

onderzoeksopzet Verbonden partijen (Gemeenschappelijke regelingen) Lansingerland

Definiteve versie
augustus 2009

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.

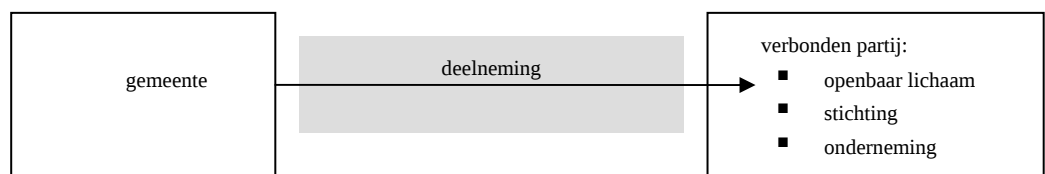
Een gemeente neemt een financieel belang in een andere organisatie als zij bijvoorbeeld bijdraagt aan het kapitaal daarvan (bijvoorbeeld via aandelen).¹ Daarmee krijgt zij een bestuurlijk belang, dat wil zeggen, de gemeente verwerft zeggenschap (zoals stemrecht in vergaderingen of vertegenwoordiging in bestuur). De relatie tussen de gemeente en een verbonden partij noemen we in dit onderzoek een deelneming van de gemeente.

De 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).

In figuur 1 staan de verschillende begrippen gevisualiseerd.

figuur 1. grafische weergave deelneming gemeente in verbonden partij



1-2 raadsverzoek

De gemeenteraad van Lansingerland heeft per brief dd 15 juli 2009 de Rekenkamer Lansingerland verzocht om een onderzoek uit te voeren naar de gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen waar de gemeente in participeert. De rekenkamer heeft de raad op 21 juli 2009 laten weten dit verzoek te honoreren. De

¹ In artikel 1, lid 1c, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten is het financiële belang als volgt omschreven: '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'.

gemeente neemt deel aan 11 gemeenschappelijke regelingen en 5 overige verbonden partijen².

De gemeenteraad heeft aangegeven de doelmatigheid, doeltreffendheid, beheersbaarheid en sturingsmogelijkheden van de raad in het onderzoek te willen betrekken. De rekenkamer heeft voor haar onderzoek een selectie gemaakt uit de bestaande deelnemingen. Bij de selectieoverwegingen is het raadsverzoek om het Bedrijvenschap Hoefweg en het Glastuinbouw Ontwikkelingsbedrijf Overbuurtse Polder in het onderzoek te betrekken meegenomen.

1-3 Casusselectie

Binnen de mogelijkheden van planning en budget kunnen maximaal vijf deelnemingen in gemeenschappelijke regelingen en/of overige verbonden partijen door de rekenkamer worden onderzocht. Bovenstaand raadsverzoek wordt volledig gehonoreerd en daarnaast heeft de rekenkamer zelf drie deelnemingen geselecteerd op basis van het bestuurlijk³ en financieel belang⁴ voor de gemeente en het maatschappelijk belang van de deelneming voor de burgers.

De deelnemingen die worden onderzocht zijn Glastuinbouw Ontwikkelingsmaatschappij Overbuurtse Polder, Bedrijvenschap Hoefweg, Bleizo, Groenzone Berkel-Pijnacker-Nootdorp en Recreatieschap Rottemeren.

1-4 bestuurlijke verantwoordelijkheid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt voor de geselecteerde deelnemingen bij verschillende wethouders en raadsleden. Onderstaand overzicht geeft per deelneming aan bij welke wethouders en raadsleden de bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt.

Deelneming	Bestuurlijke verantwoordelijkheid (college)	Bestuurlijke verantwoordelijkheid (gemeenteraad)
Glastuinbouw Ontwikkelingsmaatschappij Overbuurtse	D. van Vliet (raad van commissarissen) E. van Vliet (aandeelhouder B.V.)	F.W.A. Vink (raad van vennoten)
Bedrijvenschap Hoefweg	D. van Vliet N. Boedhoe (algemeen bestuur)	F.W.A. Vink (algemeen bestuur)
Bleizo	D. van Vliet E. van Vliet N. Boedhoe (algemeen bestuur)	
Groenzone Berkel-Pijnacker-Nootdorp	N. Boedhoe (dagelijks/ algemeen bestuur)	G. Steenwijk J.P. Blonk (algemeen bestuur)
Recreatieschap Rottemeren	N. Boedhoe (dagelijks bestuur)	J.A. Bucher H.B. Dirkzwager (algemeen bestuur) ⁵

² Programmabegroting 2008

³ Onder bestuurlijk belang wordt verstaan: een zetel in het bestuur of het hebben van stemrecht.

⁴ 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.

⁵ Programmarekening 2008.

1-5 financieel belang

Het financieel belang verschilt per deelneming en varieert van een jaarlijkse bijdrage tot een garantstelling van de gemeente. De rekenkamer heeft zich voor de selectie van de deelnemingen gebaseerd op de financiële belangen zoals vermeld in de programmarekening 2008. De exacte financiële belangen en geldstromen worden in een later stadium van het onderzoek nader bepaald.

2 doel- en vraagstelling

doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer een oordeel te geven in de mate waarin de doelstellingen van de gemeenteraad worden bereikt (*doeltreffendheid*) door deelneming in gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen. De rekenkamer gaat ook na op welke wijze de uitvoering heeft plaatsgevonden en of deze conform afspraken is (*compliance*). Daarnaast beoogt de rekenkamer inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de gemeenteraad hierover wordt geïnformeerd en welke sturings- en beheersingsmogelijkheden de gemeenteraad ter beschikking staan (*informatievoorziening*) en (*sturing en beheersing*).

centrale vraag

De centrale vraag kan als volgt worden geformuleerd:

Met welke doelen neemt de gemeente deel in gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen en is er sprake van adequate sturing en beheersing vanuit de gemeenteraad?

deelvragen

Ter beantwoording van de centrale vraag kunnen de volgende deelvragen worden opgesteld:

1. welke doelen streeft de gemeente met bepaalde deelnemingen na en zijn deze adequaat⁶? (*doeltreffendheid*)
2. welke sturings- en beheersingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad bij bepaalde deelnemingen en worden deze voldoende aangewend? (*sturing en beheersing*)
3. welke inhoudelijke en financiële kaders stelt de gemeenteraad bij bepaalde deelnemingen en zijn deze adequaat⁷? (*sturing en beheersing*) en (*compliance*)
4. worden de doelen binnen de vastgestelde inhoudelijke en financiële kaders gerealiseerd? (*doeltreffendheid*)
5. Op welke wijze verkrijgt de gemeenteraad informatie over bepaalde deelnemingen en gebeurt dit adequaat⁸? (*informatievoorziening*)

De vragen worden beantwoord aan de hand van de vijf geselecteerde deelnemingen. Hierbij gaat de rekenkamer na of de deelneming in opzet aansluit bij relevante wet- en regelgeving en (interne) beleidsdocumenten en afspraken.

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

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

⁸ Adequaar: informatieverkrijging is volledig, tijdig, juist en conform de gemaakte afspraken.

3 afbakening en onderzoeksaanpak

3-1 afbakening

Afhankelijk van de selectie beperkt de rekenkamer zich vooralsnog tot de periode vanaf het ontstaan van de gemeente Lansingerland, te weten met ingang van 1 januari 2007 tot heden

3-2 normenkader

In het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van het beleid en de informatie. Zij zal zich hierbij ten eerste baseren op wet- en regelgeving en op het eigen beleid van de gemeenteraad en het college van B&W. Verder zal de rekenkamer normen toepassen die voortvloeien uit professionele opvattingen en relevante normen die de rekenkamer in eerdere onderzoeken heeft gehanteerd.

3-3 onderzoeksaanpak

Nadat de onderzoeksvragen zijn uitgewerkt en normen zijn vastgesteld, zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- relevante wet- en regelgeving;
- relevante raads(commis­sie)-, college- en stafverslagen;
- begrotingen en jaarverslagen;
- relevante (verantwoordings)- stukken van besturen in openbare lichamen;
- verslaglegging van overleggen inzake beleid en uitvoering;
- mediaberichten;
- overige relevante ambtelijke en niet-ambtelijke stukken;
- vakliteratuur en onderzoeksverslagen.

interviews

Naast het documentenonderzoek zullen gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat worden geïnterviewd:

- de verantwoordelijke wethouders;
- de betreffende ambtenaren, betrokken bij beleid en uitvoering;
- de betreffende afdelingshoofden;
- de betreffende raadsleden;
- de vertegenwoordigers van de verbonden partijen;
- eventueel andere betrokkenen en/of deskundigen op het beleidsterrein.

4 organisatie, planning en procedure van het onderzoek

4-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Lansingerland:

- mevrouw Yiman Fung;
- mevrouw Wendy de Winter.

planning en procedure

Naar verwachting zal de uitvoering van het onderzoek door de rekenkamer circa 70 onderzoeksdagen beslaan.

In augustus 2009 is de rekenkamer begonnen met het opstellen van een onderzoeksopzet. De uitvoering van het onderzoek start in september 2009. De bevindingen uit het onderzoek worden in een conceptnota vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren en biedt de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan. Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer vervolgens een bestuurlijke conceptnota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke conceptnota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college worden voorgelegd. De reacties van het college worden, samen met het nawoord van de rekenkamer daarbij, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen.

De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal aan de raad worden aangeboden. Deze aanbieding staat gepland voor mei 2010.