

sturen op afstand

*onderzoek naar gemeenschappelijke regelingen
en overige verbonden partijen*



sturen op afstand

*onderzoek naar gemeenschappelijke regelingen
en overige verbonden partijen*



Rekenkamer

LANSINGERLAND

voorwoord

Veel gemeenten voeren taken uit via zogeheten ‘verbonden partijen’. Dit zijn partijen die gemeentelijke taken, zoals groenontwikkeling, het verstrekken van sociale uitkeringen en het innen van belastingen in opdracht van de gemeente uitvoeren. Sinds de komst van het Besluit begroting en verantwoording 2004 moet de gemeenteraad meer inzicht krijgen in deze verbonden partijen. Onderhavig onderzoek heeft zich gericht op de wijze waarop dit in de praktijk voor een vijftal verschillende samenwerkingsverbanden heeft plaatsgevonden.

Hier ligt in algemene zin immers een fors bestuurlijk probleem. Door gemeentelijke taken via samenwerkingsverbanden uit te laten voeren wordt de gemeenteraad vaak op afstand gezet, waardoor het risico ontstaat dat de democratische controle wordt uitgehouden. Het meest duidelijk komt dit naar voren in grote regionale verbanden voor openbare orde en veiligheid (politie en brandweer) en gezondheid (GGD). Maar het speelt tevens - zo blijkt uit dit onderzoek - voor natuur, economie en algemeen bestuurlijke zaken.

Niet alleen de complexiteit die voortvloeit uit het grote aantal samenwerkingsverbanden - een gemiddelde Nederlandse gemeente telt al gauw meer dan 25 verbonden partijen - maar ook het gebrek aan voldoende bevoegdheden leidt tot een situatie waarin raadsleden zich nauwelijks meer lijken te bemoeien met verbonden partijen. Helaas is deze ontwikkeling ook zichtbaar in Lansingerland.

Ook zijn verantwoordelijkheden en bevoegdheden van aandeelhouder, toezichthouder en bestuurder van een verbonden partij vaak niet altijd helder. Binnen die context hebben collegeleden af en toe de neiging op alle stoelen tegelijk te (willen) zitten.

Duidelijk is dat zowel de raad als het college een actieve(re) rol dient te spelen waar institutionele tekortkomingen zich voordoen, mede om te voorkomen dat financiële risico's zondermeer worden afgewenteld op de gemeente. Met dit rapport hoopt de rekenkamer een serieuze bijdrage te leveren aan dit bestuurlijk risicovolle vraagstuk.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Yiman Fung en Wendy de Winter.

Paul Hofstra

Directeur Rekenkamer Lansingerland

deel 1 bestuurlijke nota

1 inleiding

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

2 conclusies en aanbevelingen

13	2-1	hoofdconclusies
14	2-2	toelichting hoofdconclusies
17	2-3	aanbevelingen

3 reactie en nawoord

19	3-1	reactie college van B en W
20	3-2	nawoord

deel 2 nota van bevindingen

1 inleiding

23	1-1	verbonden partijen
24	1-2	aanleiding voor onderzoek
24	1-2-1	raadsverzoek
24	1-2-2	risico's van deelnemingen
24	1-2-3	casusselectie en onderzoeksperiode
25	1-3	doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen
26	1-4	bestuurlijke relatie met verbonden partijen
26	1-4-1	public governance
26	1-4-2	governance van deelnemingen
27	1-4-3	wet- en regelgeving
29	1-5	sturings- en beheersingsmogelijkheden raad
30	1-6	bestuurlijke verantwoordelijkheid
30	1-7	leeswijzer

2 samenvatting hoofdstukken

3 Bleizo

35	3-1	inleiding
35	3-2	geschiedenis en doel van de regeling
37	3-3	organisatiestructuur
39	3-4	governance
40	3-4-1	sturen en beheersen
43	3-4-2	verantwoorden
45	3-4-3	toezicht
46	3-5	doeltreffendheid



4 bedrijvenschap Hoefweg

47	4-1	inleiding
47	4-2	geschiedenis en doel van de regeling
50	4-3	organisatiestructuur
53	4-4	governance
53	4-4-1	sturen en beheersen
57	4-4-2	verantwoorden
58	4-4-3	toezicht
59	4-5	doeltreffendheid

5 Groenzone Berkel-Pijnacker-Nootdorp

61	5-1	inleiding
61	5-2	geschiedenis en doel van de regeling
63	5-3	organisatiestructuur
65	5-4	governance
66	5-4-1	sturen en beheersen
69	5-4-2	verantwoorden
71	5-4-3	toezicht
72	5-5	doeltreffendheid

6 recreatieschap Rottemeren

75	6-1	inleiding
75	6-2	geschiedenis en doel van de regeling
77	6-3	organisatiestructuur
78	6-4	governance
78	6-4-1	sturen en beheersen
82	6-4-2	verantwoorden
83	6-4-3	toezicht
84	6-4-4	doeltreffendheid

7 Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij Overbuurtsche Polder

85	7-1	inleiding
85	7-2	geschiedenis en doel van de deelneming in GOP
87	7-3	organisatiestructuur
89	7-4	governance
89	7-4-1	sturen en beheersen
91	7-4-2	verantwoorden
93	7-4-3	toezicht
93	7-4-4	doeltreffendheid

deel 3 bijlagen

97	bijlage 1	onderzoeksverantwoording
99	bijlage 2	normenkaders
103	bijlage 3	geïnterviewde en geraadpleegde personen
104	bijlage 4	geraadpleegde bronnen
105	bijlage 5	lijst van afkortingen



- 106 **bijlage 6 overzicht informatievoorziening verbonden partijen**
- 107 **bijlage 7 informatievoorziening omtrent gemeentelijke begroting en
jaarrekening**
- 108 **bijlage 8 sturings- en beheersingsmogelijkheden raad**

1 inleiding

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

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer een oordeel te geven over 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 geven in de wijze waarop de gemeenteraad hierover is geïnformeerd en welke sturings- en beheersingsmogelijkheden de gemeenteraad ter beschikking staan (informatievoorziening) en (sturing en beheersing).

De centrale vraag van het onderzoek is:

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?

Ter beantwoording van de centrale vraag zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

- 1 Welke doelen streeft de gemeente met bepaalde deelnemingen na en zijn deze adequaat?
- 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 adequaat? (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 adequaat? (informatievoorziening)

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

De rekenkamer heeft in dit onderzoek 5 verbonden partijen, bestaande uit 4 gemeenschappelijke regelingen en 1 onderneming, onderzocht. Dit beslaat bijna de helft van alle verbonden partijen waar de gemeente Lansingerland 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 de wet- en regelgeving, ontwikkeld en aan de hand hiervan de onderzochte verbonden partijen beoordeeld. Dit heeft de rekenkamer gedaan om een zo objectief mogelijk beeld te kunnen geven over de invulling van de public governance.

De hoofdconclusies zijn gebaseerd op deze 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 die de rekenkamer nu niet heeft onderzocht. Ten tweede is dit onderzoek bedoeld om er lering uit 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 er in de opzet niet in alle gevallen aan de formele normen is voldaan. Ook in de werkingsfeer heeft de rekenkamer enkele tekortkomingen geconstateerd. De rekenkamer wil hierbij wel enige nuancering aanbrengen. De onderzochte verbonden partijen verschillen sterk qua bestuurlijk belang en financieel risico (dit loopt uiteen van 5 % tot 50 %). Voor de onderzochte regelingen wordt voor een belangrijk deel aan de public governance (cyclus) voldaan. Daarnaast heeft de gemeente Lansingerland er zorg voor gedragen dat grote financiële risico's gedekt worden in het weerstandsvermogen van de gemeente. Zo is er voldoende risicodekking aanwezig voor een bestuurlijk belangrijk, risicovol project als Bleizo. Op grond van dit onderzoek constateert de rekenkamer dat de gemeente Lansingerland niet direct grote financiële en bestuurlijke risico's loopt ten aanzien van de onderzochte verbonden partijen. 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.

2-1 hoofdconclusies

kaderstelling

- 1 De raad heeft geen kaderstellend beleid ten aanzien van verbonden partijen.
- 2 De raad benut de sturings- en beheersingsinstrumenten in de aanloopfase bij de oprichting van gemeenschappelijke regelingen niet maximaal.

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 voeren. De

informatievoorziening richting de raad voldoet niet altijd aan de gemaakte afspraken en wettelijke normen.

- a De informatievoorziening door de verbonden partijen is voor twee van de vier onderzochte gemeenschappelijke regelingen tekort geschoten.
- b De informatievoorziening door het college van B en W is ten aanzien van alle verbonden partijen te beperkt.

Controle in de uitvoeringsfase

- 4 In opzet heeft de raad weliswaar de beschikbare sturingsinstrumenten ten aanzien van het uitoefenen van de financiële en politieke controle in alle onderzochte regelingen opgenomen, maar in de praktijk wordt hier weinig gebruik van gemaakt.

Toezicht

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

2-2 toelichting hoofdconclusies

Kaderstelling

- 1 De raad heeft geen kaderstellend beleid ten aanzien van verbonden partijen.
 - Er is geen nota verbonden partijen opgesteld waarin op hoofdlijnen wordt aangegeven hoe de gemeente dient om te gaan met het aangaan van nieuwe deelnemingen, het beheer van en toezicht op de verbonden partijen en de informatievoorziening hieromtrent. Ook beëindiging, evaluatie en heroverweging van deelnemingen kunnen hier deel van uitmaken. Wel geldt er een wettelijk kader dat gebaseerd is op de wet- en regelgeving zoals de Wgr en het BBV. Maar dit is niet voldoende omdat het inhoudelijke beleidskader vooralsnog ontbreekt. Daarnaast dient het opstellen van een nota verbonden partijen ook ter invulling van de Gemeentewet.
- 2 De raad benut de sturings- en beheersingsinstrumenten in de aanloophase bij de oprichting van gemeenschappelijke regelingen niet maximaal.
 - Vooral bij regelingen die zijn opgericht in de afzonderlijke gemeenten vóór de vorming van Lansingerland heeft de (toenmalige) raad niet alle beschikbare sturingsinstrumenten benut.
 - Zo zijn bij bedrijvenschap Hoefweg en recreatieschap Rottemeren geen bepalingen opgenomen over de stemverhouding in het AB. Bij de stemverhouding is het van belang om van te voren te bepalen en vast te leggen wat de invloed is van een individueel lid van het AB op de besluitvorming.
 - Bij Groenzone zijn geen bepalingen over toe- en uittreding opgenomen. Om discussies te voorkomen bij de toetreding van nieuwe deelnemer(s) en uittreding van bestaande deelnemer(s) dienen de bepalingen hieromtrent van te voren vastgelegd te worden.
 - Bij een 'recente/nieuwe' regeling zoals Bleizo heeft de raad afgezien van deelname van raadsleden in het AB. Hierdoor heeft de raad de mogelijkheid om zijn controlerende rol te versterken niet benut. Een gevolg hiervan is dat de raad zich te afhankelijk opstelt van het DB.
 - Bij de andere type verbonden partijen zoals de Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij Overbuurtsche Polder (GOP) geldt dat de (toenmalige) raad de beschikbare sturings- en beheersingsinstrumenten grotendeels heeft benut.

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 voeren. De informatievoorziening richting de raad voldoet niet altijd aan de gemaakte afspraken en wettelijke normen.
- a De informatievoorziening door de verbonden partijen is voor twee van de vier onderzochte gemeenschappelijke regelingen tekort geschoten.
 - In de Wgr is bepaald dat de raad de ontwerpbegrotingen dient te ontvangen van de gemeenschappelijke regelingen. In de onderzoeksperiode heeft de raad echter voor Groenzone en recreatieschap Rottemeren geen ontwerpbegrotingen ontvangen. Dit is in strijd met de wettelijke bepalingen. Bij de regelingen bedrijvenschap Hoefweg en Bleizo is dit wel gebeurd.
 - Het is op grond van de Wgr niet verplicht om de jaarrekeningen van de gemeenschappelijke regelingen naar de raad te sturen. Voor alle onderzochte regelingen is deze aanvullende bepaling echter wel opgenomen in de oprichtingsstukken. In de onderzoeksperiode heeft de raad met betrekking tot het recreatieschap Rottemeren geen jaarrekeningen ontvangen. Bij de overige onderzochte regelingen wel.
 - b De informatievoorziening door het college van B en W is ten aanzien van alle verbonden partijen te beperkt.
 - In de paragraaf verbonden partijen zoals opgenomen in de begroting en jaarrekening van de gemeente Lansingerland is de informatie in veel gevallen niet recent en onvolledig.
 - Openbaar belang, belang van de gemeente, eigen en vreemd vermogen worden in de jaarrekening 2007 en begroting 2008 voor geen enkele verbonden partij genoemd. Hiermee wordt niet voldaan aan het BBV.
 - GOP en Bleizo worden beide niet genoemd in de begroting 2008. In de jaarrekening 2007 en jaarrekening 2008 wel.
 - Er wordt geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen begrotings- en verantwoordingsdocumenten. De begroting wordt niet gebruikt om de raad inzicht te geven in geplande werkzaamheden en de jaarrekening wordt niet gebruikt om hier verantwoording over af te leggen.
 - De informatie die gegeven wordt over ontwikkelingen is vaak summier en niet up-to-date. Voor recreatieschap Rottemeren wordt bijvoorbeeld in elk onderzocht document genoemd dat er diverse ontwikkelingen te melden zijn 'variërend van aanleg tot herstructurering'. Deze informatie zou uitgebreider en meer toegespitst op ontwikkelingen in een bepaald jaar moeten zijn.
 - Ten aanzien van GOP 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 opzet heeft de raad weliswaar de beschikbare sturingsinstrumenten ten aanzien van het uitoefenen van de financiële en politieke controle in alle onderzochte regelingen opgenomen, maar in de praktijk wordt hier weinig gebruik van gemaakt.
- 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 heeft ontvangen, heeft de raad geen actie ondernomen.

- De raad geeft in de praktijk onvoldoende invulling aan zijn controlerende rol. Dit komt omdat er in de kaderstelling geen toetsingscriteria zijn geformuleerd waarmee op eenduidige wijze gecontroleerd kan worden of doelen binnen de gestelde kaders behaald worden.
- Doordat er bij Groenzone en recreatieschap Rottemeren sprake is geweest van onthouding van informatie (ontwerpbegrotingen) is de raad niet in staat gesteld om financiële controle uit te oefenen. De raad heeft hierdoor geen inzicht gehad in de geplande uitgaven van deze gemeenschappelijke regelingen. Ook heeft de raad niet de mogelijkheid gehad hier invloed op uit te oefenen door zijn zienswijze naar voren te brengen. Dit heeft voor deze regelingen geen ernstige gevolgen gehad, maar de raad dient hier in de toekomst alert op te zijn omdat de geplande uitgaven in een begrotingsdocument veel hoger kunnen liggen dan wat is afgesproken.
- Ten aanzien van de GOP geldt dat er in de onderzoeksperiode weinig bedrijfsactiviteiten zijn geweest. Het glastuinbouwgebied was immers al in 2007 ontwikkeld. Alleen het 'AquaReUse project' werd in 2008 opgestart. In de onderzoeksperiode zijn er geen stukken over de GOP geagendeerd in de raadsvergaderingen en de raad heeft hierover ook geen vragen gesteld.
- Voor Bleizo vinden jaarlijks twee informatieve bijeenkomsten plaats waarin de raad geïnformeerd wordt over de stand van zaken. Deze informatieve bijeenkomsten kennen geen besluitvormend karakter en de besproken zaken worden niet vastgelegd in openbare stukken. De formele besprekingspunten komen niet aan de orde in de raadsvergaderingen. Dit komt de transparantie van het openbaar bestuur niet ten goede.

Toezicht

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

a Toezichthoudende rol van de raad

- De raad heeft voor geen enkele regeling instructies meegegeven aan de raadsleden die zitting nemen in het AB. Ook zijn er geen specifieke afspraken over de invulling van de toezichthoudende rol gemaakt met deze AB-leden.
- De raad heeft ook geen specifieke afspraken gemaakt met deze AB-leden over informatievoorziening of terugkoppeling. Ook hierover is geen instructie vanuit de raad.
- De toezichthoudende rol wordt bij drie van de vier gemeenschappelijke regelingen ingevuld door de raadsleden die zitting hebben in het AB. Hieruit blijkt dat het toezicht telkens anders wordt vormgegeven.
 - Bij bedrijfsvaart Hoefweg heeft het raadslid aangegeven dat de AB vergaderingen veelal in beslotenheid plaatsvonden vanwege geheime stukken. Daarom informeerde hij de raad ook niet op structurele wijze.
 - Bij Groenzone vinden de raadsleden dat ze moeten toezien op een sluitende exploitatie.
 - Bij recreatieschap Rottemeren geven de raadsleden aan de 'publieke toegang en openbaarheid' van het groen te bewaken.
- Bij Bleizo nemen geen raadsleden plaats in het AB. Er wordt hier toezicht gehouden door een rekeningcommissie, bestaande uit enkele raadsleden.

- Bij de verbonden partij GOP is de toezichthoudende rol van de raad anders belegd. Hier neemt een raadslid deel in de Raad van Vennoten. Maar ook over de invulling van deze rol heeft de raad geen specifieke afspraken gemaakt. Zo heeft het betreffende raadslid aangegeven het niet nodig te vinden om een actieve terugkoppeling te geven aan de raad gezien het stadium van financiële afronding bij de GOP.
- b Toezicht door het college van B en W
- Voor elke verbonden partij is een ambtelijke dossierhouder aangewezen die toezicht dient te houden. Doordat er geen centrale regiefunctie is op verbonden partijen en geen algemeen toetsingskader voor de beoordeling van de jaarstukken, bepalen de dossierhouders zelf hoe zij hun toezichtstaken invullen.
 - In de praktijk blijkt dat sommige dossierhouders zelf een beleidsmatige toets uitvoeren en een cijfermatige toets laten uitvoeren door een andere medewerker van de gemeente. Dit geldt met name voor Bleizo en Groenzone.
 - Voor de verbonden partij GOP en de gemeenschappelijke regeling recreatieschap Rottemeren wordt er maar beperkt invulling gegeven aan deze toezichtstaak. Bij het recreatieschap is het door de personele wisselingen onduidelijk wie de taken van de dossierhouder structureel zou moeten invullen en bij de GOP is de dossierhouder pas medio 2009 aangesteld.
 - Bij de GOP is geen sprake van onafhankelijk toezicht. Er wordt toezicht gehouden door een collegelid dat plaats neemt in de Raad van Commissarissen. Het risico van functievermenging is aanwezig.

2-3 **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 een groot 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

- Zorg er ten aanzien van de kaderstelling voor dat doelen duidelijk worden vastgelegd in de regelingen en stel toetsingscriteria op om te bepalen of doelen binnen de gestelde kaders behaald worden. De algemeen richtinggevendende kaders die gelden voor verbonden partijen kunnen worden opgenomen in de nota verbonden partijen.
- Draag er zorg voor dat de verbonden partijen structureel worden geëvalueerd waarbij wordt gemeten of de verbonden partijen nog wel voldoen aan de doelen die

zijn gesteld. Ook het proces ten aanzien van de evaluatie kan worden opgenomen in de nota verbonden partijen.

- Bepaal de gewenste verantwoordingsinformatie ten aanzien van de verbonden partijen en leg dit vast in de nota verbonden partijen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt met de mate en diepte van de verantwoordingsinformatie van de verschillende verbonden partijen waarbij rekening wordt gehouden met de beleidsmatige en financiële risico-inschatting.

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. Laat bijvoorbeeld de raadsleden in het AB van de verschillende regelingen erop toezien dat de ontwerpbegroting tijdig toegestuurd wordt aan de griffie.
 - maak duidelijke afspraken met de griffie over 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 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 AB/DB bij het te laat krijgen van een ontwerpbegroting of jaarrekening.
- Maak duidelijke afspraken over de invulling van de toezichthoudende rol van raadsleden door van te voren een instructie mee te geven. In de instructie dient te staan waarop en op welke wijze 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.
- Omwille van de transparantie van het openbaar bestuur dienen formele bespreekpunten tijdens informatieve bijeenkomsten (zoals bij Bleizo) voor raadsleden ook aan de orde te komen in reguliere raadsvergaderingen en schriftelijk vastgelegd te worden in formele stukken. Draag er zorg voor dat belangrijke (politieke) besluiten tijdens bijeenkomsten waar geen vastlegging van is alsnog formeel worden vastgelegd ter controle.

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

- Stel een nota verbonden partijen op voor de gemeente Lansingerland waarin het beleidskader wordt opgenomen. In deze nota zouden ook de besliskaders kunnen worden vastgelegd voor deelname aan verbonden partijen en de condities waaronder het publieke belang is gediend. Verder dient de uitwerking hiervan plaats te vinden in de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke jaarstukken. Dit dient ook ter invulling van de Gemeentewet.
- 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 het lopende planning- en controlcyclus.

3 reactie en nawoord

3-1 reactie college van B en W

Onlangs hebben wij van u het vertrouwelijke conceptrapport 'Gemeenschappelijke Regelingen' voor bestuurlijk wederhoor ontvangen.

Uit het onderzoek blijkt dat onze gemeente niet in alle gevallen aan de formele normen heeft voldaan. Ook in de werkingsfeer zijn enkele tekortkomingen geconstateerd. Wij delen uw mening over de noodzaak tot een adequate invulling van de public governance en beschouwen deze rapportage als een instrument om lering uit te trekken, die wij kunnen toepassen op bestaande en nieuwe deelnemingen in gemeenschappelijke regelingen.

Voor wat betreft de rol van de gemeenteraad, blijkt onder meer dat de raad zijn controlerende taak in onvoldoende mate kan uitvoeren, omdat de verantwoording aan de raad over de verbonden partijen niet voldoende is en ook de informatievoorziening richting de raad niet altijd voldoet aan de gemaakte afspraken en wettelijke normen. Ons college onderkent dit en wij delen de mening dat de gemeenteraad goed gefaciliteerd moet worden. Daardoor kan de rol van de raad verder versterkt worden. Wij gaan ons inspannen om daar in de komende periode – in afstemming met de raad – nader invulling aan te geven.

In dit verband adviseert u het college om een nota Verbonden Partijen op te stellen voor de gemeente Lansingerland waarin het beleidskader voor gemeenschappelijke regelingen wordt opgenomen, eventueel uitgebreid met de besliskaders voor deelname aan verbonden partijen en de condities waaronder het publiek belang is gediend. Deze aanbeveling onderschrijven wij en wij zullen het opstellen van de nota en de implementatie ervan meenemen in ons collegeprogramma 2010-2014. Uw aanbeveling inzake de uitwerking van deze nota in de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke jaarstukken nemen wij eveneens ter harte.

U adviseert het college ook ervoor te zorgen dat er voldoende kwalitatief ambtelijk toezicht op de verbonden partijen is. Deze aanbeveling - en de inbedding daarvan in onze organisatie - heeft reeds onze aandacht. In de organisatie bestaat het voornemen om een nieuwe medewerker te werven bij afdeling Bestuurszaken, die tevens de functie van coördinator gemeenschappelijke regelingen op zich kan nemen. Overigens leidt de toenemende druk op het ambtelijke apparaat versus het adequaat uitvoeren – en verbeteren van – taken, tot toenemende zorg bij ons college. De financiële middelen zijn beperkt.

In dat kader doet het ons goed in uw rapport te lezen dat naar uw mening er voldoende zorg is voor afdekking van de financiële risico's en dat de gemeente Lansingerland niet direct grote financiële en bestuurlijke risico's loopt ten aanzien van de onderzochte 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 alle aanbevelingen overneemt en er serieus mee aan de slag gaat.

De rekenkamer waardeert het voornemen van het college om de nota verbonden partijen op te stellen en de implementatie ervan mee te nemen in het collegeprogramma 2010-2014. Hierin kunnen algemeen richtinggevende kaders voor verbonden partijen worden opgenomen, zoals het aangaan van nieuwe deelnemingen, het beheer en toezicht op de verbonden partijen en de informatievoorziening hieromtrent. Ook beëindiging, evaluatie en heroverweging van deelnemingen kunnen hier deel van uitmaken.

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

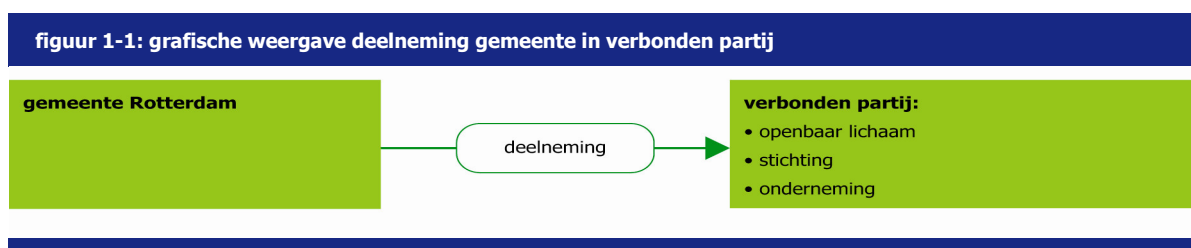
De gemeente staan verschillende manieren ter beschikking om haar beleidsdoelen te realiseren en daarmee het publieke belang te behartigen. Zo kan zij besluiten bepaalde zaken zelf uit te voeren, maar kan zij deze ook overlaten aan een andere organisatie die zij subsidieert. Een andere mogelijkheid is 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.¹

Een gemeente neemt een financieel belang in een andere organisatie als zij bijvoorbeeld bijdraagt aan het kapitaal daarvan (bijvoorbeeld via aandelen)². 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).

In figuur 1-1 zijn de verschillende begrippen gevisualiseerd.



¹ Rapport 'Deelnemen en wegblijven', Rekenkamer Rotterdam, 2009.

² 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'.

1-2 aanleiding voor onderzoek

1-2-1 raadsverzoek

De gemeenteraad van Lansingerland heeft per brief d.d. 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 raadsverzoek te honoreren. De gemeente neemt deel aan 11 gemeenschappelijke regelingen en 5 overige verbonden partijen.³

1-2-2 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. Bij gemeenschappelijke regelingen staat de deelnemende gemeente zelfs garant dat een gemeenschappelijk orgaan altijd zijn verplichtingen jegens derden kan voldoen. 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 geplaatste 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 en/of Raad van Commissarissen (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). Overigens kunnen de aandeelhoudersbelangen en publieke belangen ook goed samenvallen. Dit is van toepassing op gemeenschappelijke regelingen met een vennootschap constructie. De gemeente zal dus altijd risico's lopen met deelnemingen in andere organisaties. Het is dan ook zaak dat de gemeente op een zodanige manier met haar deelnemingen omgaat, opdat zij de kans dat de risico's daadwerkelijk optreden zo klein mogelijk maakt.

1-2-3 casusselectie en onderzoeksperiode

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer de volgende 5 verbonden partijen geselecteerd op basis van het bestuurlijk⁴ en financieel belang⁵ voor de gemeente en het maatschappelijk belang van de verbonden partij voor de burgers. Daarnaast is bij de selectie rekening gehouden met het raadsverzoek om het bedrijfenschap Hoefweg

³ Programmabegroting 2008, gemeente Lansingerland.

⁴ Onder bestuurlijk belang wordt verstaan: een zetel in het bestuur of het hebben van stemrecht.

⁵ 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.

en de Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij Overbuurtsche Polder (GOP) in het onderzoek te betrekken.

tabel 1-1: casuselectie verbonden partijen

type verbonden partij	naam verbonden partij
gemeenschappelijke regeling	Bleizo
gemeenschappelijke regeling	Bedrijvenschap Hoefweg
gemeenschappelijke regeling	Groenzone Berkel-Pijnacker-Nootdorp
gemeenschappelijke regeling	Recreatieschap Rottemeren
onderneming	Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij Overbuurtsche Polder (GOP)

De rekenkamer beperkt zich in dit onderzoek tot de periode 2007-2009. Indien van belang en relevant wordt de onderzoeksperiode in bepaalde gevallen uitgebreid.

1-3 doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer een oordeel te geven over 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 geven in de wijze waarop de gemeenteraad hierover is geïnformeerd en welke sturings- en beheersingsmogelijkheden de gemeenteraad ter beschikking staan (informatievoorziening) en (sturing en beheersing).

De centrale vraag van het onderzoek is:

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?

Ter beantwoording van de centrale vraag zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

- 1 Welke doelen streeft de gemeente met bepaalde deelnemingen na en zijn deze adequaat⁶?
- 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)

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.

1-4 bestuurlijke relatie met verbonden partijen

1-4-1 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’.*⁹

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

1-4-2 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.

⁹ Bossert, 2003.

¹⁰ Kaderstellende visie op toezicht 2005 ‘Minder last, meer effect’.

1-4-3 wet- en regelgeving

In deze paragraaf wordt de relevante wet- en regelgeving met betrekking tot verbonden partijen uiteengezet. Deze vormt de basis voor de normenkaders die de rekenkamer heeft opgesteld voor respectievelijk het omgaan met gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen. Daarnaast heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van normenkaders uit eerdere onderzoeken.¹¹ De normenkaders zijn 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 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 2007 tot en met 2010 van de gemeente Lansingerland onderzocht 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 verordening en de nota verbonden partijen (artikel 212, 213 Gemeentewet) die een gemeente dient op te stellen. De gemeente Lansingerland heeft in de onderzoeksperiode nog geen nota verbonden partijen vastgesteld. Hierdoor ontbreekt een richtinggevend overkoepelend beleidskader voor verbonden partijen, waaronder ook de gemeenschappelijke regelingen vallen. Door het ontbreken van een beleidskader heeft de rekenkamer bij het opstellen van de normenkaders zich gebaseerd op de wet- en regelgeving en gebruikte normen uit eerdere onderzoeken.

Burgerlijk Wetboek

Voor overige verbonden partijen als deelnemingen in privaatrechtelijke organisaties zijn hoofdzakelijk de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek (BW) van belang. Het BW

¹¹ Rapporten 'Deelnemen en wegblijven' en 'Besturen in veelvoud', Rekenkamer Rotterdam, 2009 en 2002.

¹² www.minbzk.nl

bevat ondermeer het voorschrift dat jaarlijks, binnen vijf maanden na afloop van het boekjaar, de jaarrekening moet worden voorgelegd aan de aandeelhouders.

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.

De wetgever maakt het op dit moment mogelijk om zitting te kunnen 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.

In verband met de overdracht van medebewindstaken en bevoegdheden van de raad naar het college is in artikel LXXXIV lid 1 van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden bepaald: *‘Gemeenschappelijke regelingen tot het treffen waarvan na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet een ander bestuursorgaan van de deelnemende gemeente bevoegd is, worden met ingang van dat tijdstip geacht te zijn getroffen door dat andere bestuursorgaan’*.

Voor de gemeenschappelijke regelingen waarvan de bevoegdheden vóór 8 maart 2006 bij de raad lagen, worden deze met ingang van de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden geacht te zijn aangegaan door de colleges. Deze bevoegdheden worden met terugwerkende kracht verondersteld een bevoegdheid van het college te zijn. Regelingen die vóór 8 maart 2006 zijn aangegaan tussen de raden van de deelnemende gemeenten behouden wel hun rechtskracht. Ook indien na de inwerkingtreding van deze wet een ander orgaan – in veel gevallen het college – (uitsluitend) bevoegd is tot het aangaan van de gemeenschappelijke regeling.¹⁴

¹³ Staatsblad, 2002, blz 111.

¹⁴ Raadsvoorstel 134, wijziging gemeenschappelijke regeling GGD ZL, 15 december 2009.

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.

1-5 **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. De genoemde punten zijn verwerkt in het normenkader zoals opgenomen in bijlage 2.

Met betrekking tot het gebruik van de genoemde instrumenten is het van belang dat voor regelingen die vóór 8 maart 2006 zijn getroffen, geldt dat deze voor een groot deel worden geacht te zijn aangegaan door het college of de burgemeester. Dit houdt ook in dat het wijzigen van deze regelingen een bevoegdheid is van het college en niet meer van de raad. In de Wgr staat hierover het volgende omschreven:

‘De colleges van burgemeesters en wethouders en de burgemeesters gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang’.

Onder het treffen van een regeling wordt mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling. De raad kan toestemming hiertoe in dit geval slechts weigeren voor zover de wijziging in strijd is met het recht of het algemeen belang. De sturings- en beheersingsinstrumenten zijn in dit geval beperkter voor de raad. Het aanwijzen van leden voor het AB van een regeling die is getroffen door het college c.q. de burgemeester, wordt in dit geval ook door college c.q. burgemeester zelf gedaan en niet meer door de raad. Raadsleden kunnen geen lid

meer zijn van het AB van een gemeenschappelijke regeling wanneer de raad niet betrokken is bij het treffen van die regeling.

De raad kan dan tot op zekere hoogte nog wel politieke controle uitoefenen. Het AB is namelijk wel verplicht inlichtingen te verstrekken of verantwoording af te leggen aan het college (indien een regeling is getroffen door college of burgemeester) en aan de raad voor zover dit niet in strijd is met het algemeen belang. Daarnaast oefent de raad nog steeds financiële controle uit door de ontwerpbegroting te toetsen.

Voor regelingen die getroffen zijn na 8 maart 2006 geldt dat deze aangegaan kunnen worden door burgemeesters, colleges of raden. Gemeenschappelijke regelingen waarvoor na 8 maart 2006 het college het competente bestuursorgaan is, kunnen alleen nog worden aangegaan door college c.q. burgemeester.

1-6 bestuurlijke verantwoordelijkheid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de geselecteerde verbonden partijen ligt bij verschillende wethouders en raadsleden. Tabel 1-2 geeft per verbonden partij aan bij welke wethouders en raadsleden de bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt ultimo 2009.¹⁵

tabel 1-2: bestuurlijke verantwoordelijkheid verbonden partijen

verbonden partij	bestuurlijke verantwoordelijkheid (college)	bestuurlijke verantwoordelijkheid (gemeenteraad)
Bleizo	N. Boedhoe (AB) D. van Vliet (AB/DB) E. van Vliet (AB/DB)	---
Bedrijvenschap Hoefweg	N. Boedhoe (AB/DB) D. van Vliet (AB/DB)	F.W.A. Vink (AB)
Groenzone Berkel-Pijnacker-Nootdorp	N. Boedhoe (AB/DB)	G. Steenwijk (AB) J.P. Blonk (AB)
Recreatieschap Rottemeren	N. Boedhoe (AB/DB)	J.A. Bucher (AB) H.B. Dirkzwager (AB)
Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij Overbuurtsche Polder (GOP)	D. van Vliet (Raad van Commissarissen) E. van Vliet (aandeelhouder BV)	F.W.A. Vink (Raad van Vennoten)

1-7 leeswijzer

Dit rapport begint met een hoofdstuk waarin een samenvatting van de hoofdstukken 3 tot en met 7 is opgenomen. Hierin wordt een overkoepelend overzicht van de feitelijke bevindingen gepresenteerd. Vervolgens komen aspecten van de verschillende onderzoeksvragen aan de orde in de volgende hoofdstukken, waar achtereenvolgens de vier geselecteerde gemeenschappelijke regelingen en de deelneming in een onderneming aan bod komen. Elke paragraaf binnen deze hoofdstukken begint met de

¹⁵ Door de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2010 is de samenstelling van de leden vanuit de deelnemende gemeenten die zitting nemen in de bestuursorganen van de gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen gewijzigd.

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 blz 25)
Geschiedenis en doel regeling/deelneming	1. welke doelen streeft de gemeente na met bepaalde deelnemingen en zijn deze adequaat?
Organisatiestructuur	-
Governance	2. welke sturings- en beheersingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad bij bepaalde deelnemingen en worden deze voldoende aangewend?
-Sturen en beheersen	
-Verantwoorden (informatievoorziening)	
-Toezicht	3. welke inhoudelijke en financiële kaders stelt de gemeenteraad bij bepaalde deelnemingen en zijn deze adequaat?
	5. op welke wijze verkrijgt de gemeenteraad informatie over bepaalde deelnemingen en gebeurt dit adequaat?
Doeltreffendheid	4. 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 Werk en Wonen, de gemeenteraad en het AB is vormgegeven voor elk van de onderzochte verbonden partijen. In bijlage 7 is weergegeven welke informatie begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente Lansingerland bevatten over gemeenschappelijke regelingen. In bijlage 8 wordt weergegeven welke sturings- en beheersingsmogelijkheden de raad heeft in elk van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen en overige verbonden partijen.



2 samenvatting hoofdstukken

In dit hoofdstuk wordt een overzicht van de feitelijke bevindingen uit de hoofdstukken 3 tot en met 7 gepresenteerd. De rekenkamer heeft ervoor gekozen om dit kort en bondig weer te geven in de samenvattende tabel 2-1 ter vergroting van het overzicht en vergelijkbaarheid van de onderzochte verbonden partijen. De uitgebreide informatie is te vinden in de bijbehorende hoofdstukken.

tabel 2-1: bevindingen verbonden partijen t.a.v. public governance cyclus en overige informatie

	Bleizo	bedrijvenschap Hoefweg	Groenzone	recreatieschap Rottemeren	GOP
Doel is specifiek, meetbaar en tijdgebonden	Ja	Ja	Ja, in masterplan	Ja, in gebiedsplan	Nee
Doeltreffendheid	Opstartfase	+/-	Opstartfase	Evaluaties	+/-
Organisatiestructuur conform gestelde normen van de Wgr	Ja	Ja	Ja	Ja	n.v.t.
Organisatiestructuur conform gestelde normen uit BW en statuten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Ja
<i>Sturings- en beheersingsinstrumenten:</i>					
- Samenstelling AB	Ja	Ja	Ja	Ja	n.v.t.
- Stemgewicht AB	Ja	Nee	Ja	Nee	n.v.t.
- Bevoegdheden bestuur	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
- Bepalingen omtrent toetreding, uittreding	Ja	Nee	Nee	Ja	n.v.t.
- Bepalingen omtrent wijziging, opheffing	Ja	Ja	Ja	Ja	n.v.t.
- Bepalingen omtrent informatieplicht, verantwoording, terugroeping	Ja	Ja	Ja	Ja	n.v.t.
- Informatieverzoeken door raad	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
- Financiële controle uit kunnen oefenen	Ja, uitgezonderd begroting 2009	Ja, uitgezonderd begroting 2008	Nee	Nee	n.v.t.
Financiële en inhoudelijke kaders	Ja, bestuursovereenkomst en 'Landschap als Podium'	Niet bekend	Ja	Ja, jaarlijkse bijdrage/schapsvisie en gebiedsplan	Nee
<i>Verantwoorden:</i>					
Informatievoorziening aan raad is conform Wgr/statuten en afspraken	Ja, grotendeels	Ja, grotendeels	Nee	Nee	Beperkt
Paragraaf verbonden partijen op gemeentelijk niveau conform BBV	Niet helemaal	Grotendeels	Grotendeels	Summier/ beperkt	Beperkt

	Bleizo	bedrijvenschap Hoefweg	Groenzone	recreatieschap Rottemeren	GOP
<i>Toezicht:</i>					
Invulling toezichtsfunctie	Rekening commissie, controle externe accountant	Raadsleden in AB, controle externe accountant	Raadsleden in AB, controle externe accountant	Raadsleden in AB, controle externe accountant	Collegelid in RvC, controle externe accountant
Financieel risico	50%	50%	50%	5%	32,25%
Risicobeheersing	€ 2,3 mln risicodekking in weerstandsvermog	€ 0 risico geen risicodekking in weerstands-	€ 0,5 mln geen risico-dekking in	€ 0,2 mln risicodekking in weerstandsvermogen	€ 0 risico geen risicodekking in weerstandsvermogen
Bestuurlijk belang	50%	50% 31% in BV 30% in CV	50%	25%	33,25% GOP CV 33,33% GOP BV
Kapitaalinbreng	Nog niet inzichtelijk	Geplaatst kapitaal: BV: € 90.000 CV: € 100.000	€ 250.000 werkkapitaal € 1,6 mln garantstelling	Jaarlijkse bijdrage: 2009: € 95.000 2010: € 140.000	Geplaatst kapitaal: BV: € 60.750 CV: € 6,14 mln

3 Bleizo

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de feiten en onderzoeksbevindingen gepresenteerd die nodig zijn voor beantwoording van de onderzoeksvragen met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling Bleizo. Hieraan voorafgaand zal een korte omschrijving van deze gemeenschappelijke regeling met de daarbij behorende organisatie worden gegeven.

3-2 geschiedenis en doel van de regeling

Op 1 februari 2008 hebben de gemeenten Lansingerland en Zoetermeer de bestuursovereenkomst Bleizo gesloten. Op basis hiervan is de gemeenschappelijke regeling Bleizo op 1 augustus 2008 opgericht. De gemeenschappelijke regeling bevat het doel en belang van Bleizo. Verder is het doel van de samenwerking specifiek, meetbaar en (deels) tijdgebonden uitgewerkt in de bestuursovereenkomst.

geschiedenis

Op 1 februari 2008 hebben de gemeenten Lansingerland en Zoetermeer de bestuursovereenkomst Bleizo gesloten. Deze bestuursovereenkomst is ondertekend door de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Hierbij is als doel van de samenwerking geformuleerd dat de partijen op gelijkwaardige basis gaan samenwerken aan de realisering van de stedenbaanhalt Bleizo aan de spoorlijn Utrecht-Den Haag. De ambitie is volgens de bestuursovereenkomst om dit station in 2011¹⁶ in gebruik te nemen. Daarnaast is als doelstelling opgenomen om op basis van de visie 'Landschap als Podium' het gebied rond de stedenbaanhalt Bleizo (Hoefweg-Zuid)¹⁷ te ontwikkelen. Dit dient te gebeuren door een gewijzigde bestemming en inrichting van het gebied. Teneinde de doelen te bereiken is in de bestuursovereenkomst gekozen voor een samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling, die op 1 augustus 2008 is opgericht. Medio 2009 is de eerste wijziging in de regeling doorgevoerd waardoor het aantal DB-leden is uitgebreid en het maken van eigen financiële verordeningen mogelijk is gemaakt.

In het programma Bleizo is destijds voorzien dat het transformatorstation van TenneT in het zuidelijk deel van het Prisma Bedrijvenpark zal worden verplaatst naar Hoefweg-Zuid. Eind 2009 heeft de verplaatsing van het transformatorstation de gemeenten gezamenlijk circa € 10 miljoen gekost.

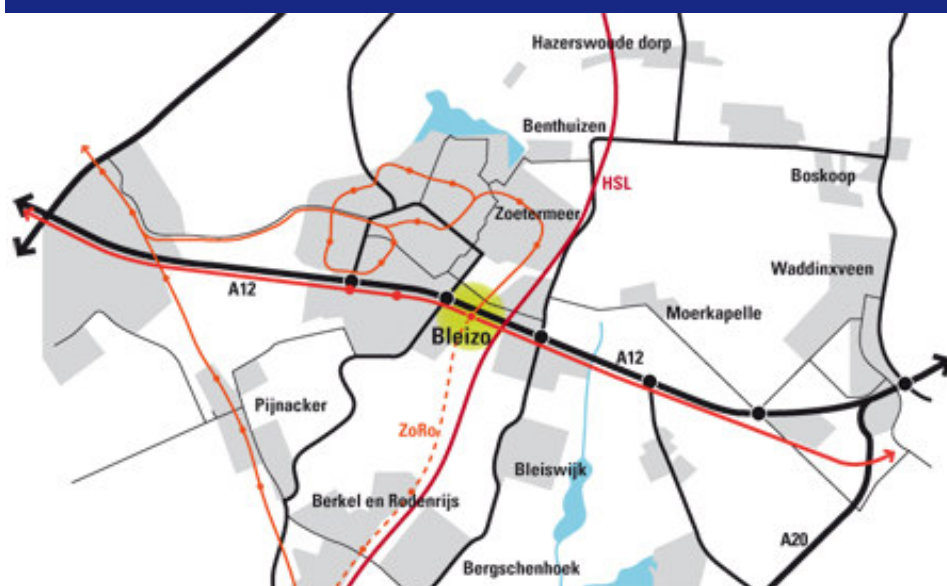
De ontwikkeling van het station Bleizo en de invulling van het programma Bleizo kan grote invloed hebben op de strategische lange termijn visie in het kader van de ruimtelijke gebiedsontwikkeling in de regio. Dit heeft grote impact op Lansingerland en de omliggende gemeenten. Op het politiek/bestuurlijk vlak is regionale afstemming

¹⁶ 2011 was het oorspronkelijk doel, inmiddels is dit volgens informatie op de website over Bleizo bijgesteld naar 2012.

¹⁷ Bleizo wordt ontwikkeld in een gebied dat valt onder de gemeenschappelijke regeling bedrijvenschap Hoefweg.

en overleg met andere (publieke) partners noodzakelijk. De realisatie van het vervoersknooppunt, waar verschillende modaliteiten bijeen moeten komen (trein, randstadrail en bus), biedt kansen voor de economische groei en afwikkeling van het personenvervoer. Een goede en efficiënte (openbaar vervoer) infrastructuur draagt bij aan een goede doorstroming en bereikbaarheid in de regio met aansluiting op grote steden als Rotterdam en Den Haag.

figuur 3-1: gebied Bleizo



Bron: website Bleizo

doel van de regeling

Het doel en belang van de gemeenschappelijke regeling Bleizo staan opgenomen in artikel 4 en luiden als volgt: 'het binnen diens rechtsgebied ontwikkelen en realiseren van de door de deelnemende gemeenten gezamenlijk ontwikkelde plannen neergelegd in de visie 'Landschap als Podium', alsmede het in samenhang daarmee bevorderen van de realisering van de stedenbaanhalt Bleizo, conform hetgeen is overeengekomen in de bestuursovereenkomst. De bestuursovereenkomst vormt de basis voor de samenwerking tussen de deelnemers'.

Doelen dienen specifiek, meetbaar en tijdgebonden¹⁸ uitgewerkt te zijn en bij te dragen aan bijbehorende beleidsdoelen die de gemeente nastreeft. Het doel is specifiek uitgewerkt en bestaat uit twee pijlers, namelijk de realisatie van het vervoersknooppunt en de inrichting van het stationsgebied. Een verdere uitwerking zou gestalte moeten krijgen in het Masterplan Bleizo dat in de loop van 2010 wordt opgesteld na de ontwerpfasen. Het doel is meetbaar en deels tijdgebonden gemaakt. In de bestuursovereenkomst staat dat de ambitie is om de stedenbaanhalt Bleizo in 2011 in gebruik te nemen, maar voor de ontwikkeling van het zogenaamde Bleizo-gebied is geen tijdspad genoemd. De taken van de regeling staan vermeld in artikel 5 en vloeien logisch voort uit de beschreven uitvoering van de bestuursovereenkomst.

¹⁸ 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 moet zijn.

Uit gesprekken blijkt dat de directeur van de regeling Bleizo primair de volgende zaken dient te bewerkstelligen:

- de verplaatsing van het TenneT transformatiestation;
- het realiseren van de OV-knoop Bleizo in samenwerking met Verkeer en Waterstaat/Prorail, het Stadsgebied Haaglanden, de Stadsregio Rotterdam en de provincie Zuid-Holland;
- het realiseren van een gebiedsontwikkeling op basis van de uitgangspunten vastgelegd in de visie 'Landschap als Podium' en met voldoende toegevoegde waarde voor de vervoerswaarde van het station.

3-3 **organisatiestructuur**

De inrichting van de organisatie van Bleizo voldoet aan de gestelde normen van de Wgr. Het AB is samengesteld uit leden van het college van B en W van de deelnemende gemeenten. Daarnaast is er een projectorganisatie opgericht.

De juridische structuur van Bleizo bestaat uit de volgende organen:

algemeen bestuur

Het AB bestaat uit totaal zes leden en is als volgt aan te wijzen. De raad van elke deelnemende gemeente wijst uit de voorzitter van de raad en de wethouders drie leden en drie plaatsvervangende leden aan. Vanuit Lansingerland zijn twee wethouders en de burgemeester hierin vertegenwoordigd. In de gemeenschappelijke regeling is expliciet opgenomen dat ervoor gekozen is om de raad de (plaatsvervangende) leden van het AB niet uit haar midden aan te laten wijzen. De raad is hiermee akkoord gegaan bij de oprichting van deze regeling. Tijdens gesprekken met de rekenkamer zijn hiervoor ondermeer de volgende redenen aangevoerd: 'het college stelde dat het niet meer gebruikelijk was om raadsleden zitting te laten nemen in het AB van een gemeenschappelijke regeling'; 'een gemeenschappelijke regeling is in principe een uitvoeringsorganisatie waar geen raadsleden in hoeven te participeren'; 'vanwege het dualisme zitten er geen raadsleden in het AB, want ze hebben zichzelf op afstand gezet met het oprichten van een gemeenschappelijke regeling'.

De rekenkamer is van mening dat het dualisme ook bij gemeenschappelijke regelingen doorgevoerd zou moeten worden. Doordat er niemand vanuit de raad vertegenwoordigd is in het AB, heeft de raad zichzelf op een nog grotere afstand geplaatst en kan daardoor zijn controlerende rol niet direct uitoefenen. Op grond van de regeling en de Wgr dient het AB minimaal tweemaal per jaar te vergaderen. In de praktijk komt het AB over het algemeen twee keer per jaar bijeen, waarmee wordt voldaan aan de Wgr.

dagelijks bestuur

Op grond van de initiële regeling kende het DB een samenstelling van twee leden. Deze twee leden maken tevens deel uit van het AB en zijn aangewezen door de raden van de gemeenten Lansingerland en Zoetermeer. Vanuit Lansingerland is hier een wethouder in vertegenwoordigd. Bij besluit van een vergadering van het AB op 7 april 2009 is besloten om het DB uit te breiden naar vier leden. Dit heeft geresulteerd in een eerste wijziging van de gemeenschappelijke regeling, goedgekeurd door de raad van Lansingerland per 9 juli 2009. Door deze wijziging is de burgemeester vanuit Lansingerland aangewezen om zitting te nemen in het DB. Het DB vergadert ongeveer een keer per 4 à 6 weken.

voorzitter

De voorzitter wordt gekozen door het AB uit hen die tevens zijn aangewezen als lid van het DB. De plaatsvervangende voorzitter wordt door het AB gekozen uit hen die tevens zijn aangewezen als lid van het DB en niet zijn aangewezen als voorzitter. De voorzitter is tevens voorzitter van het AB en van het DB. Het voorzitterschap vindt plaats bij toerbeurt voor de duur van één jaar. De voorzitter vertegenwoordigt de regeling in en buiten rechte. Vanaf augustus 2009 wordt deze functie vervuld door de burgemeester van Lansingerland.

secretaris en directeur

De secretaris en directeur worden door het AB benoemd, geschorst en ontslagen. Het zijn onverenigbare functies. De secretaris ondertekent mede alle stukken die van het AB en van het DB uitgaan. De directeur is onder toezicht van het DB verantwoordelijk voor de administratie, het beheer van vermogenswaarden en het jaarlijks opmaken van de rekening. Voor de directeur is een directie-instructie gemeenschappelijke regeling Bleizo opgesteld. De directeur is aanwezig bij zowel de vergaderingen van het AB als van het DB. Daarnaast heeft hij een keer per 3 weken een bilateraal overleg met de voorzitter die tevens burgemeester van Lansingerland is.

projectorganisatie

De projectorganisatie bestaat uit een projectbureau (leiding en ondersteuning projectorganisatie), een projectmanagementteam (met projectleiders van de verschillende werkgroepen) en de projectwerkgroepen. Het projectmanagementteam vergadert een keer in de 2 weken. Het projectbureau bestaat uit een directeur die wordt ondersteund door de secretaris, administrateur en een secretaresse. De directeur en de secretaresse worden beiden extern ingehuurd. De secretaris is ingehuurd van de gemeente Zoetermeer en de administrateur is ingehuurd van de gemeente Lansingerland.

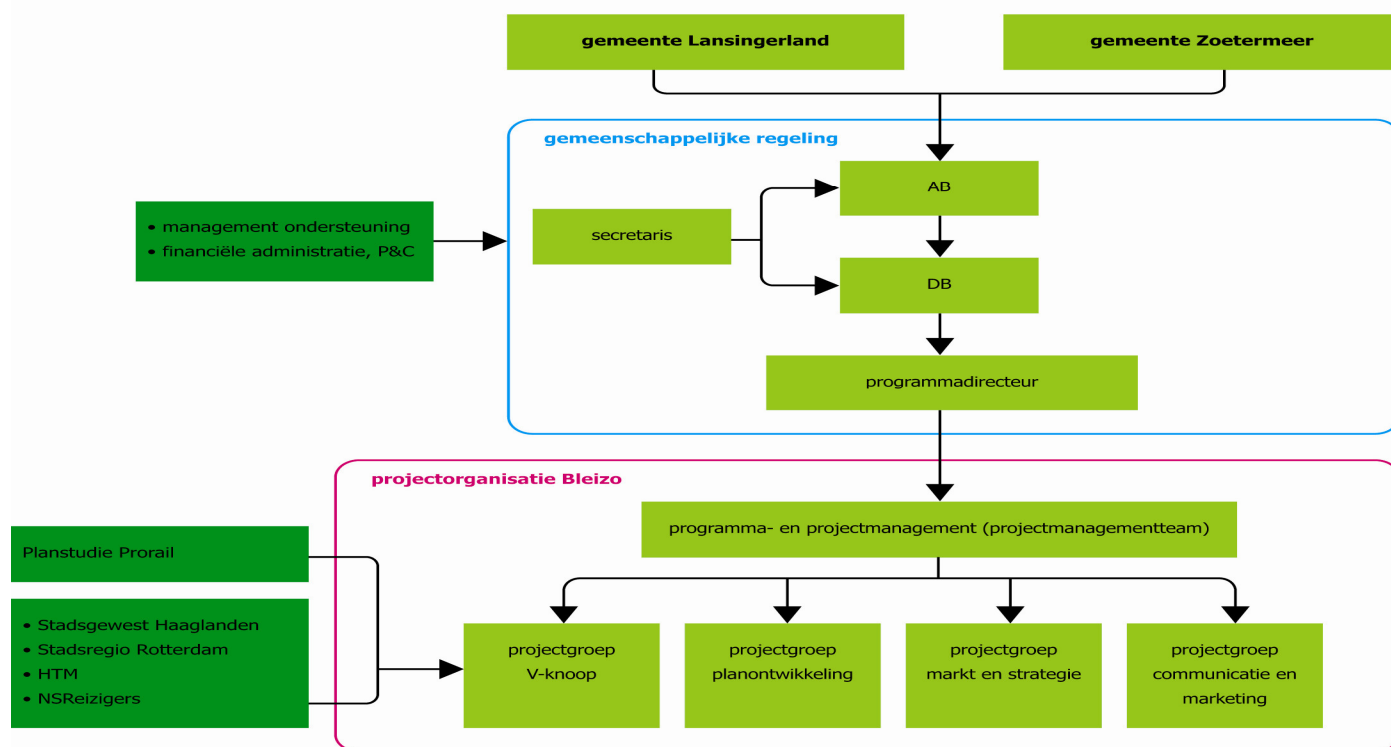
Vanaf 1 december 2010 functioneren naar verwachting de volgende werkgroepen¹⁹:

- werkgroep markt en strategie;
- werkgroep planontwikkeling;
- werkgroep civiel;
- werkgroep communicatie;
- werkgroep OV-knoop.

De werkgroepen hebben zelfstandige opdrachten. Voor het uitvoeren van de (deel)opdrachten worden separate integrale (ontwerp)teams gevormd. In de werkgroepen werken medewerkers van de gemeenten Lansingerland en Zoetermeer. Indien noodzakelijk wordt externe ondersteuning ingehuurd.

¹⁹ Programma begroting 2010, gemeenschappelijke regeling Bleizo.

figuur 3-2: organogram Bleizo



Bron: website Bleizo

3-4 governance

De raad heeft de instrumenten die ter beschikking staan bij oprichting van de regeling volledig benut. Op het gebied van de politieke controle heeft de raad geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om informatieverzoeken te doen of AB-leden ter verantwoording te roepen. In financieel opzicht heeft de raad wel controle uitgeoefend door zijn zienswijze over de ontwerpbegroting kenbaar te maken. De informatievoorziening aan de raad voldoet grotendeels aan de gestelde normen conform de Wgr en de afspraken. De rekenkamer is van mening dat formele bespreekpunten tijdens de informatieve bijeenkomsten voor raadsleden alsnog aan de orde moeten komen in een reguliere raadsvergadering en schriftelijk vastgelegd dienen te worden in formele stukken. Een rekeningcommissie houdt onafhankelijk toezicht op Bleizo. De raad heeft zijn toezichthoudende rol niet maximaal ingevuld omdat er geen raadsleden zitting nemen in het AB. De rekenkamer betwijfelt of de raad zijn toezichthoudende rol daarmee voldoende kan waarmaken.

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

De raad heeft de instrumenten die ter beschikking staan bij oprichting van de regeling volledig benut. De raad heeft zowel de samenstelling van het AB als het stemgewicht bepaald. Ook omtrent de toe- en uittreding, wijziging en opheffing zijn bepalingen opgenomen in de regeling. Er zijn bevoegdheden toegekend aan het DB en AB. De raad heeft er ook voor gezorgd dat het afleggen van verantwoording en het verstrekken van inlichtingen aan de raad zijn vastgelegd. In de onderzochte periode zijn er geen informatieverzoeken gedaan door de raad en zijn er geen AB-leden ter verantwoording geroepen. Ook heeft de raad de mogelijkheid gehad om financiële controle uit te oefenen door zijn zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren te brengen. De raad heeft gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en zijn gevoelens daarbij kenbaar gemaakt. Ter advisering omtrent de rekening is een rekeningcommissie ingesteld. De financiële en inhoudelijke kaders zijn vastgelegd in de bestuursovereenkomst en de visie Landschap als Podium. De risicodekking van € 2,3 miljoen voor Bleizo is opgenomen in het weerstandsvermogen van de gemeente. Binnen de gemeente is er geen centrale regiefunctie op verbonden partijen. Er is geen algemeen toetsingskader voor de beoordeling van jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen. Wel is er op ambtelijk niveau een dossierhouder aangewezen die de jaarstukken alleen beleidsmatig toetst.

De raad staat een aantal instrumenten ter beschikking om bij oprichting of wijziging invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen. Tussentijds kan de raad financieel gezien invloed uitoefenen door 'zijn zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen'.²⁰ De raad kan voornamelijk bij de oprichting van de regeling kaders stellen. Bij deze regeling is de raad volledig betrokken in de opzetfase.

samenstelling AB en stemgewicht

In de gemeenschappelijke regeling Bleizo zijn alleen leden van het college van B en W vertegenwoordigd in het AB. De raad heeft in de raadsvergadering van 26 juni 2008 ingestemd met de benoeming van de drie leden. Over de stemverhouding staat in de regeling (artikel 10) opgenomen dat de leden van het AB een enkelvoudig stemrecht hebben. Besluiten worden genomen met gewone meerderheid der stemmen. Bij de oprichting van deze regeling is de raad akkoord gegaan om geen raadsleden zitting te laten nemen in het AB. Dit is mogelijk omdat deze regeling na 8 maart 2006 is opgesteld (zie paragraaf 1-5).

doelen en bevoegdheden

In artikel 4 en 5 van de regeling staan respectievelijk het doel en belang alsmede de taken opgenomen. Tevens zijn bevoegdheden aan het AB en DB toegekend door de raad. Een overzicht van de overgedragen bevoegdheden is opgenomen in bijlage 8. De taakverdeling tussen AB en DB is duidelijk afgebakend. De enige bepaling die voor onduidelijkheid zou kunnen zorgen is dat het AB de bevoegdheden draagt die niet zijn opgedragen aan DB of voorzitter. Dit is onduidelijk omdat niet precies is aangegeven welke taken bij het bestuur van de gemeenschappelijke regeling zouden moeten liggen. Aanvullend is in de regeling nog een artikel omtrent bevoegdheden opgenomen (zie bijlage 8).

toetreding, uittreding, wijziging en opheffing

In de regeling zijn de bepalingen betreffende toetreding, uittreding, wijziging en opheffing opgenomen. Toetreding tot de regeling is alleen mogelijk door wijziging van

²⁰ Artikel 35, lid 3 Wgr.

de regeling en uittreding is alleen mogelijk door opheffing van de regeling. Verder kan het DB en/of de raad van een deelnemende gemeente voorstellen aan het AB doen omtrent wijziging van de regeling. Indien het AB wijziging van de regeling wenselijk acht, dan doet het DB het door het AB vastgestelde voorstel toekomen aan de raden van de deelnemende gemeenten. De regeling heeft een looptijd tot 1 januari 2025 en wordt opgeheven wanneer deze datum is verstreken of eerder wanneer een wijziging wordt doorgevoerd.

politieke controle

In de regeling staat dat de bestuursorganen (AB, DB en voorzitter) alle inlichtingen die voor een juiste beoordeling van het door het bestuur gevoerde en te voeren beleid nodig zijn, gevraagd of ongevraagd, aan de raden van de deelnemende gemeenten moeten verstrekken. Een verzoek om inlichtingen door één of meer leden van de raad van een deelnemende gemeente dient schriftelijk te worden ingediend bij het DB. Binnen één maand na ontvangst van het verzoek dient het DB de gevraagde inlichtingen schriftelijk te verstrekken. Verder is in de regeling opgenomen dat een lid van het AB ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in het AB gevoerde beleid. Ook kan een AB-lid worden ontslagen door de raad indien dit lid niet langer het vertrouwen geniet van de raad. In de onderzochte periode zijn er geen informatieverzoeken gedaan door de raad, zoals blijkt uit gesprekken met diverse raadsleden en de notulen van de raadsvergaderingen. Er zijn ook geen AB-leden ter verantwoording geroepen. Dit is volgens de rekenkamer te verklaren uit het feit dat de jaren 2008-2009 zich in de opzetfase bevonden en vooral gekenmerkt werden door de opstartende en planmatige uitwerking van werkzaamheden.

financiële controle

Door goedkeuring van de bestuursovereenkomst in de raad zijn een financieel en ruimtelijk kader opgedragen aan de regeling Bleizo. De gebiedsexploitatie moet minimaal sluitend zijn en is zoveel mogelijk in overeenstemming met de in de bestuursovereenkomst bedoelde gewenste ontwikkeling ingericht.

Op grond van de regeling dient het DB de ontwerp-begroting voor het komende kalenderjaar jaarlijks vóór 1 april toe te zenden aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden kunnen binnen vier weken na toezending van de ontwerp-begroting het DB van hun gevoelens doen blijken. Vervolgens stelt het AB de begroting vast vóór 1 juni van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting moet dienen. Na vaststelling wordt de begroting toegezonden aan de raden van de deelnemende gemeenten. De vastgestelde begroting wordt binnen veertien dagen na vaststelling doch uiterlijk vóór 15 juni van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, gezonden aan de Gedeputeerde Staten (GS).

Geheel conform afspraak heeft de raad de begrotingen en jaarrekeningen in de onderzochte periode ontvangen (zie paragraaf 3-5). Hierdoor heeft de raad de mogelijkheid gehad om financiële controle uit te oefenen en zijn zienswijze over de ontwerp-begroting kenbaar te maken. Uit de notulen van de raadsvergaderingen kan de rekenkamer afleiden dat de raad inderdaad gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheden. Na enige discussie werd ingestemd met de begrotingen.

rekeningcommissie instellen

In de gemeenschappelijke regeling is het instellen van een rekeningcommissie (artikel 31) opgenomen. Dit is mogelijk op grond van artikel 24 van de Wgr. Hiertoe wordt door

het AB een rekeningcommissie ingesteld, die de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten dient te adviseren omtrent de vast te stellen rekening. De betreffende commissie zal dan bestaan uit raadsleden van de deelnemende gemeenten, zo mogelijk aangevuld met externe leden die beschikken over specialistische kennis op het terrein van de rekeningcommissie.

De voordracht van de leden ter invulling van deze commissie heeft in maart 2009 plaatsgevonden. In het raadsvoorstel²¹ staat geen andere specifieke taakopdracht omschreven dan wat in artikel 31 van de regeling is vermeld, namelijk dat de rekeningcommissie de beide raden adviseert omtrent de vast te stellen rekening. De rekeningcommissie is ingesteld tijdens de AB vergadering van 7 april 2009. De rekeningcommissie bestaat uit vier raadsleden die evenredig afkomstig zijn uit de deelnemende gemeenten Lansingerland en Zoetermeer en komt twee keer per jaar bijeen.

financiële en inhoudelijke kaders

In de bestuursovereenkomst is als financieel kader vastgelegd dat de gebiedsexploitatie minimaal sluitend moet zijn. De vooruitzichten bieden volgens de programmabegroting nog steeds zicht op een positief resultaat op de grondexploitatie ondanks de verwachte economische teruggang in de komende jaren. De gronden die in economisch eigendom waren van de gemeenten Zoetermeer en Lansingerland worden ingebracht in de gebiedsexploitatie. Er zijn ondermeer financieringsafspraken gemaakt over de verplaatsing van TenneT, waarvan de kosten ten laste komen van de gebiedsexploitatie. Ten aanzien van bedrijfsvaardigheid zijn de eventuele financiële gevolgen die voortvloeien uit de gewenste ontwikkelingen in het Bleizo-gebied reeds opgenomen in de bestuursovereenkomst. De visie Landschap als Podium geeft het inhoudelijk kader aan en dient als basis voor de ontwikkeling van het Bleizo-gebied.

risicobeheersing

Ten aanzien van de risicoverdeling zijn in de gemeenschappelijke regeling onder meer de volgende bepalingen (artikel 32) opgenomen:

- ten behoeve van het startkapitaal van de GR Bleizo wordt door de deelnemende gemeenten een nader vast te stellen financiële bijdrage verleend, een en ander conform de Bestuursovereenkomst. De deelnemers staan ervoor in dat de GR Bleizo ten allen tijde over voldoende middelen beschikt om aan zijn verplichtingen jegens derden te kunnen voldoen;
- indien er sprake is van een verdeling van enig batig saldo ten gunste van de deelnemers dan wel van enig nadelig saldo ten laste van de deelnemers, geschiedt de verdeling als volgt: (...) 50% van het batige/nadelige saldo komt ten gunste/ten laste van de gemeente Lansingerland;
- indien het DB voornemens is een geldlening aan te trekken onder rechtstreekse garantstelling van de deelnemers, dan gaat het DB niet over tot het aangaan van zodanige geldlening totdat door de deelnemers schriftelijk is meegedeeld dat met de verlening van die garantstelling wordt ingestemd.

Aan Bleizo, een complex en ambitieus project, kleven velerlei risico's die met name politiek/bestuurlijk, economisch en financieel van aard zijn. Vooral bij de ontwikkeling

²¹ Raadsvoorstel nr 2009/33, 26 maart 2009.

van de vervoersknoop is de afstemming met andere (overheids)partijen en het creëren van betrokkenheid van partners van groot belang. Besluitvorming hierover dient op bestuurlijk niveau goed te worden vastgelegd. Voor wat betreft de gebiedsontwikkeling van Bleizo wordt dit in grote mate beïnvloed door het aanleggen van de vervoersknoop. Het vinden van voldoende marktpartijen is zeer afhankelijk van de marktontwikkelingen die op zich niet te sturen zijn. Beheersmaatregelen op dit vlak dienen zich te richten op het zoveel mogelijk beperken van het effect van teruglopende markten voor Bleizo. Daarnaast streeft men naar een grondexploitatie die minimaal neutraal moet verlopen. Binnen de projectorganisatie Bleizo wordt de risicobeheersing gemonitord en bewaakt door een financieel adviesbureau en een externe accountant.

Uit de risicoberekening in het jaarverslag 2009 van Bleizo blijkt dat voor 2010 een totaal van € 4,6 miljoen risico dekking nodig is ondanks een positief verwacht resultaat op de grondexploitatie. Door de risicoverdeling zoals vastgelegd in de regeling is het voor zowel Lansingerland als Zoetermeer belangrijk om circa € 2,3 miljoen van hun weerstandsvermogen beschikbaar te hebben voor Bleizo. In de begroting 2010-2013 van de gemeente Lansingerland is in de paragraaf weerstandsvermogen niet gespecificeerd of hiermee rekening is gehouden. Door inzage in de onderliggende risico inventarisatie kan de rekenkamer vaststellen dat de risicodekking van € 2,3 miljoen is meegenomen in het weerstandsvermogen van de gemeente Lansingerland.

intern toezicht

Het intern toezicht bestaat volgens de rekenkamer uit toezicht vanuit de gemeente en toezicht vanuit de project/uitvoeringsorganisatie. Vanuit de gemeente Lansingerland is een ambtenaar aangewezen als dossierhouder van Bleizo die tevens deelneemt aan het projectmanagementteam. De rol van deze functionaris is drieledig. Deze functionaris dient het belang voor Lansingerland in de gaten te houden en te behartigen. Daarnaast geeft de dossierhouder advies aan de vertegenwoordigers van Lansingerland in het DB en het AB en bereidt de bestuurlijke/ambtelijke overleggen voor. Binnen de gemeente is geen centrale regiefunctie op gemeenschappelijke regelingen. De dossierhouder van Bleizo toetst de jaarstukken alleen beleidsmatig. Er is geen algemeen toetsingskader voor de beoordeling van jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen. Voor Bleizo vindt er daarnaast ook een cijfermatige toets plaats door een andere medewerker van de gemeente. Hierbij worden een planeconomische toets (grondexploitatie) en een budgettaire toets (verloop van reserves en dekkingen) uitgevoerd. Binnen de projectorganisatie is een administrateur aangetrokken die de interne controle uitvoert. Ter vervulling van de controlfunctie zijn nog twee adviserende ambtenaren vanuit Lansingerland en Zoetermeer betrokken. Verder zijn er een controleverordening en een financiële verordening opgesteld. Tevens is een treasurystatuut van kracht. De genoemde stukken zijn allen vastgesteld in de AB vergadering van 28 mei 2009.

3-4-2 verantwoord

De informatievoorziening omtrent Bleizo aan de raad voldoet grotendeels aan de gestelde normen conform de Wgr en de afspraken zoals vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. De plenaire bijeenkomsten voor de raadsleden hebben een grote informatiewaarde, maar de rekenkamer vindt het omwille van de transparantie niet verantwoord dat er geen schriftelijke vastlegging is. Formele bespreekpunten zouden alsnog aan de orde moeten komen in een reguliere raadsvergadering en vastgelegd moeten worden in formele stukken. Bleizo wordt niet

in elk van de door de rekenkamer onderzochte documenten genoemd in de paragraaf verbonden partijen.

In het algemeen bestaat de verantwoordingsinformatie richting de raad uit de begroting en jaarrekening. Deze jaarstukken worden eerst behandeld in de commissie Wonen en Werken, waarna de stukken al dan niet als hamerstukken worden ingebracht bij de plenaire raadsvergadering zodat de raad 'zijn gevoelens kan doen blijken'. In het geval van gemeenschappelijke regelingen is het op grond van de Wgr verplicht om de conceptbegroting 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. Daarna volgt de vaststelling in het AB en worden de jaarstukken naar de Gedeputeerde Staten (GS) gestuurd. Een overzicht hiervan is opgenomen in tabel 3-1. Daarnaast ontvangt de raad ook informatie in de paragraaf verbonden partijen zoals vermeld in de gemeentelijke jaarstukken van Lansingerland. 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 3-1: informatievoorziening omtrent Bleizo

	begroting 2008 *	begroting 2009	begroting 2010	jaarrekening 2008
Datum behandeling commissie Wonen en Werken	n.v.t.	16-03-2009	13-05-2009	13-05-2009
Datum behandeling gemeenteraad	n.v.t.	N.B.**	28-05-2009	28-05-2009
Datum vaststelling door AB	n.v.t.	28-05-2009	28-05-2009	28-05-2009
Ontvangstdatum bij GS	n.v.t.	12-06-2009	12-06-2009	12-06-2009

** N.B.= Niet behandeld

* de regeling Bleizo is per augustus 2008 opgericht. De bemensing van de projectorganisatie vond pas eind augustus/september 2008 plaats. Het bestuur heeft destijds besloten om geen begroting 2008 meer op te stellen door tijdgebrek. In plaats daarvan is geconcentreerd op het opstellen van een nieuwe grondexploitatie en de begroting 2009.

In de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat de raad zowel de begroting als de rekening krijgt. Het is op grond van de Wgr niet verplicht om de jaarrekening naar de raad te sturen. Ten aanzien van de rekening is de bepaling opgenomen dat het AB de rekening vóór 1 juni vaststelt. Van deze vaststelling zou het DB mededeling aan de raden van de deelnemende gemeenten moeten doen. Daarnaast wordt de rekening vóór 15 juni na vaststelling met bijbehorende stukken ter kennisneming toegezonden aan de GS. Verder draagt het DB zorg voor tijdige toezending van de jaarstukken aan de betrokken bestuursorganen van de deelnemende gemeenten, die het AB vóór vaststelling, voorzien van een advies van de rekeningcommissie, van hun gevoelens omtrent de rekening kunnen doen blijken.

Uit tabel 3-1 is af te leiden dat de begroting 2010 en jaarrekening 2008 tijdig zijn aangeleverd bij de raad. Als toevoeging aan tabel 3-1, voor wat betreft de begroting 2010, geldt dat deze op 30 maart 2009 aan de raad is aangeboden. Dit betekent dat deze zending tijdig heeft plaatsgevonden conform de bepaling in de regeling. Over de behandeling van de begroting 2009 in de raad heeft de rekenkamer geen melding

kunnen vinden in de notulen van de raadsvergaderingen, wel stond deze geagendeerd in de commissie Wonen en Werken. De vaststelling van de jaarstukken door het AB en toezending aan de GS hebben tijdig plaatsgevonden met uitzondering van de begroting 2009. Dit is te verklaren door het feit dat deze regeling pas eind juni 2008 is opgericht waardoor de indieningstermijn niet gehaald kon worden.

In het eerste jaar van het bestaan van deze regeling zijn de raden van de beide gemeenten enkele malen uitgenodigd voor een informatieve bijeenkomst. Middels presentaties zijn de raden op de hoogte gebracht over de stand van zaken in het planproces. Tijdens een raadsvergadering²² is een voorstel vanuit de raad gekomen om twee keer per jaar de raden van zowel Lansingerland als Zoetermeer gelijktijdig actief te informeren over de voortgang van Bleizo in met name financiële zin met daarbij een inhoudelijke toelichting. Hierbij zouden de risico's gemonitord kunnen worden. Dit voorstel is unaniem aangenomen en is ook tot uitvoering gebracht. In dit kader zijn er plenaire bijeenkomsten georganiseerd die geen politiek karakter dragen en tijdens die bijeenkomsten vindt ook geen besluitvorming plaats. Hier zijn ook geen notulen van. Raadsleden hebben echter tijdens gesprekken met de rekenkamer aangegeven deze bijeenkomsten als zeer nuttig en prettig te hebben ervaren. De rekenkamer is van mening dat dergelijke bijeenkomsten een grote informatiewaarde hebben, maar vindt het ter wille van de transparantie niet verantwoord dat hier geen schriftelijke vastlegging in formele stukken is. Formele bespreekpunten zouden dan alsnog aan de orde moeten komen in een reguliere raadsvergadering.

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. Bleizo wordt niet in elk van de door de rekenkamer onderzochte documenten genoemd in de paragraaf verbonden partijen. In de jaarrekening 2007 staat in de paragraaf verbonden partijen dat de gemeenschappelijke regeling Bleizo in 2008 ondertekend zal worden door de gemeente Lansingerland en Zoetermeer. In de begroting 2008 ontbreekt Bleizo echter in de lijst van verbonden partijen. In de jaarrekening 2008 wordt Bleizo weer wel vermeld en worden de ontwikkelingen tot dat moment geschetst.

De begroting 2009-2012 meldt dezelfde ontwikkelingen als de jaarrekening 2008. In de begroting 2010-2013 worden enkele nieuwe ontwikkelingen genoemd. Er wordt geen duidelijk verschil gemaakt tussen begroten en verantwoorden. Ook worden openbaar en financieel belang in een aantal documenten niet genoemd.

3-4-3 toezicht

Er wordt onafhankelijk toezicht gehouden op Bleizo door de rekeningcommissie en jaarlijks wordt een jaarrekeningcontrole uitgevoerd door een externe accountant. Deze rekeningcommissie is ter advisering omtrent de rekening ingesteld. Binnen Bleizo heeft de raad de bestuurlijke toezichtfunctie belegd bij het AB. Er zijn echter geen raadsleden vertegenwoordigd in het AB waardoor de rekenkamer betwijfelt of de raad zijn toezichthoudende rol voldoende kan waarmaken.

Er wordt toezicht gehouden door de rekeningcommissie die een advies opstelt omtrent de rekening van Bleizo voordat deze door het AB wordt vastgesteld. Jaarlijks

²² Raadsvergadering van 28 mei 2009, Lansingerland.

wordt ook een jaarrekeningcontrole uitgevoerd door een externe accountant. Voor de jaarrekening 2008 kon de externe accountant geen rechtmatigheidsverklaring afgeven door het ontbreken van een begroting 2008. Een getrouwheidsverklaring is wel afgegeven.

Voor de jaarrekening 2009 heeft de externe account een goedkeurende verklaring afgegeven voor zowel de rechtmatigheid als de getrouwheid. Binnen Bleizo heeft de raad de bestuurlijke toezichtfunctie belegd bij het AB. Zoals aangegeven heeft de raad geen raadsleden aangewezen die zitting nemen in het AB. De rekenkamer betwijfelt of de raad op deze wijze zijn toezichthoudende rol voldoende kan waarmaken.

3-5 **doeltreffendheid**

De raad heeft geen toetsingscriteria opgesteld om te controleren of de doelen (binnen de afgesproken financiële en inhoudelijke kaders) worden gerealiseerd. Eind 2009 kan de rekenkamer nog niet beoordelen of de doelen binnen de inhoudelijke en financiële kaders gehaald zullen worden aangezien de uitvoering van de werkzaamheden nog moet starten.

Met betrekking tot doeltreffendheid dienen doelen aan de voorkant goed te worden vastgelegd en tussentijds gemonitord te worden aan de hand van toetsingscriteria. Er zijn door de raad geen toetsingscriteria opgesteld om te bepalen of doelen binnen de vastgestelde financiële en inhoudelijke kaders gerealiseerd worden. De burgemeester heeft in een gesprek aangegeven dat zowel de raad als het college van Lansingerland over het algemeen dicht op de inhoud en de financiën zitten. De algemene financiële kaders staan opgenomen in de bestuursovereenkomst en de bestuurders van de regeling sturen sterk op de financiën. Het financieel beheer moet immers goed zijn en vormt het sterkste sturingsmiddel om inhoudelijke doelen te bereiken. Eind 2009 kan de rekenkamer nog niet te beoordelen of de doelen binnen de inhoudelijke en financiële kaders gehaald zullen worden aangezien de uitvoering van de werkzaamheden nog moet starten.

4 bedrijvenschap Hoefweg

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de feiten en onderzoeksbevindingen gepresenteerd die nodig zijn voor beantwoording van de onderzoeksvragen met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling bedrijvenschap Hoefweg. Hieraan voorafgaand zal een korte omschrijving van deze gemeenschappelijke regeling met de daarbij behorende organisatie worden gegeven.

4-2 geschiedenis en doel van de regeling

De gemeenschappelijke regeling bedrijvenschap Hoefweg is in november 1996 aangegaan door de voormalige gemeente Bleiswijk en gemeente Zoetermeer. In februari 2006 is een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen het bedrijvenschap Hoefweg enerzijds en twee private ondernemingen anderzijds, te weten Fortis Vastgoedontwikkeling en Maasstede Vastgoedontwikkeling. Door deze samenwerking zijn een commanditaire vennootschap en een besloten vennootschap opgericht.

De gemeenschappelijke regeling bevat de doelstellingen en taken van het bedrijvenschap Hoefweg. De doelen zijn in concrete, specifieke termen uitgewerkt in de ruimtelijke plannen van het Prisma Bedrijvenpark. In de jaarlijkse begrotingen zijn de doelen verder meetbaar en tijdgebonden weergegeven.

geschiedenis

De gemeenschappelijke regeling bedrijvenschap Hoefweg werd op 20 november 1996 aangegaan door de voormalige gemeente Bleiswijk (nu gemeente Lansingerland) en de gemeente Zoetermeer. Medio 2005 werd de eerste wijziging in de regeling doorgevoerd in verband met het kunnen aantrekken van externe financieringsmiddelen. De tweede wijziging volgde medio 2006 als gevolg van de samenwerkingsovereenkomst met de private partijen.

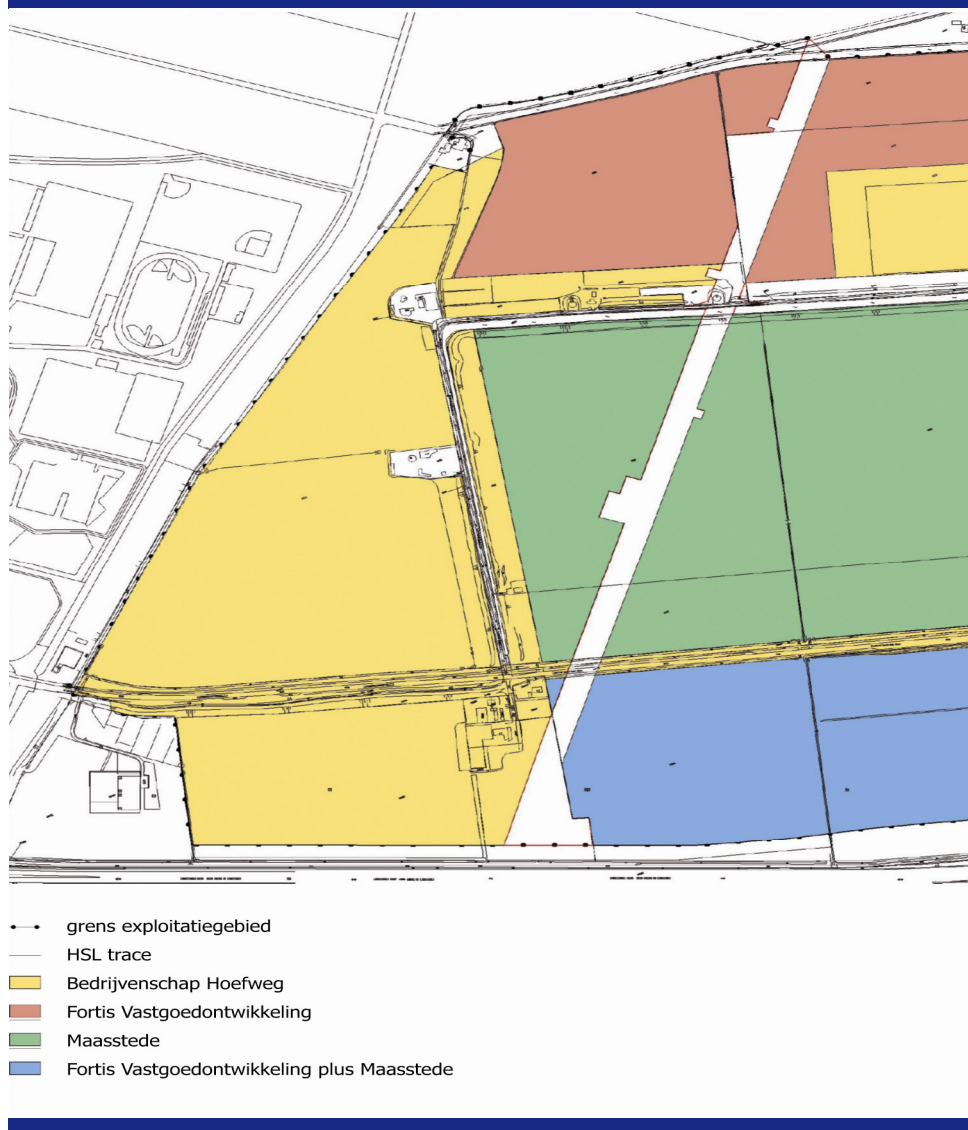
Het bedrijvenschap Hoefweg heeft tot taak het bedrijventerrein Hoefweg (ook bekend als Hoefweg Noord) te ontwikkelen voor 'vestigingsmogelijkheden voor bedrijven uit Bleiswijk en Zoetermeer, alsmede uit het Stadsgebied Haaglanden en de Stadsregio Rotterdam, alsmede voor bedrijven van elders die een belangrijke bijdrage leveren aan de werkgelegenheid'.²³ Het terrein bevindt zich ten noorden van de A12 en wordt aan de oostkant omsloten door de N209.

Het bestuur van het bedrijvenschap ging er tot 2004 nog van uit alle gronden binnen het plangebied zelf te kunnen verwerven, maar het merendeel (circa 70%) van de gronden bleek opgekocht te zijn door twee private ontwikkelaars, te weten Fortis Vastgoedontwikkeling (nu ASR) en Maasstede Vastgoedontwikkeling. Op 7 februari 2006 is een samenwerkingsovereenkomst ondertekend tussen het bedrijvenschap Hoefweg en deze private partijen voor een gezamenlijke gebiedsontwikkeling. De

²³ Artikel 4, gemeenschappelijke regeling bedrijvenschap Hoefweg.

samenwerking houdt kort samengevat in: verrekening van de kosten van de (gerealiseerde en nog te realiseren) infrastructurele voorzieningen, regionale heffingen en planontwikkeling, zulks naar rato van het netto uitgeefbare grondbezit.²⁴ Hiertoe is een gezamenlijke entiteit in de vorm van een commanditaire vennootschap²⁵ aangegaan met een door de partijen opgerichte besloten vennootschap als beherend vennoot (meer toelichting volgt in paragraaf 4-3 organisatiestructuur).

figuur 4-1: gebied Prisma bedrijvenpark



Bron: bedrijvenschap Hoefweg

²⁴ Jaarrekening 2008, bedrijvenschap Hoefweg.

²⁵ Commanditaire vennootschap wordt ook wel vennootschap bij wijze van geldschieting genoemd. Er zijn zogenaamde commanditaire c.q. stille vennoten die zich niet met het beheer mogen bemoeien, maar alleen geld in de vennootschap stoppen.

Thans wordt het bedrijventerrein het Prisma bedrijvenpark genoemd. Prisma bedrijvenpark behoort samen met bedrijventerreinen Hoefweg Zuid en Oudeland tot de grootste reserves voor bedrijfsruimte in de regio Rijnmond, buiten het havengebied.²⁶ In de gebiedsontwikkelingen is sinds een paar jaar verandering gekomen door de komst van het programma Bleizo, dat eerder in hoofdstuk 3 aan de orde is geweest.

Begin 2007 hebben de gemeenten Lansingerland en Zoetermeer het bestuur van het bedrijfenschap Hoefweg verzocht om de uitgifte van een deel van de gronden te temporiseren, oftewel 'on-hold' te zetten. Deze gronden waren namelijk onderdeel van een gebiedsonderzoek dat plaatsvond met betrekking tot de ontwikkeling van een (mogelijk) toekomstig station Bleizo en stationsomgeving. Het AB van het bedrijfenschap Hoefweg heeft dit verzoek gehonoreerd met als gevolg dat de werkzaamheden in het gebied ten zuiden en ten noorden van de Zoetemeerselaan tijdelijk zijn stilgelegd. Door deze 'on-hold' situatie is het bedrijfenschap Hoefweg genoodzaakt om de gronduitgifte-activiteiten te temporiseren. Het risico bestaat dat deze ontwikkeling gevolgen heeft voor de realisatie van het bedrijventerrein en voor de uiteindelijke uitkomst van de exploitatie. Daarom heeft het bedrijfenschap Hoefweg destijds de deelnemende gemeenten schriftelijk geïnformeerd dat het bedrijfenschap de deelnemende gemeenten verantwoordelijk acht voor eventuele schades/opbrengstderving en de kosten hiervan zal verhalen.

doel van de regeling

In de gemeenschappelijke regeling bedrijfenschap Hoefweg zijn de doelstellingen en taken als volgt opgenomen in artikel 4, hieronder volgen alleen de eerste 2 leden:

- 1 het bedrijfenschap heeft tot doel het ontwikkelen van vestigingsmogelijkheden voor bedrijven uit Bleiswijk en Zoetermeer, alsmede uit het Stadsgebied Haaglanden en de Stadsregio Rotterdam, alsmede voor bedrijven van elders die een belangrijke bijdrage leveren aan de werkgelegenheid;
- 2 het bedrijfenschap heeft tot taak het bedrijventerrein Hoefweg te ontwikkelen, waaronder met name dient te worden verstaan de verwerving, de aanleg van infrastructuur en de uitgifte van gronden en hetgeen daarmee samenhangt, op basis van de door de raad van Bleiswijk vastgestelde, c.q. vast te stellen bestemmingsplan, exploitatiebegroting en milieuzonering.

Het bedrijfenschap heeft tot taak om een deel van het Prisma bedrijvenpark (bestemmingsplan Hoefweg-Noord) te ontwikkelen. Het gaat met name om de verwerving van gronden, de aanleg van infrastructuur en de verkoop van bouwpercelen aan derden en daarmee samenhangende zaken. De basis hiervoor is het vigerende bestemmingsplan Hoefweg-Noord, de eerste partiële herziening hiervan en de door het bedrijfenschap vastgestelde (jaarlijks te actualiseren) grondexploitatie en planning.

Doelen dienen specifiek, meetbaar en tijdgebonden²⁷ uitgewerkt te zijn en bij te dragen aan bijbehorende beleidsdoelen die de gemeente nastreeft. Het doel van de gemeenschappelijke regeling is in concrete, specifieke termen uitgewerkt in

²⁶ Programma begroting 2010, bedrijfenschap Hoefweg.

²⁷ 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 moet zijn.

ruimtelijke plannen van het Prisma bedrijvenpark. Door de samenwerkingsovereenkomst met de private partijen is de taak van het bedrijfenschap Hoefweg vooral gericht op het verkopen van grond binnen de kaders van de op het gebied van toepassing zijnde bestemmingsplannen en andere afspraken zoals verwoord in de samenwerkingsovereenkomst. In de jaarlijkse programma begrotingen staat de planning en prognose van de grondverkoop per jaar vermeld in de paragraaf grondbeleid. Ook wordt er een overzicht van de gerealiseerde grondverkoop gegeven.²⁸ Zodoende zijn de doelen specifiek, meetbaar en tijdgebonden gemaakt.

4-3 **organisatiestructuur**

De inrichting van de organisatie van het bedrijfenschap Hoefweg voldoet aan de gestelde normen van de Wgr. Van elke deelnemende gemeente nemen twee collegeleden en één raadslid zitting in het AB. In het DB nemen alleen collegeleden deel. Het bedrijfenschap neemt deel aan de BV Prisma Bleiswijk Beheer en CV Prisma Bleiswijk. De BV heeft een tweekoppige directie, bestaande uit vertegenwoordigers van Fortis/ASR en Maaststede en treedt op als beherend vennoot van de CV. Bij de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) van de BV nemen twee wethouders vanuit het bedrijfenschap deel.

De juridische structuur van het bedrijfenschap Hoefweg bestaat uit de volgende organen:

algemeen bestuur

Het AB bestaat uit totaal zes leden die als volgt zijn aangewezen. De raad van elke deelnemende gemeente wijst uit zijn midden, de voorzitter van de raad en de wethouders daartoe inbegrepen, drie leden en drie plaatsvervangende leden aan. Van de door de raad van een deelnemende gemeente aan te wijzen leden van het AB dienen ten minste twee leden deel uit te maken van het college van B en W van de desbetreffende gemeente. Vanuit Lansingerland zijn twee wethouders en een raadslid in het AB vertegenwoordigd. Eén wethouder is zowel voorzitter van het AB als van het DB. Het AB dient op grond van de regeling en de Wgr tenminste tweemaal per jaar te vergaderen. In de praktijk vergadert het AB ongeveer vier keer per jaar. Zodoende wordt aan de Wgr voldaan.

dagelijks bestuur

Het DB kent een samenstelling van vier leden, bestaande uit de voorzitter, de plaatsvervangend voorzitter en twee leden door het AB uit te kiezen uit hen die daartoe zijn aangewezen door de raden van de deelnemende gemeenten en voor zover deel uitmakend van het college van B en W. Vanuit Lansingerland zijn de twee wethouders die zitting hebben in het AB hierin vertegenwoordigd.

voorzitter

De voorzitter is gekozen door en uit het AB uit hen die tevens lid zijn van het college van B en W van Lansingerland. De plaatsvervangend voorzitter wordt door en uit het AB gekozen uit hen die tevens lid zijn van het college van B en W van Zoetermeer. De voorzitter vertegenwoordigt het bedrijfenschap Hoefweg in en buiten rechte. Vanuit Lansingerland neemt een wethouder deze rol waar, wat overeenkomt met de regeling.

²⁸ Programma begroting 2010, bedrijfenschap Hoefweg.

secretaris

De secretaris van het AB en het DB is een door of vanwege de gemeente Lansingerland voor te dragen ambtenaar en wordt door het AB benoemd, geschorst en ontslagen. Hetzelfde is van toepassing op de aanstelling van een plaatsvervangende secretaris. Deze functie wordt overeenkomstig de regeling ingevuld door een functionaris van de gemeente Lansingerland.

directie

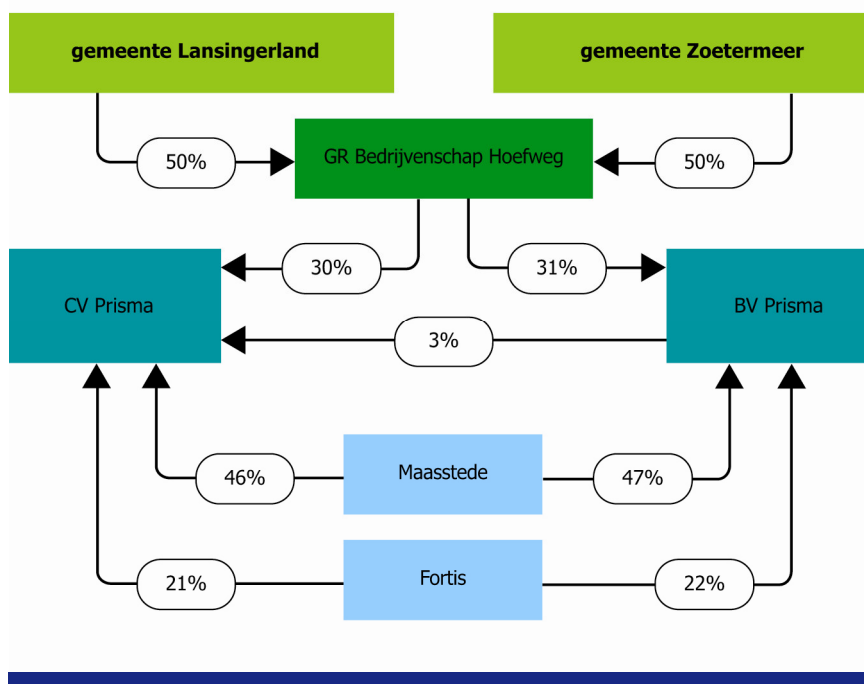
De directie bestaat uit een nader door het AB vast te stellen aantal leden en wordt door het AB benoemd, geschorst en ontslagen. Onder verantwoordelijkheid van de directie is een projectmanager belast met de aansturing van de uitvoeringsorganisatie. Onder verantwoordelijkheid van de directie is een administrateur c.q. controller belast met het zorgdragen voor de financiële administratie, het beheer van de vermogenswaarden en het jaarlijks opmaken van de rekening. Vanaf medio 2008 wordt de rol van de directie vervuld door een functionaris van Zoetermeer, wat past in de regeling.

uitvoeringsorganisatie

Het bedrijfenschap Hoefweg heeft zelf geen personeel in dienst. In het bedrijfenschap Hoefweg bestond de oorspronkelijke tweekoppige directie uit twee door de deelnemende gemeenten beschikbaar gestelde ambtenaren. Hiervoor ontvangen de gemeenten jaarlijks een vergoeding van het bedrijfenschap ter dekking van de gemaakte kosten voor de verleende diensten ten behoeve van de regeling. Halverwege 2008 is het directielid, dat namens de gemeente Lansingerland optrad, vertrokken. Sindsdien bestaat de directie uit de beschikbaar gestelde functionaris van de gemeente Zoetermeer. Dit is toegestaan door de tweede wijziging van de regeling, waarin is opgenomen: 'de directie bestaat uit een nader door het AB vast te stellen aantal leden'.

Zowel de projectsecretaris als de projectmanager worden door de gemeente Lansingerland beschikbaar gesteld. Vanaf 2008 is een projectcontroller vanuit de gemeente Lansingerland betrokken bij het bedrijfenschap Hoefweg. De door de gemeente Lansingerland beschikbaar gestelde functionarissen werken tegen kostendekkend tarief. Voor alle overige taken worden externe dienstverleners ingeschakeld op ad-hoc en/of interim-basis. Dit betreft ondermeer het verkrijgen van adviezen van juridische, stedenbouwkundige, technische en planeconomische aard alsmede het voeren van de financiële administratie.

figuur 4-2: samenwerking met private partijen



Conform de afspraken in de samenwerkingsovereenkomst is op 24 april 2006 de besloten vennootschap Prisma Bleiswijk Beheer (BV) en de commanditaire vennootschap Prisma Bleiswijk (CV) opgericht.

De BV heeft als aandeelhouders:

- het bedrijfshoefweg (31%);
- Fortis Vastgoed Ontwikkeling NV (22%);
- Maasstede Bleiswijk NV (47%).

Het maatschappelijk kapitaal van de BV bedroeg bij oprichting € 90.000. De BV treedt op als beherend vennoot van de CV.

In de CV nemen als commandites deel:

- het bedrijfshoefweg (30%);
- Fortis Vastgoed Ontwikkeling NV (21%);
- Maasstede Bleiswijk BV (46%);
- de beherend vennoot (3%).

Op grond van artikel 7 van de oprichtingsstatuten wordt de commanditaire vennootschap (CV) bestuurd en vertegenwoordigd door de beherend vennoot. De vennoten zijn volgens artikel 8 stemgerechtigd naar kapitaalinbreng en tevens op deze wijze gerechtigd tot de jaarlijkse winst op grond van artikel 10. Het kapitaal van de CV bedroeg bij oprichting € 100.000.

De CV Prisma Bleiswijk heeft geen directie. De vennootschap wordt bestuurd door de beherend vennoot (de BV). Prisma Bleiswijk Beheer BV heeft vooralsnog een tweekoppige directie, bestaande uit vertegenwoordigers van Fortis (ASR) en Maasstede.

Algemene Vergadering van Aandeelhouders van de BV

De deelnemers aan de AVA bestaan uit vertegenwoordigers van Fortis (ASR), Maasstede en het bedrijfsvan Hoefweg. Vanuit het bedrijfsvan Hoefweg zijn hierbij twee wethouders aanwezig, namelijk één uit Lansingerland en één uit Zoetermeer. In de onderzochte periode is de vertegenwoordigde wethouder vanuit Lansingerland niet de wethouder die als voorzitter van het AB fungeert. De wethouder vanuit Zoetermeer treedt op als voorzitter van de AVA. De betrokken wethouder vanuit Lansingerland gaf aan dat de inbreng in de AVA vanuit het bedrijfsvan Hoefweg eerst intern wordt voorbesproken met de andere DB-leden. Over zaken die in de AVA zijn besproken vindt volgens hem terugkoppeling plaats naar het DB en AB van het bedrijfsvan Hoefweg, wat ook blijkt uit de geraadpleegde notulen/verslagen. Daarnaast rapporteert hij ook aan zijn eigen college van B en W.

4-4 governance

De toenmalige raad van de gemeente Bleiswijk heeft de instrumenten die ter beschikking staan bij oprichting van de regeling niet volledig benut. Over de stemverhouding/stemgewicht en omtrent de toe- en uittreding en wijziging zijn geen bepalingen opgenomen in de regeling. In financieel opzicht heeft de raad controle uitgeoefend door zijn zienswijze over de ontwerpbegroting kenbaar te maken. De informatievoorziening aan de raad voldoet niet geheel aan de afspraken, het tijdsaspect werd niet altijd nageleefd. De raad heeft zijn toezichthoudende rol niet goed vormgegeven. De toezichthoudende rol wordt uitgevoerd door het raadslid dat zitting heeft in het AB van Hoefweg. Er zijn echter geen afspraken gemaakt met dit raadslid over de invulling van deze rol en de informatievoorziening aan de raad. Hierdoor wordt het raadslid gedwongen om voor een groot deel zelf invulling aan deze rol te geven.

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

4-4-1 sturen en beheersen

De toenmalige raad van de gemeente Bleiswijk heeft de instrumenten die ter beschikking staan bij oprichting niet volledig benut. De raad heeft destijds weliswaar de samenstelling van het AB bepaald, maar over de stemverhouding/stemgewicht is niets vermeld in de regeling. Ook omtrent de toe- en uittreding en wijziging zijn geen bepalingen opgenomen in de regeling. Er zijn bevoegdheden toegekend aan het DB en AB. De toenmalige raad heeft er ook voor gezorgd dat het afleggen van verantwoording en het verstrekken van inlichtingen aan de raad zijn vastgelegd. In de onderzochte periode heeft de raad geen informatieverzoeken gedaan aan het AB. Dit is grotendeels te verklaren door de 'on-hold' situatie in verband met de ontwikkelingen in het kader van Bleizo.

De raad heeft de mogelijkheid gehad om financiële controle uit te oefenen door zijn zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren te brengen. In de betreffende raadsvergaderingen is dit ook gebeurd. Het is niet bekend welke financiële en inhoudelijke kaders er gelden buiten hetgeen wat al is opgenomen in de gemeenschappelijke regeling zelf. Er worden geen financiële risico's verwacht en zodoende is er geen risicodekking omtrent het bedrijfsvan Hoefweg opgenomen in het weerstandsvermogen van de gemeente. Binnen de gemeente is er geen centrale regiefunctie op verbonden partijen. Er is geen algemeen toetsingskader voor de beoordeling van jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen. Wel is er op ambtelijk niveau een financieel toetsingskader opgesteld dat voor het jaar 2009 is ingevuld ten behoeve van de interne controle.

De raad staat een aantal instrumenten ter beschikking om bij oprichting of wijziging invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen. Tussentijds kan de raad financieel gezien invloed uitoefenen door zijn zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen. De raad kan voornamelijk bij de oprichting van de regeling kaders stellen. Bij deze regeling is de raad in de onderzochte periode niet betrokken in de opzetfase. De reden hiervoor is omdat de regeling is opgezet in 1996 en er dus in de onderzochte periode geen sprake meer was van een opzetfase.

samenstelling AB en stemgewicht

Zoals eerder gezegd zijn college en raad samen vertegenwoordigd in het AB van bedrijfsvaatschap Hoefweg. Vanuit Lansingerland zijn een raadslid en twee collegeleden vertegenwoordigd in het AB, allen zijn ze aangewezen door de raad. Deze regeling stamt van de periode vóór 8 maart 2006 en is destijds ondertekend door zowel de raden als de colleges van B en W (zie paragraaf 1-5). Daarmee is het mogelijk gemaakt om raadsleden zitting te laten nemen in het AB. Verder is er noch over de stemverhouding noch over het stemgewicht van het AB iets vermeld in de regeling. Er staat slechts het volgende opgenomen: 'het algemeen bestuur kan slechts beraadslagen en besluiten, wanneer de meerderheid van zijn leden vertegenwoordigd is'.

doelen en bevoegdheden

De doelstellingen en taken van het bedrijfsvaatschap Hoefweg zijn in artikel 4 van de regeling beschreven. Daarnaast zijn er door de raad taken en bevoegdheden aan het AB en DB toegekend. Een overzicht van de overgedragen taken en bevoegdheden is opgenomen in bijlage 8.

De taakverdeling tussen AB en DB is duidelijk afgebakend. De enige bepaling die voor onduidelijkheid zou kunnen zorgen is dat het AB de bevoegdheden draagt die niet zijn opgedragen aan DB of voorzitter. Dit is onduidelijk aangezien niet precies is aangegeven welke taken bij het bestuur van een gemeenschappelijke regeling zouden moeten liggen.

toetreding, uittreding, wijziging en opheffing

In de regeling zijn de zogenaamde overgangs- en slotbepalingen opgenomen. Hierin zijn geen bepalingen omtrent toe- en uittreding opgenomen. Met betrekking tot wijziging van de regeling is opgenomen dat het DB en/of de raad van een deelnemende gemeente voorstellen kan doen aan het AB. Indien het AB wijziging van de regeling wenselijk acht, doet het DB het door het AB vastgestelde voorstel toekomen aan de raden van de deelnemende gemeenten. De regeling wordt gewijzigd wanneer de in de aanhef van de regeling genoemde bestuursorganen van de deelnemende gemeenten met het voorstel van het AB hebben ingestemd.

De regeling blijft bestaan tot de gronden van het bedrijfsvaatschap Hoefweg geheel zijn uitgegeven. Opheffing kan op een eerder tijdstip plaatsvinden indien het AB daartoe besluit en de raden van de deelnemende gemeenten bij een eensluidend besluit daarmee instemmen. Eén en ander dient onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten (GS) te gebeuren. In de praktijk zijn er tot nu toe twee wijzigingen doorgevoerd in de regeling.

politieke controle

In de regeling staat dat zowel het AB als het DB alle inlichtingen die door de raden van deelnemende gemeenten worden gevraagd moeten verstrekken. Hierbij wordt geen termijn genoemd. Het DB dient de gevraagde inlichtingen aan het AB te geven of verantwoording af te leggen indien daartoe geroepen door het AB. Daarnaast dient een lid van het AB alle gevraagde inlichtingen te geven aan het bestuursorgaan dat het lid heeft aangewezen. Ook kan een lid van het AB, door de raad die het lid heeft aangewezen, ter verantwoording worden geroepen voor het door hem in dat bestuur gevoerde beleid. Het geven van inlichtingen en het afleggen van verantwoording gebeurt op de in de deelnemende gemeente gebruikelijke wijze. Voorzover de rekenkamer het kon nagaan heeft de raad in de onderzochte periode (2007-2009) geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

In de onderzochte periode heeft de raad geen expliciete informatieverzoeken gedaan aan het AB. Dit is grotendeels te verklaren uit de 'on-hold' situatie in verband met de ontwikkelingen in het kader van Bleizo. De informatie rondom deze regeling richting de raad loopt volgens een wethouder mee in de informatievoorziening van Bleizo aangezien het grotendeels over hetzelfde gebied gaat. Tevens gaf hij aan dat in de beginfase van de regeling kaders zijn gesteld door de toenmalige raad op het gebied van planologie en de netto contante waarde. Daar dit al ver vóór de onderzochte periode heeft plaatsgevonden, is de rekenkamer dit niet meer nagegaan. Wel is bij navraag tijdens het gesprek met de projectdirecteur gebleken dat tegen de achtergrond van de 'on-hold' situatie wordt gestreefd naar een voor deze regeling en Bleizo zo gunstig mogelijke transactie, waarbij een belangrijk aandachtspunt vormt dat de grondexploitatie van het bedrijfenschap Hoefweg met een positief resultaat kan worden afgerond. Naar verwachting zal dit ook gebeuren.

financiële controle

Op grond van de regeling dient het DB de ontwerp-begroting zes weken voordat zij aan het AB wordt aangeboden, 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, uiterlijk 1 juli van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de begroting dient, vast. Het DB zendt de begroting binnen een maand na vaststelling aan GS ter beoordeling.

Geheel conform afspraak heeft de raad de begrotingen en jaarrekeningen in de onderzochte periode ontvangen (zie paragraaf 4-5). Hierdoor heeft de raad de mogelijkheid gehad om financiële controle uit te oefenen en zijn zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren te brengen. In de betreffende raadsvergaderingen is dit ook gebeurd en daar zijn geen bijzonderheden naar voren gekomen. Na enige discussie is ingestemd met de begrotingen.

financiële en inhoudelijke kaders

Deze regeling is opgestart in de voormalige gemeente Bleiswijk. Het is voor de rekenkamer niet mogelijk gebleken om na te gaan welke financiële en inhoudelijke kaders zijn meegegeven door de raad buiten hetgeen wat al opgenomen is in de gemeenschappelijke regeling zelf. In een gesprek met het raadslid, dat zitting heeft in het AB, gaf hij zelf aan ook niet bekend te zijn met eventuele financiële en inhoudelijke kaders. Het leek hem dat het financiële kader gericht was op het realiseren van een financieel positief resultaat. In de onderzoeksperiode 2007-2009

hebben de activiteiten van het bedrijfenschap Hoefweg min of meer stilgelegd vanwege de 'on-hold' situatie in verband met Bleizo.

risicobeheersing

Ten aanzien van de risicoverdeling zijn in de gemeenschappelijke regeling ondermeer de volgende bepalingen (artikel 24 en 25) opgenomen:

- ten behoeve van het startkapitaal wordt door de deelnemende gemeenten een nader vast te stellen financiële bijdrage verleend;
- de deelnemende gemeenten zullen er steeds zorg voor dragen dat het bedrijfenschap Hoefweg te allen tijde over voldoende middelen beschikt om aan al zijn verplichtingen jegens derden te kunnen voldoen;
- de financiële inbreng en de risicoverdeling geschiedt op basis van 50%-50% per deelnemende gemeente.

Het bedrijfenschap Hoefweg neemt voor 30% deel in de CV en voor 31% in de BV. Het bedrijfenschap Hoefweg draagt voor gelijke percentages het financiële risico ten aanzien van de winst- en verliesrekening van de CV/BV Prisma Bleiswijk. Voor de komende jaren worden geen financiële risico's verwacht bij deze regeling omdat de gronden worden doorverkocht aan Bleizo. In de begroting 2010-2013 van de gemeente Lansingerland zijn in de paraaf weerstandsvermogen zodoende geen financiële risico's met betrekking tot deze regeling ingecalculeerd.

In de jaarrekening 2008 van bedrijfenschap Hoefweg is een vordering van circa € 75.000 opgenomen op de gemeenten Lansingerland en Zoetermeer in verband met de 'on-hold' situatie als gevolg van het programma Bleizo.²⁹ Dit is zoals eerder aangegeven in hoofdstuk 3 in overeenstemming met de afspraken zoals vastgelegd in de bestuursovereenkomst tussen beide gemeenten.

intern toezicht

Het intern toezicht bestaat volgens de rekenkamer uit toezicht vanuit de gemeente en toezicht vanuit de project/uitvoeringsorganisatie. Het toezicht vanuit de ambtelijke organisatie van Lansingerland is vanaf de zomer van 2008 niet op structurele wijze organisatorisch ingevuld. De directeursfunctie vanuit Lansingerland is namelijk sindsdien niet op structurele wijze ingevuld, terwijl deze persoon tevens fungeerde als dossierhouder van deze gemeenschappelijke regeling. In de periode zomer 2008-september 2009 is de dossierhoudersrol enige tijd ingevuld door een extern ingehuurd kracht. Eind 2009 was er formeel geen ambtelijke dossierhouder van deze regeling. Het raadslid dat zitting heeft in het AB heeft tijdens een gesprek aangegeven behoefte te hebben aan een structurele invulling van deze functie in verband met voorbesprekingen voorafgaand aan AB-vergaderingen.

Binnen de gemeente is geen centrale regiefunctie op gemeenschappelijke regelingen. Er is geen algemeen toetsingskader voor de beoordeling van jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen. Binnen de uitvoeringsorganisatie is een projectcontroller aangetrokken die met name de financiële beoordeling uitvoert. Hierbij wordt een financieel toetsingskader gehanteerd dat voor het jaar 2009 is ingevuld ten behoeve van de interne controle. Daarnaast zijn een financiële verordening, controleverordening en treasurystatuut, allen uit 2007, van kracht.

²⁹ Accountantsrapport Deloitte, controle administratie en jaarrekening 2008 van bedrijfenschap Hoefweg, 2009.

4-4-2 verantwoorden

De informatievoorziening aan de raad voldoet niet geheel aan de gestelde normen van de Wgr en de afspraken zoals vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. Het tijdsaspect werd niet altijd nageleefd. De verantwoordingsinformatie van het bedrijf Hoefweg, voor wat betreft de paragraaf verbonden partijen, voldoet aan de gestelde normen van het BBV. Het bedrijf Hoefweg wordt in elk van de door de rekenkamer onderzochte documenten genoemd in de paragraaf verbonden partijen. De informatie over het bedrijf Hoefweg in de begroting en rekening sluit niet goed op elkaar aan.

In het algemeen bestaat de verantwoordingsinformatie richting de raad uit de begroting en jaarrekening. Deze jaarstukken worden eerst behandeld in de commissie Wonen en Werken, waarna de stukken al dan niet als hamerstukken worden ingebracht bij de plenaire raadsvergadering zodat de raad 'zijn gevoel kan doen blijken'. In het geval van gemeenschappelijke regelingen is het op grond van de Wgr verplicht om de conceptbegroting 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. Daarna volgt de vaststelling in het AB en worden de jaarstukken naar de Gedeputeerde Staten (GS) gestuurd. Een overzicht hiervan staat opgenomen in tabel 4-1. Daarnaast ontvangt de raad ook informatie in de paragraaf verbonden partijen zoals vermeld in de gemeentelijke jaarstukken van Lansingerland. 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 hierover staat aan het eind van deze paragraaf. In bijlage 7 staat het volledige overzicht opgenomen.

tabel 4-1: informatievoorziening omtrent bedrijf Hoefweg

	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010	jaarrekening 2006	jaarrekening 2007	jaarrekening 2008
Datum behandeling commissie Wonen en Werken	10-12-2007	11-06-2008	01-07-2009	10-12-2007	N.B. *	N.B.
Datum behandeling gemeenteraad	20-09-2007	26-06-2008	09-07-2009	20-09-2007	25-09-2008	N.B.
Datum vaststelling door AB	08-06-2007	30-06-2008	13-07-2009	04-07-2007	30-06-2008	13-07-2009
Ontvangstdatum bij GS	09-07-2007	15-07-2008	15-07-2009	(niet onderzocht)	15-07-2008	15-07-2009

* N.B. = Niet behandeld

Aanvullend in de gemeenschappelijke regeling is een bepaling (artikel 11) opgenomen dat het AB de volgende stukken aan de raden van de deelnemende gemeenten ter kennis brengt, te weten: a) de aankoop en verkoop, erfpachtsuitgifte of verhuur van onroerende zaken; b) de begroting en de rekening met de daarbij behorende stukken. Dit betekent dat in de regeling is vastgelegd dat de raad zowel de begroting als de rekening krijgt. Het is op grond van de Wgr niet verplicht om de jaarrekening naar de raad te sturen. Ten aanzien van de rekening is de bepaling opgenomen dat het AB de rekening uiterlijk 1 juli vaststelt. Van deze vaststelling zou het DB mededeling aan de raden van de deelnemende gemeenten moeten doen. Tevens wordt de rekening binnen een maand na vaststelling met bijbehorende stukken aan de GS gezonden.

Uit tabel 4-1 is af te leiden dat de begroting 2010 en de jaarrekeningen voor de jaren 2006 en 2008 niet tijdig zijn vastgesteld door het AB. Wel zijn de jaarstukken tijdig volgens de Wgr ingediend bij de GS. Opmerkelijk is dat de begroting 2008 eerst werd vastgesteld door het AB en daarna pas werd behandeld in de raadsvergadering van Lansingerland, waarbij er sprake was van een omgekeerde volgorde daar de behandeling in de commissie Wonen en Werken volgde na de raadsvergadering. Uit gesprekken blijkt dat er naast de toezending van de begroting en rekening verder geen specifieke afspraken met de raad zijn gemaakt omtrent aanlevering van informatie. De rekenkamer constateert dat de informatievoorziening aan de raad niet geheel voldoet aan de gestelde normen conform de Wgr en de afspraken zoals vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling, het tijdigheidsaspect werd niet altijd nageleefd. Uit de ambtelijke reactie van de gemeente Lansingerland blijkt dat het tijdigheidsaspect (gelet op de behandeling in de raden), de vaststelling van de jaarstukken vóór 1 juli, in de praktijk nauwelijks mogelijk is. Het bedrijfsvaak Hoefweg is erg afhankelijk van de vergaderdata van de raden.³⁰

paragraaf verbonden partijen in verantwoordingsinformatie bedrijfsvaak Hoefweg
Op grond van het BBV (zie bijlage 2 normenkader) worden bepaalde eisen gesteld aan de informatie in de begroting en jaarrekening. Conform voorschriften is zowel in de begroting als in de jaarrekening van het bedrijfsvaak Hoefweg een aparte paragraaf verbonden partijen opgenomen. Ook is in de jaarrekening van het bedrijfsvaak Hoefweg in de balans op de post deelnemingen (als onderdeel van de financiële vaste activa) de bijdrage van het bedrijfsvaak in het aandelenkapitaal van de CV/BV Prisma Bleiswijk gepresenteerd.

paragraaf verbonden partijen op gemeentelijk niveau

Het bedrijfsvaak Hoefweg wordt in elk van de door de rekenkamer onderzochte documenten genoemd in de paragraaf verbonden partijen. De informatie over het bedrijfsvaak in de begroting en jaarrekening sluit niet goed op elkaar aan. Er wordt in de jaarrekening geen verantwoording afgelegd over de genoemde activiteiten in de begroting. De jaarrekening 2007 en begroting 2008 bieden beperkte informatie over het bedrijfsvaak Hoefweg. Openbaar belang, belang van de gemeente, eigen en vreemd vermogen worden hierin niet genoemd. In de begroting 2010-2013 wordt deze informatie wel verstrekt. Ook wordt hier voor het eerst het financieel resultaat genoemd.

4-4-3 toezicht

Jaarlijks wordt een jaarrekeningcontrole uitgevoerd door een externe accountant. Binnen het bedrijfsvaak heeft de raad het bestuurlijk toezicht toegewezen aan het raadslid dat zitting heeft in het AB. De AB-leden bepalen zelf hoe zij de toezichtsfunctie invullen, door de raad zijn geen specifieke taken opgedragen.

Jaarlijks wordt een jaarrekeningcontrole uitgevoerd door een externe accountant. Voor de jaarrekening 2008 heeft de accountant een rechtmatigheids- en getrouwheidsverklaring afgegeven.

Binnen het bedrijfsvaak Hoefweg heeft de raad de bestuurlijke toezichtfunctie belegd bij het AB. Uit gesprekken blijkt dat de AB-leden, waaronder ook het raadslid

³⁰ Ambtelijke reactie Lansingerland, 21 mei 2010.

dat zitting neemt in het AB van het bedrijfsvenschap Hoefweg, geen specifieke taken hebben meegekregen van de raad en geheel vrij zijn in het uitvoeren van hun toezichtfunctie.

4-5 **doeltreffendheid**

De raad heeft geen toetsingscriteria opgesteld om te controleren of de doelen (binnen de afgesproken kaders) worden gerealiseerd. Eind 2009 kan de rekenkamer nog niet beoordelen of de doelen binnen de inhoudelijke en financiële kaders gehaald zullen worden, aangezien de uitvoering van de werkzaamheden is opgeschort.

Met betrekking tot doeltreffendheid dienen doelen aan de voorkant goed te worden vastgelegd en tussentijds gemonitord te worden aan de hand van toetsingscriteria. Er zijn door de raad geen toetsingscriteria opgesteld om te bepalen of doelen binnen de vastgestelde financiële en inhoudelijke kaders gerealiseerd worden. De rekenkamer heeft uit gesprekken vernomen dat in de beginfase van de regeling kaders zijn gesteld op het gebied van planologie en de netto contante waarde. Daar dit al ver vóór de onderzochte periode heeft plaatsgevonden, is de rekenkamer dit niet meer nagegaan. Hierbij heeft de raad, voorzover de rekenkamer dit kon nagaan, geen toetsingscriteria opgesteld om te bepalen of doelen binnen de kaders worden behaald. Overigens hebben de activiteiten vanaf 2007 min of meer stilgelegen. Voor een groot deel van de door het bedrijfsvenschap Hoefweg nog uit te geven gronden heeft de uitgifte 'on-hold' gestaan in afwachting van de ontwikkelingen omtrent Bleizo. Besluitvorming hierover is eind 2009 nog niet afgerond. Eind 2009 kan de rekenkamer nog niet te beoordelen of de doelen binnen de inhoudelijke en financiële kaders gehaald zullen worden, aangezien de uitvoering van de werkzaamheden is opgeschort.



5 Groenzone Berkel-Pijnacker-Nootdorp

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 Groenzone³¹ Berkel-Pijnacker-Nootdorp. Hieraan voorafgaand zal een korte omschrijving van deze gemeenschappelijke regeling met de daarbij behorende organisatie worden gegeven.

5-2 geschiedenis en doel van de regeling

De provincie Zuid-Holland is initiatiefnemer van het project Groenblauwe Slinger, waarvan de Groenzone een onderdeel is. Het project wordt voor het grootste gedeelte gefinancierd met geld van deze provincie. De gemeenschappelijke regeling is op 26 september 2006 aangegaan door de gemeenteraden en colleges van Berkel en Rodenrijs en Pijnacker-Nootdorp. In de gemeenschappelijke regeling Groenzone zijn geen duidelijke doelen vastgelegd. Het masterplan Groenzone vermeldt wel specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen.

geschiedenis

Het provinciaal bestuur van Zuid-Holland zet zich sinds 1994 in om doorlopende natuur- en recreatiegebieden te maken in de open ruimte tussen de steden rond Den Haag en Rotterdam. Met het programma Groenblauwe Slinger beoogt de provincie deze gebieden groen te houden en op sommige plekken uit te breiden met natuur en recreatie. De Groenblauwe Slinger bestaat in totaal uit vijf groene deelgebieden: Land van Wijk en Wouden, Balij- en Bieslandse Bos, Groenzone Berkel-Pijnacker en Bergboezem Polder van Oude Leede, Oude Leede en Midden-Delfland. De provincie Zuid-Holland is dus initiatiefnemer van het programma Groenblauwe Slinger (en daarmee de Groenzone) en is ook voor het gehele programma verantwoordelijk. Het Rijk en andere partners hebben ca. € 160 miljoen beschikbaar gesteld voor de realisatie. De provincie investeert daarnaast nog ongeveer € 25 miljoen.

De volgende stap in de samenwerking tussen alle partijen is gezet op 22 november 2001. Toen is door de deelnemende partijen en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een intentieverklaring ondertekend met betrekking tot het transformatiegebied Groenzone – Bergboezem als onderdeel van de regionale groenstructuur van de Groenblauwe Slinger.

Na het tekenen van de intentieverklaring is de gemeenschappelijke regeling, als bedoeld in art. 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), bij besluit van 28 september 2006 aangegaan tussen de gemeenteraden én de colleges van Pijnacker-Nootdorp en Berkel en Rodenrijs, nu deel uitmakend van de gemeente Lansingerland.

³¹ De nieuwe naam van Groenzone is Groenzoom.

figuur 5-1: gebied Groenblauwe Slinger



Bron: website provincie Zuid-Holland

Gelijktijdig met het ondertekenen van de regeling door de colleges en raden van de deelnemende gemeenten werd ook een bestuursconvenant getekend door de betrokken partijen. Hierin zijn de afspraken tussen provincie Zuid-Holland, de gemeente Pijnacker-Nootdorp en de gemeente Berkel en Rodenrijs vastgelegd. De afspraken uit de eerder getekende intentieverklaring worden hierin geoperationaliseerd. De gemeenten blijven onder bepaalde condities verantwoordelijk voor de inrichting van het gebied en de provincie Zuid-Holland is financieel en operationeel verantwoordelijk voor de grondverwerving. De gemeenten Pijnacker-Nootdorp en het Hoogheemraadschap van Delfland hebben – onder met de provincie overeengekomen voorwaarden – de verantwoordelijkheid op zich genomen om de Groenzone en de Bergboezem te realiseren. De Dienst Landelijk Gebied (DLG)³² is in opdracht van de provincie Zuid-Holland verantwoordelijk voor de grondverwerving en werkt het Masterplan uit in een voorlopig en definitief ontwerp. Daarnaast bevat het convenant bepalingen over periodiek overleg tussen betrokkenen, het tijdelijk beheer en eindbeheer van de groenzone.

Op 22 december 2006 zijn dit convenant 'Bestuursconvenant, Groenzone Berkel-Pijnacker – bergboezem Polder van Oude Leede' en een financieringsarrangement als onderdeel van de regionale groenstructuur Groenblauwe Slinger door alle betrokken

³² www.minlnv.nl: DLG werkt voor de verschillende overheden om gebiedsdoelen te realiseren. Dat kan via: grondaankoop, inrichting van gebieden en het voorstellen van natuurbeheermaatregelen (zoals aanplant en beheer van bossen).

partijen ondertekend. Van 2006 tot december 2008 is er sprake geweest van een 'slapende regeling'. Per 1 december 2008 is de regeling middels een constitutioneel beraad operationeel geworden.

doel van de regeling

In de gemeenschappelijke regeling 'Groenzone Pijnacker-Berkel en Bergboezem Oude Leede' worden de doelen van de Groenzone niet genoemd. In het strategisch groenproject 'de Groenblauwe Slinger', waar de Groenzone onderdeel van is, zijn de volgende uitgangspunten (doelen) geformuleerd voor de Groenzone:

- de ecologische ontwikkeling in de vorm van weide-, moeras- en watervegetaties en bijhorende fauna;
- landschapsverbetering door het verwijderen van bebouwing en verrommeling, het accentueren van het oorspronkelijke reliëf en het graven van een nieuw landschapselement: de Berkelse Vaart;
- het aanbieden van recreatievoorzieningen in de vorm van voet- en fietspaden, kanoroutes en speelvoorzieningen. De Groenzone is enerzijds uitlooph gebied voor de aanliggende woonwijken en anderzijds verbindingsschakel voor doorgaand recreatief fietsverkeer (GroenBlauweSlinger);
- het vergroten van de waterberging door het graven van watergangen, zoveel mogelijk in combinatie met bovengenoemde doelstellingen, en het verbeteren van de waterkwaliteit.

Doelen dienen specifiek, meetbaar en tijdgebonden³³ uitgewerkt te zijn en bij te dragen aan bijbehorende beleidsdoelen die de gemeente nastreeft. Het doel van de regeling komt in de oprichtingsdocumenten naar voren uit de taken van de uitvoeringsorganisatie. Deze organisatie heeft tot doel de inrichting van de Groenzone en de Bergboezem Oude-Leede te organiseren en uit te voeren, binnen de financiële en ruimtelijke kaders die zijn vastgelegd in het Masterplan en het bestuursconvenant. Dit doel is in concrete, specifieke termen uitgewerkt in een Masterplan, waarnaar wordt verwezen in de gemeenschappelijke regeling. De doelen zijn zowel tussentijds als achteraf meetbaar. Daarnaast zijn de doelen tijdgebonden, de regeling is in 2006 aangegaan voor een periode van 10 jaar. Volgens de planning dient de Groenzone echter eind 2013 al gerealiseerd te zijn.

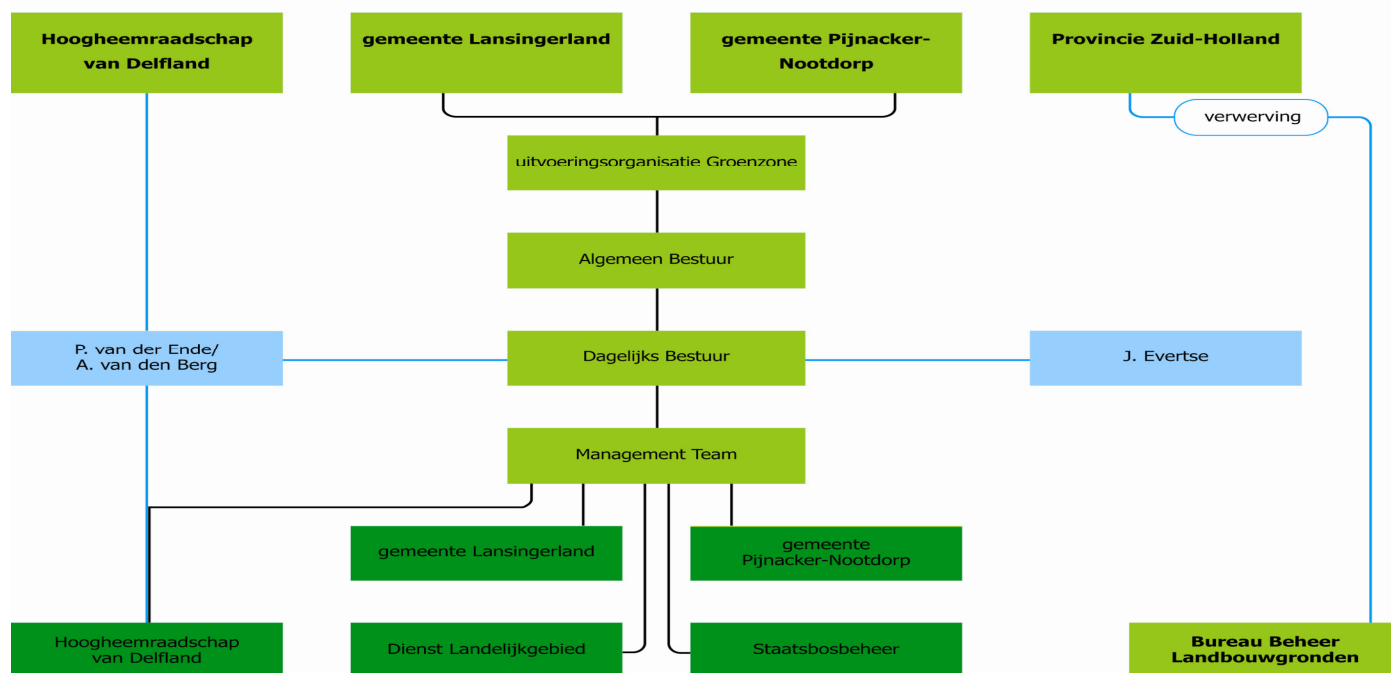
5-3 organisatiestructuur

De inrichting van de organisatie voldoet aan de bepalingen uit de Wgr. De organisatie van Groenzone bestaat uit een DB, waarin één collegelid van elk van de deelnemende gemeenten plaatsneemt, en een AB waarin van elk van de deelnemende gemeenten twee raadsleden zitting nemen. Daarnaast is er per 1 januari 2009 een uitvoeringsorganisatie opgericht. Binnen de uitvoeringsorganisatie heeft het projectbureau de verantwoordelijkheid voor de inrichting en oplevering van het plangebied.

³³ 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 moet zijn.

figuur 5-2: organogram uitvoeringsorganisatie Groenzone



Bron: uitvoeringsorganisatie Groenzone

De juridische structuur van Groenzone bestaat uit de volgende organen:

algemeen bestuur

Het AB bestaat uit totaal zes leden. In de gemeenschappelijke regeling is weergegeven: 'de raad van elke deelnemende gemeente wijst uit diens raad twee leden (en vervangers) aan en uit het college één lid (en vervanger) aan'.

In de raadsvergadering van 24 april 2008³⁴ zijn een wethouder en twee raadsleden van de gemeente Lansingerland benoemd tot leden van het AB. De wethouder is voorzitter van het AB en ook DB-lid. Het AB dient minimaal twee keer per jaar bijeen te komen. Het AB komt in de praktijk ongeveer vier keer per jaar bij elkaar. Daarmee wordt voldaan aan de Wgr.

dagelijks bestuur

In de regeling staat dat het DB bestaat uit twee leden en wordt gevormd door leden van het AB die behoren tot de colleges van de deelnemende gemeenten.

Het DB kent in de praktijk inderdaad een samenstelling van twee leden, namelijk één wethouder van de gemeente Pijnacker-Nootdorp en één wethouder van de gemeente Lansingerland. Deze twee leden maken beiden ook deel uit van het AB. Het DB komt ongeveer eens per maand bij elkaar.

³⁴ Raadsvoorstel Groenzone, 24 april 2008, registratienummer BR0800021.

voorzitter

De voorzitter wordt gekozen door het AB uit leden die tevens zijn aangewezen als lid van het DB. Het voorzitterschap rouleert gedurende de zittingsduur van het AB onder de leden van de deelnemende gemeenten. Elke twee jaar wordt een nieuwe voorzitter aangesteld. Eind 2009 is de wethouder van de gemeente Pijnacker-Nootdorp voorzitter.

secretaris en directeur

De secretaris en directeur worden door het AB benoemd, geschorst en ontslagen. Het zijn onverenigbare functies. De secretaris ondertekent mede alle stukken die van het AB en van het DB uitgaan. De directeur is verantwoordelijk voor de administratie, het beheer van vermogenswaarden en het jaarlijks opmaken van de rekening.

uitvoeringsorganisatie

Per 1 januari 2009 is de uitvoeringsorganisatie van Groenzone opgericht. Deze organisatie bestaat uit een projectbureau met een projectdirecteur, een projectassistent, een secretaris en een administrateur. De laatste twee functionarissen zijn in dienst van de gemeente Lansingerland. De uitvoeringsorganisatie is verantwoordelijk voor de inrichting en oplevering van het plangebied aan de provincie Zuid-Holland, in overeenstemming met het inrichtingsplan.

Naast het projectbureau zijn er een managementteam (MT) en projectgroepen samengesteld. Het MT komt eens per maand bij elkaar. In het MT zijn de dossierhouders van beide gemeenten, de projectorganisatie, Staatsbosbeheer, het Hoogheemraadschap Delfland en DLG vertegenwoordigd. De projectorganisatie staat onder leiding van de directeur van de gemeenschappelijke regeling. In de begroting 2010 is weergegeven dat in 2010 de volgende projectgroepen actief zijn:

- projectgroep Ruimte voor Ruimte;
- projectgroep(en) planontwikkeling per deelgebied;
- projectgroep(en) uitvoering per deelgebied;
- projectgroep communicatie;
- projectgroep Bergboezem;
- projectgroep FES Oostland.

Deze projectgroepen hebben zelfstandige opdrachten. In de projectgroepen zijn medewerkers van DLG, het Hoogheemraadschap van Delfland, de gemeenten Lansingerland en Pijnacker-Nootdorp vertegenwoordigd. Voor het uitvoeren van de (deel)opdrachten worden aparte integrale (ontwerp)teams samengesteld uit de projectgroepen.³⁵ Voor de uitvoering worden door de projectdirecteur uren ingekocht bij DLG. DLG is voor het project Groenzone verantwoordelijk voor het aankopen van de grond en de inrichting van het gebied.

5-4 governance

Er zijn door de raad onvoldoende waarborgen ingebouwd om ervoor te zorgen dat de doelen van Groenzone binnen de gestelde financiële en inhoudelijke kaders worden bereikt. De raad heeft invloed uitgeoefend op de samenstelling en de bevoegdheden van het bestuur van de regeling en afspraken vastgelegd ten aanzien van verantwoording, wijziging en opheffing. De raad oefent zijn controlerende taak nog onvoldoende uit. Er wordt nog niet toegezien op een effectieve en efficiënte werking van de regeling. De informatievoorziening aan de raad is voor

³⁵ Programma begroting Groenzone 2010, 29 juni 2009.

wat betreft de begroting 2010 niet tijdig geweest. Desondanks wordt er door de raad niet om de ontbrekende informatie gevraagd en wordt het bestuur van de regeling niet ter verantwoording geroepen. Ook heeft de raad zijn toezichthoudende rol nog niet goed vormgegeven. De toezichthoudende rol wordt in zijn geheel uitgevoerd door de raadsleden die zitting hebben in het AB van Groenzone. Er zijn echter geen duidelijke afspraken gemaakt met deze raadsleden over de invulling van deze rol en de informatievoorziening aan de raad. Hierdoor geven zij voor een groot deel zelf invulling aan deze rol.

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

5-4-1 sturen en beheersen

De toenmalige raad heeft de instrumenten die ter beschikking staan bij oprichting voor een groot deel benut. De raad heeft destijds de samenstelling van het AB en het stemgewicht van AB-leden bepaald. Er zijn bevoegdheden toegekend aan AB en DB. Omtrent wijziging en opheffing zijn bepalingen opgenomen in de gemeenschappelijke regeling. De raad heeft er ook voor gezorgd dat het afleggen van verantwoording en het verstrekken van inlichtingen aan de raad zijn vastgelegd. Tussentijds heeft de raad tot nu toe nog geen gelegenheid gekregen om financiële controle uit te oefenen. Eind 2009 is de begroting 2010 nog niet aan de orde geweest in een raadsvergadering. Binnen de gemeente is er geen centrale regiefunctie op verbonden partijen. Er is geen algemeen toetsingskader voor de beoordeling van jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen. Wel is er op ambtelijk niveau een ambtenaar aangewezen als dossierhouder, die de jaarstukken alleen beleidsmatig toetst.

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

samenstelling AB en stemgewicht

Zoals eerder gezegd zijn college en raad samen vertegenwoordigd in het AB van Groenzone. Het AB bestaat uit twee raadsleden en een collegelid van de gemeente Lansingerland, allen aangewezen door de raad. Deze regeling is opgericht na 6 maart 2006 en is een 'mengvorm' in die zin dat zowel de raden als de colleges van de deelnemende gemeenten bevoegdheden hebben overgedragen (zie paragraaf 1-5). Zowel raads- als collegeleden mogen daarom zitting nemen in het AB. De stemverhouding binnen het AB is ook door de raad bepaald. Binnen het AB telt iedere stem even zwaar. Vertegenwoordigers brengen tezamen één stem uit. Besluiten kunnen alleen worden genomen als van alle deelnemende gemeenten tenminste twee leden aanwezig zijn.

doelen en bevoegdheden

Er is geen duidelijk afgebakend doel vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling Groenzone. Het doel van de regeling wordt wel duidelijk uit de taken van de uitvoeringsorganisatie: 'de uitvoeringsorganisatie heeft als doel de inrichting van de Groenzone en de Bergboezem Oude Leede te organiseren en uit te (laten) voeren, binnen de financiële en ruimtelijke kaders zoals die zijn vastgelegd in het Masterplan Groenzone Berkel-Pijnacker en het bestuursconvenant'.

Er zijn bevoegdheden aan het AB, DB en uitvoeringsorganisatie toegekend door de raad. Een overzicht van de overgedragen bevoegdheden is opgenomen in bijlage 8. De taakverdeling tussen AB en DB is duidelijk afgebakend. De enige bepaling die voor onduidelijkheid zou kunnen zorgen is dat het AB de bevoegdheden draagt die niet zijn opgedragen aan het DB of de voorzitter. Dit is onduidelijk aangezien niet precies is aangegeven welke taken bij het bestuur van een gemeenschappelijke regeling zouden moeten liggen. Er is in de gemeenschappelijke regeling ook een bepaling opgenomen omtrent het doorvoeren van wijzigingen in bevoegdheden. Door het AB overgedragen bevoegdheden kunnen worden gewijzigd door nieuwe besluiten van het AB.

toetreding, uittreding, wijziging en opheffing

In de gemeenschappelijke regeling zijn geen bepalingen over toe- en uittreding opgenomen. Er zijn wel bepalingen opgenomen over wijziging en opheffing. De regeling kan tussentijds worden gewijzigd op voorstel van het AB en goedkeurende besluiten hierop van de raden van de deelnemende gemeenten.

De regeling is in principe aangegaan voor een periode van tien jaar, maar kan verlengd worden dan wel tussentijds worden beëindigd wanneer de beide gemeenteraden daartoe (al dan niet op voorstel van AB) besluiten.

politieke controle

In de regeling moet vastgelegd zijn dat het DB aan het AB verantwoording verschuldigd is voor het gevoerde bestuur en het AB alle gevraagde inlichtingen moet verschaffen dan wel verantwoording moet afleggen. Dit is het geval voor Groenzone. De regeling bevat ook de afspraak dat zowel het AB als het DB gevraagd binnen zes weken en ongevraagd alle inlichtingen verstrekken aan de raden van de deelnemende gemeenten. Aanvullend is vermeld dat het geven van inlichtingen en het afleggen van verantwoording dient te gebeuren op de binnen de gemeente gebruikelijke wijze. Een lid van het AB kan ter verantwoording worden geroepen voor het door hem in het bestuur gevoerde beleid. Ook kan een AB-lid ontslagen worden door de raad indien dit lid niet langer het vertrouwen geniet van de raad.

Tot op heden zijn er door de raad in de onderzochte periode geen informatieverzoeken gedaan aan het AB, noch is er een bepaalde verantwoordingswijze voor het AB vastgelegd door de raad. De leden van het AB zijn ook niet ter verantwoording geroepen. Het is opvallend dat er nog geen aanvullend informatieverzoek is gedaan aangezien de raad de begroting 2010 nog niet heeft gezien, terwijl wettelijk verplicht is de raad de ontwerpbegroting tijdig toe te sturen. Eind 2009 heeft de raad de begroting 2010 voor Groenzone nog niet ontvangen.

financiële controle

Het DB stelt jaarlijks vóór 1 april de ontwerpbegroting, met de daarbij behorende toelichting, op voor het daarop volgende jaar. Deze ontwerpbegroting wordt uiterlijk zes weken voordat zij aan het AB wordt aangeboden, toegezonden aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden kunnen bij het DB hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen. Het DB voegt deze zienswijze (commentaren) bij de ontwerpbegroting die aan het AB wordt aangeboden. Het AB moet de begroting, uiterlijk 1 juli van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de begroting dient, goedkeuren.

De raad is tot nu toe niet in staat geweest financiële controle uit te oefenen doordat er nog geen begroting is geagendeerd in een raadsvergadering. Hierdoor heeft de raad 'zijn zienswijze over de ontwerpbegroting' nog niet naar voren kunnen brengen. De begroting 2010 is eind 2009 nog niet besproken in een raadsvergadering.

financiële en ruimtelijke kaders

De raad heeft financiële en ruimtelijke kaders gesteld bij het aangaan van Groenzone. De financiële kaders zijn vastgelegd in het financieringsarrangement. De ruimtelijke kaders zijn vastgelegd in het 'Masterplan Groenzone Berkel-Pijnacker'. In het 'bestuursconvenant Groenzone Berkel-Pijnacker en Bergboezem Oude Leede' staan de verantwoordelijkheden van alle partijen omschreven.

De raad heeft erop toegezien dat de exploitatie kostendekkend moet zijn. Er wordt wel door beide gemeenten een voorfinanciering gedaan. Er is € 250.000 aan werkkapitaal beschikbaar gesteld aan de regeling om de kosten van de uitvoeringsorganisatie tot en met 2011 te dekken (bij wijze van voorfinanciering). Daarnaast hebben beide gemeenten in 2006 een garantstelling van € 1,6 miljoen afgegeven. Deze garantstelling is niet terug te vinden in de paragraaf financiering en treasury, waar de garant- en borgstellingen van de gemeente worden genoemd. Per 1 januari 2009 bedraagt het totaal van gewaarborgde geldleningen € 144 miljoen. Voor de raad is niet te controleren of de € 1,6 miljoen hier onderdeel van uitmaakt.

Voorts heeft de raad op 17 juli 2008 positief besloten over de aanvraag van een FES (Fonds Economische Structuurversterking)³⁶ subsidie voor het project Groenzone. Hiertoe is o.a. een maatschappelijke kosten-baten analyse gemaakt waaruit moet blijken in hoeverre de ontwikkelingen leiden tot maatschappelijke voordelen. De uitkomst van deze eerste analyse is positief. Begin 2010 is het echter nog niet bekend of de FES subsidie daadwerkelijk zal worden toegekend.

risicobeheersing

Ten aanzien van de risicoverdeling is in de gemeenschappelijke regeling een aantal bepalingen (artikel 25) opgenomen:

- uitkering van batige saldi aan de deelnemende gemeenten vindt niet eerder plaats dan wanneer de taak van de uitvoeringsorganisatie is voltooid en de exploitatie is afgesloten, tenzij het AB anders besluit;
- een batig saldo wordt gelijkmatig verdeeld over de deelnemende gemeenten;
- een nadelig saldo wordt voor gelijke delen ten laste van de deelnemende gemeenten gebracht.

In de begroting Groenzone 2010 is ten aanzien van het risico van 50% op het tekort het volgende opgenomen: 'uitgaande van bovengenoemd risico is er hiermee een opgave geformuleerd dat beide gemeenten circa € 0,5 miljoen van hun weerstandsvermogen beschikbaar hebben voor de regeling Groenzone'. In de begroting 2010-2013 van de gemeente Lansingerland is in de paragraaf weerstandsvermogen niet gespecificeerd of er rekening wordt gehouden met een risico van € 0,5 miljoen voor een financieel risico ten aanzien van Groenzone. De onderliggende risico inventarisatie biedt hierin ook geen duidelijkheid. Dit risico van € 0,5 miljoen wordt niet genoemd in de risico

³⁶ www.vrom.nl: het kabinet ziet door de crisis dan ook extra kansen om te bouwen aan een duurzame en innovatieve economie met maatregelen die naast energiebesparing ook duurzaam ondernemen en werkgelegenheid stimuleren. Het kabinet investeert de komende jaren ruim 2 miljard euro in (duurzame) maatregelen.

inventarisatie. Voor de raad is oncontroleerbaar of dit risico van € 0,5 miljoen is afgedekt. Wel wordt rekening gehouden met een extra bijdrage van de gemeente aan het project indien de FES subsidie lager uitvalt dan verwacht. Dit risico wordt geschat op € 1,6 miljoen.

intern toezicht

Het intern toezicht bestaat volgens de rekenkamer uit toezicht vanuit de gemeente en toezicht vanuit de project/uitvoeringsorganisatie. Binnen de gemeente Lansingerland is een ambtenaar aangewezen als dossierhouder van Groenzone. Deze dossierhouder heeft ook zitting in het projectmanagementteam van Groenzone. De taken van de dossierhouder zijn driedig. De dossierhouder dient het belang voor de gemeente Lansingerland in de gaten houden, advies te geven aan AB en DB en ambtelijk bestuurlijke overleggen voor te bereiden.

Er is geen centrale regiefunctie op gemeenschappelijke regelingen. Er is geen algemeen toetsingskader voor de beoordeling van jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen. De dossierhouder Groenzone toetst de jaarstukken, naar eigen inzicht, beleidsmatig en brengt hierover op basis van zijn beoordeling advies uit aan AB en DB. Voor Groenzone vindt er daarnaast ook een cijfermatige toets plaats door een andere medewerker van de gemeente. Hierbij worden een planeconomische toets (grondexploitatie) en een budgettaire toets (vorming en onttrekking reserves en aansluiting begroting/jaarrekening en andere administratieve zaken) uitgevoerd.

Binnen de uitvoeringsorganisatie is een administrateur aangetrokken die de interne controle uitvoert. Deze administrateur is verantwoordelijk voor de toets op de financiën, waarvoor een financieel toetsingskader is opgesteld. Daarnaast is er in 2009 door de administrateur ook een interne controle uitgevoerd, waarin o.a. gekeken is naar het inkoop- en aanbestedingsbeleid van Groenzone. Tevens is een treasurystatuut van kracht.

5-4-2 verantwoord

De informatievoorziening aan de raad is voor wat betreft de begroting 2010 niet conform verplichtingen uit de Wgr. Daarnaast is de informatievoorziening niet tijdig. De raad heeft zijn controlerende rol nog niet goed kunnen invullen voor Groenzone. Alhoewel de regeling al in 2006 is opgericht, is de uitvoeringsorganisatie pas per 1 augustus 2008 operationeel. De begroting 2010 is per 31 december 2009 nog niet in raadsvergaderingen behandeld. De Groenzone wordt in elk van de onderzochte begrotings- en verantwoordingsdocumenten van de gemeente Lansingerland genoemd in de paragraaf verbonden partijen.

In het algemeen bestaat de verantwoordingsinformatie richting de raad uit de begroting en jaarrekening. Deze jaarstukken worden eerst behandeld in de commissie Wonen en Werken, waarna de stukken al dan niet als hamerstukken worden ingebracht bij de plenaire raadsvergadering zodat de raad 'zijn gevoel kan doen blijken'. In het geval van gemeenschappelijke regelingen is het op grond van de Wgr verplicht om de conceptbegroting 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. Daarna volgt de vaststelling in het AB en worden de jaarstukken naar de Gedeputeerde Staten (GS) gestuurd. Een overzicht hiervan staat opgenomen in

tabel 5-1. Daarnaast ontvangt de raad ook informatie in de paragraaf verbonden partijen zoals vermeld in de gemeentelijke jaarstukken van Lansingerland. 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 hierover staat aan het eind van deze paragraaf. In bijlage 7 staat het volledige overzicht opgenomen.

tabel 5-1: informatievoorziening omtrent Groenzone

	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010	jaarrekening 2007	jaarrekening 2008
Datum behandeling commissie Wonen en Werken	n.v.t.	n.v.t.	N.B. *	n.v.t.	n.v.t.
Datum behandeling gemeenteraad	n.v.t.	n.v.t.	N.B.	n.v.t.	n.v.t.
Datum vaststelling door AB	n.v.t.	n.v.t.	29-06-2009	n.v.t.	n.v.t.
Ontvangstdatum bij GS	n.v.t.	n.v.t.	10-07-2009	n.v.t.	n.v.t.

*N.B. = Niet behandeld

Zoals gezegd in de paragraaf organisatiestructuur is de uitvoeringsorganisatie Groenzone pas in januari 2009 opgericht. De relatief late oprichting van de uitvoeringsorganisatie heeft voornamelijk te maken met de lange opstartfase van het project bij de provincie Zuid-Holland en de benodigde afstemming tussen de vele betrokken partijen. Na het oprichten van de gemeenschappelijke regeling Groenzone in 2006, werden o.a. het Masterplan Groenzone nog verder uitgewerkt, het financieringsarrangement geactualiseerd, het bestemmingsplan Groenzone aangepast en een ontwikkelingsovereenkomst opgesteld en ondertekend. In deze overeenkomst werd door de provincie Zuid-Holland de eis neergelegd om binnen drie maanden na ondertekening van de overeenkomst een uitvoeringsorganisatie op te richten. In de AB vergadering van 1 december 2008 werd een projectdirecteur benoemd.

Hoewel de regeling Groenzone dus al in 2006 is opgericht, was de regeling de eerste twee jaar niet operationeel. Voor 2010 is de eerste begroting opgesteld. In dat jaar wordt ook pas gestart met de realisatie van de Groenzone. Voor de jaren 2007 en 2008 zijn geen begrotingen en jaarrekeningen opgesteld voor Groenzone vanwege het slapende karakter van de regeling. Voor het jaar 2009 is alleen een jaarrekening opgesteld. Er zijn in deze periode ook nog geen voorbereidende werkzaamheden verricht voor de aanleg van Groenzone. De beoordeling van de verantwoording door de rekenkamer richt zich op de begroting 2010.

De ontwerpbegroting moet, uiterlijk zes weken voordat deze aan het AB wordt aangeboden, worden toegezonden aan de raden van de deelnemende gemeenten. Het AB moet de begroting (met bijgevoegde commentaren van raad), uiterlijk 1 juli van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de begroting dient, goedkeuren. Het DB dient de begroting twee weken na vaststelling en in ieder geval vóór 15 juli aan de GS, en zo nodig, aan de raden van de deelnemende gemeenten sturen.

In de gemeenschappelijke regeling is daarnaast vastgelegd dat het AB jaarlijks de jaarrekening onderzoekt en deze uiterlijk 1 juli van het jaar, volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, vaststelt. De rekening dient binnen twee

weken na vaststelling, uiterlijk 15 juli aan de GS en de gemeenteraden te worden verzonden.

Uit gesprekken met de wethouder, die tevens AB- en DB-lid is, heeft de rekenkamer vernomen dat er voortgangsrapportages over de financiële situatie en de inhoudelijke vorderingen worden opgesteld voor de raad. Daarnaast wordt de raad door de wethouder incidenteel gevraagd en ongevraagd geïnformeerd. De rekenkamer heeft de voortgangsverslagen en ongevraagde informatievoorziening van de wethouder aan de raad niet terug kunnen vinden in de onderzochte raadsnotulen.

In tabel 5-1 is te zien dat het AB de jaarrekening 2008 niet in een AB vergadering heeft vastgesteld. Daarnaast is de ontwerpbegroting niet aan de raad verzonden. Doordat de raad de ontwerpbegroting niet heeft ontvangen, heeft de raad zijn zienswijze over de ontwerpbegroting niet naar voren kunnen brengen. Dit druist in tegen de bepalingen uit de Wgr. Tevens is in de tabel te zien dat de raad de jaarrekening 2008 niet heeft ontvangen. In de gemeenschappelijke regeling is de afspraak vastgelegd dat jaarrekeningen uiterlijk 15 juli aan gemeenteraden moeten worden toegezonden. Doordat dit niet is gedaan, is de informatievoorziening aan de raad niet conform de gemaakte afspraken.

paragraaf verbonden partijen op gemeentelijk niveau

Groenzone wordt in elk van de onderzochte documenten genoemd in de paragraaf verbonden partijen. In de jaarrekening 2007 en begroting 2008 worden het openbaar belang, het belang van de gemeente, het eigen en vreemd vermogen van Groenzone niet genoemd. Deze twee documenten zijn van lagere kwaliteit dan de andere onderzochte, recentere begrotingen en jaarrekeningen. Dit is volgens de rekenkamer te verklaren uit het feit dat de jaren 2008-2009 vooral zijn gekenmerkt door de opstartende en planmatige uitwerking van werkzaamheden. Voorts valt op dat er geen duidelijk onderscheid is gemaakt tussen begrotings- en verantwoordingsdocumenten. De begroting 2009-2012 meldt dezelfde ontwikkelingen als de jaarrekening 2008. In de begroting 2010-2013 zijn wel enkele nieuwe ontwikkelingen vermeld, waaronder de naamswijziging van Groenzone in Groenzoom.

5-4-3 toezicht

Een externe accountant toetst de jaarstukken op rechtmatigheid. Het bestuurlijk toezicht binnen Groenzone heeft de raad toegewezen aan de twee raadsleden die zitting hebben in het AB van Groenzone. Deze AB-leden bepalen voor het grootste deel zelf hoe zij de toezichtfunctie invullen. Door de raad is alleen de eis neergelegd toe te zien op een sluitende exploitatie.

De jaarstukken van Groenzone worden door een externe accountant (aangewezen door het AB) getoetst op rechtmatigheid. Bij de jaarrekening 2009 is een goedkeurende verklaring voor getrouwheid en rechtmatigheid afgegeven door de accountant. Binnen Groenzone heeft de raad de bestuurlijke toezichtsfunctie belegd bij het AB. De raadsleden, die zitting hebben in het AB, hebben van de raad de taak meegekregen om toe te zien op een sluitende exploitatie. Uit gesprekken blijkt dat er door het AB ook gecontroleerd wordt of er zich afwijkingen voordoen ten opzichte van het bestuursconvenant.

5-5 doeltreffendheid

De raad heeft geen toetsingscriteria opgesteld om te controleren of doelen binnen de afgesproken kaders worden gerealiseerd. De rekenkamer kan nog niet beoordelen of de doelen binnen de inhoudelijke en financiële kaders gehaald zullen worden. Wel zijn er enkele financiële risico's te benoemen die het behalen van het project binnen de financiële kaders bemoeilijken.

Met betrekking tot doeltreffendheid dienen doelen aan de voorkant goed te worden vastgelegd en tussentijds gemonitord te worden aan de hand van toetsingscriteria. Er zijn door de raad geen toetsingscriteria opgesteld om te bepalen of doelen binnen de vastgestelde financiële en inhoudelijke kaders gerealiseerd worden.

Uit gesprekken en notulen blijkt wel dat er door de AB-leden gecontroleerd wordt of er geen geld van de € 1,6 miljoen garantstelling wordt uitgegeven en of het werkkapitaal van € 250.000 niet verkeerd wordt besteed. Uit notulen van de commissie- en AB-vergaderingen blijkt dat de twee raadsleden uit het AB kritisch zijn ten aanzien van geagendeerde documenten. In de actualisatie van het financieringsarrangement van de provincie Zuid-Holland is de garantstelling van € 1,6 miljoen opgenomen in de exploitatie. In de commissievergadering Wonen en Werken van 9 april 2008 leggen zij ten aanzien van een raadsvoorstel de eis neer duidelijk te formuleren dat het hier gaat om een garantstelling en niet om een bijdrage.

Het is nog onbekend of het project gerealiseerd kan worden binnen de vooraf gestelde financiële en inhoudelijke kaders. De gronden zijn aangekocht, maar met de inrichting van het gebied wordt pas in het voorjaar van 2010 begonnen. Enkele financiële risico's kunnen het behalen van het project binnen de financiële kaders bemoeilijken.

Uit het gesprek met de projectdirecteur Groenzone heeft de rekenkamer vernomen dat niet alle aan de voorkant toegezegde financiële bijdragen ter beschikking staan aan de uitvoeringsorganisatie (voornamelijk doordat er grote tijdverschillen zijn tussen toezeggingen van bijdragen en het feitelijke moment van betaling). Daarnaast bestaan er gezien de bezuinigingen binnen verschillende overheden twijfels over de bestendiging van gemaakte afspraken ten aanzien van bijdragen. Dit kan op korte termijn problemen opleveren met het aangaan van verplichtingen (aanbesteden van werken). Mogelijk zal dus aan de raad worden voorgelegd om de garantstelling van € 1,6 miljoen in een bijdrage om te zetten.

Daarnaast is voor het bereiken van het gewenste Masterplan niveau additionele financiering nodig, welke in het bestuursconvenant gevonden is in de 'Ruimte voor Ruimte regeling' (die de bouw van woningen aan de rand van Groenzone toestaat). De opbrengsten uit deze regeling zijn op dit moment uiterst onzeker gezien de huidige marktsituatie. Bovendien komen deze opbrengsten waarschijnlijk pas beschikbaar nadat de Groenzone is opgeleverd. Er zal dus waarschijnlijk een vorm van voorfinanciering van de opbrengsten uit de grondexploitatie moeten worden gevonden. Een ander risico dat het bemoeilijkt om het project binnen de financiële kaders af te ronden is dat de financiering van het project door provincie Zuid-Holland gebaseerd is op normbedragen die zich slecht verhouden tot de complexiteit van het gebied. De provincie Zuid-Holland hanteert 'generieke normen' voor alle gebieden, terwijl het gebied van Groenzone in vergelijking met andere gebieden meer verstedelijkt is en veel verstoringsmogelijkheden kent.

Tot slot worden de in 2007 door de verschillende bestuursorganen toegezegde bijdragen niet geïndexeerd. Dit brengt een inflatierisico met zich mee aangezien deze bedragen al enkele jaren geleden zijn vastgesteld.

Bovengenoemde risico's worden ook vermeld in de risico-analyse Groenzone. In dit document staan ook enkele beheersmaatregelen die de risico's moeten beperken. In de praktijk lijken deze beheersmaatregelen nog niet in alle gevallen het gewenste effect te bereiken. Een beheersmaatregel is bijvoorbeeld het tijdig innen van toegezegde financiële bijdragen. In de praktijk blijkt uit gesprekken dat de betreffende partijen zelf bepalen wanneer zij de toegezegde bedragen overmaken.



6 recreatieschap Rottemeren

6-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de feiten en onderzoeksbevindingen gepresenteerd die nodig zijn voor beantwoording van de onderzoeksvragen met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling recreatieschap Rottemeren. Hieraan voorafgaand zal een korte omschrijving van deze gemeenschappelijke regeling met de daarbij behorende organisatie worden gegeven.

6-2 geschiedenis en doel van de regeling

De gemeenschappelijke regeling recreatieschap Rottemeren is in 1967 opgericht. Vanaf 2010 bestaan de deelnemende partijen uit de provincie Zuid-Holland en de gemeenten Rotterdam, Lansingerland en Zuidplas. De gemeenschappelijke regeling zelf vermeldt geen specifieke, meetbare, tijdgebonden doelen, het gebiedsplan van het recreatieschap Rottemeren wel.

geschiedenis

De formele oprichtingsdatum van de gemeenschappelijke regeling recreatieschap Rottemeren is 12 januari 1967.³⁷ Eind 2009 bestaan de deelnemende partijen uit de provincie Zuid-Holland en de gemeenten Rotterdam, Lansingerland en Zevenhuizen-Moerkapelle. Sinds de oprichting is er een aantal wijzigingen doorgevoerd in de regeling. De majeure wijzigingen in de afgelopen jaren betreffen het ontstaan van de gemeente Lansingerland (fusie van Berkel en Rodenrijs, Bergschenhoek en Bleiswijk) en de gemeentelijke herindeling³⁸ met als gevolg een nieuwe verdeling van de deelnemersbijdrage.

Daarnaast zijn er ook wijzigingen doorgevoerd met betrekking tot het aantal en de samenstelling van de leden van de bestuursorganen van het recreatieschap. Medio 2008 is een wijziging op de regeling doorgevoerd waarbij het aantal vertegenwoordigers vanuit Lansingerland in het AB van het recreatieschap werd verminderd van zes naar drie leden.³⁹ Parallel hieraan is het aantal leden van het DB in overeenstemming gebracht met het aantal deelnemers van het recreatieschap, te weten van vijf naar vier leden.

Het recreatiegebied Rottemeren is gelegen ten noorden van Rotterdam en bestaat uit zes aaneengrenzende deelgebieden: de Bleiswijkse Zoom, de Zevenhuizer Plas, de Zevenhuizer Zoom, het Hoge Bergse Bos, het Lage Bergse Bos en het Nessebos. Het gebied is in beheer bij het recreatieschap Rottemeren dat zorgdraagt voor groen en recreatiemogelijkheden voor inwoners in de regio.

³⁷ De gemeenten Bergschenhoek, Bleiswijk, Rotterdam, Zevenhuizen en provincie Zuid-Holland namen toen deel aan de regeling.

³⁸ Per 25 augustus 2009 zijn de gemeenten Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle gefuseerd tot de gemeente Zuidplas. In de raadsvergadering van 4 januari 2010 heeft de gemeente Zuidplas nieuwe leden benoemd in het AB en het DB van het recreatieschap Rottemeren.

³⁹ Vastgesteld door de raad van Lansingerland op 17 juli 2008.

figuur 6-1: gebied recreatieschap Rottemeren



Bron: website recreatieschap Rottemeren

doel van de regeling

Volgens de gemeenschappelijke regeling voor het Recreatiegebied Rottemeren⁴⁰ is de regeling opgericht om: ‘overwegende, dat het gewenst is voor de ontsluiting van de Rottemeren en omgeving voor de recreatie, alsmede voor de instandhouding en de exploitatie van dit recreatiegebied een voorziening te treffen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen’. Het recreatieschap heeft binnen het gebied tot taak in onderlinge samenhang (artikel 2):

- de bovengemeentelijke belangen van openluchtrecreatie te behartigen;
- de belangen van de natuurbescherming te behartigen;
- het natuur- en landschapsschoon te bewaren en bevorderen.

Doelen dienen specifiek, meetbaar en tijdgebonden⁴¹ uitgewerkt te zijn en bij te dragen aan bijbehorende beleidsdoelen die de gemeente nastreeft. De regeling vermeldt echter geen specifieke, meetbare, tijdgebonden doelen.

Eens in de vier jaar wordt door het recreatieschap wel een schapsvisie opgesteld, welke een inhoudelijk kader biedt voor de regeling. In deze schapsvisie geeft het

⁴⁰ Goedgekeurd bij koninklijk besluit van 23 december 1966.

⁴¹ 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 moet zijn.

recreatieschap aan op welke wijze invulling wordt gegeven aan de taak van het schap zoals weergegeven in de doelstelling van de regeling. De beschrijving van onderwerpen in de visie gebeurt op hoofdlijnen. De verdere uitwerking van de visie komt tot stand in het gebiedsplan dat na vaststelling van de schapsvisie opgesteld wordt. In dit gebiedsplan zijn wel specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen opgenomen.

6-3 **organisatiestructuur**

De inrichting van de organisatie voldoet aan de bepalingen uit de Wgr. Het bestuur van het recreatieschap berust bij het DB, het AB en een voorzitter. Het recreatieschap geeft zelf richting aan de ontwikkeling van het gebied. De werkzaamheden worden uitgevoerd door Groenservice Zuid-Holland (GZH).

De juridische structuur van het recreatieschap Rottemeren bestaat uit de volgende organen:

algemeen bestuur

Het AB bestaat uit de volgende leden:

- drie aan te wijzen door Provinciale Staten uit hun midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de gedeputeerden;
- drie aan te wijzen door de raad van elk van de deelnemende gemeenten uit zijn midden, de voorzitter inbegrepen, en uit de wethouders.

Deze bepaling is herzien door een partiële wijziging op de regeling en betreft een technische aanpassing.⁴² In de praktijk heeft deze wijziging het mogelijk gemaakt dat de Provinciale Staten van de provincie Zuid-Holland hebben besloten om, in het kader van het doortrekken van de dualisering naar de vertegenwoordiging in de gemeenschappelijke regelingen, de Statenleden die zitting hadden in het AB te vervangen door leden van de Gedeputeerde Staten.⁴³ De benoeming van de nieuwe leden in het AB geschiedde tijdens de vergadering van het AB in juni 2009.

Vanuit Lansingerland zijn twee raadsleden en een wethouder in het AB van het recreatieschap Rottemeren vertegenwoordigd. Volgens de gemeenschappelijke regeling en de Wgr dient het AB tenminste tweemaal per jaar te vergaderen. Het AB komt in de praktijk ongeveer twee à drie keer per jaar bij elkaar, afhankelijk van het aantal te bespreken onderwerpen. In de afgelopen jaren is het AB meer dan twee keer per jaar bijeen gekomen, waardoor aan de wettelijke verplichting is voldaan.

dagelijks bestuur

Het DB bestaat uit vier leden door en uit het AB aan te wijzen, te weten de voorzitter van het AB en leden van het AB, benoemd door de raden van de deelnemende gemeenten. De voorzitter van het DB is tevens voorzitter van het AB. Vanuit Lansingerland is een wethouder hierin vertegenwoordigd. Het DB vergadert over het algemeen zes keer per jaar.

⁴² Vastgesteld door het AB tijdens vergadering op 17 juni 2009 en vastgesteld door de raad van Lansingerland op 9 juli 2009.

⁴³ Vastgesteld door het AB tijdens vergadering op 17 juni 2009.

voorzitter

De voorzitter wordt door de leden van het AB, uit de leden die door de Provinciale Staten zijn benoemd, aangewezen. De voorzitter is tevens voorzitter van het AB en van het DB. De voorzitter vertegenwoordigt het recreatieschap in en buiten rechte. Deze functie wordt in de onderzoeksperiode vervuld door een gedeputeerde.

secretaris en penningmeester

De drie bestuursorganen van de gemeenschappelijke regeling worden bijgestaan door een secretaris en een penningmeester. De secretaris wordt door en uit het AB aangewezen. De functie van penningmeester wordt ingevuld door een ambtenaar, die in de AB en DB vergaderingen een adviserende stem heeft. De secretaris en penningmeester worden door het AB benoemd, geschorst en ontslagen. Gedurende de onderzoeksperiode wordt de rol van de secretaris vervuld door de wethouder van de gemeente Lansingerland.

ambtelijke werkorganisatie

Het recreatieschap geeft zelf richting aan de ontwikkeling van het gebied. De werkzaamheden worden uitgevoerd door Groenservice Zuid-Holland (GZH). GZH is een dienst van de provincie Zuid-Holland, die op basis van de dienstverleningsovereenkomst Recreatieschap Rottemeren diensten en producten verleent aan het recreatieschap. GZH houdt zich bezig met de ontwikkeling, inrichting en het beheer van recreatiegebieden in Zuid-Holland.

6-4 governance

Er zijn door de raad onvoldoende waarborgen ingebouwd om ervoor te zorgen dat er binnen het recreatieschap Rottemeren effectief en doelmatig gewerkt wordt. De toenmalige raad heeft de samenstelling en de bevoegdheden van het bestuur bepaald en afspraken ten aanzien van verantwoording, toetreding, wijziging en opheffing vastgelegd. De huidige raad zou voornamelijk een controlerende rol moeten vervullen, maar geeft deze rol op het moment nog onvoldoende vorm. De informatievoorziening aan de raad is onvolledig, niet tijdig en verloopt niet conform de gemaakte afspraken. Door de raad is echter niet om de ontbrekende informatie gevraagd en is het bestuur van het recreatieschap niet ter verantwoording geroepen. Ook heeft de raad zijn toezichthoudende rol nog niet goed vormgegeven. De toezichthoudende rol wordt uitgevoerd door de raadsleden die zitting hebben in het AB van het recreatieschap. Er zijn echter geen afspraken gemaakt met deze raadsleden over de invulling van deze rol en de informatievoorziening aan de raad. Hierdoor geven zij voor een groot deel zelf invulling aan deze rol.

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

6-4-1 sturen en beheersen

De toenmalige raad heeft de sturingsinstrumenten die ter beschikking staan bij oprichting van een gemeenschappelijke regeling grotendeels benut. In de regeling zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van de samenstelling en taken en bevoegdheden van het AB en het DB, alleen het stemgewicht is niet duidelijk uitgewerkt. Ook zijn bepalingen omtrent toetreding, wijziging en uittreding vastgelegd en zijn afspraken vastgelegd over geven van inlichtingen en het ter verantwoording roepen van AB-leden. De huidige raad benut zijn mogelijkheden om tussentijds te sturen en te beheersen maar beperkt. De raad heeft gedurende de onderzoeksperiode niet de mogelijkheid gehad om financiële controle uit te oefenen daar er geen begrotingen zijn

geagendeerd in de gemeenteraadsvergaderingen. Toch heeft de raad geen informatieverzoeken gedaan aan het AB en ook geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om leden van het AB ter verantwoording te roepen. Binnen de gemeente is geen centrale regiefunctie op de gemeenschappelijke regelingen. De rol van de dossierhouder is niet structureel ingevuld. Er is geen algemeen toetsingskader voor de beoordeling van jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen.

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

samenstelling AB en stemgewicht

Zoals eerder vermeld zijn college en raad samen vertegenwoordigd in het AB van het recreatieschap Rottemeren. Het AB bestaat uit twee raadsleden en één collegelid van de gemeente Lansingerland, allen aangewezen door de raad. In de regeling is niets vermeld over het stemgewicht. Wel staat in de regeling het volgende opgenomen: 'het AB mag niet beraadslagen, besluiten of stemmen, indien niet tegenwoordig is de helft van het aantal leden, waaronder de voorzitter of een plaatsvervangende voorzitter' en 'het AB besluit (...) met meerderheid van stemmen'.

doelen en bevoegdheden

In de regeling staat de taakstelling van het recreatieschap vermeld. Daarnaast zijn bevoegdheden toegekend aan het AB en het DB, deze zijn weergegeven in bijlage 8. De bevoegdheden zijn afgebakend tussen het AB en het DB. Ten opzichte van andere gemeenschappelijke regelingen wijken de taken van het recreatieschap af. Het recreatieschap is een beheerorganisatie terwijl andere gemeenschappelijke regelingen meestal gericht zijn op de uitvoering van een project. Tot op heden is er weinig aandacht geweest voor de mogelijkheid om doelen en bevoegdheden te evalueren en eventueel te herformuleren. Uit gesprekken heeft de rekenkamer vernomen dat de rol van een DB-lid in het bestuur van deze regeling in de praktijk afwijkt van de rol-invulling bij andere regelingen, daar er hier meer beheerszaken spelen die minder 'bestuurlijk-politiek' van aard zijn. De rekenkamer is, ondanks het feit dat het hier een beheerregeling betreft, van mening dat de rol van een DB-lid hier niet zou moeten verschillen van die in andere regelingen. Ook hier moet immers toegezien worden op een effectieve en doelmatige uitvoering van het doel van de regeling.

toetreding, uittreding, wijziging en opheffing

Er zijn bepalingen omtrent toetreding, uittreding, wijziging en opheffing van de gemeenschappelijke regeling vastgelegd. Toetreding van nieuwe deelnemers kan plaatsvinden middels besluiten van de bestuursorganen van alle deelnemers. Er kunnen wijzigingen in de regeling worden doorgevoerd bij besluiten van de meerderheid van de deelnemers, waaronder in ieder geval de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam (artikel 43). In principe is de regeling aangegaan voor onbepaalde tijd. De deelnemers kunnen besluiten uit de regeling te treden door een besluit van de deelnemers dat voorgelegd wordt aan het AB. Dit dient binnen twee weken nadat het besluit is genomen aan het AB te worden verzonden. Ook kan de regeling opgeheven worden indien tenminste tweederde van de deelnemers daartoe besluit. Tot nu toe zijn er met betrekking tot bovenstaande nog geen wijzigingen doorgevoerd; er zijn geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat het lidmaatschap van deze regeling heroverwogen wordt.

politieke controle

In de regeling staat, zoals voorgeschreven in de Wgr, omschreven dat DB-leden aan AB-leden verantwoording zijn verschuldigd over het door hen gevoerde bestuur. Zij verstrekken alle inlichtingen die door het AB verlangd worden mondeling of schriftelijk. In de regeling is ook vastgelegd dat het AB en het DB aan de gemeenteraden en aan Provinciale Staten inlichtingen verstrekken die door één of meer van die organen worden verlangd. Een AB-lid dient ook de gewenste inlichtingen te verstrekken aan het orgaan dat hem aangesteld heeft. Een AB-lid is tevens verantwoording verschuldigd aan dat orgaan over het door hem gevoerde beleid in het bestuur (op de wijze die door het orgaan is bepaald).

Er zijn door de raad van Lansingerland in de onderzochte periode geen informatieverzoeken gedaan aan het AB, noch is er een bepaalde verantwoordingswijze voor het AB vastgelegd. Ook is er door de raad geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om leden van het AB ter verantwoording te roepen of te ontslaan, blijkens de notulen van de raadsvergaderingen in de periode 2007-2009.

financiële controle

De Wgr schrijft voor dat raden ook financiële controle uitvoeren op de regeling door betrokkenheid bij het vaststellen van de begroting. De raad zou volgens de Wgr jaarlijks de ontwerpbegroting moeten krijgen voorafgaand aan het jaar waarvoor deze geldt. Op grond van de regeling dient het DB de ontwerpbegroting aan de Provinciale Staten en de raden van de deelnemende gemeenten te zenden zes weken voordat zij aan het AB wordt aangeboden. De raad krijgt dan de mogelijkheid het DB 'van hun gevoelens te doen blijken' met betrekking tot de begroting. Het DB voegt deze commentaren bij de ontwerpbegroting, die aan het AB wordt aangeboden. Het AB stelt de begroting uiterlijk 1 juli, voorafgaande aan het jaar waarvoor deze geldt, vast. Uit de notulen van de raadsvergaderingen blijkt dat de ontwerpbegrotingen van het recreatieschap gedurende de onderzoeksperiode, tegen de bepalingen in, niet in de raadsvergaderingen zijn geagendeerd. De raad heeft hierdoor zijn financiële controle niet kunnen uitvoeren.

financiële en inhoudelijke kaders

Ten aanzien van deze regeling is er sprake van een jaarlijkse bijdrage vanuit de gemeente Lansingerland. In 2009 bedroeg deze bijdrage circa € 95.000. Voor 2010 wordt een bijdrage van circa € 140.000 verwacht. De hoogte van de bijdrage is afhankelijk van het vastgestelde percentage per deelnemer. In een motie is bepaald dat de jaarlijkse bijdrage niet meer zou mogen stijgen dan het inflatiepercentage (meer hierover volgt in paragraaf 6-4-2: risicobeheersing).

Periodiek wordt een schapsvisie opgesteld door GZH die dient als inhoudelijk kader voor deze regeling. De meest recente schapsvisie stamt van 2006 en in 2010 wordt een nieuwe versie opgesteld. In de schapsvisie wordt uitgaande van de doelstelling uit de regeling beschreven in welke richting het recreatieschap zich wil ontwikkelen en welke opgaven zij zich binnen een bepaalde periode stelt. De schapsvisie wordt vertaald in een gebiedsplan dat in samenspraak met de deelnemende gemeenten tot stand komt.

risicobeheersing

In het hoofdstuk financiële bepalingen van de regeling staat de volgende bepaling (artikel 38) opgenomen:

‘Een nadelig saldo van de rekening van baten en lasten van het recreatieschap wordt gebracht ten laste van de provincie Zuid-Holland voor 16%, de gemeente Rotterdam voor 80% en de gemeenten Lansingerland en Zevenhuizen-Moerkapelle samen voor 4% over hen te verdelen naar rato van het aantal inwoners per 1 januari van het jaar waarop het nadelig saldo betrekking heeft’. Op respectievelijk 1 januari 2008, 1 januari 2009 en 1 januari 2010 zijn de percentages voor de gemeenten als volgt gewijzigd: a) Rotterdam: 79%, 78,5% en 78% b) Lansingerland: 4%, 4,5% en 5%. Voor de gemeente Zevenhuizen-Moerkapelle is de bijdrage in het nadelig saldo van de rekening van baten en lasten vanaf 1 januari 2008 1%.⁴⁴ Een batig saldo wordt overgebracht naar het volgend dienstjaar.

Om risico's ten aanzien van kostenstijgingen in de bijdragen van de gemeente Lansingerland aan gemeenschappelijke regelingen te beheersen is in de raadsvergadering van 5 november 2009 een motie aangenomen over de bekostiging van gemeenschappelijke regelingen. In deze motie wordt het college verzocht het voortouw te nemen om de jaarlijkse gemeentelijke bijdragen nooit met meer dan het inflatiepercentage te laten stijgen. Daarnaast dienen besturen van de gemeenschappelijke regelingen erop aan te dringen, dat zodra de uitkering vanuit het gemeentefonds gekort wordt, ook de jaarlijkse gemeentelijke bijdrage met het overeenkomstige percentage wordt verlaagd.⁴⁵ Deze motie is van invloed op de gemeenschappelijke regeling recreatieschap Rottemeren aangezien voor deze regeling een jaarlijkse bijdrage van de gemeente wordt gevraagd. Deze jaarlijkse bijdrage zou na het aannemen van deze motie in principe niet meer mogen stijgen dan het inflatiepercentage. De raad legt zo de verantwoordelijkheid voor het gelijkblijven van de kosten voor gemeenschappelijke regelingen geheel neer bij het college en vervult zelf een weinig actieve rol.

In de begroting 2010-2013 van de gemeente Lansingerland is in de paragraaf weerstandsvermogen niet gespecificeerd of er rekening gehouden wordt met eventuele kostenstijgingen voor het recreatieschap. Uit de onderliggende risico inventarisatie kan de rekenkamer vaststellen dat er een risicodekking van € 0,2 miljoen is meegenomen in het weerstandsvermogen van de gemeente Lansingerland. Dit om te kunnen voldoen aan de bijdrage van € 0,2 miljoen aan de landelijke koepel van recreatieschappen. Deze bijdrage wordt door andere recreatieschappen al wel betaald, maar door recreatieschap Rottemeren nog niet.

intern toezicht

Het intern toezicht bestaat volgens de rekenkamer uit toezicht vanuit de gemeente en toezicht vanuit de project/uitvoeringsorganisatie. Normaliter is er binnen de ambtelijke organisatie een dossierhouder voor een gemeenschappelijke regeling aangewezen. Voor recreatieschap Rottemeren is o.a. door personele wisselingen nog onduidelijk wie de taken van de dossierhouder structureel zou moeten invullen. Hierdoor is de invulling van de dossierhoudersrol eind 2009 maar beperkt ingevuld en wordt er geen beleidsmatige toets uitgevoerd op de (jaar)stukken van het

⁴⁴ Wijziging is vastgesteld in de raadsvergadering Lansingerland van 17 juli 2008.

⁴⁵ Motie M2009/12 bekostiging gemeenschappelijke regelingen.

recreatieschap. Ook zijn diverse documenten, waaronder de meest recente versie van deze regeling en begrotingen, jaarrekeningen en bijbehorende accountantsverklaringen van het recreatieschap niet in het bezit van de gemeente. Binnen de gemeente is geen centrale regiefunctie op de gemeenschappelijke regelingen. Er is geen algemeen toetsingskader voor de beoordeling van jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast is er voor deze gemeenschappelijke regeling ook geen financieel toezichthouder aangewezen.

6-4-2 verantwoorden

De wettelijke normen uit de Wgr en de gemaakte afspraken ten aanzien van informatievoorziening aan de raad worden niet nageleefd. De informatievoorziening aan de raad is onvolledig, niet tijdig en niet conform de gemaakte afspraken. De begrotingen zijn in de onderzochte periode geen enkele keer geagendeerd in de gemeenteraad hoewel dit een wettelijke norm is uit de Wgr. Alhoewel in de regeling is vastgelegd dat de raad ook een jaarverslag krijgt van de werkzaamheden is ook dit niet gebeurd. Het recreatieschap wordt in de onderzochte begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente Lansingerland genoemd in de paragraaf verbonden partijen. De informatie die hier weergegeven wordt is echter zeer gering en niet up-to-date.

In het algemeen bestaat de verantwoordingsinformatie richting de raad uit de begroting en jaarrekening. Deze jaarstukken worden eerst behandeld in de commissie Wonen en Werken, waarna de stukken al dan niet als hamerstukken worden ingebracht bij de plenaire raadsvergadering zodat de raad 'zijn gevoelens kan doen blijken'. In het geval van gemeenschappelijke regelingen is het op grond van de Wgr verplicht om de conceptbegroting 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. Daarna volgt de vaststelling in het AB. Aangezien de provincie deelneemt aan deze regeling, hoeven de jaarstukken niet formeel naar de Gedeputeerde Staten (GS) te worden gestuurd. Vaststelling in het AB volstaat dan. Een overzicht hiervan staat opgenomen in tabel 6-1. Daarnaast ontvangt de raad ook informatie in de paragraaf verbonden partijen zoals vermeld in de gemeentelijke jaarstukken van Lansingerland. 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 hierover staat aan het eind van deze paragraaf. In bijlage 7 staat het volledige overzicht opgenomen.

tabel 6-1: informatievoorziening omtrent recreatieschap Rottemeren

	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010	jaarrekening 2006	jaarrekening 2007	jaarrekening 2008
Datum behandeling commissie Wonen en Werken	N.B. *	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
Datum behandeling gemeenteraad	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
Datum vaststelling door AB (provincie)	28-06-2007	19-06-2008	17-06-2009	28-06-2007	19-06-2008	17-06-2009

* N.B. = Niet behandeld

In de gemeenschappelijke regeling is een bepaling (artikel 15) opgenomen dat het DB vóór 1 juli van het daaropvolgende jaar aan het AB een rekening van het recreatieschap en een balans per 31 december van dat boekjaar overlegt. Een verslag

van de werkzaamheden van het recreatieschap over het afgelopen jaar (jaarverslag) wordt ook toegezonden aan de Provinciale Staten en de raden van de deelnemers.

Zoals vermeld in tabel 6-1 is er in de periode 2007-2009 geen enkele keer een ontwerpbegroting van het recreatieschap geagendeerd in de gemeenteraad. Dit is niet conform de afspraak zoals deze is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. Uit gesprekken blijkt dat in de raadsvergaderingen ook 'een schapsvisie' geagendeerd zou moeten worden. De schapsvisie wordt periodiek opgesteld door GZH. Voor zover de rekenkamer heeft kunnen nagaan in de raadsnotulen, zijn er geen schapsvisies of wijzigingen op schapsvisies geagendeerd in raadsvergaderingen in de periode 2007-2009. In de onderzochte periode zijn ook geen ontwerpbegrotingen geagendeerd in raadsvergaderingen. Daarnaast is er geen verslag gedaan aan de raad van de werkzaamheden van het afgelopen jaar.

paragraaf verbonden partijen op gemeentelijk niveau

Het recreatieschap Rottemeren wordt in elk van de onderzochte documenten genoemd in de paragraaf verbonden partijen. Ontwikkelingen worden echter niet of nauwelijks genoemd. In de jaarrekening 2007 en begroting 2008 worden openbaar belang, belang van de gemeente, eigen en vreemd vermogen van het recreatieschap niet genoemd. Deze twee documenten zijn van lagere kwaliteit dan de andere onderzochte, recentere begrotingen en jaarrekeningen. Dit is volgens de rekenkamer te verklaren uit het feit dat de jaren 2008-2009 vooral gekenmerkt werden door de opstartende en planmatige uitwerking van werkzaamheden.

Wel blijkt uit de begrotingen en jaarrekeningen dat het financieel belang van de gemeente in de afgelopen jaren is verdubbeld. In 2009 bedraagt het financieel belang € 94.685 waar dit in 2007 nog € 46.280 was. In de begroting 2009-2012 en de begroting 2010-2013 worden dezelfde ontwikkelingen genoemd als in de jaarrekening 2008. In de begroting 2010-2013 is het financieel belang verder opgelopen tot € 136.527. Voorts wordt ook het verwacht eigen vermogen per 1-1-2010 vermeld, te weten € 15.544.258.

6-4-3 toezicht

Een externe accountant toetst de jaarstukken op rechtmatigheid. Binnen het recreatieschap Rottemeren heeft de raad het bestuurlijk toezicht toegewezen aan de twee raadsleden die zitting hebben in het AB. De raad heeft geen specifieke eisen gesteld aan de wijze waarop de AB-leden toezicht zouden moeten houden, waardoor de AB-leden grotendeels zelf bepalen hoe zij deze rol invullen.

Binnen het recreatieschap heeft de raad het bestuurlijk toezicht toegewezen aan de twee raadsleden die zitting hebben in het AB. Uit gesprekken blijkt dat de AB-leden, waaronder ook de raadsleden die zitting nemen in het AB, geen specifieke taken hebben meegekregen van de raad en geheel vrij zijn in het uitvoeren van hun toezichtfunctie.

Er is door het AB een verordening op het financieel beheer vastgesteld, waarin ondermeer de inrichting van de financiële administratie en de verordening op het financieel beheer geregeld zijn. Jaarlijks wordt een jaarrekeningcontrole uitgevoerd door een externe accountant. Voor de jaarrekeningen 2007 en 2008 heeft de accountant een rechtmatigheids- en getrouwheidsverklaring afgegeven. De jaarrekening 2009 is op het moment van dataverzameling nog niet openbaar.

6-4-4 doeltreffendheid

De raad heeft geen toetsingscriteria vastgesteld waarmee bewaakt wordt dat effectief en doelmatig gewerkt wordt. Wel worden er evaluaties uitgevoerd op de schapsvisie om te controleren in hoeverre voornemens gerealiseerd zijn.

Met betrekking tot doeltreffendheid dienen doelen aan de voorkant goed te worden vastgelegd en tussentijds gemonitord te worden aan de hand van toetsingscriteria. Er zijn door de raad geen toetsingscriteria opgesteld om te bepalen of doelen binnen de vastgestelde financiële en inhoudelijke kaders gerealiseerd worden. Wel kan er tussentijds worden gemonitord op het behalen van beleidsdoelen door regelmatig evaluaties uit te voeren op de schapsvisie en de uitwerking in het gebiedsplan. In een evaluatie kan dan getoetst worden in hoeverre de opgaven en voornemens zijn gerealiseerd. In de begroting van het recreatieschap wordt voorzien in dergelijke evaluaties.

7 Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij Overbuurtsche Polder

7-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de feiten en onderzoeksbevindingen gepresenteerd die nodig zijn voor beantwoording van de onderzoeksvragen met betrekking tot de verbonden partij Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij Overbuurtsche Polder (GOP). Hieraan voorafgaand zal een korte omschrijving van deze deelneming met de daarbij behorende organisatie worden gegeven.

7-2 geschiedenis en doel van de deelneming in GOP

De Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij Overbuurtsche Polder (GOP) is in tegenstelling tot de andere onderzochte verbonden partijen geen gemeenschappelijke regeling, maar een private organisatie waar de gemeente aan deelneemt. De GOP is op 14 november 2001 opgericht door de voormalige gemeente Bleiswijk in samenwerking met Ontwikkelings- en Participatiebedrijf Publieke sector BV (OPP). In 2003 is de provincie Zuid-Holland toegetreden tot de vennootschap. GOP is opgericht omdat de gemeente een rol wilde spelen in de gebiedsontwikkeling van de Overbuurtsche Polder, waar de vestiging van glastuinbouw niet vanzelf op gang kwam. Het glastuinbouwgebied aan de noordkant van de Overbuurtsche Polder is al in 2007 ontwikkeld, alleen het 'AquaReUse project' (waterzuiveringsinstallatie voor tuinders) dient nog te worden afgerond. Naar verwachting zal de GOP worden opgeheven na afronding van dit project. De inhoudelijke doelen die de gemeente nastreeft met de GOP zijn vastgelegd in de oprichtingsstatuten, maar deze zijn niet specifiek en tijdgebonden gemaakt.

geschiedenis

In tegenstelling tot in de vorige hoofdstukken onderzochte verbonden partijen is de Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij Overbuurtsche Polder (GOP) geen gemeenschappelijke regeling, maar een privaatrechtelijke organisatie waar de gemeente aan deelneemt. Op 14 november 2001 is de Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij Overbuurtsche Polder Beheer BV (GOP Beheer BV) opgericht door de toenmalige gemeente Bleiswijk (nu Lansingerland) en Ontwikkelings- en Participatiebedrijf Publieke sector BV (OPP)⁴⁶ vanuit de private kant. Samenhangend hiermee is op 15 november 2001 een commanditaire vennootschap opgericht met dezelfde aandeelhouders, te weten Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij Overbuurtsche Polder CV (GOP CV). Het beheer over de CV wordt gevoerd door de BV (een uitzetting over de organisatiestructuur volgt in paragraaf 7-3).

In 2003 is de provincie Zuid-Holland tot de vennootschap toegetreden. De reden hiervoor was de verplaatsing van een deel van de tuinbouwbedrijven naar Bleiswijk en omgeving in het kader van de herstructurering van de glastuinbouw in het Westland. De GOP kon hierin een regionale functie vervullen.

⁴⁶ OPP is een dochter van de Bank Nederlandse Gemeenten en wordt beschouwd als private partij.

Het doel van de publiek-private samenwerking is om te komen tot een projectmatige ontwikkeling van glastuinbouw in de Overbuurtsche Polder. De betrokken wethouder gaf in een gesprek aan dat de gemeente in deze gebiedsontwikkeling een rol ging spelen omdat de vestiging van glastuinbouw vanuit de markt niet vanzelf op gang kwam. Aanvankelijk was het de bedoeling de gehele Overbuurtsche Polder te ontwikkelen, maar om diverse redenen is besloten alleen de 100 ha. aan de noordkant te ontwikkelen.

Het glastuinbouwgebied is al in 2007 ontwikkeld, het enige project dat nog dient te worden afgerond is het 'AquaReUse project'.⁴⁷ Dit project heeft tot doel dat door tuinders gebruikt water verzameld en gezuiverd wordt en daarna opnieuw gebruikt kan worden. Om hergebruik van water te kunnen realiseren worden een leidingstelsel en een zuiveringsinstallatie aangelegd aan de zuidkant van de Overbuurtsche Polder. Voor dit project zal GOP een bijdrage verstrekken van € 150.000, waarvan € 39.000 in 2008 is uitgegeven.⁴⁸ Derhalve resteert nog een verplichting van € 111.000. Eind 2009 is voor het 'AquaReUse project' een FES subsidieaanvraag van € 550.000 ingediend door de gemeente Lansingerland. Tijdens het onderzoek werd in de gesprekken aangegeven dat GOP zal worden opgeheven na afronding van het 'AquaReUse project' eind 2010. Begin 2010 werd echter duidelijk dat de voortgang van dit project tegenviel en is er geen zicht op de afrondingstermijn. De intentie is echter nog steeds om GOP op te heffen na afronding van dit project.

doel van de deelneming in GOP

De inhoudelijke doelen die de gemeente nastreeft met GOP dienen vastgelegd te zijn in de oprichtingsstatuten.

GOP beheer BV heeft tot doel (artikel 3a):

- het optreden als beherend vennoot van de commanditaire vennootschap: 'Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij Overbuurtsche Polder CV';
- het ontwikkelen van een plangebied in de gemeente Bleiswijk;
- het verwerven van gronden, het bouwrijp en woonrijp maken van gronden en het vervreemden van bouwrijpe kavels binnen het plangebied;
- en al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin. De vennootschap heeft niet ten doel het zelfstandig bouwen en/of exploiteren van onroerende zaken.

GOP CV heeft tot doel (artikel 2a):

- uitvoering geven aan de samenwerkingsovereenkomst Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij Overbuurtsche Polder, gedateerd 6 maart 2001;
- overige doelen komen verder overeen met die van de BV (zoals hierboven vermeld).

Doelen dienen specifiek, meetbaar en tijdgebonden⁴⁹ uitgewerkt te zijn en bij te dragen aan bijbehorende beleidsdoelen die de gemeente nastreeft. In de doelen zoals

⁴⁷ Met de gemeente Lansingerland, het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, provincie Zuid-Holland en de Stichting AquaReUse is een intentie-overeenkomst gesloten. In 2008 heeft de RvC besloten het AquaReUse project door de GOP te laten uitvoeren.

⁴⁸ Jaarrekening 2008 GOP CV.

⁴⁹ 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 moet zijn.

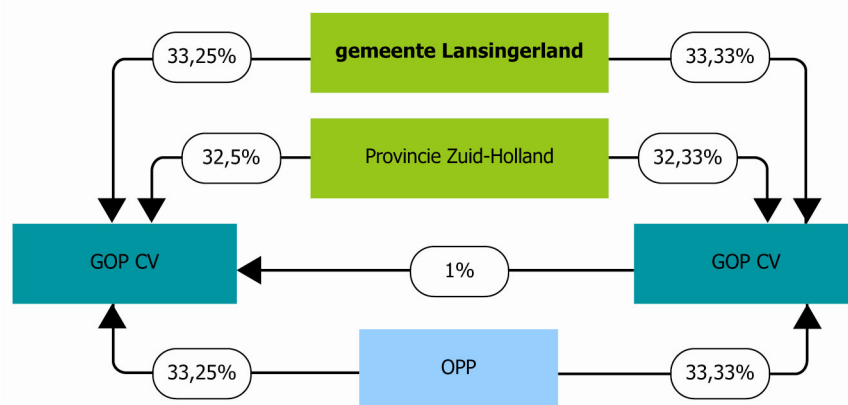
opgenomen in de oprichtingsstatuten staat niet omschreven wat uiteindelijk wordt beoogd met GOP. De doelen zijn niet specifiek en niet tijdgebonden opgesteld.

7-3 organisatiestructuur

GOP bestaat uit een besloten vennootschap (GOP Beheer BV) met beperkte aansprakelijkheid en een commanditaire vennootschap (GOP CV) waarin de drie vennoten, te weten Lansingerland, OPP en de provincie Zuid-Holland zijn vertegenwoordigd. Ten aanzien van de BV is er een Raad van Commissarissen (RvC) ingesteld, waar een wethouder vanuit Lansingerland in zit die toezicht moet houden op het beleid van de directie. Daarnaast is er een jaarlijkse Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA), waarin de burgemeester namens de gemeente Lansingerland zitting heeft. Voor de CV is er een Raad van Vennoten (RvV) ingesteld waarin één raadslid namens de gemeente Lansingerland plaatsneemt. De opzet van de genoemde organen is in lijn met de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek (BW). Deze organen komen in de periode na 2008 nog maar sporadisch bij elkaar omdat GOP naar verwachting wordt opgeheven.

De juridische structuur van GOP wijkt af van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen omdat het hier, zoals eerder vermeld, een privaatrechtelijke organisatie betreft. De oprichtingsstatuten bevatten conform de wettelijke verplichtingen uit het Burgerlijk Wetboek (BW) naam, zetel en doel van GOP Beheer BV/CV. Hierna volgt een uiteenzetting van de juridische structuur en de organisatie.

figuur 7-1: juridische structuur GOP



GOP Beheer BV

Bij oprichting in 2001 had GOP Beheer BV een maatschappelijk kapitaal van NLG 450.000 (900 aandelen x NLG 500) waarvan het geplaatst kapitaal NLG 90.000 (180 aandelen x NLG 500) bedroeg. De aandelen waren voor de helft in handen van de voormalige gemeente Bleiswijk en de andere helft was in handen van OPP.

In 2003 is de provincie Zuid-Holland toegetreten tot GOP BV. Bij die gelegenheid zijn 90 aandelen geplaatst en volgestort door de provincie. In de jaren erna hebben geen mutaties meer plaatsgevonden in het geplaatste kapitaal. Per eind 2008 bedroeg het maatschappelijk kapitaal aldus € 202.500, verdeeld in 900 aandelen van € 225. Van het

maatschappelijk kapitaal zijn 270 aandelen geplaatst en volgestort, waardoor het geplaatst vermogen € 60.750 was.

GOP CV

Bij oprichting van GOP CV in 2001 bestonden de commanditaire vennoten uit de voormalige gemeente Bleiswijk en OPP met GOP beheer BV als beherend vennoot. Het ingebracht kapitaal bestond uit:

- gemeente Bleiswijk (nu Lansingerland): NLG 4,5 miljoen;
- OPP: NLG 4,5 miljoen;
- GOP Beheer BV: NLG 90.000.

De provincie Zuid-Holland trad in 2003 toe tot de vennootschap door een bedrag van € 2 miljoen in te brengen. Op grond van de statuten (artikel 5) berust het bestuur van deze vennootschap bij de beherend vennoot die bevoegd is om deze vennootschap te vertegenwoordigen.

directie

Op grond van de statuten (artikel 15) wordt het bestuur van de BV gevormd door een directie die wordt benoemd door de algemene vergadering.⁵⁰ De directie vertegenwoordigt de vennootschap. De directie van de onderneming is tenminste eenmaal per jaar verplicht om verantwoording en rekenschap af te leggen aan de aandeelhouders tijdens de jaarlijks terugkerende Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). In deze vergadering doet de directie verslag van de gang van zaken en komt met voorstellen over de bestemming van een eventuele winst. Eind 2009 bestaat de directie uit 2 personen die zijn aangedragen vanuit de publieke en private kant.

Raad van Commissarissen

In de statuten (artikel 23) van de BV is bepaald dat er een RvC ingesteld moet worden. Het aantal commissarissen is gelijk aan het aantal aandeelhouders van de vennootschap en ze worden benoemd door de algemene vergadering. In de RvC zijn inderdaad de drie betrokken partijen, gemeente Lansingerland, OPP en de provincie Zuid-Holland vertegenwoordigd. De RvC is het toezichthoudende orgaan van de vennootschap. Op grond van de bepalingen in de statuten heeft dit orgaan tot taak om toezicht te houden op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Bij vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Namens de gemeente Lansingerland neemt een wethouder deel in de RvC.

In de periode vóór 2008 kwam de RvC intensiever bijeen (eens per kwartaal), maar in de periode erna nog ongeveer tweemaal per jaar bij elkaar. Dit kwam ondermeer omdat de interim winstuitkeringen al in 2006 - 2007 zijn gedaan en het glastuinbouwgebied is aangelegd.

Algemene Vergadering van Aandeelhouders

Volgens de statuten van de BV dient er jaarlijks een vergadering van aandeelhouders te worden gehouden (artikel 33). Hierin dienen ondermeer als agendapunten te worden behandeld: het jaarverslag en vaststelling van de jaarrekening en winstbestemming. Op grond van de statuten geeft ieder aandeel recht op één stem.

⁵⁰ Algemene vergadering is het orgaan dat wordt gevormd door aandeelhouders.

Besluiten van aandeelhouders kunnen in plaats van in de AVA ook schriftelijk worden genomen. Indien een gemeente aandeelhouder is van een verbonden partij, dan dient zij door een lid van de gemeente vertegenwoordigd te worden in de AVA. Binnen de gemeente Lansingerland is ervoor gekozen om de burgemeester tot aandeelhouder te benoemen. De burgemeester gaf in een gesprek aan de rol van aandeelhouder vanaf september 2007 te vervullen. Hij heeft destijds alle relevante financiële stukken (jaarstukken, accountantsrapporten) opgevraagd omdat deze niet aanwezig waren. Als aandeelhouder streeft hij zowel een goede ontwikkeling van het gebied als een positief resultaat na.

Raad van Vennoten

Op grond van de statuten van de commanditaire vennootschap is een RvV ingesteld (artikel 7). In de RvV zijn de beherend vennoot (directie) en de drie commanditaire vennoten (Lansingerland, provincie en OPP) vertegenwoordigd. Namens de gemeente Lansingerland neemt één raadslid plaats in de RvV. De RvV zou volgens de statuten in ieder geval twee keer per jaar bij elkaar moeten komen, o.a. om de jaarrekening vast te stellen. Uit het gesprek met het betrokken raadslid en notulen blijkt dat de RvV in de praktijk in ieder geval één keer per jaar bijeen komt om de jaarrekening vast te stellen. Daar de GOP zich in de afrondende fase bevindt, is de RvV in de afgelopen jaren niet meer zo vaak bijeen gekomen.

7-4 governance

De toenmalige raad heeft de doelen in de statuten vastgelegd. De genoemde doelen in de statuten zijn niet specifiek of tijdgebonden. De invulling van de toezichthoudende rol vanuit de ambtelijke organisatie is beperkt geweest. De informatievoorziening naar de raad is beperkt. In de praktijk gaat er buiten de informatie zoals opgenomen in de gemeentelijke jaarstukken nauwelijks tot geen informatie over de verbonden partij GOP naar de gemeenteraad. De raad heeft zelf ook geen informatiebehoeften betreffende GOP kenbaar gemaakt. In de gemeentelijke jaarstukken staat niet altijd informatie over de GOP vermeld. De bestuurlijke verantwoordelijkheid is ingebed in de organisatie en ligt zowel bij college- als raadsleden. Aan de invulling van de toezichthoudende rol zijn geen eisen gesteld door de raad. Binnen de GOP wordt het toezicht op het bestuur van de vennootschap gehouden door de RvC. Het risico van functievermenging is aanwezig daar een collegelid de rol van de commissaris vervult.

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

7-4-1 sturen en beheersen

De toenmalige raad heeft de doelen in de statuten vastgelegd. De genoemde doelen in de statuten zijn niet specifiek of tijdgebonden. De toenmalige raad heeft ook de taken en beslissingsbevoegdheden van de RvC en de AVA in de statuten vastgelegd. Het risico van functievermenging is aanwezig daar een wethouder vanuit Lansingerland de rol van een commissaris vervult. Vanuit de gemeente is de ambtelijke verantwoordelijkheid voor de GOP ingebed in de vorm van een dossierhouder en de FES subsidie coördinator. Tot aan eind 2009 is de invulling van de toezichthoudende rol van de dossierhouder beperkt geweest.

Net als bij de gemeenschappelijke regelingen kan de raad voornamelijk in de beginfase bij deelname in een verbonden partij kaders stellen en in de operationele fase afspraken maken met het college van B en W. Toegesplitst op GOP wijkt de

indeling van de structuur van deze subparagraaf af ten opzichte van voorgaande hoofdstukken.

bevoegdheden

De RvC heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken. De directie verschaft de RvC tijdig de voor de uitoefening van haar taak noodzakelijke gegevens. De RvC heeft toegang tot de gebouwen en terreinen van de vennootschap en is bevoegd de boeken en bescheiden in te zien. Voor een aantal besluiten van de directie is goedkeuring van de RvC vereist. Dit geldt ondermeer voor het aangaan van overeenkomsten, leningen, investeringen en het aanstellen van functionarissen. In de statuten zijn ook de beslissingsbevoegdheden van de aandeelhouders vastgelegd. Een totaaloverzicht van de taken en beslissingsbevoegdheden van de AVA en RvC is opgenomen in bijlage 8.

risicobeheersing

Op grond van de statuten is de verdeling van de winst en eventueel verlies van de GOP als volgt vastgelegd:

- beheerend vennoot: 1%;
- gemeente Bleiswijk (nu Lansingerland): 33,25%;
- OPP: 33,25%;
- provincie Zuid-Holland: 32,5%.

Uit de jaarrekeningen van de GOP blijkt dat er winstuitkeringen zijn geweest in 2006 en 2007. Over 2006 was er sprake van een voorlopige winstuitkering van in totaal € 4.875.000. Hiervan werd € 33.000 uitgekeerd aan GOP Beheer BV en de rest verdeeld over de drie aandeelhouders. Over 2007 was een winstuitkering van in totaal € 2.727.000 geweest. Hiervan was € 27.000 bestemd voor GOP Beheer BV en het restant werd verdeeld over de overige participanten. Uit de jaarrekening 2006 blijkt overigens dat het door de vennoten ingebrachte kapitaal volledig is teruggestort in 2006.

functiescheiding

Het kan voorkomen dat een wethouder, raadslid of ambtenaar vanuit een gemeente in het bestuur van een organisatie zit. In het geval van een vennootschap is dan sprake van drie soorten belangen: het bedrijfsbelang enerzijds en het gemeentelijk aandeelhoudersbelang en het publiek belang anderzijds. De rekenkamer is van mening dat het eerste belang niet samenvalt met de laatste twee.⁵¹ Een onderneming waarin de gemeente participeert is een zelfstandige organisatie, die een ander eigen doel heeft (of kan gaan ontwikkelen) dan het gemeentelijk doel van de deelneming. Een vermenging van belangen doet zich voor indien een wethouder tevens commissaris is. In de hoedanigheid van commissaris dient hij of zij het bedrijfsbelang te behartigen. In een college- of raadsvergadering betekent dit dat de behartiger van het bedrijfsbelang dezelfde persoon is als een gemeentebestuurder en aan dezelfde tafel zit met degenen die het publieke en aandeelhoudersbelang van de verbonden partij dienen te behartigen. Dit leidt ertoe dat de vaststelling van de gemeentelijke belangen vertroebeld wordt door de (schijnbare) inbreng van bedrijfsbelangen. De rekenkamer is van oordeel dat een discussie tussen gemeentelijke en bedrijfsbelangen niet in een gemeentelijk orgaan, maar in overleg tussen het gemeentelijk orgaan en het bedrijf moet plaatsvinden. In het geval van de GOP vervult een wethouder vanuit Lansingerland de rol van commissaris in de RvC. In een gesprek met de betrokken

⁵¹ Rapport 'besturen in veelvoud', Rekenkamer Rotterdam, 2002.

wethouder gaf hij aan als lid van de RvC zowel het bedrijfsbelang als het belang van de aandeelhouders te dienen. Bovendien is hij erg praktisch ingesteld en heeft hij de 'dubbele petten' situatie niet als een belemmering ervaren.

intern toezicht

Vanuit de ambtelijke organisatie is een dossierhouder aangewezen voor GOP. Deze functionaris is vanaf juni 2009 als dossierhouder aangesteld voor GOP en is met name belast met de uitvoering van het 'AquaReUse project'. In een gesprek gaf hij aan een regiefunctie voor GOP te hebben en tevens als adviseur voor de wethouder te fungeren. Hij is ook degene die een beleidsmatige toets op de jaarstukken zou moeten uitvoeren, maar dat is in de periode tussen zijn aanstelling als dossierhouder en het gesprek met de rekenkamer nog niet aan de orde geweest. Tijdens het onderzoek had hij niet de beschikking over oude dossierstukken en heeft hij ze opgevraagd bij andere bronnen buiten de organisatie. Er heeft geen deugdelijke dossieroverdracht plaatsgevonden. Daarnaast bestaat het toezicht vanuit Lansingerland uit een FES subsidie coördinator die de FES subsidie aanvraagt met betrekking tot het 'AquaReUse project' coördineert. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor deze verbonden partij is weliswaar ingebed in de organisatie, maar tot aan eind 2009 is de invulling van de toezichthoudende rol van de dossierhouder beperkt geweest.

7-4-2 verantwoord

In de statuten van GOP zijn enkele afspraken omtrent informatievoorziening opgenomen. Deze sluiten aan bij de wettelijke verplichtingen ten aanzien van verbonden partijen. Daarnaast zijn geen additionele afspraken gemaakt tussen de raad en de overige bestuursorganen omtrent informatievoorziening. De jaarstukken van GOP zijn van 2007 tot en met 2009 tijdig aangeleverd bij de Kamer van Koophandel (KvK). GOP wordt niet in elk van de onderzochte documenten genoemd in de paragraaf verbonden partijen.

In het algemeen bestaat de verantwoordingsinformatie richting de raad uit de begroting en jaarrekening. Deze jaarstukken worden eerst behandeld in de commissie Wonen en Werken, waarna de stukken al dan niet als hamerstukken worden ingebracht bij de plenaire raadsvergadering zodat de raad van zijn gevoelens kan doen blijken. Het is wettelijk niet verplicht om de jaarstukken van GOP aan de raad te doen toekomen. Op grond van het BW dient de jaarrekening wel tijdig vastgesteld te worden door de AVA, waarna deponering bij de Kamer van Koophandel (KvK) volgt. Een overzicht hiervan staat opgenomen in tabel 7-1. Daarnaast ontvangt de raad ook informatie in de paragraaf verbonden partijen zoals vermeld in de gemeentelijke jaarstukken van Lansingerland. 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 hierover staat aan het eind van deze paragraaf. In bijlage 7 staat het volledige overzicht opgenomen.

tabel 7-1: informatievoorziening omtrent GOP

	begroting 2008-2010	jaarrekening 2006	jaarrekening 2007	jaarrekening 2008
Datum behandeling commissie Wonen en Werken	N.B. *	N.B.	N.B.	N.B.
Datum behandeling gemeenteraad	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
Datum goedkeuring AvA	N.B.	08-05-2007	30-06-2008	19-06-2009
Datum aan KvK	N.B.	31-01-2008	29-05-2008	08-09-2009

* N.B. = Niet behandeld

In de statuten staat: 'jaarlijks binnen vijf maanden na afloop van het boekjaar, behoudens verlenging van deze termijn met ten hoogste zes maanden door de AVA, wordt door de directie een jaarrekening opgemaakt. De jaarrekening wordt door de directie binnen deze termijn voor de aandeelhouders ter inzage gelegd ten kantore van de vennootschap. Binnen deze termijn legt de directie ook het jaarverslag over. De directie legt jaarrekening en jaarverslag tegelijkertijd over aan de RvC. De jaarrekening wordt ondertekend door de RvC en er wordt pre advies uitgebracht aan de AVA. De AVA stelt de jaarrekening vast en stuurt deze tijdig aan de KvK'.

Naast de wettelijke verplichtingen over informatievoorziening over verbonden partijen zijn er geen andere afspraken gemaakt tussen het college van B en W en de raad over informatievoorziening die aanvullend nog plaats zou kunnen vinden. Mondelinge toezeggingen en aangenomen moties met betrekking tot informatievoorziening over GOP aan de raad heeft de rekenkamer niet kunnen vinden in de onderzochte periode. De jaarrekeningen voor de jaren 2006, 2007 en 2008 zijn tijdig ingediend bij de KvK. Voor het jaar 2006 was er wel twee keer om uitstel gevraagd, maar de overlegging was uiteindelijk wel op tijd. AVA vergaderingen dienen, tenzij anders bepaald in de statuten, uiterlijk zes maanden na afloop van het boekjaar plaats te vinden. In de jaren 2007-2009 zijn er geen AVA vergaderingen geweest, maar is de jaarrekening schriftelijk wel tijdig goedgekeurd door alle aandeelhouders.

De raad ontvangt geen begrotingen of jaarstukken omtrent de GOP. Er vindt ook geen terugkoppeling plaats door het raadslid dat deelneemt in de RvV. In een gesprek met het betreffende raadslid gaf hij aan dat gezien het stadium van de financiële afronding waarin de GOP zich bevindt, hij het niet meer nodig acht om actief terug te koppelen. Er worden volgens hem ook geen vragen gesteld door de raad over de GOP. Tijdens een plenaire sessie tussen de rekenkamer en raadsleden op 10 december 2009 blijkt zelfs dat enkele raadsleden helemaal niet op de hoogte zijn van het bestaan van de GOP. In de periode 2007-2009 zijn er geen stukken over de GOP geagendeerd in raadsvergaderingen.

paragraaf verbonden partijen op gemeentelijk niveau

GOP wordt niet in elk van de onderzochte documenten genoemd in de paragraaf verbonden partijen. In de begroting 2008 ontbreekt GOP in de lijst van verbonden partijen. In de jaarrekening 2007 worden openbaar belang, belang van de gemeente, eigen en vreemd vermogen van GOP niet genoemd. In de jaarrekening 2008 wordt vervolgens wel weer verantwoording afgelegd over GOP. In de jaarrekening 2008 wordt voor het eerst het financieel belang van de gemeente in GOP genoemd. In de begroting 2009-2012 wordt ook het financieel resultaat weergegeven. Opvallend is dat in de

begroting 2009-2012 bij ontwikkelingen wordt vermeld welke werkzaamheden er in 2008 worden uitgevoerd. De begroting 2010-2013 vermeldt, in tegenstelling tot wat is gecommuniceerd naar de rekenkamer, dat GOP na afronding van het 'AquaReUse project' in 2010 in stand blijft.

7-4-3 toezicht

Jaarlijks wordt een jaarrekeningcontrole uitgevoerd door een externe accountant. De bestuurlijke verantwoordelijkheid is ingebed in de organisatie en ligt zowel bij college- als raadsleden. Aan de invulling van de toezichthoudende rol zijn geen eisen gesteld door de raad. Binnen GOP wordt het toezicht op het bestuur van de vennootschap gehouden door de RvC.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid is ingebed in de organisatie en ligt zowel bij college- als raadsleden. In de RvV neemt een raadslid deel. Binnen GOP wordt het toezicht op het bestuur van de vennootschap gehouden door de RvC. Zoals eerder vermeld neemt een collegelid zitting in de RvC, wat een risico van functievermenging kan inhouden. Verder zijn er geen eisen aan de invulling van de toezichtsrol gesteld door de raad. Jaarlijks wordt een jaarrekeningcontrole ten behoeve van zowel de BV als de CV uitgevoerd door een externe accountant. In de onderzochte periode is telkens een rechtmatigheids- en getrouwheidsverklaring afgegeven.

7-4-4 doeltreffendheid

De raad heeft destijds geen toetsingscriteria vastgesteld om te bepalen of doelen werden behaald. Daar er geen meetbare toetsingscriteria zijn opgesteld, kan de rekenkamer niet nagaan in welke mate de activiteiten van GOP hebben bijgedragen aan de realisering van een duurzaam tuinbouw gebied.

Met betrekking tot doeltreffendheid dienen doelen aan de voorkant goed vastgelegd te worden en tussentijds gemonitord te worden aan de hand van toetsingscriteria. Voorzover de rekenkamer heeft kunnen nagaan heeft de raad destijds geen toetsingscriteria vastgesteld om te bepalen of doelen werden behaald. Wel is in november 2008 op initiatief van de RvC een interne evaluatie gehouden over de samenwerking en de realisatie van een nieuw glastuinbouwcomplex in het kader van GOP. Hieruit bleek dat de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende (toezichthoudende) organen niet goed waren belegd. Daarnaast werden nog niet alle duurzaamheidsdoelstellingen behaald. Zo zijn er nog geen glastuinbouwbedrijven die energie opwekken door verbranding van afval (bio-brandstof). Dit blijkt uit een gesprek met de dossierhouder. Daar er geen meetbare toetsingscriteria zijn opgesteld, kan de rekenkamer niet nagaan in welke mate de activiteiten van GOP hebben bijgedragen aan de realisering van een duurzaam tuinbouw gebied.



bijlage 1 onderzoeksverantwoording

algemeen en procedure

De gemeenteraad van Lansingerland heeft per brief d.d. 15 juli 2009 de rekenkamer 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. In de brief heeft de rekenkamer tevens aangegeven een selectie te maken. Op 26 augustus 2009 is de onderzoeksopzet ter kennisname verzonden aan de gemeenteraad, aan het college en de secretaris.

De onderzoekswerkzaamheden zijn in augustus 2009 begonnen en afgerond in maart 2010. Het onderzoek berust op verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in de conceptnota van bevindingen. Deze is op 28 april 2010 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de gemeentesecretaris met het verzoek uiterlijk 17 mei 2010 een schriftelijke reactie te geven over eventuele feitelijke onjuistheden en onvolkomenheden. Daarnaast zijn de afzonderlijke hoofdstukken met betrekking tot Bleizo, bedrijvenschap Hoefweg en de Groenzone ook voor ambtelijk wederhoor aangeboden aan de betreffende projectdirecteuren met het verzoek uiterlijk 17 mei 2010 te reageren. De gemeente heeft meteen een verlenging van de reactie-termijn met 2 weken gevraagd waarop de rekenkamer heeft gereageerd dat verlenging met maximaal 1 week mogelijk is. De ambtelijke reactie werd in eerste instantie op 21 mei 2010 digitaal aangeleverd, gevolgd door de schriftelijke reactie per 26 mei 2010. De projectdirecteuren hebben hun reactie tijdig aangeleverd.

Na verwerking van de ontvangen reacties is de bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota is, met de nota van bevindingen als bijlage, voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W ter attentie van de burgemeester, de heer E. van Vliet. Dit is gebeurd bij brief van 22 juni 2010, met het verzoek uiterlijk 16 juli 2010 te reageren. De rekenkamer heeft de reactie op 13 juli 2010 ontvangen.

casusselectie

In de onderzoeksopzet is aangegeven dat de rekenkamer voor het onderzoek een casusselectie zou maken. Bij de selectieoverwegingen is het raadsverzoek volledig gehonoreerd. Daarnaast heeft de rekenkamer zelf drie verbonden partijen geselecteerd op basis van het bestuurlijk en financieel belang voor de gemeente en het maatschappelijk belang voor de burgers. De keuze is uiteindelijk gevallen op:

- Bleizo
- Bedrijvenschap Hoefweg
- Groenzone Berkel-Pijnacker-Nootdorp
- Recreatieschap Rottemeren
- Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij Overbuurtsche Polder

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 gesproken met projectdirecteuren en een plenaire sessie gehouden met raadsleden op 10 december 2009. 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 verzamelde materiaal bestond uit documenten van uiteenlopende aard, zoals notulen van raadsvergaderingen, notulen van AB- en 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 normenkaders

normenkader ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen

normen ten aanzien van doel

1. De regeling vermeldt het belang of de belangen (doelen) ter behartiging waarvan zij is getroffen (artikel 10, lid 1 Wgr).
2. 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

1. Het bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (artikel 12 Wgr).
2. 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).
3. Wanneer de aard van de regeling daartoe aanleiding geeft, kunnen één of meer leden van het dagelijks bestuur, niet zijnde de voorzitter, worden aangewezen van buiten de kring van het algemeen bestuur, met dien verstande dat op deze wijze aangewezen leden nimmer de meerderheid van het dagelijks bestuur mogen uitmaken (artikel 14, lid 2 Wgr).
4. Het algemeen bestuur vergadert jaarlijks tenminste tweemaal, deze vergaderingen zijn openbaar (artikel 22 Wgr).

normen ten aanzien van sturing en beheersing

1. College en raad zijn vertegenwoordigd in algemeen bestuur en dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling:
 - a) het algemeen bestuur van een 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);
 - b) de regeling bepaalt het aantal leden van het algemeen bestuur, dat door de raad van elke deelnemende gemeente wordt aangewezen c.q. het stemgewicht dat elke afgevaardigde in het algemeen bestuur heeft (artikel 13, lid 3 Wgr).
2. Er zijn bevoegdheden toegekend om het doel van de gemeenschappelijke regeling te bereiken:

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 (artikel 10, lid 2 Wgr).
3. Een voor onbepaalde tijd getroffen regeling houdt bepalingen in omtrent wijziging, opheffing, toetreding en uittreding (artikel 9 Wgr).
4. Er vindt politieke controle plaats in de vorm van informatieplicht, verantwoording en terugroeping (Wgr).
5. 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);
 - b) de raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerp-begroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden (artikel 35, lid 3 Wgr).
6. Er zijn door de raad adequate kaders opgesteld die passen bij de regeling en richting geven aan de uitvoering van de doelen.
7. Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam kan commissies van advies instellen. Het regelt de bevoegdheden en de samenstelling (artikel 24, lid 1 Wgr).
8. Ten behoeve van het intern toezicht is de ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de gemeenschappelijke regeling 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 verantwoording en beoordeling van de regeling. Tevens is dan duidelijk wie kan worden aangesproken als er iets misgaat.

normen ten aanzien van verantwoorden (informatievoorziening omtrent gemeenschappelijke regelingen)

1. 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);
 - 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).
2. 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.
3. 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).
4. Het gemeentebestuur dat bij de regeling is aangewezen heeft de regeling (of wijzigingen hierop) aan Gedeputeerde Staten van zijn provincie gezonden (artikel 26 Wgr).
5. 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).
6. 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).
7. 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 volgend op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan Gedeputeerde Staten (artikel 34, lid 4 Wgr).
8. Informatieverkrijging door de raad is volledig, tijdig, juist en conform gemaakte afspraken.

normen ten aanzien van verantwoorden (informatievoorziening omtrent gemeentelijke begroting en jaarrekening)

1. 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).
2. De raad zou aanvullend ook een jaarrekening moeten krijgen om te kunnen controleren of de uitvoering van het beleid binnen de in de begroting gestelde kaders gebleven is.
3. Verbonden partijen worden niet geconsolideerd opgenomen in begroting en jaarstukken (artikel 5 BBV).
4. 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 (artikel 15 BBV).
5. 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).
6. In de balans worden onder de financiële vaste activa (o.a.) afzonderlijk opgenomen:
 - a) kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen, 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:
 - een overzicht van kapitaallasten;
 - een lijst van verbonden partijen;
 - de toelichting op onderhanden werk inzake grondexploitatie, bedoeld in artikel 38, onder a, onder 1 en onder b (artikel 67 BBV).
7. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie verstrekt over verbonden partijen (artikel 69 BBV):
 - 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.

normen ten aanzien van toezicht

1. Er vindt structureel en onafhankelijk toezicht plaats (bijvoorbeeld jaarrekeningcontrole door externe accountant).
2. Binnen een gemeenschappelijke regeling heeft de raad de bestuurlijke toezichtsfunctie belegd bij het AB. Raadsleden dienen zitting te nemen in het AB waarvoor ze specifieke taken meekrijgen van de raad ter invulling van de toezichthoudende rol.

normen ten aanzien van doeltreffendheid

Er zijn door de raad toetsingscriteria opgesteld waarmee kan worden vastgesteld of:

- a) beleidsdoelen worden bereikt;
- b) doelen binnen financiële en inhoudelijke kaders worden gerealiseerd.

normenkader ten aanzien van overige verbonden partijen

normen ten aanzien van doel

1. De gemeente heeft inhoudelijke doelen met haar deelneming en heeft dit opgenomen in de statuten.
2. 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

1. 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).
2. 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).
3. Indien de gemeente aandeelhouder is van een vennootschap dan wordt zij in de AVA vertegenwoordigd door een lid of leden van het college.
4. 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 sturing en beheersing

1. De rollen en taken van bestuurders (eventueel RvC) zijn vastgelegd in de statuten van de vennootschap.
2. De gemeente heeft de beïnvloedingsmogelijkheden/beslissingsbevoegdheden van de aandeelhouder(s) vastgelegd in de statuten van de vennootschap.
3. De financiële risico's van de deelneming zijn benoemd.
4. Om risico's als gevolg van functievermenging te voorkomen heeft de gemeente geen raadsleden of collegeleden in het bestuur (bijvoorbeeld RvC) van de vennootschap (i.v.m. dubbele petten problemen).
5. 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.
6. 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 (informatievoorziening omtrent verbonden partijen)

1. 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.
2. De gemeente ontvangt de afgesproken stukken (waaronder in ieder geval de jaarrekeningen) tijdig en in de afgesproken frequentie.
3. 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 aandeelhouders ter inzage ten kantore van de vennootschap (art 210, lid 1, boek 2 BW).
4. De jaarrekening wordt vastgesteld door de algemene vergadering. Vaststelling van de jaarrekening strekt niet tot kwijting aan een bestuurder onderscheidenlijk commissaris (art 210, lid 3, boek 2 BW).
5. 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 (voorzover er specifieke informatie is gevraagd over de GOP wordt deze in het desbetreffende hoofdstuk als extra normen opgenomen).

6. 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).

7. 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 het handelsregister 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 (artikel 394 lid 1 BW).

8. Uiterlijk dertien maanden na afloop van het boekjaar moet de rechtspersoon de jaarrekening op de in lid 1 voorgeschreven wijze openbaar hebben gemaakt (artikel 394, lid 3 BW).

normen ten aanzien van verantwoorden (informatievoorziening omtrent gemeentelijke begroting en jaarrekening)

1. 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).

2. Verbonden partijen worden niet geconsolideerd opgenomen in begroting en jaarstukken (artikel 5 BBV).

3. 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 (artikel 15 BBV).

4. 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).

5. In de balans worden onder de financiële vaste activa (o.a.) afzonderlijk opgenomen:

- a) kapitaalverstrekkingen aan deelnemingen, 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:
 - een overzicht van kapitaallasten;
 - een lijst van verbonden partijen;
 - de toelichting op onderhanden werk inzake grondexploitatie, bedoeld in artikel 38, onder a, onder 1 en onder b. (artikel 67 BBV).

6. 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

1. Er vindt structureel en onafhankelijk toezicht plaats (bijvoorbeeld jaarrekeningcontrole door externe accountant).

2. De Raad van Commissarissen 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 ter zijde. 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

Er zijn door de raad toetsingscriteria opgesteld waarmee kan worden vastgesteld of:

- a) beleidsdoelen worden bereikt;
- b) doelen binnen financiële en inhoudelijke kaders worden gerealiseerd.

bijlage 3 geïnterviewde en geraadpleegde personen

Dhr. J. van Arem	raadslid, gemeente Lansingerland
Dhr. G. van der Beek	raadslid, gemeente Lansingerland
Dhr. T. Bentvelsen	projectmanager Bedrijvenschap Hoefweg
Dhr. J.P. Blonk	raadslid, gemeente Lansingerland
Dhr. N. Boedhoe	wethouder, gemeente Lansingerland
Dhr. R. Braak	raadslid, gemeente Lansingerland
Dhr. H. Bucher	raadslid, gemeente Lansingerland
Dhr. H. Dirkzwager	raadslid, gemeente Lansingerland
Mw. C. Füß	raadslid, gemeente Lansingerland
Dhr. R. Hogenbijn	dossierhouder, gemeente Lansingerland
Dhr. E. Kampinga	raadslid, gemeente Lansingerland
Dhr. B. Klarus	projectdirecteur Bleizo
Mw. A. Knol	afdelingshoofd, gemeente Lansingerland
Dhr. J.J. Kreeft	secretaris, gemeente Lansingerland
Dhr. D. Louwerse	projectdirecteur Groenzone
Dhr. T. Puijk	projectmanager, gemeente Zoetermeer
Mw. C. Sonneveld	administrateur/controller, gemeente Lansingerland
Dhr. G. Steenwijk	raadslid, gemeente Lansingerland
Dhr. H. van Antwerpen	dossierhouder, gemeente Lansingerland
Dhr. D. van Vliet	wethouder, gemeente Lansingerland
Dhr. E. van Vliet	burgemeester, gemeente Lansingerland
Dhr. K. Verhoeff	dossierhouder, gemeente Lansingerland
Dhr. F. Vink	raadslid, gemeente Lansingerland

bijlage 4 geraadpleegde bronnen

Voor het onderzoek heeft de rekenkamer diverse bronnen gebruikt. Onderstaand zijn alleen bronnen weergegeven die openbaar zijn. De rekenkamer heeft ook veel bronnen geraadpleegd die niet openbaar zijn, zoals verslagen van RvC, RvV en notulen van DB-vergaderingen. Ook heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van enkele vertrouwelijke stukken.

Openbare bronnen

Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
Burgerlijk Wetboek
Begrotingen gemeente Lansingerland (2008, 2009-2012, 2010-2013)
Begrotingen Bleizo (2009-2010)
Begrotingen Bedrijvenschap Hoefweg (2008-2010)
Begrotingen Groenzone (2010)
Begrotingen Recreatieschap Rottemeren (2010)
Gemeentewet
Jaarverslag/rekeningen Bleizo (2008-2009)
Jaarverslag/rekeningen Bedrijvenschap Hoefweg (2007-2008)
Jaarverslag/rekeningen gemeente Lansingerland (2007, 2008)
Jaarverslag/rekeningen GOP (2006-2008)
Jaarverslag/rekeningen Groenzone (2009)
Jaarverslag/rekeningen Recreatieschap Rottemeren (2006-2008)
Rapport 'Besturen in veelvoud', Rekenkamer Rotterdam, 2002.
Rapport 'Deelnemen en wegblijven', Rekenkamer Rotterdam, 2009.
Wet gemeenschappelijke regelingen

Websites

<http://www.bedrijvenparkprisma.nl>
<http://www.bleizo.nl>
<http://www.lansingerland.nl>
<http://www.minbzk.nl>
<http://www.minlnv.nl>
<http://www.overheid.nl>
<http://www.recreatiegebied-rottemeren.nl/>
<http://www.vrom.nl/>
<http://www.zuid-holland.nl/>
<http://www.wetboek-online.nl/>

bijlage 5 lijst van afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
AVA	Algemene Vergadering van Aandeelhouders
BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
BV	Besloten Vennootschap
BW	Burgerlijk Wetboek
CV	Commanditaire Vennootschap
DB	Dagelijks Bestuur
DNB	De Nederlandsche Bank
DLG	Dienst Landelijk Gebied
FES	Fonds Economische Structuurversterking
GOP	Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij Overbuurtsche Polder
GS	Gedeputeerde Staten
GZH	Groenservice Zuid-Holland
Ha	Hectare
KvK	Kamer van Koophandel
MT	Management Team
NLG	Nederlandse gulden
OPP	Ontwikkelings- en Participatiebedrijf Publieke sector BV (dochter BNG)
RvC	Raad van Commisarissen
RvV	Raad van Vennoten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen

bijlage 6 overzicht informatievoorziening verbonden partijen

overzicht informatievoorziening (jaarrekening en begroting) omtrent verbonden partijen						
informatievoorziening Bleizo (oprichting in 2008)	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010	jaarrekening 2006	jaarrekening 2007	jaarrekening 2008
Datum behandeling commissie WW	n.v.t.	16-03-2009	13-05-2009	n.v.t.	n.v.t.	13-05-2009
Datum behandeling gemeenteraad	n.v.t.	N.B.	28-05-2009	n.v.t.	n.v.t.	28-05-2009
Datum vaststelling door AB	n.v.t.	28-05-2009	28-05-2009	n.v.t.	n.v.t.	28-05-2009
Ontvangstdatum bij GS	n.v.t.	12-06-2009	12-06-2009	n.v.t.	n.v.t.	12-06-2009
informatievoorziening bedrijvenschap Hoefweg (oprichting in 1996)	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010	jaarrekening 2006	jaarrekening 2007	jaarrekening 2008
Datum behandeling commissie WW	10-12-2007	11-06-2008	01-07-2009	10-12-2007	N.B.	N.B.
Datum behandeling gemeenteraad	20-09-2007	26-06-2008	09-07-2009	20-09-2007	25-09-2008	N.B.
Datum vaststelling door AB	08-06-2007	30-06-2008	13-07-2009	04-07-2007	30-06-2008	13-07-2009
Ontvangstdatum bij GS	09-07-2007	15-07-2008	15-07-2009	(niet onderzocht)	15-07-2008	15-07-2009
informatievoorziening Groenzone (oprichting in 2006)	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010	jaarrekening 2006	jaarrekening 2007	jaarrekening 2008
Datum behandeling commissie WW	n.v.t.	n.v.t.	N.B.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Datum behandeling gemeenteraad	n.v.t.	n.v.t.	N.B.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Datum vaststelling door AB	n.v.t.	n.v.t.	29-06-2009	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Ontvangstdatum bij GS	n.v.t.	n.v.t.	10-07-2009	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
informatievoorziening recreatieschap Rottemeren (oprichting in 1967)	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010	jaarrekening 2006	jaarrekening 2007	jaarrekening 2008
Datum behandeling commissie WW	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
Datum behandeling gemeenteraad	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
Datum vaststelling door AB (provincie)	28-06-2007	19-06-2008	17-06-2009	28-06-2007	19-06-2008	17-06-2009
informatievoorziening GOP	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010	jaarrekening 2006	jaarrekening 2007	jaarrekening 2008
Datum behandeling commissie WW	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
Datum behandeling gemeenteraad	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.	N.B.
Datum goedkeuring AVA	N.B.	N.B.	N.B.	08-05-2007	30-06-2008	19-06-2009
Datum aan kvK	N.B.	N.B.	N.B.	31-01-2008	29-05-2008	08-09-2009

Toelichting:

n.v.t = niet van toepassing

N.B. = niet behandeld

bijlage 7 informatievoorziening omtrent gemeentelijke begroting en jaarrekening

informatievoorziening omtrent gemeentelijke begroting en jaarrekening					
	jaarverslag 2007	jaarverslag 2008	begroting 2008	begroting 2009	begroting 2010
Datum behandeling gemeenteraad.	26-06-2008	28-05-2009	1-11-2007	6-11-2008	5-11-2009
Begroting wordt jaarlijks aangeboden, met toelichting en meerjarenraming voor tenminste 3 volgende jaren.	n.v.t.	n.v.t.	Ja	Ja	Ja
Verbonden partijen worden niet geconsolideerd opgenomen in begroting en jaarstukken.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Begroting en jaarrekening bevatten een aparte paragraaf verbonden partijen.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Begroting bevat visie op verbonden partijen.	n.v.t.	n.v.t.	Nee	Nee	Nee
De begroting bevat beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.	n.v.t.	n.v.t.	Nee	Nee	Nee
Paragraaf verbonden partijen jaarrekening bevat de verantwoording van hetgeen in overeenkomstige paragraaf in de begroting is opgenomen.	Begroting 2007 niet gecontroleerd	Nee (sommige GR missen)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
In de balans (jaarrekening) wordt onder financiële vaste activa afzonderlijk opgenomen:	Nee (GR niet apart opgenomen)	Ja	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
a) kapitaalverstrekkingen aan GR en overige verbonden partijen;					
b) leningen aan overige verbonden partijen;	Nee	Ja	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.
- overzicht kapitaallasten;					
- lijst van verbonden partijen;					
- toelichting op onderhanden werk inzake grondexploitatie.					
In de lijst verbonden partijen wordt tenminste informatie verstrekt over:	Nee (geen vestigingsplaats)	Nee (geen vestigingsplaats)	Nee (geen vestigingsplaats)	Nee (geen vestigingsplaats)	Nee (geen vestigingsplaats)
a) de naam en vestigingsplaats;					
b) het openbaar belang dat behartigd wordt;	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja
c) veranderingen gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente heeft;	Nee	Ja	Nee	Ja (financieel belang)	Ja (financieel belang)
d) eigen en vreemd vermogen van verbonden partij aan begin en einde begrotingsjaar;	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja
e) het resultaat van de verbonden partij.	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja

Toelichting: GR = gemeenschappelijke regelingen

bijlage 8 sturings- en beheersingsmogelijkheden raad

Bleizo

Bevoegdheden AB (artikel 11):

- 1 met inachtneming van het bepaalde in artikel 4 behoren aan het AB alle bevoegdheden toe die niet ingevolge de regeling aan het DB of de voorzitter zijn overgedragen. Het AB kan, naar door deze te stellen regelen en met inachtneming van het bepaalde in artikel 156 Grondwet (zoals dat artikel luidde voor 7 maart 2002), het uitoefenen van deze bevoegdheden overdragen aan het DB, met dien verstande dat niet kunnen worden overgedragen de bevoegdheden bedoeld in het tweede lid, onder a;
- 2 tot de in het eerste lid, eerste volzin, bedoelde bevoegdheden behoren in ieder geval de volgende bevoegdheden:
 - a het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften ter uitvoering van de in artikel 4 omschreven doelstelling;
 - b het sluiten van (bestuurs)overeenkomsten met andere overheden of bedrijven, gericht op de ondersteuning en uitvoering van het te voeren beleid;
 - c het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen verband houdende met financiering van handelingen ter uitvoering van de doelstelling;
 - d het aan de raden van de deelnemende gemeente verzoeken om, in het kader van de in artikel 4 bedoelde doelstelling, algemeen verbindende voorschriften, door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven, vast te stellen;
 - e het benoemen, het schorsen en het ontslaan van personeel in dienst van de GR Bleizo, al dan niet op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, het aangaan van detacheringsovereenkomsten met betrekking tot personeel in dienst van één of meerdere deelnemers, alsmede het aangaan van dienstverleningsovereenkomsten met één of meerdere deelnemers; een en ander voor zover in deze regeling niet anders is bepaald en met inachtneming van door het AB te stellen regelen.

Bevoegdheden DB (artikel 16):

- 1 het DB van de GR Bleizo te voeren, voor zover niet bij of krachtens de Wgr het AB of de voorzitter hiermee is belast;
- 2 het voorbereiden van hetgeen aan het AB ter beraadslaging en besluitvorming wordt voorgelegd, tenzij bij of krachtens een wettelijke regeling de voorzitter hiermee is belast;
- 3 het uitvoeren van besluiten van het AB, tenzij of krachtens een wettelijke regeling de voorzitter hiermee is belast;
- 4 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 en bezit;
- 5 het voorstaan van de belangen van de GR Bleizo bij andere overheden, instellingen en diensten waarmee, of personen met wie contact met de GR Bleizo van belang is;
- 6 het beheren van activa en passiva van de GR Bleizo;
- 7 de zorg, voor zover deze niet aan anderen toekomt, voor de controle op het geldelijk beheer en de boekhouding;

- 8 het vaststellen van de plannen en voorwaarden van aanbesteding of uitvoering van de werken en leveranties ten behoeve van de GR Bleizo, waarvan het AB de vaststelling niet aan zich heeft voorbehouden;
- 9 het houden van voortdurend toezicht op al hetgeen de GR Bleizo aangaat.

Bevoegdheden (artikel 6):

- 1 aan het bestuur van de GR Bleizo worden ter vervulling van de in artikel 5 omschreven taken alle bevoegdheden van regeling en bestuur toegekend binnen de grens van artikel 30 van de Wgr en met inachtneming van de beperkingen daarin gesteld.
- 2 ten behoeve van de in artikel 4 genoemde doelstelling kan, indien dit bijzonder aangewezen wordt geacht, de GR Bleizo een of meer stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen oprichten of daarin deelnemen.

Bedrijvenschap Hoefweg

Taken en bevoegdheden AB (artikel 7):

- 1 met inachtneming van het bepaalde in artikel 4 heeft het AB alle bevoegdheid die niet ingevolge de regeling aan het DB of de voorzitter is opgedragen. Het AB kan, naar door deze in te stellen regelen, het uitoefenen van deze bevoegdheden overdragen aan het DB, zulks met inachtneming van het bepaalde in artikel 156 Gemeentewet (zoals dat artikel luidde vóór 7 maart 2002);
- 2 bij uitoefening van deze bevoegdheden zijn de bij de wet voor de raad van een gemeente gestelde bepalingen zoveel mogelijk van toepassing;
- 3 tot de in het eerste lid, eerste volzin, bedoelde bevoegdheden behoren in ieder geval de volgende bevoegdheden:
 - a het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen ter uitvoering van de in artikel 4 omschreven doelstelling en taken;
 - b het vaststellen van algemene verbindende voorschriften ter uitvoering van de in artikel 4 omschreven doelstelling en taken;
 - c het vaststellen van een exploitatieverordening voor het rechtsgebied, zoals bedoeld in artikel 42 Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Taken en bevoegdheden DB (artikel 14):

- 1 het voorbereiden van hetgeen in het algemeen bestuur ter overweging en beslissing moet worden gebracht;
- 2 het uitvoeren van besluiten van het AB;
- 3 het afkondigen van de besluiten, waarvan de afkondiging bij de wet of bij besluit van het AB is voorgeschreven;
- 4 het beheren van de inkomsten en uitgaven van het bedrijvenschap;
- 5 het toezicht op het beheer en het onderhoud van alle niet aan de gemeente Bleiswijk overgedragen werken, inrichtingen en eigendommen van het bedrijvenschap;
- 6 het vaststellen van de plannen en voorwaarden van aanbesteding of uitvoering van de werken en leveranties ten behoeve van het bedrijvenschap, waarvan de vaststelling het AB niet aan zich heeft voorbehouden;
- 7 het nemen van alle conservatoire maatregelen, zowel in als buiten rechte, en het doen wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit;
- 8 het houden van toezicht op al hetgeen het bedrijvenschap aangaat;

- 9 de bevoegdheid om een vertegenwoordiger van de provincie Zuid-Holland bij haar vergadering uit te nodigen.

Groenzone

Bevoegdheden AB (artikel 7):

- 1 met inachtneming van het bepaalde in artikel 4 heeft het AB elke bevoegdheid die niet bij of ingevolge de regeling aan het dagelijks bestuur of de voorzitter is opgedragen;
- 2 bij de uitoefening van deze bevoegdheden zijn de bij de Gemeentewet voor de raad van een gemeente gestelde bepalingen van overeenkomstige toepassing;
- 3 het AB stelt een meerjarige exploitatiebegroting vast, waartoe het DB een voorstel doet. De exploitatiebegroting wordt bijgesteld en geactualiseerd zodra zulks nodig en mogelijk is;
- 4 het AB stelt jaarlijks een zo gedetailleerd mogelijk jaarwerkplan vast, waartoe het DB een voorstel doet;
- 5 het AB kan op voorstel van het DB hetzij op eigen initiatief, een jaarplan tussentijds wijzigen.

Taken en bevoegdheden DB (artikel 13):

- 1 het voorbereiden van hetgeen in het AB ter overweging en beslissing moet worden gebracht;
- 2 het uitvoeren van besluiten van AB, waaronder uitvoering van het jaarplan;
- 3 de afkondigen van besluiten, waarvan de afkondiging bij wet of besluit van het AB is voorgeschreven;
- 4 het beheren van inkomsten en uitgaven van de uitvoeringsorganisatie;
- 5 toezicht houden op beheer en onderhoud van alle werken, inrichtingen en eigendommen van de uitvoeringsorganisatie;
- 6 het vaststellen van plannen en voorwaarden van aanbesteding of uitvoering van werken en leveranties ten behoeve van de uitvoeringsorganisatie (welke AB niet hoeft vast te stellen);
- 7 het nemen van maatregelen ter voorkoming van verjaring en verlies van recht of bezit;
- 8 het houden van toezicht op al hetgeen de uitvoeringsorganisatie aangaat.

Taken uitvoeringsorganisatie (artikel 4):

- 1 een inrichtingsplan te maken of doen laten maken;
- 2 het inrichtingsplan uit te voeren;
- 3 beheersmatige taken uit te voeren die nodig zijn om genoemde werkzaamheden uit te voeren;
- 4 de overdracht van het beheer van ingerichte gronden aan de eindbeheerder.

Recreatieschap Rottemeren

Bevoegdheden AB (artikel 7):

- 1 kopen, ruilen, vervreemden, aannemen, uitgeven etc. van roerende goederen of rechten;
- 2 aangaan van geldleningen en het uitlenen van gelden;
- 3 aanbesteden van werken of leverantieën;
- 4 treffen van dadingen en opdragen van geschillen aan scheidsmannen;
- 5 het voeren van rechtsgedingen;

- 6 berusten in een tegen het recreatieschap ingestelde rechtsverordening;
- 7 vaststellen van instructies en reglementen die een doelmatig beheer bevorderen;
- 8 instellen van commissies van advies of ter behartiging van belangen;
- 9 vaststellen, wijzigen of intrekken van belastingverordeningen (met inachtneming van artikel 54 van de Wgr);
- 10 regelen van de rechtspositie van het personeel van het recreatieschap;
- 11 aanvaarden van aan het recreatieschap gemaakte erfstellingen, gelaten of gedane schenkingen.

Bevoegdheden DB (artikel 21):

- 1 het voorbereiden van hetgeen in het AB ter overweging en beslissing moet worden gebracht;
- 2 het uitvoeren van besluiten van AB;
- 3 afkondigen van besluiten, waarvan de afkondiging bij wet of besluit van het AB is voorgeschreven;
- 4 desgevraagd dienen van bericht en raad, tenzij deze taken van AB worden verlangd;
- 5 beheren van inkomsten en uitgaven;
- 6 toezicht houden op beheer en onderhoud van alle werken, inrichtingen en eigendommen;
- 7 vaststellen van voorwaarden van aanbesteding of uitvoering van werken en leveranties ten behoeve van de uitvoeringsorganisatie (welke AB niet hoeft vast te stellen);
- 8 nemen van maatregelen ter voorkoming van verjaring en verlies van recht of bezit;
- 9 het stellen van nadere regelingen met betrekking tot verordeningen;
- 10 het houden van toezicht op al hetgeen de uitvoeringsorganisatie aangaat;
- 11 de zorg voor de bewaring van de archiefbescheiden.

Glastuinbouwontwikkelingsmaatschappij Overbuurtsche Polder

Beslissingsbevoegdheid AVA (artikel 21, lid 3):

- 1 onverminderd het elders in de statuten dienaangaande bepaalde, zijn aan de algemene vergadering onderworpen de besluiten van de directie tot:
 - a voorstellen tot vaststelling of wijziging van bestemmingsplannen;
 - b duurzame rechtstreekse of middellijke samenwerking met een andere onderneming en het verbreken van zodanige samenwerking;
 - c rechtstreekse of middellijke deelneming in het kapitaal van een andere onderneming en het wijzigen van de omvang van zodanige deelneming.
- 2 de AVA mag ook andere besluiten dan de genoemde aan zijn eigen goedkeuring of die van de RvC onderwerpen. De goedkeuring van besluiten door de AVA kan in plaats van de goedkeuring door RvC dienen, bijvoorbeeld bij het ontbreken van die goedkeuring;
- 3 indien de goedkeuring niet door de Raad van Commissarissen wordt verleend, kan de directie haar voorgenomen besluit ter goedkeuring voorleggen aan de algemene vergadering.

Beslissingsbevoegdheid RvC (artikel 21, lid 1):

- 1 onverminderd het elders in de statuten dienaangaande bepaalde, zijn aan de goedkeuring van de Raad van Commissarissen onderworpen de besluiten van de directie tot:

- a het verkrijgen, vervreemden, bezwaren, huren, verhuren en op andere wijze in gebruik of genot verkrijgen en geven van registergoederen;
 - b het aangaan van overeenkomsten waarbij aan de vennootschap een bankkrediet wordt verleend;
 - c het ter leen verstrekken van gelden alsmede het ter leen opnemen van gelden, waaronder niet is begrepen het gebruikmaken van een aan de vennootschap verleend bankkrediet;
 - d investeringen;
 - e het vestigen van een beperkt recht op vermogensrechten en roerende zaken;
 - f het aangaan van overeenkomsten waarbij de vennootschap zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt, zich voor een derde sterk maakt of zich tot zekerheidstelling voor een schuld van een derde verbindt;
 - g het aanstellen van functionarissen als bedoeld in artikel 20, tweede lid, en het vaststellen van hun bevoegdheid en titulatuur;
 - h het aangaan van vaststellingsovereenkomsten;
 - i het optreden in rechte, waaronder begrepen het voeren van arbitrale procedures, doch met uitzondering van het nemen van die rechtsmaatregelen die geen uitstel kunnen lijden;
 - j het aangaan en wijzigen van arbeidsovereenkomsten waarbij een beloning wordt toegekend die een door de Raad van Commissarissen vast te stellen en schriftelijk aan de directie op te geven bedrag per jaar te boven gaat;
 - k het treffen van pensioenregelingen en het toekennen van pensioenrechten boven die, welke uit bestaande regelingen voortvloeien;
 - l het doen van een voorstel tot juridische fusie of juridische splitsing in de zin van titel 7 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.
- 2 De Raad van Commissarissen kan bepalen dat een besluit als bedoeld in het vorige lid, sub a tot en met k, niet aan zijn goedkeuring is onderworpen wanneer het daarmee gemoeide belang een door de Raad van Commissarissen te bepalen en schriftelijk aan de directie op te geven waarde niet te boven gaat.

Taken en bevoegdheden Raad van Commissarissen (artikel 27):

- 1 De RvC heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Hij staat de directie met raad ter zijde;
- 2 De directie verschaft de RvC tijdig de voor de uitoefening van de taak van de RvC noodzakelijke gegevens;
- 3 De RvC heeft toegang tot gebouwen en terreinen van de vennootschap en is bevoegd de boeken en bescheiden van de vennootschap in te zien.

de rekenkamer

De gemeenteraad van Lansingerland heeft op 24 mei 2007 de Rekenkamer Lansingerland ingesteld. Tot 1 januari 2009 was Robert Mul directeur van de rekenkamer. De gemeenteraad benoemde op 28 mei 2009 zijn opvolger, Paul Hofstra. Hij is zijn werkzaamheden op 2 juni 2009 begonnen.

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 Lansingerland. 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.



← Bergschenhoek 4
Rotterdam 12

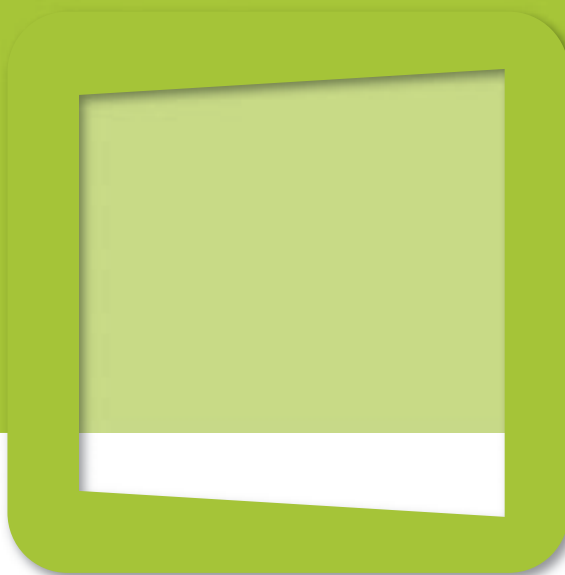
← Berkel en
Rodenrijs 6

Rekenkamer Lansingerland

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

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



fotografie
Gemeente Lansingerland

basisontwerp, lay-out en drukwerk
De Werf, Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Lansingerland
augustus 2010

isbn
978-90-79683-03-1