 1.156.989
2009	€ 333.132	€ 1.417.556
2010	€ 1.562.429	nog niet bekend
2011	€ 1.592.349	nog niet bekend

Uit tabel 3-2 blijkt dat de oorspronkelijk begrote gemeentelijke bijdragen in 2008 en 2009 aan VRR sterk afwijken van de gerealiseerde bedragen. Voor beide jaren staat namelijk alleen de inwonerbijdrage in de gemeentelijke begroting vermeld. Door de overheveling van de locale brandweer naar de VRR dient Barendrecht echter een bedrag hiervoor op basis van een dienstverleningsovereenkomst over te dragen. In de gerealiseerde bedragen is het bedrag op basis van de dienstverleningsovereenkomst wel opgenomen. Met ingang van 2010 is de nieuwe financieringssystematiek ingevoerd waardoor de gemeentelijke bijdrage bestaat uit de volgende componenten: basis brandweezorg, regionale bijdrage en eventueel individuele aanpassingen/uitbreidingen van het takenpakket boven de basis brandweezorg.

In de loop der jaren zijn er tussentijdse wijzigingen geweest in de oorspronkelijk geprognosticeerde uitgaven aan VRR. Deze zijn niet af te leiden uit tabel 3-2 omdat deze cijfermatige gegevens gebaseerd zijn op de begrotingen en jaarrekeningen zoals die op dat moment bekend waren bij de gemeenteraad. In het ambtelijk wederhoor heeft de gemeente Barendrecht geactualiseerde cijfermatige gegevens uit het financiële systeem IBK aangeleverd. Deze zijn opgenomen in tabel 3-3.

tabel 3-3: overzicht financiële bijdrage Barendrecht aan VRR (stand per juni 2011)

jaar	begroot	werkelijk
2008	€ 1.101.900	€ 1.156.989
2009	€ 1.417.300	€ 1.417.556
2010	€ 1.590.348	€ 1.590.348
2011	€ 1.592.700	nog niet bekend

risicobeheersing

In de regeling zelf zijn geen expliciete bepalingen opgenomen over risicobeheersing. In het weerstandsvermogen van de gemeente Barendrecht is geen rekening gehouden met specifieke risico's met betrekking tot deze regeling.

Conform de bepalingen uit het BBV is de paragraaf weerstandsvermogen opgenomen in de jaarstukken van VRR. In het kader van het weerstandsbeleid heeft de VRR een onderzoek door een extern adviesbureau laten opstellen over de reservepositie en het weerstandsvermogen per jaareinde 2008. De onderzoeksbevindingen gaven aanleiding bij het DB om een advies in te winnen bij de Commissie van advies gemeenten (CAGEM).³⁶ De CAGEM heeft een advies uitgebracht over hoe om te gaan met reserves en voorzieningen van gemeenschappelijke regelingen. Hierbij is geadviseerd om per gemeenschappelijke regeling een minimum- en een maximumniveau voor de algemene reserve vast te laten stellen dat recht doet aan de specifieke situatie van de betreffende regeling. In overleg met de financiële werkgroep is de VRR een overleg gestart over de reservepositie en de aanwezige risico's. Uit de jaarrekening 2009 van de VRR blijkt dat het berekende weerstandsvermogen nagenoeg nihil was.

Zoals eerder vermeld heeft de Kring van Gemeentesecretarissen Rotterdam-Rijnmond een werkgroep verbetering financiële sturing gemeenschappelijke regelingen ingesteld. Deze werkgroep kwam met het advies om ongedifferentieerd voor alle gemeenschappelijke regelingen een extra korting op te leggen van 3% in 2012 oplopend tot 5% in 2014. In een brief (27 januari 2011) naar het AB toe besloot het DB op voorhand afstand te nemen van dit advies. Een nadere taakstelling voor VRR is volgens het DB niet acceptabel en ook niet mogelijk zonder aantasting van het veiligheidsniveau van de regio. In dezelfde brief werd ook een passage opgenomen

³⁶ Gemeenschappelijke regeling VRR, artikel 22: instelling van een commissie van advies gemeenten (CAGEM), bestaande uit gemeentesecretarissen uit de regio en is onder meer belast met de sturing van de actualisatie van de crisisbeheersingsplannen in de gemeenten en de gemeentelijke uitwerking van de deelprocessen.

over de het feit dat een aantal bestuursleden zich onvoldoende bewust was van een dubbelrol. Het bleek namelijk dat toen het DB bij de voorbereiding van de begroting 2011 over het financiële kader van de VRR met de directie in gesprek kwam, dat de leden van het bestuur in hun rol als burgemeester de aanbeveling van de Kring al hebben overgenomen en de taakstellende brief aan de gemeenschappelijke regelingen waaronder de VRR al te hebben ondertekend.

De rekenkamer constateert naar aanleiding van vorenstaand dat met betrekking tot deze regeling een bestuurlijk risico bestaat. Dit heeft te maken met de rol van de burgemeester die zelfstandig als portefeuillehouder van brandweer, politie en crisisbeheersing optreedt en daarnaast ook namens de gemeente Barendrecht in het AB deelneemt.

intern toezicht

Het intern toezicht bestaat volgens de rekenkamer uit toezicht vanuit de gemeente en toezicht vanuit de uitvoeringsorganisatie. Hierbij wordt gekeken of de ambtelijke verantwoordelijkheid voor de gemeenschappelijke regeling is ingebed in de gemeentelijke organisatie. Bij de gemeente Barendrecht is een ambtelijke dossierhouder aangesteld die toezicht houdt op de VRR. Deze dossierhouder draagt zorg voor de openbare orde en veiligheid met name crisisbeheersing. Sinds de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) houdt de dossierhouder zich ook bezig met de aanpak en invulling van een andere crisisorganisatie binnen de gemeente zelf.³⁷ Dit komt doordat de nieuwe wet verplicht dat er per regio één regionaal crisisplan wordt opgesteld. Voorheen waren er per gemeente verschillende rampenbestrijdingsregelingen. Nu worden er crisisplannen door de VRR opgesteld die een uniforme aanpak kennen. De gemeenten kunnen deze plannen zelf inhoudelijk aanpassen. Deze verandering vereist een andere crisisorganisatie binnen de gemeente zelf.

De dossierhouder krijgt de agendapunten en bijbehorende (jaar)stukken ter voorbereiding op de AB vergaderingen. Hij ondersteunt de burgemeester hierin en voorziet hem van adviezen. Dit is conform de bepaling in de nota verbonden partijen waarin is opgenomen dat de afdeling (i.c. de dossierhouder) de jaarrekening ontvangt en de vertegenwoordiger in het bestuur daarover adviseert. Verder krijgt de dossierhouder ook tussentijdse rapportages van de verschillende hulpdiensten zoals bijvoorbeeld over de aanrijtijden van ambulances. Maandelijks vindt er een ambtelijk overleg (zowel in BAR³⁸ verband als in regionaal verband) plaats waar de dossierhouder aan deelneemt. Hierin worden de agendapunten en stukken voor de komende AB vergaderingen voorbesproken en voorbereid. De dossierhouder heeft in het gesprek met de rekenkamer aangegeven continu toezicht te houden op deze regeling opdat hij de burgemeester goed kan informeren en zelf als vertegenwoordiger van Barendrecht ook continu scherp blijft. De dossierhouder van VRR beoordeelt de jaarstukken inhoudelijk en gebruikt daarvoor geen toetsingskader. Wel hanteert hij bij de beoordeling wettelijke normen zoals aanrijtijden (van bijvoorbeeld ambulances). Binnen de gemeente is geen centrale regiefunctie op gemeenschappelijke regelingen.

³⁷ Interview met dossierhouder, 4 februari 2011.

³⁸ BAR: samenwerkingsverband tussen gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk.

Er is geen algemeen toetsingskader voor de beoordeling van de jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen. De financiële beoordeling van de jaarstukken van VRR wordt uitgevoerd door een financieel consultant van het team advies. In een gesprek geeft deze financieel consultant aan in de onderzoeksperiode de begrotingen van VRR wel te hebben ontvangen maar niet alle jaarrekeningen.³⁹ In procedureel opzicht maakt de dossierhouder in de praktijk gebruik van de afdeling financiën conform de bepaling in de kadernota verbonden partijen, maar de financiële consultant heeft niet altijd de jaarrekeningen ter beoordeling ontvangen. De financieel consultant vormt de financiële counterpart van de dossierhouder die een mede-advies opstelt. De dossierhouder draagt de eindverantwoordelijkheid waarbij de financieel consultant een ondersteunende- en adviserende rol heeft.

3-4-2 verantwoorden

De informatievoorziening aan de raad is niet altijd volledig en tijdig. De raad heeft de ontwerp-begrotingen niet tijdig ontvangen en over de jaren 2008 en 2009 heeft de raad de jaarrekening niet ontvangen. Dit is niet conform de gemaakte afspraken. VRR wordt in de onderzochte begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente Barendrecht genoemd in de paragraaf verbonden partijen. De informatie over de verbonden partij voldoet deels aan de gestelde normen.

In het geval van gemeenschappelijke regelingen is het op grond van de Wgr verplicht om de ontwerp-begroting voorafgaand aan vaststelling door het AB voor te leggen aan de raden van de deelnemende gemeenten. Dit geldt echter niet voor de jaarrekening tenzij specifieke bepalingen hieromtrent zijn opgenomen in de regeling. In het geval van VRR zou de verantwoordingsinformatie richting de raad moeten bestaan uit de ontwerp-begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarrekeningen zoals vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. De ontwerp-begroting dient uiterlijk 1 mei aan de raden van de deelnemende gemeenten toegezonden te worden (artikel 36 van de regeling). Met betrekking tot de begrotingswijzigingen zendt het DB zes weken voordat zij aan het AB worden aangeboden, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten. Ten aanzien van de rekening is de bepaling opgenomen dat het DB de jaarrekening opstelt en het AB stelt de jaarrekening vast in het jaar volgend op het jaar waarop deze betrekking heeft. Het DB zendt de jaarrekening binnen twee weken na vaststelling, doch vòòr juli van het jaar volgend op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan Gedeputeerde Staten en aan de raden van de deelnemende gemeenten. Een overzicht hiervan is opgenomen in tabel 3-4. Daarnaast ontvangt de raad ook informatie in de paragraaf verbonden partijen zoals vermeld in de gemeentelijke jaarstukken van Barendrecht. Deze informatie dient te voldoen aan bepaalde eisen uit het BBV. De rekenkamer heeft getoetst of de informatie voldoet aan de gestelde eisen. Een samenvatting hiervan staat aan het eind van deze paragraaf. In bijlage 7 is het volledige overzicht opgenomen.

³⁹ Interview met financieel consultant, 22 februari 2011.

tabel 3-4: informatievoorziening omtrent VRR

	begroting 2009	begroting 2010	begroting 2011	jaarrekening 2007	jaarrekening 2008	jaarrekening 2009
Datum behandeling commissie Samenleving	N.B.*	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
Datum behandeling gemeenteraad	30-06-2008**	02-06-2009**	01-06-2010**	29-09-2008**	N.B.	N.B.
Datum vaststelling door AB	30-06-2008	29-06-2009	28-06-2010	23-04-2008	29-06-2009	26-04-2010
Ontvangstdatum bij GS	15-07-2008	13-07-2009	16-07-2010	15-07-2008	13-07-2009	16-07-2010

* N.B.= Niet behandeld

** Ter kennisname aangenomen op de lijst van ingekomen stukken

Uit tabel 3-4 is af te leiden dat de raad conform afspraken de ontwerp-begrotingen heeft ontvangen. Hoewel in de regeling is opgenomen dat de raad de ontwerp-begrotingen vòòr 1 mei dient te ontvangen, is dit niet gebeurd met betrekking tot de begrotingen 2009-2011. Dit komt doordat de gevoelenprocedure eigenlijk altijd onder tijdsdruk staat. Wel gebeurde dit nog tijdig voor de vaststelling in het AB. Voor zover de rekenkamer het kon nagaan heeft de raad de jaarrekeningen 2008 en 2009 niet ontvangen. In de regeling is de afspraak vastgelegd dat jaarrekeningen uiterlijk juli aan gemeenteraden moeten worden toegezonden. Doordat dit niet is gedaan, is de informatievoorziening op dit punt niet conform de gemaakte afspraken. De vaststelling van de jaarstukken door het AB en toezending aan de GS hebben tijdig plaatsgevonden.

paragraaf verbonden partijen op gemeentelijk niveau

Op grond van het BBV (zie bijlage 2 normenkader) worden bepaalde eisen gesteld aan de informatie in de begroting en jaarrekening. Zo moeten de naam en vestigingsplaats, het openbaar belang, de veranderingen die zich hebben voorgedaan in het belang van de gemeente, het eigen en vreemd vermogen en het resultaat van de verbonden partij worden vermeld.

De VRR wordt in de gemeentelijke jaarstukken 2008-2010 genoemd in de paragraaf verbonden partijen, hierbij zijn de vestigingsplaats en activiteiten/relatie met gemeentelijk programma 'regionale hulpverlening bij brand, ongevallen en rampen' opgenomen. Het openbaar belang en het financieel resultaat van de VRR zijn niet als zodanig genoemd. In de paragraaf is een verschil tussen begroten en verantwoord en gemaakt door de bijdrage van de huidige en de daaropvolgende begroting te noemen en de realisatie uit de laatst beschikbare rekening. Het eigen en vreemd vermogen aan het begin en het einde van het begrotingsjaar zijn niet opgenomen met uitzondering van de begroting 2009. Daar staat een prognose van het eigen vermogen per jaareinde in. Belangrijke ontwikkelingen en wijzigingen met betrekking tot de VRR zijn wel opgenomen in de gemeentelijke jaarstukken. Er zit geen onderscheid in de informatie zoals opgenomen in de begrotingen en jaarrekeningen. In beide worden ontwikkelingen geschetst, maar er wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen begrotings- en verantwoordingsdocumenten.

Uit de begrotingen en jaarrekeningen blijkt dat het financieel belang van de gemeente in de loop van de onderzoeksperiode enorm is toegenomen. De gemeentelijke bijdrage aan de VRR bedroeg over 2007 € 425.000 en in 2009 is dit opgelopen tot circa € 1,4 miljoen. Dit wordt veroorzaakt door de overgang van de lokale brandweer naar de VRR en de nieuwe financieringssystematiek.

3-4-3 toezicht

Jaarlijks wordt een jaarrekeningcontrole uitgevoerd door een externe accountant. De toezichthoudende rol van de raad is deels ingevuld door uitoefening van de politieke controle en in financieel opzicht heeft de raad formeel gebruik gemaakt van het beschikbare controle-instrument, maar heeft geen zienswijze over de begroting naar voren gebracht. De informatievoorziening aan de raad was niet geheel conform de afspraken, waardoor de raad niet in de gelegenheid werd gesteld om zijn controlerende taak uit te voeren.

In de regeling zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de financiële voorschriften. Het AB stelt voorschriften vast van de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Ten behoeve van de uitvoering van de jaarrekeningcontrole stelt het AB een normenkader voor rechtmatigheid vast. Jaarlijks wordt een jaarrekeningcontrole uitgevoerd door een externe accountant. Voor de jaarrekening 2007 heeft de accountant een getrouwheidsverklaring afgegeven. Een rechtmatigheidsverklaring kon de accountant niet afgeven omdat er gedurende 2007 sprake was van ontoereikend uitgevoerde maatregelen van interne beheersing op het aspect rechtmatigheid.⁴⁰ Voor de jaarrekeningen 2008 en 2009 heeft de externe accountant wel een rechtmatigheids- en getrouwheidsverklaring afgegeven.

Binnen de VRR heeft de raad de bestuurlijke toezichtsfunctie belegd bij het AB. Zoals aangegeven in paragraaf 3-3 mogen alleen burgemeesters zitting nemen in het AB. De toezichthoudende en controlerende rol kan de raad invullen middels het uitoefenen van de politieke en financiële controle (zie paragraaf 3-4). De raad heeft zijn toezichthoudende rol deels ingevuld door gebruik te maken van de politieke controle. In financieel opzicht heeft de raad formeel gebruik gemaakt van het beschikbare controle-instrument, maar heeft geen zienswijze over de begroting naar voren gebracht. Ter versterking van de toezichtsfunctie zou de raad ook de jaarrekeningen, conform afspraken in de regeling, moeten ontvangen. Met betrekking tot de jaarrekeningen 2008 en 2009 heeft dit niet plaatsgevonden (zie paragraaf 3-4-2). De informatievoorziening aan de raad was niet geheel conform de afspraken, waardoor de raad niet in de gelegenheid werd gesteld om zijn controlerende taak uit te voeren.

3-5 doeltreffendheid

De raad heeft geen toetsingscriteria opgesteld om te controleren of de doelen binnen de vastgestelde financiële en inhoudelijke kaders worden gerealiseerd. Door de aard van de werkzaamheden die worden uitgevoerd in de veiligheidsregio en de informatie die de raad krijgt, is het niet goed mogelijk om de doeltreffendheid te bepalen.

⁴⁰ Deloitte Accountants BV, accountantsverklaring betreffende jaarrekening 2007 VRR, 13 maart 2008.

Met betrekking tot doeltreffendheid dienen doelen aan de voorkant goed te worden vastgelegd en tussentijds gemonitord te worden aan de hand van toetsingscriteria. In het geval van VRR is er sprake van wettelijk opgelegde taken en deelname aan deze regeling draagt een wettelijk verplicht karakter. Er zijn door de raad geen toetsingscriteria opgesteld om te bepalen of doelen binnen de vastgestelde financiële en inhoudelijke kaders gerealiseerd worden. Zoals eerder gesteld is het niet altijd goed mogelijk om de doelen specifiek, meetbaar en tijdgebonden uit te werken door de aard van de werkzaamheden die worden uitgevoerd in de veiligheidsregio. In de uitvoering dienen activiteiten wel te voldoen aan wettelijke normen. In rapportages leggen de verschillende hulpdiensten hierin hun verantwoording af, maar deze stukken worden niet naar de raad gestuurd. Op grond van de informatie die de raad krijgt is het niet goed mogelijk om te bepalen of de VRR de taken heeft uitgevoerd zoals afgesproken en daarmee is de doeltreffendheid ook moeilijk te bepalen.

4 Openbare Gezondheidszorg Rotterdam-Rijnmond (OGZRR)

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de feiten en onderzoeksbevindingen gepresenteerd die nodig zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling Openbare Gezondheidszorg Rotterdam-Rijnmond (hierna: OGZRR). Voorafgaand aan de bevindingen zal een korte omschrijving van deze gemeenschappelijke regeling en de organisatie worden gegeven.

4-2 geschiedenis en doel van de regeling

Barendrecht neemt sinds de jaren '60 deel aan een gemeenschappelijke regeling omtrent openbare gezondheidszorg. Sinds 1987 is dat de gemeenschappelijke regeling Gezondheidszorg Rotterdam en Omstreken. In 2007 is deze gewijzigd en heet sindsdien OGZRR. De gemeenschappelijke regeling vermeldt de doelen van de OGZRR. Door de deelname kan worden voldaan aan de wettelijke verplichtingen zoals neergelegd in de Wet publieke gezondheid (Wpg). De doelen zoals opgenomen in de regeling zijn niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden omschreven. De doelen van de regeling zijn verder uitgewerkt in de begrotingen, jaarrapportages en het productenboek van de OGZRR. Over het algemeen zijn deze SMT geformuleerd, onder andere door het gebruik van prestatie-indicatoren en kengetallen.

4-2-1 geschiedenis

Er nemen negentien gemeenten deel aan de gemeenschappelijke regeling OGZRR. Vanaf 1987 neemt gemeente Barendrecht deel aan de gemeenschappelijke regeling Gezondheidszorg Rotterdam en omstreken. Dit is een opvolging van een andere gemeenschappelijke regeling omtrent openbare gezondheidszorg die sinds de jaren '60 in werking is en waar Barendrecht ook deel aan nam.⁴¹ Een formeel raadsbesluit over de toetreding is niet bekend. In 2007 is de regeling overgegaan in de regeling Openbare Gezondheidszorg Rotterdam-Rijnmond (OGZRR). De reden voor deze wijziging is een fusie met de gemeenschappelijke regeling GGD Nieuwe Waterweg Noord. Ook in 2010 is de regeling gewijzigd door toetreding van een aantal gemeenten, die eerst behoorden tot de GGD-Zuid Hollandse Eilanden. Deze is per 1 januari 2010 opgeheven. Door deze wijziging valt het gebied van de OGZRR samen met dat van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.

In de Wet Publieke Gezondheid (Wpg) worden verschillende taken aan gemeenten toegewezen op het gebied van openbare gezondheidszorg. De kern van deze wet is dat

⁴¹ Interview uitvoerend secretaris OGZRR dhr. Quak, 16 mei 2011.

het college van B en W verantwoordelijk is voor de totstandkoming, continuïteit van en samenhang binnen de publieke gezondheidszorg. Daarnaast dient zij de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen te bevorderen. Ter uitvoering van deze wettelijke taak dient het college dan ook zorg te dragen voor de instelling en instandhouding van een gemeentelijke gezondheidsdienst.⁴² Door deelname in de OGZRR vult de gemeente Barendrecht deze wettelijke taken in.

De uitvoerende taken van de gemeenschappelijke regeling OGZRR zijn belegd bij Gemeentelijke Gezondheidsdienst Rotterdam-Rijnmond (hierna: GGD). De GGD is een dienst van de gemeente Rotterdam. Per 1 januari 2011 is het takenpakket van de OGZRR veranderd. Voor die datum was de OGZRR nog verantwoordelijk voor taken in de jeugdgezondheidszorg voor de categorie 4-19 jaar. Deze taken zijn nu ondergebracht bij de hiertoe opgerichte Stichting Centra voor Jeugd en Gezin Rijnmond (Stichting CJG Rijnmond), die ook de jeugdgezondheidszorg voor de leeftijdscategorie 0-4 jaar verzorgt. Aan Stichting CJG Rijnmond nemen dezelfde gemeenten deel als aan de OGZRR.⁴³

De GGD biedt een basispakket aan welke alle deelnemers afnemen. Dit pakket heeft alleen betrekking op de basistaken van de Wpg. Het basispakket is een optelling van verschillende risicopremies, waardoor het een soort verzekering is voor als er bijvoorbeeld een uitbraak van een besmettelijke ziekte zich voordoet.⁴⁴ Daarnaast kunnen gemeenten gebruik maken van zogenaamde plusproducten. Hierover worden bilaterale afspraken gemaakt tussen de GGD en de betreffende gemeente. Dit is een aanvulling op het basispakket van de OGZRR.

4-2-2 doel en taken

Het doel van de OGZRR wordt omschreven in artikel 3 van de regeling en luidt als volgt:

- het beschermen en bevorderen van de gezondheid van de bevolking of van specifieke groepen daarbinnen, in het rechtsgebied van het lichaam;
- het voorkomen en het vroegtijdig opsporen van ziekten onder de bevolking;
- alles wat met het bovenstaande in de ruimste zin verband houdt.

In het kader van deze doelstelling heeft de OGZRR verschillende taken die in artikel 4 worden genoemd en als volgt kunnen worden uitgelegd:

- het bevorderen van gezamenlijk overleg van de gemeenten inzake de uitvoering van volksgezondheidstaken, welke aan de gemeente zijn opgedragen;
- het doen uitvoeren van de gemeentelijke taken bij of krachtens de wet, voor zover deze taken behoren tot het basistakenpakket;
- al die taken ten aanzien waarvan het algemeen bestuur unaniem heeft besloten dat deze tot het basistakenpakket dienen te worden gerekend;
- hierbij wordt toegevoegd dat dit voor zover nodig en mogelijk gebeurt in samenwerking en overleg met plaatselijke en regionale diensten en instellingen.

⁴² Artikel 14 lid 4 Wet Publieke gezondheid.

⁴³ Interview beleidsmedewerker Welzijn, cultuur en kinderopvang, 14 januari 2011.

⁴⁴ Interview uitvoerend secretaris OGZRR de heer Quak, 16 mei 2011.

Doelen dienen specifiek, meetbaar en tijdgebonden uitgewerkt te zijn en bij te dragen aan de bijbehorende beleidsdoelen die de gemeente nastreeft.⁴⁵ De doelen die in de tekst van de regeling worden omschreven voldoen niet aan deze eisen, gezien de aard van de regeling is dat ook niet altijd mogelijk. Een voorbeeld hierbij is dat een gemeente geen directe invloed kan uitoefenen op het aantal besmettingen en dus geen ziekten kan voorkomen.

De GGD stelt per 4 jaar een productenboek op waarin de producten en bijbehorende prestatie-indicatoren worden omschreven. Dit boek is een concrete meetbare uitwerking van de doelen en taken van de GGD. In de begroting van de OGZRR worden doelen verder gespecificeerd en uitgesplitst per deelnemende gemeente. De doelen in de begroting zijn wel specifiek, meetbaar en tijdgebonden uitgewerkt aan de hand van de prestatie-indicatoren en kengetallen uit het productenboek.

Gemeente Barendrecht heeft een nota volksgezondheid opgesteld voor de periode 2009-2012. Het doel van deze nota is het bevorderen van een gezonde leefstijl, een gezonde leefomgeving en een evenwichtig zorgaanbod aan burgers van Barendrecht. Dit beleid dient burgers de mogelijkheid te geven om te participeren in de samenleving. De doelen zijn per actie uitgewerkt. Deze zijn niet allemaal meetbaar, specifiek en tijdgebonden, maar een groot aantal voldoet hier wel aan. Door deelname in de OGZRR wordt een gedeelte van dit beleid uitgevoerd. De prestaties die de gemeente heeft afgesproken met de OGZRR zijn gedeeltelijk opgenomen in de nota volksgezondheid van de gemeente.

Naast het basispakket neemt gemeente Barendrecht het plusproduct 'Gezonde School' af, waarbij scholen begeleid worden met het opstellen van een beleidsplan om meer aandacht te geven aan (geestelijke) gezondheid. Binnen dit plusproduct kunnen verschillende accenten gelegd worden. Barendrecht heeft het accent gelegd op sexualiteit en relaties en het project preventie loverboys op Voortgezet Onderwijs (VO). Het doel van de gemeente is de score op emotionele problemen onder de jeugd terug te brengen tot 9,6 % in 2012 (in 2009 was dat 11,6%) en het aandeel suïcidegedachten (in 2009 18%) te laten dalen tot 16% in 2012.⁴⁶

4-3 organisatiestructuur

De inrichting van de juridische structuur van de OGZRR voldoet in praktijk niet aan de gestelde normen van de Wgr. De tekst van de gemeenschappelijke regeling bepaalt dat er een AB, DB en voorzitter zijn. Tot op heden is er geen DB ingesteld. Dit is strijdig met de Wgr. Er is wel een AB dat conform de regeling bestaat uit leden van het college van B en W van de deelnemende gemeenten. Het is dus niet mogelijk een raadslid zitting te laten nemen in het AB. Het AB vergadert jaarlijks 5 keer, dit is conform de Wgr en de regeling zelf. De GGD Rotterdam-Rijnmond is de uitvoeringsorganisatie van de OGZRR en voert de taken uit omtrent het basispakket en de plusproducten.

⁴⁵ Specifiek: het doel moet in concrete, specifieke termen gesteld worden. Meetbaar: er moet vastgesteld kunnen worden wanneer het doel is bereikt.
Tijdgebonden: er moet een tijdstip vastgesteld worden wanneer het doel bereikt dient te zijn.

⁴⁶ Gemeente Barendrecht Nota volksgezondheid 2009-2012.

4-3-1 juridische structuur

algemeen bestuur

Hoofdstuk IV van de regeling bevat bepalingen over de inrichting van het algemeen bestuur (AB). Deze bestaat uit afgevaardigden van de deelnemende gemeenten en dienen afkomstig te zijn uit het college van B en W. De leden van het AB worden dan ook aangewezen voor de duur van de zittingsperiode van het college. Volgens de richtlijnen van de Wgr dient het AB minimaal 2 keer per jaar te vergaderen. Dit is ook zo opgenomen in de regeling. In de praktijk vergadert het AB gemiddeld 5 keer per jaar, waarmee ruimschoots wordt voldaan aan de Wgr. Gemeente Barendrecht wordt vertegenwoordigd door wethouder C. Versendaal en als plaatsvervangend lid is wethouder L.J. Gebben benoemd.⁴⁷ Vòòr de gemeenteraadverkiezingen van 2010 was wethouder J.T.M. van Deurssen lid van het AB voor Barendrecht.

dagelijks bestuur

In artikel 12 lid 1 van de Wgr wordt een AB, een dagelijks bestuur (DB) en een voorzitter voorgeschreven. De regeling OGZRR kent geen DB, terwijl dit wel in artikel 13 van de tekst van de regeling wordt genoemd. Dit is al het geval sinds de oprichting van de OGZRR in 2007 en ook na de wijziging in 2010 zo gebleven. De gemeenschappelijke regeling omtrent openbare gezondheidszorg in de regio Rotterdam-Rijnmond heeft nooit een DB gekend. Een formeel besluit hierover is niet terug te vinden.⁴⁸ Hiermee voldoet de regeling niet aan de wettelijke eisen van een gemeenschappelijke regeling en ook niet aan de eisen van de regeling zelf. Het DB zou moeten bestaan uit maximaal 6 leden die afkomstig zijn uit het AB.

De verklaring voor het feit dat er geen DB is ingesteld voor de OGZRR is dat de GGD onderdeel is van gemeente Rotterdam waardoor de OGZRR financieel 'leeg' is. Normaal gesproken neemt het DB besluiten over bedrijfsvoeringsaspecten, maar in het geval van de GGD gaat het college van B en W van de gemeente Rotterdam hierover.⁴⁹ Hierdoor zijn de taken van het bestuur van de regeling alleen het opstellen en bewaken van de voortgang van prestaties. Daarom is besloten dat een DB weinig tot geen toegevoegde waarde zou hebben naast een AB.⁵⁰ Zoals gezegd is hier geen formeel besluit over terug te vinden. Wel wordt het instellen van een DB besproken bij wijziging van de regeling, zoals in 2007 en 2010. Dit heeft niet geleid tot het instellen van een DB.

In een gesprek geeft het AB-lid van Barendrecht aan dat het huidige bestuur niet optimaal functioneert. Dit heeft volgens hem te maken met de omvang van het AB. Dit is te groot voor effectieve besluitvorming. Een DB, waarin in kleinere formatie onderwerpen behandeld kunnen worden, is daarom wat hem betreft wel gewenst.⁵¹ Hier is in 2010 over gesproken in het AB op verzoek van het AB-lid van Barendrecht. Dit heeft (nog) niet tot een verandering geleid.

⁴⁷ Besluitenlijst raadsvergadering 11 mei 2010.

⁴⁸ Interview uitvoerend secretaris OGZRR dhr. Quak, 16 mei 2011.

⁴⁹ Interview uitvoerend secretaris OGZRR de heer Quak, 16 mei 2011.

⁵⁰ Email uitvoerend secretaris AB OGZRR de heer Quak, 11 februari 2011.

⁵¹ Interview met wethouder Versendaal, 14 januari 2011.

voorzitter

De voorzitter van zowel het AB en DB wordt gekozen door en uit het AB. De voorzitter fungeert nu alleen als voorzitter voor het AB omdat er geen DB is. Hij vertegenwoordigt ook het lichaam buiten rechte. In de onderzoeksperiode is deze functie vervuld door mevrouw Kriens, wethouder in Rotterdam.

secretaris

De directeur van de dienst GGD fungeert als ambtelijk secretaris van zowel het AB als het DB. De directeur wordt benoemd en ontslagen door het college van B en W van de gemeente Rotterdam, maar dat gebeurt wel in overleg met het AB van de OGZRR. Bovenstaande is vastgelegd in artikel 21 van de regeling.

4-3-2 uitvoeringsorganisatie

ambtelijk kernteam

Binnen de OGZRR worden de vergaderingen van het AB voorbereid door het ambtelijk kernteam. Hierin zitten de ambtenaren volksgezondheid van elke regiogemeente en een vertegenwoordiger van de GGD. Dit team bespreekt de voortgang van de uitvoering van de producten uit het productenboek. Gemeente Barendrecht wordt in dit team vertegenwoordigd door de beleidsmedewerker op het gebied van Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid. In de onderzoeksperiode 2008-2010 behoorde ook de beleidsmedewerker Jeugd hierbij, maar sinds 1 januari 2011 niet meer door de oprichting van Stichting CJG Rijnmond.⁵²

uitvoeringsorganisatie

Zoals al vermeld in de vorige paragraaf is de GGD verantwoordelijk voor de uitvoering van wat met de OGZRR wordt afgesproken. Simplistisch gezien is er sprake van een inkooprelatie tussen de deelnemende gemeente en de OGZRR. Doordat dit te beperkt is om te voldoen aan de wettelijke verplichting om een eigen gezondheidsdienst in stand te houden is er gekozen om een gemeenschappelijke regeling op te zetten. Ook kunnen de deelnemers op deze manier bestuurlijke invloed uitoefenen, wat wenselijk was.⁵³

De GGD staat onder verantwoordelijkheid van het college van B en W van de gemeente Rotterdam. Voor Rotterdam is het onbespreekbaar om haar dienst op te knippen ten behoeve van de gemeenschappelijke regeling, omdat het grootste gedeelte van de werkzaamheden van de GGD ten behoeve van Rotterdam is. Door het op te knippen verliest Rotterdam haar mogelijkheden tot inhoudelijke sturing. Dit verklaart de bijzondere constructie.⁵⁴ De uitvoering van het basispakket en plusproducten voor de deelnemende gemeenten van de OGZRR vormen de werkzaamheden van de GGD. Driekwart van de werkzaamheden voert de GGD uit voor Rotterdam, die naast het basispakket een grote hoeveelheid plusproducten afneemt.

⁵² Interview met beleidsmedewerker Welzijn, cultuur en kinderopvang, 18 januari 2011.

⁵³ Interview uitvoerend secretaris OGZRR dhr. Quak, 16 mei 2011.

⁵⁴ Interview uitvoerend secretaris OGZRR dhr. Quak, 16 mei 2011.

Deze plusproducten zijn niet exclusief voor Rotterdam; in principe kan elke deelnemende gemeente deze afnemen.⁵⁵

4-4 governance

In de onderzochte periode heeft de raad zijn politieke controle beperkt uitgeoefend. De raad heeft wel de mogelijkheid gehad om financiële controle uit te oefenen, maar heeft zijn zienswijze over de ontwerp-begrotingen niet naar voren gebracht. De informatievoorziening aan de raad voldoet niet geheel aan de afspraken, de volledigheid en tijdigheid worden niet altijd nageleefd. Het toezicht wordt ingevuld door de jaarlijkse jaarrekeningcontrole door Audit Services Rotterdam (ASR) op de jaarrekening van de GGD tot en met 2009. Over de jaarrekening van de OGZRR wordt geen accountantscontrole uitgevoerd. De toezichthoudende rol van de raad is ingevuld door uitoefening van de politieke controle en financiële controle, maar deze is beperkt geweest in de onderzoeksperiode. Binnen het ambtelijk apparaat wordt er scherp toezicht gehouden op het functioneren van de OGZRR en de GGD.

Governance wordt opgesplitst in drie onderdelen die elk apart behandeld zullen worden in de volgende paragrafen. Het gaat hierbij om sturen en beheersen, verantwoorden en toezicht. Deze zullen achtereenvolgens aan de orde komen.

4-4-1 sturen en beheersen

De raad staat een aantal instrumenten ter beschikking om bij oprichting of wijziging invloed uit te oefenen. Bij de wijziging van de regeling per 1 januari 2010 heeft de raad hier geen gebruik van gemaakt. In de regeling zijn conform de Wgr bepalingen opgenomen omtrent samenstelling, taken, bevoegdheden en stemgewicht van het AB en DB. Daarnaast zijn er bepalingen opgenomen over toetreding, wijziging, uittreding en opheffing. De mogelijkheden tot politieke controle zijn formeel en conform de eisen geregeld, zo zijn er in de regeling afspraken gemaakt over informatievoorziening en het ter verantwoording roepen van AB-leden. De raad heeft gedurende de onderzoeksperiode de beschikbare sturingsmogelijkheden beperkt ingezet. De raad heeft geen politieke controle uitgeoefend. De raad heeft wel financiële controle uitgeoefend door het, zij het bij hamerstuk, vaststellen van de begrotingen en jaarrekeningen van de OGZRR. Door het vaststellen van de begroting van de OGZRR stelt de raad inhoudelijke en financiële kaders. Het intern toezicht op de OGZRR is adequaat. De risico's van de regeling zijn minimaal omdat de gemeente Rotterdam het risico draagt voor de GGD. Wel loopt de gemeente Barendrecht risico doordat afspraken niet altijd worden vastgelegd of helder omschreven zijn. Daardoor is soms niet duidelijk of een rekening terecht aan de gemeente wordt gestuurd. Doordat het intern toezicht adequaat is ingebed en functioneert worden deze risico's beheerst.

instrumenten van de raad

De raad staat een aantal instrumenten ter beschikking om bij oprichting of wijziging invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen. De raad kan voornamelijk bij de oprichting van de regeling kaders stellen. Tussentijds kan de raad financieel gezien invloed uitoefenen door 'zijn zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren te brengen'.⁵⁶

⁵⁵ Interview uitvoerend secretaris OGZRR dhr. Quak, 16 mei 2011.

⁵⁶ Artikel 35, lid 3 Wgr.

samenstelling AB en stemgewicht

Het AB van de OGZRR bestaat uit negentien leden die elk een gemeente vertegenwoordigen.⁵⁷ Elke gemeente heeft dus één afgevaardigde. Dit zijn de verantwoordelijk wethouders. Het stemgewicht is afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente. Tot aan 50.000 inwoners heeft de gemeente recht op één stem. Bij elke extra 50.000 inwoners of een gedeelte daarvan wordt een extra stem toegerekend, tot een maximum van 11 stemmen. Voor de vaststelling hiervan worden de bevolkingscijfers van de gemeenten per 1 januari van het voorgaande jaar van het Centraal Bureau voor de Statistiek aangehouden.⁵⁸ Voor Barendrecht brengt de wethouder aldus één stem uit.⁵⁹

doelen en bevoegdheden

Het doel van de regeling is in paragraaf 4-2 al aan de orde geweest. Daarnaast zijn er bevoegdheden toegekend aan het AB en aan het DB en is de taakverdeling duidelijk omschreven. Een bepaling die tot onduidelijkheid zou kunnen leiden is dat het AB verantwoordelijk is voor alle taken die niet aan een ander orgaan zijn opgedragen. Er wordt niet omschreven wat voor taken dat zouden kunnen zijn. Daarnaast is het niet geheel duidelijk wie de taken en bevoegdheden van het DB uitvoert en of ze uitgevoerd worden, zolang deze ontbreekt. Het AB en de GGD zijn nu verantwoordelijk voor een deel hiervan, maar het is niet duidelijk of alle taken, die volgens regeling voor het DB bestemd zijn, uitgevoerd worden.

toetreding, uittreding, wijziging en opheffing

In de tekst van de gemeenschappelijke regeling zijn bepalingen vastgelegd omtrent toetreding, uittreding, wijziging en opheffing in de artikelen 27 tot en met 30. Aan toetreding kunnen door de gemeenten bepaalde voorwaarden worden gesteld. Ook dient van elke deelnemende gemeente het college in te stemmen met de toetreding en de eventuele voorwaarden hiervan.

Uittreding kan te allen tijde met inachtneming van een opzegtermijn van drie jaar. Dit besluit dient te zijn genomen door het college van de betreffende gemeente. Aan uittreding zijn wel kosten verbonden. Hiertoe stelt het AB regels vast met betrekking tot de berekeningswijze van de kosten en de wijze waarop de gemeente daaraan moet voldoen.

Een voorstel voor een wijziging kan worden gedaan door ten minste drie gemeenten of door het AB. Een voorstel tot wijziging dient voorgelegd te worden aan de deelnemers. Voor een besluit tot wijziging dienen alle colleges van de deelnemende gemeenten in te stemmen. Per 1 januari 2010 is de regeling gewijzigd. De raad heeft hier op 23 november 2009 mee ingestemd. De OGZRR kan worden opgeheven bij daartoe strekkende besluiten van alle gemeenten. Het AB stelt dan een liquidatieplan vast en draagt zorg voor de vereffening van het vermogen.

⁵⁷ Artikel 5 lid 1, gemeenschappelijke regeling OGZRR.

⁵⁸ Artikel 8 lid 2, gemeenschappelijke regeling OGZRR.

⁵⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek: 46.449 inwoners in Barendrecht op 1 januari 2010.

politieke controle

In artikel 11 en 12 zijn bepalingen opgenomen over de politieke controle. Hiermee voldoet de regeling aan de wettelijke verplichtingen zoals opgenomen in de Wgr. In de gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat het lid van het AB aan de gemeente die hij vertegenwoordigt alle inlichtingen die door de raad worden verlangd geeft. Ook kan het eigen AB-lid door de raad ter verantwoording worden geroepen voor de wijze waarop het lid de gemeente in het AB heeft vertegenwoordigd. Het AB, DB en de voorzitter zijn verplicht om zowel gevraagd als ongevraagd de colleges en raden van de gemeenten alle informatie te geven die nodig is voor een juiste beoordeling van het functioneren van de regeling. Ook kan de raad het lid ontslaan als deze niet meer het vertrouwen geniet.

In de onderzoeksperiode zijn er in de praktijk geen informatieverzoeken gedaan door de raad van Barendrecht en is het AB-lid niet ter verantwoording geroepen. Ook blijkt dat vele stukken niet op tijd naar de raad worden gestuurd (zie tabel 4-2).

Met de wijziging van de regeling per 1 januari 2010 heeft de raad geen vragen gesteld. Het voorstel tot wijziging is unaniem goedgekeurd, terwijl dit juist een moment is om tekortkomingen aan te kaarten, zoals het ontbreken van een DB en de daarbij behorende problemen.

financiële controle

Volgens de regeling maakt het DB de ontwerp-begroting van de OGZRR. Deze wordt daarna verstrekt aan raden van de deelnemende gemeenten, waarbij de mogelijkheid bestaat om op- en aanmerkingen toe te voegen. Vervolgens stelt het AB de begroting vast. In de Wgr is het verplicht gesteld dat een conceptbegroting eerst voorgelegd dient te worden aan de raden voorafgaande aan de vaststelling door het AB. Na vaststelling door het AB worden de jaarstukken naar de Gedeputeerde Staten (GS) gestuurd. Dit is ook zo vastgelegd in de regeling. Aangezien er geen sprake is van een DB, wordt de ontwerp-begroting opgesteld door de GGD zelf. De begroting is geen formele begroting zoals vastgelegd in het BBV, omdat de regeling alleen de bijdragen van de gemeenten regelt en zelf financieel 'leeg' is. Dit is zo ook afgestemd met provincie Zuid-Holland.⁶⁰ De gemeenteraad kan financiële controle uitoefenen door te controleren hoeveel Barendrecht betaalt aan deze verbonden partij op basis van de jaarstukken van de OGZRR en de jaarstukken van gemeente Barendrecht. In tabel 4-1 is weergegeven hoeveel Barendrecht bijdraagt aan de OGZRR.

In de onderzoeksperiode heeft de raad een aantal begrotingen als hamerstuk behandeld en vastgesteld. Formeel gezien heeft er financiële controle plaatsgevonden. Een aantal stukken zijn te laat ontvangen waardoor er geen financiële controle plaats heeft kunnen vinden.

Voordat deze documenten naar de raad worden gestuurd, is het de lijn deze eerst in de raadscommissie Samenleving te behandelen. Bij deze behandeling worden over het algemeen wel vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Ook wordt het stuk van advies voorzien als het naar de raad wordt gestuurd. Dit kan een reden zijn waarom de raad geen inhoudelijke vragen stelt omdat binnen de commissie de vragen al gesteld

⁶⁰ Email directeur GGD Rotterdam-Rijnmond, 9 februari 2011.

konden worden. Dit gaat niet altijd op omdat niet alle begrotingen en jaarrekeningen zijn behandeld in een commissie (zie tabel 4-2). Vaak worden ze direct geagendeerd op de agenda van de raadsvergadering.

tabel 4-1: financiële bijdrage Barendrecht aan OGZRR

jaar	begroting Barendrecht	jaarrekening Barendrecht
2007	€ 472.000	€ 471.338
2008	€ 540.284	€ 540.300
2009	€ 586.534	€ 589.946*
2010	€ 646.816	Nog niet bekend
2011	€ 244.199**	Nog niet bekend

* verrekening van uniforme contactmomenten. Dit vindt plaats als het aantal contactmomenten uitkomt onder de 85 % of boven de 100% ten opzichte van wat is afgesproken in de begroting.

** Door overheveling van jeugdgedeelte naar Stichting CJG Rijnmond per 1 januari 2011 is de bijdrage aan de OGZRR opgesplitst.

financiële en inhoudelijke kaders

In de tekst van de gemeenschappelijke regeling is een groot gedeelte van de inhoudelijke kaders al vastgelegd. Door toetreding tot de OGZRR is de raad akkoord gegaan met deze inhoudelijke kaders. De doelen van de regeling worden verder ingevuld in de begroting van de OGZRR. Deze dient vastgesteld te worden door de gemeenteraad, waardoor hij dus indirect zowel inhoudelijke als financiële kaders stelt. Wel dient hierbij opgemerkt te worden dat de raad alleen instemt met vooraf opgestelde kaders; ze stelt deze niet zelf op. Dat gebeurt door de GGD, die ontwerp-begrotingen van de OGZRR opstelt. Het financiële kader wordt daarnaast ook gesteld bij de vaststelling van de gemeentelijke begroting, waarin wordt bepaald hoeveel de gemeente bijdraagt aan de OGZRR. De gemeentelijke begroting vormt ook het voornaamste toetsingskader van de raad.

risicobeheersing

De GGD is verantwoordelijk voor de uitvoering van de OGZRR. Deze dienst is een onderdeel van het concern Rotterdam. Om die reden is alleen Rotterdam risicodragend voor gebreken en tekorten in de bedrijfsvoering van de GGD. In de tekst van de regeling zijn geen bepalingen opgenomen over de risico's of garantstelling door deelnemers. In dat opzicht zijn er dus nauwelijks risico's voor Barendrecht verbonden aan deze deelname. Ook blijkt dit uit een interview met een beleidsmedewerker van gemeente Barendrecht, die voornamelijk voordelen ziet aan de deelname aan de OGZRR, zoals een efficiëntievoordeel en de ondersteuning die de GGD biedt. ⁶¹ Wel brengt de deelname aan de OGZRR een financieel risico mee in de vorm van extra kosten en dus budgetoverschrijding. Het is al een aantal malen voorgekomen dat de GGD een rekening verstuurd heeft naar Barendrecht terwijl niet duidelijk is waarvoor deze dient. Een ander risico is dat er soms onduidelijkheid bestaat over gemaakte

⁶¹ Interview beleidsmedewerker Welzijn, cultuur en kinderopvang, 18 januari 2011.

afspraken tussen de gemeente en de GGD. Deze worden niet allemaal schriftelijk vastgelegd waardoor de afspraken niet altijd controleerbaar zijn. De afspraken die wel vastgelegd zijn, zijn niet altijd duidelijk. In de volgende paragraaf wordt toegelicht hoe door scherp intern toezicht deze risico's beheerst kunnen worden.

intern toezicht

Het intern toezicht bestaat volgens de rekenkamer uit toezicht vanuit de gemeente en toezicht vanuit de uitvoeringsorganisatie. Binnen Barendrecht is er een ambtelijke dossierhouder aangesteld die toezicht houdt op de OGZRR. Deze dossierhouder heeft ook zitting in het ambtelijk kernteam. Toen het jeugdgedeelte van de Wpg ook nog onder de regeling viel was ook de beleidsmedewerker jeugd betrokken. De dossierhouder heeft verschillende taken, namelijk de ambtelijk bestuurlijke overleggen voorbereiden, het belang voor de gemeente Barendrecht in de gaten houden en de wethouder voorbereiden voor vergaderingen van het AB en van advies voorzien. Hiertoe ontvangt de dossierhouder alle relevante stukken.

De dossierhouder controleert de begrotingen en jaarrapportages inhoudelijk. Voor de beoordeling van de jaarstukken wordt geen algemeen toetsingskader gebruikt. Dit bestaat niet binnen de gemeente. In samenwerking met de financiële afdeling van de gemeente toetst de dossierhouder de begrotingen beleidsmatig en bedrijfsmatig en brengt daarover advies uit aan het college. Ook de financiële afdeling heeft hier geen vast beoordelingskader voor, zo blijkt uit een interview met een financieel consultant van gemeente Barendrecht.⁶² Er vindt wel informele afstemming plaats tussen de dossierhouder en financieel consultant. Het belangrijkste referentiepunt voor de beoordeling is of de geplande bijdrage past binnen de begroting van Barendrecht zelf en hoe de bedragen veranderd zijn ten opzichte van het voorgaand jaar. De financieel consultant geeft aan scherp toe te zien op de jaarstukken van de OGZRR, omdat onderdelen niet altijd kloppen of niet goed cijfermatig onderbouwd kunnen worden. Daarnaast is het al een aantal maal voorgekomen dat er aan het einde van een jaar een rekening is verstuurd door de GGD waarvan niet duidelijk was of deze terecht naar de gemeente Barendrecht is gestuurd. Een voorbeeld hiervan is een rekening van € 30.000 voor het elektronisch kinddossier over 2010. Deze rekening is onterecht verstuurd omdat er binnen het ambtelijk kernteam de afspraak is gemaakt dat Barendrecht pas vanaf 2011 voor het elektronisch kinddossier zou gaan betalen.

4-4-2 verantwoord

De informatievoorziening aan de raad voldoet beperkt aan de gestelde normen van de Wgr en de afspraken zoals vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. De informatievoorziening is niet tijdig en niet conform de gemaakte afspraken. Begrotingen en jaarstukken worden te laat aangeleverd aan de raad en zijn soms al vastgesteld in het AB voordat de raad haar zienswijze kenbaar heeft kunnen maken. De paragraaf verbonden partijen die is opgenomen in de begroting van Barendrecht voldoet deels aan de gestelde normen.

In het geval van gemeenschappelijke regelingen is het op grond van de Wgr verplicht om de ontwerpbegroting voorafgaand aan vaststelling door het AB voor te leggen aan de raden van de deelnemende gemeenten. Dit geldt niet voor de jaarrekeningen, tenzij

⁶² Interview financieel consultant, 22 februari 2011.

daar specifieke bepalingen over zijn opgenomen in de regeling. In het geval van de OGZRR bestaat de verantwoordingsinformatie richting de raad uit de ontwerpbegroting, een halfjaarrapportage en de jaarrapportage. Dit is opgenomen in artikel 24 van de regeling. De ontwerpbegroting dient uiterlijk 1 mei aan de raden van de deelnemende gemeenten toegezonden te worden (artikel 23 van de regeling).

In de regeling is vastgelegd dat ook de jaarrapportages eerst naar de raad gezonden worden voorafgaande aan de formele vaststelling in het AB. Dit dient 1 mei in het jaar volgend op het jaar waarop deze betrekking heeft te zijn gebeurd. Gemeente Barendrecht krijgt de stukken nagenoeg altijd te laat binnen (zie tabel 4-2). Deze tekortkoming wordt ook bevestigd door de financieel consultant.⁶³ Na vaststelling van de jaarstukken in het AB van de OGZRR worden deze toegezonden aan Gedeputeerde Staten (GS). De stukken dienen uiterlijk 15 juli binnen te zijn bij GS, maar uit tabel 4-2 blijkt dat hier niet altijd aan wordt voldaan. Op grond van de Wgr dient GS de begroting, vóór 15 juli van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, te ontvangen.

In de halfjaarrapportages en de jaarrapportages legt de GGD aan de deelnemende gemeenten van de OGZRR verantwoording af over de inhoudelijke voortgang en prestaties. Doordat de GGD een onderdeel is van gemeente Rotterdam is ze alleen aan het college van B en W van Rotterdam verantwoording schuldig over de bedrijfsvoering. Dit bemoeilijkt het toezicht op de OGZRR door de gemeenteraad. Het is immers niet goed mogelijk om de geleverde prestaties los te koppelen van de bedrijfsvoering.

tabel 4-2: informatievoorziening omtrent OGZRR

	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010	begroting 2011	jaarrekening 2008	jaarrekening 2009
Datum behandeling in commissie	07-01-2008	09-06-2008	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
Datum behandeling gemeenteraad	28-01-2008	30-06-2008	07-07-2009 *	18-01-2011 *	28-09-2009 *	05-10-2010 *
Datum vaststelling door AB	28-11-2007**	10-04-2008	08-07-2009	28-10-2010	06-10-2009	20-05-2010
Ontvangstdatum bij GS	11-04-2008	22-07-2008	17-07-2009	17-02-2011	11-12-2009	17-06-2010

* Rechtstreeks geagendeerd op agenda raadsvergadering.

** Voorlopige vaststelling.

N.B.= Niet behandeld.

paragraaf verbonden partijen op gemeentelijk niveau

Naast de jaarstukken ontvangt de gemeenteraad informatie over de OGZRR in de paragraaf verbonden partijen die is opgenomen in de gemeentelijke jaarstukken. Deze paragraaf dient te voldoen aan een aantal eisen die zijn opgenomen in het BBV, zoals de naam en vestigingsplaats, het openbaar belang, de veranderingen die zich hebben voorgedaan in het belang van de gemeente, het eigen en vreemd vermogen en het resultaat. Alleen het openbaar belang wordt niet omschreven in de paragraaf. In de

⁶³ Interview financieel consultant, 22 februari 2011.

gemeentelijke begrotingen wordt niet de naam OGZRR maar nog de oude naam van de regeling van vòòr 2007 (Volksgezondheid Rotterdam en omstreken) gebruikt. De regeling is in alle onderzochte documenten opgenomen.

In de paragraaf verbonden partijen van de begroting van 2011 is aangegeven dat bij wijzigingen in de statuten van de verbonden parten een doelmatigheidsonderzoek wordt uitgevoerd. Hierbij zal er gekeken worden naar de participatie van de gemeente Barendrecht. De strekking van deze bepaling is ook opgenomen in de kadernota verbonden partijen.⁶⁴ Toen de regeling OGZRR gewijzigd werd per 1 januari 2010 is dit niet gebeurd. Ook in de jaarrekeningen van gemeente Barendrecht is een paragraaf verbonden partijen opgenomen. De informatie die hierin staat verschilt nauwelijks van wat er in de begroting staat. Er wordt beschreven wat de OGZRR voor Barendrecht gedaan heeft in het afgelopen jaar. Deze paragraaf is een belangrijk onderdeel voor de verantwoording tegenover de gemeenteraad.

4-4-3 toezicht

Er vindt geen extern toezicht plaats op de OGZRR in de vorm van accountantscontroles op de jaarrekeningen. Wel werd tot 2010 elk jaar een controle uitgevoerd op de jaarrekening van de GGD door Audit Services Rotterdam. De toezichthoudende rol van de raad is ingevuld door politieke en financiële controle, maar deze is beperkt geweest in de onderzoeksperiode.

De jaarrekeningen van GGD Rotterdam-Rijnmond worden getoetst door Audit Services Rotterdam (ASR) en die geeft vervolgens een accountantsverklaring af. Over 2008 en 2009 is er een goedkeurende verklaring afgegeven door ASR. Wel zijn hier een aantal opmerkingen bij gemaakt dat de bedrijfsvoering op sommige punten niet helemaal op orde is.⁶⁵ Voor 2010 heeft er geen controle plaatsgevonden omdat er door het college van Rotterdam is besloten dat er voor gemeentelijke diensten geen aparte accountantsverklaring meer nodig is. De jaarrekeningen van gemeentelijke diensten worden opgenomen in een concernbrede jaarrekening waarover een accountantsverklaring wordt afgegeven. Dit verzwakt het extern toezicht op de GGD en indirect het extern toezicht op de OGZRR.

De accountantsverklaring heeft betrekking op de jaarrekening van de GGD zelf en niet op die van de OGZRR, omdat deze zoals eerder vermeld een aparte vorm heeft en niet aan de eisen voldoet van het BBV. Over de jaarrekening van de OGZRR wordt geen accountantscontrole uitgevoerd, waardoor er dus geen extern toezicht plaatsvindt op de OGZRR in de vorm van een accountantscontrole.

Binnen de OGZRR heeft de raad de bestuurlijke toezichtsfunctie belegd bij het AB. De toezichthoudende en controlerende rol kan de raad invullen middels het uitoefenen van de politieke en financiële controle (zie paragraaf 4-4). De raad heeft zijn toezichthoudende rol deels ingevuld door gebruik te maken van de politieke en financiële controle, maar deze is beperkt geweest in de onderzoeksperiode.

⁶⁴ Een doelmatigheidsonderzoek wordt niet als zodanig aangehaald in de kadernota verbonden partij.

⁶⁵ Accountantsrapporten 2008, 2009 Audit Service Rotterdam inzake GGD Rotterdam-Rijnmond.

4-5 doeltreffendheid

De inhoudelijke en financiële kaders die de raad heeft vastgesteld worden toegepast om te bezien of de OGZRR daaraan voldoet. De raad controleert de doeltreffendheid van de regeling door het vaststellen van de jaarrapportage. De GGD als organisatie is – voor zover dat te beoordelen is- doeltreffend.

vanuit perspectief raad

Met betrekking tot doeltreffendheid dienen doelen aan de voorkant goed te worden vastgelegd en tussentijds gemonitord te worden aan de hand van toetsingscriteria. Het doel van gemeente Barendrecht met deelname aan de OGZRR is om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen, zoals vermeld in de Wpg. Door goedkeuring van de beleidsbegroting van de OGZRR stelt de gemeenteraad financiële en inhoudelijke kaders. De raad toetst of de gestelde kaders zijn gerealiseerd door het vaststellen van de jaarrapportage. Een beperking van de jaarrapportage is dat de resultaten niet per deelnemer zijn uitgewerkt. Hierdoor kan geen oordeel gegeven worden over de doeltreffendheid voor gemeente Barendrecht.

vanuit perspectief OGZRR

De OGZRR voert zelf niet haar taken uit, dat is belegd bij de GGD. De GGD vervult haar taken zoals vastgelegd in het productenboek en de begroting. Dit wordt ook bevestigd door het AB-lid voor Barendrecht en de dossierhouder van de OGZRR binnen gemeente Barendrecht.⁶⁶ Na bestudering van de jaarrapportages uit de onderzoeksperiode concludeert de rekenkamer dat de GGD een groot gedeelte van haar doelstellingen behaalt of gedeeltelijk behaalt.

⁶⁶ Interview wethouder Versendaal, 14 januari 2011 en interview dossierhouder, 18 januari 2011



5 DCMR Milieudienst Rijnmond

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de feiten en onderzoeksbevindingen gepresenteerd die nodig zijn voor beantwoording van de onderzoeksvragen met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond. Hieraan voorafgaand wordt de aard en organisatie van de gemeenschappelijke regeling beschreven.

5-2 geschiedenis en doel DCMR Milieudienst Rijnmond

De gemeenschappelijke regeling DCMR is opgericht in 1987, de gemeente Barendrecht is sinds augustus 1989 deelnemer in de gemeenschappelijke regeling DCMR. Daartoe heeft de gemeenteraad toestemming gegeven middels een raadsbesluit. De gemeenschappelijke regeling vermeldt het belang en de taken van de DCMR. De belangrijkste taak van de regeling is 'het in stand houden van een gemeenschappelijke milieudienst: de DCMR Milieudienst Rijnmond'. De doelen van de DCMR zijn niet vastgelegd in de tekst van de gemeenschappelijke regeling. Deze zijn uitgewerkt in beleidsdocumenten van de DCMR en worden toegespitst op de verschillende deelnemers. De doelen zijn over het algemeen SMT geformuleerd.

5-2-1 geschiedenis

algemeen

Er nemen vijftien gemeenten en de provincie Zuid-Holland (PZH) deel aan de gemeenschappelijke regeling DCMR. Deze is feitelijk opgericht in 1971. De toenmalige Rijnmondraad besloot toen, gelet op de grote concentratie van milieubelastende activiteiten in een verstedelijkt gebied, tot oprichting van de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond.⁶⁷ De gemeenschappelijke regeling DCMR bestaat sinds 26 februari 1987. De tekst van de gemeenschappelijke regeling is op die dag goedgekeurd bij Koninklijk Besluit.⁶⁸ De gemeente Barendrecht is in 1989 toegetreden tot de regeling. De gemeenteraad heeft op 28 augustus van dat jaar samen met het college van B en W en de burgemeester het besluit genomen tot toetreding.⁶⁹

De gemeenschappelijke regeling is ingegeven doordat samenwerking tussen provincie en gemeenten op milieugebied van groot belang is. Er bestaat immers samenhang tussen de verschillende vormen van milieubelasting, enerzijds vanwege cumulatieve

⁶⁷ www.dcmr.nl, geraadpleegd 11 maart 2011.

⁶⁸ Gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, 19^e wijziging 1 december 2010.

⁶⁹ Gemeente Barendrecht, 'voorstel tot uitbesteding van milieutaken aan DCMR', 18 augustus 1989 en Gemeente Barendrecht 'raadsbesluit toetreding DCMR', 28 augustus 1989.

effecten, anderzijds doordat de milieubelastingen vaak zijn terug te voeren op dezelfde bedrijfssectoren. Een gezamenlijke inspanning, is daarom voor de aanpak van de milieubelasting noodzakelijk.⁷⁰

wijzigingen gemeenschappelijke regelingen

De gemeenschappelijke regeling is sinds de oprichting 19 keer gewijzigd. De rekenkamer beschrijft hier alleen de twee laatste wijzigingen van de gemeenschappelijke regeling. Deze hebben allebei in 2010 plaatsgevonden en hoewel de twee wijzigingen los van elkaar zijn vastgesteld in het AB en de gemeenteraad zijn zij beide gebaseerd op een besluit van het DB van 15 april 2010.⁷¹ De 18^e wijziging is op 1 juli 2010 vastgesteld door het AB en op 29 juni 2010 door de gemeenteraad. De 19^e wijziging is op 1 december 2010 is vastgesteld door het AB en op 8 maart 2011 door de gemeenteraad.

De aanleiding voor de 18^e wijziging was:

- de positie van de regiogemeenten in het DB wordt versterkt door uitbreiding van het bestuur met een lid uit de overige regiogemeenten;
- de verdeling van de leden in het Dagelijks Bestuur sluit beter aan bij de samenwerking in de subsregio's;⁷²
- de stemverhoudingen in het AB tussen provincie Zuid-Holland, Rotterdam en overige gemeenten moeten hetzelfde blijven;⁷³
- artikel 5, lid 2 belemmert de continuïteit van het DB. Dit artikel bepaalde dat leden van het AB aftreden op het moment dat de raad waardoor zij gekozen zijn is afgetreden. Dat is in strijd met artikel 13 van de Wgr.

De aanleiding voor de 19^e wijziging was:

- per 1 oktober 2010 is de Wabo inwerking getreden. Dit leidt tot aanpassing van het (wettelijke) takenpakket van de DCMR;
- GS van PZH hebben verzocht extra provinciale taken te mogen inbrengen, als gevolg daarvan wordt ook het samenwerkingsgebied uitgebreid;
- aanpassing aan wet- en regeling (Awb, Wdp en BBV);
- verbeteringen in de opbouw en tekstuele aanpassingen.⁷⁴

problemen financiële positie en bedrijfsvoering DCMR

In 2008 kwam aan het licht dat de DCMR een groot financieel tekort heeft o.a. veroorzaakt door een gebrekkige (financiële) bedrijfsvoering. Op 3 december 2008 heeft het AB besloten opdracht te geven aan Audit Services Rotterdam (ASR) tot een audit op de bedrijfsvoering en oorzaken van en oplossingen voor dit probleem aan te dragen. Oorzaken waren onder andere: het werken met gemiddelde tarieven, ontoereikende indexering t.o.v. cao-ontwikkelingen, sterk gestegen kosten van inhuur,

⁷⁰ www.dcmr.nl, geraadpleegd 11 maart 2011.

⁷¹ Beleidsvoorstel aan de raad '18^e wijziging gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond', 29 juni 2010. De raad heeft het voorstel aangenomen.

⁷² Twee leden aangewezen door PZH, lid aangewezen door gemeente Rotterdam en drie leden uit overige regiogemeenten.

⁷³ Dit naar aanleiding van het verminderen van het aantal regiogemeenten door de opheffing van de gemeente Rozenburg. Dit is nu een deelgemeente van de gemeente Rotterdam.

⁷⁴ Agendapost AB 8 november 2010.

en het primair gericht zijn op het realiseren van productieafspraken en onvoldoende effectieve sturing op werkelijke kosten.⁷⁵

Op 27 maart 2009 heeft het AB een besluit genomen over de verbetervoorstellen van het DB. Het DB baseert zich hierbij mede op het auditrapport. Belangrijkste verbeteringen die in 2009 zijn gestart:

- het opstellen van een goede kostprijsberekening;
- verbeterde personeelplanning en beheer;
- verder structureren van de bedrijfsvoeringscyclus waaronder het beleggen van bedrijfsvoering op directieniveau;
- het realiseren van een verbeterde koppeling tussen de primaire processen en financiële processen.⁷⁶

2009 is dus een apart jaar geweest voor de DCMR. De bedrijfsvoering is onderzocht en een verbetertraject ingezet. Daarom kan dit jaar worden beschouwd als overgangsjaar.

5-2-2 belang en taken

Het openbaar lichaam DCMR Milieudienst Rijnmond is ingesteld ‘met het oog op de zorg voor het milieu in het bij de samenwerking betrokken gebied’, ‘tot de zorg van het lichaam behoort ook de leefomgeving en duurzaamheid’.⁷⁷ Dit is het belang van de regeling. De taak van het openbaar lichaam is ‘het beheren en in stand houden van een gemeenschappelijke milieudienst: de DCMR Milieudienst Rijnmond’.⁷⁸

De taak van de dienst DCMR is ‘adviserende, ondersteunende en uitvoerende werkzaamheden verrichten op het gebied van de zorg voor de leefomgeving, het milieu en duurzaamheid’ en ‘in ieder geval het in standhouden van een meldkamer’. Deze taken worden in de tekst van de gemeenschappelijke regeling verder geconcretiseerd, het komt erop neer dat de DCMR voor de verschillende deelnemers, met inachtneming van het beleid van de deelnemer, in ieder geval de volgende taken heeft:

- adviseren over en uitvoeren van te geven beschikkingen ingevolge van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Wet milieubeheer (Wm) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb);
- uitoefenen van toezicht op naleving van de Wabo en adviseren over bestuursrechtelijke handhaving;
- uitvoeren van procedures conform Wabo en Awb;
- multidisciplinaire taken in de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond;
- milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten die vallen onder het Besluit bodemkwaliteit;
- milieutoezicht bij bodemsanering en proefbronnering;
- ketengericht milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten.⁷⁹

⁷⁵ Brief aan leden van het AB, ‘Audit bedrijfsvoering DCMR’, 13 maart 2009.

⁷⁶ Besluitenlijst AB 27 maart 2009.

⁷⁷ Gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, artikel 2, 1 december 2010

⁷⁸ Idem, artikel 14.

⁷⁹ Idem, hoofdstuk 4 Taken en bevoegdheden van de dienst, artikel 23, lid 1, 2 en 3.

Het belang en de taken van de DCMR zoals hierboven beschreven, gelden dus voor alle deelnemers in de gemeenschappelijke regeling. In de regeling zijn geen doelen opgenomen. Over te realiseren doelen worden met de verschillende deelnemers aparte afspraken gemaakt. Zo ook voor de gemeente Barendrecht.

5-2-3 doelen

Het algemeen bestuur van de DCMR heeft op 5 juli 2007 het Milieu Activiteiten Programma (hierna: MAP) vastgesteld. Deze systematiek wordt gebruikt om voor de verschillende deelnemers prioritering aan te brengen in de te realiseren doelen en producten. Het MAP bestaat uit een vast deel, waarin reguliere vergunning- en handhavingsactiviteiten zijn opgenomen en een flexibel deel waarin de activiteiten voor het bereiken van specifieke milieudoelen zijn beschreven. De milieudoelen zijn door de DCMR tot 2012 geformuleerd op negen milieuthema's.

regionale Milieudoelen DCMR en het MAP⁸⁰

Veel van de doelen die de DCMR en daarmee haar participanten nastreven worden ingegeven door wet- en regelgeving. Dat betekent dat er niet altijd een vrije keuze in is, gemeenten zijn bijvoorbeeld wettelijk verplicht milieuvoorschriften te handhaven en te voldoen aan normen voor luchtkwaliteit. Daarom heeft de DCMR vanuit regionale samenhang doelen geformuleerd in het MAP. De negen thema's waarop de DCMR regionale milieudoelen heeft geformuleerd zijn:

Afval, Afvalwater, Bodem, Energie, Externe Veiligheid, Geluid, Geur, Licht en Lucht.

Het MAP is in 2008 voor het eerst geïntroduceerd, toen is een start gemaakt met het uitvoeren van de milieudoelen energie en geluid. In dat jaar schetst de DCMR ook een algemeen beleidskader over hoe zij wil bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen van de participanten. In 2009 heeft een verdere concretisering van de doelen plaatsgevonden welke zijn uitgewerkt in de verschillende werkplannen van de gemeenten. Zo ook voor de gemeente Barendrecht. Een voorbeeld:

Milieudoel Energie: 'het strategische doel is om met de aanpak van de bedrijven optimaal bij te dragen aan het Europees gewenste doel om een reductie van 6% van de broeikasgassen te realiseren in 2012.' Voor de gemeente Barendrecht is dit vertaald in een aantal operationele doelstellingen, waaronder: 'uiterlijk eind 2009 zijn alle energierelevante bedrijven op uniforme wijze ingedeeld naar koplopers en achterblijvers' en 'in 2010 voldoet ten minste 75% van de glastuinbouwbedrijven aan de verbruikersnormen'.

Hoe en in welke mate deze doelen in Barendrecht bereikt dienen te worden wordt met de gemeente afgesproken en jaarlijks vastgelegd in het werkplan. Doelen kunnen immers meer of minder relevant zijn voor de verschillende deelnemers. De DCMR werkt sinds 2008 met dergelijke werkplannen.

Omdat het hier gaat om een veelvoud aan strategische, operationele en prestatiedoelstellingen is niet elk doel afzonderlijk op SMT-gehalte beoordeeld. Na bestudering van de verschillende doelen komt de rekenkamer tot de conclusie dat de

⁸⁰ werkplannen DCMR gemeente Barendrecht 2008 en 2009.

doelen over het algemeen Specifiek, Meetbaar en Tijdgebonden geformuleerd zijn. Ter illustratie zijn twee milieudoelen ‘energie’ opgenomen in bovenstaand groen kader.

Dat de DCMR een bijdrage levert aan de beleidsdoelen van de gemeente is gewaarborgd doordat de DCMR aan de ene kant een deel van de uitwerking van het milieubeleid voor Barendrecht voor zijn rekening neemt. Zo heeft de gemeente zich in het werkplan van 2009 expliciet gecommitteerd aan de milieudoelen van de DCMR. De verdere concretisering van deze doelen vindt in overleg plaats en wordt vastgelegd in het werkplan. Aan de andere kant neemt de DCMR kennis van de ontwikkelingen binnen de gemeente als het gaat om het collegeprogramma, milieubeleidplannen en overige ontwikkelingen binnen de gemeente.⁸¹

5-3 organisatiestructuur

De inrichting van de juridische structuur van de DCMR voldoet aan de gestelde normen van de Wgr. Het bestuur bestaat uit een AB, DB en voorzitter. Welke allemaal volgens de bepalingen van de gemeenschappelijke regeling zijn aangewezen en benoemd. Het AB vergadert jaarlijks ten minste tweemaal, deze vergaderfrequentie is niet vastgelegd. Ter ondersteuning van de juridische structuur zijn overlegorganen opgericht.

5-3-1 juridische structuur

algemeen bestuur

Het algemeen bestuur (AB) van de DCMR bestaat uit 19 leden. Daarvan worden 3 leden aangewezen door Provinciale Staten. Deze leden hebben bij de besluitvorming in het AB elk 14 stemmen. De raad van de gemeente Rotterdam wijst 2 leden van het AB aan. Elk van hen heeft 21 stemmen. Leden van de overige deelnemers, waaronder de gemeente Barendrecht, worden aangewezen door hun raden en hebben elk 2 stemmen. Voor AB-leden geldt dat deze worden aangewezen uit het midden van het gehele provinciale of gemeentebestuur inclusief de voorzitter.⁸² Op 11 mei 2010 heeft de gemeenteraad wethouder B.J. Nootenboom benoemd als lid van het AB van de DCMR. Wethouder S.J.A. Ter Borg is benoemd als plaatsvervangend lid.⁸³

Het AB vergadert jaarlijks ten minste tweemaal, daarmee wordt voldaan aan de eis in de Wgr. Dat vergaderingen tweemaal per jaar plaatsvinden, concludeert de rekenkamer in ieder geval op basis van de notulen van het AB. De vergaderingen vinden doorgaans plaats in juli en december van het lopende jaar. In de laatste versie van de tekst van de gemeenschappelijke regeling is geen artikel opgenomen dat het aantal vergaderingen vastlegt. Dit is geschrapt. Daarvoor in de plaats zijn verschillende artikelen van de Provinciewet gekomen. In deze artikelen wordt echter ook niet bepaald wat het aantal vergaderingen ten minste moet zijn, artikel 17 van de Provinciewet luidt namelijk: ‘Provinciale staten vergaderen zo vaak als zij daartoe hebben besloten’. In het reglement van orde van het AB is ook geen vergaderfrequentie opgenomen.

⁸¹ DCMR, Werkplan 2009 gemeente Barendrecht, p. 13-14.

⁸² Gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, artikel 4, 1 december 2010.

⁸³ Besluitenlijst raadsvergadering 11 mei 2010.

Wanneer nodig belegt het AB extra vergaderingen. Er is niet vastgelegd in de regeling of het reglement van orde hoe extra vergaderingen tot stand komen. In 2009 hebben er twee extra AB-vergaderingen plaatsgevonden (oktober en december) i.v.m. verbetering van de financiële positie en bedrijfsvoering.

dagelijks bestuur

Het DB van de DCMR bestaat uit zes leden te weten de voorzitter, een vice-voorzitter en 4 andere leden. 4 leden van het DB komen uit deelnemende gemeenten en 2 leden van de PZH, waaronder de voorzitter. Alle DB-leden worden aangewezen door en uit het AB op bindend voorschrift van de verschillende colleges van B en W of in het geval van de leden van de provincie door GS.⁸⁴ Daarmee wordt voldaan aan de eisen uit de Wgr.

De voorzitter wordt dus door en uit het midden van het AB en op bindend voorschrift van GS aangewezen. De vice-voorzitter op bindend voorschrift van het college van B en W van Rotterdam. De overige drie leden op bindend voorschrift van de gemeenteraden die de drie subregio's vertegenwoordigen.

Wethouder B.J. Nootenboom van Barendrecht is op 1 juli 2010 door het AB benoemd als dagelijks bestuurder van de DCMR. Wethouder S.J.A. ter Borg is zijn plaatsvervanger.⁸⁵ De heer Nootenboom heeft na zijn benoeming een informeel overleg opgezet tussen de gemeenten uit de subregio die hij vertegenwoordigt. Dit zijn Ridderkerk, Albrandswaard, Krimpen aan de IJssel en Capelle aan de IJssel. In dit overleg informeert hij zijn collega's over zaken die in het DB zijn besproken. Ook wordt het gebruikt om de AB-vergadering voor te bereiden en bijvoorbeeld af te stemmen over bepaalde onderwerpen.⁸⁶

In het reglement van orde van het DB is opgenomen dat in de regel vier keer per jaar vergaderd wordt. In praktijk is de vergaderfrequentie hoger: eens in de 6 tot 8 weken.⁸⁷

voorzitter

De voorzitter wordt op bindende voordracht van GS en uit het midden van het AB aangewezen en zit zowel het AB als het DB voor.⁸⁸ In het reglement van orde voor de beide besturen is de rol van de voorzitter verder uitgewerkt. De voorzitter leidt de vergaderingen en bepaalt de orde. Ook draagt hij zorg voor de schriftelijke beantwoording van vragen van deelnemers.

directeur DCMR

In hoofdstuk 5 van de regeling is geregeld dat er een directeur van de dienst DCMR is. Deze is belast met de leiding van de dienst en de zorg voor een juiste taakvervulling in

⁸⁴ Gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, artikel 8, 1 december 2010.

⁸⁵ DCMR, besluitenlijst Algemeen Bestuur, 1 juli 2010.

⁸⁶ Interview wethouder Nootenboom, 17 januari 2011.

⁸⁷ Interview beleidsmedewerker Milieu, 20 december 2010.

⁸⁸ Gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, artikel 11, 1 december 2010.

de organisatie. De directeur wordt benoemd door het AB uit een voordracht van ten minste twee personen door het DB. De directeur fungeert als ambtelijk secretaris van het AB en DB.

5-3-2 overlegorganen

bestuurlijk overleg

Tweejaarlijks vindt er bestuurlijk overleg plaats tussen de gemeente en de DCMR. Bij dit overleg zijn ten minste aanwezig de betrokken wethouder, de dossierhouder van de gemeente en de directie van de DCMR. In het bestuurlijk overleg wordt gesproken over de voortgang van het werkplan.⁸⁹

klankbordgroep en ambtelijke contacten

Er is ook een klankbordgroep van de gezamenlijke gemeenten bij de DCMR. Deze komt ongeveer 6 keer per jaar bijeen en daarin worden alle financiële en inhoudelijk ontwikkelingen binnen de DCMR besproken. In de klankbordgroep vindt ook afstemming plaats voor de AB-vergadering zodat deze soepel kan verlopen.⁹⁰

5-4 governance

De instrumenten die ter beschikking staan bij de oprichting en wijziging van de regeling zijn deels benut. Er zijn twee wijzigingen van de regeling geweest in de onderzoeksperiode, die de raad als hamerstuk heeft vastgesteld. In de onderzochte periode heeft de raad geen politieke controle uitgeoefend. De raad heeft wel meerdere malen gebruik gemaakt van de instrumenten die ter beschikking staan om financiële controle uit te oefenen. De informatievoorziening aan de raad voldoet niet geheel aan de afspraken, de volledigheid en tijdigheid worden niet altijd nageleefd. Het toezicht wordt ingevuld door de jaarlijkse jaarrekeningcontrole door een externe accountant. De toezichthoudende rol van de raad is deels ingevuld door de financiële controle, maar in politiek opzicht heeft de raad geen gebruik gemaakt van het beschikbare instrument.

Governance wordt in deze paragraaf opgesplitst in 3 subparagrafen waarin de onderdelen sturen en beheersen, verantwoorden en toezicht achtereenvolgens aan de orde komen.

5-4-1 sturen en beheersen

De gemeenschappelijke regeling DCMR bestaat sinds 1989, de huidige gemeenteraad is daarom niet betrokken geweest bij de opzet van de regeling. Wel zijn er in 2010 twee wijzigingen van de regeling geweest, beide zijn als hamerstuk vastgesteld door de gemeenteraad. De samenstelling van het AB en DB is conform de wettelijke eisen. De gemeenteraad heeft er niet voor gekozen een raadslid zitting te laten nemen in het bestuur van de DCMR. Er zijn bevoegdheden toegekend aan het bestuur van de DCMR om het doel van de gemeenschappelijke regeling te bereiken. Ook zijn er conform de Wgr bepalingen omtrent wijziging, opheffing, toetreding en uittreding opgenomen in de regeling. Voor de DCMR geldt een deelnameverplichting.

⁸⁹ Interview beleidsmedewerker Milieu, 20 december 2010.

⁹⁰ Interview beleidsmedewerker Milieu, 20 december 2010.

De mogelijkheden tot politieke controle zijn formeel en conform de eisen geregeld. Er is door de raad geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheden. De raad heeft wel gebruik gemaakt van de formele instrumenten voor financiële controle, dit geldt voor de goedkeuring van de beleidsbegrotingen 2008 en 2010 van de DCMR. De raad stelt inhoudelijke en financiële kaders vast door het vaststellen van de beleidsbegroting van de DCMR. Het budget hierin mag de bijdrage uit de gemeentelijke begroting niet overschrijden. Het intern toezicht op de gemeenschappelijke regeling is adequaat. De risico's van de regeling zijn door de gemeente niet afzonderlijk in kaart gebracht. Er is bij beoordeling van de jaarrekening van de DCMR geen advies gevraagd of gegeven door de financieel consulent, dit is niet conform de bepalingen in de kadernota Verbonden Partijen.

instrumenten van de raad

De raad staat een aantal instrumenten ter beschikking om bij oprichting of wijziging invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen. De raad kan voornamelijk bij de oprichting van de regeling kaders stellen. Barendrecht neemt sinds 1989 deel aan de DCMR. Tussentijds kan de raad financieel gezien invloed uitoefenen door 'zijn zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren te brengen'.⁹¹

samenstelling AB en stemgewicht

In de DCMR is voor Barendrecht een lid van het college van B en W vertegenwoordigd in het AB. De raad heeft in de raadsvergadering van 11 mei 2010 ingestemd met de benoeming van het huidige lid en zijn plaatsvervanger. De tekst van de gemeenschappelijke regeling maakt het mogelijk om ook raadsleden in het AB te laten plaatsnemen. Omdat het DB uit het midden van het AB wordt gekozen, is het formeel ook mogelijk dat een raadslid in het DB zitting neemt.⁹² Over deze mogelijkheden is geen debat gevoerd en er is geen gebruik van gemaakt. De stemverhouding binnen het AB is ook beschreven in paragraaf 5-3, in onderstaande tabel is deze nog eens weergegeven.

tabel 5-1: aantal leden en stemmen per participant in AB

participant	aantal leden AB	stemmen per lid	totaal aantal stemmen
Rotterdam	2	21	42 (37,5%)
Provincie Zuid-Holland	3	14	42 (37,5%)
Overige deelnemers (gemeente Barendrecht)	14	2	28 (25%)
Totaal	19	n.v.t.	112 (100%)

Uit tabel 5-1 blijkt dat om een meerderheid van stemmen te krijgen, de overige deelnemers altijd de gemeente Rotterdam of de PZH moeten meekrijgen. De 'overige

⁹¹ Artikel 35, lid 3 Wgr.

⁹² Gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, artikel 4 len 8, 1 december 2010.

deelnemers' tezamen hebben slechts een kwart van de stemmen. Besluiten worden genomen met volstrekte meerderheid van stemmen.⁹³

overdracht bevoegdheden

In paragraaf 5-2-2 en paragraaf 5-2-3 zijn het belang, de taken en doelen van de gemeenschappelijke regeling DCMR beschreven. In de tekst van de gemeenschappelijke regeling zijn de daartoe behorende bevoegdheden toegekend. Door vaststelling van de tekst van de gemeenschappelijke regeling is de gemeenteraad akkoord gegaan met deze bevoegdhedenverdeling.

In hoofdstuk 3 'Taken en bevoegdheden van het lichaam' van de gemeenschappelijke regeling staan de verschillende bevoegdheden die het AB en DB hebben. Waaronder de bevoegdheden om het belang van de gemeenschappelijke regeling te behartigen en de taken en doelen uit te voeren.

Tot de bevoegdheden van het AB behoort 'alle bevoegdheid met betrekking tot de uitoefening van de in artikel 14 genoemde taak, die niet bij of krachtens deze regeling aan het dagelijks bestuur of de voorzitter is opgedragen'.⁹⁴

Het DB is – als het gaat om het realiseren van de taak en doelen van de regeling – onder andere bevoegd tot het uitvoeren van de besluiten van het AB en het aangaan van overeenkomsten met derden voor het verrichten van de met de deelnemers afgesproken taken, zoals bedoeld in artikel 23.⁹⁵

Er is ook mogelijkheid tot overdracht van bevoegdheden van het AB naar het DB. Ook kan het DB bevoegdheden overdragen aan de directeur van de DCMR.

toetreding, uittreding, wijziging en opheffing

In de regeling zijn de bepalingen betreffende toetreding, uittreding, wijziging en opheffing opgenomen in hoofdstuk 7. Toetreding tot de regeling is alleen mogelijk als meer dan de helft van het aantal deelnemers (ten minste 70 van de 112 stemmen) daarin toestemt. Hetzelfde geldt voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling. In de huidige bestuursperiode is de gemeenschappelijke regeling twee keer gewijzigd, de raad heeft deze wijzigingen als hamerstuk vastgesteld.

Uittreding is alleen mogelijk met ingang van 1 januari van het jaar volgend op dat waarin de voor de uittreding noodzakelijke wijzigingen in de gemeenschappelijke regeling inwerking zijn getreden. Uittreding is mogelijk indien meer dan de helft van het aantal deelnemers (ten minste 70 van de 112 stemmen) instemt met de afwikkeling van de financiële en organisatorische gevolgen daarvan. Als toegestemd is met de uittreding dan zal om de afwikkeling te realiseren personeel beschikbaar worden gesteld. De uittredende deelnemer is daarnaast compensatie verschuldigd

⁹³ In de gemeenschappelijke regeling wordt verwezen naar verschillende artikelen van de Provinciewet als zijnde van overeenkomstige toepassing, dit geldt ook voor artikel 30 van de Provinciewet: 'voor het tot stand komen van een beslissing bij stemming wordt de volstrekte meerderheid vereist van hen die een stem hebben uitgebracht'.

⁹⁴ Gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, artikel 15 lid 1, 1 december 2010.

⁹⁵ Gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, artikel 17 lid 1, 1 december 2010.

voor de overige rechten en verplichtingen. Deze worden bepaald op basis van kostenverdelingen zoals opgenomen in de begroting van het lopende jaar. De bijdrage die daaruit voortvloeit, moet ineens worden voldaan en is driemaal het bedrag van de ‘overige rechten en verplichtingen’.

Opheffing van de regeling kan volgens artikel 42 van de regeling alleen geschieden als meer dan de helft van het aantal deelnemers, die ten minste 84 van de 112 stemmen vertegenwoordigen, daarmee instemt. In praktijk komt het er op neer dat opheffing alleen mogelijk is als zowel de gemeente Rotterdam als de PZH daarmee instemmen. Het stemgewicht (28 stemmen) van de overige deelnemers is daarvoor niet groot genoeg.

Voor de gemeenschappelijke regeling DCMR geldt dat er ook sprake is van deelnameverplichting. Dit is geregeld in artikel 36 van de regeling. Deze verplichting houdt in dat de deelnemers zich verbinden tot de financiële verplichtingen die na goedkeuring zijn opgenomen in de begroting van de DCMR. Als een deelnemer wijzigingen wil aanbrengen in het niveau van uitvoering van taken dan mag deze wijziging gezamenlijk niet meer dan 25% van de financiële verplichtingen bedragen. Als het gaat om een vermindering van verplichtingen mag dit jaarlijks niet meer dan 5% bedragen. Als deze vermindering meer wordt dan 10% is de deelnemer een afkoopsom verschuldigd.

politieke controle

In artikel 20 van de regeling is de ‘verantwoording aan deelnemers’ geregeld. Het AB en DB zijn verplicht om alle inlichtingen die raden en/of provinciale staten vragen te verstrekken. Tenzij dit in strijd is met het openbaar belang. De verantwoording vindt plaats via het lid van het AB dat door het betreffende bestuursorgaan is aangewezen. In praktijk betekent dit dat het AB-lid dat is aangewezen door de raden van de gemeente Albrandswaard, Barendrecht, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Ridderkerk, ook verantwoording aan hen aflegt.

De reglementen van orde van het AB en DB regelen hoe invulling gegeven wordt aan informatieverzoeken. Ieder raadslid van een deelnemende gemeente of provincie kan aan het AB of DB schriftelijke vragen stellen. Tenzij het AB of DB in verband met het algemeen belang bezwaar heeft worden de vragen zo snel mogelijk ter kennis van alle raden en PS gebracht. De vragen dienen zo snel mogelijk met een maximale termijn van twee maanden beantwoord te worden. De voorzitter neemt zowel de vragen in ontvangst als dat hij zorg draagt voor het doorzenden van de antwoorden aan de vragensteller en de overigen raden en PS.⁹⁶

In de onderzochte periode heeft de gemeenteraad geen informatieverzoeken gedaan aan het AB of DB.

⁹⁶ Reglementen van Orde voor de vergaderingen van het algemeen en dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, vastgesteld door het AB op 10 maart 1987, gewijzigd op 1 februari 1994.

financiële en inhoudelijke kaders

Bij toetreding in de gemeenschappelijke regeling is een groot deel van de inhoudelijke kaders al vastgelegd. De regeling gaat immers in op het belang, de taken en doelen van (deelname in) de DCMR. Voor de verdere invulling en concretisering van de doelen stelt de DCMR jaarlijks een beleidsbegroting op. Hierin worden zowel inhoudelijke als financiële kaders voor de werkplannen gesteld. Door vaststelling van de beleidsbegroting van de DCMR stelt de gemeenteraad de inhoudelijke kaders voor het werkplan van de gemeente vast. Het werkplan zelf wordt door het college van B en W goedgekeurd.

Wat betreft het financiële kader stelt de gemeenteraad jaarlijks de eigen gemeentelijke begroting vast, hierin is ook de bijdrage aan de DCMR opgenomen. Dit bedrag mag niet worden overschreden in de beleidsbegroting van de DCMR en geldt dus als toetskader. De beleidsbegroting van de DCMR wordt ook vastgesteld door de gemeenteraad. Onder het kopje 'financiële controle' wordt toegelicht hoe de gemeenteraad in de onderzoeksperiode en op basis van het gestelde financiële kader controle uitoefent.

Elk jaar wordt door de Kring van gemeentesecretarissen een accres voor gemeenschappelijke regelingen vastgesteld. Dit was 1,71% voor 2008, 2,11% voor 2009 en 4,02% voor 2010. Dit is het kader voor de jaarlijkse bijstelling van de bijdrage aan de gemeenschappelijke regelingen. Dit wordt in de gemeentelijke jaarstukken al in de voorjaarsnota toegepast en is daarmee al verwerkt in de begrote bijdrage voor de DCMR in de gemeentelijke begroting.

Als kaders zijn gesteld dient hier controle op uitgeoefend te worden. De financiële controle vindt vooral plaats door te toetsen of de bijdrage aan de DCMR niet het begrote budget in de gemeentelijke begroting overschrijdt. Hoe dit proces in de onderzochte periode is verlopen, is beschreven in de navolgende tekst onder de kop 'financiële controle'. In hoeverre de inhoudelijke kaders worden nageleefd, bepaalt de doeltreffendheid van de deelneming. Dit is het onderwerp van paragraaf 5-5.

financiële controle

De gemeenteraad stelt niet alleen een kader met het vaststellen van de beleidsbegroting van de DCMR, hij kan hiermee ook financiële controle uitoefenen. Formeel wordt dat 'zijn zienswijze naar voren te brengen' genoemd. In de praktijk komt het er vaak op neer dat de gemeenteraad controleert of de bijdrage van de gemeente Barendrecht aan de DCMR het door de gemeenteraad begrote bedrag niet overschrijdt. In tabel 5-2 is een overzicht gegeven van de begrote en vastgestelde bijdragen van Barendrecht aan de DCMR.

tabel 5-2: financiële bijdrage Barendrecht aan DCMR

jaar	begroting Barendrecht	jaarrekening Barendrecht
2007	€ 479.020	€ 388.023
2008	€ 427.200	€ 512.593
2009	€ 440.278	€ 471.535
2010	€ 457.979	--
2011	€ 420.484	--

In de loop der jaren zijn er tussentijdse wijzigingen geweest in de oorspronkelijk geprognosticeerde uitgaven aan DCMR. Deze zijn niet af te leiden uit tabel 5-2 omdat deze cijfermatige gegevens gebaseerd zijn op de begrotingen en jaarrekeningen zoals die op dat moment bekend waren bij de gemeenteraad. In het ambtelijk wederhoor heeft de gemeente Barendrecht geactualiseerde cijfermatige gegevens uit het financiële systeem IBK aangeleverd. Deze zijn opgenomen in tabel 5-3.

tabel 5-3: overzicht financiële bijdrage Barendrecht aan DCMR (stand per juni 2011)

jaar	begroot	werkelijk
2007	€ 419.300	€ 388.023
2008	€ 427.200	€ 512.593
2009	€ 470.300	€ 471.535
2010	€ 456.300	€ 456.257
2011	€ 446.300	n.v.t.

Zoals uit onderstaande tabel 5-4 blijkt, heeft de gemeenteraad de beleidsbegrotingen 2008 en 2010 van de DCMR behandeld en vastgesteld. Daarbij is – op basis van een raadsbesluit – ook de zienswijze naar voren gebracht. De beleidsbegroting van 2009 is in de raadsvergadering van 30 juni 2008 ter kennisname aangenomen en niet behandeld. In dat jaar is geen financiële controle uitgeoefend omdat er geen zienswijze bij de beleidsbegroting naar voren is gebracht en het stuk ook niet is behandeld maar slechts ter kennisname is vastgesteld.

tabel 5-4: informatievoorziening omtrent DCMR

	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010	jaarrekening 2007	jaarrekening 2008	jaarrekening 2009
Datum behandeling commissie Ruimte	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
Datum behandeling gemeenteraad	25-06-2007*	T.K.A. op 30-06-2008	29-06-2009	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Datum vaststelling door AB	05-07-2007	02-07-2008	01-07-2009	02-07-2008	01-07-2009	01-07-2010

* Niet akkoord.

N.B.= Niet behandeld.

T.K.A.=Ter kennisname aangenomen.

financiële controle begroting 2008

De DCMR beleidsbegroting van 2008 is niet akkoord bevonden door de gemeenteraad. Dit is op 29 juni 2007 in de vorm van een raadsbesluit aan de DCMR kenbaar gemaakt. Dit besluit is voorbereid door toenmalig wethouder en AB-lid S.N. Zuurbier en de dossierhouder DCMR. De reden voor het niet akkoord gaan was dat de gemeenteraad besloten had tot een pakket aan bezuinigingen om tot een sluitende meerjaren-begroting te komen. Daartoe is met de DCMR afgesproken dat zij voor 2008 een bedrag van € 60.000 zouden bezuinigen. In de toen voorliggende conceptbegroting van de DCMR werd niet tegemoet gekomen aan dit verzoek.⁹⁷ De afspraken met betrekking tot de gewenste bezuiniging zijn vastgelegd in een brief aan de DCMR van 26 juli 2006. Uit deze brief blijkt dat er in gesprekken met de DCMR inderdaad dergelijke afspraken zijn gemaakt, met als kern een bezuiniging van € 60.000 t.o.v. de primaire begrotingsraming van 2007.⁹⁸

De gemeente heeft het besluit niet akkoord te gaan met de concept beleidsbegroting 2008 van de DCMR per brief kenbaar gemaakt aan de DCMR. Daarin wordt verwezen naar de eerdere brief van 26 juli 2006 waarin de afspraken zijn vastgelegd. Ook wordt het vertrouwen uitgesproken dat er bij de 1^e begrotingswijziging van 2008 invulling gegeven wordt aan de gewenste bezuiniging.⁹⁹ Uit de eerste begrotingswijziging blijkt inderdaad dat de gewenste bezuiniging gerealiseerd is. De totale bijdrage van Barendrecht uit de primaire begroting 2008 is € 487.210 en uit de 1^e begrotingswijziging € 431.180. Dit is een verschil van € 56.030.¹⁰⁰

financiële controle begroting 2010

Op 26 juni 2009 heeft de gemeenteraad bij besluit van de raad de beleidsbegroting DCMR 2010 akkoord bevonden. Daarbij is wel een voorwaarde gesteld namelijk 'dat het vaststellen van het definitieve tarief voor 2010 niet leidt tot een bijdrage voor de gemeente Barendrecht die het in de begroting 2010 van de gemeente Barendrecht opgenomen bedrag zal overschrijden'. Ook dringt de raad aan op een snelle herijking

⁹⁷ Raadsbesluit 'concept-begroting DCMR 2008' 25 juni 2007.

⁹⁸ Brief Gemeente Barendrecht aan DCMR, 'afspraken m.b.t. bezuiniging en uitvoering taak vergunningverlening', 26 juli 2006.

⁹⁹ Brief Gemeente Barendrecht aan DCMR, 'Concept-begroting 2008', juni 2007.

¹⁰⁰ Bijlage bij Agendapost AB voor vergadering van 2 juli 2008 '1^e begrotingswijziging 2008', 17 juni 2008.

van het weerstandsvermogen van de DCMR en de gemeenteraden van de participanten hierover te informeren.¹⁰¹

De achtergrond van de aard van dit besluit is dat de DCMR in 2009 de hele financiële organisatie en bedrijfsvoering 'op de schop' heeft genomen. Zo zijn er verschillende verordeningen opgesteld waarin de financiële organisatie (opnieuw) is vastgelegd. Ook wordt er een nieuwe kostprijsberekening opgesteld en op basis daarvan het definitieve tarief voor de verschillende participanten voor 2010. Het besluit van de gemeenteraad over de beleidsbegroting 2010 zou echter eerder plaatsvinden dan het besluit over de nieuwe kostprijsberekening. Dit besluit zal in oktober 2009 door het AB worden genomen. Om het risico van een grotere bijdrage dan is opgenomen in de gemeentelijke begroting voor te zijn, is de voorwaarde gesteld dat dit bedrag niet overschreden wordt. Daarnaast signaleert de gemeente nog een ander risico. Het weerstandsvermogen van de DCMR is laag en er is een risico van een tweetal claims met een totaal bedrag van € 2.500.000. De gemeente wil dat aangedrongen wordt op een snelle herijking van het weerstandsvermogen zodat eventueel te nemen maatregelen voor afdekking van deze risico's snel in beeld worden gebracht.¹⁰² Uit de 1^e en 2^e begrotingswijziging 2010 blijkt dat de bijdrage van de gemeente Barendrecht steeds hetzelfde is gebleven namelijk € 457.977.

intern toezicht

Onder intern toezicht verstaat de rekenkamer dat de ambtelijke verantwoordelijkheid voor de gemeenschappelijke regeling is ingebed in de gemeentelijke organisatie. Voor de DCMR is een ambtelijk dossierhouder en contactpersoon aangesteld. Deze ambtenaar is met name inhoudelijk maar ook financieel betrokken bij de DCMR. De inhoudelijke betrokkenheid bestaat er uit dat alle informatie van de DCMR via deze ambtenaar de gemeentelijke organisatie binnenkomt. Het gaat hierbij om de jaarstukken, de werkplannen maar ook om de agenda's en stukken voor het AB en sinds 2010 het DB. De dossierhouder bereidt de AB en DB vergaderingen inhoudelijk voor en heeft hierover een voorbespreking met de wethouder. Daarnaast zit de dossierhouder in de klankbordgroep, de agendacommissie voor het DB en is hij aanwezig bij de bestuurlijke overleggen tussen de DCMR en de gemeente.

De dossierhouder is verantwoordelijk voor het beoordelen van de beleidsbegroting van de DCMR. Hij hanteert hiervoor geen algemeen toetsingskader, maar doet dit door een controle op het voor de DCMR begrote bedrag in de meerjarenbegroting van de gemeente en eventuele taakstellingen in de voorjaarsnota. Ook controleert hij of het percentage van het accres juist is. Bij deze controle vraagt hij de afdeling financiën om een mede-advies. Vervolgens schrijft hij bij de beleidsbegroting een advies aan het college, met een raadsvoorstel en besluit.

Zodra de beleidsbegroting door het AB wordt vastgesteld begint de DCMR met het opstellen van individuele werkplannen voor de participanten. De dossierhouder voert overleg over de inhoud van en afspraken in het werkplan. Dit overleg vindt ambtelijk plaats. Opschaling naar de wethouder gebeurt als er inhoudelijk een beslispoint is of

¹⁰¹ Raadsbesluit 'beleidsbegroting 2010 DCMR Milieudienst Rijnmond', 29 juni 2009.

¹⁰² Beleidsvoorstel aan de raad, 'beleidsbegroting 2010 DCMR Milieudienst Rijnmond', 29 juni 2009.

als het financieel kader overschreden wordt. De afdeling financiën wordt door de dossierhouder alleen voor mede-advies over het werkplan gevraagd als er sprake is van budgetoverschrijding. Het definitieve werkplan wordt samen met een advies aangeboden aan het college. De goedkeuringsbrief voor het werkplan van het college gaat in december naar de DCMR. Het akkoord voor het werkplan wordt pas gegeven als de gemeentelijke begroting is vastgesteld door de raad. Het werkplan wordt niet aangeboden aan de raad omdat binnen de financiële en inhoudelijke kaders wordt gewerkt. Als de werkplannen definitief zijn, vindt de eerste wijziging op de beleidsbegroting van de DCMR plaats. De wijzigingen op de beleidsbegroting van de DCMR komen ook via de dossierhouder bij de gemeente binnen.

Twee keer per jaar stelt de DCMR een voortgangsrapportage op. De dossierhouder beoordeelt deze. In 2008 en 2009 is er sprake geweest van overschrijdingen die in de voortgangsrapportages (te) laat zichtbaar werden. Daarom is er nu een afspraak dat de DCMR informeel maandelijks in tabeloverzicht de voortgang toestuuft ten behoeve van meer sturing en beheersing vanuit de gemeente. Dit overzicht wordt aan de dossierhouder verstrekt. Het contact over onder- en overschrijdingen van budgetten is twee(weg)verkeer. Eerst wordt geprobeerd deze binnen een productgroep uit het werkplan op te lossen, dan wordt gekeken of er geschoven kan worden tussen productgroepen. Als dit niet lukt en er is een ophoging van het budget nodig dan gaat dat via de interne burap-procedure.

De jaarrekening wordt vastgesteld in het AB en gaat dan via de dossierhouder naar het college van B en W. Dit is conform de bepaling in de nota verbonden partijen waarin is opgenomen dat de afdeling (i.c. de dossierhouder) de jaarrekening ontvangt en de vertegenwoordiger in het bestuur daarover adviseert. De jaarrekening gaat – conform de bepalingen in de regeling - niet naar de raad. Het kan zijn dat het werkplan is uitgevoerd en dat er toch sprake is van een onder- of overschrijding van het totale budget. Dan moet er – via een verdeelsleutel verdeeld over de participanten – worden bijbetaald of teruggestort. Zolang dit binnen de begrotingspost van de gemeente waar de DCMR onderdeel van uit maakt kan worden opgelost, wordt dit niet aan de raad gemeld.

Om het intern toezicht op de DCMR adequaat vorm te geven, is het voor de gemeentelijke dossierhouder van de DCMR van belang overleg met mede-contactambtenaren van andere deelnemers aan de DCMR te voeren. Zo blijft hij goed geïnformeerd en is het mogelijk om een stevige positie ten opzichte van de DCMR te behouden. Dit overleg kan in de klankbordgroep maar zeker ook daarbuiten plaatsvinden. Zo houden zij elkaar scherp en op de hoogte. Dit contact is ook van belang in de stemverhoudingen, als de gemeente Barendrecht iets wil bewerkstelligen, heeft zij daar ten minste Rotterdam óf de provincie voor nodig.¹⁰³

risicobeheersing

Ten aanzien van risicoverdeling is in de gemeenschappelijke regeling artikel 37 ‘garantstelling’ opgenomen. In dit artikel is geregeld dat alle deelnemers er steeds zorg voor dragen dat het lichaam te allen tijde over voldoende middelen beschikt om aan al

¹⁰³ Interview beleidsmedewerker Milieu, 20 december 2010.

zijn verplichtingen jegens derden te voldoen. Als een deelnemer hieraan niet wil voldoen dan kan het AB verzoeken tot toepassing van artikelen 194 en 195 van de Gemeentewet. Hierin is geregeld dat wanneer een raad een verplichte uitgave niet op de begroting wil zetten, GS dit doen.

Op basis van een gesprek met de betrokken medewerker bij de afdeling financiën is duidelijk geworden dat risico's die de gemeente met de DCMR loopt, niet apart zijn ingeschat door de gemeente. Er wordt bij de gemeente vanuit gegaan dat er geen grote problemen zullen ontstaan bij de DCMR. De waarborg die de financieel consultant van de gemeente daarvoor opvoert, is dat de DCMR de jaarrekeningen moet laten toetsen door een externe accountant. Dat dit gebeurt is voldoende voor de gemeente; de afdeling financiën doet geen aparte controle op de jaarrekeningen van de DCMR.¹⁰⁴ Dit is niet conform de bepalingen in de gemeentelijke kadernota verbonden partijen. Daarin is opgenomen dat de afdelingen (i.c. de dossierhouder) de jaarrekeningen ontvangen en de vertegenwoordigers in het bestuur daarover adviseren. Ook dient de afdeling (i.c. de dossierhouder) standaard gebruik te maken van de expertise van de financieel consultant bij beoordeling van de jaarrekeningen van verbonden partijen.

Op grond van het BBV is de DCMR verplicht ook zelf beleid op te stellen voor risicobeheersing en weerstandvermogen. In 2009 is bij de DCMR een traject ingezet om de financiële bedrijfsvoering te herzien en verbeteren. Daartoe is ook een nota risicomanagement en weerstandvermogen opgesteld. Deze is op 1 december 2010 vastgesteld in het AB met de aantekening dat voor de beleidsbegroting 2010 al is gewerkt volgens de kaders uit de nota.

5-4-2 verantwoord

De informatievoorziening aan de raad is tijdig maar niet altijd volledig. Voor de begrotingen van de DCMR geldt dat deze tijdig door de gemeente zijn ontvangen. Voor begrotingswijzigingen gelden volgens de tekst van de gemeenschappelijke regeling dezelfde eisen als voor de begroting van de DCMR. Deze zijn echter niet opgesteld door de DCMR of niet behandeld door de raad. Er zijn door de raad geen specifieke afspraken voor het ontvangen van de jaarrekening gemaakt. De DCMR wordt in de onderzochte begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente Barendrecht genoemd in de paragraaf verbonden partijen. De informatie over de verbonden partij voldoet grotendeels aan de gestelde normen.

jaarstukken DCMR

In het geval van gemeenschappelijke regelingen is het op grond van de Wgr verplicht om de ontwerp-begroting voorafgaand aan vaststelling door het AB voor te leggen aan de raden van de deelnemende gemeenten. Dit geldt echter niet voor de jaarrekening tenzij specifieke bepalingen hieromtrent zijn opgenomen in de regeling.

Voor de DCMR is geregeld dat het DB de ontwerp-begroting zes weken voordat zij aan het AB wordt aangeboden toezendt aan de raden van de deelnemende gemeente en aan PS. De raden en PS kunnen vervolgens bij het DB hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het DB voegt deze commentaren toe bij de ontwerp-

¹⁰⁴ Interview financieel consultant, 22 februari 2011.

begroting voordat deze aangeboden wordt aan het AB. Deze bepaling is ook van toepassing op begrotingswijzigingen van de DCMR beleidsbegroting.¹⁰⁵

De beleidsbegroting dient door het AB worden vastgesteld voorafgaande aan het jaar waarvoor deze geldt. Er is hiervoor geen datum bepaald. Maar het moet in ieder geval voor 15 juli in het jaar voorafgaand. Dit omdat het DB de begroting binnen twee weken na vaststelling maar in ieder geval voor 15 juli aan de minister van Binnenlandse Zaken moet sturen. Nadat de begroting is vastgesteld door het AB zendt zij het stuk aan de raden en PS die dan bij de minister van Binnenlandse Zaken hun zienswijze naar voren kunnen brengen.¹⁰⁶

Voor de jaarrekening geldt dat deze uiterlijk 1 juli volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft, wordt vastgesteld door het AB. Vervolgens wordt deze uiterlijk 15 juli aan de minister van Binnenlandse Zaken gezonden.¹⁰⁷ De raad heeft dus geen specifieke afspraken gemaakt zodat hij ook zelf de jaarrekening van de DCMR ontvangt.

In tabel 5-4 is opgenomen of en wanneer de begroting en jaarrekening van de DCMR naar de raad is gegaan. De gemeenteraad heeft de begroting van 2009 niet behandeld en daarover ook niet haar zienswijze naar voren gebracht. De beleidsbegrotingen van 2008 en 2010 zijn tijdig in de raadsvergadering behandeld.¹⁰⁸ Bij deze begrotingen heeft de raad ook haar zienswijze bekend gemaakt. In 2008 door niet akkoord te gaan met de ontwerp-begroting en in 2010 door een voorwaarde te stellen.

De jaarrekeningen zijn niet door de raad behandeld. Dit is conform de bepalingen in de gemeenschappelijke regeling. Deze hoeft alleen door het AB te worden vastgesteld.

begrotingswijzigingen beleidsbegroting DCMR

De DCMR werkt ook met begrotingswijzigingen welke net als de begrotingen zelf dienen te worden voorgelegd aan de raden van de deelnemers.¹⁰⁹ In theorie zouden dat er twee kunnen zijn: de eerste in december na vaststelling van de werkplannen van de deelnemers en de tweede halverwege het begrotingsjaar in mei/juni.¹¹⁰ In tabel 5-5 zijn de verschillende begrotingswijzigingen opgenomen.

¹⁰⁵ Gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, artikel 30, 1 december 2010.

¹⁰⁶ Gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, artikel 31, 1 december 2010.

¹⁰⁷ Gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, artikel 32 lid 1, 1 december 2010.

¹⁰⁸ De ontwerp-begrotingen komen te laat om te worden voorbereid in de raadscommissie Ruimte maar wel zes weken voordat zij in het AB dienen behandeld te worden. 2008: 2 mei 2007 verstuurd, 2009: onbekend, geen datum, 2010: 8 mei 2009.

¹⁰⁹ Gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, artikel 30 lid 5, 1 december 2010.

¹¹⁰ Interview beleidsmedewerker Milieu, 20 december 2010.

tabel 5-5: wijzigingen beleidsbegrotingen DCMR

	1 ^e wijziging 2008	2 ^e wijziging 2008	1 ^e wijziging 2009	2 ^e wijziging 2009	1 ^e wijziging 2010	2 ^e wijziging 2010
Verstuurd naar gemeente	17-06-2008	N.O.	N.O.	N.O.	17-11-2009	20-05-2010
Raad	N.B.	--	--	--	N.B.	29-06-2010*
AB	02-07-2008	--	--	--	02-12-2009	01-07-2010

* Ter kennisname aangenomen.

N.O. = Niet opgesteld.

N.B. = Niet behandeld.

In 2008 is er één begrotingswijziging geweest. Deze is niet behandeld in de gemeenteraad. In de wijziging is wel de afgesproken structurele bezuiniging van € 60.000 verwerkt, het bedrag is uiteindelijk € 56.030 geworden.

In 2009 zijn er geen formele begrotingswijzigingen geweest. Uit het jaarverslag van de DCMR blijkt echter dat er wel een begrotingswijziging is geweest. Het oorspronkelijk begrote bedrag voor Barendrecht was € 440.278 en is na wijziging € 450.168. Dat is een verschil van bijna € 10.000.¹¹¹ De gemeenteraad heeft in de gemeentelijke begroting van 2009 een bedrag van € 440.278 vastgesteld voor de DCMR en niet een bedrag van € 450.168. Dat betekent dat er sprake is van een onrechtmatige begrotingswijziging, deze is immers niet voorgelegd aan de raad. In de paragraaf verbonden partijen van de gemeentelijke begroting 2011 is het saldo rekening 2009 nog hoger: € 484.584. Het begrote bedrag voor 2009 is wel € 450.168. Ten opzichte van het vastgestelde bedrag van 2009 (€ 440.278) is er sprake van een totale overschrijding van bijna € 45.000. In 2010 zijn er twee begrotingswijzigingen geweest, waarvan alleen de tweede ter kennisname is aangenomen door de gemeenteraad. Dit is tegelijkertijd met de beleidsbegroting van 2011 gebeurd.

paragraaf verbonden partijen op gemeentelijk niveau

Op grond van het BBV (zie bijlage 2 normenkader) worden bepaalde eisen gesteld aan de informatie in de begroting en jaarrekening van de gemeente. Zo moeten de naam en vestigingsplaats, het openbaar belang, de veranderingen die zich hebben voorgedaan in het belang van de gemeente, het eigen en vreemd vermogen en het resultaat van de verbonden partij worden vermeld.

In de gemeentelijke jaarstukken 2008-2010 staat de DCMR inclusief vestigingsplaats (Schiedam) op de lijst van verbonden partijen genoemd. Het openbaar belang is niet als zodanig genoemd. Wel is aangegeven wat de activiteit/relatie met het gemeentelijk programma van de DCMR is, namelijk 'uitvoering milieuwetgeving'.

In de paragraaf is een verschil tussen begroten en verantwoorden gemaakt door de bijdrage van de huidige en daaropvolgende begroting te noemen en de realisatie uit de laatst beschikbare rekening. In de begroting wordt ook kort aangegeven wat de beleidsvoornemens zijn van de DCMR, met andere woorden wat de DCMR gaat doen voor de gemeente. Alleen in het jaarverslag van 2008 is met kengetallen aangegeven

¹¹¹ DCMR Milieudienst Rijnmond, 'Jaarrekening 2009', p. 15.

wat de DCMR heeft gedaan voor de gemeente. Dit sluit niet aan op de informatie gegeven in de begroting van 2008. Het eigen en vreemd vermogen aan het begin en einde van het begrotingsjaar zijn ook genoemd. Het resultaat van de DCMR zelf is niet genoemd. De informatie in de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke jaarstukken voldoet daarmee deels aan de gestelde eisen.

In de paragraaf verbonden partijen van de begroting van 2011 is aangegeven dat bij wijzigingen in de statuten van de verbonden parten een doelmatigheidsonderzoek wordt uitgevoerd. Hierbij zal gekeken worden naar de participatie van de gemeente Barendrecht. Dit is ook terug te vinden in de gemeentelijke kadernota. Toen de regeling DCMR is gewijzigd – 18^e en 19^e wijziging - is dit niet gebeurd.

5-4-3 toezicht

Jaarlijks wordt een jaarrekeningcontrole uitgevoerd door een externe accountant. Het AB heeft daartoe een controleverordening vastgesteld. De toezichthoudende rol van de raad is deels ingevuld door de financiële controle, maar in politiek opzicht heeft de raad geen gebruik gemaakt van het beschikbare controle-instrument.

In de tekst van de gemeenschappelijke regeling zijn bepalingen opgenomen over controle op het financieel beheer en de administratie. Het AB dient één of meer deskundigen aan te wijzen voor de controle hierop. Ook dient het AB met betrekking daartoe regels vast te stellen.¹¹² Dit heeft het AB gedaan door de controleverordening DCMR Milieudienst Rijnmond 2010 vast te stellen.

De jaarstukken worden steeds in juli in het AB besproken en vastgesteld. Over de jaren 2007-2009 heeft de externe accountant steeds een goedkeurende verklaring op zowel rechtmatigheid als getrouwheid afgegeven.

Binnen de DCMR heeft de raad de bestuurlijke toezichtsfunctie belegd bij het AB. De raad heeft namelijk niet iemand uit zijn midden in het AB laten plaatsnemen. De toezichthoudende en controlerende rol kan de raad invullen middels het uitoefenen van de politieke en financiële controle (zie paragraaf 5-4-1). De raad heeft zijn toezichthoudende rol deels ingevuld door gebruik te maken van de financiële controle, daartoe heeft de raad ook in twee gevallen zijn zienswijze kenbaar gemaakt. Ter versterking van de toezichtsfunctie zou de raad ook de jaarrekeningen moeten controleren. Daartoe zijn door de raad echter geen afspraken gemaakt in de gemeenschappelijke regeling en dus ontvangt hij de jaarrekeningen niet (zie paragraaf 5-4-2). Dat betekent dat de raad het toezicht op de DCMR niet volledig heeft ingevuld. In politiek opzicht heeft de raad geen gebruik gemaakt van het beschikbare instrument, er zijn bijvoorbeeld geen informatieverzoeken gedaan.

¹¹² Gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, artikel 34, 1 december 2010.

5-5 doeltreffendheid

De inhoudelijke en financiële kaders die de raad heeft vastgesteld worden niet toegepast om te bezien of de DCMR daaraan voldoet. De raad controleert niet de doeltreffendheid van de regeling. De DCMR als organisatie is – voor zover dat kwalitatief te beoordelen is – wel doeltreffend.

vanuit perspectief raad

Door goedkeuring van de beleidsbegroting van de DCMR stelt de gemeenteraad financiële en inhoudelijke kaders. De raad toetst niet of de gestelde kaders zijn gerealiseerd. De raad ontvangt immers niet de jaarrekeningen- en verslagen van de DCMR. Ook maakt zijn geen gebruik van andere mogelijkheden tot het inwinnen van verantwoordingsinformatie voor het beoordelen van de doeltreffendheid van de DCMR. De raad is ook niet betrokken bij het vaststellen van het werkplan van de DCMR en ontvangt hierover dan ook geen verantwoordingsinformatie.

vanuit perspectief DCMR

De DCMR vervult haar taken zoals vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. Zo wordt er een meldkamer in stand gehouden en voert zij de wettelijke milieutaken uit voor de gemeente Barendrecht. Dit blijkt ondermeer uit de realisatie van de werkplannen voor de gemeente.

Het AB-lid voor Barendrecht – tevens DB-lid – beaamt dit ook: *‘DCMR voert het handhavingsdeel van de wettelijke milieutaken uit en heeft een adviserende rol naar de gemeente en bedrijven toe (bijvoorbeeld bij woonwijk ontwikkeling). Deelname in de DCMR is heel belangrijk voor de gemeente. De belangrijkste reden is dat de kennis die de DCMR heeft en de taken die ze voor de gemeente uitvoert niet ‘in huis’ te organiseren zijn. De DCMR heeft veel kennis en knowhow in huis en is een autoriteit op het gebied van milieuwetgeving en handhaving. Daarnaast vervult de DCMR de functie van meldkamer voor de gemeente.’*¹¹³

¹¹³ Interview wethouder Nootenboom, 17 januari 2011.

6 Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie, Heffing en Waardebepaling (SVHW)

6-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen en feiten weergegeven die nodig zijn voor de beantwoording van de deelvragen met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling SVHW. Eerst zal de gemeenschappelijke regeling en de organisatie omschreven worden, waarna ingegaan wordt op het governance model.

6-2 geschiedenis en doel van de regeling

De gemeenschappelijke regeling SVHW bestaat sinds 2001. De gemeente Barendrecht heeft zich in 2006 hierbij aangesloten. In totaal zijn er 25 deelnemers, waaronder het waterschap Hollandse Delta, RAD (Regionale AfvalDienst) Hoeksche Waard en 23 gemeenten. Het SVHW dient als een centraal belastingkantoor voor alle deelnemers en voert zaken uit op het gebied van vastgoedinformatie, heffingen, invorderingen en WOZ-administratie. De doelen zijn nader uitgewerkt in de begrotingen van SVHW en verder geconcretiseerd in dienstverleningsovereenkomsten met elke separate deelnemer.

6-2-1 geschiedenis

Sinds 1 januari 2001 is de gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie, Heffing en Waardebepaling (SVHW) in werking getreden. Dit is een voortzetting van een bestaande samenwerking tussen een aantal gemeenten in de Hoekse Waard en het waterschap Hollandse Delta. Het totaal aantal deelnemers op dit moment bedraagt 25, waaronder het waterschap, 23 gemeenten en de gemeenschappelijke regeling Regionale Afvaldienst (RAD) Hoeksche Waard. Het SVHW dient als een centraal belastingkantoor voor alle deelnemers. Sinds de oprichting zijn er steeds meer partijen toegetreden. Hierdoor kan het SVHW gebruik maken van schaalvoordelen waardoor de kosten relatief steeds lager worden. In tien jaar tijd zijn de werkzaamheden voor SVHW vertienvoudigd. Het SVHW is in vergelijking met soortgelijke regelingen relatief voordelig, wat uit een benchmarkstudie is gebleken.¹¹⁴ Uit dezelfde studie blijkt dat de kosten die het SVHW maakt ruim onder het gemiddelde van Nederland liggen.

Sinds 2006 is de gemeente Barendrecht toegetreden tot deze regeling. Het doel van deze deelname is kostenbesparing. Door het uitbesteden van de heffing en invordering van lokale heffingen aan het SVHW kon gemeente Barendrecht geld besparen.

¹¹⁴ Benchmarkstudie Belastingoverleg Grote Gemeenten (BOGG), 2009.

In eerste instantie heeft Barendrecht drie soorten belastingen uitbesteed aan het SVHW, maar in de loop der tijd zijn alle lokale belastingen bij het SVHW ondergebracht.

Het SVHW heeft haar werkzaamheden ondergebracht in vier programma's. Dit zijn vastgoedinformatie, WOZ-administratie, heffingen en invorderingen. Elk van deze programma's wordt geconsolideerd opgenomen in de begroting en jaarrekening, waardoor er aan de deelnemers beter verantwoording kan worden afgelegd.

6-2-2 doelen en taken

In de tekst van de regeling wordt het belang, oftewel het doel, van het SVHW omschreven als een zo doelmatig mogelijke uitvoering van werkzaamheden met betrekking tot de volgende onderdelen:

- de heffing en invordering van belastingen;
- de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ);
- de administratie van vastgoedgegevens;
- het verstrekken van vastgoedgegevens aan de deelnemers en derden.

Dit is een korte omschrijving van het doel van het SVHW zoals die is opgenomen in de tekst van de regeling. Doelen dienen specifiek, meetbaar en tijdgebonden uitgewerkt te zijn en bij te dragen aan bijbehorende beleidsdoelen die de gemeente nastreeft. In het geval van het SVHW zijn de doelen niet SMT als zodanig opgenomen in de regeling, maar nader uitgewerkt in de begrotingen en dienstverlenings-overeenkomsten van het SVHW.

In elke begroting van het SVHW zijn namelijk doelstellingen opgenomen betreffende de kwaliteit van de dienstverlening. Sommige doelstellingen zijn wel specifiek, meetbaar en tijdsgebonden opgesteld. Sommige doelstellingen voldoen aan één of twee van de criteria en anderen voldoen aan geen van de criteria. Een voorbeeld hierbij betreft de betalingen van aanslagen. De doelstelling hierbij is dat 95 % binnen 7 dagen afgehandeld is en 100% binnen een maand. Het bijbehorende kwaliteitskenmerk is als volgt: *een snelle en juiste verwerking van de betalingen is van groot belang voor de beheersing van het proces van invordering. Ca. 80% kan automatisch worden verwerkt. De overige 20% vraagt om een handmatige verwerking.*¹¹⁵

Verder bestaat er een dienstverleningsovereenkomst tussen het SVHW en elke separate deelnemer. Hierin staat precies omschreven wat het SVHW doet en wanneer dat wordt gedaan. Deze overeenkomst vormt een uitwerking voor de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Deze is voor elke deelnemer verschillend omdat de deelnemers niet allemaal dezelfde taken en bevoegdheden hebben overgedragen aan het SVHW.

¹¹⁵ Begroting 2010 SVHW.

6-3 organisatiestructuur

De inrichting van de juridische structuur van het SVHW voldoet aan de gestelde normen van de Wgr en de regeling. Het SVHW kent een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur, een ambtelijke commissie en een ambtelijk apparaat. In het algemeen bestuur en de ambtelijke commissie zijn alle deelnemers vertegenwoordigd.

6-3-1 juridische structuur

algemeen bestuur

Het algemeen bestuur (AB) van het SVHW bestaat uit leden, die elk een deelnemende gemeente vertegenwoordigen of het waterschap of de RAD Hoeksche Waard. Op grond van de regeling dient de vertegenwoordiger die daar namens zijn gemeente zit afkomstig te zijn uit het college van B en W, het college van dijkgraaf en heemraden van het waterschap en een lid van het dagelijks bestuur van RAD Hoeksche Waard.¹¹⁶ In de Wgr is vastgelegd dat het AB minimaal twee keer per jaar dient te vergaderen. In artikel 7 van de regeling is deze bepaling ook zo overgenomen. In de praktijk vergadert het AB minimaal 2 keer per jaar zodat wordt voldaan aan deze norm. Een probleem alleen hierbij is dat bij een AB vergadering vaak het quorum niet wordt gehaald, waarbij minimaal de helft van de leden aanwezig dient te zijn voor de opening van de vergadering.¹¹⁷ In de regeling is vastgesteld dat als het quorum niet wordt behaald er een nieuwe vergadering belegd dient te worden. Bij deze nieuwe vergadering geldt het quorum niet. In de onderzoeksperiode is het AB-lid van gemeente Barendrecht wel altijd aanwezig geweest bij de vergaderingen.

In de praktijk wordt dit opgelost door toch te vergaderen en alvast bepaalde onderwerpen door te spreken en vervolgens een nieuwe vergadering te plannen waarin de besluiten definitief worden genomen. Bij de nieuw belegde vergadering geldt het quorum niet, waardoor bij deze vergadering alleen de voorzitter en twee leden aanwezig zijn, die dan officieel vaststellen wat bij de oorspronkelijke vergadering al besproken is.

Barendrecht wordt in het AB vertegenwoordigd door wethouder B.J. Nootenboom en wethouder S.J.A. ter Borg is benoemd als plaatsvervangend lid.¹¹⁸ In de collegeperiode vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 was wethouder M.J.Schreurs lid van het AB voor Barendrecht.

dagelijks bestuur

In hoofdstuk VI van de regeling zijn bepalingen opgenomen over de samenstelling, de werkwijze, de bevoegdheden en de informatie- en verantwoordingsplicht van het dagelijks bestuur. Deze bepalingen zijn overeenkomstig de bepalingen in de Wgr. Ook in de praktijk wordt hieraan voldaan. Het dagelijks bestuur van het SVHW bestaat uit een voorzitter en twee leden en daarnaast zijn bij vergaderingen ook de directeur en de adjunct directeur aanwezig.

¹¹⁶ Artikel 6 lid 2,3,4 gemeenschappelijke regeling SVHW.

¹¹⁷ Notulen AB vergaderingen 2008-2010.

¹¹⁸ Besluitenlijst raadsvergadering 11 mei 2010.

Het DB heeft dezelfde voorzitter als het AB en de twee DB-leden zijn afkomstig uit het AB. De taak van het DB is zoals deze wettelijk is vastgelegd; namelijk het voorbereiden van besluiten van het AB en het uitoefenen van het dagelijks bestuur van SVHW. Op dit moment is de Barendrecht niet vertegenwoordigd in het DB.

voorzitter

Over de functie van voorzitter zijn bepalingen opgenomen in hoofdstuk VII van de regeling. Een lid van het AB wordt aangewezen als voorzitter. Tevens is deze persoon voorzitter van het DB. Daarnaast wordt er een plaatsvervangend voorzitter aangewezen. Deze dient zowel zitting te hebben in het AB als het DB. Naast het leiden van de vergaderingen van het AB en het DB vertegenwoordigt de voorzitter het SVHW in en buiten rechte. Dit alles is overeenkomstig de bepalingen in de Wgr.

6-3-2 uitvoeringsorganisatie

ambtelijke commissie

De regeling kent een ambtelijke commissie (AC) die als taak heeft om het AB zowel gevraagd als ongevraagd van advies te voorzien (artikel 16). Elke deelnemer van de regeling wijst hiervoor een lid aan en daarnaast maakt ook de directeur van het SVHW deel uit van deze commissie. Deze commissie bestaat in de praktijk uit de betrokken dossierhouders van de deelnemende gemeenten en het waterschap en het RAD worden vertegenwoordigd door medewerkers. Het AC vergadert ook gemiddeld twee keer per jaar en vindt circa 2 à 3 weken voor de AB vergadering plaats.

ambtelijk apparaat

Het SVHW heeft een ambtelijk apparaat onder leiding van een directeur (artikel 17). Dit ambtelijk apparaat houdt zich bezig met de uitvoering van de taken van het SVHW en de bedrijfsvoering hiervan.

Het AB beslist over de benoeming, schorsing en ontslag van de directeur. Het DB doet hiervoor een voordracht van, zo mogelijk, twee personen. De directeur vervult een belangrijke positie zowel buiten als binnen het SVHW. Hij is degene die de externe relaties dient te onderhouden en vormt de belangrijkste bron van informatie en uitleg voor de deelnemers. De directeur is dan ook altijd aanwezig bij zowel AB- als DB-vergaderingen. Ook kan de directeur uitgenodigd worden door deelnemers voor presentaties voor de gemeenteraad of een raadscommissie.

6-4 governance

De instrumenten die de raad ter beschikking staan bij de toetreding tot de regeling zijn benut. In de onderzoeksperiode heeft de raad beperkt gebruik gemaakt van de politieke en financiële controle. De informatievoorziening aan de raad voldoet grotendeels aan de afspraken, deze wordt meestal tijdig opgestuurd en de informatie is volledig. Interne toezicht op het SVHW vindt plaats door de dossierhouder binnen gemeente Barendrecht. Extern toezicht wordt ingevuld door de jaarlijkse accountantscontrole op de jaarrekening van het SVHW. Ook vindt extern toezicht plaats door de raad die financiële en politieke controle uitoefent.

Governance wordt opgesplitst in drie onderdelen die elk apart behandeld zullen worden in de volgende paragrafen. Het gaat hierbij om sturen en beheersen, verantwoorden en toezicht. Deze zullen achtereenvolgens aan de orde komen.

6-4-1 sturen en beheersen

In de regeling zijn bepalingen opgenomen omtrent de samenstelling en het stemgewicht binnen het AB. Er zijn bevoegdheden toegekend aan het bestuur van het SVHW om het doel van de gemeenschappelijke regeling te bereiken. Ook zijn er bepalingen opgenomen omtrent toetreding, wijziging, opheffing en uittreding, conform de Wgr.

De mogelijkheden tot politieke en financiële controle zijn formeel vastgelegd in de regeling en conform wettelijke eisen. De raad maakt beperkt gebruik van deze instrumenten. Door de raad zijn financiële en inhoudelijke kaders gesteld door het vaststellen van de begroting van het SVHW en de begroting van Barendrecht. Intern toezicht vindt plaats door de dossierhouder binnen gemeente Barendrecht. Deze beoordeelt de jaarstukken zowel inhoudelijk als financieel. De ambtelijke verantwoordelijkheid is goed ingebed in de gemeente, waardoor er adequaat intern toezicht plaatsvindt.

instrumenten van de raad

De raad staat een aantal instrumenten ter beschikking om bij oprichting of wijziging invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen. De raad kan voornamelijk bij de oprichting van de regeling kaders stellen. Tussentijds kan de raad financieel gezien invloed uitoefenen door 'zijn zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren de brengen'.¹¹⁹

samenstelling AB en stemgewicht

Het AB kent sinds 2011 26 leden. 23 leden zijn afkomstig van de deelnemende gemeenten, één lid vertegenwoordigt RAD Hoeksche Waard en twee leden vertegenwoordigen het waterschap Hollandse Delta. De gemeenten en de RAD hebben elk één stem, de AB leden van het waterschap hebben elk drie stemmen.¹²⁰ Dit is ook zo vastgelegd in de regeling, waardoor er wordt voldaan aan de wettelijke verplichting.¹²¹ Ook het aantal leden van het AB is opgenomen in de regeling. Ook daarmee wordt voldaan aan de verplichting zoals in de Wgr is opgenomen.¹²²

doelen en bevoegdheden

In de regeling is afgesproken welke doelen en bevoegdheden het SVHW heeft, maar ook welke deze juist niet heeft. Artikel 4 lid 2 van de regeling omschrijft bijvoorbeeld dat er geen verordenende bevoegdheden aan het SVHW kunnen worden toegekend. Daarnaast zijn de bevoegdheden ook uitgewerkt voor het AB, het DB en voor de voorzitter. Verder is er specifiek uitgewerkt welke doelen en bevoegdheden het SVHW heeft voor elke gemeente apart, omdat het takenpakket verschilt per deelnemer.

¹¹⁹ Artikel 35, lid 3 Wgr.

¹²⁰ www.svhw.nl 'Bestuur'.

¹²¹ Wet gemeenschappelijke regelingen, Artikel 13 lid 3.

¹²² Wet gemeenschappelijke regelingen, Artikel 13 lid 4.

toetreding, uittreding, wijziging en opheffing

Hoofdstuk XI van de regeling heeft betrekking op toetreding, uittreding, wijziging en opheffing, waarmee voldaan wordt aan de wettelijke verplichtingen zoals neergelegd in de Wgr. Voor het wijzigen van de regeling is instemming nodig van minimaal tweederde van de deelnemers. Dit geldt ook voor toetreding tot de regeling en opheffing van de regeling. Bij uittreding geldt minimaal een jaar opzegtermijn en wordt er een liquidatieplan opgesteld welke wordt vastgesteld door het AB. De kosten hiervan komen voor rekening van de betreffende deelnemer. De regeling is aangegaan voor onbepaalde tijd.

politieke controle

in artikel 9 van de regeling zijn bepalingen opgenomen over de informatie- en verantwoordingsplicht. Hiermee voldoet de regeling aan de wettelijke verplichtingen zoals opgenomen in de Wgr. De bepalingen gaan in op de wijze waarop het AB-lid inlichtingen verstrekt aan de raad en dat diegene ter verantwoording kan worden geroepen. Het AB, DB en de voorzitter zijn verplicht om zowel gevraagd als ongevraagd de colleges en raden van de deelnemers, danwel het dagelijks bestuur van RAD Hoekse Waard alle informatie te geven die nodig is voor een juiste beoordeling van het functioneren van de regeling. Daarnaast kan het AB-lid worden ontslagen door de raad als deze niet meer het vertrouwen geniet. Op deze wijze kan de gemeenteraad politieke controle uitoefenen.

In de onderzochte periode zijn er vragen gesteld door de gemeenteraad van Barendrecht over het SVHW als de begroting van het SVHW of een wijziging in de gemeenschappelijke regeling op de raadsagenda stond. De raad heeft niet actief informatieverzoeken richting het AB of DB gedaan. Dit blijkt ook uit een interview.¹²³ Als reden hiervoor wordt aangedragen dat raadsleden als inwoners van Barendrecht zelf direct te maken hebben met het SVHW.

financiële controle

Op grond van de regeling stelt het DB een ontwerp-begroting op en stuurt die naar de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten, naar het waterschap en het RAD. De raad heeft dan de mogelijkheid om zijn zienswijze toe te voegen. Het DB is verplicht deze zienswijze toe te voegen aan de ontwerp-begroting voordat hij wordt vastgesteld in het AB. In de onderzoeksperiode heeft de gemeenteraad van Barendrecht de begrotingen goedgekeurd zonder zijn zienswijze toe te voegen. Bij de behandeling van de begroting van 2010 en 2011 in de raadscommissie Planning & Control zijn er inhoudelijke vragen gesteld over de kosten. De raad heeft vervolgens ingestemd met de conceptbegrotingen. De conceptbegroting van 2009 is niet behandeld in een commissie. Bij de raadsbehandeling zijn er vragen gesteld over de dienstverlening. De jaarrekening wordt niet behandeld in de gemeenteraad van Barendrecht, dus de begroting is het enige middel waarmee de raad financiële controle kan uitoefenen (zie tabel 6-2).

¹²³ Interview met de heer Nootenboom, 14 januari 2011.

financiële en inhoudelijke kaders

Bij toetreding tot de gemeenschappelijke regeling is een groot gedeelte van de inhoudelijke kaders vastgelegd. Dit is verder uitgewerkt in de dienstverleningsovereenkomst tussen het SVHW en gemeente Barendrecht. Deze vormt een uitwerking van de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Financiële kaders worden gesteld door het vaststellen van de begroting van het SVHW. Daarnaast worden financiële kaders gesteld bij de vaststelling van de begroting van gemeente Barendrecht, omdat daarin de bijdrage aan het SVHW is opgenomen. Dit bedrag mag niet worden overschreden in de begroting van het SVHW.

In de begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente Barendrecht zijn de financiële bijdragen aan het SVHW opgenomen (zie tabel 6-1).

tabel 6-1: financiële bijdrage Barendrecht aan SVHW

jaar	begroting Barendrecht	jaarrekening Barendrecht
2007	€ 128.000	€ 137.459
2008	€ 132.400*	€ 142.690
2009	€ 380.000**	€ 324.914
2010	€ 377.000	Nog niet bekend
2011	€ 385.000	Nog niet bekend

* In latere begrotingen en jaarrekeningen is de begrote bijdrage opgehoogd naar € 150.000. Het is niet duidelijk of hier een begrotingswijziging heeft plaatsgevonden.

** Ophooging bijdrage aan SVHW door overheveling van taken.

risicobeheersing

In de regeling zelf zijn geen expliciete bepalingen opgenomen over risicobeheersing. In het weerstandsvermogen van de gemeente Barendrecht is geen rekening gehouden met specifieke risico's met betrekking tot deze regeling.

Conform de bepalingen uit het BBV is een paragraaf weerstandsvermogen opgenomen in de jaarstukken van het SVHW. Het weerstandsvermogen is vastgesteld op maximaal € 600.000. Daarnaast is in de begroting van het SVHW een risicoparagraaf opgenomen. Hierin wordt vermeld dat er geen risico's worden voorzien voor het komende jaar.

Ook uit het gesprek met de dossierhouder blijkt dat er eigenlijk geen sprake is van grote financiële risico's.¹²⁴ Het SVHW levert tegen een lage prijs haar diensten. Als Barendrecht de belastingen zelf weer moet gaan innen zal dit een stuk meer kosten dan wanneer het SVHW dit doet. In de onderzoeksperiode hebben de deelnemers, waaronder dus ook Barendrecht, aan het einde van elk jaar zelfs geld teruggekregen van het SVHW vanwege een positief bedrijfsresultaat.

¹²⁴ Interview dossierhouder, 17 december 2010.

Wel loopt de gemeente Barendrecht door de deelname aan het SVHW risico op imagobeschadiging, zo blijkt uit een interview met de dossierhouder. De klanttevredenheid van de burger is belangrijk, omdat die wordt gevraagd te betalen. Doordat elk huishouden in Barendrecht te maken heeft met de belastingen, is er een grote groep inwoners van Barendrecht bij betrokken. Als de dienstverlening onvoldoende is kan dat schadelijke gevolgen hebben voor het imago van de gemeente.

intern toezicht

Het intern toezicht bestaat volgens de rekenkamer uit toezicht vanuit de gemeente en toezicht vanuit de uitvoeringsorganisatie. Hierbij wordt gekeken of de ambtelijke verantwoordelijkheid voor de gemeenschappelijke regeling is ingebed in de gemeentelijke organisatie. Bij de gemeente Barendrecht vindt toezicht op het SVHW plaats door de dossierhouder die werkzaam is op de afdeling advies. In tegenstelling tot andere verbonden partijen vindt intern toezicht op het SVHW plaats door één persoon die zowel inhoudelijk als financieel toezicht houdt. De dossierhouder toetst en beoordeelt de begrotingen en jaarrekeningen en neemt deel aan de ambtelijke commissie. Er is geen algemeen toetsingskader voor de beoordeling van de jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen.

In de begroting van Barendrecht wordt aangegeven wat de 'gewenste opbrengst' van de lokale heffingen is. Hierbij wordt rekening gehouden met bijvoorbeeld de inflatie correctie en eventuele waardestijgingen bij de bepaling van de OZB. In de meeste gevallen van de lokale heffingen wordt gewerkt met kostendekkende tarieven zoals bijvoorbeeld afvalstoffenheffing waarbij het SVHW beschikt over de gegevens inzake de samenstelling van huishoudens in Barendrecht. De dossierhouder toetst de begroting van SVHW vooral op de bedrijfsvoeringskosten. Hiertoe maakt ze een vergelijking met voorgaande jaren en let ze voornamelijk op het financiële deel. De dossierhouder brengt ook advies uit aan de gemeenteraad en het college. Dit is conform de bepaling in de nota verbonden partijen waarin is opgenomen dat de afdeling (i.c. de dossierhouder) de jaarrekening ontvangt en de vertegenwoordiger in het bestuur daarover adviseert. Verder voert de dossierhouder jaarlijks een gesprek met het SVHW waarin de prestaties en eventuele klachten over de dienstverlening aan de orde komen. Over 2009 heeft de dossierhouder een overzicht voorgang afdoening bezwaarschriften gemeente Barendrecht van het SVHW ontvangen. Normaliter gebeurt dit niet, maar dit heeft op haar verzoek plaatsgevonden. Dit overzicht geeft meer inzicht in de voortgang en afhandeling van bezwaarschriften, waarbij belangrijk is dat er aan de wettelijke termijnen wordt voldaan. Deze voortgang komt ook jaarlijks aan de orde in de vergaderingen van de AC en AB. Voor de dossierhouder vormt dit overzicht geen sturingsmiddel, maar wel een controlemiddel om te zien of het SVHW aan de wettelijke eisen voldoet.

De wethouder heeft jaarlijks ook overleg met de directeur van het SVHW om knelpunten in de uitvoering door te spreken. De beoordeling van de samenwerking gebeurt aan de hand van de dienstverleningsovereenkomst en het controleprotocol, welke is opgesteld door het SVHW. Naast de tekst van de regeling zelf vormen deze documenten de basis voor het toezicht van de gemeente op het SVHW.

6-4-2 verantwoorden

De informatievoorziening aan de raad voldoet grotendeels aan de wettelijke normen zoals opgesteld in de Wgr en conform de gemaakte afspraken. De paragraaf verbonden partijen die is opgenomen in de begroting van Barendrecht voldoet grotendeels aan de gestelde normen, al is de gegeven informatie summier.

In het geval van gemeenschappelijke regelingen is het op grond van de Wgr verplicht om de ontwerpbegroting voorafgaand aan vaststelling door het AB voor te leggen aan de raden van de deelnemende gemeenten, zodat zij van hun gevoelens kunnen doen blijken. Dit geldt niet voor de jaarrekeningen, tenzij daar specifieke bepalingen over zijn opgenomen in de regeling. In het geval van het SVHW bestaat de verantwoordingsinformatie richting de raad uit de ontwerp-begroting. In de regeling (artikel 18) is bepaald dat de begroting van het SVHW wordt vastgesteld uiterlijk 1 juli voorafgaande aan het jaar waarvoor deze geldt. Voor 15 juli voorafgaande aan het jaar waarvoor deze geldt dient de begroting toegezonden te worden aan Gedeputeerde Staten. Een overzicht hiervan is opgenomen in tabel 6-2. Hieruit blijkt dat het SVHW de conceptbegrotingen niet altijd tijdig vaststelt en opstuurt naar Gedeputeerde Staten. De raad ontvangt de jaarrekening niet. Dit is conform de gemeenschappelijke regeling. Het DB stelt de jaarrekening op en stuurt deze na vaststelling in het AB naar de colleges van de deelnemers en Gedeputeerde Staten (artikel 13 lid 5/6). De vaststelling van de jaarrekening door het AB dient uiterlijk voor 1 mei volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft plaats te vinden (artikel 19). Een overzicht hiervan is opgenomen in tabel 6-2.

Daarnaast ontvangt de raad ook informatie in de paragraaf verbonden partijen zoals vermeld in de gemeentelijke jaarstukken van Barendrecht. Deze informatie dient te voldoen aan bepaalde eisen uit het BBV. De rekenkamer heeft getoetst of de informatie voldoet aan de gestelde eisen. Een samenvatting hiervan staat aan het eind van deze paragraaf. In bijlage 7 is het volledige overzicht opgenomen.

tabel 6-2: informatievoorziening omtrent SVHW

	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010	begroting 2011	jaarrekening 2008	jaarrekening 2009
Datum behandeling in commissie	N.B.*	N.B.	03-06-2009	25-05-2010	N.B.	N.B.
Datum behandeling gemeenteraad	29-05-2007	02-06-2008	29-06-2009	01-06-2010	N.v.t.	N.v.t.
Datum vaststelling door AB	11-07-2007	24-06-2008	02-07-2009	29-06-2010	28-04-2009	28-04-2010
Ontvangstdatum bij GS	27-07-2007	08-07-2008	13-07-2009	01-07-2010	13-07-2009	12-05-2010

* N.B. = Niet behandeld.

Uit tabel 6-2 blijkt dat de raad conform afspraken de ontwerp-begrotingen heeft ontvangen. De begrotingen voor de jaren 2010 en 2011 zijn eerst behandeld in de commissie Planning & Control en daarna doorgeleid naar de raad. Dit gebeurde tijdig voor de vaststelling in het AB. De vaststelling van de jaarstukken door het AB en

toezending aan de GS hebben grotendeels tijdig plaatsgevonden. De begroting van 2008 is te laat vastgesteld en te laat opgestuurd naar Gedeputeerde Staten.

paragraaf verbonden partijen op gemeentelijk niveau

Op grond van het BBV (zie bijlage 2 normenkader) worden bepaalde eisen gesteld aan de informatie in de begroting en jaarrekening van de gemeente. Zo moeten de naam en vestigingsplaats, het openbaar belang, de veranderingen die zich hebben voorgedaan in het belang van de gemeente, het eigen en vreemd vermogen en het resultaat van de verbonden partij worden vermeld.

Het SVHW wordt in gemeentelijke jaarstukken 2008-2010 genoemd in de paragraaf verbonden partijen. Hierbij zijn de vestigingsplaats en activiteiten/relatie met programma 'heffing en invordering van alle gemeentelijke belastingen' opgenomen. Het openbaar belang en het financieel resultaat van de verbonden partijen zijn niet als zodanig opgenomen. In de paragraaf is een verschil tussen begroten en verantwoorden gemaakt door de bijdrage van de huidige begroting en de daaropvolgende begroting te noemen en de realisatie uit de laatst beschikbare rekening. Het eigen en vreemd vermogen aan het begin en het einde van het begrotingsjaar zijn niet opgenomen met uitzondering van de begroting 2009. Daar staat een prognose van het eigen vermogen per jaareinde in. Er zijn geen belangrijke ontwikkelingen en wijzingen met betrekking tot het SVHW opgenomen in de jaarstukken, omdat deze er niet zijn geweest in de onderzoeksperiode. Er zit geen onderscheid in de informatie zoals opgenomen in de begrotingen en jaarrekeningen. In beiden worden ontwikkelingen geschetst, maar er wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen begrotings- en verantwoordingsdocumenten.

Uit de jaarstukken blijkt dat het financieel belang van Gemeente Barendrecht is toegenomen in de onderzoeksperiode. Dit komt omdat Barendrecht steeds meer taken heeft overgeheveld naar het SVHW.

6-4-3 toezicht

Er vindt extern toezicht plaats door een accountant die jaarlijks een controle uitvoert over de jaarrekening en hierover een verklaring afgeeft. Voorafgaande aan deze controle wordt er een controleprotocol opgesteld door het SVHW wat goedgekeurd dient te worden door de deelnemers. De raad neemt geen kennis van de jaarstukken en de bijbehorende accountantsverklaringen.

Elk jaar wordt er een accountantskantoor aangetrokken door het SVHW dat een controle uitvoert over de jaarrekening en hierover een verklaring afgeeft. Hiervoor wordt een controleprotocol opgesteld door het AB, zodat een aantal zaken op hoofdlijnen worden geregeld, ter voorbereiding op de accountantscontrole. Dit controleprotocol wordt eerst voorgelegd aan de colleges van B en W van de deelnemers en er dient hiermee te worden ingestemd door de colleges, alvorens het protocol wordt toegepast. Extern toezicht vindt dus plaats door een onafhankelijke accountant. In de onderzoeksperiode zijn de jaarrekeningen door de accountant voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring.

Binnen het SVHW heeft de raad de bestuurlijke toezichtsfunctie belegd bij het AB. Zoals aangegeven in paragraaf 6-3 mogen alleen collegeleden zitting nemen in het AB. De toezichthoudende en controlerende rol kan de raad invullen middels het uitoefenen van de politieke en financiële controle (zie paragraaf 6-4). De raad heeft zijn toezichthoudende rol deels ingevuld door gebruik te maken van de politieke en financiële controle. Daarnaast dient de raad de jaarrekeningen te ontvangen. Dit is wettelijk niet verplicht, maar het zou wel de toezichtsfunctie van de raad versterken en is daarom wenselijk.

6-5 doeltreffendheid

Het SVHW voert haar taken doelmatig uit. De raad heeft hier niet direct zicht op omdat hij de jaarrekeningen van het SVHW niet ontvangt. Daarnaast zijn de resultaten niet uitgesplitst per deelnemer. Wel kan de raad uit de gemeentelijke jaarrekening informatie verkrijgen over de kosten van deelname aan het SVHW.

vanuit perspectief raad

Het doel van Barendrecht met de deelname aan het SVHW is om tegen zo laag mogelijke kosten het heffen en invorderen van lokale belastingen uit te laten voeren. Tabel 6-1 geeft een overzicht van de kosten die Barendrecht maakt door deelname aan het SVHW. De raad krijgt hier niet direct informatie over omdat het SVHW niet verplicht is om de jaarrekeningen aan de raden voor te leggen. Wel kan de raad in de paragraaf verbonden partijen in de jaarrekening van gemeente Barendrecht terugvinden wat de deelname aan het SVHW gekost heeft. Op deze wijze kan de raad zicht houden op de doeltreffendheid van het SVHW.

vanuit perspectief SVHW

Het doel van het SVHW is een zo doelmatig mogelijke uitvoering van werkzaamheden met betrekking tot de volgende onderdelen:

- de heffing en invordering van belastingen;
- de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ);
- de administratie van vastgoedgegevens;
- het verstrekken van vastgoedgegevens aan de deelnemers en derden.

Doordat het SVHW een uitvoeringsorganisatie is en beleidsinhoudelijk niet te maken heeft met bovenstaande onderdelen kan alleen beoordeeld worden of het SVHW doelmatig is. In tabel 6-3 is een overzicht opgenomen van de gemaakte kosten. In de onderzoeksperiode heeft gemeente Barendrecht jaarlijks restitutie ontvangen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het SVHW doelmatig is, waarmee haar doel is bereikt.

tabel 6-3: Resultaten per programma SVHW

Programma	2007	2008	2009
Vastgoedinformatie	Belastingbestanden actueel gehouden. Jaarresultaat: saldo van € 518.000	Belastingbestanden actueel gehouden. Jaarresultaat: saldo van € 120.000	Belastingbestanden actueel gehouden. Jaarresultaat: saldo van € 491.000
WOZ-administratie	Waarde toegekend aan gebouwde eigendommen. Jaarresultaat: saldo van - € 122.000	Waarde toegekend aan gebouwde eigendommen. Jaarresultaat: saldo van - € 89.000	Waarde toegekend aan gebouwde eigendommen. Jaarresultaat: saldo van € 82.000
Heffingen	Aanslagen verzonden. 23.148 bezwaar- en verzoekschriften behandeld. Jaarresultaat: saldo van - € 158.000	Aanslagen verzonden. 28.163 bezwaar- en verzoekschriften behandeld. Jaarresultaat: saldo van - € 72.000	Aanslagen verzonden. 21.265 bezwaar- en verzoekschriften behandeld. Jaarresultaat: saldo van - € 329.000
Invordering	Hoog percentage van opgelegde aanslagen is ontvangen. Jaarresultaat: saldo van € 258.000	Hoog percentage van opgelegde aanslagen is ontvangen. Jaarresultaat: saldo van € 694.000	Hoog percentage van opgelegde aanslagen is ontvangen. Jaarresultaat: saldo van € 289.000
Totaal	Saldo: € 496.000	Saldo: € 653.000	Saldo € 533.000
Restitutie Barendrecht	€ 7.104	€ 31.614	€ 20.639

7 BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad

7-1 inleiding

7-1-1 geschiedenis

In 1999 heeft de raad besloten de exploitatie en het beheer van het gemeentelijk zwembad – toen nog Carnissebad geheten – over te dragen aan Sportfondsen Nederland NV.¹²⁵ Daartoe is een besloten vennootschap opgericht, te weten Sportfondsen Nederland BV (hierna: de BV). In de statuten van oprichting is de naam, de zetel en het doel van de vennootschap opgenomen, dit is conform wet- en regelgeving. Voor de exploitatie van het zwembad door de BV is een raamovereenkomst gesloten tussen de gemeente Barendrecht, Sportfondsen Nederland NV (SFN) en de BV. De BV is opgericht ten behoeve van de exploitatie en huur van het zwembad. In de raamovereenkomst is geregeld dat er een exploitatie- en huurovereenkomst gesloten moet worden tussen de gemeente en de BV en hoe de verhouding tussen SFN en de gemeente is. SFN is de enige aandeelhouder van de de BV.¹²⁶

Bij de raamovereenkomst zijn dus een exploitatie- en huurovereenkomst gesloten tussen de gemeente Barendrecht en de BV. In de exploitatieovereenkomst is geregeld dat de gemeente jaarlijks een exploitatiebijdrage betaalt aan de BV. Er is sprake van een risicodelende exploitatie. In het kort komt het erop neer dat wanneer de BV verlies draait de gemeente een additionele bijdrage levert en dat wanneer de BV winst maakt dit in een voorziening voor exploitatierisico's wordt opgenomen. In paragraaf 7-2-2 wordt het financieel belang van de gemeente in de BV nader toegelicht. In de huurovereenkomst is geregeld dat de BV het zwembad huurt van de gemeente. Daarvoor betaalt de BV de gemeente een huurprijs. Ook is vastgelegd dat het gehuurde bestemd is voor gebruik als openbare sport- en recreatievoorziening. De duur van de overeenkomsten is 10 jaar, ingaande op 1 april 1999.¹²⁷

7-1-2 doel Inge de Bruijn Sportfondsen BV

Het doel van de BV Inge de Bruijn Sportfondsen is opgenomen in de exploitatieovereenkomst en is het garanderen van de continuïteit van het gebruik van het zwembad. Dit doel is niet SMT. Bij verlenging van de overeenkomst eind 2006 zijn ook prestatieafspraken gemaakt. Deze zijn wel SMT uitgewerkt.

¹²⁵ Raadsnotulen en raadsvoorstel gemeente Barendrecht 22 februari 1999.

¹²⁶ Raamovereenkomst voor de risicodelende exploitatie van het gemeentelijk zwembad, 22 juni 1999.

¹²⁷ Huurovereenkomst voor de risicodelende exploitatie van het gemeentelijk zwembad, 22 juni 1999.

Het doel van de BV is 'het stichten, doen stichten en/of exploiteren van sport-, en recreatie- en welzijnsaccommodaties binnen de gemeente Barendrecht'.¹²⁸ In de exploitatieovereenkomst zijn het gebruik en garanties van het zwembad geregeld. Zo garandeert de BV de continuïteit van het gebruik van het zwembad als sport-, recreatie-, en zwemaccommodatie en tevens een goede dienstverlening aan de inwoners van Barendrecht.¹²⁹ In december 2006 zijn de overeenkomsten verlengd. Er is toen één belangrijke herziening geweest: in de exploitatieovereenkomst zijn prestatieafspraken omtrent openstelling (minimaal 4700 uur per jaar), de uren voor het gebruik door Zwem- en Polovereniging Barendrecht (wedstrijdbad 1100 uur per jaar en doelgroepenbad 175 uur per jaar) en wachtlijsten voor zwemles. De verlengde overeenkomsten zijn opnieuw aangegaan voor de duur van 10 jaar.¹³⁰

7-1-3 informatie paragraaf verbonden partijen

De BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad wordt in de onderzochte begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente Barendrecht genoemd in de paragraaf verbonden partijen. De informatie over de verbonden partij voldoet aan de gestelde normen. Maar het is niet duidelijk of de gegeven informatie voor elk jaar juist is.

De BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad (deze BV is dezelfde als Sportfondsen Barendrecht BV daarom hierna: de BV) is voor dit onderzoek als casus geselecteerd. De rekenkamer heeft deze selectie gemaakt op grond van de lijst met verbonden partijen in de gemeentelijke begrotingen 2008, 2009, 2010 en 2011. De BV staat daar op als deelneming. De informatie in de paragraaf geeft weer wat de naam en vestigingsplaats zijn van de BV. En ook wat het openbaar belang is, namelijk 'sport voorziening zwembad'. Het financieel belang en het eigen en vreemd vermogen zijn ook vermeld. Bij het resultaat staat geen vermelding.

In tabel 7-1 is de informatie die in de opeenvolgende begrotingen staat opgenomen.

tabel 7-1: BV Inge de Bruijn sportfondsenbad in paragraaf verbonden partijen begroting Barendrecht

begroting	Raad van Commissarissen	boekwaarde (financieel belang)	% aandelen	Eigen Vermogen	Vreemd Vermogen
2008	dhr. M.J. Schreurs (moet nog officieel benoemd worden)	€ 654.000*	NVT	€ 1.221.000	€ 654.000
2009	dhr. M.J. Schreurs	€ 654.000	NVT	€ 1.221.000	€ 654.000
2010	dhr. G.A.C. Schoehuizen	€ 735.047	NVT	€ 403.735	NNB
2011	Dhr. M.J. Schreurs	€ 735.047	0.733%	€ 410 miljoen	€ 656 miljoen

* Hier zit ook € 454.000 aan huuropbrengsten in.

¹²⁸ Statuten van de vennootschap, artikel 1.2.

¹²⁹ Exploitatieovereenkomst voor de risicodelende exploitatie van het gemeentelijk zwembad, 22 juni 1999.

¹³⁰ Raam-, Exploitatie-, en huurovereenkomst voor de risicodelende exploitatie van het gemeentelijk zwembad, 11 december 2006.

Uit tabel 7-1 blijkt dat de informatie in de gemeentelijk begroting uiteenloopt en na vergelijking tussen de verschillende jaren is het de vraag of deze informatie klopt. Zeker in 2011 is er sprake van foutieve informatie. De heer Schreurs is namelijk geen lid (meer) van de Raad van Commisarissen (RvC), de gemeente heeft geen aandelen in het zwembad en het eigen en vreemd vermogen ligt niet in de honderden miljoenen.¹³¹ De rekenkamer heeft op basis van raadsnotulen overigens ook niet kunnen vaststellen of de genoemde leden van de RvC zijn benoemd door de gemeenteraad.

7-1-4 twijfel over relatie gemeente en 'BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad'

De gemeente heeft op verschillende momenten aangegeven niet zeker te zijn van de relatie tussen de BV en de gemeente. Met andere woorden betreft het de vraag of de BV wel een verbonden partij is, ondanks dat deze zo in de begroting is opgenomen. Zowel de ambtelijk dossierhouder als de verantwoordelijk wethouder werpen deze vraag op. De dossierhouder heeft ook aangegeven er niet bewust van te zijn dat de BV in de begroting op de lijst verbonden partijen staat.¹³²

De wethouder heeft in een interview gezegd het zwembad niet als verbonden partij te zien. Het is voor haar onduidelijk waarom deze op de lijst verbonden partijen in de begroting is opgenomen. In de collegevergaderingen worden de verbonden partijen besproken, de BV die het zwembad exploiteert staat niet op de agenda van de collegevergaderingen.¹³³ De rekenkamer heeft om deze twijfel weg te nemen, onderzocht of er wel of geen sprake is van een verbonden partij. De resultaten hiervan zijn beschreven in paragraaf 7-2. Door het afwijkende karakter van deze casus volgt dit hoofdstuk niet de opbouw van de andere casussen in dit rapport.

7-2 verbonden partij 'BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad'

De BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad is een verbonden partij van de gemeente Barendrecht. De gemeente heeft een financieel en (in opzet) bestuurlijk belang in de BV.

Zoals aangegeven staat de BV op de lijst verbonden partijen in de gemeentelijke begroting. Een partij waarmee de gemeente samenwerkt is een zogenaamde 'verbonden partij' wanneer er sprake is van een bestuurlijk én financieel belang. In de kadernota verbonden partijen zijn beide begrippen toegelicht: onder bestuurlijk belang wordt verstaan dat de gemeente zeggenschap heeft, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht. Met financieel belang wordt bedoeld dat de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement of waarvoor aansprakelijkheid van de gemeente bestaat als de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.¹³⁴

¹³¹ Het is waarschijnlijk dat de foutieve informatie in de begroting is vermeld door verkeerd 'knippen en plakken'.

¹³² Interview dossierhouder BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad, 10 januari 2011.

¹³³ Interview wethouder S.J.A. Ter Borg 17 januari 2011.

¹³⁴ Definitie volgens de Kadernota Verbonden Partijen Gemeente Barendrecht, 2008. Deze definitie van een verbonden partij is conform de definitie in het BBV, welke is opgenomen in hoofdstuk 1 (p. 14) van deze nota.

7-2-1 bestuurlijk belang

In opzet heeft de gemeente een bestuurlijk belang in de BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad zoals bedoeld voor een verbonden partij. In de raamovereenkomst is bepaald dat er een Raad van Commissarissen is, bestaande uit drie leden waarvan één door de gemeente wordt voorgedragen. In praktijk heeft de gemeente geen bestuurlijk belang omdat er geen formeel benoemd afgevaardigde van de gemeente zitting heeft in de RvC. De gemeente is geen aandeelhouder van de BV.

Er wordt toezicht gehouden op het bestuur van BV Sportfondsen Barendrecht door een RvC. Deze moet bestaan uit drie leden, waarvan één op bindend voorschrift van de gemeente wordt voorgedragen, aldus artikel 3.1 van de raamovereenkomst. In de statuten is ook vastgelegd dat er een RvC is, die bestaat uit ten minste twee en maximaal vijf leden (natuurlijke personen). De bezetting van de RvC is dus conform de conform de norm ingericht.

Een RvC is een toezichthoudend bestuursorgaan, welke een bestuurlijk belang in de BV heeft. Het bestuur van de BV is ook verplicht voor bestuursbesluiten strekkende tot substantiële verandering van de aard of de bestemming van de accommodatie, om schriftelijke toestemming te vragen aan de gemeente.¹³⁵ Omdat de gemeente een afgevaardigde moet voorstellen voor de RvC concludeert de rekenkamer dat er in opzet sprake is van een bestuurlijk belang.

Uit het navolgende blijkt echter dat de gemeente geen afgevaardigde heeft benoemd. In praktijk heeft zij dus geen zeggenschap uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur of stemrecht.

Volgens informatie van de gemeente bestaat de RvC nu uit:

- de heer R. Hooghiemstra (voorzitter);
- de heer K.J. Orsel (lid en vertegenwoordiger Sportfondsen Barendrecht);
- de heer G.A.C. Schoehuizen (lid en vertegenwoordiger gemeente).¹³⁶

De vertegenwoordiger van de gemeente de heer Schoehuizen is voormalig wethouder van de gemeente Barendrecht maar zit nu op persoonlijke titel in de RvC. Dat betekent dus dat de gemeente formeel geen afgevaardigde in de RvC heeft. De rekenkamer heeft nagevraagd of er een wethouder uit het nieuwe college benoemd is in de RvC van het zwembad. Vanuit de gemeente is toen aangegeven dat dit mevrouw S.J.A. Ter Borg zou moeten worden. Wethouder Ter Borg heeft echter in een interview aangegeven dat het er niet naar uitziet dat zij benoemd zal worden in de RvC van de BV.¹³⁷

De gemeente is geen aandeelhouder van de BV, dit is Sportfondsen Deelnemingen BV (SFD). Het geplaatste aandelenkapitaal bedraagt € 45.378, bestaande uit 100 aandelen gehouden door SFD. In de raamovereenkomst is wel geregeld (artikel 4.1) dat de aandeelhoudster over bepaalde zaken geen aandeelhoudersbesluiten neemt zonder voorafgaand schriftelijke toestemming te vragen van de gemeente. Deze zaken zijn:

¹³⁵ Raamovereenkomst voor de risicodelende exploitatie van het gemeentelijk zwembad, artikel 3.

¹³⁶ Email beleidsmedewerker accommodaties 11 januari 2011.

¹³⁷ Interview wethouder S.J.A. Ter Borg 17 januari 2011.

benoeming, schorsing of ontslag van het door de gemeente voorgedragen lid van de Raad van Commissarissen, statutenwijzigingen en uitgifte van aandelen, tot fusie of tot splitsing van de vennootschap. De beslissings- en beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente zijn dus vastgelegd in de raamovereenkomst. De reden dat dit niet in de statuten van BV is geregeld, is omdat de gemeente geen aandeelhouder is.

7-2-2 financieel belang

De gemeente heeft een financieel belang in de BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad zoals bedoeld voor een verbonden partij omdat zij garant staat voor de verliezen van de BV. In theorie kan de gemeente wel aandeelhouder worden.

Op basis van de informatie van de gemeentelijke begrotingen is niet geheel duidelijk wat het (juiste) financiële belang van de gemeente in het zwembad is. In de overeenkomsten met de BV is dit wel geregeld, daarbij zijn ook bedragen genoemd, de rekenkamer gaat hierbij uit van de overeenkomsten gesloten in 2006. De exploitatiebijdrage is vanaf 1 januari 2007 € 654.000. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd volgens een in de overeenkomst vastgelegde indexeringsmethodiek. In tabel 7-2 zijn voor de jaren 2008-2011 de begrote en gerealiseerde financiële bijdragen van de gemeente aan de BV opgenomen.¹³⁸ De gemeente is steeds minder geld kwijt aan de exploitatie van het zwembad.

tabel 7-2: exploitatiebijdrage gemeente Barendrecht aan Sportfondsen Barendrecht BV

jaar	begroting	realisatie	saldo
2008	€ 726.200	€ 735.988	€ 9.788
2009	€ 706.500	€ 699.711	€ 6.789
2010	€ 716.500	€ 686.955	€ 29.545
2011	€ 704.500	--	--

Naast de exploitatiebijdrage ontvangt de gemeente – conform de huurovereenkomst – huur van de BV. In tabel 7-3 zijn voor de jaren 2008-2011 de begrote en gerealiseerde huuropbrengsten van de BV aan de gemeente opgenomen.¹³⁹

tabel 7-3: huuropbrengst gemeente Barendrecht van Sportfondsen Barendrecht BV

jaar	begroting	realisatie	saldo
2008	€ 471.300	€ 464.903	€ 6.397
2009	€ 485.400	€ 477.264	€ 8.136
2010	€ 485.400	€ 482.947	€ 2.453
2011	€ 485.400	--	--

¹³⁸ Deze cijfers zijn verkregen van afdeling Financien van de gemeente.

¹³⁹ Deze cijfers zijn verkregen van afdeling Financien van de gemeente.

In de exploitatieovereenkomst zijn er bepalingen over verlies en winst van de BV opgenomen. Als de BV winst maakt krijgt SFD¹⁴⁰ de eerste € 50.000 uitgekeerd als dividend. Het meerdere boven dit bedrag wordt voor de helft ook als dividend uitgekeerd aan SFD, het restbedrag wordt toegevoegd aan een reserve ter dekking van exploitatietekorten. Bij verlies wordt allereerst de wettelijke reserve aangesproken. Indien deze niet voldoende is wordt het vermogen van de BV aangesproken tot een maximum van € 55.000 per boekjaar en tot een totaal van € 155.378 over de looptijd van de overeenkomst.

Bij een nog resterend verlies is de gemeente verplicht te zorgen voor aanvullende financiering, welke kan worden afgelost uit eventuele latere winst van de BV. In de overeenkomst is het risico beperkt doordat deze aanvullende financiering bij aanhoudend verlies niet opeisbaar wordt. Bij structureel verlies is de gemeente gerechtigd en verplicht de aandelen in de vennootschap met alle rechten en plichten voor € 1 over te nemen of mee te werken aan een wijziging van de exploitatiebijdragen.¹⁴¹ De gemeente staat dus - tot op zekere hoogte - garant voor verliezen van de BV. Deze garantstelling betekent dat de gemeente een financieel belang heeft in de BV zoals bedoeld voor een verbonden partij. De gemeente stelt zich ook garant voor de continuering van de exploitatie van het zwembad door bij structureel verlies de aandelen van de BV over te nemen. De gemeente heeft – in tegenstelling tot de informatie uit de begroting van 2011 – geen aandelen in het zwembad. Maar theoretisch kan zij dus wel aandeelhouder worden. Als deze situatie zich voordoet, zou de gemeente ook als aandeelhouder een bestuurlijk belang in de BV verwerven.

7-3 governance

Governance wordt in deze paragraaf opgesplitst in drie paragrafen waarin de onderdelen sturen en beheersen, verantwoorden en toezicht achtereenvolgens aan de orde komen.

7-3-1 sturen en beheersen

De oorspronkelijke raam-, exploitatie-, en huurovereenkomst met de BV zijn door de raad vastgesteld. Daarin zijn ook het doel van de BV en later ook de prestatieafspraken met de BV opgenomen. De statuten van oprichting van de BV zijn niet door de raad vastgesteld. Dit laatste hoeft ook niet omdat gemeente geen aandeelhouder is maar een overeenkomst heeft met de BV. De verleningsovereenkomst is ook niet vastgesteld door de raad. De invulling van de toezichthoudende rol van de dossierhouder is adequaat ingevuld. Er vindt geen periodieke evaluatie plaats zoals bedoeld voor een verbonden partij maar er wordt wel gestuurd op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de BV.

sturing raad

Net als bij de gemeenschappelijke regelingen kan de raad voornamelijk in de beginfase bij deelname in een verbonden partij kaders stellen. Zoals gezegd in de

¹⁴⁰ Sportfondsen Nederland NV heet nu Sportfondsen Deelnemingen NV (SFD).

¹⁴¹ Exploitatieovereenkomst voor de risicodelende exploitatie van het gemeentelijk zwembad, 11 december 2006.

inleiding heeft de raad het besluit tot overdracht van de exploitatie van het zwembad genomen. Daartoe heeft zijn ook de raam-, huur-, en exploitatieovereenkomst vastgesteld. De verlenging van de overeenkomst voor 2006 heeft de raad niet vastgesteld.

raad van commissarissen

De RvC bestaat uit drie leden en vergadert één à twee keer per jaar. Zoals aangegeven neemt in de RvC geen afgevaardigde van de gemeente deel. De betrokken ambtenaar bij de gemeente neemt geen kennis van de inhoud van deze vergaderingen. Ook ontvangt hij daartoe geen stukken of vragen.¹⁴² De rollen en taken van de RvC zijn vastgelegd in de statuten van de vennootschap.

intern toezicht

Ondanks het feit dat er twijfel bestaat binnen de gemeente over de status van de deelneming is er een dossierhouder en aanspreekpunt voor de BV. De dossierhouder houdt toezicht op de BV maar doet dit niet op basis van of ter voorbereiding van de vergaderingen van de RvC. Daarin heeft de dossierhouder geen rol. De jaarstukken van de BV krijgt de dossierhouder wel, dus de begrotingen en jaarverslagen van de BV. Deze worden door de dossierhouder beoordeeld op afwijkende zaken, er wordt geen algemeen kader gehanteerd voor de beoordeling. Voor de financiële controle doet de dossierhouder ook een beroep op de afdeling financiën.

Over het algemeen zijn de jaarstukken in orde. Voor het college zijn dit dan ook hamerstukken. De rekenkamer heeft geconstateerd dat het college de jaarrapporten en eindafrekening van de exploitatiebijdrage in haar vergaderingen vaststelt. De raad krijgt de jaarstukken van de BV niet. De reden die daarvoor is dat er gewerkt wordt binnen de financiële kaders van de begroting. Daarmee is het een collegeverantwoordelijkheid. Pas als buiten de kaders van de begroting wordt getreden, wordt de raad op de hoogte gesteld en gevraagd om besluitvorming. Daar is geen sprake van geweest in de periode 2008-2010.

De verlenging van de raamovereenkomst e.a. gaat alleen ter kennisgeving naar de gemeenteraad. Ook hier geldt dat er binnen de door de raad vastgestelde budgetten wordt gewerkt en het dus niet het budgetrecht van de raad raakt.¹⁴³

periodieke evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid

Het functioneren van de BV wordt tijdens voortgangsgesprekken en onderhandelingen over de exploitatiebijdrage besproken. Dit is niet een evaluatie zoals bedoeld in de kadernota verbonden partijen. Maar er is wel sprake van een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de BV. Het eerste blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat er in de verleningsovereenkomst prestatieafspraken zijn vastgelegd (zie paragraaf 7-1-2). Deze waren nodig om ervoor te zorgen dat de waterpolovereniging voldoende gebruik kan maken van het zwembad. En om ervoor te zorgen dat de uren voor school- en diplomazwemmen voldoende zijn.

¹⁴² Interview dossierhouder BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad, 10 januari 2011.

¹⁴³ Interview dossierhouder BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad, 10 januari 2011.

Dat er sprake is van doelmatigheidsoverwegingen blijkt uit het feit dat de exploitatiebijdrage van de gemeente steeds naar beneden is bijgesteld. De BV weet voor het bepaalde bedrag (en minder) de exploitatie te realiseren (zie paragraaf 7-2-2).

7-3-2 verantwoord

In de overeenkomsten met de BV zijn afspraken omtrent informatievoorziening opgenomen. Deze informatie wordt niet aan de raad aangeboden.

De BV werkt niet met een begroting. Dit is te verklaren uit het feit dat de exploitatiebijdrage jaarlijks wordt geïndexeerd op een in de exploitatieovereenkomst vastgelegde wijze. De verschillende lasten waaruit de exploitatiebijdrage bestaat zijn ook vastgelegd. Het vaststellen van de exploitatiebijdrage wordt ambtelijk afgehandeld.

In de exploitatieovereenkomst is de afspraak gemaakt dat de gemeente jaarlijks voor 1 oktober de jaarrekening van het afgelopen jaar ontvangt. Deze is vergezeld van een accountantsverklaring. Ook is afgesproken dat 'de gemeente na afloop van elk kwartaal op nader over een te komen wijze schriftelijk geïnformeerd wordt over de financiële gang van zaken ter zaken van de accommodatie'.¹⁴⁴ De rekenkamer heeft kunnen nagaan dat de jaarrekeningen van de BV in de collegevergaderingen zijn vastgesteld. Het college stelt ook de eindafrekening van de exploitatiebijdrage vast. De raad is bij geen van de onderdelen van de verantwoording betrokken. Hij kan alleen kennis nemen van de bijdrage aan de BV door deze te raadplegen in de gemeentelijke jaarstukken (waaronder de paragraaf verbonden partijen).

7-3-3 toezicht

Jaarlijks wordt een jaarrekeningcontrole uitgevoerd door een externe accountant. Binnen de BV wordt het toezicht op het bestuur van de BV ingevuld door de RvC. Daarin zit geen formeel afgevaardigde van de gemeente. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de BV is alleen indirect vormgegeven. De raad houdt geen toezicht op de BV.

De jaarrekening van de BV wordt jaarlijks gecontroleerd door een externe accountant. Voor de jaarrekeningen van 2007, 2008 en 2009 is dit ook gebeurd. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de BV zou via de RvC moeten zijn geregeld. Daarin zit echter geen formeel afgevaardigde van de gemeente.

Het college van B en W stelt wel de jaarrekeningen en exploitatiebijdragen van de BV vast in haar vergaderingen. Deze informatie gaat niet naar de raad. Omdat de raad niet in het bestuur van de BV zit, is het voor het houden van toezicht van belang dat hij de jaarrekeningen wel ontvangt. Hierover zijn geen afspraken gemaakt en de raad vraagt ook niet om de jaarrekeningen. De raad houdt dus geen toezicht op de BV. De raad debatteert inhoudelijk wel over de uitbreiding van het zwembad.

7-4 doeltreffendheid

De BV is doeltreffend als het gaat om het waarborgen van 'de continuïteit van het gebruik van het zwembad als sport-, recreatie-, en zwemaccommodatie en tevens een

¹⁴⁴ Exploitatieovereenkomst voor de risicodelende exploitatie van het gemeentelijk zwembad, 11 december 2006, artikel 2.3.

goede dienstverlening aan de inwoners van Barendrecht.’¹⁴⁵ Dit concludeert de rekenkamer op basis van het feit dat het zwembad toegankelijk is en de exploitatie volgens afspraak verloopt. De BV houdt zelfs geld over.

Dan zijn er nog de prestatieafspraken die eind 2006 in de exploitatieovereenkomst zijn opgenomen over: openstelling (minimaal 4700 uur per jaar), de uren voor het gebruik door Zwem- en Polovereniging Barendrecht (wedstrijdbad 1100 uur per jaar en doelgroepenbad 175 uur per jaar) en wachtlijsten voor zwemles.¹⁴⁶ Over de realisatie van deze afspraken wordt niet gerapporteerd in de jaarrapporten van de BV. Zowel de raad, als het college hebben dus geen zich op de doeltreffendheid van deze afspraken.

¹⁴⁵ Exploitatieovereenkomst voor de risicodelende exploitatie van het gemeentelijk zwembad, 22 juni 1999.

¹⁴⁶ Raam-, Exploitatie-, en huurovereenkomst voor de risicodelende exploitatie van het gemeentelijk zwembad, 11 december 2006.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

algemeen en procedure

De rekenkamer heeft in het onderzoeksplan 2010 voor Barendrecht een onderzoek naar verbonden partijen opgenomen. Hierover heeft de rekenkamer op 6 april 2010 een brief aan de gemeenteraad gezonden. Op 7 december 2010 is de onderzoeksopzet ter kennisname verzonden aan de gemeenteraad, aan het college en de secretaris.

De onderzoekswerkzaamheden zijn in december 2010 begonnen en afgerond in maart 2011. Het onderzoek, waarvan de feiten en bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op verzameling van analyse van gegevens uit verschillende bronnen en gesprekken met diverse personen. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de conceptnota van bevindingen. Na het opstellen van de conceptnota van bevindingen is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen zijn op 31 mei 2011 in ambtelijk en bestuurlijk wederhoor gegaan met het verzoek uiterlijk 22 juni 2011 te reageren. De conceptnota van bevindingen is naar de gemeentesecretaris gestuurd met het verzoek een schriftelijke reactie te geven over eventuele feitelijke onjuistheden en onvolkomenheden. De bestuurlijke nota is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W ter attentie van de burgemeester, de heer J. van Belzen. De rekenkamer ontving op 28 juni 2011 de ambtelijke reactie en de reactie van het college van B en W na een week uitstel. De ambtelijke reactie is verwerkt in de nota van bevindingen. De bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad openbaar.

casusselectie

In de onderzoeksopzet heeft de rekenkamer een casusselectie gemaakt. De selectie vond plaats op basis van het bestuurlijk en financieel belang voor de gemeente en het maatschappelijk belang voor de burgers. De keuze is uiteindelijk gevallen op:

Gemeenschappelijke regelingen:

- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)
- Openbare Gezondheidszorg Rotterdam Rijnmond (OGZRR)
- DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR)
- Samenwerkingsverband vastgoedinformatie, heffing en waardebeoordeling (SVHW)
- BV Inge de Bruijn Sportfondsenbad

onderzoeksmethode

In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. Ten eerste zijn interviews gehouden met de verschillende dossierhouders en functionarissen in de

ambtelijke organisatie. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de personen die de bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen. Aanvullend hierop heeft de rekenkamer een plenaire sessie gehouden met raadsleden op 8 februari 2011. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van geïnterviewde en geraadpleegde personen. Verder heeft de rekenkamer voor haar onderzoek een analyse van verschillende documenten gemaakt. Het verzameld materiaal bestond uit documenten van uiteenlopende aard, zoals notulen van raadsvergaderingen, notulen van AB- DB vergaderingen, jaarstukken, wet- en regelgeving, akten van oprichting etc. In bijlage 4 is een lijst met gebruikte openbare en direct toegankelijke bronnen te vinden. In samenhang vormen de documenten en gesprekken de feitelijke basis voor dit onderzoek.

bijlage 2 normenkader

Normenkader	
Normen ten aanzien van doelen	Criteria
De regeling vermeldt het belang of de belangen (het doel of de doelen) ter behartiging waarvan zij is getroffen (artikel 10, lid 1 Wgr).	
Het doel/de doelen zijn Specifiek, Meetbaar en Tijdgebonden uitgewerkt en dragen bij aan de beleidsdoelen die de gemeente nastreeft.	
Normen ten aanzien van organisatie (wet- en regelgeving)	Criteria
Er is pas overgegaan tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling nadat toestemming is verkregen van de gemeenteraden (artikel 1 Wgr).	
Het bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (artikel 12 Wgr).	
Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit de voorzitter en twee of meer andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen, met inachtneming van het daaromtrent in de regeling bepaalde. De aldus aangewezen leden van het dagelijks bestuur mogen niet allen afkomstig zijn uit dezelfde gemeente (artikel 14, lid 1 Wgr).	
Het algemeen bestuur vergadert jaarlijks tenminste tweemaal, deze vergaderingen zijn openbaar (artikel 22 Wgr).	
Normen ten aanzien van sturen en beheersen (onderdeel governance)	Criteria
De raad heeft een nota Verbonden Partijen vastgesteld dat een meerjarig en algemeen kader biedt voor het beleid t.a.v. en afspraken met verbonden partijen.	a. in de nota is een afwegingskader opgenomen voor het aangaan van deelnemingen. b. in de nota zijn de kaders voor het beheer en toezicht op deelnemingen vastgelegd. c. in de nota zijn kaders voor informatievoorziening over deelnemingen aan de raad vastgelegd. d. in de nota is een kader opgenomen dat handvatten biedt om de doeltreffendheid van een specifieke deelneming te bepalen. e. in de nota is een kader voor periodieke evaluatie van deelnemingen opgenomen, daarin is ten minste aandacht voor: - naleving wet- en regelgeving (bijvoorbeeld tijdig sturen begrotingen) - doeltreffendheid deelneming (wordt het publieke belang/ doel nog gediend?) - doelmatigheid deelneming (worden doelen/taken binnen budget gerealiseerd? 'value for money?').

Collegeleden en/of raadsleden kunnen vertegenwoordigd zijn in het algemeen bestuur en dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling.	a. Het algemeen bestuur van een openbaar lichaam bestaat uit leden die per deelnemende gemeente door de raad uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders worden aangewezen (artikel 13, lid 1 Wgr).
Er zijn bevoegdheden aan het AB en DB toegekend om het doel van de gemeenschappelijke regeling te bereiken.	b. De regeling bepaalt het aantal leden van het algemeen bestuur, dat door de raad van elke deelnemende gemeente wordt aangewezen cq het stemgewicht dat elke afgevaardigde in het algemeen bestuur heeft (artikel 13, lid 3 en 4 Wgr).
Een voor onbepaalde tijd getroffen regeling houdt bepalingen in omtrent wijziging, opheffing, toetreding en uittreding (artikel 9 Wgr).	Een regeling, waarbij gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 8, eerste of tweede lid (instelling van openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan) geeft aan welke bevoegdheden de besturen van de deelnemende gemeenten aan het bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk aan het gemeenschappelijk orgaan bij het aangaan van de regeling overdragen. Een regeling als hier bedoeld kan bepalingen inhouden omtrent de wijze waarop verandering kan worden gebracht in de overgedragen bevoegdheden. (art. 10, lid 2 Wgr). De bepalingen worden toegepast.
Er vindt politieke controle plaats in de vorm van informatieplicht, verantwoording en terugroeping (Wgr).	
Er vindt financiële controle plaats door de betrokkenheid van de raad bij het vaststellen van de begroting (Wgr).	a. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient (artikel 34, lid 1 Wgr).
Er zijn door de raad adequate kaders vastgesteld.	b. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerpbegroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. (artikel 35, lid 3 Wgr).
De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de deelneming is ingebed.	De kaders zijn passend bij de regeling en geven richting aan uitvoering van de doelen.
	a. er is een dossierhouder aangewezen voor toezicht op de gemeenschappelijke regeling. b. de dossierhouder is aanspreekpunt binnen de gemeente en contactpersoon voor de gemeenschappelijke regeling. c. de dossierhouder en verantwoordelijk wethouder (lid AB en/of DB) hebben contact over de gemeenschappelijke regeling. d. de dossierhouder ontvangt de jaarrekening en adviseert de vertegenwoordiger in het bestuur daarover (conform bepaling in de nota verbonden partijen). e. de dossierhouder maakt standaard gebruik van de expertise van de financieel consultant bij de beoordeling van de jaarrekeningen van verbonden partijen (conform bepaling in de nota verbonden partijen).

Het functioneren van gemeenschappelijke regelingen wordt periodiek geëvalueerd.	In de evaluatie is ten minste aandacht voor: - naleving wet- en regelgeving (bijvoorbeeld tijdig sturen begrotingen) - doeltreffendheid deelneming (wordt het publieke belang/ doel nog gediend?) - doelmatigheid deelneming (worden doelen/taken binnen budget gerealiseerd? 'value for money'?).
Normen ten aanzien van verantwoorden (onderdeel governance) <i>Informatievoorziening omtrent gemeenschappelijke regelingen</i>	Criteria
De raad heeft in de Gemeenschappelijke Regeling afspraken gemaakt om zich periodiek, en indien nodig ad hoc, te laten informeren over de beleidsuitvoering.	a. De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur aan de raad die dit lid heeft aangewezen, de door een of meer leden van die raad gevraagde inlichtingen dient te verstrekken (artikel 16, lid 1 Wgr). De bepalingen worden toegepast. b. De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop (een lid van) het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur de door een of meer leden gevraagde inlichtingen verstrekken, alsmede door het algemeen bestuur ter verantwoording kunnen worden geroepen (artikel 16, lid 2 Wgr). De bepalingen worden toegepast. c. Indien er geen afspraken zijn gemaakt in de Gemeenschappelijke regeling omtrent periodieke informatievoorziening, dan zijn er buiten de Gemeenschappelijke Regeling (document) om afspraken gemaakt tussen raad, algemeen bestuur en dagelijks bestuur omtrent informatievoorziening.
Informatievoorziening aan de raad van deelnemingen is volledig, tijdig, juist en conform wet- en regelgeving.	a. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan zendt de ontwerpbegroting zes weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, onderscheidenlijk zes weken voordat zij door het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten (artikel 35 Wgr). b. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan zendt de begroting binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten (artikel 34, lid 2 Wgr). c. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan stelt de jaarrekening vast in het jaar volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft (artikel 34, lid 3 Wgr). d. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan zendt de jaarrekening binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan gedeputeerde staten (artikel 34, lid 4 Wgr).
Normen ten aanzien van verantwoorden (onderdeel governance) <i>Informatievoorziening in gemeentelijke begroting en jaarrekening</i>	Criteria
Informatievoorziening aan de raad in de gemeentelijke jaarstukken is volledig, tijdig, juist en conform wet- en regelgeving.	a. Het college biedt jaarlijks de raad een ontwerp aan voor de begroting met toelichting van de gemeente en een meerjarenraming met toelichting voor ten minste drie op het begrotingsjaar volgende jaren (artikel 190, lid 1 Gemeentewet). Het college zendt de door de raad vastgestelde begroting binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten (artikel 191, lid 2 Gemeentewet).

	b. Verbonden partijen worden niet geconsolideerd opgenomen in begroting en jaarstukken (artikel 5 BBV).
	c. De begroting bevat een aparte paragraaf verbonden partijen (artikel 9, lid 2 BBV), welke tenminste bevat: - Een visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting; - De beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen (artikel 15 BBV).
	d. Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 (BBV) in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen (artikel 26 BBV). (ook paragraaf verbonden partijen).
De informatie over verbonden partijen in de balans is volledig en juist.	In de balans worden onder de financiële vaste activa afzonderlijk opgenomen: a) Kapitaalverstrekkingen aan gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen; b) Leningen aan overige verbonden partijen (artikel 36 BBV) c) De toelichting op de productenrealisatie bestaat ten minste uit: i. een overzicht van kapitaallasten; ii. een lijst van verbonden partijen; iii. de toelichting op onderhanden werk inzake grondexploitatie, bedoeld in artikel 38, onder a, onder 1 en onder b. (artikel 67 BBV).
De informatie over verbonden partijen in de lijst verbonden partijen is volledig en juist.	In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie verstrekt over verbonden partijen: a) de naam en de vestigingsplaats; b) het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt; c) de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft; d) het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar; e) het resultaat van de verbonden partij (artikel 69 BBV).

Normen ten aanzien van toezicht (onderdeel governance)	Criteria
Er vindt structureel en onafhankelijk toezicht plaats op gemeenschappelijke regelingen.	a. de jaarrekening van een gemeenschappelijke regeling wordt beoordeeld door een externe accountant. b. In het geval dat er geen raadsleden zitting nemen in het AB, dient de raad ter versterking van de toezichtsfunctie minimaal de jaarrekeningen van de gemeenschappelijke regelingen te ontvangen. c. Binnen een gemeenschappelijke regeling heeft de raad de bestuurlijke toezichtsfunctie belegd bij het afgevaardigde lid van de raad in het AB.

Normen ten aanzien van doeltreffendheid	Criteria
Er zijn door de raad voor de deelneming kaders op- en vastgesteld waarmee kan worden vastgesteld of;	
a. beleidsdoelen worden bereikt;	
b. doelen binnen financiële kaders worden gerealiseerd.	
De kaders worden tijdig en volledig toegepast om te bezien of de gemeenschappelijke regeling hieraan voldoet.	

Er worden logische consequenties aan de beoordeling op de kaders verbonden.

Normen ten aanzien van risico's	Criteria
Risico's van de gemeenschappelijke regeling zijn in kaart gebracht	a. financiële risico's zijn in kaart gebracht en indien nodig opgenomen in het weerstandsvermogen van de gemeente. b. er wordt rekening gehouden met niet financiële risico's (te denken valt aan bijvoorbeeld imagoschade).

Normenkader ten aanzien van overige verbonden partijen

Normen ten aanzien van doelen	Criteria
De gemeente heeft inhoudelijke doelen met haar deelneming en heeft dit opgenomen in de statuten.	
Het doel/de doelen is/zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden uitgewerkt en draagt/dragen bij aan de beleidsdoelen die de gemeente nastreeft.	

Normen ten aanzien van organisatie	Criteria
De akte van oprichting moet de statuten van de besloten vennootschap bevatten. De statuten bevatten de naam, de zetel en het doel van de vennootschap (art 177, lid 1, boek 2 BW).	
Bij de statuten kan worden bepaald dat er een Raad van Commissarissen zal zijn. De RvC bestaat uit een of meer natuurlijke personen (art 250. lid 1, boek 2 BW).	
Indien de gemeente aandeelhouder is van een vennootschap dan wordt zij in de AVA vertegenwoordigd door een lid of leden van het college.	
Jaarlijks wordt tenminste één algemene vergadering gehouden (art 218, lid 1, boek 2 BW). Slechts de aandeelhouders hebben stemrecht. Iedere aandeelhouder heeft tenminste één stem.	

Normen ten aanzien van sturen en beheersen (onderdeel governance)	Criteria
De rollen en taken van bestuurders (eventueel RvC) zijn vastgelegd in de statuten van de vennootschap.	
De gemeente heeft de beïnvloedingsmogelijkheden/ beslissingsbevoegdheden van de aandeelhouders(s) vastgelegd in de statuten van de vennootschap.	
De financiële risico's van de deelneming zijn benoemd.	
De ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de deelneming is ingebed. Door de ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid in te bedden is er een waarborg dat zowel ambtelijk als bestuurlijk personen zich bezig houden met de kaderstelling, sturing, verantwoording en beoordeling van de onderneming. Tevens is dan duidelijk wie kan worden aangesproken als er iets misgaat.	
Intern is geregeld hoe het contact met de onderneming is vormgegeven. Door intern te regelen hoe en wie contact met de onderneming onderhoudt, is de kans groter dat er daadwerkelijk contact is en er bijvoorbeeld daadwerkelijk iemand de informatiestromenvoorziening bewaakt.	

Normen ten aanzien van verantwoorden (onderdeel governance)	Criteria
<i>Informatievoorziening omtrent verbonden partijen</i> Er zijn schriftelijke afspraken gemaakt over de verantwoording. De gemeente maakt afspraken met de verbonden partij over de verantwoordingsinformatie die de verbonden partij aan de gemeente stuurt. Wanneer deze afspraken schriftelijk zijn vastgelegd, kan de gemeente de onderneming desnoods aanspreken op het niet tijdig aanleveren van de (juiste) informatie. De gemeente ontvangt de afgesproken stukken (waaronder in ieder geval de jaarrekeningen) tijdig en in de afgesproken frequentie. Jaarlijks binnen vijf maanden na afloop van het boekjaar der vennootschap, behoudens verlenging van deze termijn met ten hoogste zes maanden door de algemene vergadering op grond van bijzondere omstandigheden, maakt het bestuur een jaarrekening op en legt deze voor de aandeelhouder ter inzage ten kantore van de vennootschap (art 210, lid 3 boek 3 BW). De jaarrekening wordt vastgesteld door de algemene vergadering. Vaststelling van de jaarrekening strekt niet tot kwijting aan een bestuurder onderscheidenlijk commissaris (art 201, lid 3, boek 2 BW). De informatie over verbonden partijen aan de raad is conform mondelinge toezeggingen en aangenomen moties. Aangenomen moties en mondelinge toezeggingen van de wethouder kunnen betrekking hebben op informatie die de raad wil ontvangen over alle verbonden partijen, maar ook op informatie die de raad over een specifieke verbonden partij wil ontvangen. Wanneer bij de statuten geen kortere termijn is gesteld, wordt de jaarvergadering gehouden binnen zes maanden na afloop van het boekjaar der vennootschap (art 218, lid 2 boek 2 BW). De rechtspersoon is verplicht tot openbaarmaking van de jaarrekening binnen acht dagen na de vaststelling. De openbaarmaking geschiedt door nederlegging van een volledig in de Nederlandse taal gesteld exemplaar of, als dat niet is vervaardigd, een exemplaar in het Frans, Duits of Engels, ten kantore van de hetnadsregister dat wordt gehouden door Kamer van Koophandel en Fabrieken die overeenkomstig de artikelen 6 en 7 van de Handelsregisterwet 1996 bevoegd is. op het exemplaar moet de dag van vaststelling en goedkeuring zijn aangetekend (art 394, lid 1 BW).	
<i>Informatievoorziening omtrent gemeentelijke begroting en jaarrekening.</i>	
Informatievoorziening aan de raad in de gemeentelijke jaarstukken is volledig, tijdig, juist en conform wet- en regelgeving.	a. Het college biedt jaarlijks, tijdig voor de in artikel 191, eerste lid bedoelde vaststelling, de raad een ontwerp aan voor de begroting met toelichting van de gemeente en een meerjarenraming met toelichting voor ten minste drie op het begrotingsjaar volgende jaren (artikel 190, lid 1 Gemeentewet). b. Verbonden partijen worden niet geconsolideerd opgenomen in de begroting en jaarstukken (artikel 5 BBV). c. De begroting bevat een aparte paragraaf verbonden partijen (artikel 9, lid 2 BBV) Welke tenminste bevat:a) een visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting, b) de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

	d. Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 (BBV) in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen (artikel 26 BBV). (ook verbonden partijen).
De informatie over verbonden partijen in de lijst verbonden partijen is volledig en juist.	a. In de balans worden onder de financiële vaste activa afzonderlijk opgenomen: a) kapitaalverstrekkingen aan gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen, b) leningen aan overige verbonden partijen (artikel 36 BBV); c) de toelichting op de producten realisatie bestaan ten minste uit: een overzicht van kapitaallasten, een lijst van verbonden partijen en de toelichting op onderhanden werk inzake grondexploitatie, bedoeld in artikel 38 onder a, onder 1 en onder b (artikelen 67 BBV).
	b. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie verstrekt over verbonden partijen: a) de naam en de vestigingsplaats; b) het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt; c) de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft; d) het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en het einde van het begrotingsjaar; e) het resultaat van de verbonden partij (artikel 69 BBV).
Normen ten aanzien van toezicht	Criteria
Er vindt structureel en onafhankelijk toezicht plaats.	a. Er vindt een jaarrekeningcontrole plaats door een externe accountant. b. In het geval dat er geen raadsleden zitting nemen in het AB, dient de raad ter versterking van de toezichtsfunctie minimaal de jaarrekeningen van de verbonden partijen te ontvangen.
De RvC heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. De RvC staat het bestuur met raad terzijde. Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming (art 250, lid 2, boek 2 BW).	
Normen ten aanzien van doeltreffendheid	Criteria
Er zijn door de raad voor de deelneming kaders op- en vastgesteld waarmee kan worden vastgesteld of: a) beleidsdoelen worden bereikt; b) doelen binnen financiële kaders worden gerealiseerd.	
De kaders worden tijdig en volledig toepeast om te bezien of de verbonden partij hieraan voldoet.	
Er worden logische consequenties aan de beoordeling op de kaders verbonden.	

bijlage 3 geïnterviewde en geraadpleegde personen

Dhr. C. van Aken	financieel consulent, gemeente Barendrecht
Dhr. J. van Belzen	burgemeester, gemeente Barendrecht
Mw. S.J.A. ter Borg	wethouder, gemeente Barendrecht
Dhr. J. Elshof	coördinator verbonden partijen, gemeente Barendrecht
Dhr. J. Heutink	financieel consulent, gemeente Barendrecht
Dhr. B. van 't Hof	coördinator risicomanagement, gemeente Barendrecht
Dhr. J. Keemink	dossierhouder, gemeente Barendrecht
Mw. S. Klaarenbeek	financieel consulent, gemeente Barendrecht
Dhr. B. Nootenboom	wethouder, gemeente Barendrecht
Mw. F. De Pijper	dossierhouder, gemeente Barendrecht
Dhr. C. Quak	ambtelijk secretaris algemeen bestuur, OGZRR
Dhr. A. Raaijmakers	dossierhouder, gemeente Barendrecht
Dhr. G.J. Veneberg	dossierhouder, gemeente Barendrecht
Dhr. M. Vink	aanspreekpunt onderzoekers Rekenkamer, gemeente Barendrecht
Mw. J. Wagenvoort	dossierhouder, gemeente Barendrecht
Dhr. G. Zegelaar	dossierhouder, gemeente Barendrecht

bijlage 4 geraadpleegde bronnen

openbare bronnen

Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
Burgerlijk Wetboek
Begrotingen gemeente Barendrecht (2008-2011)
Begrotingen DCMR (2008-2011)
Begrotingen OGZRR (2007-2011)
Begrotingen SVHW (2007-2011)
Begrotingen VRR (2007-2011)
Gemeentewet
Jaarverslag/rekeningen DCMR (2007-2009)
Jaarverslag/rekeningen OGZRR (2007-2009)
Jaarverslag/ rekeningen SVHW (2007-2009)
Jaarverslag/rekeningen VRR (2007-2009)
Rapport 'Besturen in veelvoud', Rekenkamer Rotterdam, 2002.
Rapport 'Deelnemen en wegblijven', Rekenkamer Rotterdam, 2009.
Rapport 'Sturen op afstand', Rekenkamer Lansingerland, 2010.
Wet gemeenschappelijke regelingen
Wet publieke gezondheid

websites

<http://www.barendrecht.nl>
<http://www.dcmr.nl>
<http://www.ggd.rotterdam.nl>
<http://www.minbzk.nl>
<http://www.svhw.nl>
<http://www.veiligheidsregio-rr.nl>
<http://www.wetboek-online.nl>

bijlage 5 lijst van afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
AC	Ambtelijke Commissie
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BAR	Barendrecht, Albrandswaard, Ridderkerk
BBV	Besluit Begroten en Verantwoorden
BV	Besloten Vennootschap
BW	Burgerlijk Wetboek
CAGEM	Commissie van advies gemeenten
CJG	Centra voor Jeugd en Gezin
DB	Dagelijks Bestuur
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
GS	Gedeputeerde Staten
MAP	Milieu Activiteiten Programma
OGZRR	Openbare Gezondheidszorg Rotterdam Rijnmond
PS	Provinciale Staten
PZH	Provincie Zuid-Holland
RHRR	Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond
RvC	Raad van Commissarissen
SVHW	Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie, Heffing en Waardebepaling
VRR	Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wet WOZ	Wet Waardering Onroerende Zaken
Wdp	Wet dualisering provinciebestuur
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wm	Wet milieubeheer
Wpg	Wet publieke gezondheid
Wvr	Wet veiligheidsregio's

bijlage 6 overzicht informatievoorziening verbonden partijen

overzicht informatievoorziening (jaarrekening en begroting) omtrent verbonden partijen

VRR	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010	begroting 2011	jaarrekening 2007	jaarrekening 2008	jaarrekening 2009
Datum behandeling commissie Samenleving		N.B.	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
Datum behandeling gemeenteraad		30-06-2008	02-06-2009	01-06-2010	29-09-2008	N.B.	N.B.
Datum vaststelling door AB		30-06-2008	29-06-2009	28-06-2010	23-04-2008	29-06-2009	26-04-2010
Ontvangstdatum bij GS		15-07-2008	13-07-2009	16-07-2009	15-07-2008	1307-2009	16-07-2010
OGZRR	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010	begroting 2011	jaarrekening 2007	jaarrekening 2008	jaarrekening 2009
Datum behandeling in commissie Samenleving	07-01-2008	09-06-2008	N.B.	N.B.		N.B.	N.B.
Datum behandelnig in gemeenteraad	28.01-2008	30-06-2008	07-07-2009	18-01-2011		28-09-2009	05-10-2010
Datum vaststelling door AB	28-11-2007	10-04-2008	08-07-2009	28-10-2010		06-10-2009	50-5-2010
Ontvangstdatum bij GS	11-04-2008	22-07-2008	17-07-2009	17-02-2011		11-12-2009	17-06-2010
DCMR	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010	begroting 2011	jaarrekening 2007	jaarrekening 2008	jaarrekening 2009
Datum behandeling in commissie Ruimte	N.B.	N.B.	N.B.		N.B.	N.B.	N.B.

Datum behandeling gemeenteraad	25-06-2007	30-06-2008	29-06-2009	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Datum vaststelling door AB	05-07-2007	02-07-2008	01-07-2009	02-07-2008	01-07-2009	01-07-2010

SVHW	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010	begroting 2011	jaarrekening 2007	jaarrekening 2008	jaarrekening 2009
Datum behandeling in commissie Planning & Control	N.B.	N.B.	03-06-2009	25-05-2010		N.B.	N.B.
Datum behandeling gemeenteraad	29-05-2007	02-06-2008	29-06-2009	01-06-2010		N.v.t.	N.v.t.
Datum vaststelling door AB	11-07-2007	24-06-2008	02-07-2009	29-06-2010		28-04-2009	28-04-2010
Ontvangstdatum bij GS	27-07-2007	08-07-2008	13-07-2009	01-07-2010		13-07-2009	12-05-2010

bijlage 7 informatievoorziening omtrent gemeentelijke begroting en jaarrekening

informatievoorziening omtrent gemeentelijke begroting en jaarrekening						
	jaarrekening 2008	jaarrekening 2009	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010	begroting 2011
Datum behandeling gemeenteraad.	29 juni 2009	1 juni 2010	29 oktober 2007	10 november 2008	9 november 2009	8 november 2010
Begroting wordt jaarlijks aangeboden, met toelichting en meerjarenraming voor tenminste 3 volgende jaren.	n.v.t.	n.v.t.	ja	ja	ja	ja
Verbonden partijen worden niet geconsolideerd opgenomen in begroting en jaarrekeningen.	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Begroting en jaarrekening bevatten een aparte paragraaf verbonden partijen.	ja	ja	ja	ja	ja	ja
De begroting bevat beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.	n.v.t.	n.v.t.				
De begroting bevat een visie op de verbonden partijen.	n.v.t.	n.v.t.	ja	ja	ja	ja
Paragraaf verbonden partijen jaarrekening bevat de verantwoording van hetgeen in overeenkomstige paragraaf in de begroting is opgenomen.	ja	ja	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
In de balans (jaarrekening) wordt onder financiële vaste activa afzonderlijk opgenomen:						
a) kapitaalverstrekkingen aan GR en overige verbonden partijen;	nee	nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
b) leningen aan overige verbonden partijen;	nee	nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
c) de toelichting op productrealisatie bestaat uit:	Niet gecontroleerd	Niet gecontroleerd	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
- overzicht kapitaallasten;						
- lijst van verbonden partijen;						
- toelichting op onderhanden werk inzake grondexploitatie.						
In de lijst verbonden partijen wordt tenminste informatie verstrekt over:						
a) de naam en vestigingsplaats;	ja	ja	ja	ja	ja	ja
b) het openbaar belang dat behartigd wordt;	nee	nee	nee	nee	nee	nee

c) veranderingen gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente heeft;	ja	ja	nee	ja	nee	nee
d) eigen en vreemd vermogen van verbonden partij aan begin en einde begrotingsjaar;	nee	nee	nee	ja	nee	nee
e) het resultaat van de verbonden partij.	ja	nee	ja	nee	nee	nee

bijlage 8 sturings- en beheersingsmogelijkheden raad

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)

AB (artikel 9)

1. De vergaderingen van het algemeen bestuur zijn openbaar. Door het algemeen bestuur zal met gesloten deuren worden vergaderd indien ten minste een vijfde gedeelte van de aanwezige leden of indien de voorzitter dat nodig acht.
2. In een besloten vergadering van het algemeen bestuur kan noch worden beraadslaagd noch een besluit worden genomen ter zake van:
 - a. de vaststelling en wijziging van de begroting;
 - b. de vaststelling van de rekening;
 - c. het invoeren, wijzigen of afschaffen van retributies of andere heffingen;
 - d. het vaststellen, wijzigen of intrekken van verordeningen;
 - e. het vaststellen, wijzigen of intrekken van rechtspositieregelingen voor het personeel van het openbaar lichaam;
 - f. het toetreden tot, het uittreden uit of het wijzigen of opheffen van de regeling;
 - g. het treffen, wijzigen, verlengen of opheffen van een gemeenschappelijke regeling tussen het openbaar lichaam en andere openbare lichamen, alsmede het toetreden tot en het uittreden uit een dergelijke regeling;
 - h. het oprichten van of deelnemen in stichtingen, maatschappen, vennootschappen en coöperatieve en andere vereniging dan wel het ontbinden daarvan of het beëindigen van deelneming daaraan.
3. In een besloten vergadering van het algemeen bestuur kan geen besluit worden genomen ter zake van:
 - a. het aangaan van geldleningen, het aangaan van rekening-courant overeenkomsten, het uitlenen van gelden en het waarborgen van geldelijke verplichtingen door anderen aan te gaan;
 - b. het geheel of gedeeltelijk vervreemden en het bezwaren van onroerend goed;
 - c. het doen van een uitgaaf voordat de begroting waarbij deze uitgaaf is geraamd, is goedgekeurd.

Taken DB (artikel 13)

1. Het dagelijks bestuur oefent, voor zover het algemeen bestuur daartoe besluit en dan naar door dat bestuur te stellen regelen, de aan het algemeen bestuur wettelijk toegekende of krachtens de regeling hem toevallende bevoegdheden uit, met uitzondering van:
 - a. het vaststellen en wijzigen van de begroting;
 - b. het vaststellen van de jaarrekening;
 - c. het vaststellen, wijzigen of intrekken van verordeningen;
 - d. het toetreden tot, uittreden uit of wijzigen van de gemeenschappelijke regeling overeenkomstig het gestelde in hoofdstuk XV;

- e. het treffen, wijzigen, verlengen of opheffen van een gemeenschappelijke regeling tussen het openbaar lichaam en andere lichamen, alsmede het toetreden tot en het uittreden uit een dergelijke regeling;
 - f. het oprichten van of deelnemen in stichting, maatschappen, vennootschappen en coöperatieven en andere verenigingen dan wel het ontbinden daarvan of het beëindigen van de deelname daaraan;
 - g. het vaststellen van het algemeen beleid.
2. Van besluiten van het algemeen bestuur als bedoeld in het eerste lid, doet het dagelijks bestuur binnen vijf werkdagen mededeling aan de aan de regeling deelnemende gemeenten. Verslagen van het algemeen bestuur worden binnen vijf werkdagen na vaststelling gezonden aan de deelnemende gemeenten.

Bevoegdheden DB (artikel 14)

1. Voor de vervulling van de in artikel 4 vermelde taken oefent het dagelijks bestuur de bevoegdheden uit die bij of krachtens de wet zijn toegekend aan de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten.
2. Voorts is het dagelijks bestuur belast met:
 - a. een voortdurend toezicht op al wat het openbaar lichaam aangaat;
 - b. het voorbereiden van al hetgeen aan het algemeen bestuur ter overweging en beslissing zal worden voorgelegd;
 - c. het uitvoeren van de besluiten van het algemeen bestuur;
 - d. het voorstaan van de belangen van het openbaar lichaam bij andere overheden, instellingen of personen, waarmee contact voor het openbaar lichaam van belang is;
 - e. de zorg voor het beheer van inkomsten en uitgaven van het openbaar lichaam;
 - f. de zorg, voor zover deze niet aan anderen toekomt, voor de controle op het geldelijk beheer en de boekhouding;
 - g. het nemen van alle conservatoire maatregelen zowel in als buiten rechte en het doen van alles wat nodig is ter voorkoming van verjaring en verlies van recht of bezit;
 - h. de zorg voor en het houden van toezicht op de bewaring en het beheer van de archiefbescheiden van het openbaar lichaam naar een, door het algemeen bestuur met inachtneming van de Archiefwet 1995, te treffen voorziening;
 - i. het benoemen, schorsen en ontslaan van de (leden van de) directie, de algemeen directeur, de regionaal commandant en de regionaal geneeskundig functionaris;
 - j. het op voordracht van de bestuurscommissie voor de ambulancedienst benoemen, schorsen en ontslaan van de directeur regionale ambulancedienst.

Openbare Gezondheidszorg Rotterdam-Rijnmond (OGZRR)

Bevoegdheden AB (artikel 11)

1. Het algemeen bestuur besluit op voorstel van het dagelijks bestuur over de omvang en inhoud van het basistakenpakket en de tarieven die hieraan gekoppeld worden.
2. verder behoren alle andere bevoegdheden in het kader van deze regeling, die niet aan een ander orgaan zijn opgedragen, aan het algemeen bestuur.

Bevoegdheden DB (artikel 15)

1. Voor de vervulling van de in artikel 4 genoemde taken oefent het dagelijks bestuur de bevoegdheden uit die bij of krachtens de wet zijn toegekend aan de colleges van de gemeenten.
2. Voorts is dit bestuur belast met:
 - a. een voortdurend toezicht op al wat het lichaam aangaat;
 - b. het voorbereiden van al hetgeen aan het algemeen bestuur ter overweging en beslissing zal worden voorgelegd;
 - c. het uitvoeren van de besluiten van het algemeen bestuur;
 - d. het voorstaan van de belangen van het lichaam bij andere overheden, instellingen of personen, waarmee contact voor het lichaam van belang is;
 - e. het beheer van inkomsten en uitgaven van het lichaam;
 - f. de zorg, voor zover deze niet aan anderen toekomt, voor de controle op het geldelijk beheer en de boekhouding;
 - g. het nemen van alle conservatoire maatregelen zowel in als buiten rechte en het doen van alles wat nodig is ter voorkoming van verjaring en verlies van recht of bezit.

DCMR Milieudienst Rijnmond

Bevoegdheden AB (artikel 20)

1. Met betrekking tot de uitoefening van de in artikel 19 genoemde taak berust bij het algemeen bestuur alle bevoegdheid, die niet bij of krachtens deze regeling aan het dagelijks bestuur of aan de voorzitter is opgedragen.
2. Naast de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van het elders in deze regeling bepaalde, is het algemeen bestuur in ieder geval belast met en bevoegd tot:
 - a. het doen van voorstellen aan de deelnemers omtrent toetreding tot, uittreding uit, wijziging van of opheffing van de regeling;
 - b. het aangaan van geldleningen en van rekeningcourantovereenkomsten;
 - c. het uitlenen van gelden en het waarborgen van geldleningen door anderen aan te gaan;
 - d. het kopen, ruilen, vervreemden, bezwaren en in erfpacht aannemen of uitgeven van roerende of onroerende zaken;
 - e. het doen van uitgaven voordat de begroting of begrotingswijziging, waarbij deze uitgaven zijn geraamd, is goedgekeurd;
 - f. het voeren van rechtsgedingen en beroepsprocedures;
 - g. het berusten in een tegen het lichaam ingestelde rechtsverordening.

Bevoegdheden DB (artikel 21)

- Naast de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van het elders in deze regeling bepaalde is het dagelijks bestuur belast met en bevoegd tot:
- a. het dagelijks beheer van de dienst;
 - b. het toezicht op de dienst en al wat het lichaam aangaat;
 - c. de voorbereiding van alles waarover in de vergadering van het algemeen bestuur zal worden beraadslaagd en besloten;
 - d. de uitvoering van de besluiten van het algemeen bestuur;
 - e. het toezicht op het beheren van de financiën van het lichaam;
 - f. het toezicht op het beheren van de eigendommen van het lichaam;
 - g. het verhuren, verpachten of op andere wijze in gebruik geven van eigendommen van het lichaam;

- h. het huren en pachten ten behoeve van het lichaam;
- i. het nemen van conservatoire maatregelen, voordat wordt besloten tot het voeren van rechtsgedingen, het instellen van bezwaar en beroep alsmede het vragen om een voorlopige voorziening, ter voorkoming van verjaring en verlies van recht of bezit;
- j. het voorstaan van de belangen van het lichaam bij andere overheden en andere instellingen, diensten of personen, waarmee contact voor het lichaam van belang is;
- k. het afkondigen van besluiten waarvan afkondiging bij wet of bij besluit van het algemeen bestuur is voorgeschreven;
- l. het sluiten van overeenkomsten met derden ten aanzien van het verrichten door de dienst van incidentele werkzaamheden, zoals bedoeld in artikel 25, vijfde lid.

Samenwerkingsverband Heffing en Waardebepaling (SVHW)

Bevoegdheden AB (artikel 8)

Tot de bevoegdheden van het bestuur behoren, onverminderd het bepaalde in artikel 66, lid 1 van de Wet, onder meer:

- a. het vaststellen en wijzigen van de begroting;
- b. het vaststellen van de rekening;
- c. het vaststellen van de organisatiestructuur;
- d. get aangaan van geldleningen en van rekening-courant overeenkomsten;
- e. het uitlenen van gelden;
- f. het vaststellen van de bijdragen van de deelnemers in het SVHW en de wijze van betaling daarvan.

Bevoegdheden DB (artikel 12)

Tot de bevoegdheden van het dagelijks bestuur behoort, onverminderd het bepaalde in artikel 66, lid 1 van de Wet, onder meer het voorbereiden van besluiten van het bestuur, alsmede het uitoefenen van het dagelijks bestuur van het SVHW, voor zover niet bij of krachtens wettelijke bepaling de voorzitter hiermede is belast.

Bevoegdheden

- 1. ter behartiging van de in artikel 3 genoemde belangen dragen de deelnemers van het SVHW de bevoegdheden over, welke benodigd zijn voor de uitvoering van de werkzaamheden met betrekking tot de heffing en invordering van de waterschapsomslagen, gemeentelijke belastingen en de waardebepaling in het kader van de Wet waardering onroerende zaken.
- 2. aan het SVHW worden geen verordenende bevoegdheden toegekend.

de rekenkamer

De Gemeenteraad van Barendrecht heeft op 27 oktober 2003 de Rekenkamer Barendrecht ingesteld. Op 2 juni 2009 heeft de Raad de heer drs. P. Hofstra RO CIA benoemd als directeur voor een periode van zes jaar.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Barendrecht. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.

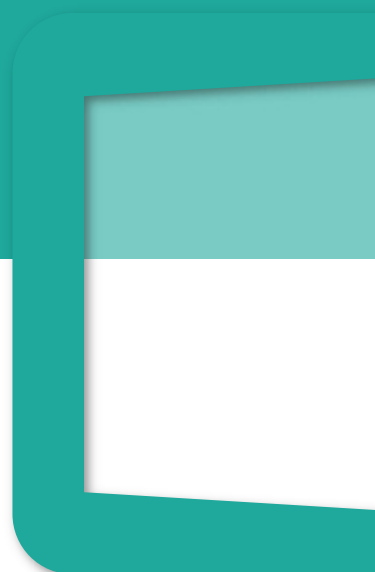


Rekenkamer Barendrecht

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl



fotografie
Gemeente Barendrecht
Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond
Fotografie Van der Graaf/ Rob Cornelder en
Rotterdam Sportsupport

basisontwerp, lay-out en drukwerk
De werf, Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Barendrecht
juli 2011

ISBN/EAN
978-90-77979-00-6