



Rekenkamer
BARENDRECHT

Onderzoeksopzet Verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen)

gemeente Barendrecht

definitieve versie dd 6 december 2010

1 inleiding

1-1 aanleiding onderzoek verbonden partijen

deelnemingen in verbonden partijen

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

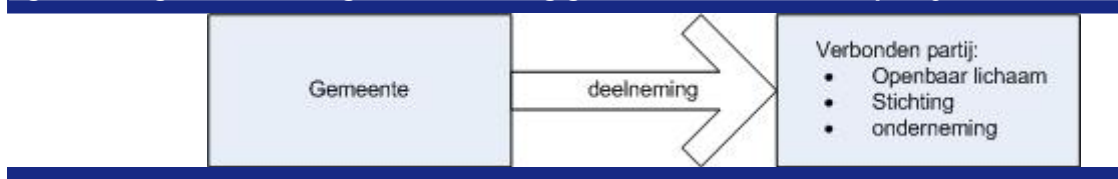
Een gemeente neemt een financieel belang in een andere organisatie als zij bijvoorbeeld bijdraagt aan het kapitaal daarvan (bijvoorbeeld via aandelen). Daarmee krijgt zij een bestuurlijk belang, dat wil zeggen, de gemeente verwerft zeggenschap (zoals stemrecht in vergaderingen, vertegenwoordiging in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

De verbonden partijen kunnen worden uitgesplitst in drie soorten organisaties:

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

In figuur 1-1 staan de verschillende begrippen gevisualiseerd.

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



risico's van deelnemingen

Een rekenkameronderzoek naar deelnemingen in verbonden partijen is relevant omdat er altijd bepaalde risico's kleven aan deelnemingen. Daar de gemeente een deel van de publieke taak aan een andere organisatie overdraagt of overlaat, loopt zij bijvoorbeeld beleidsrisico's: de doelen van de deelneming worden wellicht niet gerealiseerd en daarmee wordt het publieke belang mogelijk onvoldoende behartigd. Daarnaast loopt de gemeente financiële risico's, bijvoorbeeld een koersverlies op de aandelen, lage dividenden of een faillissement waardoor de gemeente haar inleg kwijt is. Bij gemeenschappelijke regelingen staat de deelnemende gemeente zelfs garant dat een gemeenschappelijke orgaan altijd zijn verplichtingen jegens derden kan voldoen.

De grootte van de risico's verschilt per deelneming, maar een risico is altijd aanwezig. De grootte van de risico's is bijvoorbeeld afhankelijk van het geplaatst kapitaal, het politieke belang van de deelneming en/of de formele instrumenten die de gemeente heeft (gedongen of gekregen) om invloed op de verbonden partij uit te oefenen.

onderzoeksplan 2010

In het onderzoeksplan 2010 van de Rekenkamer Barendrecht is aangegeven dat de rekenkamer een onderzoek gaat doen naar de verbonden partijen. De rekenkamer heeft hierover op 6 april 2010 een brief aan de gemeenteraad gezonden. Met deze onderzoeksopzet wordt hieraan invulling gegeven.

1-2 leeswijzer opzet

De volgende paragraaf bevat de doelstelling en vraagstelling van dit onderzoek. Daarna komt een paragraaf over de afbakening en onderzoeksaanpak. Afsluitend volgt een paragraaf over de planning en organisatie van het onderzoek.

2 doel- en vraagstelling

2-1 doelstelling

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

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

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

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

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

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

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

2-2 vraagstelling

centrale vraag

De centrale vraag kan als volgt worden geformuleerd:

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

deelvragen

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

1. Welke doelen streeft de gemeente met bepaalde deelnemingen na en zijn deze adequaat?¹
2. In welke mate worden de doelen binnen de vastgestelde inhoudelijke en financiële kaders gerealiseerd?
3. Hoe is de inrichting van de organisatie van bepaalde deelnemingen vormgegeven en in welke mate voldoet dit aan de wet- en regelgeving ?

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

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

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

¹ Adequaat: doelen zijn speciek, meetbaar en tijdgebonden (uit te werken/uitgewerkt) en dragen bij aan bijbehorende beleidsdoelen die de gemeente nastreeft.

² Adequaat: kaders zijn passend bij de regeling en geven richting aan uitvoering van de doelen.

³ Adequaat: informatieverkrijging is volledig, tijdig, juist en conform de gemaakte afspraken.

3 afbakening en onderzoeksanpak

3-1 afbakening

casusselectie

De gemeente Barendrecht neemt deel aan 10 gemeenschappelijke regelingen en 4 overige verbonden partijen.⁴ De rekenkamer heeft 5 deelnemingen voor dit onderzoek geselecteerd op basis van het bestuurlijk⁵ en financieel⁶ belang voor de gemeente en het maatschappelijk belang van de deelneming voor de burgers (zie tabel 3-1).

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

tabel 3-1: bestuurlijke verantwoordelijkheid verbonden partijen⁷

verbonden partij	bestuurlijke verantwoordelijkheid (college van B en W)
- Veiligheidsregio	burgemeester dhr. J. van Belzen
- G.G.D. Rotterdam	wethouder dhr. C. Versendaal
- D.C.M.R. Milieudienst Rijnmond	wethouder dhr. B.J. Nootenboom (ook in dagelijks bestuur)
- Samenwerkingsverband vastgoedinformatie, heffing en waardebeoordeling (SVHW)	wethouder dhr. B.J. Nootenboom
- BV Inge de Bruin Sportfondsenbad	wethouder mw. S. ter Borg (Raad van Commissarissen)

Onderzoekperiode

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

3-2 normenkader

In het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van het beleid en de informatie. De rekenkamer baseert zich hierbij op de wet- en regelgeving met betrekking tot verbonden partijen (Wgr, BBV, gemeentewet, Burgelijk wetboek) en eigen beleid van de gemeenteraad en het college van B&W (kadernota verbonden partijen). Verder zal de rekenkamer normen toepassen die voortvloeien uit

⁴ Begroting 2011, gemeente Barendrecht.

⁵ Onder bestuurlijk belang wordt verstaan: een zetel in het bestuur of het hebben van stemrecht.

⁶ Met een financieel belang wordt bedoeld dat de gemeente middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement of als financiële problemen bij de verbonden partij verhaald kunnen worden op de gemeente.

⁷ Volgens begroting 2011, gemeente Barendrecht.

professionele opvattingen en relevante normen die de rekenkamer in eerder onderzoeken heeft gehanteerd.

3-3 onderzoeksanpak

documentenonderzoek

Voor het onderzoek zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

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

interviews

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

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

4 organisatie, planning en procedure van het onderzoek

4-1 organisatie

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

- mevrouw Shona Dickson;
- mevrouw Yiman Fung.

4-2 planning en procedure

In november 2010 is de rekenkamer begonnen met het opstellen van een onderzoeksopzet. De uitvoering van het onderzoek start in december. De bevindingen uit het onderzoek worden in een conceptnota vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren en biedt de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan. Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer vervolgens een bestuurlijke conceptnota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke conceptnota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college worden voorgelegd. De reacties van het college worden, samen met het nawoord van de rekenkamer daarbij, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal aan de raad worden aangeboden. Deze aanbieding staat gepland voor mei/juni 2011.