

REKENKAMER WAALWIJK



Rekenkamerbrief Doorwerkingsonderzoek Parkmanagement Waalwijk

*Onderzoek naar de opvolging van rekenkameraanbevelingen
uit het onderzoek naar Parkmanagement Waalwijk uit 2021*

Juni 2025

Judith Hendriks, Mark Barrois, Deborah van Gestel

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	2
2. Terugblik: conclusies rekenkameronderzoek uit 2021	3
2.1 Conclusie rekenkameronderzoek uit 2021 t.a.v. norm 1 'De governance is op een bestuurlijk consistente manier te verklaren' (onderzoeksvraag 3)	4
2.2 Conclusie rekenkameronderzoek uit 2021 t.a.v. norm 2 'De governance van Parkmanagement is op een consistente en werkbare manier vormgegeven en vastgelegd' (onderzoeksvraag 2)	4
2.3 Conclusie rekenkameronderzoek uit 2021 t.a.v. norm 3 'De governance van Parkmanagement is rechtmatig' (onderzoeksvraag 4)	5
2.4 Conclusie rekenkameronderzoek uit 2021 t.a.v. norm 4 'Er wordt op een doelgerichte en doeltreffende manier samengewerkt'	6
2.5 Conclusie rekenkameronderzoek uit 2021 t.a.v. norm 5 'De raad wordt op een dusdanige manier betrokken dat het zijn wettelijke rol en positie adequaat kan vervullen' (onderzoeksvraag 5, 6 en 7)	7
2.6 Conclusie rekenkameronderzoek uit 2021 t.a.v. norm 6 'De governance van Parkmanagement past bij de aard van de taak' (onderzoeksvraag 1 en 8)	7
3. Terugblik: aanbevelingen rekenkameronderzoek PMW uit 2021	7
3.1 Aanbevelingen organen PMW	8
3.2 Aanbevelingen rollen, taken en bevoegdheden	8
3.3 Aanbevelingen rechtmatigheid	9
4. Doorwerking rekenkameraanbevelingen PMW uit 2021	10
4.1 Situatieschets	10
4.2 Opvolging aanbevelingen organen PMW	14
4.3 Opvolging aanbevelingen rollen, taken en bevoegdheden	17
4.4 Opvolging aanbevelingen rechtmatigheid	22
5. Overwegingen en aandachtspunten	25
 Bijlage 1: Bestuurlijke reactie college van B&W	 29
Bijlage 2: Criteria alleenrecht, inbesteding en horizontale publiek-publieke samenwerking	31
Bijlage 3: Bestuurlijke reactie op rekenkameronderzoek naar PMW uit 2021	32
Bijlage 4: Behorende bij situatieschets	34

1. Inleiding

Rekenkamercommissierapport 'De governance van Parkmanagement Waalwijk' (2021)

In 2002 besloot de gemeente Waalwijk (vanaf nu: gemeente) om een parkmanagementorganisatie als verbonden partij van de gemeente op te richten voor het beheer en onderhoud van Haven VII en voor het revitaliseren van Haven I-VI. Omdat de gemeente meende dat zij zelf te weinig kennis had van Parkmanagement, koos zij voor externe verzelfstandiging in samenwerking met de (externe) partij Grontmij. Dit werd vormgegeven in een besloten vennootschap en zo werd Parkmanagement Waalwijk B.V. (vanaf nu: PMW) opgericht. Bij oprichting werden zowel de gemeente als Grontmij B.V. voor 50% aandeelhouder en daarmee beiden eigenaar van PMW.

In 2007 bleek dat er in de nieuw ontwikkelde Haven VII weinig kavels (4 van de 300) waren gekocht door marktpartijen, een teleurstellend resultaat voor de gemeente. Het college van B&W (vanaf nu: college) wenste meer invloed uit te kunnen oefenen op de Haven, en daarmee op PMW. Resultaat was dat de gemeenteraad (vanaf nu: raad) besloot Grontmij in 2007 uit te kopen en enig eigenaar te worden van PMW. De gemeente werd hierdoor de enige aandeelhouder van de besloten vennootschap (B.V.) PMW. PMW was dus niet langer een publiek-privaat samenwerkingsverband, maar een eenzijdige verzelfstandiging van de gemeente in een verbonden partij. Na deze wijziging werden de statuten van PMW in 2013 nog een keer gewijzigd om de onafhankelijkheid van de Raad van Commissarissen (RvC) ten opzichte van de gemeente te verstevigen. Leden van de RvC mochten vanaf dat moment niet meer in werkzaam zijn voor de gemeente Waalwijk. De governance bleef in de jaren daarna onveranderd.

Op 12 september 2019 besloot de gemeenteraad van Waalwijk in een raadsvoorstel om de toenmalige gemeentelijke Rekenkamercommissie, momenteel de Rekenkamer Waalwijk (vanaf nu: RK) te verzoeken om onderzoek te doen naar de houdbaarheid van de juridische structuur van PMW. De aanleiding voor de vraag van de raad over de structuur van PMW was tweeledig. Ten eerste had de gemeenteraad in augustus 2019 besloten om een ambtenaar tot enig directeur van PMW te benoemen. Dit besluit werd genomen nadat de toenmalige directeur van PMW op 1 augustus 2019 met pensioen ging. Ten tweede had PMW de intentie om de terminalgronden van de nog te ontwikkelen insteekhaven van de gemeente te kopen.

De gemeenteraad verzocht de RK om de voor- en nadelen van de toenmalige juridische structuur van PMW te onderzoeken, en om aanbevelingen te doen voor de toekomstige ontwikkeling van PMW. De RK honoreerde dit verzoek en bood in april 2021 het onderzoek 'De governance van Parkmanagement Waalwijk' aan de raad aan.

Doorwerkingsonderzoek naar 'De governance van Parkmanagement Waalwijk'

Bij de inventarisatie voor onderwerpsuggesties, ten behoeve van de onderzoeksprogrammering 2022/2023, noemden verschillende fracties de behoefte aan een doorwerkingsonderzoek naar de aanbevelingen uit het rapport 'Parkmanagement Waalwijk'. De RK heeft ervoor gekozen om dit onderzoek in 2024 op te pakken.

Ook toen bleek de wens naar een doorwerkingsonderzoek nog actueel. In een gesprek met afgevaardigden van de raad in juni 2024 gaven verschillende raadsleden namelijk aan dat - sinds het onderzoek uit 2021 - veel nieuwe raadsleden zijn benoemd, namelijk bij het begin van de nieuwe bestuursperiode in 2022 (-2026). Het eerdere rekenkameronderzoek was bij veel 'nieuwe' raadsleden niet voldoende bekend. Bovendien gaven de raadsleden aan geïnteresseerd te zijn in de

opvolging van de eerdere rekenkameraanbevelingen, ook omdat de governance van en de sturing door de raad op PMW nog altijd onvoldoende comfortabel voelt.

2. Terugblik: conclusies ‘De governance van Parkmanagement Waalwijk’

In het Rekenkamercommissierapport ‘De governance van Parkmanagement Waalwijk’ (2021) werden de onderzoeksvragen en subvragen geclusterd in onderstaand normenkader. Op basis van een uitgebreide documentenanalyse en interviews met betrokkenen heeft de RK een aantal conclusies getrokken ten aanzien van de bovenstaande zes normen. In onderstaande paragrafen volgt hiervan de samenvatting.

Normen	Subvragen
1. De governance is op een bestuurlijk consistente manier te verklaren.	a) Wat was de motivatie om Parkmanagement op te richten? b) Welke veranderingen zijn aanleiding geweest voor de herinrichting van Parkmanagement in 2007? c) Waarom is voor de huidige governance gekozen? (onderzoeksvraag 3)
2. De governance van Parkmanagement is op een consistente en werkbare manier vormgegeven en vastgelegd.	a) Hoe is de huidige governance van Parkmanagement vormgegeven? (onderzoeksvraag 2) b) Welke verschillende rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn te onderscheiden en hoe zijn deze belegd en vastgelegd? c) Welke proces- en werkafspraken zijn er gemaakt om te borgen dat de rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden adequaat kunnen worden uitgeoefend? d) Welke keuzes liggen ten grondslag aan de benoeming van de huidige directeur? e) Voldoet Parkmanagement aan de eisen die de gemeente stelt aan een verbonden partij?
3. De governance van Parkmanagement is rechtmatig.	a) Is de huidige governance van Parkmanagement, waaronder ook de relatie met Solaris en de verenigingen van bedrijven verankerd? b) Past de governance van Parkmanagement binnen de wettelijke kaders ten aanzien van aanbesteding, mededinging en staatssteun? (onderzoeksvraag 4)
4. Er wordt op een doelgerichte en doeltreffende manier samengewerkt.	a) Hoe zorgt het college dan wel de verantwoordelijke portefeuillehouder ervoor dat de gemeente adequaat vertegenwoordigd wordt in de AvA van Parkmanagement? b) Hoe gaat het college dan wel de verantwoordelijke portefeuillehouder om met de informatie die zij van het Bestuur ontvangt? c) Hoe, wanneer en met welke frequentie wordt de AvA geïnformeerd door het Bestuur? d) Wordt de AvA betrokken bij de strategische ontwikkelingen van Parkmanagement, zo ja hoe? e) Hoe zorgt het college ervoor dat het inzicht krijgt in de risico's van Parkmanagement om adequaat invulling te geven aan zijn (vertegenwoordigende) rol in de AvA? f) Heeft het Bestuur voldoende bestuursautonomie om zijn taken behoorlijk uit te voeren? g) Heeft de RvC voldoende autonomie om zijn taken behoorlijk uit te voeren?
5. De raad wordt op een dusdanige manier betrokken dat het zijn wettelijke rol en positie adequaat kan vervullen.	a) Wat is de rol en positie van de raad bij Parkmanagement en hoe, wanneer en met welke frequentie is de raad betrokken bij Parkmanagement? (onderzoeksvraag 6 en 7) b) Hoe gaat de raad om met de informatie die zij van het college ontvangt? (onderzoeksvraag 6 en 7) c) Heeft de raad voldoende zicht op de ontwikkelingen van Parkmanagement? d) Hoe zorgt, dan wel kan de raad ervoor zorgen, dat zij voldoende positie krijgt ten opzichte van Parkmanagement om invulling te geven aan haar rol als toezichthouder? (onderzoeksvraag 5)
6. De governance van Parkmanagement past bij de aard van de taak.	a) Wat zijn de huidige taken en doelen van Parkmanagement? (onderzoeksvraag 1) b) Welke nieuwe taken komen op Parkmanagement af? (onderzoeksvraag 1) c) Zijn de huidige en toekomstige taken van Parkmanagement een kerntaak van de gemeente? d) Is de huidige governance passend gelet op de taken? e) Welke governance kan passend zijn gelet op het nieuwe takenpakket van Parkmanagement? (onderzoeksvraag 8)

Bron: Rekenkamercommissie Waalwijk (april 2021). Rekenkameronderzoek Parkmanagement Waalwijk.

2.1 Conclusie 'De governance is op een bestuurlijk consistente manier te verklaren'

De RK Waalwijk heeft in haar eerdere onderzoek geconcludeerd dat de governance van PMW op een bestuurlijk consistente manier was te verklaren op basis van de keuzes die de gemeente vanuit het verleden (tot aan 2021) heeft gemaakt. Nadat de gemeente had geconstateerd dat zij zelf te weinig kennis in huis had om de taken op het gebied van parkmanagement op te pakken, en dat deze taken dus 'buiten de deur' belegd moesten worden, was één afweging van belang, namelijk het bepalen op welke wijze die taken extern belegd zouden moeten worden. De gemeente had daarbij de keuze om: (1) de taken uit te besteden aan de markt of (2) om zelf een organisatie op te richten die de betreffende taken zou uitvoeren.

Uiteindelijk koos de gemeente ervoor om in samenwerking met Grontmij zelf een organisatie op te richten: PMW. In de documenten heeft de RK geen expliciete afweging teruggevonden voor de keuze voor het oprichten van PMW. De RK kon zich voorstellen dat de gemeente hiervoor koos om grip en invloed te behouden op de taken die rondom PMW uitgevoerd zouden worden. Als (gedeeltelijk) eigenaar van PMW had de gemeente zowel grip op de organisatie, als invloed op de kwaliteit en kwantiteit van dienstverlening en de bijbehorende kosten als opdrachtgever. Bij uitbesteding aan de markt zou de gemeente alleen invloed hebben als opdrachtgever (maar daardoor ook minder verantwoordelijkheid dragen, omdat zij in dat geval geen eigenaar is).

In 2007 veranderde de governance van PMW: de gemeente werd enig aandeelhouder, nadat Grontmij B.V. werd uitgekocht. Het 'enig aandeelhouder' worden sloot aan op de eerdere strategie van de gemeente om vooral grip en invloed te houden: als 'enig aandeelhouder' had de gemeente immers meer grip dan wanneer zij 'slechts' de helft van de aandelen bezat. De rechtsvorm van een B.V. werd toen gehandhaafd. In de jaren erna werd de rechtsvorm van PMW een aantal keer in de gemeente ter discussie gesteld. Daarbij speelde de vraag of het beter was om PMW als stichting vorm te geven. Het college noemde toen 'het behouden van sturingsmogelijkheden als enig aandeelhouder' als argument om de rechtsvorm van een B.V. te behouden. Dat argument was valide.

2.2 Conclusie 'De governance van Parkmanagement is op een consistente en werkbare manier vormgegeven en vastgelegd'

Er werd ook gekeken of de governance op een consistente en werkbare wijze was vormgegeven. Daarbij viel op dat uit de statuten van PMW bleek dat de Algemene vergadering van Aandeelhouders (vanaf nu: AvA), waarin de gemeente dus voor 100% vertegenwoordigd was, beperkte bevoegdheden had. De Raad van Commissarissen (vanaf nu: RvC) beschikte echter over meer bevoegdheden dan strikt noodzakelijk voor het uitoefenen van haar taken. Veel van de bevoegdheden uit onderstaande lijst waren niet toebedeeld aan de AvA, maar aan de RvC. Zo stond bijvoorbeeld in de statuten dat de RvC de begroting vaststelt (hoewel de AvA dat in de praktijk deed). De verhouding tussen de rol van aandeelhouder en van toezichthouder was hierdoor in ieder geval in de statuten niet evenwichtig.

Uit het advies van de gemeente Waalwijk richting de AvA ten aanzien van de aanpassing van statuten Parkmanagement Waalwijk (december 2021):

- Vaststellen van de strategie en het meerjarenbeleidsplan
- Vaststellen van begroting en jaarrekening
- Wijzigen van de statuten
- Benoeming en ontslag bestuurders en RvC
- Aangaan of verbreken van structurele samenwerking
- Verkrijgen, vervreemden, bezwaren, huren, verhuren en op andere wijze in gebruik of genot nemen en geven van registergoederen

- Rechtstreeks of middellijk deelnemen in een andere rechtspersoon en het uitoefenen van stemrecht daarin
- Aangaan, verplaatsen of opheffen van vestigingen
- Uitbreiden of verminderen van de taken van de coöperatie
- Tijdelijk of duurzaam beëindigen of overdragen van de bedrijfsactiviteiten
- Substantieel uitbreiden of verminderen van het aantal medewerkers of wijzigen van hun arbeidsomstandigheden
- Aangaan van grote investeringen van een nader te bepalen percentage van het eigen vermogen
- Doen van aangifte van faillissement en aanvraag van surséance van betaling

Naast dat de organen de juiste bevoegdheden dienden te hebben was het belangrijk dat de rol van elk orgaan werd geborgd. Binnen de gemeente waren zowel de rol van eigenaar als opdrachtgever niet van elkaar gescheiden. Dit gold zowel bestuurlijk als ambtelijk. De rol van eigenaar was gericht op continuïteit en stabiliteit van de organisatie. De rol van opdrachtgever was juist gericht op de kwaliteit van de dienstverlening en beheersing van de kosten. Deze twee rollen kunnen verschillende (conflicterende) belangen met zich meebrengen. Het scheiden van die rollen, door ze bij twee verschillende portefeuillehouders te beleggen, was wenselijk om systematisch te borgen dat in het college de verschillende belangen op een goede manier tegen elkaar konden worden afgewogen.

De benoeming van ambtenaar als directeur van een verbonden partij was vanuit oogpunt van ‘good governance’ niet wenselijk. Er konden zich namelijk situaties voordoen waarin de gemeente als opdrachtgever onderhandelt met PMW (als opdrachtnemer) en waarin de belangen met elkaar botsten. Aangezien een ambtenaar zich altijd in een hiërarchische positie bevindt kon de directeur PMW tegenover zijn meerdere staan in een andere context. De gemeente kon hierbij druk op de directeur uitoefenen middels zijn functie als ambtenaar, waardoor de directeur PMW het belang van PMW niet meer goed kon vertegenwoordigen.

Voor het goed functioneren van een verbonden partij was het belangrijk dat de governance op een consistente en werkbare manier was vormgegeven en vastgelegd. Duidelijk was dat de gemeente voor de toenmalige governance koos om én een beroep te kunnen doen op externe expertise én om hier zowel als eigenaar als opdrachtgever grip en invloed op te houden. Deze redenering was niet consistent toegepast. In de eerste plaats omdat de AvA in vergelijking tot de RvC weinig bevoegdheden heeft om haar eigenaarsrol uit te oefenen. In de tweede plaats omdat de rol van eigenaar in de AvA en opdrachtgever via de Beheersovereenkomst met elkaar werden vermengd, zowel ambtelijk als bestuurlijk. In de derde plaats omdat vermenging plaatsvond doordat de bestuurder van PMW ook ambtenaar was van de gemeente.

2.3 Conclusie ‘De governance van Parkmanagement is rechtmatig’

Onder een aanbestedende dienst wordt volstaan (Aanbestedingswet (vanaf nu: Aw), artikel 1.1): de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een publiekrechtelijke instelling dan wel een samenwerkingsverband van deze overheden of publiekrechtelijke instellingen. Dit houdt in dat PMW het aanbestedingsrecht in acht moest nemen bij opdrachten die zij verstrekke. De opdrachten die PMW destijds aan Solaris en andere private partijen verstrekke, moesten worden aanbesteed als de opdracht boven het Europese drempelbedrag van €214.000.- excl. btw uit zou komen.¹ Voor het berekenen van het drempelbedrag diende PMW niet alleen te kijken naar het totale bedrag van de overeenkomst, maar ook naar de opstapeling van overeenkomsten na elkaar. Naast de opdracht aan Solaris, waren alle andere opdrachten die PMW aan derden verstrekt niet aanbesteed. Dit betekende

¹ Dit drempelbedrag gold voor 2021. Iedere twee jaar worden de drempelbedragen herzien door de Europese Commissie.

dat de opdrachten die boven de aanbestedingsdrempel kwamen, waaronder in ieder geval de opdracht aan Solaris, niet zijn verstrekt in lijn met het aanbestedingsrecht.

Voor de relatie tussen PMW met de bedrijven op het park bestond een risico op staatssteun door kruissubsidiëring. PMW moest ervoor zorgen dat de bijdrage die zij van de gemeente ontving ook strikt werd gebruikt voor de opdracht van de gemeente en dat de bedrijven die gevestigd waren op Haven I-VIII niet bevoordeeld werden ten opzichte van andere bedrijven.

De opdracht die de gemeente aan PMW verleende voldeed, op basis van de door de RK bestudeerde documenten, niet aan het aanbestedingsrecht omdat zij geen beroep kon doen op inbesteding of op het alleenrecht (zie bijlage 2 voor de criteria voor alleenrecht of inbesteding volgens de Aanbestedingswet).

Ook een beroep op horizontale publiek-publieke samenwerking kon moeilijk worden vastgesteld. Daarom werd aangeraden dat de gemeente alsnog het alleenrecht zou vestigen. Hiervoor diende de gemeente te beargumenteren dat de diensten van PMW niet aan de markt overgelaten konden worden en Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) waren. De gemeente diende dus vast te leggen dat PMW DAEB leverde. Daarvoor diende de raad een toewijzingsbesluit (algemeen belang besluit) vast te stellen. Daarnaast diende de raad in een verordening vast te stellen dat de gemeente in relatie tot PMW een beroep op het alleenrecht deed.

Naast het alleenrecht was het volgens de RK ook noodzakelijk dat de gemeente een beroep zou doen op horizontale publiek-publieke samenwerking (zie bijlage 2 voor de voorwaarden die de Aanbestedingswet hiervoor stelt). Het vestigen van alleenrecht maakte de opdracht die PMW aan de gemeente verleende (terugbesteding) namelijk alsnog niet rechtmatig als deze opdracht door de jaren heen boven de aanbestedingsdrempel zou komen. Daarom was het nodig dat de gemeente een expliciete verwijzing naar deze grondslag in de overeenkomst met PMW op zou nemen voor het geval dat het bedrag boven de aanbestedingsdrempel zou komen.

2.4 Conclusie ‘Er wordt op een doelgerichte en doeltreffende manier samengewerkt’

Op basis van de Gemeentewet was het de taak van de burgemeester om de gemeente te vertegenwoordigen in de AvA van PMW. In de praktijk vond de vertegenwoordiging plaats door het voltallige college. Alhoewel hier geen juridische bezwaren tegen waren, was het de vraag hoe werkzaam dit was. Eerder stipte de RK al het punt van rollenscheiding (eigenaar-opdrachtgever aan). Daarnaast diende het college in de AvA de rol van eigenaar te vervullen en daar met één stem te praten. De politieke afweging diende daarom binnen de collegevergadering plaats te vinden.

Na elke AvA informeerde het college de raad. In deze raadsinformatiebrieven kwamen onder andere de strategische ontwikkelingen omtrent de structuur van PMW, de verkoop van de terminalgronden, en het project ‘Haven veilig en aantrekkelijk’ aan bod. In de raadsinformatiebrieven viel op dat het college deze thema's vooral vanuit de gemeente besprak. Vanuit haar rol als eigenaar van PMW werd minder gesproken. Dit bleek bijvoorbeeld uit het feit dat de gemeentelijke rol als verkoper van de terminalgronden en de rol van eigenaar van PMW niet strikt in de brieven werd gescheiden.

De keuze van de gemeente om een ambtenaar te benoemen als directeur van PMW stelde de autonomie van de directeur PMW op de proef. De directeur PMW had namelijk de plicht om te handelen in het belang van PMW, maar had tegelijkertijd ook plichten in zijn rol als ambtenaar. Deze plichten konden met elkaar verstrengeld raken waardoor de autonomie van de directeur PMW in het

geding kwam. De autonomie van de directeur PMW ten opzichte van zowel de eigenaar als de opdrachtgever was niet goed geborgd.

2.5 Conclusie 'De raad wordt op een dusdanige manier betrokken dat het zijn wettelijke rol en positie adequaat kan vervullen'

De wettelijke rol van de raad ten opzichte van een verbonden partij in een B.V. was beperkt. Het college nam het initiatief tot deelneming in een B.V. en de raad had de mogelijkheid om haar wensen en bedenkingen over het deelnemen in de deelneming te uiten. Het college was vervolgens in staat om zelfstandig een besluit tot deelneming aan een B.V. te nemen. De raad had geen directe bevoegdheden ten opzichte van de B.V., maar indirect door middel van haar reguliere bevoegdheden als kaderstelling, waaronder het budgetrecht, informatie-inwinning en verantwoording.

De raad kreeg van het college jaarlijks via de P&C cyclus informatie over verbonden partijen, waaronder PMW. De raad ontving daarnaast twee keer per jaar, na elke AvA, een raadsinformatiebrief van het college over ontwikkelingen binnen PMW. Op basis van deze raadsinformatiebrieven kon de raad toezicht houden op het college en op die manier haar rol van toezichthouder op PMW vervullen.

Uit de documentenanalyse bleek dat de raad in de jaren voorafgaand aan het onderzoek slechts beperkt bij het college actief informatie over PMW had ingewonnen. De verklaring daarvoor was, aldus de raadsleden destijds, dat de ontwikkelingen rondom PMW de laatste jaren over het algemeen stabiel waren, dat het college actief informatie aan de raad diende te verstrekken en dat nieuwe raadsleden de relatie met PMW als ingewikkeld ervaarden.

2.6 Conclusie 'De governance van Parkmanagement past bij de aard van de taak'

PMW had als voornaamste taak het representatief en veilig houden van bedrijventerreinen Haven I-VIII. Dit deed zij onder andere door het uitvoeren van het groenonderhoud, de bewegwijzering, beveiliging en door contact met de gemeente te onderhouden. In de praktijk voerde PMW de meeste taken niet zelf uit, maar besteedde PMW deze uit aan private partijen. Daarmee was de voornaamste taak van PMW het tot stand brengen van de inkoop van diensten en producten en het daarbij behorende contractmanagement. PMW had hierbij een regierol en diende ervoor te zorgen dat de uitvoering van haar taken door middel van inkoop en aanbesteding op een professionele manier plaatsvond.

De keuze van de gemeente voor een B.V. was, volgens de RK, de enige geschikte rechtsvorm voor het eenzijdig verzelfstandigen van bovenstaande taken in een verbonden partij, ook met het oog op de wens van de gemeente om als eigenaar grip op PMW te willen houden en niet alleen als opdrachtgever een taak aan de markt uit te besteden. Andere rechtsvormen waren daarom niet passend. Een stichting had namelijk geen eigenaarsvergadering waarin de gemeente haar belang kan behartigen. Een vereniging, coöperatie of gemeenschappelijke regeling was niet mogelijk voor PMW, omdat hier minimaal twee partijen voor nodig zijn en de gemeente Waalwijk destijds de enige partij was. Ook een NV, waarbij aandelen vrij verhandeld worden, was niet geschikt voor PMW, omdat de gemeente 100% aandeelhouder van PMW wilde zijn en blijven.

3. Terugblik: Eerdere aanbevelingen rekenkameronderzoek PMW uit 2021

In het rekenkameronderzoek naar PMW uit 2021 zijn 15 aanbevelingen gedaan die de raad heeft vastgesteld op 15 april 2021. Deze aanbevelingen luiden als volgt:

3.1 Aanbevelingen organen PMW

1. Verstevig de eigenaarspositie van de gemeente als enig aandeelhouder van PMW door ervoor te zorgen dat de AvA de juiste aandeelhoudersbevoegdheden krijgt toebedeeld in de statuten.
2. Bezin als AvA op de invulling van twee van de drie zetels van de leden van de RvC, mede om de onafhankelijkheid van de Vereniging Haven I-VI en Coöperatie Haven VII te borgen. Stel hiertoe een profielschets op.
3. Leg vast hoe de directeur met mogelijke belangenverstrengeling tussen zijn rol als directeur en ambtenaar om dient te gaan. Benoem als AvA in het vervolg een onafhankelijke persoon als bestuurder van PMW.
4. Leg de positie van PMW ten opzichte van de Vereniging Haven I-VI en Coöperatie Haven VII vast.

3.2 Aanbevelingen rollen, taken en bevoegdheden

5. Beleg de rol van eigenaar en opdrachtgever bestuurlijk (en ambtelijk) bij verschillende personen. Stuur als eigenaar via de AvA en als opdrachtgever via de Beheersovereenkomst.
6. Maak proces- en werkafspraken binnen het college en met PMW. Voorbeelden van in te richten procedures zijn (vaste) overlegmomenten, processen voor het agenderen van onderwerpen, processen om verantwoordelijken op gezette tijden te betrekken bij de taakuitvoering en overleg tussen de bestuurlijk opdrachtgever en de bestuurlijk eigenaar op gezette tijden, om te borgen dat vanuit de beide invalshoeken de juiste beslissingen worden genomen.
7. Maak als gemeenteraad actief gebruik van de wettelijke en procedurele mogelijkheden om de taak als toezichthouder waar te maken door bijvoorbeeld:
 - a. Voor nieuwe raadsleden goed inzichtelijk te maken hoe de governance van PMW is georganiseerd en welke bevoegdheden de raad precies heeft;
 - b. Het dashboard verbonden partijen verder te ontwikkelen wanneer deze alleen financiële informatie geeft, zodat de governance van PMW eenvoudig inzichtelijk wordt gemaakt, met de daarbij horende, relevante thema's, ontwikkelingen en risico's;
 - c. Een werkgroep of commissie verbonden partijen in te richten met verschillende fracties in de raad, die zich als specialistisch voorportaal voor de raad richt op de uitvoering via verbonden partijen;
 - d. De kaders in de Kadernota verbonden partijen actief te betrekken bij het uitoefenen van de toezichthoudende rol;
 - e. Op inhoud waar nodig beleidsmatige kaders te stellen die het college in acht neemt bij PMW en op basis daarvan te sturen;
 - f. Proces- en werkafspraken met het college te maken over tijdige en inzichtelijke informatievoorziening over PMW.
8. Maak als college de governance en taakuitvoering via PMW inzichtelijk door:
 - a. In het jaarverslag een paragraaf op te nemen waarin het college een oordeel geeft over het gevoerde en afgekondigde beleid en ontwikkeling, conform de Kadernota verbonden partijen;
 - b. Proces- en werkafspraken met de raad te maken over tijdige en inzichtelijke informatievoorziening over PMW.

9. Evalueer op gezette momenten of en hoe de rol van PMW verandert na de verkoop van de terminalgronden en of de governance daar nog bij past.

3.3 Aanbevelingen rechtmatigheid

10. Zorg ervoor dat de opdrachtverstrekking van de gemeente aan PMW rechtmatig is door een beroep te doen op het alleenrecht en horizontale publiek-publieke samenwerking.

11. Voorkom dat er sprake is van kruissubsidiëring van de inkomsten die PMW ontvangt van de gemeente met de inkomsten van de bedrijven door de inkomstenbronnen bij PMW te scheiden.

12. Zorg ervoor dat de opdrachten die PMW aan derden geeft rechtmatig zijn.

13. Zorg ervoor dat integrale kostprijzen worden berekend voor de opdrachten die PMW voor de gemeente uitvoert en de opdrachten die private partijen voor PMW uitvoeren.

14. Zorg ervoor dat de tarieven van de bedrijven op terrein Haven jaarlijks worden geïndexeerd.

15. Zorg dat de verkoop van de gronden aan PMW en de erfpachtconstructie voldoet aan de aanbestedings-, mededingings- en staatssteunwetgeving.

De bestuurlijke reactie van het college op het rekenkameronderzoek uit 2021 is opgenomen in bijlage 3.

In het raadsvoorstel van de RK behorende bij het rekenkameronderzoek uit 2021 verzocht de RK het college om vóór 1 januari 2022 aan de raad een voorstel ter informatie of nadere besluitvorming voor te leggen over de wijze waarop elk van de aanbevelingen het beste gevolg zal, of kan, worden gegeven. Dit is niet voor elke aanbeveling afzonderlijk gebeurd.

In relatie tot het rekenkameronderzoek is de volgende raadsmotie aangenomen op 29 april 2021:

Raadsmotie art. 43 RvO – Parkmanagement Waalwijk

De fracties van LokaalBelang, D66, GroenLinksaf en CDA dienden een motie in, waarin de raad werd voorgesteld het college op te dragen:

1. Om zo snel mogelijk, maar uiterlijk voor 1 januari 2022:

- a. samen met een tijdelijke werkgroep van raadsleden de aanbevelingen aan de raad verder uit te werken;
- b. de raad te informeren over de toelichting/conclusies in het rapport betreffende kruissubsidiëring / rechtmatigheid;
- c. in te zetten op een striktere rolscheiding binnen het college als eigenaar/opdrachtgever, de geadviseerde rol en samenstelling van de AvA en de versterking van de bevoegdheden van de AvA;
- d. met een voorstel te komen hoe het toezicht op houding, gedrag en procedurele aanpak van bestuur en organisatie vanuit de RvC beter geborgd kan worden;

2. In het vervolg een onafhankelijke persoon als directeur/bestuurder van Parkmanagement Waalwijk te benoemen en voor de huidige onwenselijke situatie binnen twee jaar een oplossing te vinden.

Bron: Gemeente Waalwijk (29 april 2021). Motie art. 43 RvO.

4. Doorwerking rekenkameraanbevelingen PMW uit 2021

Om de doorwerking van aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek PMW uit 2021 te beoordelen, heeft de RK documenten in relatie tot de opvolging van de rekenkameraanbevelingen geanalyseerd en heeft zij gesprekken gevoerd met de portefeuillehouder, directeur PMW, ambtelijk betrokkenen en een aantal afgevaardigden vanuit de raad. Onderzoeksbureau PROOF Adviseurs heeft, vanwege haar betrokkenheid bij het eerdere rekenkameronderzoek uit 2021 en haar kennis op dit vlak, deze door de RK opgestelde Rekenkamerbrief tegen gelezen.

4.1 Situatieschets

Voordat wordt beantwoord op welke wijze opvolging is gegeven aan de rekenkameraanbevelingen uit 2021 wordt eerst een situatieschets geschetst vanaf het rekenkameronderzoek uit 2021 tot aan mei 2025). Zo wordt inzicht gegeven in welke stappen de gemeente heeft gezet in relatie tot de rekenkameraanbevelingen.

Stap 1 - Tijdelijke raads werkgroep betreffende advies wijziging statuten PMW

Naar aanleiding van de raads motie van 29 april 2021² is ten aanzien van punt 1a. (d.w.z. een tijdelijke raads werkgroep om aanbevelingen aan de raad verder uit te werken), een raads werkgroep gevormd onder voorzitting van wethouder Bakker. Deze werkgroep is enkele malen bijeengekomen, zo geven geïnterviewden die betrokken waren bij de raads werkgroep aan, en richtte zich op de aanbevelingen uit 2021 die gericht waren *aan de raad*. Geïnterviewden geven aan dat zij zich met name bezig hielden met het uitbrengen van een advies over de wijzigingen van de statuten van PMW (die dateerden van 21 augustus 2013). Dit ging met name over de herziening van de bevoegdhedenverdeling tussen de Raad van Commissarissen (eerder genoemd RvC) van PMW en de Algemene Vergadering van Aandeelhouder (eerder genoemd AvA) van PMW, en het vestigen van alleenrecht op de uitvoering van beheer en onderhoud om daarmee de overdracht van middelen door de gemeente aan PMW te kunnen organiseren. Zie het advies van de werkgroep ten aanzien van de aanpassing van statuten PMW in bijlage 4. De werkgroep is vervolgens opgeheven.

Stap 2 - Juridische toets naar aanleiding van advies raads werkgroep en opdracht tot statutenwijziging PMW

In de AvA van 13 december 2021³ heeft de AvA het advies van de raads werkgroep besproken. De AvA wenste het advies juridisch te laten toetsen en deze (eventueel met herziening) door de AvA te laten bekrachtigen. In de AvA van 20 juni 2022⁴ heeft de directeur PMW aangegeven dat de juridische toets⁵ gereed was (echter niet schriftelijk is vastgelegd) en geen nieuwe inzichten heeft opgeleverd. De AvA heeft de directeur Parkmanagement (eerder genoemd directeur PMW) de opdracht gegeven een statutenwijziging voor te bereiden en deze schriftelijk ter instemming voor te leggen aan de AvA.

Stap 3 - Notarieel advies voor oprichting PMW Groen onder PMW

Naar aanleiding van het advies van de raads werkgroep om het alleenrecht formeel te vestigen (zie memo oprichting PMW Groen ten behoeve van de AvA van 7 november 2022), heeft de directeur PMW notarieel advies ingewonnen. Het advies van Meeuwis notarissen was om onder PMW (B.V.) een nieuwe B.V. op te richten: PMW Groen B.V. (vanaf nu: PMW Groen).

² Gemeente Waalwijk (29 april 2021). Motie art. 43 RvO 'Parkmanagement Waalwijk'.

³ Raad van Commissarissen Parkmanagement. 13 december 2021. Notulen AvA.

⁴ Raad van Commissarissen Parkmanagement. 20 juni 2022. Notulen AvA.

⁵ De juridische toets is niet uitgevoerd door Onderzoeksbureau PROOF Adviseurs en niet bij hen bekend.

Deze nieuwe B.V. heeft als doel de uitvoering van publieke taken namens de gemeente op het gebied van groen- en grijsonderhoud, op basis van de in de Beheersovereenkomst vastgelegde werkzaamheden. Aan PMW Groen zou dan het alleenrecht kunnen worden toegekend⁶ en omdat in deze B.V. alleen de publieke functies zijn ondergebracht is er sprake van 100 % werkzaamheden voor de gemeente. De wettelijke aanbestedingsregels gelden dan alleen voor deze B.V. (en dus niet voor het moederbedrijf PMW), en dat vereenvoudigt de accountantscontrole. Daarnaast vloeien de publieke middelen alleen in deze B.V. en is het afleggen van rekening en verantwoording voor de besteding van de publieke middelen ook transparanter. De andere, private, activiteiten van PMW zoals de uitvoering van het service pakket, de uitvoering van de beveiliging en de overige beheersactiviteiten blijven dan in PMW (het moederbedrijf) en worden bekostigd uit de ledenbijdrage en het rendement op vermogen. Bovengenoemde is besproken met de RvC van PMW, de RvC heeft positief geadviseerd. De invloed van de gemeente op het Bestuur van PMW Groen blijft gewaarborgd en conform PMW (het moederbedrijf). De gemeente is 100% aandeelhouder van PMW. PMW is 100% aandeelhouder van PMW Groen. In de uitwerking komt er een (geconsolideerde) begroting en jaarrekening voor PMW en een aparte begroting en jaarrekening voor PMW Groen. Deze stukken worden dan telkens (zoals nu ook gebruikelijk) aan de AvA ter goedkeuring voorgelegd en ter kennisname aan de raad verstuurd. Op die manier krijgt de raad ook een beter zicht op de besteding van de publieke middelen.

De directeur PMW heeft vervolgens middels een memo het voorstel gedaan aan de AvA van 7 november 2022⁷ om PMW Groen op te richten.

Vanwege de vermenging van ‘publiek en privaat’ is het regelen van alleenrecht een complexe zaak. De gemeente heeft daarom besloten in- en extern bij meerdere specialistische partijen bestuurlijk-juridisch en aanbestedingsrechtelijk- (i.c.m. notarieel-) advies ingewonnen.

Stap 4 - Instemming met oprichting PMW Groen, opstellen concept-statuten PMW Groen en aanpassing originele statuten PMW

Het voorstel van de directeur PMW is om in te stemmen met de oprichting van PMW Groen. De vervolgstap is om de concept-statuten voor PMW Groen op te stellen die worden bekrachtigd door de AvA. Voor de vestiging van het alleenrecht komt nog een separaat collegeadvies, zo wordt aangegeven in de memo. In de extra AvA op 7 november 2022 heeft de AvA ingestemd met de oprichting van PMW Groen. Uit de notulen van de AvA van 7 november 2022 blijkt: *“De bedoeling is dat de nieuwe B.V. zich bij uitsluiting bezig gaat houden met de publieke taak van onderhoud van groen en grijs op de bedrijventerreinen die de gemeente heeft overgedragen aan Parkmanagement. De nieuwe B.V. krijgt dan ook het alleenrecht, zoals uiteengezet in de memo bij de agenda en dient zich derhalve te gedragen als een aanbestedende dienst en valt onder de wettelijke aanbestedingsregels.”* De raad is middels een raadsinformatiebrief hierover eind 2022 geïnformeerd (zie bijlage 4 voor de inhoud van deze brief).

De directeur PMW heeft in dezelfde AvA vergadering van 7 november 2022 opdracht gekregen de nieuwe B.V. in te schrijven in het Handelsregister en concept-statuten voor PMW Groen op te laten stellen. Ook de originele statuten van PMW (het moederbedrijf) moesten nog worden aangepast, waarvoor de directeur PMW tevens opdracht krijgt. Immers, zo concludeert de AvA, door de oprichting van PMW Groen is de wijziging van de statuten voor PMW (het moederbedrijf) in relatie tot de verdeling van de bevoegdheden tussen AvA en RvC in een ander perspectief komen te staan en moet opnieuw worden gezien. Dit zit als volgt. Eigenaar van PMW (het moederbedrijf) is de gemeente, eigenaar van PMW Groen is PMW (het moederbedrijf). De AvA stuurt PMW (het moederbedrijf) aan, wat niet wil zeggen dat de AvA daarmee direct de bevoegdheid heeft over PMW Groen. Met de splitsing van de private taken van PMW in het moederbedrijf en de publieke taken in

⁶ Waarvan Onderzoeksbureau PROOF Adviseurs de inhoudelijke argumentatie voor het vestigen van het alleenrecht mist.

⁷ Raad van Commissarissen Parkmanagement. 7 november 2022. Notulen AvA.

PMW Groen, is het van belang de bevoegdheden van de AvA en de RvC vast te leggen in de statuten. De gemeente werkt momenteel verder uit hoe bevoegdheden in te regelen en betreft daarbij het juridische advies dat door KW Legal is gegeven.

In de tussentijd, in december 2022, besluit het college om het alleenrecht te vestigen ten behoeve van PMW Groen i.o. voor het bedrijventerrein Haven en Zanddonk, Besoyen West en Van Andelstraat.⁸ Het college verbindt daaraan de voorwaarde dat de wettelijke aanbestedingsregels voor de benoemde activiteiten van PMW Groen, zoals het ruimen van zwerfvuil, het onderhoud aan de bermen en bomen, en het bestrijden van onkruid, in acht worden genomen. Bovendien stelt het college als voorwaarde dat PMW Groen zich statutair organiseert als publiekrechtelijke instelling.

Stap 5 - Concept-statuten PMW Groen opgesteld en juridisch getoetst, aanscherping benodigd

De concept-statuten voor PMW Groen⁹ zijn op 31 juli 2024 aan de gemeente toegezonden door de directeur PMW. Deze concept-statuten zijn vervolgens door KW Legal juridisch getoetst door de gemeente¹⁰; zij wenst zelf regie te houden en wil gericht opdracht kunnen geven aan de directeur PMW tot aanpassing van de concept-statuten. Uit een eerste juridische check van de concept-statuten in september 2024 blijkt echter dat de eigenaarspositie nog niet voldoende is geregeld; het blijkt niet dat PMW Groen een 'publiekrechtelijke instelling' is en daarmee een 'aanbestedende dienst' is. Dit vraagt om aanscherping van de concept-statuten.

Stap 6 - Opdracht aan directeur PMW voor aanpassing statuten PMW Groen

Namens de wethouder Financiën, dhr. Klerx, is op 23 september 2024 aan de directeur PMW formeel opdracht¹¹ gegeven tot aanpassing van de statuten zodat de vestiging van het alleenrecht aan PMW Groen geformaliseerd kan worden middels een openbaar besluit en in navolging van de rekenkamerbevelingen uit 2021. De opdracht is tweeledig:

1. Aanpassen concept-statuten PMW Groen, waarbij in ieder geval wordt verankerd dat PMW Groen een 'publiekrechtelijke instelling' en daarmee een 'aanbestedende dienst' is.
2. Wijziging van de statuten PMW, in relatie tot een andere verdeling van de bevoegdheden tussen AvA en RvC en zeggenschap van de AvA over beide B.V.'s.

Hierbij wordt verzocht rekening te houden met het advies van de raads werkgroep ten aanzien van aanpassing statuten PMW, d.d. 2 december 2021 (en waarin de rekenkamerbevelingen ten aanzien van de bevoegdhedenverdeling puntsgewijs worden besproken), en de memo inzake de concept-statuten van PMW Groen vanuit KW Legal, concept d.d. 11 september 2024.

Stap 7 - Directeur PMW heeft bezwaren over invulling afhankelijkheidscriterium

Naar aanleiding van de opdracht aan directeur PMW, heeft de directeur PMW op 27 september 2024 aangegeven wezenlijke bezwaren te hebben tegen een deel van het advies van KW Legal; te weten. de invulling van het afhankelijkheidscriterium (d.w.z. een sterke afhankelijkheid van een andere aanbestedende dienst). De directeur PMW heeft aangegeven dat zijns inziens hierdoor een impasse is ontstaan en dat hij de RvC hierover om advies zou vragen. Ook verzocht hij om overleg met de portefeuillehouder en de voorzitter van de RvC om de situatie te bespreken. Volgens de directeur PMW geldt het aanbestedingsbeleid voor het publiekrechtelijke gedeelte van PMW. Voor het privaatrechtelijke gedeelte gelden geen aanbestedingsregels. Daarbij is het dus niet wettelijk verplicht om bijvoorbeeld meer offertes aan te vragen. In de praktijk gebeurt dat wel, aldus de

⁸ Gemeente Waalwijk (20 december 2022). Collegebesluit 'Vestiging alleenrecht Parkmanagement'.

⁹ Concept statuten Oprichting Parkmanagement Waalwijk Groen B.V.

¹⁰ De juridische toets is niet uitgevoerd door Onderzoeksbureau PROOF Adviseurs en niet bij hen bekend.

¹¹ Gemeente Waalwijk (23 september 2024). Brief aan de directeur PMW met onderwerp 'Opdracht tot aanpassing van de statuten van Parkmanagement Waalwijk'.

directeur PMW. Hij geeft aan bij de aanbesteding van private taken aan te haken op het gemeentelijke aanbestedingsbeleid, maar ook gebruik te maken van de bewegingsvrijheid die er is.

Stap 8 - Afspraken over aanpassing statuten PMW en PMW Groen, het aanbestedings- en inkoopbeleid, de begroting en jaarrekening en de Beheerovereenkomst

Dit overleg heeft plaatsgevonden op 7 november 2024, waarbij afgesproken en per e-mail bevestigd is dat de statuten PMW en PMW Groen worden aangepast, waarbij:

- PMW Groen een publiekrechtelijke instelling en daarmee een aanbestedende dienst is,
- Dat er een aanbestedingsbeleid PMW wordt opgesteld waarbij PMW zich gedraagt als aanbestedende dienst,
- Dat boven € 50.000 per jaar goedkeuring van de gemeente nodig is,
- Dat in de statuten PMW Groen wordt opgenomen dat PMW Groen een aanbestedings- en inkoopbeleid opstelt. Het aanbestedings- en inkoopbeleid wordt ter goedkeuring voorlegt aan de gemeente,
- In de begroting inzicht wordt gegeven in komende aanbestedingen en in de jaarrekening verslag wordt gelegd over aanbestedingen,
- en streeft naar een Beheerovereenkomst in december 2024.

Bekrachtiging van de statuten, het aanbestedingsbeleid van PMW en de begroting zou in de AvA van 12 december 2024 plaatsvinden. De stukken voor de AvA van 12 december zouden op 4 december aangeleverd moeten worden, zodat er nog ruimte was voor juridische toetsing en voorbereiding van de stukken door de AvA.

Stap 9 - Aangepaste statuten door de directeur PMW gepasseerd bij de notaris zonder juridische toets vanuit de gemeente

Op 2 december 2024 ontvangt de gemeente per e-mail de aangepaste statuten en het concept aanbestedingsbeleid van de directeur PMW. Daarbij gaf de directeur PMW de toelichting dat de statuten van PMW Groen op 3 december bij de notaris zouden passeren en een officieel afschrift van de statuten nog zou worden toegestuurd.

Daarmee werd de afspraak van 7 november 2024 - dat vóór het passeren van de statuten bij de notaris de statuten nog eenmaal juridisch zouden worden getoetst door de gemeente – niet nageleefd. De gemeente heeft de directeur van PMW laten weten deze toets alsnog uit te gaan voeren. Op 3 december 2024 is dit gebeurd waarbij KW Legal constateert dat PMW Groen zich volgens deze statuten nog niet kwalificeert als publiekrechtelijke instelling en daarmee dus geen aanbestedende dienst is. De motivering waarom is bijgevoegd in bijlage 4. Het advies van KW Legal hierover is op 3 december 2024, voorafgaand aan het laten passeren van de statuten bij de notaris, aan de directeur PMW toegestuurd. De directeur PMW gaf echter aan in het advies geen aanleiding te zien om de statuten aan te passen. De statuten zijn dan ook, zonder aanpassing, op 3 december bij de notaris gepasseerd waarmee PMW Groen is opgericht. Op 9 december is het college bijgepraat over de stand van zaken rondom PMW en PMW Groen.

Stap 10 – Overleg in AvA: Duidelijkheid gewenst omtrent verdeling verantwoordelijkheden en het bereiken van overeenstemming over het alleenrecht en aanpassing van de statuten vóór 1 juli 2025

Op 12 december 2024 vindt de AvA plaatst. Daarin stelt de gemeente (aandeelhouder) formeel aan de voorzitter voor om de statuten PMW en statuten PMW Groen bij de AvA voor te leggen. Dit naar aanleiding van eerdere afspraken (o.a. in de extra AvA van 7 november 2022) en het Rekenkamerrapport uit 2021. De aandeelhouder wenst duidelijkere afspraken over verantwoordelijkheden, de directeur PMW vraagt vervolgens aandacht voor hoe de verdeling van verantwoordelijkheden tussen aandeelhouder, RvC en directeur PMW eruit moet zien. Tevens geeft

de gemeente aan dat zij het alleenrecht wil vestigen in PMW Groen; er is nu in de statuten geen alleenrecht gevestigd, want PMW Groen voldoet niet als aanbestedende dienst en kwalificeert zich niet als publieksrechtelijke instelling, zo geeft de gemeente – op basis van het advies van KW Legal - aan. Hierover geeft Onderzoeksbureau PROOF Adviseurs aan dat het alleenrecht niet perse in statuten gevestigd hoeft te worden, het is met name belangrijk dat er een openbaar besluit aan ten grondslag komt te liggen.¹² Dit is het geval, er ligt een collegebesluit uit december 2022 aan te grondslag¹³.

Tijdens de AvA komt het meningsverschil tussen de directeur PMW en de aandeelhouder over wanneer en hoe PMW Groen zich kwalificeert als publiekrechtelijke instelling en daarmee als aanbestedende dienst (op basis van de uitleg van artikel 1.1 van de Aanbestedingswet) ter tafel. Ook verschillen de aandeelhouder en de directeur PMW (dus) van mening over of en zo ja, hoe de statuten nog aangepast zouden moeten worden. Ten tijde van de AvA waren de statuten PMW Groen, zonder de door de aandeelhouder gewenste aanpassingen, na akkoord van de RvC (welke niet op de hoogte was van het verschil van mening tussen de aandeelhouder en de directeur PMW), echter al bij de notaris gepasseerd. Tijdens de AvA sprak de aandeelhouder hierover haar teleurstelling uit.

Er is besloten dat de directeur PMW verder gaat met aanbestedingscontracten voor PMW Groen voor de duur van één jaar tot de Beheersovereenkomst tussen de gemeente als opdrachtgever en PMW Groen gereed is en een oplossing is gekomen met betrekking tot het alleenrecht. PMW geeft dus opdracht aan PMW Groen om de taken uit de Beheersovereenkomst uit te voeren zonder dat hier de aanbestedingsregels zijn gevolgd. Er blijven twee opties over; 1. er komt geen nieuw onderhoudscontract en er wordt teruggevallen op het oude contract, of 2. het contract wordt stop gezet per 1 januari 2026 en de gemeente neemt het onderhoud en beheer over van PMW.

Over optie 1 benoemt Onderzoeksbureau PROOF Adviseurs dat deze optie niet mogelijk is; PMW Groen is gebonden aan de aanbestedingswet en de opdracht die partijen krijgen voor het uitvoeren van de werkzaamheden dient hieraan te voldoen. De gemeente geeft aan dat voor 1 juli 2025 overeenstemming bereikt moet zijn over het alleenrecht en aanpassing van statuten waarbij wordt voldaan aan de wet, anders treedt optie twee in werking.

De statutenwijziging van PMW Groen wordt geagendeerd voor de AvA in juni 2025. De aandeelhouder (de gemeente) en de voorzitter van de RvC zullen voorafgaand aan de AvA bovengenoemde verder bespreken.

4.2 Opvolging aanbevelingen organen PMW

Na deze situatieschets kan ingegaan worden op de afzonderlijke aanbevelingen en hoe deze zijn opgevolgd. De RK baseert zich daarbij zowel op gemeentelijke documenten (incl. bronvermelding) als hetgeen in interviews of bij de schriftelijke beantwoording van vragen van de RK, is benoemd.

In deze paragraaf wordt ingegaan op deelvraag 1. Deelvraag 1 luidt:

1. Wat is er gedaan met de aanbevelingen met betrekking tot 'Organen PMW' en waaruit blijkt dit?

¹² Artikel 18 van Richtlijn 2004/18/EG: Er moet voldaan zijn aan het vereiste van een alleenrecht uit hoofde van bekendgemaakte wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen.

¹³ Gemeente Waalwijk (20 december 2022). Collegebesluit 'Vestiging alleenrecht Parkmanagement'.

De aanbevelingen luiden:

1. Verstevig de eigenaarspositie van de gemeente als enig aandeelhouder van PMW door ervoor te zorgen dat de AvA de juiste aandeelhoudersbevoegdheden krijgt toebedeeld in de statuten.

Met de aanpassing van de concept-statuten voor PMW (het moederbedrijf) en de concept-statuten voor PMW Groen, worden ook de aandeelhoudersbevoegdheden van de AvA ingeregeld.

Omdat de aanpassing van de statuten van PMW volgen op de aanpassingen van de statuten PMW Groen en deze laatste nog niet zijn vastgesteld, zijn ook de aandeelhoudersbevoegdheden van PMW nog niet ingeregeld. De bevoegdhedenverdeling is onderwerp van gesprek geweest tijdens de AvA op 12 december 2024. De aandeelhouder (de gemeente) en de (voorzitter) RvC zullen samen onder andere de benoemingsprocedure, de bevoegdhedenverdeling en het vestigen van het alleenrecht bespreken. De aandeelhouder en de voorzitter van de RvC hebben in 2025 elk kwartaal een overleg hierover gepland.

Ook de portefeuillehouder bevestigt dat de statuten van PMW en PMW Groen nog moeten worden aangepast, om zo de bevoegdhedenverdeling tussen bijvoorbeeld RvC en AvA verder aan te scherpen. De portefeuillehouder geeft daarbij aan dat met de komst van PMW Groen deze aanbeveling en het advies van de raads werkgroep in een ander daglicht is komen te staan. Immers, nu moeten de statuten voor twee B.V.'s, en de afspraken over rol-, bevoegdheden- en mandaatverdeling, kloppen, waarbij meeweegt dat beide statuten als het ware communicerende vaten zijn. Als de statuten van PMW Groen strak en goed zijn vastgelegd, betekent dat mogelijk dat de statuten van PMW (het moederbedrijf) meer ruimte kunnen laten.

2. Bezin als AvA op de invulling van twee van de drie zetels van de leden van de RvC, mede om de onafhankelijkheid van de Vereniging Haven I-VI en Coöperatie Haven VII te borgen. Stel hiertoe een profielschets op.

Bezinning op de invulling van de zetels van de leden van de RvC heeft plaatsgevonden. De AvA heeft op 7 november 2022¹⁴ ingestemd met de wijziging van de statuten inzake het laten vervallen van de kwalificatie "ICT deskundigheid" voor één van de functies binnen de RvC, feitelijk een veralgemenisering van de functie. De voorzitter van het WBP, vertegenwoordiger van ondernemers, is daarna als lid toegetreden tot de RvC in deze functie. Ook is in de AvA op 12 december 2022¹⁵ besproken of de benoemingsprocedure van de RvC bij PMW anders georganiseerd kan worden. Benoeming geschiedt nu door de AvA op voordracht van de RvC, wat niet transparant wordt bevonden. De directeur PMW zei toe dit verder te bespreken met de RvC. Op 12 december 2024 is in de AvA door de aandeelhouder (de gemeente) aangegeven dat afspraken over verantwoordelijkheden duidelijker dienen te worden, de directeur PMW vroeg vervolgens aandacht voor hoe de verdeling van verantwoordelijkheden tussen aandeelhouder, RvC en directeur PMW eruit moet zien. De benoemingsprocedure en de bevoegdhedenverdeling (en het vestigen van het alleenrecht) zullen nader besproken worden tussen de aandeelhouder (de gemeente) en de voorzitter van de RvC; in 2025 is elk kwartaal een overleg hierover gepland.

Een profielschets is echter - ondanks dat de RvC al een keer gewisseld is - nog niet opgesteld. De verklaring van de portefeuillehouder daarvoor is dat de profielschets ook weer afhankelijk is van de

¹⁴ Raad van Commissarissen Parkmanagement. 7 november 2022. Notulen AvA.

¹⁵ Raad van Commissarissen Parkmanagement. 12 december 2022. Notulen AvA.

verenigingsstructuur die men met elkaar afsprekt. Daar moeten dus eerst stappen in gezet worden. Daarna kan er ook een profielschets worden opgesteld, aldus de portefeuillehouder.

3. Leg vast hoe de directeur met mogelijke belangenverstrengeling tussen zijn rol als directeur en ambtenaar om dient te gaan. Benoem als AvA in het vervolg een onafhankelijke persoon als bestuurder van PMW.

De directeur PMW had voorheen een dubbele pet op; hij was werkzaam als ambtenaar binnen de gemeente Waalwijk en als directeur van PMW. Sinds januari 2024 is hij niet meer als ambtenaar werkzaam, enkel als directeur PMW. De rolscheiding is daarmee duidelijk en de onafhankelijkheid van de bestuurder van PMW is daarmee geborgd. De gemeente wil in 2025 starten met een jaarlijks gesprek met de directeur PMW om de onafhankelijkheid van de bestuurder van PMW te kunnen evalueren. Deze evaluaties hebben ten tijde van dit schrijven (mei 2025) nog niet plaatsgevonden.

4. Leg de positie van PMW te opzichte van de Vereniging Haven I-VI en Coöperatie Haven VII vast.

De positie van PMW (Groen) ten opzichte van de Vereniging Haven I-VI en Coöperatie Haven VII is vastgelegd in de concept-statuten PMW Groen van 11 juli 2024¹⁶. Daarin is het volgende benoemd:

De vennootschap heeft ten doel:

- a. het waarborgen van de duurzame kwaliteit van de Bedrijventerreinen Haven en de overige door de Gemeente aangewezen bedrijventerreinen in de gemeente Waalwijk door het onderhouden van de openbare ruimte en de aanwezige infrastructuur waarvoor de Gemeente als publiekrechtelijk orgaan een alleenrecht heeft gevestigd ten behoeve van de vennootschap;
- b. de uit te voeren taken bestaan uit het ruimen van zwerfvuil, onderhoud van bermen, het maaien en bijmaaien van obstakels, onkruidbestrijding (middels borstelen), het snoeien van hagen inclusief schoffelen, onderhoud van bomen, het schoffelen van boomspiegels Bedrijvenpark Haven Zeven te Waalwijk, het machinaal vegen van rijbanen, het onderhoud van bomen in de Eco-zone Haven Zeven te Waalwijk, alsmede overige taken die de Gemeente ter uitvoering van de publiekrechtelijke taakstelling aan de vennootschap over zal dragen;
- c. de vennootschap heeft voor de door de gemeente aangewezen gebieden de exclusieve bevoegdheid om de genoemde werkzaamheden uit te voeren en treedt bij uitbesteding van genoemde werkzaamheden op als een publiekrechtelijke aanbestedende dienst en is daarbij gebonden aan de wettelijke aanbestedingsregels;
- d. het verrichten van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn.

Bron: Concept-statuten Parkmanagement Waalwijk Groen B.V. (11 juli 2024).

Er is in de AvA van 7 november 2022¹⁷ gesproken over het al dan niet samengaan van de Coöperatie Haven VII en Vereniging Haven VIII en de Vereniging Haven I t/m VI en Zanddonk. Het Bestuur wenste hiervan één vereniging te vormen. Echter, momenteel bestaat er nog geen Vereniging Haven VII en nog geen Bestuur voor Zanddonk. De AvA zelf ziet (nog) geen duidelijke beste keuze, hoewel zij voordelen ziet van één vereniging; dit brengt onder andere het voordeel dat er één verhaal verteld wordt en brengt meer overzicht voor de portefeuillehouder vanuit het college. Zij wijst tegelijkertijd op de moeilijkheid om capabele bestuursleden te vinden. De portefeuillehouder geeft aan dat er, los

¹⁶ Concept-statuten Parkmanagement Waalwijk Groen B.V. (11 juli 2024).

¹⁷ Raad van Commissarissen Parkmanagement. 7 november 2022. Notulen AvA.

van deze overwegingen, geen concrete stappen zijn gezet over hoe om te gaan met de verschillende verenigingen.

4.3 Opvolging aanbevelingen rollen, taken en bevoegdheden

In deze paragraaf wordt ingegaan op deelvraag 2. Deelvraag 2 luidt:

2. Wat is er gedaan met de aanbevelingen met betrekking tot 'Rollen, taken en bevoegdheden' en waaruit blijkt dit?

De aanbevelingen luiden:

5. Beleg de rol van eigenaar en opdrachtgever bestuurlijk (en ambtelijk) bij verschillende personen. Stuur als eigenaar via de AvA en als opdrachtgever via de Beheersovereenkomst.

Bestuurlijk gezien blijkt uit het 'Advies aanpassing statuten Parkmanagement Waalwijk' van 2 december 2021¹⁸ richting AvA dat in de raads werkgroep is geconstateerd dat een striktere rolscheiding noodzakelijk is tussen college en AvA. In lijn met het mandaat bij andere verbonden partijen mandateert de burgemeester, als vertegenwoordiger van de gemeente, de rol van het zijn van aandeelhouder aan de wethouder Financiën. Het college heeft besloten dat wethouder Klerx deze rol namens het college op zich zal nemen.

Ambtelijk gezien heeft de directie op 27 juni 2024¹⁹ het volgende besloten:

Om de kaderstellende en toezichhoudende rollen (van de AvA resp. college) te verbeteren en beter van elkaar te scheiden, is het noodzakelijk om de interne governance-structuur van PMW te verbeteren. De huidige governance is inefficiënt en onduidelijk, vooral wat betreft de verdeling van verantwoordelijkheden. Door het gebrek aan centraal toezicht en sturing op deze verbonden partij komen gemaakte afspraken niet (voldoende) tot uitvoering²⁰.

De doelstellingen van een nieuwe governance zijn²¹:

- Verduidelijken van de verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie in de aansturing van en het toezicht op PMW.
- Verbeteren van de communicatie door en samenwerking met PMW.
- Verhogen van de transparantie en verantwoording.

Om meer grip te krijgen op deze onduidelijke structuur is een actieplan opgesteld. Dit actieplan is besproken met betrokken ambtenaren van de afdelingen OBL (Ontwikkeling, Beleid en Leefomgeving) en RBL (Realisatie, Beheer en Leefomgeving), met de betrokken portefeuillehouders (Openbare Werken en Economische Zaken) en met de domeindirecteur dienstverlening en bedrijfsvoering. In het overleg met de domeindirecteur is geconcludeerd dat eerst de basis op orde moet zijn: Oprichting PMW Groen /statuten (inhoud) en de interne organisatie (proces). Daarna kan uitvoering gegeven worden aan het actieplan en de daarin opgenomen actiepunten. De domeindirecteur dienstverlening en bedrijfsvoering is middels het directiebesluit van 27 juni 2024 vervolgens verantwoordelijk geworden voor de inrichting van de nieuwe governance rond PMW, met ondersteuning van de secretaris PMW (tevens beleidsmedewerker Economie).²² Het is belangrijk om

¹⁸ Gemeente Waalwijk (2 december 2021). Advies aanpassing statuten Parkmanagement Waalwijk.

¹⁹ Gemeente Waalwijk (27 juni 2024). Directie advies 'Aansturing Parkmanagement Waalwijk B.V.'.

²⁰ Gemeente Waalwijk (27 juni 2024). Directie advies 'Aansturing Parkmanagement Waalwijk B.V.'.

²¹ Gemeente Waalwijk (27 juni 2024). Directie advies 'Aansturing Parkmanagement Waalwijk B.V.'.

²² Gemeente Waalwijk (27 juni 2024). Directie advies 'Aansturing Parkmanagement Waalwijk B.V.'.

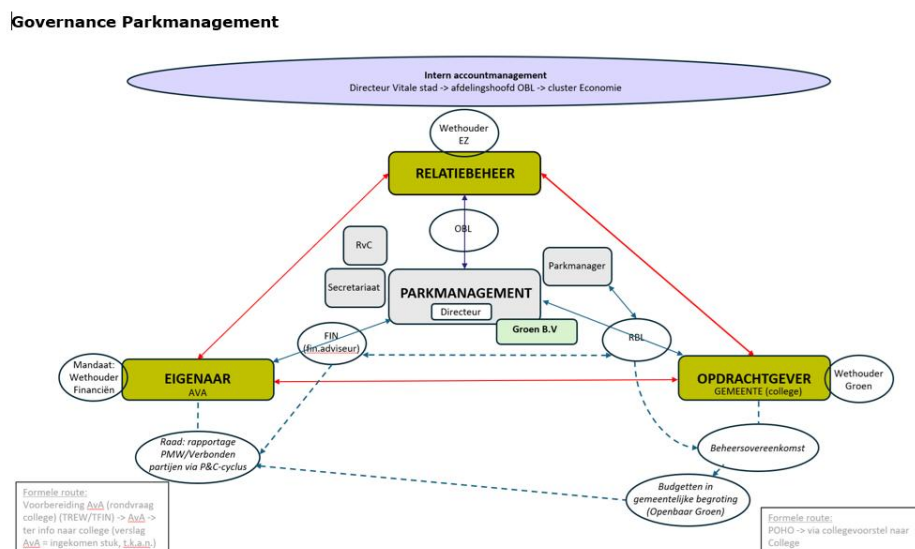
goed vast te leggen wat de taken en verantwoordelijkheden van de secretaris zijn en hoe dit verenigt met rol van beleidsmedewerker, dit met het oog op rollenscheiding.

Dit heeft rond september 2024 het volgende opgeleverd, zo wordt door geïnterviewden benoemd:

- Inrichting van een nieuwe (overleg)structuur waarbij rollen en verantwoordelijkheden binnen de gemeente worden vastgelegd. Met daarbij enkele basisafspraken, zoals opdrachten aan en besluiten over PMW die schriftelijk worden vastgelegd.
- Een gestroomlijnder intern proces tussen de betrokken (ambtelijke) afdelingen wat betreft hun taken en verantwoordelijkheden.
- Een eindverantwoordelijke in de ambtelijke organisatie die vanuit de nieuwe governance organisatiebreed toezicht houdt op PMW en die de interne organisatie kan aanjagen..
- Een scherpere financiële aansturing van PMW, ingestoken vanuit de verbonden partijen en iemand die de interne organisatie kan aanjagen. Daarvoor onder andere de nieuwe overlegstructuur koppelen aan P&C-cyclus van de gemeente.

In de Raadsinformatiebrief 'Governance Parkmanagement' uit oktober 2024²³ wordt de raad geïnformeerd. Daarin wordt aangegeven dat het college haar rol ten aanzien van het zijn van (100%) aandeelhouder van de AvA (eigenaarsrol) beter wenst te scheiden ten opzichte van de rol van het college als opdrachtgever. De AvA heeft als eigenaar een kaderstellende en richtinggevende rol; zij stuurt PMW financieel-technisch aan. Het college heeft als opdrachtgever een toezichthoudende rol en stuurt PMW aan via de Beheersovereenkomst (beheer & onderhoud).

Via een memo 'Interne governance Parkmanagement' 30 januari 2025 aan de directie²⁴ is geschetst hoe de governance van PMW eruit komt te zien, zie onderstaand figuur.



Noot: Afdelingsbenamingen zijn per 1 januari 2025 gewijzigd; TOOR/TORV is geworden RBL, TREW is geworden OBL.

Een korte toelichting op dit figuur:

²³ Gemeente Waalwijk (2 oktober 2024). Raadsinformatiebrief 090-24 'Governance Parkmanagement Waalwijk B.V.'

²⁴ Gemeente Waalwijk (30 januari 2025). Memo 'Interne governance Parkmanagement'.

- Rol intern accountmanager: Interne coördinatie en afstemming tussen stakeholders, aanspreekpunt voor algemene processen, ophalen van lopende zaken bij intern betrokkenen/op de hoogte zijn van lopende zaken/informerende van intern betrokkenen.
- Rol parkmanager: Is medewerker van de gemeente, volledig gedetacheerd bij PMW. Is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken bij PMW als toezichthouder uitvoering beheer en onderhoud.

De eerdere structuur was inefficiënt en onduidelijk, vooral wat betreft de verdeling van verantwoordelijkheden rond PMW. Verschillende afdelingen waren betrokken, niemand was eindverantwoordelijk. Door het gebrek aan centraal toezicht en sturing op verbonden partij kwamen gemaakte afspraken niet (voldoende) tot uitvoering.

De governance-structuur wordt ingedeeld op bestuurlijk, ambtelijk en operationeel niveau, zo blijkt uit de memo:

Bestuurlijk niveau • Eigenaar (AvA - Wethouder Financiën): Verantwoordelijk voor de financiële belangen en besluitvorming binnen de aandeelhoudersvergadering. • Opdrachtgever (Wethouder Groen): Geeft opdracht voor het beheer en onderhoud van openbaar groen en stuurt op de uitvoering hiervan. • Relatiebeheer (Wethouder EZ): Onderhoudt contacten met het bedrijfsleven via PMW als schakel tussen overheid en ondernemers. • Raad: Heeft een controlerende rol richting het college en ontvangt informatie via de P&C-cyclus. Noot: Bestuurlijk zijn verantwoordelijkheden rondom PMW verdeeld over drie portefeuillehouders.
Ambtelijk niveau • RBL (Realisatie Beheer en Leefomgeving): Ambtelijke opdrachtgever, verantwoordelijk voor toezicht en advisering aan de wethouder Groen. • OBL (Ontwikkeling en Beleid Leefomgeving): Algemene adviserende en toezichthoudende rol, aanspreekpunt voor ruimtelijk-economische thema's. • FIN (Financiën): Adviseert en houdt toezicht bij de eigenaar. D.w.z. toezicht houden op en financieel advies geven over de budgetten en toezicht op de verwerking daarvan in de p&c-cyclus. • Intern accountmanagement -> OBL: Verzorgt de interne coördinatie en afstemming tussen stakeholders en is aanspreekpunt voor algemene proceszaken.
Operationeel niveau • Parkmanagement B.V.: Verantwoordelijk voor de operationele uitvoering en coördinatie van het parkbeheer waar het de private taken betreft. • Groen B.V.: Dochteronderneming van Parkmanagement en uitvoerend orgaan voor haar publieke taken mbt groenbeheer.

Voorheen was het vanwege de portefeuillevelding overigens nog niet mogelijk om bestuurlijk de rol van eigenaar en opdrachtgever bij verschillende personen te beleggen, zo is in interviews aangegeven. In de eerdere portefeuillevelding viel de rol van eigenaar (vanuit de portefeuille Financiën) en de rol van opdrachtgever (vanuit de portefeuille Beheer & Onderhoud, en daarbij verantwoordelijk voor de Beheersovereenkomst) onder dezelfde wethouder (wethouder Klerx). Het college wenste deze rollen te splitsen door de rol als bestuurlijk coördinator opdrachtgeverschap PMW onder te brengen bij de wethouder die verantwoordelijk is voor het beheer van groen. Dit zal met de gewijzigde governance zo ook ingeregeld worden. Zowel bestuurlijk als ambtelijk wordt inmiddels al wel volgens deze taakverdeling gewerkt (belegd bij OBL), de algemene aansturing is de rol van coördinator. Het is de wens van het college om deze coördinerende taak afdelingsoverstijgend weg te leggen, dus niet bij één van de vakafdelingen. Hierover vinden gesprekken plaats.

Met de formalisering van de interne governance zijn rollen en verantwoordelijkheden binnen de gemeente beter benoemd en besproken. Er vindt meer afstemming plaats tussen de verschillende afdelingen. Ook op thema's die feitelijk bij één afdeling "thuis" horen (zoals de Beheersovereenkomst), maar vanwege de complexe positie van PMW met de gemeente als volledig eigenaar in breder perspectief geplaatst moeten worden. De gewijzigde interne governance versterkt tevens de samenwerking met PMW. Dit draagt bij aan een efficiënte besluitvorming, betere controle en heldere communicatie tussen alle betrokken partijen.

Ten aanzien van de Beheersovereenkomst als onderdeel van aanbeveling 5, geldt dat de Beheersovereenkomst is overeengekomen tussen het college (via de verantwoordelijk portefeuillehouder, wethouder Klerx, en de vakafdelingen) en PMW. De nieuwe Beheersovereenkomst kan pas worden opgesteld wanneer het alleenrecht van PMW Groen is gevestigd. In de tussentijd loopt de huidige Beheersovereenkomst door en wordt deze jaarlijks verlengd. De wens was een tijdelijke beheersovereenkomst voor één jaar ter overbrugging, dit bleek niet mogelijk dan wel wenselijk aangezien PMW Groen nog niet voldoet als aanbestedende dienst. De huidige overeenkomst is daarom nu met nog één jaar verlengd. Het college geeft aan dat voor 1 juli 2025 overeenstemming bereikt moet zijn over het alleenrecht en aanpassing van statuten waarbij wordt voldaan aan de wet (optie 1), anders treedt optie twee in werking (stopzetting contract per 1 januari 2026). Ten aanzien van optie 1 dient er een openbaar besluit aan ten grondslag te komen liggen, zo geeft Onderzoeksbureau PROOF Adviseurs aan.²⁵ De statutenwijziging van PMW en PMW Groen wordt geagendeerd voor de AvA in juni 2025.

6. Maak proces- en werkafspraken binnen het college en met PMW. Voorbeelden van in te richten procedures zijn (vaste) overlegmomenten, processen voor het agenderen van onderwerpen, processen om verantwoordelijken op gezette tijden te betrekken bij de taakuitvoering en overleg tussen de bestuurlijk opdrachtgever en de bestuurlijk eigenaar op gezette tijden, om te borgen dat vanuit de beide invalshoeken de juiste beslissingen worden genomen.

Er zijn verschillende proces- en werkafspraken gemaakt. Er is besloten dat de AvA voortaan twee keer per jaar wordt gehouden (wat voorheen ook het geval was), met de directeur PMW, voorzitter RvC en gemandateerd wethouder Klerx (waar voorheen het voltallige college zitting nam in de AvA). De AvA beperkt zich dan enkel tot de onderwerpen begroting en jaarrekening van PMW en PMW Groen. Via de portefeuillehoudersoverleggen en de collegetafel worden onderwerpen over PMW besproken. Op 9 december 2024 is de interne governance besproken met het college. Eind januari 2025 is de directie hierover geïnformeerd via de memo 'Interne governance Parkmanagement'. De implementatie zal plaatsvinden na bespreking van de memo in het directieoverleg en het domeinoverleg 'Vitale stad'. Vervolgens wordt dit gedeeld met de betrokken wethouders en ambtenaren en wordt de structurele monitoring en evaluatie ingeregeld.

In de Raadsinformatiebrief 'Governance Parkmanagement' uit oktober 2024²⁶ is aangegeven dat de informatievoorziening richting de raad in overeenstemming wordt gebracht met de overige 'verbonden partijen'. Sinds de begroting 2025 informeert het college de raad middels de reguliere P&C-cyclus, via de paragraaf 'verbonden partijen'. Ook in de jaarrekening 2024 wordt de raad geïnformeerd over PMW. Omdat dit de eerste keer is dat de raad op deze wijze geïnformeerd wordt

²⁵ Artikel 18 van Richtlijn 2004/18/EG: Er moet voldaan zijn aan het vereiste van een alleenrecht uit hoofde van bekendgemaakte wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen.

²⁶ Gemeente Tilburg (2 oktober 2024). Raadsinformatiebrief 090-24 'Governance Parkmanagement Waalwijk B.V.'

over de gang van zaken bij PMW is het (nog) niet helemaal helder aan welke informatie de raad zelf behoefte heeft. Naar aanleiding van de Raadsinformatiebrief en de tekst in de begroting heeft de raad geen vragen gesteld of om extra toelichting gevraagd.

7. Maak als gemeenteraad actief gebruik van de wettelijke en procedurele mogelijkheden om de taak als toezichthouder waar te maken door bijvoorbeeld:

a. Voor nieuwe raadsleden goed inzichtelijk te maken hoe de governance van PMW is georganiseerd en welke bevoegdheden de raad precies heeft.

Aan aanbeveling 7a wordt invulling gegeven door het uitwerken van de interne governance PMW (zie aanbeveling 5). De griffie wil het inzichtelijk maken van de governance aan de raad en de uitleg van de bevoegdheden van de raad met betrekking tot PMW, mee te nemen in het introductieprogramma van de nieuwe gemeenteraad in 2026.

b. Het dashboard verbonden partijen verder te ontwikkelen wanneer deze alleen financiële informatie geeft, zodat de governance van PMW eenvoudig inzichtelijk wordt gemaakt, met de daarbij horende, relevante thema's, ontwikkelingen en risico's.

In gesprek met afgevaardigden vanuit de raad is aangegeven dat de ontwikkeling van een dashboard verbonden partijen (aanbeveling 7b) nog niet is gebeurd, of ten minste niet zichtbaar is geworden voor de raad. Een dashboard met op één plek informatie zou behulpzaam zijn, zo wordt benoemd.

c. Een werkgroep of commissie verbonden partijen in te richten met verschillende fracties in de raad, die zich als specialistisch voorportaal voor de raad richt op de uitvoering via verbonden partijen.

Er was een tijdelijke raads werkgroep opgericht om met de rekenkamer aanbevelingen uit 2021 aan de slag te gaan, echter er is geen werkgroep of commissie verbonden partijen ingericht.

d. De kaders in de Kadernota verbonden partijen actief te betrekken bij het uitoefenen van de toezichthoudende rol.

e. Op inhoud waar nodig beleidsmatige kaders te stellen die het college in acht neemt bij PMW en op basis daarvan te sturen.

f. Proces- en werkafspraken met het college te maken over tijdige en inzichtelijke informatievoorziening over PMW.

Aanbevelingen 7d, e en f lijken tot dusver geen opvolging te kennen.

8. Maak als college de governance en taakuitvoering via PMW inzichtelijk door:

a. In het jaarverslag een paragraaf op te nemen waarin het college een oordeel geeft over het gevoerde en afgekondigde beleid en ontwikkeling, conform de Kadernota Verbonden partijen;

b. Proces- en werkafspraken met de raad te maken over tijdige en inzichtelijke informatievoorziening over PMW.

Ten aanzien van aanbeveling 8a: Voorheen was er geen toelichting op ontwikkelingen rondom PMW opgenomen in de begroting en jaarrekening van de gemeente. In de begroting en jaarrekening staat vanaf 2025 in de verplichte paragraaf 6 (Verbonden partijen/verenigingen en coöperaties) een toelichting over PMW (en later ook aangevuld met PMW Groen).

Begroting 2025:

“In 2025 verwachten we dat de huidige onrechtmatigheid is hersteld en dat we de uitwerking daarvan blijvend monitoren. Daarnaast werken we aan de (verdere) uitrol van Parkmanagement op Zanddonk. Met als voornaamste activiteit de inwerkingtreding van de camerabeveiliging op dit bedrijventerrein.”

Overigens wordt elke verbonden partij in deze paragraaf aan de hand van een vast format toegelicht. Vanaf de begroting 2025 wordt gezien de ontwikkelingen de toelichting uitgebreid. In de jaarrekening 2024 zal de toelichting meer ingaan op het gevoerde beleid (o.a. over het vestigen van het alleenrecht), met daaraan verbonden een oordeel. Dit is na de begroting 2025 het moment dat de raad weer geïnformeerd wordt vanuit de P&C-cyclus.

Ten aanzien van aanbeveling 8b: Er zijn geen specifieke proces- en werkafspraken met de raad gemaakt over tijdige en inzichtelijke informatievoorziening over PMW. Voorheen werd de raad twee keer per jaar – na iedere AvA - geïnformeerd middels een Raadsinformatiebrief. Omdat de AvA zich toe gaat leggen op de begroting en jaarrekening van beide B.V.'s, zal de raad vanuit de P&C-cyclus worden geïnformeerd en niet meer via Raadsinformatiebrieven. Zo wordt PMW gelijk getrokken met andere verbonden partijen waar de informatievoorziening richting raad ook via de P&C-cyclus verloopt. En krijgt de raad kans beter (bij) te sturen indien de raad dit wenst.

9. Evalueer op gezette momenten of en hoe de rol van PMW verandert na de verkoop van de terminalgronden en of de governance daar nog bij past.

De aanbeveling om op gezette momenten te evalueren of en hoe de rol van PMW verandert na de verkoop van de terminalgronden en of de governance daar nog bij past, is nog niet opgepakt. Met de herinrichting van de governance van PMW, is deze aanbeveling een aandachtspunt volgens de gemeente. De portefeuillehouder bevestigt dat er nog geen evaluatie heeft plaatsgevonden, maar geeft in algemene zin aan dat hij alle aanbevelingen uit het eerdere rapport het liefst aan het einde van 2025 heeft uitgevoerd.

4.4 Opvolging aanbevelingen rechtmatigheid

In deze paragraaf wordt ingegaan op deelvraag 3. Deelvraag 3 luidt:

3. Wat is er gedaan met de aanbevelingen met betrekking tot ‘Rechtmatigheid’ en waaruit blijkt dit?

De aanbevelingen luiden:

10. Zorg ervoor dat de opdrachtverstrekking van de gemeente aan PMW rechtmatig is door een beroep te doen op het alleenrecht en horizontale publiek-publieke samenwerking.

De opdrachtverstrekking aan PMW mag niet strijdig zijn met het aanbestedings- en mededingingsrecht. Is sprake van een opdracht ter waarde van een bepaalde grens (zie daarvoor de geldende aanbestedingsdrempels) dan dient de opdracht aanbesteed te worden, tenzij een beroep kan worden gedaan op een uitzondering. Als een opdracht het drempelbedrag overstijgt, er geen uitzondering op de aanbestedingsplicht is ingeroepen en ook geen aanbesteding is uitgevoerd, is de opdrachtverstrekking onrechtmatig. Omdat het niet de bedoeling is om de opdracht aan te besteden, is het noodzakelijk dat de gemeente een beroep doet op het alleenrecht en horizontale publiek-publieke samenwerking om de opdrachtverstrekking rechtmatig te laten zijn.

Ten aanzien van de aanbeveling voor alleenrecht, heeft het college op 20 december 2022²⁷ besloten om akkoord te gaan met de oprichting van PMW Groen. Ook heeft het college besloten tot het vestigen van alleenrecht aan PMW Groen voor het groen- en grijsonderhoud op bedrijventerrein Haven en Zanddonk, Besoyen West en Van Andelstraat. Hieraan verbindt het college de voorwaarde dat de wettelijke aanbestedingsregels voor de benoemde activiteiten in acht worden genomen. Het college meent dat aan PMW Groen het alleenrecht kan worden toegekend omdat in deze B.V. alleen de publieke taken worden ondergebracht. Door het alleenrecht te vestigen ten behoeve van PMW Groen wordt tevens voorkomen dat een vermenging plaats vindt met de private taken die worden uitgevoerd door PMW (het moederbedrijf). PMW Groen wordt daarmee statutair en organisatorisch een publiekrechtelijke instelling. Er is pas sprake van ‘volledige’ rechtmatigheid zodra PMW Groen ook feitelijk is opgericht. De raad is hierover geïnformeerd via de Raadsinformatiebrief van 20 december 2022²⁸. Op 12 december 2024 blijkt in de AvA dat het alleenrecht niet goed is ingeregeld, hoewel de statuten wel bij de notaris zijn gepasseerd. De gemeente wil als aandeelhouder dat er voor 1 juli 2025 overeenstemming komt over het alleenrecht en de aanpassing van statuten. Indien dit niet gebeurt, zet de gemeente het beheer- en onderhoudscontract stop per 1 januari 2026 en neemt de gemeente het onderhoud en beheer over van PMW.

De portefeuillehouder geeft aan dat het adequaat opvolgen van deze aanbeveling prioriteit heeft en dat alle inspanningen erop gericht zijn om de rechtmatigheid te organiseren. Ook omdat de eigen accountant de gemeente daar al jaren op attendeert. Tegelijkertijd benadrukt de portefeuillehouder de complexiteit van deze aanbeveling. Niet alleen vanwege de samenhang tussen de aanbevelingen (*“Je kunt niet bij aanbeveling 1 beginnen en één voor één naar beneden werken”*), maar ook omdat de gemeente PMW nodig heeft om de rechtmatigheid aan gemeentezijde te organiseren.

Ten aanzien van de aanbeveling voor horizontale publiek-publieke samenwerking, benoemt de gemeente tijdens een van de interviews dat zij deze aanbeveling interpreteert als dat het gaat over de rechtmatigheid van de besluitvorming. Daarover geeft zij het volgende aan: Met het collegebesluit van 20 december 2022 met betrekking tot de vestiging van het alleenrecht is de voorwaarde dat *“Parkmanagement Waalwijk Groen B.V. zich statutair organiseert als publiekrechtelijke instelling.”*

11. Voorkom dat er sprake is van kruissubsidiëring van de inkomsten die PMW ontvangt van de gemeente met de inkomsten van de bedrijven door de inkomstenbronnen bij PMW te scheiden

De financiële relatie van de gemeente met Parkmanagement is dat Parkmanagement werkzaamheden verricht voor het doen van grijs- en groenonderhoud op de bedrijventerreinen Haven 1 t/m 8 en hiervoor wordt een marktconforme vergoeding betaald. Daarmee is subsidiëring van PMW niet aan orde. Om te voorkomen dat de indruk van (kruis)subsidiëring ontstaat, worden inkomstenbronnen bij PMW gescheiden. Op de jaarrekening PMW is sinds de jaarrekening 2022 groen- en grijs in een aparte kolom opgenomen. Dit wordt verder vormgegeven na oprichting PMW Groen. De nieuwe B.V. gaat zich immers bezighouden met de publieke taak van onderhoud van groen en grijs op de bedrijventerreinen die de gemeente formeel met een AvA besluit, collegebesluit of een raadsbesluit heeft overgedragen aan PMW. In PMW (het moederbedrijf) blijven dan alleen de private taken over.

²⁷ Gemeente Waalwijk (20 december 2022). Raadsinformatiebrief ‘104-22 Vestigen alleenrecht Parkmanagement’, documentnummer D2022-12-003271.

²⁸ Gemeente Waalwijk (20 december 2022). Raadsinformatiebrief ‘104-22 Vestigen alleenrecht Parkmanagement’, documentnummer D2022-12-003271.

12. Zorg ervoor dat de opdrachten die PMW aan derden geeft rechtmatig zijn.

De opdrachten die PMW aan derden geeft worden niet aanbesteed en zijn hiermee niet rechtmatig. De opdrachten die PMW aan derden verleent komen uit boven het Europese drempelbedrag van 214.000,- excl. btw en zijn hiermee aanbesteding plichtig. PMW handelt hierdoor niet in lijn met het aanbestedingsrecht.

Met de oprichting van PMW Groen wordt geborgd dat de opdrachten aan PMW Groen rechtmatig zijn. Uit een eerste juridische check van de concept-statuten in september 2024 blijkt echter dat de eigenaarspositie nog niet voldoende is geregeld; het blijkt niet dat PMW Groen een 'publiekrechtelijke instelling' is en daarmee een 'aanbestedende dienst' is. Dit vraagt om aanscherping van de concept-statuten zoals besproken in de AvA van 12 december 2024.

13. Zorg ervoor dat integrale kostprijzen worden berekend voor de opdrachten die PMW voor de gemeente uitvoert en de opdrachten die private partijen voor PMW uitvoeren.

Er wordt door de gemeente bij deze aanbeveling verwezen naar het toekennen van het alleenrecht voor PMW Groen ten uitvoer van publieke taken en ter voorkoming dat er een vermenging plaats vindt met de private taken die worden uitgevoerd door PMW. Publieke middelen vloeien alleen in PMW Groen en middelen ten behoeve van de uitvoer van private taken door PMW (het moederbedrijf) worden bekostigd uit de ledenbijdragen en het rendement op vermogen.

De integrale kostprijzen voor groenonderhoud worden berekend en worden bepaald aan de hand van verschillende factoren zoals arbeids-, materieel- en vervoerskosten, evenals beeldkwaliteitsbeheer. De gemeente spreekt van 'eenheidsprijzen' als indicatie voor de beheerkosten van gemeentelijk groen per areaalhoeveelheid. De eenheidsprijzen worden bepaald aan de hand van werkpakketten met veelvoorkomende werkzaamheden en de daarbij horende eenheidsprijzen uit vergelijkbare, recente aanbestedingen. De OOR-bestekken die de gemeente maakt worden op basis van het bovenstaande factoren voorzien van een actuele directieraming.

14. Zorg er voordat de tarieven van de bedrijven op terrein Haven jaarlijks worden geïndexeerd.

Er gelden tarieven die bij de bedrijven op de Haven in rekening worden gebracht. Dit betreft de private rol/taak van PMW. Deze tarieven dienen jaarlijks te worden geïndexeerd e.e.a. conform de dan vastgestelde prijsindexaties. Dat gebeurt tot op heden niet.

15. Zorg dat de verkoop van de gronden aan PMW en de erfpachtconstructie voldoet aan de aanbestedings-, mededingings- en staatssteunwetgeving.

Bij de verkoop van gronden aan PMW handelt de gemeente volgens de richtlijnen van algemeen behoorlijk bestuur waarmee voldaan wordt aan de aanbestedings-, mededingings- en staatssteunwetgeving, evenals de Didam-richtlijnen. Deze richtlijnen zijn van toepassing op elke transactie, waarbij specifiek wordt toegelicht hoe de situatie bij verkoop rechtmatig is, inclusief de stappen die zijn ondernomen om aan de relevante wet- en regelgeving te voldoen. Het gemeentelijk grondbedrijf controleert en houdt toezicht op of volgens de richtlijnen van algemeen behoorlijke bestuur wordt gehandeld. De verkoop van gronden aan PMW is tot op heden slechts één keer aan de orde geweest, het is niet de intentie vanuit de gemeente om meer gronden aan PMW te verkopen.

5. Overwegingen en aandachtspunten

De RK concludeert uit bovenstaande dat de gemeente voort wenst te bouwen op het rekenkameronderzoek naar PMW uit 2021 en daar ook stappen in heeft gezet. In relatie tot de opvolging van rekenkameraanbevelingen en het genoemde in de interviews, geeft de RK in deze rekenkamerbrief nog een aantal overwegingen en aandachtspunten mee aan de raad en het college:

Overwegingen/aandachtspunten algemeen

Overweging/aandachtspunt 1: Veel werk verzet, echter een aantal rekenkameraanbevelingen verdienen verdere invulling

De raadswerkgroep heeft met name gekeken naar de meest urgente wijzigingen die in de statuten aangepast moesten worden om taken en bevoegdheden strakker vorm te geven. Bijvoorbeeld de dubbelrol van de directeur PMW en PMW Groen, tevens ambtenaar bij de gemeente Waalwijk, kreeg aandacht. Er is vervolgens in latere jaren werk gemaakt van het in de ambtelijke organisatie verduidelijken en scherper maken van de verschillende “petten” richting PMW en PMW Groen. Zo is de wethouder Financiën gemandateerd om – vanuit de eigenaarsrol – de AvA van PMW bij te wonen, neemt de wethouder Groen – via de Beheersovereenkomst – de opdrachtgevende rol op zich ten aanzien van het beheer en onderhoud van het openbaar groen, en is de wethouder Economische Zaken ‘relatiebeheerder’ richting het bedrijfsleven via PMW. Die bestuurlijke pettenscheiding vindt ook zijn weerslag in de betrokkenheid van de ambtelijke afdelingen richting PMW.

Hoewel er veel werk is verzet, er is nog geen werk gemaakt van 1) de aanbevelingen over het omgaan met de verschillende verenigingen, 2) het maken van een profielschets voor de RvC, ondanks dat de RvC al een keer gewisseld is (volgens de portefeuillehouder is de profielschets afhankelijk van de verenigingsstructuur die men met elkaar afsprekt) en 3) de rol van PMW bij de verkoop van de terminalgronden is nog niet geëvalueerd.

Overweging/aandachtspunt 2: Informatiebehoefte van de raad dient bekend te zijn bij het college

Tijdens de interviews is benoemd dat de raad behoefte heeft aan informatievoorziening vanuit het college met betrekking tot ontwikkelingen omtrent PMW en PMW Groen. Er wordt bijvoorbeeld aangegeven dat een eerste stap de aanleg van een dossier van PMW en PMW Groen door de griffie behulpzaam kan zijn om informatie sneller te kunnen vinden. Welke informatiebehoefte de raad zelf heeft, moet verder worden besproken tussen het college en de raad.

Overweging/aandachtspunt 3: Governance PMW en PMW Groen helder vertalen in raadsvoorstellen

De governance voor PMW en PMW Groen kan volgens geïnterviewden praktischer vertaald worden als dit ook onderdeel wordt van raadsvoorstellen. Welke keuzemogelijkheden heeft de raad dient centraal te staan. Een voorbeeld zijn de fietspaden op het haven industrieterrein; welke rol heeft PMW en welke andere partijen hebben een rol? Maak dit concreet voor de raad inclusief welke wethouder hiervoor aan te spreken is. Nu komen er voorstellen met betrekking tot de haven en verkeersveiligheid, bij de raad rijzen dan vragen over wiens rol dit nu eigenlijk is.

Overweging/aandachtspunt 4: Relevante rekenkameronderzoeken als onderdeel bij de stukken voor de raad toevoegen

Door raadsleden wordt benoemd dat een welkome aanvulling is het toevoegen van relevante rekenkameronderzoeken en rekenkameraanbevelingen bij de behandeling van raadsvoorstellen. Op het moment dat de raad een informatiebijeenkomst heeft, het debat met het college gaat voeren of besluiten moet nemen, kan dit de doorwerking van rekenkameraanbevelingen versterken. De griffie

zou een rol kunnen vervullen door relevante rekenkameronderzoeken als onderdeel bij de stukken voor de raad toe te voegen.

Overwegingen/aandachtspunten ten aanzien van organen PMW

Overweging/aandachtspunt 5: Rol en profielschets van de RvC helder formuleren

De rol van de RvC is nog onvoldoende duidelijk; de benoemingsprocedure en de profielschets van de RvC moeten nog – ondanks dat de RvC al een keer is gewisseld - verder worden aangescherpt. Daarvoor is het ook nodig dat er verdere afspraken worden gemaakt over de gewenste verenigingsstructuur. Ook de bevoegdhedenverdeling tussen RvC en de aandeelhouder (de gemeente), de AvA en de directeur PMW verdient verdere aanscherping. Bij een heldere rolbeschrijving van de RvC is de verwachting dat er een betere balans tussen de behartiging van publieke en private taken volgt. Zo wordt ook benoemd in een van de interviews: *“Contact verloopt via de AvA (via de directeur PMW en de voorzitter van de RvC), maar is vooral op beheerstaken gericht. De rol van het Bestuur van PMW (de RvC) vraagt om een betere balans tussen PMW’s private en publieke taken. Nu lijkt dat te veel te neigen naar behartiging van private belangen (bijv. beveiliging en reclame).”*

Overweging/aandachtspunt 6: Eindverantwoordelijke voor PMW benoemen en de governance tijdig evalueren

De directeur PMW was voorheen ook werkzaam binnen de gemeente. Dit is gewijzigd. Echter, er is volgens geïnterviewden niet direct iemand anders binnen de ambtelijke organisatie die zich voldoende eindverantwoordelijk voelt voor PMW. Hier dient de gemeente een slag in te slaan. Het is daarnaast van belang om de governance met de nieuwe structuur, rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tijdig te evalueren om zo ook indien nodig bij te kunnen sturen.

Overweging/aandachtspunt 7: Aangaande het passeren van statuten PMW Groen was een andere aanpak door de directeur PMW gewenst geweest

De directeur PMW heeft besloten het alleenrecht niet in de statuten van PMW Groen op te nemen. Terwijl dit wel de nadrukkelijke wens was van de aandeelhouder (de gemeente) zodat PMW Groen als aanbestedende dienst voldoet en zich kwalificeert als publiekrechtelijke instelling. Tevens heeft de directeur PMW er niet voor gekozen om, voordat de statuten bij de notaris passeerden, de statuten PMW en PMW Groen eerst bij de AvA (het hoogste orgaan van PMW) voor te leggen, zoals in eerdere afspraken in de AvA was afgesproken en naar aanleiding van het Rekenkamerrapport uit 2021. Ook heeft de directeur PMW er niet voor gekozen de RvC over het verschil van mening tussen de gemeente en hemzelf aangaande het alleenrecht, te informeren. De statuten PMW Groen, zonder de door de aandeelhouder gewenste aanpassingen, zijn na akkoord van de RvC (die dus niet op de hoogte was van het verschil van mening), bij de notaris gepasseerd. De aandeelhouder was hier teleurgesteld over en heeft dit als zodanig uitgesproken. De RK zet vraagtekens bij of de directeur PMW rechtmatig heeft gehandeld aangezien er toestemming/goedkeuring van de AvA nodig is voor besluiten omtrent het oprichten van rechtspersonen. Mogelijk is hierdoor sprake van een nietig besluit. De RK meent ook dat hier een andere aanpak door de directeur PMW gewenst mogelijk was geweest; het aangaan van een dialoog over het verschil van mening vóór het passeren van de statuten bij de notaris, evenals (de wettelijke) verplichting van een openbaar besluit door het college en/of de raad als grondslag voor de wijziging van de statuten.

Overwegingen/aandachtspunten ten aanzien van rollen, taken en bevoegdheden

Overweging/aandachtspunt 8: Overwegen om PMW te behandelen als andere verbonden partijen

In het verleden was het college zich onvoldoende bewust van haar rol richting PMW; het college had in de AvA vooral de pet van opdrachtgever op en richtte zich vooral op onderwerpen die gericht waren op de inhoud in plaats van op het houden van toezicht (de gemeente in de rol van eigenaar). Zie hiervoor de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek naar PMW uit 2021. Door de agenda van de AvA te beperken tot de begroting en jaarrekening van beide B.V.'s en wethouder Klerx als gemandateerd vertegenwoordiger vanuit het college plaatst te laten nemen in de AvA, kan de gemeente momenteel haar rol als eigenaar beter en gestructureerder invullen.

Wel is er de wens vanuit de ambtelijke organisatie dat de gemeente strakker gaat sturen op PMW en PMW Groen. Zoals wordt benoemd tijdens een van de interviews: „*In het verleden zijn te veel zaken in goed vertrouwen gegaan. Afspraken zijn niet altijd duidelijk vastgelegd, kennis was te beperkt aanwezig binnen de ambtelijke organisatie en het college was zich onvoldoende bewust van haar verschillende rollen. PMW heeft haar opdracht tot op heden goed uitgevoerd, maar gemaakte keuzes zijn niet altijd voldoende transparant en voldoende onderbouwd geweest. Door PMW gelijk te gaan behandelen als andere verbonden partijen, ondanks de unieke situatie dat de gemeente 100% eigenaar is, kan de gemeente haar rol als eigenaar en de raad haar rol als toezichthouder, beter vervullen.*”

Deze wens staat in lijn met de behoefte vanuit raadsleden om de jaarrekening in te zien, zoals dit ook geldt voor de jaarrekeningen van andere verbonden partijen en zoals conform de Kadernota verbonden partijen²⁹ is afgesproken. Zo kunnen zienswijzen vanuit de raad ingediend worden, zoals verschillende raadsleden wensen. Echter, de jaarrekening wordt nog niet richting de raad gebracht. En wat ook van belang is om te benoemen is dat de raad geen zienswijze kan indienen op de jaarrekening van PMW. PMW is een B.V. en dan geldt niet het regime van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de instrumenten die binnen deze wet aan de raden zijn gegeven om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen, nog daargelaten dat PMW ook geen samenwerking betreft tussen verschillende gemeenten, zo benoemd Onderzoeksbureau PROOF Adviseurs. Dat betekent dat de raad haar eigen bevoegdheden (op grond van de Gemeentewet) kan inzetten. Bijvoorbeeld door het stellen van vragen aan het college, het indienen van moties of het vragen van inlichtingen, het college aanspreken op de actieve informatieplicht die het college heeft richting de raad of eventueel door het inzetten van een raadsonderzoek.

Overwegingen/aandachtspunten ten aanzien van rechtmatigheid

Overweging/aandachtspunt 9: Los het verschil van inzicht ten aanzien van de kwalificatie van PMW Groen op en vestig alsnog het alleenrecht op PMW Groen

Er is - ondanks betrokkenheid van juridische adviseurs - sprake van een verschil van inzicht over de uitleg van het in artikel 1.1 van de Aanbestedingswet opgenomen begrip ‘publiekrechtelijke instelling’ en de vraag of PMW Groen zich als publiekrechtelijke instelling kwalificeert. Of dit het geval is hangt onder andere af van de mate van invloed die de gemeente op PMW Groen heeft. Het is aan te bevelen om dit verschil van inzicht op te lossen door een juridisch adviseur de opdracht te geven dit nader te onderzoeken en uitsluitsel te geven. Afhankelijk van de uitkomst is het nodig om stappen te zetten zodat PMW Groen zich inderdaad als publiekrechtelijke instelling kan kwalificeren. Daarbij is het ook nodig dat PMW Groen zich statutair als publiekrechtelijke instelling organiseert aangezien het college in 2022 heeft besloten om het alleenrecht te vestigen op PMW Groen, *ervan*

²⁹ Gemeente Waalwijk (13 december 2012). Kadernota verbonden partijen.

uitgaande en onder voorwaarde dat PMW Groen zich statutair organiseert als publiekrechtelijke instelling. Bij het vestigen van het alleenrecht van PMW Groen is het van belang dat er een openbaar besluit aan ten grondslag komt te liggen.

Bijlage 1 - Bestuurlijke reactie college van B&W

Rekenkamer Waalwijk

Ons kenmerk	60411	Behandeld door	O. Renders
Uw brief		Documentnummer	60413
Uw kenmerk		Datum verzonden	1-7-2025
Betreft	Bestuurlijke reactie doorwerkingsonderzoek Parkmanagement		

Geachte lezer,

Het college bedankt de rekenkamer voor de mogelijkheid om een reactie te geven op het rapport. Wij waarderen de zorgvuldige analyse van de Rekenkamer en constateren dat het rapport een waardevolle bijdrage levert aan het verder versterken van de governance, rechtmatigheid en transparantie rondom Parkmanagement Waalwijk B.V. (PMW) en Parkmanagement Groen B.V. (Groen B.V.). Deze bestuurlijke reactie beperkt zich tot uw hoofdconclusies die gaan over de positie en rol van het college en de aandeelhouder. Over bevindingen over de rol van de raad doen wij geen uitspraken, dat is aan de raad.

Herkenning van de hoofdconclusies

Het college herkent zich in de hoofdconclusie van de Rekenkamer dat de gemeente voort wenst te bouwen op het rekenkameronderzoek naar PMW uit 2021. En dat belangrijke stappen zijn gezet in de versterking van de governance en de interne organisatie rondom PMW. Zoals de bestuurlijke rolscheiding tussen eigenaar, opdrachtgever en relatiebeheerder. Als ook verbetering van de ambtelijke aansturing door de inrichting van een interne overlegstructuur en de aanstelling van een coördinerend ambtenaar (vooruitlopend op overweging/aandachtspunt 6 uit uw onderzoek). Ook is de rol van secretaris niet langer ondergebracht bij de gemeente. Deze is inmiddels belegd bij PMW.

Wij onderschrijven de noodzaak van een duidelijke scheiding tussen publieke en private taken, zoals beoogd met de oprichting van PMW Groen. Om zo rechtmatigheid te borgen, transparantie te vergroten en de accountantscontrole te vereenvoudigen. Het is van groot belang dat de juridische en organisatorische uitgangspunten voor de samenwerking tussen gemeente en Parkmanagement op korte termijn worden vastgelegd, zodat de governance, rolverdeling en rechtmatigheid duurzaam geborgd zijn.

Reactie op enkele specifieke overwegingen en aandachtspunten

- *Statuten - rechtmatigheid en alleenrecht*

Het college erkent dat de statuten van PMW en Groen B.V. niet voldoen aan de eisen die voortvloeien uit het aanbestedingsrecht. Wij onderschrijven het belang dat PMW in lijn met het aanbestedingsrecht moet handelen. Het verschil van inzicht over vestiging van het alleenrecht en de kwalificatie van Groen B.V. als publiekrechtelijke instelling is een knelpunt dat wij willen oplossen. Wij betreuren dat de statuten van Groen B.V. zijn gepasseerd zonder voorafgaande juridische toetsing door de gemeente, ondanks eerdere afspraken. Wij delen de zorg van de Rekenkamer over de gevolgde werkwijze en zullen dit betrekken in de vervolggesprekken met de directeur PMW en de Raad van Commissarissen.

- *Governance - rollen en verantwoordelijkheden*
Het college is het eens met de Rekenkamer dat de bevoegdhedenverdeling tussen Ava, RvC en directeur aangescherpt moet worden. Voor een scherpere definiëring van de rol van de RvC is een profielschets wenselijk. Wij zullen dit in overleg met de RvC en de AvA verder uitwerken. Ook de evaluatie van de rol van PMW na de verkoop van de terminalgronden en de positionering van de verschillende verenigingen nemen wij mee in de planning voor eind 2025.
- *Behandeling als verbonden partij – informatievoorziening aan de Raad*
Het college is het eens met de aanbeveling om PMW en PMW Groen gelijk te behandelen aan andere verbonden partijen. Wij blijven de raad via de P&C-cyclus informeren en zijn bereid om met de raad in gesprek te gaan over de gewenste informatievoorziening. Aandachtspunt is hierbij dat PMW als B.V. niet onder het regime van de Wet gemeenschappelijke regelingen valt en dat daarmee andere regels gelden dan voor overige verbonden partijen.

Tot slot

Het college ziet het doorwerkingsonderzoek als een belangrijk ijkpunt in de verdere professionalisering van de samenwerking met PMW. Wij zijn ons ervan bewust dat nog enkele aanbevelingen verdere uitwerking vragen. We hebben de afgelopen periode dan ook niet stil gezeten. Diverse van de in hoofdstuk 5 genoemde overwegingen/ aandachtspunten zijn daarbij aan bod gekomen. We constateren echter dat er behoefte is aan een heroverweging van ons beleid omtrent Parkmanagement. Dit werken wij in de tweede helft van 2025 verder uit, gelijktijdig met de afronding van de openstaande aanbevelingen uit het rekenkamerrapport 2021.

Wij blijven ons dan ook inzetten voor een transparante, rechtmatige en doelmatige inrichting van parkmanagement in Waalwijk. De aanbevelingen van de Rekenkamer helpen ons daarbij. De raad informeren wij eind 2025 over de voortgang van de implementatie van de resterende aanbevelingen.

Hoogachtend,
het college van Waalwijk,

de secretaris,	de burgemeester,
Michel Tromp	Sacha Ausems

Bijlage 2 – Criteria alleenrecht, inbesteding en horizontale publiek-publieke samenwerking

Criteria alleenrecht en inbesteding

Indien de gemeente een beroep wil doen op het alleenrecht moet de gemeente voldoen aan de volgende criteria³⁰:

- a) de opdracht wordt door een aanbestedende dienst gegund aan een andere aanbestedende dienst of aan een samenwerkingsverband van aanbestedende diensten;
- b) de opdracht wordt gegund op basis van een uitsluitend recht;
- c) het alleenrecht is verenigbaar met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU);
- d) het alleenrecht is gebaseerd op wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen; e) het alleenrecht is bekendgemaakt.

De criteria om beroep te kunnen doen op inbesteding als uitzondering op de aanbestedingsplicht voor aanbesteding volgens de Aw zijn als volgt³¹:

- 1. Het toezichtscriterium: De aanbestedende dienst houdt toezicht op de betrokken rechtspersoon als op haar eigen diensten. Dat wil zeggen zij heeft doorslaggevende invloed op de belangrijkste beslissingen en strategische doelstellingen.
- 2. Het merendeelcriterium: Ten minste 80% van de omzet van de betrokken rechtspersoon is te herleiden naar opdrachten van de gemeente.
- 3. Het verbod op privaat kapitaal: Er is geen directe participatie van privaat kapitaal in de betrokken rechtspersoon.

Horizontale publiek-publieke samenwerking

Wanneer de gemeente een beroep wil doen op horizontale publiek-publieke samenwerking dan moet zij voldoen aan de voorwaarden die worden gesteld in de Aw³²:

- 1. de overheidsopdracht voorziet in of uitvoering geeft aan samenwerking tussen de deelnemende aanbestedende diensten om te bewerkstelligen dat de openbare diensten die zij moeten uitvoeren, worden verleend met het oog op de verwezenlijking van hun gemeenschappelijke doelstellingen;
- 2. de invulling van die samenwerking uitsluitend berust op overwegingen in verband met het openbaar belang en;
- 3. de deelnemende aanbestedende diensten op de open markt niet meer dan 20% van de onder die samenwerking vallende activiteiten voor hun rekening nemen.

³⁰ Aanbestedingswet, art 2.24 lid a. Richtlijn 2014/24/EU, art 11

³¹ Aanbestedingswet, art. 2.24a lid 1

³² Aanbestedingswet, artikel 2.24c

Bijlage 3 – Bestuurlijke reactie op rekenkameronderzoek naar PMW uit 2021



Rekenkamercommissie Waalwijk

Ons kenmerk
Uw brief
Uw kenmerk

Behandeld door
Documentnummer
Datum verzonden

J.T.H. van Rossum
D2021-02-011786
9-3-2021

Betreft Bestuurlijke reactie rapportage Parkmanagement Waalwijk

Geachte heer, mevrouw,

Het college bedankt de rekenkamercommissie voor de mogelijkheid om een reactie te geven op het rapport. Deze bestuurlijke reactie beperkt zich tot uw hoofdconclusies. De conclusies hebben betrekking op verschillende organen. Over bevindingen over de rol van de raad doet het college ook geen uitspraken, dat is aan de raad. De inhoudelijke reactie van ons college

beperkt zich tot de opmerkingen over de belangrijkste bevindingen die gaan over de positie en rol van het college en de aandeelhouder. De opmerkingen over de rol van de RvC en de directeur zullen wij vanzelfsprekend met hen delen en desgewenst bespreken.

De rekenkamercommissie concludeert dat de toekomst van Parkmanagement het beste geborgd is binnen de structuur van een BV, omdat deze zorgt voor de meeste grip op ontwikkelingen. Het college is tevreden te constateren dat de rekenkamercommissie hiermee de gemaakte keuzes en het gevoerde beleid ten aanzien van de structuur onderschrijft en de conclusie trekt dat een BV de enige juiste vorm is om de organisatie van Parkmanagement vorm te geven. Ook leest het college in de bevindingen dat er geen valide argumenten zijn of waren om te kiezen voor een andere rechtsvorm. Voor de ontwikkelingen in de toekomst is grip op de ontwikkelingen binnen Parkmanagement zeer gewenst, zeker als het werkgebied van Parkmanagement uitbreidt naar nieuwe of andere bedrijventerreinen. Ook is het college is tevreden dat de rekenkamercommissie oordeelt dat de gemeenteraad regelmatig wordt geïnformeerd over ontwikkelingen binnen Parkmanagement en de raad hierdoor in staat gesteld wordt toezicht te houden op het college. Het college vindt goede informatievoorziening over ontwikkelingen binnen Parkmanagement van belang.

In het rapport concludeert de rekenkamercommissie dat er ten aanzien van rollen en bevoegdheden een aantal niet optimaal zijn geregeld en vastgesteld. In het rapport maakt de RKC op pagina 10 melding van de taken die bij de eigenaar / aandeelhouder zouden moeten berusten. In de praktijk worden deze zaken door de AVA geregeld, maar dit is formeel niet vastgelegd in de statuten. Belangrijk om op te merken is dat de gemeente, het college in samenspraak met de raad, er bewust voor heeft gekozen op enige afstand van PMW te gaan staan. Daarom is in beginsel gekozen om niet alle bevoegdheden bij de AVA, maar ook bij de RvC onder te brengen en de RvC anders samen te stellen. Deze rolverdeling dient twee doelen: de gemeente komt op afstand te staan van het dagelijks operationeel functioneren van PMW en de sturende en controlerende positie van de RvC ten opzichte van de directeur PMW in het dagelijks operationeel functioneren, wordt versterkt. Dit betekent niet dat taken en bevoegdheden niet zouden kunnen (of moeten) worden geoptimaliseerd. De rekenkamercommissie schrijft dat het de huidige praktijk is dat de begroting, jaarrekening en strategische beleidskeuzes in de AVA worden besproken en er goedkeuring aan wordt verleend, maar dit niet formeel is vastgelegd. Dat zou volgens de rekenkamercommissie wel wenselijk zijn. Daarom zal het college de AVA verzoeken om – waar nodig – deze formalisering en de versterking van de rol van de AVA vorm te geven. Dit gebeurt uiteraard in nauwe samenwerking met de Raad van Commissarissen.

In de rapportage gaat de rekenkamercommissie in op rollenscheiding binnen het college en deelname van collegeleden aan de AVA. Het college erkent dat de rollen soms diffuus zijn, maar dit levert in haar ogen in praktijk geen problemen op. Binnen het college is een coördinerend portefeuillehouder voor Parkmanagement aangewezen. In het geval dat de portefeuilles onderling zorgen voor tegenstrijdige belangen, betreffen dit politieke afwegingen. Deze belangenafwegingen worden besproken binnen het college. Het standpunt dat uitgedragen wordt bij de AVA betreft vervolgens het standpunt van het de eigenaar, de gemeente.

De commissie concludeert dat de benoeming van de directeur vanuit *good governance* niet wenselijk is en schrijft dat de procedure niet (volledig) zorgvuldig is doorlopen. Het college beoordeelt deze bewoordingen, ondanks de nuance 'volledig', als zwaar en die in haar ogen niet volledig recht doet aan de feitelijke situatie. De benoeming is verlopen conform de kadernota verbonden partijen. De overwegingen om deze benoeming voor te dragen zijn verwoord in het door de raad aangenomen raadsvoorstel. Hierin wordt ons inziens de wenselijkheid voldoende onderbouwd. De commissie haalt de interim-benoeming aan als belangrijkste argument om te twifelen aan de zorgvuldigheid. Bij deze opmerking gaat zij in de ogen van het college wel voorbij aan de noodzaak om op dat moment over te gaan tot een interim-benoeming om de continuïteit van de activiteiten van de BV te waarborgen. Er dient immers altijd een directeur/bestuurder te zijn. Uw opmerking over de noodzakelijkheid van het maken van afspraken en het voorkomen van de (schijn van) belangenverstremming onderschrijft het college uiteraard wel volledig. Inmiddels heeft er een wijziging in de aanstellingswijze van de directie plaatsgevonden. Hierdoor is er niet langer sprake van een detachering. Dit is een stap in de ontvlechting van deze rollen.

Een kleine nuancerings die we willen maken betreft onze constatering dat het rapport spreekt over '(kruis)subsidiering' van en bijdragen aan Parkmanagement. Subsidiering van PMW of het verstrekken van een bijdrage aan Parkmanagement is niet aan de orde. De financiële relatie van de gemeente met Parkmanagement is dat Parkmanagement – op basis van het OOR-bestek – werkzaamheden verricht voor het doen van grijs- en groenonderhoud op de bedrijventerreinen Haven 1 t/m 8 en hiervoor wordt een marktconforme vergoeding betaald. Dat is een wezenlijk verschil met een bijdrage die gebaseerd is op subsidie of een exploitatiebijdrage. De rekenkamercommissie erkent dat dit niet nader is onderzocht. Wij willen voorkomen dat de gekozen terminologie onnodige verwarring veroorzaakt.

De rekenkamer concludeert dat er juridisch gezien een mogelijk hiaat is in de aanbesteding. Ze constateert dat PMW en de gemeente Waalwijk over en weer diensten voor elkaar uitvoeren. Daarom adviseert ze de gemeente Waalwijk alleenrecht te vestigen en te beargumenteren dat PMW Diensten van Algemeen Economische Belang (DEAB) levert. Het college zal hiervoor de mogelijkheden onderzoeken om dit alleenrecht te vestigen en indien nodig voorstellen aan de gemeenteraad.

Hoogachtend,
HET COLLEGE VAN WAALWIJK,

de secretaris,

J.H. Lagendijk

de burgemeester,

drs. A.M.P. Kleijngeld

Bijlage 4 – Behorende bij situatieschets

Voorstel wijziging van statuten uit het ‘Advies aanpassing Parkmanagement Waalwijk’ door raads werkgroep (2 december 2021):

Artikel 2

In artikel 2 van de Statuten wordt het doel van de onderneming beschreven. Aan de doelstelling, nl. ‘het waarborgen van duurzame kwaliteit van het bedrijventerrein’ behoeft niets gewijzigd te worden. Wel dient een redactionele aanpassing plaats te vinden. De huidige statuten zijn toegeschreven op Haven 7, terwijl onderhoud ook wordt uitgevoerd op Haven 1-6 en Haven 8. Daarnaast is in een bijzin de mogelijkheid geopend om ook op de andere terreinen PMW uit te rollen. Dit wordt aangepast.

Artikel 16, tweede lid, sub a tot en met sub v

Kernartikel is de bevoegdhedenverdeling in de statuten is artikel 16. In het tweede lid, sub a tot en met sub v, is expliciet een aantal besluiten genoemd dat aan goedkeuring onderhevig van de RvC. Met name hierin is een overlap te zien met hetgeen de RK voorstelt. Voor de statutenwijziging zal de volgorde worden gevolgd van de aangegeven bevoegdheden die de RK hanteert.

- Vaststellen van de strategie en het meerjarenbeleidsplan.

De statuten behoeven op het punt van het meerjarenbeleidsplan niet gewijzigd te worden aangezien deze bevoegdheid niet expliciet is benoemd. Binnen PMW is geen meerjarenbeleidsplan aanwezig. De noodzaak daartoe is er niet aangezien PMW geen beleidsorganisatie is maar “slechts” uitvoeringstaken heeft. Wij stellen voor om in de statuten bij de bevoegdhedenverdeling een bepaling op te nemen dat voor alle strategische beslissingen die het bestaan van PMW raken de AvA te raadplegen. Waartoe in ieder geval de genoemde bevoegdheden zoals zij navolgend benoemd worden:

- Vaststellen van begroting en jaarrekening;

In artikel 19 is reeds vastgelegd dat de jaarrekening door de AvA wordt vastgesteld op basis van een advies van de RvC. Dit wordt uitgebreid met de begroting.

- Wijzigen van de statuten;

Voor Statutenwijziging is nu ook reeds een besluit van de AvA nodig. De directeur PMW kan niet zelfstandig het besluit tot wijziging nemen. Hiertoe hoeft niets gewijzigd te worden in de statuten.

- Benoeming en ontslag bestuurders en RvC;

In artikel 16, lid is reeds benoemd dat de directeur/bestuurder wordt benoemd en ontslagen door de AvA, ook arbeidsvoorwaarden worden door de AvA vastgesteld. Ook de leden van de RvC worden blijkens artikel 18 benoemd en ontslagen door de AvA. De statuten behoeven op dit punt niet aangepast te worden. De statuten moeten wel aangepast worden waar het de samenstelling van de RvC betreft. Voorgesteld wordt om de leden van de RvC te benoemen door de AvA op voordracht van PMW en het WBP. De RvC stelt zelf de profielen op van de commissarissen. Waarbij tenminste een financiële deskundigheid en een governance deskundigheid gewaarborgd moeten zijn.

- Aangaan of verbreken van structurele samenwerking;

Besluiten die betrekking hebben op het aangaan of verbreken van structurele samenwerkingen die betrekking hebben op het functioneren op de onderneming PMW worden ter goedkeuring voorgelegd aan de AvA. Alle overige besluiten met betrekking tot samenwerkingen worden voorgelegd aan de RvC. Dit wordt opgenomen in de statuten.

- Verkrijgen, vervreemden, bezwaren, huren, verhuren en op andere wijze in gebruik of genot nemen en geven van registergoederen;

In de statuten zal een bepaling worden toegevoegd. Besluiten die het (voort)bestaan van de onderneming raken en een drempelbedrag overschrijden van 250k worden ter goedkeuring voorgelegd aan de AvA.

- Rechtstreeks of middellijk deelnemen in een andere rechtspersoon en het uitoefenen van stemrecht daarin;

Deze bevoegdheid wordt in de statuten verschoven van de RvC naar de AvA.

- Aangaan, verplaatsen of opheffen van vestigingen;

Deze bevoegdheid wordt in de statuten verschoven van de RvC naar de AvA.

- Uitbreiden of verminderen van de taken van de coöperatie;

Uit de reacties is gebleken dat de taakomschrijving van artikel 2, lid 8, sub 3 uit de statuten voldoen wordt geacht. Voorgesteld wordt de bestaande bepaling te handhaven.

- Tijdelijk of duurzaam beëindigen of overdragen van de bedrijfsactiviteiten;

Deze bevoegdheid wordt in de statuten verschoven van de RvC naar de AvA.

- Substantieel uitbreiden of verminderen van het aantal medewerkers of wijzigen van hun arbeidsomstandigheden;

Dit is een operationele bevoegdheid die geen relatie heeft met de positie van de AvA. Hiervoor wordt daarom geen statutenwijziging voorgesteld.

- Aangaan van grote investeringen van een nader te bepalen percentage van het eigen vermogen;
- In de statuten zal een bepaling worden toegevoegd om bij investeringen van 250k of hoger de AvA te raadplegen.

- Doen van aangifte van faillissement en aanvraag van surséance van betaling.

Dit hoeft niet gewijzigd te worden in de statuten. Dit is reeds beschreven in de statuten.

Bron: Gemeente Waalwijk (2 december 2021). Advies aanpassing statuten Parkmanagement Waalwijk.

Raadsinformatiebrief 104-22 Vestigen alleenrecht Parkmanagement (20 december 2022):

Op basis van het besluit van de gemeenteraad wordt het onderhoud van het openbaar gebied voor Haven Zeven, Haven 1 t/m 6 en straks ook Haven 8 op basis van een beheerovereenkomst sinds januari 2013 verzorgd door Parkmanagement Waalwijk B.V. (hierna PMW). Tussentijds is deze overeenkomst diverse malen aangepast.

Deze activiteiten worden dus al geruime tijd uitgevoerd door PMW op basis van een beheerovereenkomst. Eerder is door de Rekenkamer (over o.a. de governance van Parkmanagement) vastgesteld dat een voldoende juridische basis daarvoor ontbreekt. Dit vanwege het gegeven dat PMW ook met publieke middelen werkt (onderhoud van openbaar gebied) naast private middelen (leden-bijdragen) voor het ledenpakket en ondanks het feit dat uw raad destijds heeft besloten om deze taak op te dragen aan PMW.

Opdracht

Op basis van de uitkomsten van een rekenkameronderzoek 'Parkmanagement Waalwijk' (april 2021) heeft u als raad aan het college van Waalwijk de opdracht gegeven tot het vestigen van alleenrecht aan PMW t.b.v. de werkzaamheden in het openbaar gebied van Haven Zeven, Haven 1 t/m 6 en Haven 8. Uw raad heeft ook aangegeven dat er nog een formele bevestiging moet plaatsvinden dat PMW bevoegd is aanbestedingen van de publieke taak te doen. Hiervoor moet een "alleenrecht" gevestigd worden voor de gebieden die PMW in beheer heeft. Daarmee wordt de bevoegdhedenverdeling tussen RvC en AvA aangescherpt. Door de vestiging van een alleenrecht wordt PMW aangemerkt als een

aanbestedende (overheids-)dienst en is onze handelwijze volledig in overeenstemming met de geldende regels en besluiten (rechtmatigheid).

Alleenrecht vestigen

Door de vestiging van een alleenrecht wordt PMW aangemerkt als een aanbestedende (overheids-)dienst. Vanwege de vermenging van 'publiek en privaat' is het regelen van alleenrecht een complexe zaak. Wij hebben daarvoor in- en extern bij meerdere specialistische partijen bestuurlijk-juridisch (1) en aanbestedingsrechtelijk- (i.c.m. notarieel-) advies (2) ingewonnen. 1. De bevoegdheid tot het nemen van een besluit m.b.t. alleenrecht ligt bij het college.³³ Daarmee geeft het college uitvoering aan uw raadsbesluit; 2. Het advies is om onder PMW een nieuwe op te richten waarin de publieke taak wordt ondergebracht: Parkmanagement Groen B.V. (hierna te noemen PMW Groen).

Wij hebben besloten om akkoord te gaan met de oprichting van Parkmanagement Groen i.o. Deze nieuwe B.V. heeft als doel de uitvoering van publieke taken namens de gemeente op het gebied van groen- en grijsonderhoud. Ook hebben we besloten tot het vestigen van alleenrecht aan Parkmanagement Groen i.o. voor het groen- en grijsonderhoud op bedrijventerrein Haven en Zanddonk, Besoyen West en Van Andelstraat. Hieraan verbinden we de voorwaarde dat de wettelijke aanbestedingsregels voor de benoemde activiteiten in acht worden genomen.

Invloed gemeente 100% gewaarborgd

Aan PMW Groen kan het alleenrecht worden toegekend omdat in deze B.V. alleen de publieke taken worden ondergebracht. Door het alleenrecht te vestigen ten behoeve van de nieuwe PMW Groen wordt tevens voorkomen dat een vermenging plaats vindt met de private taken die worden uitgevoerd door PMW. De wettelijke aanbestedingsregels gelden dan alleen voor deze nieuwe B.V. en dat vereenvoudigt de accountantscontrole. Daarnaast vloeien de publieke middelen alleen in deze B.V. en is het afleggen van rekening en verantwoording voor de besteding van de publieke middelen transparanter. Hiermee komen we ook tegemoet aan een wens van uw raad.

De andere, private, activiteiten van PMW, zoals de uitvoering van het servicepakket, de beveiliging en de overige beheersactiviteiten, blijven dan in PMW en worden bekostigd uit de ledenbijdragen en het rendement op vermogen. Het bovenstaande is besproken met de Raad van Commissarissen van PMW. Deze heeft positief geadviseerd.

De invloed van de gemeente op het bestuur van de nieuwe B.V. is gewaarborgd en conform PMW. De gemeente is 100% aandeelhouder. De AvA benoemt de commissarissen en de bestuurder. In de uitwerking komt er dan een (geconsolideerde) begroting en jaarrekening voor PMW en een aparte begroting en jaarrekening voor PMW Groen. Deze stukken worden zoals gebruikelijk aan de AvA ter goedkeuring voorgelegd en ter kennisname naar de raad gebracht. Op die manier krijgt uw raad ook een beter inzicht in de besteding van de publieke middelen.

Bron: Gemeente Waalwijk (20 december 2022). Raadsinformatiebrief 104-22 Vestigen alleenrecht Parkmanagement.

Juridische toets KW Legal (3 december 2024):

Het zijn van 'publiekrechtelijke instelling' wordt (immers) beoordeeld aan de hand van de aanbestedingsrechtelijke definitie van de 'publiekrechtelijke instelling'. Zie daartoe bijvoorbeeld artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012:

"Een instelling die specifiek ten doel heeft te voorzien in behoeften van algemeen belang, anders dan van industriële of commerciële aard, die rechtspersoonlijkheid bezit en waarvan:

³³ Onderzoeksbureau PROOF Adviseurs geeft hierover aan dat een enkel collegebesluit niet altijd als voldoende wordt beschouwd zo blijkt uit een uitspraak van de rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2015:5490.

- a. de activiteiten in hoofdzaak door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling worden gefinancierd,
- b. het beheer is onderworpen aan toezicht door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling of
- c. de leden van het bestuur, het leidinggevend of toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling zijn aangewezen”

Het gaat concreet ‘mis’ bij ‘a’, ‘b’ en ‘c’ voornoemd. Er is geen ‘afhankelijkheidsrelatie’ met gemeente Waalwijk in gebouwd.

Het bepaalde in artikel 2 sub c van de concept-statuten doet daar niets aan af. Het daarin genoemde ‘aanbestedingsbeleid’ (dus) ook niet.

Ook met een ‘ruime blik’ zie ik niet in, hoe gemeente Waalwijk bijvoorbeeld de beslissingen van Parkmanagement Waalwijk Groen B.V. op het gebied van overheidsopdrachten concreet kan beïnvloeden in de zin van bijvoorbeeld de arresten HvJEG 27 februari 2003, C-373/00 (Adolf Truley en HvJEG 1 februari 2001, C-237/99 (Commissie-Frankrijk). Met een aanbestedingsbeleid instemmen betekent (immers) nog niet, dat ‘het beheer is onderworpen aan toezicht door gemeente Waalwijk’.

Volgens het (Europese) aanbestedingsrecht kan dus (helaas) geen ‘alleenrecht’ worden gevestigd.