Verbonden Partijen:
Sturen of gestuurd worden?

Rekenkameronderzoek naar Verbonden
Partijen van de Gemeente Geldrop-Mierlo

Rekenkamercommissie Gemeente Geldrop – Mierlo
4 maart 2009

Inhoud

Voorwoord **5**
1 Inleiding **7**
1.1 Kaderstelling: Visie op Verbonden Partijen 7
1.2 Toetsingskader 9
1.3 Vraagstelling onderzoek 10
2 Aard en reikwijdte van de verrichte werkzaamheden **11**
3 Beschrijving uitgevoerde specifieke werkzaamheden **13**
4 Beschrijving van de bevindingen **14**
5 Aanbevelingen **18**
5.1 Inleiding 18
5.2 Aanbevelingen voor de raad 19
5.3 Aanbevelingen voor het college 20
5.4 Aanbevelingen voor raad en college 21
Bijlage 1 Gehanteerde documenten **22**
Bijlage 2 Overzicht interviews **24**
Bijlage 3 Bestuurlijke reactie **25**

Voorwoord

Voor u ligt het derde rapport van de rekenkamercommissie van Geldrop- Mierlo.
De rekenkamercommissie heeft zich in deze casus gebogen over de vraag of deelname aan Verbonden Partijen leidt tot het beoogde resultaat en in hoeverre college en raad hierop sturen.

Deelname aan een Verbonden Partij impliceert dat de uitvoering van bepaalde taken op meer afstand van de gemeente komt te staan, dan wanneer de gemeente deze taak zelf uit zou voeren. Hierdoor geeft de gemeente een zekere invloed uit handen. De uitvoering door een Verbonden Partij blijft echter wel een publieke taak die met publieke middelen wordt gefinancierd. Om die reden is het van het grootste belang dat de gemeente waarborgen creëert die een goede uitvoering van die publieke taak en een juiste besteding van de middelen zoveel mogelijk garanderen. Daarbij is het van groot belang dat de gemeente zicht houdt op de mate waarin de afspraken door Verbonden Partijen worden gerealiseerd. De deelname aan een Verbonden Partij moet bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen; deelname aan een Verbonden Partij is immers geen doelstelling op zich.

Daarnaast moet de gemeente kunnen ingrijpen cq. bijsturen indien de zaken niet zo verlopen als gewenst. Ontegenzeggelijk zit aan de deelname aan Verbonden Partijen potentiële voordelen; even ontegenzeggelijk zitten hieraan ook financiële risico's. Andere risico's liggen op het vlak van uit handen geven van democratisch toezicht, de bestuurlijke complexiteit , beleidsmatige invloed en onvoldoende transparantie.

Het verkrijgen van inzicht en het beperken van risico's begint bij een adequate informatievoorziening. Zonder toegang tot de juiste informatie is het verkrijgen van een structureel inzicht in de voortgang en de beheersing van de risico's niet mogelijk. Het gaat daarbij niet alleen om de verantwoordingsinformatie van de Verbonden Partij aan het college, maar ook om de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad.

De rekenkamercommissie heeft bovenstaande onderzocht aan de hand van twee illustratieve cases, namelijk het Financieringsfonds Strategische Projecten Stadsregio Eindhoven en Welstandszorg Noord-Brabant. Tijdens het interview met de leden van de auditcommissie heeft de rekenkamercommissie overigens de bevestiging gekregen dat de benadering van deze twee Verbonden Partijen volledig overeenstemt met de benadering van de overige Verbonden Partijen. Wij zijn dan ook van mening dat het rapport in zijn beknoptheid een compleet beeld geeft van de wijze waarop de gemeente Geldrop-Mierlo omgaat met Verbonden Partijen.

Samenvattend is ons oordeel dat daarin nog het nodige te winnen is, zowel wat betreft het verkrijgen van inzicht in de bijdrage die een Verbonden Partij levert aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen als met betrekking tot het beheersen van risico's.
Het is daarbij overigens essentieel dat de raad aangeeft welke informatiebehoefte hij heeft, zodat het college met de Verbonden Partijen afspraken kan maken over de verantwoordingsinformatie.

Tot slot wil de commissie graag de prettige samenwerking met de ambtelijke organisatie benadrukken. De commissie heeft de medewerking vanuit de organisatie als zeer positief ervaren.

De rekenkamercommissie,

Niels van ’t Hof,
voorzitter

De leden:

Peggy Hurkmans

Bert van Leijsen

Huub van den Eijnden

1 Inleiding

Gemeenten voeren veel taken uit via zogeheten Verbonden Partijen. Dit zijn partijen die gemeentelijke taken in opdracht van de gemeente uitvoeren. Het gaat om tijdelijke of langdurige samenwerkingsverbanden. Een dergelijke samenwerking kan worden aangegaan met andere gemeenten, overheden, non-profit organisaties of private partijen. Op dat moment is het voor de gemeente belangrijk om inzicht te hebben en te houden in de realisatie van doelstellingen, activiteiten, financiën, risico's, bestuursverantwoordelijkheden en bevoegdheden van die Verbonden Partij. Het gaat immers over besteding van publieke middelen.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Geldrop-Mierlo heeft, met ondersteuning vanuit Deloitte Management Support, onderzoek verricht naar de vraag, in hoeverre de beleidsdoelen ten aanzien van de Verbonden Partijen worden gerealiseerd en in hoeverre de gemeente hierop adequaat stuurt. Het onderzoek heeft concreet betrekking op de relatie met twee Verbonden Partijen, te weten het Financieringsfonds Strategische Projecten Stadsregio Eindhoven en Welstandszorg Noord-Brabant.

De gemeente Geldrop-Mierlo besteedt jaarlijks een aanzienlijk bedrag aan deze samenwerkingsverbanden. Voor 2007 bedroeg de bijdrage van de gemeente Geldrop-Mierlo aan het Financieringsfonds € 888.630,-[1]. Voor Welstandszorg bedroeg de inwonerbijdrage van de gemeente Geldrop-Mierlo in 2007 € 19.246,38. Daarnaast zijn voor kleine plannen € 12,50 per stuk en voor grote bouwplannen afzonderlijk geldende advieskosten betaald[2].

Aanleiding voor het uitvoeren van dit onderzoek is voor de Rekenkamercommissie dat vooralsnog onduidelijk is welke effecten met bovengenoemde samenwerkingsverbanden worden gesorteerd. Het onderzoek concentreert zich dan ook met name op deze effecten en tevens op de wijze waarop de gemeente stuurt cq. invloed kan uitoefenen op de door haar gewenste resultaten van de samenwerkingsverbanden.

1.1 Kaderstelling: Visie op Verbonden Partijen

Deelname van de gemeente aan een Verbonden Partij is een strategische keuze teneinde sturing te geven aan het bereiken van strategische doelstellingen van de gemeente. Dit betekent dat deelname aan een Verbonden Partij een *bewuste* keuze zou moeten zijn.

Verbonden Partijen kunnen verschillende juridische vormen hebben. Voorbeelden hiervan zijn gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen, stichtingen en publiek-private samenwerkingsverbanden. Sinds 2004 (Besluit begroting en verantwoording (Bbv)) dient de gemeenteraad meer inzicht te krijgen in Verbonden Partijen. Door deelname aan dergelijke partijen dient de gemeente niet alleen een publiek belang, maar ook het belang van die Verbonden Partij moet worden gediend. Daarmee zit de gemeente vaak *"twee voeten in één sok"*.
Regelmatig ontbreekt het zicht op hoeveel en welke Verbonden Partijen er zijn. Daarnaast ontbreekt vaak inzicht in bestuurlijke, beleidsmatige en financiële risico's. Het managen van de balans tussen gemeente en Verbonden Partijen, ofwel governance, is dan ook een belangrijke opgave. Governance het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden[3].

[1] Bron: Jaarbericht 2007 Financieringsfonds Strategische Projecten

[2] Bron: Meerjarenbegroting 2008-2011 gemeente Geldrop-Mierlo, Paragraaf Verbonden Partijen

[3] Bron: Ministerie van Financiën (2001)

In de relatie tussen gemeenten en Verbonden Partijen gaat het om sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Sturing betekent vooraf duidelijke afspraken maken over prestaties en budgetten. Die afspraken worden meestal beperkt vastgelegd in prestatie- of managementcontracten. Daar horen ook afspraken bij over output, afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, net als eisen die aan inhoud en frequentie van de rapportage worden gesteld. Dit laatste is essentieel in het kader van de beheersing. Maatregelen en procedures zijn nodig om bijsturing mogelijk te maken om zo het gedefinieerde doel te kunnen realiseren. Ook afspraken over het omgaan met risico's horen erbij. Alle mogelijkheden om gaande de rit te kunnen bijsturen moeten dus vooraf in het contract zijn vastgelegd. Voor sturing en beheersing is het bovendien essentieel dat de gemeente genoeg kennis bezit om als opdrachtgever goed te kunnen sturen.

Bij verantwoording gaat het om inzicht in rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Hier horen afspraken bij over hoe wordt omgegaan met tekorten of overschotten in de jaarrekening, de kwaliteit van dienstverlening, certificering van werkprocessen en integriteit.

Tot slot is er toezicht in breed verband. Welk toezicht oefent de gemeente uit op de Verbonden Partij en hoe neemt ze deel in een dergelijke partij?

Daarbij richt de Rekenkamercommissie zich in dit onderzoek met name op de control-mechanismen sturen en beheersen.
Op basis van het Bbv moet jaarlijks in de begroting inzicht worden geboden in:

- De visie op Verbonden Partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting.
  De gemeente mandateert de verbonden partij voor het uitvoeren van het beleid, maar blijft eindverantwoordelijk voor het realiseren van de doelstellingen. Ook moet de gemeente aangeven of de doelstellingen van de verbonden partijen corresponderen met die van de gemeente en of de gemeentelijke doelen via de verbonden partij gerealiseerd zijn;
- De beleidsvoornemens omtrent Verbonden Partijen (Bbv, artikel 15)
  De gemeente vermeldt de beleidsvoornemens en gerealiseerde veranderingen omtrent Verbonden Partijen. Dit kan een verandering in de doelstelling, in de relatie, het voortbestaan en/of eigenstandigheid van een Verbonden Partij zijn.

Conform artikel 26 Bbv bevat het jaarverslag de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen. Daarbij kan als aanvulling het financiële belang dat een gemeente heeft in een Verbonden Partij worden opgenomen. Bij het financiële belang gaat het om kosten en financiële risico's die de gemeente met Verbonden Partijen kan lopen, inclusief de daaruit voortvloeiende budgettaire gevolgen.

Daarnaast dient, conform artikel 67 Bbv in de toelichting op de productenrealisatie een lijst van Verbonden Partijen opgenomen te zijn. In de lijst van Verbonden Partijen wordt conform artikel 69 Bbv tenminste de volgende informatie verstrekt over Verbonden Partijen:

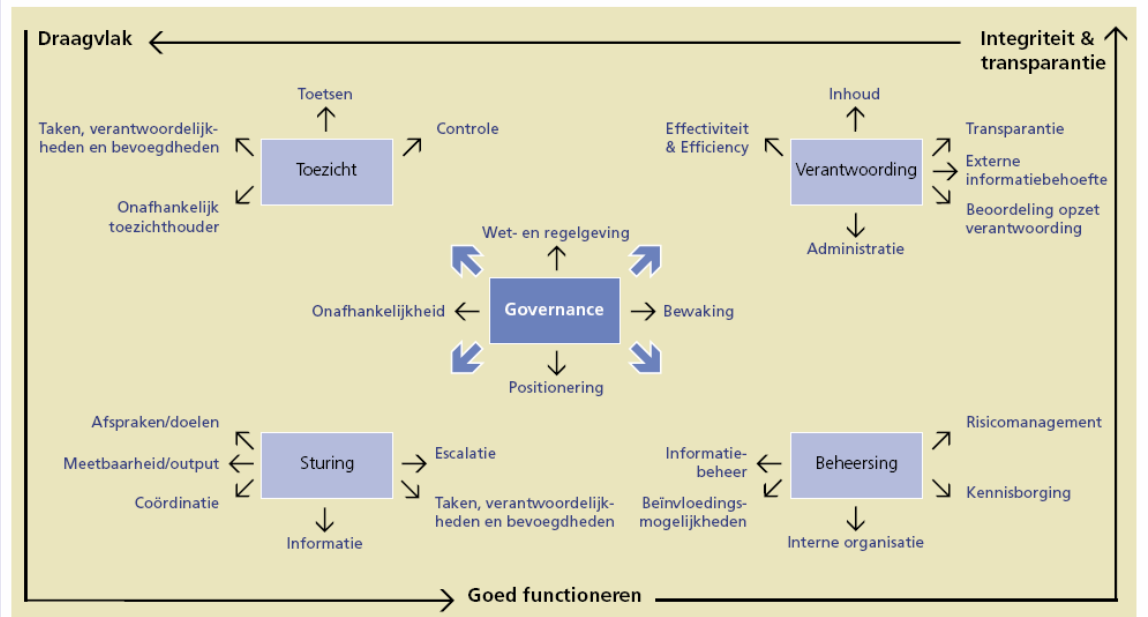
- De naam en vestigingsplaats;
- Openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
- De veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente in de Verbonden Partij heeft.

Voor een effectieve en efficiënte samenwerking tussen gemeenten en de verbonden partij is de kwaliteit van de publieke regiefunctie een belangrijke succesfactor. Dankzij een goede inrichting van de publieke regiefunctie, inclusief controlmechanismen, kunnen verbonden partij en gemeente elkaar het vertrouwen geven dat zij de zaken doelmatig en effectief uitvoeren en zo het belang van hele

netwerk dienen.

1.2 Toetsingskader

In dit onderzoek heeft de Rekenkamercommissie zich gericht op de elementen rondom sturen en beheersen (conform het onderzoeksvoorstel).



Teneinde inzicht te verkrijgen in hoeverre de beleidsdoelen ten aanzien van Verbonden Partijen worden gerealiseerd en de manier waarop de gemeente Geldrop-Mierlo hierop stuurt, hanteert de Rekenkamercommissie het hierboven weergegeven toetsingskader. Dit toetsingskader is aangevuld met de 'spelregels' zoals deze gelden binnen de gemeente Geldrop-Mierlo.
Deze spelregels bestaan uit de programmabegroting gemeente Geldrop-Mierlo 2008-2011, paragraaf Verbonden Partijen, het convenant Regionale Samenwerking Stedelijk Gebied Eindhoven, de dienstverleningsovereenkomst Welstandszorg Noord-Brabant en de raadsbesluiten die ten grondslag liggen aan de totstandkoming van het convenant en de dienstverleningsovereenkomst.
Zoals gesteld heeft de Rekenkamercommissie zich gericht op de elementen rondom sturen en beheersen.

Het sturen bestaat uit alle activiteiten waarbij de gemeente richting geeft aan de Verbonden Partij. De kracht van sturing ligt onder andere in het op tijd maken en contractueel vastleggen van output-afspraken. Elementen die daarbij aan de orde komen zijn:

- Welke formele afspraken zijn gemaakt?
- Op welke wijze vindt informatievoorziening plaats?
- Zijn er naast financiële afspraken ook meetbare kwalitatieve afspraken gemaakt over de te leveren prestaties?
- Coördinatiemogelijkheden en bevoegdheden voor de gemeente
- Afspraken rondom (financiële) risico's en de verantwoordelijkheden hieromtrent
- Afbakening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de gemeente

Beheersen bestaat uit een stelsel van maatregelen en procedures die de gemeente zekerheid geven dat de Verbonden Partij blijvend de goede kant opgaat. Met andere woorden, of de Verbonden Partij de beleidsdoelstellingen en de in het contract vastgelegde afspraken realiseert.
Elementen die daarbij aan de orde komen zijn:

- Afspraken rondom informatiebeheer en rapportages
- Het borgen van kennis binnen de gemeente
- Beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeente
- Risicomanagement
- Interne organisatie

1.3 Vraagstelling onderzoek

De centrale vraag van het onderzoek, zoals deze door de Rekenkamercommissie van de gemeente Geldrop-Mierlo is gehanteerd, luidt als volgt:

In hoeverre worden de beleidsdoelen ten aanzien van de Verbonden Partijen gerealiseerd en stuurt de gemeente Geldrop-Mierlo hier op een adequate manier op?

Teneinde deze vraag te kunnen beantwoorden is de centrale vraag in twee deelvragen opgeknipt:

1. In hoeverre zijn de resultaten van de in de scope van dit onderzoek betrokken samenwerkingsverbanden conform de gemaakte afspraken met de gemeente Geldrop-Mierlo?

2. In hoeverre stuurt en beheerst de gemeente Geldrop-Mierlo op adequate wijze op de realisatie van de gemaakte afspraken met de samenwerkingsverbanden?

Om antwoord te kunnen geven op bovengenoemde vraagstelling heeft de Rekenkamercommissie de volgende stappen gehanteerd:

2 Aard en reikwijdte van de verrichte werkzaamheden

In deze rapportage presenteert de Rekenkamercommissie haar bevindingen.
Naar aanleiding van haar bevindingen doet de Rekenkamercommissie aanbevelingen.

Met dit onderzoek geeft de Rekenkamercommissie nadrukkelijk geen oordeel over de effectiviteit van de Verbonden Partijen. De Rekenkamercommissie heeft zich in dit onderzoek niet gericht op de totstandkoming van de samenwerkingsrelatie met de voor dit onderzoek geselecteerde Verbonden Partijen.

"Een Verbonden Partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie – onderscheidenlijk gemeente – een bestuurlijk en een financieel belang heeft" (artikel 1 Bbv).

Onder Verbonden Partijen verstaat de Rekenkamercommissie in dit onderzoek de samenwerkingsverbanden zoals opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen in de meerjaren programmabegroting 2008-2011 van de gemeente Geldrop-Mierlo. Deze paragraaf geeft inzicht in de relaties van de gemeente in derde rechtspersonen waarin bestuurlijke invloed wordt uitgeoefend en financiële belangen gemoeid zijn. Verbonden Partijen zijn een manier om een bepaald beleidsvoornemen uit te voeren; het aangaan van Verbonden Partijen komt altijd voort uit het publiek belang[4].

De Rekenkamercommissie van de gemeente Geldrop-Mierlo heeft voor het onderzoek twee illustratieve casussen geselecteerd:

- Financieringsfonds Strategische Projecten Stadsregio Eindhoven
  Het doel van het financieringsfonds Strategische Projecten Stadsregio Eindhoven zoals geformuleerd in de paragraaf Verbonden Partijen van de programmabegroting 2008-2011 is als volgt:
  Herverdeling middelen van deelnemers over projecten van stadsregionale betekenis.
  Gemeentelijke bijdragen gebaseerd op grondverkopen en op gerealiseerde hoeveelheden kantoorvloeren en inwoneraantal.
  De burgemeester neemt als vertegenwoordiger van de gemeente deel aan de bestuurscommissie stedelijk gebied, dat het bestuur van het fonds vormt.

- Welstandszorg Noord-Brabant
  Het doel van Welstandszorg Noord-Brabant zoals geformuleerd in de paragraaf Verbonden Partijen van de programmabegroting 2008-2011 is als volgt:
  Welstandszorg Noord-Brabant heeft tot doel de deelnemende gemeenten bij te staan in hun zorg voor de vormgeving van gebouwen en bouwwerken, zowel op zichzelf als in verband met de bestaande omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan. Voor dit doel beschikt Welstandszorg Noord-Brabant over een dienst die werkzaamheden organiseert en coördineert en over adviescommissies die de deelnemende gemeenten adviseren over de ingediende bouwplannen. Het gebied van Welstandszorg Noord-Brabant is ingedeeld in 11 rayons. Per rayon zijn er een grote en twee of drie kleine commissies werkzaam.
  Welstandszorg Noord-Brabant is een gemeenschappelijke regeling van 52 gemeenten. Het algemeen bestuur bestaat uit één lid per deelnemende gemeente.

[4] Bron: Meerjarenprogrammabegroting 2008-2011 gemeente Geldrop-Mierlo, vastgesteld op 12 november 2007

Naast welstandsadvisering over bouwaanvragen komt de hierboven genoemde zorg tot uitdrukking in:

- Het geven van toelichting en informatie over verstrekte adviezen;
- Voorlichting over het welstandswerk aan gemeenteraden, burgers en architecten;
- Het samenstellen van criteria voor veel voorkomende kleine bouwplannen;
- Het maken van beeldkwaliteitplannen bij nieuwe bestemmingsplannen;
- Commentaar op voorontwerpen bestemmingsplannen en beeldkwaliteitplannen;
- Het bijstaan van gemeenten bij het ontwikkelen van een eigen welstands- en monumentenbeleid;
- Stimulering van de architectonisch ruimtelijke kwaliteit door de Welstandsprijs Noord-Brabant.

Bovengenoemde Verbonden Partijen zijn door de Rekenkamercommissie van de gemeente Geldrop-Mierlo geselecteerd voor dit onderzoek teneinde een algemeen beeld te kunnen verkrijgen van de wijze waarop de gemeente Geldrop-Mierlo omgaat met Verbonden Partijen. De Rekenkamercommissie heeft in het kader van dit onderzoek de Verbonden Partijen zelf niet inhoudelijk beoordeeld. De Rekenkamercommissie is zich ervan bewust dat, indien andere Verbonden Partijen geselecteerd zouden zijn, dit onderzoek tot andere aanbevelingen zou kunnen leiden.

3 Beschrijving uitgevoerde specifieke werkzaamheden

Door middel van documentstudie van binnen de gemeente Geldrop-Mierlo beschikbare documenten en interviews met zowel medewerkers van de ambtelijke organisatie, de portefeuillehouders van de twee geselecteerde Verbonden Partijen als vertegenwoordiging van de raad in de vorm van de auditcommissie heeft de Rekenkamercommissie een beeld gekregen van de wijze waarop binnen de gemeente Geldrop-Mierlo wordt omgegaan met Verbonden Partijen.
De bevindingen zoals deze hier worden gepresenteerd zijn afgestemd met de geïnterviewden in de vorm van het terugleggen van de gespreksverslagen (hoor- en wederhoor) en lijken breed gedragen te worden.
Voor een overzicht van de functionarissen die gesproken zijn door de Rekenkamercommissie kan verwezen worden naar bijlage 2: Overzicht geïnterviewde functionarissen.

Participatie vanuit de raad van de gemeente Geldrop-Mierlo heeft plaatsgevonden in de vorm van een collectief vraaggesprek met de leden van de auditcommissie. De leden van de auditcommissie hebben aangegeven dat zij geacht worden de visie van de raad op Verbonden Partijen weer te geven. Daar waar de Rekenkamercommissie in deze rapportage spreekt van de raad, wordt gerefereerd aan het vraaggesprek met en de informatie die wij hebben ontvangen van de auditcommissie.

Voor zover noodzakelijk en mogelijk heeft de Rekenkamercommissie de bevindingen uit de diverse interviews beoordeeld aan de hand van beschikbare (bron)documenten (zie Bijlage 1: Gehanteerde documenten).

4 Beschrijving van de bevindingen

De Rekenkamercommissie wil benadrukken dat de interviews hebben plaatsgevonden in een open en constructieve sfeer. De functionarissen geven allen aan te willen bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen van de gemeente Geldrop-Mierlo ten aanzien van Verbonden Partijen.

Uit het onderzoek is het volgende gebleken:

- Het ontbreekt binnen de gemeente Geldrop-Mierlo aan duidelijke beleidskaders en meerjarenplannen voor Verbonden Partijen; met andere woorden, wat wil de gemeente Geldrop-Mierlo bereiken met de deelname aan Verbonden Partijen. Voor wat betreft de in dit onderzoek betrokken casussen is aangegeven dat de raad het gevoel heeft dat het hen min of meer "overkomt". In de bestudeerde raadsstukken heeft de Rekenkamercommissie geen concrete doelstellingen en beoogde effecten aangetroffen die de raad van de gemeente Geldrop-Mierlo nastreeft met het aangaan van de relatie met de Verbonden Partijen in kwestie.

- De afspraken met de Verbonden Partij zijn voor wat betreft het Financieringsfonds Strategische Projecten Stadsregio Eindhoven vastgelegd in het convenant regionale samenwerking stedelijk gebied Eindhoven (hierna: het convenant). Het Financieringsfonds is een onderdeel van dit convenant.
  Hierin zijn de belangrijkste afspraken vastgelegd, namelijk de doelstellingen van het Financieringsfonds, inhoudelijke criteria voor bijdragen, financiële criteria en voeding en contributie. Deze zijn opgenomen in bijlage 3.

- De afspraken met de Verbonden Partij zijn voor wat betreft Welstandszorg Noord-Brabant vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (hierna: DVO) waarvan een nieuwe versie, onder voorbehoud van goedkeuring door de raad van de gewijzigde bouwverordening, op 19 mei 2008 is ondertekend door de burgemeester. Tevens zijn afspraken vastgelegd in het reglement op de integrale gemeentelijke welstands- en monumentenadvisering (ingaande op 1 januari 2008).
  In de DVO en het reglement zijn de belangrijkste afspraken vastgelegd voor de dienstverlening van Welstandszorg Noord-Brabant aan de aangesloten gemeenten. Beide documenten zijn opgenomen in bijlage 4.

- In de programmabegroting 2008-2011 van de gemeente Geldrop-Mierlo is een paragraaf Verbonden Partijen opgenomen. Deze paragraaf moet inzicht geven in de relaties van de gemeente in derde rechtspersonen waarin bestuurlijke invloed wordt uitgeoefend en financiële belangen gemoeid zijn. Verbonden Partijen zijn een manier om een bepaald beleidsvoornemen uit te voeren; het aangaan van Verbonden Partijen komt altijd voort uit het publiek belang.
  Echter, de doelen van de Verbonden Partijen zoals opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen, lijken beschreven te zijn als de doelen van de Verbonden Partijen voor de samenwerking, en zijn overgenomen uit respectievelijk het convenant en de DVO .
  De in de paragraaf Verbonden Partijen genoemde doelstellingen voor de samenwerkingsverbanden, te weten "herverdeling middelen van deelnemers over projecten van stadsregionale betekenis" en "het bijstaan van de deelnemende gemeenten

in hun zorg voor de vormgeving van gebouwen en bouwwerken, zowel op zichzelf als in verband met de bestaande omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan" zijn de doelstellingen zoals benoemd door de Verbonden Partijen.

- De doelstellingen van de gemeente Geldrop-Mierlo die zij wil realiseren door middel van het aangaan van samenwerkingsverbanden komen niet duidelijk naar voren in de paragraaf Verbonden Partijen. Er wordt slechts verwezen naar een relatie met (een) programma('s) zoals benoemd in de programmabegroting 2008-2011, zonder aan te geven welke doelstellingen het betreft binnen het desbetreffende programma('s).

- Met betrekking tot de bijdrage vanuit de gemeente Geldrop-Mierlo aan het Financieringsfonds Strategische Projecten Stadsregio Eindhoven is vanaf 2007 in de paragraaf Verbonden Partijen een algemene bijdrage opgenomen van € 498.000,-. Daarnaast dient de gemeente Geldrop-Mierlo echter ook een bedrag van € 7,55 per m² uitgegeven grond voor woningbouw of bedrijventerrein en € 10,10² per uitgegeven m² voor kantoren bij te dragen. De totale variabele bijdrage, gebaseerd op bovengenoemde tarieven, bedroeg voor de gemeente Geldrop-Mierlo in 2007 € 390.630,- [5]. Deze variabele bijdrage en onderliggende tarieven zijn niet opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen. Wij hebben niet beoordeeld of deze bijdragen in de cijfermatige begroting zijn opgenomen.

- Met betrekking tot de bijdrage vanuit de gemeente Geldrop-Mierlo aan Welstandszorg Noord-Brabant is in 2007 in de paragraaf Verbonden Partijen een inwonerbijdrage van € 0,51 opgenomen. Daarnaast worden tarieven gehanteerd voor kleine en grote bouwplannen. De tariefstructuur zoals deze in 2007 is gehanteerd gaat uit van een gelijke verdeling over vaste en variabele componenten (50% - 50%). De vaste component wordt hierbij gevormd door een inwonersafhankelijke bijdrage, de variabele component is gebaseerd op het aantal en de omvang (bouwsommen) van de plannen waarvoor welstandsadvies is afgegeven.
  Voor 2008 is een verlaging van de inwonerbijdrage naar € 0,20 voorgesteld. Een groter deel van de kosten dient hiermee via de tarieven van de variabele componenten te worden doorberekend, wat inhoudt dat de bijdragen per bouwplan in alle bouwsomcategorieën zijn verhoogd. In de paragraaf Verbonden Partijen staat niet vermeld met welke bedragen of percentages de bijdragen per bouwplan verhoogd zijn in 2008.
  Wij hebben niet beoordeeld of deze bijdragen in de cijfermatige begroting zijn opgenomen.

- De raad van de gemeente Geldrop-Mierlo stelt zich voor wat betreft Verbonden Partijen relatief passief op. De gemeenteraad laat zich in eerste instantie voornamelijk informeren. De raad geeft aan in eerste aanleg weinig beelden te hebben bij de term Verbonden Partijen. Dit uit zich onder andere in het niet actief voeren van de dialoog met de betreffende portefeuillehouders over het bereiken van de doelstellingen van de gemeente Geldrop-Mierlo door deelname aan Verbonden Partijen. De raad ontvangt enerzijds weinig informatie vanuit het college, anderzijds vraagt de raad niet pro-actief

[5] Deze bedragen zijn de bedragen die genoemd zijn in het jaarbericht van het Financieringsfonds Strategische Projecten (2007), uitgegeven door de Bestuurscommissie Stedelijk Gebied Eindhoven.

bij het college naar informatie inzake Verbonden Partijen. In een gesprek van de Rekenkamercommissie met de burgemeester over Verbonden Partijen is aangegeven dat de raad meer geïnformeerd wenst te worden over Verbonden Partijen waarin de burgemeester wel een rol speelt, maar de raad geen directe rol speelt. De burgemeester heeft als reactie hierop aangegeven dat zij voornemens is per kwartaal de raad te informeren over haar werkzaamheden als portefeuillehouder binnen Verbonden Partijen en ontwikkelingen die spelen binnen de diverse Verbonden Partijen. De burgemeester beoogt hiermee tevens de kwaliteit van de relatie tussen de gemeente Geldrop-Mierlo en de Verbonden Partijen van de gemeente Geldrop-Mierlo te verhogen.
De periodieke terugkoppeling inzake de rol van de burgemeester en ontwikkelingen is echter niet formeel vastgelegd.

- Informatievoorziening over Verbonden Partijen vanuit de ambtelijke organisatie richting het college en de raad is deels afhankelijk van de ambtelijk medewerker die informatie ontvangt vanuit de Verbonden Partij en of deze medewerker de informatie actief doorgeeft aan het college en de raad. Het betreft met name informatie over de voortgang van activiteiten en behaalde resultaten door de Verbonden Partij (bijvoorbeeld Jaarberichten).
  In de huidige situatie is het zo dat informatie vaak in de leeszaal beschikbaar gesteld wordt voor de raad. In de praktijk blijkt echter dat raadsleden de beschikbaar gestelde informatie lang niet altijd tot zich nemen. Uit het gesprek dat de Rekenkamercommissie heeft gehad met de Auditcommissie is naar voren gekomen dat de leden van laatstgenoemde weinig tot geen beelden hadden bij de informatiebehoefte van de Raad (wat wil je weten) en de periodiciteit van de informatie van en over de betreffende Verbonden Partijen.

- De voortgang van de uitvoering van haar taken wordt conform het convenant en DVO met respectievelijk het Financieringsfonds en Welstandszorg Noord-Brabant, in de vorm van de begroting en jaarstukken teruggekoppeld aan de gemeente Geldrop-Mierlo.
  De vorm van deze informatie is gericht op de behaalde resultaten van de Verbonden Partijen.

- De Rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat er niet op structurele wijze tussentijdse voortgangsrapportages door de Verbonden Partijen of door de ambtelijke organisatie worden voorgelegd aan de raad. De Rekenkamercommissie stelt tevens vast dat er vanuit de raad niet actief om tussentijdse informatie wordt gevraagd.

- Door de raad van de gemeente Geldrop-Mierlo wordt het als lastig ervaren om het volledige scala van activiteiten van de Verbonden Partijen te overzien en de gevolgen van deze activiteiten specifiek voor de gemeente Geldrop-Mierlo. Dit hangt nauw samen met de actualiteit van het beleidsveld waarop de Verbonden Partij zich namens de gemeente Geldrop-Mierlo richt met haar activiteiten en de mate van belangrijkheid/politieke urgentie.

- Binnen de gemeente Geldrop-Mierlo stelt de raad zich de vraag of de raad een actief sturende en/of controlerende rol zou moeten willen innemen als het gaat om Verbonden Partijen.

- Vertegenwoordigers van de gemeente Geldrop-Mierlo in Verbonden Partijen hebben

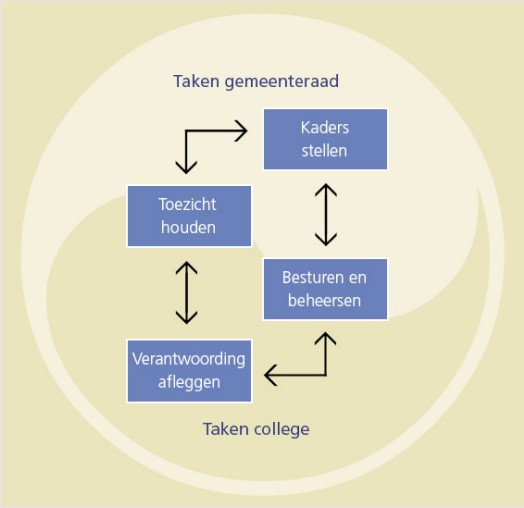
een tweeledige rol. Enerzijds dienen zij als vertegenwoordiger vanuit de gemeente Geldrop-Mierlo de belangen van de gemeente te behartigen. Anderzijds dienen zij als vertegenwoordiger in de Verbonden Partij de belangen van de Verbonden Partij te behartigen. Zij bevinden zich als het ware met *"twee voeten in één sok"*.

- De Rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat binnen de raad geregeld stemmen opgaan om deelname aan bepaalde Verbonden Partijen te heroverwegen. Het is, conform convenant en dienstverleningsovereenkomst met de bij dit onderzoek betrokken Verbonden Partijen, voor de gemeente Geldrop-Mierlo mogelijk om de samenwerkingsrelatie te beëindigen. Dit kan aan de orde zijn als de gemeente constateert dat de beoogde beleidseffecten van de gemeente niet worden gerealiseerd.

5 Aanbevelingen

In onderstaande paragraaf komen achtereenvolgens de aanbevelingen voor de raad, het college en de aanbevelingen voor raad en college aan bod.

5.1 Inleiding



Zowel de raad als het college spelen hun eigen rol als het gaat om Verbonden Partijen. In een duaal stelsel voert het college uit en stelt de raad de kaders en controleert. De beslissing tot deelname aan een Verbonden Partij en ook de aansturing van de Verbonden Partij behoort primair toe aan de taken van het college (het college beslist[6]).
Op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen[7] kunnen het college en/of de burgemeester overigens niet eerder tot vaststelling van een gemeenschappelijke regeling overgaan dan na toestemming van de gemeenteraad. Een soortgelijke verplichting is er ook voor de oprichting van stichtingen en vennootschappen. Hierdoor blijven de besluiten tot deelname aan regionale samenwerkingsverbanden een aangelegenheid waarbij de raad direct betrokken blijft.

De raad bepaalt aldus wat bij de publieke taak hoort en stelt kaders, het college beslist in het verlengde daarvan op basis van de gestelde kaders over al dan niet deelnemen aan een Verbonden Partij. Dat betekent dat de raad zich bij elk voornemen tot deelname een oordeel moet vormen over de vraag of de activiteiten die de Verbonden Partij voor de gemeente zou moeten gaan uitvoeren wel tot het publiek belang behoren. De raad kan algemene kaders stellen, bijvoorbeeld in een Nota Verbonden Partijen, alsook specifieke kaders bij een concreet besluit tot deelname.
In de uitvoering van de samenwerkingsrelatie houdt het college toezicht op uitvoering, prestaties, kosten en risicobeheersing en legt daarover verantwoording af aan de raad. De raad heeft hierbij een controlerende rol.
In bovenstaande figuur is deze rolverdeling visueel weergegeven.

De Rekenkamercommissie heeft derhalve de aanbevelingen onderverdeeld in aanbevelingen voor de raad en aanbevelingen voor het college.

[6] Gemeentewet, artikel 160 lid 2

[7] Wet gemeenschappelijke regelingen, artikel 1 lid 2

5.2 Aanbevelingen voor de raad

- De raad dient een actieve houding aan te nemen inzake Verbonden Partijen door een visie op samenwerking te ontwikkelen. Hierin wordt vastgelegd wat de beleidsmatige en politieke uitgangspunten zijn voor de gemeente Geldrop-Mierlo als het gaat om Verbonden Partijen.
  Deze visie op samenwerking wordt vastgelegd in een Nota Verbonden Partijen. De raad voldoet hiermee aan haar kaderstellende rol inzake Verbonden Partijen.

- De raad kan de doelstellingen van de gemeente Geldrop-Mierlo om deel te nemen aan Verbonden Partijen explicieter maken door, naast in de paragraaf Verbonden Partijen de relatie met programma's aan te geven, een *inhoudelijke* koppeling te maken met de geformuleerde programma's in de programmabegroting, met name met de doelstellingen zoals deze binnen de programma's zijn geformuleerd. Dit wil zeggen dat in de geformuleerde programma's duidelijk wordt aangegeven welke bijdrage de deelname aan een Verbonden Partij levert, aan het bereiken van de doelstellingen van een programma. Met andere woorden, wat is het beoogde effect van de samenwerkingsrelatie.

- Om als raad periodiek te kunnen sturen en beheersen op Verbonden Partijen, is het noodzakelijk dat de raad ook tussentijds informatie ontvangt over de activiteiten van de Verbonden Partijen en de realisatie van haar doelstellingen, en niet alleen wanneer thema's actueel zijn binnen de raad. Daarnaast dient de raad, om de gewenste informatie te kunnen ontvangen, duidelijk haar informatiebehoefte aan te geven. De Rekenkamercommissie constateert dat (beperkte) sturings- en beheersingsinformatie beschikbaar is op ambtelijk niveau. Binnen de gemeente Geldrop-Mierlo dient nagedacht te worden in hoeverre deze informatie relevant is danwel toegankelijk gemaakt kan worden voor raadsleden.

- De periodieke informatievoorziening van de activiteiten en realisatie van de doelstellingen van de Verbonden Partijen dient een plaats te krijgen in de Planning & Control cyclus van de gemeente Geldrop-Mierlo. Hierbij dient zowel aandacht voor financiële resultaten als prestatieafspraken te zijn.
  Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het beter op elkaar afstemmen van processen. De Rekenkamercommissie refereert aan het initiatief dat is genomen door een aantal gemeenten in Brabant-Noord om de werkprocessen tussen de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen beter op elkaar af te stemmen. Met de besturen van de gemeenschappelijke regelingen is afgesproken dat er vroeg in het jaar een kadernota verschijnt, waarin de belangrijkste beleidsuitgangspunten voor het komende begrotingsjaar staan weergegeven. Op deze manier kunnen de gemeenteraden en/of raadscommissies voor de vaststelling van de definitieve begroting hun commentaar op deze beleidsuitgangspunten geven.

5.3 Aanbevelingen voor het college

- Het college kan de sturingsmogelijkheden versterken door het periodiek maken en contractueel vastleggen van output-afspraken. De Rekenkamercommissie stelt vast dat de output-afspraken slechts op hoofdlijnen zijn vastgelegd in het convenant en de dienstverleningsovereenkomst. Voor het nader vastleggen van output-afspraken kan de Rekenkamercommissie zich voorstellen dat de volgende aspecten daarbij van belang zijn:
    - Wat wil de gemeente Geldrop-Mierlo; aanwezigheid van duidelijke beleidskaders en meerjarenplannen, vastgesteld door de raad;
    - Wat biedt de Verbonden Partij; het werken met transparante meerjarenbegrotingen, aangeleverd door de Verbonden Partij;
    - Wat krijgt de gemeente Geldrop-Mierlo; werk met heldere output-afspraken (meetbare, kwalitatieve afspraken over de te leveren prestaties door de Verbonden Partijen) en expliciete en, indien mogelijk, gekwantificeerde meerjarendoelstellingen;
    - Het benoemen en verdelen van zowel financiële als bestuurlijke dienstverleningsrisico's (samen met de Verbonden Partij) bij de totstandkoming van de samenwerkingsrelatie. Tevens het benoemen van specifieke risico's door de gemeente Geldrop-Mierlo bij de uitvoering van de taken van de Verbonden Partij teneinde het scherp in de gaten houden van de belangrijkste risico's en het waar nodig tijdig treffen van (aanvullende) beheersingsmaatregelen;
    - Wat zijn de afspraken; het verwerken van voorwaarden en richtlijnen.

- Om als college adequaat te kunnen sturen op de uitvoering van taken van Verbonden Partijen dient, op ambtelijk niveau binnen de gemeente Geldrop-Mierlo, een juiste mate van kennis en expertise aanwezig te zijn. De Rekenkamercommissie meent dat, op basis van de op ambtelijk niveau gevoerde vraaggesprekken, voldoende kennis en expertise aanwezig is. Aanwezigheid van eigen expertise en kennis is volgens de Rekenkamercommissie ook van belang om op inhoudelijk niveau gesprekspartner te kunnen blijven voor Verbonden Partijen en adequaat de prestatieafspraken en afgesproken kwaliteitsniveau te kunnen monitoren.
  Echter, naar mening van de Rekenkamercommissie dient aandacht besteed te worden aan functiescheiding tussen de functionaris die beleidsverantwoordelijk is voor de Verbonden Partij en de functionaris die de rapportages van de Verbonden Partij beoordeelt en advisering richting het college en de raad verzorgt.

- Om de raad te faciliteren in het sturen en beheersen op Verbonden Partijen zou het college een actieve houding moeten innemen in het kader van verantwoording afleggen over de resultaten van de Verbonden Partijen, ondermeer door op de momenten die zijn opgenomen in de Planning & Control cyclus de raad van informatie te voorzien en actief het gesprek hierover aan te gaan met de raad.

- Het college kan de raad ondersteunen bij haar informatiebehoefte door zorg te dragen

dat de informatie aansluit bij de door de raad geformuleerde informatiebehoefte. Hierbij kan gedacht worden aan het maken van afspraken met de betreffende Verbonden Partijen over:

- Frequentie en periodiciteit van het aanleveren van informatie.
- De functionaris binnen de gemeente Geldrop-Mierlo waaraan informatie wordt aangeleverd.
- Welke informatie aangeleverd dient te worden met betrekking tot realisatie; met andere woorden, de inhoud van de rapportages
- Het evalueren van prestaties naar aanleiding van de aangeleverde informatie.

5.4 Aanbevelingen voor raad en college

Bovenstaande aanbevelingen in overweging nemende, kunnen er voor de sturing op Verbonden Partijen vier processtappen onderscheiden worden:

- De raad kan beleidskaders stellen door enerzijds het opstellen van een nota Verbonden Partijen waarin zij de beleidsmatige en politieke uitgangspunten voor de gemeente Geldrop-Mierlo inzake Verbonden Partijen vastlegt.
- Per Verbonden Partij wordt door het college een specifiek kader opgesteld, met als uitgangspunt de nota Verbonden Partijen zoals opgesteld door de raad. In dit specifieke kader worden afspraken vastgelegd over de te leveren prestaties door de Verbonden Partij. Tevens worden in dit kader afspraken vastgelegd ten aanzien van de informatievoorziening van het college naar de raad.
- Het specifieke kader per Verbonden Partij wordt door het college gehanteerd als kader voor informatieuitwisseling met de Verbonden Partij. Verantwoordingsinformatie die vanuit de Verbonden Partij en vanuit het college aan de raad wordt aangeboden is hierbij een belangrijk element.
- De raad controleert op basis van de ontvangen verantwoordingsinformatie vanuit het college en de Verbonden Partij in hoeverre de Verbonden Partij bijdraagt aan de doelstellingen van de gemeente Geldrop-Mierlo en of de samenwerking verloopt conform de gestelde beleidskaders. De raad kan bijsturen, indien de samenwerking niet gewenst verloopt.

Bijlage 1 Gehanteerde documenten

- Convenant regionale samenwerking stedelijk gebied Eindhoven, maart 2005
- Gemeenschappelijke Regeling SRE, februari 2005
- Financieringsfonds Strategische Projecten Jaarbericht 2007, mei 2008
- Voorstel aan college inzake convenant regionale samenwerking stedelijk gebied Eindhoven, 20 september 2004
- Raadsvoorstel inzake instemming met convenant regionale samenwerking stedelijk gebied Eindhoven, 5 oktober 2004
- Raadsbesluit inzake instemming met convenant regionale samenwerking stedelijk gebied Eindhoven, 11 november 2004
- Raadsvoorstel en raadsbesluit inzake vertegenwoordiging bestuurscommissie stedelijk gebied, 17 februari 2005
- Brief SRE inzake samenstelling regioraad, maart 2006
- Raadsbesluit inzake vertegenwoordiging gemeente Geldrop-Mierlo in gemeenschappelijke regelingen, 16 maart 2006
- Voorstel aan college inzake vaststellen nieuwe mandaatregister, 1 mei 2007
- Mandaatregister gemeente Geldrop-Mierlo, 1 mei 2007
- Brief Welstandszorg Noord-Brabant aan gemeente Geldrop-Mierlo inzake dienstverleningsovereenkomst, 23 juli 2007
- Brief gemeente Geldrop-Mierlo aan welstandszorg Noord-Brabant inzake ondertekening dienstverleningsovereenkomst, 20 mei 2008
- Ondertekende dienstverleningsovereenkomst met Welstandszorg Noord-Brabant, 19 mei 2008
- Welstandszorg Noord-Brabant, reglement op de integrale gemeentelijke welstands- en monumentenadvisering (onderdeel van de dienstverleningsovereenkomst zoals ondertekend op 19 mei 2008)
- Welstandszorg Noord-Brabant, begroting 2008, 9 mei 2007
- Welstandszorg Noord-Brabant, jaarrekening 2006, 6 maart 2007
- Welstandszorg Noord-Brabant, jaarverslag 2006
- Memo aan de leden van de commissie RO, verslag/notitie als bedoeld in artikel 12c en

artikel 46 lid 8 woningwet, 2 juni 2005

- Raadsinformatiebrief aan raadsplein, verslag/notitie zoals bedoeld in artikel 12c en artikel 46 lid 8 woningwet (periode mei 2005 – mei 2006), 21 juni 2006

- Raadsbesluit inzake herziene sneltoetscriteria Welstandsnota Geldrop-Mierlo, 22 mei 2006

- Meerjarenprogrammabegroting 2008-2011 gemeente Geldrop-Mierlo, 17 november 2007

- Raadsbesluit inzake verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Geldrop-Mierlo (213 gemeentewet en het Besluit accountantscontrole gemeenten), 3 december 2003

Bijlage 2 Overzicht interviews

- Mevr. Donders-de Leest, burgemeester (portefeuillehouder Financieringsfonds Strategische projecten Stadsregio Eindhoven)
- Dhr. Vissers, wethouder (portefeuillehouder Welstandszorg Noord-Brabant)
- Dhr. Peters-Rit, voorzitter Auditcommissie
- Dhr. van Lipzig, lid Auditcommissie
- Dhr. van Eembergen, lid Auditcommissie
- Mevr. Captijn, ambtelijk medewerker (senior medewerker, cluster Bouw- en Woningtoezicht)
- Dhr. Maas, ambtelijk medewerker (senior medewerker, cluster grondzaken)

Bijlage 3 Bestuurlijke reactie

Geldrop-Mierlo

Rekenkamercommissie Geldrop-Mierlo
De heer drs. N.M.J. van 't Hof

uw brief	22 december 2008	*ons kenmerk*	2008.10226
behandeld door	Wim Geboers	*doorkiesnr.*	(040) 289 37 12
Geldrop	16 februari 2009	*onderwerp*	rapport onderzoek verbonden partijen

Op 22 december bood u ons het eindrapport van het onderzoek van uw commissie naar verbonden partijen aan. U stelt ons daarbij in de gelegenheid om onze zienswijze op het rapport te geven. Wij maken daarvan graag gebruik, waarbij wij in onze reactie vooral ingaan op de aanbevelingen zoals die zijn opgenomen onder punt 5.

In het rapport geeft u aan dat naar uw oordeel het nodige te winnen is als het gaat om verbonden partijen. Zowel het inzicht in de bijdrage van de verbonden partijen aan het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen als het beheersen van risico's kan verbeterd worden.
Uw aanbevelingen deelt u in in aanbevelingen voor de raad, het college en voor de raad en college.

De aanbevelingen voor de raad betreffen de kaderstellende rol, de beoogde effecten van de samenwerkingsrelaties, de tussentijdse informatieverstrekking en de afstemming van de werkprocessen. De eerste twee onderdelen kunnen we zelf oppakken, bij de andere twee, die de processen van de verbonden partij betreffen, zijn wij mede afhankelijk van die betrokken partij. We verwachten dat het moeizamer zal zijn om hier resultaat te boeken. Er zijn verbonden partijen waar meerdere gemeenten in participeren, die ook ieder hun eigen planning- en controlcyclus hebben. Afstemming wordt logischerwijs moeilijker als er meer partijen bij betrokken zijn.

Uw aanbevelingen voor het college en voor raad en college geven geen aanleiding tot het maken van op- of aanmerkingen.

U geeft in grote lijnen aan dat we meer focus moeten leggen op de uitvoering van de publieke taken door de verbonden partij in relatie tot de daarvoor beschikbaar gestelde middelen. We

blad 1 van 2

Postbus 10101, 5660 GA Geldrop | T (040) 289 38 93 | F (040) 289 38 00 | gemeente@geldrop-mierlo.nl | www.geldrop-mierlo.nl
Bezoekadres Geldrop: Gemeentehuis, Hofstraat 4 | Bezoekadres Mierlo: Openbare Werken, Financiën en Personeel Beheer, Dorpsstraat 210

Geldrop-Mierlo

nemen uw aanbevelingen, zeker in een voor de gemeente financieel gezien niet al te rooskleurige tijd, dan ook ter harte.

Heeft u nog vragen over deze brief? Of wilt u meer informatie? Neemt u dan contact op met Wim Geboers van de Centrale Ondersteuning. Hij is te bereiken via telefoonnummer (040) 289 37 12.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders,

J.H.M. van Vlerken
secretaris

M.J.D. Donders - de Leest
burgemeester

Bijlagen: --;

blad 2 van 2