



# Verbonden partijen en de rol van de raad



# Verbonden partijen en de rol van de raad

---

Een onderzoek naar de informatievoorziening, sturing en  
beheersing ten aanzien van verbonden partijen in Breda

## **'Verbonden partijen en de rol van de raad'**

Contact: secretaris Rekenkamer Breda dr. Juliët Wiggers 076 – 5294686 of e-mail [ja.wiggers@breda.nl](mailto:ja.wiggers@breda.nl)

Voorzitter Rekenkamer Breda: dr. Joop Roebroek

Leden Rekenkamer Breda: mr. Karel Tercic en dhr. Lex van Eijndhoven RA.

Foto kaft: Wessel Keizer

Febr. 2015

## INHOUDSOPGAVE

|  | Pag. |
|--|------|
| <b>BESTUURLIJKE SAMENVATTING</b>   | 1    |
| 1. Inleiding   | 1    |
| 2. De verbonden partijen van de gemeente Breda   | 1    |
| 3. De informatievoorziening naar de raad over de verbonden partijen                    | 2    |
| 4. Sturing, beheersing, controle van en toezicht op de verbonden partijen              | 3    |
| 5. Conclusies en aanbevelingen   | 4    |
| <br>   |      |
| <b>RAPPORT VAN BEVINDINGEN: VERBONDEN PARTIJEN VAN DE GEMEENTE BREDA</b>               |      |
| 1. Inleiding   | 9    |
| 2. Verbonden partijen: wat zijn het, welke vormen zijn er en wat zijn voor- en nadelen | 12   |
| 3. De Bredase verbonden partijen   | 15   |
| 4. De informatievoorziening naar de gemeenteraad over de verbonden partijen            | 21   |
| 5. Sturing, beheersing en toezicht ten aanzien van verbonden partijen                  | 27   |
| 6. Conclusies en aanbevelingen   | 34   |
| <br>   |      |
| <b>Bijlage 1 Kort overzicht van aanbevelingen uit onderzoek in andere gemeenten</b>    | 37   |
| <br>   |      |
| <b>Bijlage 2 Overzicht doelen en kerngegevens van de Bredase verbonden partijen</b>    | 39   |
| <br>   |      |
| <b>Bijlage 3 Literatuurlijst</b>   | 44   |



## BESTUURLIJKE SAMENVATTING

### 1. Inleiding

Het aantal verbonden partijen van de gemeente Breda is in de loop der tijd toegenomen<sup>1</sup>, net als bij alle andere gemeenten in den lande. Verbonden partijen zijn verzelfstandigde BV's of NV's, stichtingen, verenigingen of samenwerkingsverbanden/gemeenschappelijke regelingen, waarbij de gemeenten die in zo'n verbonden partij samenwerken, mede-eigenaar of aandeelhouder zijn. In de loop der jaren worden steeds meer gemeentelijke taken ondergebracht bij dergelijke verbonden partijen, vaak met veel gemeenten samen en in wisselende samenstellingen. Met het toenemen van het aantal verbonden partijen en het geld dat hierin omgaat, nemen echter ook de inhoudelijke en financiële risico's toe voor de gemeenten. De gemeenten zijn vaak individueel aansprakelijk voor de risico's en tekorten van de verbonden partijen. Veel gemeenteraden vragen zich af op welke manier zij meer sturing kunnen geven en toezicht kunnen houden op de verbonden partijen, zo ook de gemeenteraad van Breda. De Rekenkamer Breda is gevraagd om in 2014 een onderzoek naar de sturing en beheersing van de verbonden partijen, i.c. van de raad, uit te voeren. De uitgebreide bevindingen zijn in het bijgevoegde rapport van bevindingen te lezen.

#### De vraagstelling in dit onderzoek is samengevat:

- Welke verbonden partijen heeft de gemeente Breda, hoe groot is het gemeentelijke belang en om hoeveel geld gaat het?
- Welke informatie krijgt de gemeenteraad over de verbonden partijen en is deze informatie geschikt om goed te kunnen sturen en te controleren?
- Op welke wijze is de sturing, de controle en het toezicht binnen de gemeente Breda geregeld ten aanzien van de verbonden partijen en hoe kunnen de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad eventueel verbeterd worden?

### Aanpak

De Rekenkamer heeft documentonderzoek gedaan naar de (landelijke en Bredase) kaders ten aanzien van de verbonden partijen en naar de informatie die de gemeenteraad van Breda in de afgelopen jaren heeft ontvangen over de verbonden partijen. Aan de hand van de vergaderverslagen, zienswijzen, moties en amendementen in de afgelopen jaren heeft de Rekenkamer vervolgens gekeken hoe de gemeenteraad omgegaan is met de beschikbare informatie en welk vervolg aan vragen, wensen en bedenkingen van de raad is gegeven. Tot slot heeft de Rekenkamer een korte vergelijking gemaakt tussen Breda en andere gemeenten aan de hand van zo'n twintigtal onderzoeken<sup>2</sup>.

### 2. De verbonden partijen van de gemeente Breda

De gemeente Breda is momenteel (mede)eigenaar van 10 BV's/NV's/Stichtingen en 12 gemeenschappelijke regelingen, naast dat Breda nog aan een aantal andere samenwerkingsverbanden deelneemt o.a. op de decentralisatiegebieden. Op pag. 12 t/m 14 van het rapport van bevindingen staan de verschillende vormen van verbonden partijen uitgelegd en komen de mogelijke voor- en nadelen van de verbonden partijen aan de orde. Daaruit blijkt dat de ene vorm (zoals gemeenschappelijke regelingen) veel meer bestuurlijke en financiële risico's kent dan sommige andere vormen (zoals stichtingen of verenigingen).

Paragraaf 3 van het rapport van bevindingen belicht de verschillende Bredase verbonden partijen en de omvang van het bestuurlijke en het financiële belang van Breda in de verschillende verbonden partijen. Daaruit blijkt dat de omvang van het aandeel van de gemeente Breda wisselt

<sup>1</sup> Al wisselt dit aantal over de periode 2010-2014.

<sup>2</sup> Rekenkameronderzoeken in Amersfoort, Apeldoorn, Barendrecht, Buren, Delft, Den Haag, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Geldermalsen, Groningen, Halderberge (en Bergen op Zoom, Roosendaal en Moerdijk), 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Lelystad, Nijmegen, Oss, Roermond, Veenendaal en Zwolle.

bij de BV's/NV's, in sommige gevallen is de gemeente Breda voor 100% eigenaar (4 BV's/NV's) en daarmee voor 100% aansprakelijk, terwijl in andere gevallen het aandeel klein is (ook al kan het financiële belang dan nog behoorlijk zijn). Bij de gemeenschappelijke regelingen varieert het aandeel eveneens, afhankelijk van het aantal gemeenten dat mede-eigenaar is (dit varieert van 9 gemeenten tot 49 gemeenten). Het betreft zeer uiteenlopende, incongruente samenwerkingsverbanden met wisselende samenstellingen van gemeenten onder wisselende voorwaarden en afspraken. Hoe meer gemeenten deelnemen, hoe geringer het individuele aandeel van de individuele gemeente. Globaal kan worden gesteld: hoe kleiner het aandeel, hoe geringer de invloed van de gemeente Breda op de verbonden partij.

Ook het financiële belang dat de gemeente Breda heeft in de verbonden partijen varieert. Alleen al aan de gemeenschappelijke regelingen betaalt de gemeente Breda ieder jaar ongeveer 22 mln.. Het grootste deel gaat naar de Veiligheidsregio, de Regio West-Brabant, de GGD en de Omgevingsdienst. De gedane investeringen in de BV's/NV's/stichtingen zijn overigens niet bekend. De winstuitkeringen uit de BV's en NV's zijn de laatste jaren nagenoeg nihil.

Wat financieel verder opvalt, is dat het vreemde vermogen (leningen, schulden) van nogal wat verbonden partijen groot is, terwijl het eigen vermogen en het weerstandsvermogen relatief gering is. Dat kan risico's opleveren voor de gemeenten, zeker bij BV's/NV's en gemeenschappelijke regelingen met een hoog risicoprofiel. Het is daarom van groot belang dat de risico's goed in kaart gebracht en beheerst worden door de gemeente Breda. Het afgelopen jaar zijn intern binnen de gemeente stappen gezet voor een nadere risicoduiding en risicomangement, al zijn nog niet alle risico's geïnventariseerd en betekent dit nog niet dat er geen tekorten of risico's (gaan) optreden bij de verbonden partijen. De grootste risico's lijken momenteel te bestaan bij de Omgevingsdienst, de GGD, de Chassé Theater Beheer NV en de Belastingssamenwerking.

### **3. De informatievoorziening naar de raad over de verbonden partijen**

Een eerste voorwaarde om goed sturing te kunnen geven, is dat de informatie die de raad ontvangt voldoende geschikt is om te sturen en te controleren. De gemeenteraad van Breda heeft zelf nog geen Nota Verbonden Partijen<sup>3</sup> vastgesteld en nog geen kaders opgesteld ten aanzien van de informatievoorziening (zie paragraaf 4 van het rapport van bevindingen).

De informatie die de raad over de verbonden partijen ontvangt, is vrij summier. De verbonden partijen staan kort toegelicht in de gemeentebegrotingen en jaarverslagen en de raad krijgt de conceptbegrotingen van de gemeenschappelijke regelingen toegezonden voor het formuleren van een zienswijze. Jaarverslagen worden, als deze al worden toegestuurd, meestal slechts ter kennisname aangeboden. De gemeentebegroting 2015 bevat ten opzichte van eerdere begrotingen/jaarverslagen enigszins meer informatie over de verbonden partijen, met name over mogelijke risico's. De Begroting 2015 voldoet echter nog niet aan alle (in 2013) aangescherpte eisen van het BBV omtrent concretisering van doelen en prestaties van de verbonden partijen voor de individuele gemeente. Veel meer mogelijkheden tot sturing, bijsturing en controle biedt de Begroting 2015 dus nog niet aan de raad.

Recent is de termijn voor een zienswijze van de raad over de conceptbegrotingen van de gemeenschappelijke regelingen verruimd van 6 naar 8 weken in de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen. Hun jaarverslag moeten de verbonden partijen nu op 15 april aangeleverd hebben. Daarmee heeft de raad wat meer tijd en wat meer gegevens om hun wensen en bedenkingen te formuleren over de begrotingen (en eventueel jaarverslag) van de verbonden partijen. Daarnaast benadrukt de Minister van BZK in een toelichtende brief bij de gewijzigde Wet dat het aan de raden zelf is om hun invloed aan te wenden en om indien gewenst andere termijnen, voorwaarden en afspraken te regelen ten aanzien van de verbonden partijen.

---

<sup>3</sup> De Nota Verbonden Partijen uit 2009 is uitsluitend door het college van B&W vastgesteld en niet door de raad. Bij de bespreking van deze nota had de raad nogal wat commentaar en vroeg om een vervolgbespreking en een aangepaste versie van de Nota. Beide hebben echter niet plaatsgevonden. Inmiddels (begin 2015) is wel een traject richting het opstellen van een nieuwe regionale Nota Verbonden partijen gestart.

Inhoudelijk blijkt het voor gemeenteraden moeilijk om aan de hand van de aangeleverde informatie over de verbonden partijen een oordeel te geven over het functioneren van de verbonden partijen, zowel in Breda als in andere gemeenten. Eén van de belangrijkste obstakels is dat de doelen en prestaties van de verbonden partijen in veel gevallen nog weinig concreet en weinig meetbaar beschreven zijn en een directe relatie met de financiële bijdrage van de gemeente vaak niet te leggen valt. Het is daardoor moeilijk om na te gaan wat de verbonden partijen precies doen en welke prestaties zij leveren voor het bedrag dat de gemeente betaalt. Aan de hand van de beschikbare informatie kan de raad derhalve niet goed beoordelen of de verbonden partijen efficiënt en effectief opereren.

De gemeenteraad van Breda heeft op een aantal momenten in de tijd wel concretisering gevraagd van doelen, prestaties en financiën (b.v. van de Regio), maar heeft nog geen concrete eisen gesteld aan de meetbaarheid van doelen en prestaties. De Rekenkamer constateert dat het de gemeenteraad van Breda ontbreekt aan concrete afspraken over de informatievoorziening en aan afspraken over hoe die informatie er uit dient te zien. Zo zijn geen afspraken gemaakt over het aanleveren van andere informatie dan de begroting en (ter kennisname) het jaarverslag, geen afspraken over een proactieve informatievoorziening van de wethouders voorafgaand aan besluitvorming en geen afspraken over periodieke evaluaties van de verbonden partijen. Daarnaast zijn ook in de instellingsbesluiten van de verbonden partijen nog geen afspraken gemaakt over meetbare doelen en prestaties, over een concrete prijs-productrelatie en de te behalen efficiëntie, en over criteria omtrent te behalen inhoudelijke prestaties tegen een bepaalde prijs. De gemeente Breda heeft ook nog geen criteria vastgesteld op basis waarvan geconstateerd kan worden of verbonden partijen efficiënt en effectief werken en of het uit laten voeren van bepaalde taken door verbonden partijen wel of niet efficiënter is dan het zelf uitvoeren of via een contract uitbesteden van deze taken als gemeente. Dientengevolge is het niet duidelijk of één van de belangrijkste doelen van het aangaan van verbonden partijen/gemeenschappelijke regelingen, namelijk 'een efficiëntere manier van organiseren', bereikt wordt. Noodzakelijke informatie om eventueel bij te kunnen sturen, het beleid en de financiën te heroverwegen, de deelname aan de verbonden partijen te heroverwegen of eventueel te beëindigen<sup>4</sup> ontbreekt derhalve. Voor de raad is het daardoor niet goed mogelijk om te beoordelen of de taken effectief en efficiënt uitgevoerd worden door de verbonden partijen, laat staan om een oordeel te vellen of het misschien handiger, effectiever en efficiënter is om de betreffende taken op een andere wijze te organiseren dan in een verbonden partij.

Inmiddels is (begin 2015) een ambtelijke traject vanuit de Regio en een traject van een aantal griffiers van regiogemeenten (waaronder Breda) gestart om tot nieuwe nadere afspraken en een nieuwe Nota Verbonden partijen te komen.

Een korte vergelijking met andere gemeenten laat zien dat de informatievoorziening over de verbonden partijen in de meeste gemeenten te wensen overlaat. In gemeenten waar al eerder onderzoek naar verbonden partijen is gedaan, zijn vaak wel nadere afspraken gemaakt en is meer en overzichtelijkere informatie beschikbaar, o.a. op de gemeentelijke website. Breda zou in deze een voorbeeld kunnen nemen aan onder meer Nijmegen en, dichterbij, Moerdijk. Verschillende rekenkamers in den lande hebben overigens gepoogd om specifiek onderzoek te doen naar de effectiviteit en efficiëntie van specifieke verbonden partijen. In de meeste gevallen constateren zij echter dat uitspraken hierover niet goed mogelijk zijn vanwege het ontbreken van concrete meetbare doelen en prestaties.

#### **4. Sturing, beheersing, controle van en toezicht op de verbonden partijen**

Naast een goede informatievoorziening is een belangrijke voorwaarde om te kunnen sturen en te controleren dat de gemeente strakke eenduidige afspraken heeft gemaakt over de verschillende rollen ten aanzien van de verbonden partijen, zowel intern via een Nota Verbonden partijen, als naar de verbonden partijen toe in de instellingsbesluiten en de businessplannen. Het gaat hierbij ten eerste om de eigenaarsrol en de inhoudelijke en financiële sturingsmogelijkheden vanuit de gemeente richting de verbonden partijen; ten tweede om de opdrachtgeversrol en klantrol waarin

<sup>4</sup> Bij sommige gemeenschappelijke regelingen, zoals de GGD en de Veiligheidsregio, is de deelname wettelijk verplicht en kan een individuele gemeente de deelname niet stoppen.



de gemeentelijke belangen verankerd zijn; en ten derde om de onafhankelijke toezichthouderrol, waardoor de verbonden partijen ter verantwoording geroepen kunnen worden en de gemeentelijke deelname en de verbonden partijen op zich eventueel herzien/beëindigd kunnen worden. Vervolgens is het belangrijk dat deze rollen ook goed worden uitgevoerd.

Het Bredase college van B&W is als centrumgemeente relatief goed vertegenwoordigd in de besturen van de meeste verbonden partijen. Recentelijk zijn de eigenaarrol en opdrachtgeverrol ten aanzien van de verbonden partijen gescheiden belegd bij twee verschillende collegeleden, waardoor deze verantwoordelijkheden in principe beter gewaarborgd zijn, al moet dit in de praktijk nog verder vorm krijgen. Voorheen voelde de verantwoordelijke wethouder zich nogal eens in een spagaat geplaatst tussen de rol als bestuurder van de verbonden partijen (en daarmee de belangen van de verbonden partij zelf) en de rol als opdrachtgever en de belangen van de gemeente, zo blijkt uit de vergaderverslagen van de commissie en de raad. Daardoor was het voor de raad niet altijd helder welke belangen gediend werden en hoe de gemeentelijke belangen en de toezichthouderrol van de raad goed verankerd waren.

Op ambtelijk niveau zijn de rollen al langer gescheiden belegd bij een beleidsinhoudelijke ambtenaar en een financiële accountmanager, zodat eventuele tegengestelde belangen zichtbaar gemaakt en verdedigd kunnen worden. Daarnaast bestaat sinds een aantal jaren een regiogroep van financiële controllers van de regiogemeenten die de financiën en met name de risico's van de verbonden partijen in de gaten houden. Hoewel een goede beheersing daarmee in toenemende mate vorm krijgt, voorkomt dit nog niet dat overschrijdingen en tekorten plaatsvinden bij de verbonden partijen. Eén van de oorzaken is dat verbonden partijen vaak vergaand gemandateerd zijn. Daarnaast ontbreken veelal eenduidige afspraken over de eindverantwoordelijkheid en verantwoording. Ook blijken de beheersmatige aspecten, zoals de continuïteit van de verbonden partij, de financiële organisatie en het risicomanagement, in de praktijk meer aandacht te krijgen dan de inhoudelijke strategische sturing van de verbonden partijen. Daarmee ligt vooralsnog meer nadruk op de eigenaarsrol en minder op de klantrol en de onafhankelijke toezichthouderrol (zie pag. 29-30).

De Bredase raad heeft zelf nog geen concrete kaders vastgesteld ten aanzien van de sturing, beheersing en controle van de verbonden partijen. Mede daardoor bestaan onduidelijkheden en vragen bij de raad over zaken als 'welke sturing kan ik aan de verbonden partijen geven als raad' en 'welke eisen kan ik stellen aan de verbonden partijen en aan de verantwoording in deze?'. De sturings- en toezichthouderrol van de raad heeft daardoor nog weinig vorm gekregen in Breda. Het traject dat nu begin 2015 is ingezet samen met de regiogemeenten om te komen tot een nieuwe Nota Verbonden partijen, biedt voor de gemeenteraad van Breda perspectieven om de sturing en het toezicht vanuit de raad verder vorm te geven en concrete spelregels in deze af te spreken ten aanzien van iedere verbonden partij.

De Wet gemeenschappelijke regelingen geeft als sturingsmogelijkheden voor de raad: het vaststellen van instellings- en wijzigingsbesluiten (en wensen en bedenkingen kenbaar maken), het jaarlijks indienen van een zienswijze bij de ontwerpbegrotingen van de gemeenschappelijke regelingen en het indien nodig ter verantwoording roepen van de verantwoordelijke wethouder c.q. het college om een adequate vertegenwoordiging van de gemeentebelangen en de geuite wensen en bedenkingen van de raad binnen de verbonden partijen te kunnen garanderen. Daarnaast stelt de Minister van BZK bij de recente wetwijziging dat het aan de gemeenteraden zelf is om alle inhoudelijke en financiële beslissingen, die zij wensen, te nemen ten aanzien van de verbonden partijen, omdat de kaderstelling en het toezicht ook bij verlengd lokaal bestuur bij de raad ligt.

### **De rol van de raad in de praktijk**

Uit de vergaderstukken, zienswijzen, moties en amendementen blijkt dat de gemeenteraad van Breda de laatste tijd steeds actiever en kritischer is geworden ten aanzien van de verbonden partijen (zie pag. 30-32). De raad heeft steeds duidelijker een eigen mening geuit via zienswijzen, moties en amendementen ten aanzien van verbonden partijen. Veel invloed hebben deze zienswijzen, moties en amendementen overigens in het algemeen niet gehad en er is vaak

weinig gevolg aan gegeven, zo valt op te maken uit de documenten van de verbonden partijen en de verslagen van de commissie- en raadsvergaderingen. In paragraaf 5 van het rapport van bevindingen worden een aantal voorbeelden beschreven van de rol van de raad in de praktijk. De raad heeft in de loop der jaren wel veel vragen gesteld en enkele keren gevraagd om een nadere vastlegging van rollen, meer inzicht in de effectiviteit en de efficiëntie en meer sturing van de verbonden partijen, maar een raadsbrede discussie tussen college en raad en een nadere vastlegging van rollen heeft nog niet plaatsgevonden.

Enkele andere recente voorbeelden laten overigens zien dat de raad zelf wel degelijk invloed kan uitoefenen op afspraken en besluiten. De Rekenkamer constateert overall dat de gemeenteraad van Breda enerzijds vaak nog onvoldoende gebruik maakt van de beschikbare sturingsmogelijkheden, anderzijds zelf nog onvoldoende afspraken heeft gemaakt om hun sturings- en controlemogelijkheden vast te leggen en uit te breiden.

Een vergelijking met andere gemeenten leert dat eigenlijk alle gemeente(rade)n in meerdere of mindere mate moeite hebben met de sturing van en de controle op de verbonden partijen, en dat in weinig gemeenten een fundamentele discussie gevoerd wordt over de vormgeving van samenwerking in de regio op zich en het bestaan (en de vorm) van de verbonden partijen sec. In gemeenten waar al eerder onderzoek is gedaan, zijn vaak wel stappen gezet om de raad meer invloed te geven. Toch laat vervolgonderzoek in diverse gemeenten zien dat dit nog niet garandeert dat alles goed gaat. Ook in een aantal andere gemeenten in de regio West-Brabant loopt momenteel vervolg-rekenkameronderzoek naar de informatievoorziening over en de sturing van de verbonden partijen. De gemeente Breda en de Bredase raad kunnen eventueel samen met deze regiogemeenten een voortrekkersrol innemen richting de andere regiogemeenten om in het verlengde gezamenlijk nieuw aangescherpt beleid, afspraken en aanpak van verbonden partijen vast te leggen met de regiogemeenten.

## **5. Conclusies en aanbevelingen**

De Rekenkamer stelt op basis van de bevindingen in het onderzoek een aantal conclusies vast en doet een aantal aanbevelingen. De belangrijkste conclusie is dat nog niet aan een aantal belangrijke basisvoorwaarden wordt voldaan ten aanzien van de informatievoorziening, de sturing en de controle van de Breda gemeenteraad. De eerste basisvoorwaarde is dat de informatievoorziening over de verbonden partijen geschikt is voor de raad om kaders te kunnen stellen en te kunnen controleren. De Rekenkamer constateert dat aan deze voorwaarde in Breda nog onvoldoende invulling is gegeven.

De tweede voorwaarde voor de raad is dat de rollen van college, raad en de verbonden partijen voldoende duidelijk ingevuld zijn en dat voldoende strakke afspraken zijn gemaakt over de rol, de sturing van en de controle door de raad. De Rekenkamer constateert dat deze voorwaarde eveneens nog onvoldoende ingevuld is in Breda en dat duidelijk verbetering aan te brengen is in de afspraken en de uitvoering hieromtrent.

Specifiek luiden de conclusies van de Rekenkamer op basis van het onderzoek:

1. De Bredase raad heeft nog geen Nota Verbonden partijen vastgesteld en daardoor zelf nog geen kaders, uitgangspunten, beperkingen en verplichtingen vastgelegd ten aanzien van de verbonden partijen, noch ten aanzien van de informatievoorziening, noch ten aanzien van de rollen en verantwoordelijkheden van een ieder.
2. De informatievoorziening over de verbonden partijen is summier richting de Bredase raad. Zowel digitaal, als in de begroting/jaarverslag, als in de separate documenten over de verbonden partijen is de informatie niet voldoende geschikt om als raad goed de effectiviteit en efficiëntie van de verbonden partijen te kunnen toetsen en deze goed te kunnen sturen en controleren.
3. De rol van de raad, van college en van de verbonden partijen is op veel punten onduidelijk. De gemeente Breda en specifiek de raad heeft nog weinig heldere afspraken gemaakt over wie waarvoor verantwoordelijk is (en wie uiteindelijk verantwoordelijk is), over de vormgeving van de verschillende rollen en hoe een actieve rol van de raad richting verbonden partijen kan worden ingericht.
4. De gemeente Breda heeft nog onvoldoende afspraken gemaakt over welke concrete doelen en prestaties van de verbonden partijen/gemeenschappelijke regelingen verwacht

worden. Daarbij zijn nog weinig afspraken gemaakt over concrete prijs-product verhoudingen, prijs-kwaliteit verhoudingen en aan welke criteria de verantwoordingsinformatie van de verbonden partijen in deze dient te voldoen. Een verdere concretisering van doelen, prestaties en de directe verhouding tussen kosten en dat wat het oplevert, is nodig om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit en efficiëntie. Bovendien zijn er te weinig afspraken over de gewenste effectiviteit en efficiëntie; en in het verlengde nog te weinig afspraken gemaakt over hoe de verbonden partijen en gemeenschappelijke regelingen dienen aan te tonen waarom het effectiever en efficiënter is om de uitvoering van bepaalde doelen via een verbonden partij/gemeenschappelijke regeling te organiseren dan op een andere wijze b.v. door de individuele gemeenten of door de Provincie de taken te laten uitvoeren.

5. De gemeente en de gemeenteraad van Breda hebben nog weinig afspraken gemaakt over periodieke evaluaties van alle verbonden partijen, waarin ook het functioneren, de bedrijfsvoering, de effectiviteit en efficiëntie, en nut en noodzaak van de verbonden partijen worden onderzocht.
6. Overall kan worden gesteld dat de raad van Breda nog onvoldoende zicht en onvoldoende grip heeft op de verbonden partijen en dat nog veel verbetering kan worden aangebracht in de actieve sturing en controle van de raad ten aanzien van de verbonden partijen.

### **Aanbevelingen**

Gegeven deze conclusies doet de Rekenkamer een aantal aanbevelingen om te komen tot verbeteringen van de sturing en controle van de raad ten aanzien van de verbonden partijen en verduidelijking van de rollen van de verbonden partijen zelf.

1. Geef als raad opdracht aan het college om samen met de raad een nieuwe Nota Verbonden partijen op te stellen, waarin een actievere rol van de raad richting de verbonden partijen concreet vormgegeven wordt en voer aan de hand hiervan als raad een actieve sturing en controle uit richting de verbonden partijen. Stel indien gewenst een raads werkgroep Verbonden partijen in met afgevaardigden van alle raadsfracties (mogelijk samengaan met c.q. in plaats van de werkgroep Regio), waarin alle (begrotingen en jaarverslagen van de) verbonden partijen periodiek besproken worden; of beleg deze taak minimaal expliciet bij een commissie.
2. Stel als raad via de Nota Verbonden partijen zelf afspraken vast over de gewenste informatievoorziening (zowel digitaal als via verantwoordingsdocumenten), over de punten waarop de raad zelf wenst te sturen en aan welke voorwaarden de verantwoordingsinformatie zou moeten voldoen, opdat de raad zelf meer inzicht krijgt in de effectiviteit en efficiëntie van de verbonden partijen. Spreek met het college af dat de raad ten alle tijden vroegtijdig (proactief) geïnformeerd wordt voorafgaand aan besluitvorming en wijzigingen van de verbonden partijen, zeker waar het beleidsinhoudelijke besluiten en financiële besluiten en wijzigingen betreft. Spreek hierbij ook af dat de raad ook een zienswijze kan formuleren over het jaarverslag van de verbonden partijen.  
Neem daarbij indien gewenst ook op dat de gemeenteraad toegang dient te hebben tot alle informatie van de verbonden partijen, die de raad nodig acht om deze goed te kunnen beoordelen. Neem deze clausule op in de Nota Verbonden partijen en in de instellingsbesluiten van de verbonden partijen zelf.
3. Maak afspraken met de verbonden partijen en de andere gemeenten om te komen tot meer eenduidige meetbare doelen en prestaties en een duidelijke prijs-product verhouding richting de verbonden partijen. Formuleer gezamenlijk criteria waaraan de verbonden partijen zich qua bedrijfsvoering te houden hebben en formuleer gezamenlijk criteria waaraan de effectiviteit en efficiëntie van afzonderlijke verbonden partijen afgemeten kan worden en hoe de verbonden partijen daarover ieder jaar dienen te rapporteren. Spreek daarbij ook af hoe om te gaan met eventuele begrotingsoverschrijdingen en inhoudelijke en financiële risico's van verbonden partijen.

Spreek indien gewenst af dat geen overschrijding van het maximale budget mag plaatsvinden zonder dat de gemeenteraden dit hebben vastgesteld. Neem voorts ook voorwaarden op over hoe de verbonden partijen dienen aan te tonen dat het organiseren van bepaalde taken via een verbonden partij effectiever en efficiënter is dan dat de taken op andere wijze (b.v. door de gemeenten zelf) georganiseerd zouden worden.

4. Organiseer als raad periodiek overleg met de gemeenteraden van alle aangesloten (regio)gemeenten over de verbonden partijen, en/of wissel in ieder geval standpunten, zienswijzen en afspraken uit ten aanzien van de verbonden partijen. Poog als raden kritische punten te bundelen om gezamenlijk een sterker standpunt in te kunnen nemen richting de verbonden partijen in kwestie.
5. Neem afspraken op in de Nota Verbonden partijen en de (her)instellingsbesluiten dat alle verbonden partijen periodiek (b.v. om de 2 of 4 jaar) onafhankelijk geëvalueerd dienen te worden, zowel inhoudelijk als het financiële functioneren, de mandateringen, als nut en noodzaak van de verbonden partij. Spreek daarbij ook een horizonbepaling (c.q. eindigheidsclausule) af ten aanzien van alle verbonden partijen, zodat de gemeente(rade)n naar aanleiding van de evaluatie het recht hebben op bijsturing van afspraken, herziening van het instellingsbesluit en periodiek kunnen bepalen of de deelname c.q. de voorwaarden gewijzigd moet(en) worden en/of eventueel overgegaan dient te worden tot uittreding uit of opheffing van de verbonden partijen.
6. Stel het bestaan van iedere verbonden partij op gezette tijden (b.v. ten tijde van de evaluatie) ter discussie en voer een discussie als raad over hoe de taken en de samenwerking het beste vormgegeven kunnen worden. Weeg bij een voorgestelde (her)instelling of evaluatie van een verbonden partij nauwkeurig af of het om een gemeentelijke taak gaat (of dat het meer om taken van marktpartijen gaat), of het om een beleidsarme taakstelling gaat die ev. op afstand gezet kan worden of dat het om een beleidsinhoudelijke taak gaat die mogelijk beter dichtbij de eigen gemeente georganiseerd kan worden. Weeg ook nauwkeurig af of een specifieke rechtsvorm als een private regeling of gemeenschappelijke regeling (met daarbinnen zelfstandige projectorganisaties en mandateringen) noodzakelijk is of dat bepaalde taken mogelijk beter in een losser samenwerkingsverband georganiseerd kunnen worden. Bedenk hierbij dat hoe meer op afstand (b.v. in een separate BV/NV) en met hoe meer gemeenten/partijen samengegaan wordt in een separate regeling, hoe minder de eigen specifieke gemeentelijke sturing, controle en toezicht kan plaatsvinden.
7. Stel indien gewenst in een separaat raadsvoorstel vast dat de Rekenkamer Breda toegang krijgt tot alle benodigde informatie van alle verbonden partijen <sup>5</sup>, ongeacht de omvang van het gemeentelijke belang in de verbonden partijen en ongeacht het soort verbonden partij. Dit om de effectiviteit en efficiëntie van de verbonden partijen te kunnen toetsen ter verdere ondersteuning van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.
8. Vraag indien gewenst onafhankelijke onderzoek (bijvoorbeeld uitgevoerd door de Rekenkamer) naar specifieke aspecten van de verbonden partijen en/of onderzoek naar het functioneren van specifieke verbonden partijen.

---

<sup>5</sup> De Gemeentewet geeft de Rekenkamer inmiddels wel ongelimiteerd toegang tot alle informatie van alle gemeenschappelijke regelingen, ongeacht de omvang van het gemeentelijke belang. Ten aanzien van BV's, NV's e.d. stelt de Gemeentewet (artikel 184) de voorwaarde dat een gemeente alleen of gezamenlijk met andere gemeenten minimaal een belang van 50% in de verbonden partij moet hebben om volledig toegang tot alle informatie van die verbonden partij te hebben als Rekenkamer(s). Daarover ontstond overigens een discussie in den lande. Er zijn naar aanleiding hiervan inmiddels nogal wat gemeenteraden die zelf een motie hebben aangenomen, dat de Rekenkamer ongelimiteerd tot alle verbonden partijen toegang moet kunnen hebben, ongeacht de rechtsvorm en ongeacht de omvang van het gemeentelijke belang.



# RAPPORT VAN BEVINDINGEN: VERBONDEN PARTIJEN VAN DE GEMEENTE BREDA

## 1. Inleiding

Dit is een onderzoek van de Rekenkamer Breda naar de verbonden partijen, zoals BV's/NV's, gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden, waaraan de gemeente Breda deelneemt. Centraal in dit door de raadsfracties van Breda gevraagde onderzoek staat de informatievoorziening over en de sturing van de verbonden partijen binnen de gemeente Breda, i.c. de sturing van de raad.

De gemeente Breda neemt aan steeds meer samenwerkingsverbanden deel en is mede-eigenaar van vele verbonden partijen, net als alle andere gemeenten in den lande. Redenen zijn onder meer de instelling van een aantal verplichte gemeenschappelijke regelingen door het Rijk (zoals de Veiligheidsregio's en de Omgevingsdiensten), een toenemende regionalisering van taken en de decentralisaties van de jeugdzorg, de AWBZ-taken (langdurige zorg) en het participatiebeleid vanuit het Rijk naar gemeenten. Omdat veel van deze laatstgenoemde taken de gemeentegrenzen overstijgen en met name veel kleinere gemeenten zich niet geheel toegerust voelen om deze taken zelf te organiseren, wordt een toenemend aantal gemeentetaken in regionale samenwerkingsverbanden en/of gemeenschappelijke regelingen georganiseerd<sup>6</sup>. Daardoor is ook een steeds groter deel van de gemeentebegroting gemoeid met de verbonden partijen.

Met de toename van het aantal gemeentetaken, georganiseerd via verbonden partijen, nemen echter ook de financiële en inhoudelijke risico's toe, die met de verbonden partijen te maken hebben. Verschillende verbonden partijen in den lande zijn in de afgelopen jaren tegen grote financiële tekorten aangelopen en/of zijn failliet gegaan<sup>7</sup>. De deelnemende gemeenten hebben vervolgens verplicht de tekorten en schulden moeten betalen/opbrengen. In andere gemeenten zijn discussies/problemen ontstaan, omdat het voor gemeenten niet (geheel) duidelijk is wat zij inhoudelijk terugkrijgen voor het geïnvesteerde geld in de verbonden partij(en) en/of omdat gemeenten geconfronteerd zijn met contraire (inhoudelijke en financiële) belangen tussen de gemeente en de verbonden partij<sup>8</sup>. Veel gemeenten vragen zich inmiddels af of de kaders richting verbonden partijen niet verder aangescherpt moeten worden en op welke manier de sturing en het toezicht vanuit de gemeente en de gemeenteraad richting de verbonden partijen verder verbeterd kan worden. Dit leidt in veel gemeenten tot de vraag om vernieuwing en

---

<sup>6</sup> De gemeente Breda heeft in plaats van gemeenschappelijke regelingen gekozen voor lossere subregionale samenwerkingsverbanden met betrekking tot de WMO en de jeugdzorg. Het regionale werkbedrijf is aangehaakt bij de GR Regio. De conclusies en aanbevelingen in dit rapport hebben overigens in principe evenzeer betrekking op lossere samenwerkingverbanden, als op de vastere vormen van de verbonden partijen.

<sup>7</sup> Zo is bijvoorbeeld in 2012 het regionale SW-bedrijf Licom in Limburg failliet gegaan, nadat deze gemeenschappelijke regeling erg groot was geworden, grote financiële tekorten ontstaan waren en een adequaat toezicht en adequate sturing vanuit de aangesloten gemeenten ontbrak.

<sup>8</sup> Een Bredaas voorbeeld is Attero, waarbij de belangen van de gemeente (minder afval) niet spoorden met de belangen van de verbonden partij (aanlevering hoeveelheid zoals ooit afgesproken was) en waarbij uiteindelijk een financiële claim ingediend werd door de verbonden partij. In Haarlem voelde de gemeenteraad zich in febr. 2014 voor het blok gezet om tegen hun zin akkoord te gaan met een bezuiniging op het regionale collectieve aangepaste vervoer. Deze bezuiniging was al vastgesteld door het bestuur van de betreffende gemeenschappelijke regeling, zonder dat de individuele gemeenteraden akkoord waren gegaan (NRC, 24 febr. 2014). In Dordrecht is in november 2013 een motie ingediend om als gemeente Dordrecht uit te treden uit de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, omdat de Omgevingsdienst zou hebben gefaald bij het toezicht op een bepaald bedrijf en het handelen van de Omgevingsdienst de belangen van de gemeente Dordrecht schade zou toebrengen. De motie is overigens verworpen, maar heeft wel de discussie binnen de gemeente en in den lande verder aangezwengeld over de verbonden partijen.

aanscherping van de Nota's Verbonden Partijen, zo ook binnen de gemeente Breda (o.a. door de raadswerkgroep Regio <sup>9</sup>) en de regiogemeenten in West-Brabant.

Lange tijd bestond zowel landelijk, als bij de gemeente Breda weinig aandacht voor de verbonden partijen. In het afgelopen jaar is de discussie over de verbonden partijen en met name over de gemeenschappelijke regelingen sterk toegenomen in den lande. Redenen zijn naast bovengenoemde financiële tekorten, met name de van veel kanten opgeworpen vraagtekens bij het democratische gehalte van de verbonden partijen en de democratische sturing en controle door de gemeenteraden. Voor gemeenten, gemeenteraden, als voor de burgers is het vaak weinig transparant wie nu uiteindelijk waarvoor verantwoordelijk is en wie nu waarover gaat met betrekking tot de verbonden partijen. De Wet Revitalisering Generiek Toezicht (okt. 2012) legt de primaire eindverantwoordelijkheid voor controle en toezicht op het gemeentelijke beleid vooral bij de gemeenteraden neer (in plaats van bij de provincie c.q. het Rijk); dit niet alleen wat betreft gemeentelijke taken in eigen uitvoering, maar ook het toezicht op de uitvoering (efficiëntie en effectiviteit) van de gemeentelijke medebewindtaken en het verlengd lokaal bestuur. Voor gemeenteraden is het echter vaak niet duidelijk hoe zij de verbonden partijen goed kunnen sturen, bijsturen en controleren <sup>10</sup>.

Naar aanleiding van landelijke discussies over sturingsmogelijkheden van gemeenten zijn de bevoegdheden van gemeenten en gemeenteraden inmiddels enigszins aangescherpt in de gewijzigde Wet Gemeenschappelijke Regelingen (aug. 2014). Ook hebben veel rekenkamer(commissie)s inmiddels onderzoek verricht naar de sturingsmogelijkheden van gemeenteraden ten aanzien van de verbonden partijen. In dit rapport wordt naast de stand van zaken in Breda, ook een korte vergelijking gemaakt met andere gemeenten aan de hand van verschillende onderzoeken.

### **Vraagstelling onderzoek**

Dit onderzoek beoogt inzicht te geven in de informatievoorziening en de sturing in de gemeente Breda ten aanzien van de verbonden partijen en een aanzet te geven voor mogelijke verbeteringen van de sturingsmogelijkheden en het toezicht van de gemeenteraad ten aanzien van verbonden partijen. Daartoe komen de volgende vragen in dit rapport aan de orde:

1. Welke verbonden partijen zijn er in Breda, wat zijn dit voor verbonden partijen/samenwerkingsverbanden en met wie/hoeveel gemeenten wordt samengewerkt? Hoeveel geld gaat hierin om? Wie is namens het college van B&W verantwoordelijk voor de aansturing?
2. Welke informatie krijgt de gemeenteraad over de verbonden partijen, gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden en is deze informatie voldoende om kaders te kunnen stellen en goed te kunnen controleren (met name op efficiëntie en effectiviteit)?
3. Hoe is de sturing, de beheersing en het toezicht geregeld ten aanzien van verbonden partijen, i.c. van de gemeenteraad van Breda? Hoe kunnen de sturingsmogelijkheden van de raad verbeterd worden en welke aanknopingspunten zijn hiertoe te vinden bij andere gemeenten en b.v. in de nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen?

### **Aanpak**

Om deze vragen te beantwoorden heeft de Rekenkamer documentonderzoek gedaan naar de kaders die (wettelijke en binnen de gemeente Breda) vastgelegd zijn ten aanzien van de verbonden partijen en de informatie die de gemeenteraad van Breda in de afgelopen jaren ontvangen heeft over en van de verbonden partijen. Daarnaast heeft de Rekenkamer aan de hand van de vergaderverslagen, zienswijzen, moties en amendementen in de afgelopen jaren

---

<sup>9</sup> De belangrijkste aanbeveling van de raadswerkgroep Regio in het overdrachtsdocument voor de nieuwe raad is om een nieuwe visie ten aanzien van verbonden partijen op te gaan stellen (Overdrachtsdocument gemeenteraad van Breda, maart 2014).

<sup>10</sup> Uit een landelijke enquête onder raadsleden (Raadslid.nu, jan. 2014) blijkt dat ruim de helft van de ruim 1.100 geënquêteerde raadsleden vindt dat zij te weinig zicht hebben op de verbonden partijen om controle uit te kunnen oefenen.

gekeken hoe de gemeenteraad omgegaan is met de beschikbare informatie en welke vervolg aan vragen, wensen en bedenkingen van de raad gegeven is. Tot slot heeft de Rekenkamer zo'n 20-tal onderzoeken<sup>11</sup>, die in den lande en bij andere gemeenten verricht zijn naar verbonden partijen, gelezen om te zien welke vragen aldaar bij de raad leven, en welke bevindingen en aanbevelingen daarin worden gedaan voor een korte vergelijking met de gemeente Breda.

Paragraaf 2 belicht wat onder verbonden partijen verstaan wordt, welke vormen er zijn en welke voor- en nadelen van (verschillende vormen van) verbonden partijen naar voren komen uit de literatuur.

Paragraaf 3 gaat in op de verbonden partijen van de gemeente Breda, om hoeveel geld het gaat, wie verantwoordelijk zijn en welke risico's bij de verbonden partijen bestaan.

In paragraaf 4 komt de informatievoorziening naar de raad aan de orde over de verbonden partijen.

Paragraaf 5 gaat in op hoe de raad omgaat met de sturing, beheersing en het toezicht ten aanzien van de verbonden partijen.

Paragraaf 6 bevat tot slot de conclusies en aanbevelingen.

---

<sup>11</sup> Onder meer onderzoeken in Amersfoort, Apeldoorn, Barendrecht, Buren, Delft, Den Haag, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Geldermalsen, Groningen, Halderberge (en Bergen op Zoom, Roosendaal en Moerdijk), 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Lelystad, Nijmegen, Oss, Roermond, Veenendaal, Zwolle



## Verbonden partijen: wat zijn het, welke vormen zijn er en wat zijn voor- en nadelen?

Nederland kent in principe drie bestuurslagen: het Rijk, de Provincies en de gemeenten<sup>12</sup>. De gemeenten hebben in de loop der tijd steeds meer taken toegewezen gekregen. Om als gemeente al deze taken uit te kunnen voeren, kunnen gemeenten kiezen tussen:

1. Zelf uitvoeren.
2. Via subsidierelaties uit laten voeren.
3. Uitbesteden en door middel van aanbestedingen en een contract uit laten voeren.
4. Activiteiten door een verbonden partij uit laten voeren, via een verzelfstandigde organisatie en/of via een samenwerkingsverband van meerdere gemeenten. Dit kan in een losser verband op basis van afspraken of een contract; of via een zwaardere vorm, waarbij de gemeenschappelijke regelingen de meest vergaande, meest zware vorm van verzelfstandigde samenwerking is, georganiseerd in een zelfstandig bestuur en zelfstandige bedrijfsorganisatie op afstand van de gemeenten.

Verbonden partijen zijn kortweg 'organisaties, waarvan de gemeente (mede)eigenaar c.q. aandeelhouder is, die in opdracht van de gemeente gemeentelijke taken uitvoeren'. Over het algemeen betreft het samenwerkingsverbanden van gemeenten (en ev. andere partijen zoals de Provincie), waarbij iedere deelnemende gemeente geheel of gedeeltelijk eigenaar is en/of een contractuele deelname met de verbonden partij heeft om bepaalde activiteiten of bepaald beleid te realiseren.

Er bestaan verschillende soorten verbonden partijen: stichtingen, verenigingen, vennootschappen (BV of NV), pps-constructies, gemeenschappelijke regelingen en overige samenwerkingsverbanden. De eerstgenoemde vier zijn van privaatrechtelijke aard, de gemeenschappelijke regelingen zijn van publiekrechtelijke aard. Het verschil zit vooral in de bestuursrelaties, de sturingsrelatie en de financiële aansprakelijkheid c.q. de omvang van de financiële en inhoudelijke risico's.

Bij een stichting of vereniging bestaat vaak een subsidierelatie tussen gemeente en organisatie, waarbij de stichting/vereniging zelf verantwoordelijk is voor eventuele exploitatierisico's. De gemeente zit meestal in het bestuur om de gemeentelijke belangen te waarborgen, aangezien stichtingen/verenigingen over het algemeen uitvoerders zijn van primaire gemeentelijke taken op b.v. het gebied van sport, welzijn e.d.. Over het algemeen is de doelstelling vrij eenduidig en loopt de gemeente financieel relatief wat minder risico bij stichtingen en verenigingen, dan bij BV's of gemeenschappelijke regelingen (Deloitte, 2006).

Een vennootschap (BV of NV) is een zelfstandige rechtspersoon, die actief is op terreinen die niet primair tot de gemeentelijke taken behoren (zoals levering van energie of grondexploitaties). Gemeenten kunnen een vennootschap in het leven roepen en aandeelhouder van een vennootschap worden/zijn om bepaalde bedrijfsmatige activiteiten te ontplooiën en winstuitkeringen te ontvangen uit deze activiteiten. Gemeenten steken daartoe geld in de BV of NV als basisbedrag om de activiteiten te ontplooiën en/of zich in te kopen als aandeelhouder. Gemeenten zitten vaak wel in het bestuur van een BV/NV, maar hebben daar vooral als taak de belangen van de BV/NV te behartigen. Het gemeentelijke en publieke belang is daardoor vaak moeilijk(er) direct te behartigen en te beïnvloeden (inhoudelijk risico). Financiële risico's lopen gemeenten bij BV's/NV's over het algemeen uitsluitend over het ingebrachte geld, tenzij de gemeente de grootste aandeelhouder c.q. voor 100% aandeelhouder is. Bestuurders van een BV/NV kunnen overigens hoofdelijk aansprakelijk gesteld worden voor risico's en tekorten (Deloitte, 2011).

Gemeenschappelijke regelingen zijn de zwaarste en meest vergaande vorm van verzelfstandigde samenwerking tussen gemeenten (en ev. andere partijen), georganiseerd als een zelfstandig openbaar lichaam met een zelfstandig Algemeen en Dagelijks bestuur en een zelfstandige bedrijfsvoeringorganisatie op afstand van gemeenten. Deze verzelfstandigde besturen en organisaties zijn vaak vergaand gemandateerd, ondanks dat deze bedoeld zijn als uitvoerders

---

<sup>12</sup> De Waterschappen hebben daarnaast een zelfstandige (van oudsher) eigen taak.

van gemeentelijke taken en onder verlengd lokaal bestuur vallen. Alle gemeenten die eigenaar zijn, zijn vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur<sup>13</sup> en in theorie is daarmee voor de gemeenten veel bestuurlijke en beleidsmatige invloed en sturing gegarandeerd ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen. Iedere gemeente draagt als eigenaar financieel bij aan de gemeenschappelijke regeling voor de uitvoering van de afgesproken gemeentelijke taak/taken. In de praktijk zijn veel gemeenschappelijke regelingen echter vergaand gemandateerd en hebben individuele gemeenten, zeker daar waar veel gemeenten mede-eigenaars zijn en zeker in het geval van kleinere gemeenten, weinig directe inhoudelijke en financiële invloed. Individuele gemeenten zijn echter wel direct aansprakelijk voor het beleid en eventuele financiële tekorten/risico's bij gemeenschappelijke regelingen. Gemeenten lopen daardoor mogelijk substantiële inhoudelijke, bestuurlijke/organisatorische en financiële risico's bij gemeenschappelijke regelingen.

### **Waarom een verbonden partij en wat zijn voor- en nadelen?**

Uit de literatuur (o.a. Deloitte, Handboek Verbonden Partijen, 2006) en onderzoeken in den lande komen verschillende motieven voor en mogelijke voordelen van samenwerking c.q. het laten uitvoeren van activiteiten door een verbonden partij:

1. Financiële en effectiviteitsvoordelen. De veronderstelling is dat efficiëntie- en effectiviteitsvoordelen te behalen zijn door de samenwerking.
2. Risicospreiding: de veronderstelling is dat vele schouders gemakkelijker eventuele risico's kunnen dragen dan één enkele schouder.
3. Professionalisering en kennisvoordelen, doordat deskundigheid gebundeld en uitgewisseld kan worden en grotere gemeenten eventueel een voortrekkersrol ten opzichte van kleine gemeenten kunnen vervullen.
4. Gemeentegrensoverschrijdende zaken kunnen mogelijk gemakkelijker opgepakt worden door de grotere schaal<sup>14</sup>.
5. De krachten van individuele gemeenten kunnen gebundeld worden, zodat gemeenten gezamenlijk sterker (mits men het eens is) staan in b.v. het lobbyen richting bedrijven, het Rijk, de EU e.d..
6. Eventuele katalysatorfunctie, waarin de gemeente samen met andere organisaties activiteiten kan starten, die anders moeilijk(er) van de grond kunnen komen (b.v. omdat de markt bepaalde zaken niet oppakt).

Daarnaast komen als mogelijke nadelen van verbonden partijen naar voren:

1. Grote(re) afstand tot de eigen burgers. Hoe groter het samenwerkingsverband (hoe meer partijen), hoe groter de afstand en hoe minder inhoudelijk maatwerk voor de individuele gemeente en de eigen burgers mogelijk is (afspraken zijn altijd een compromis).
2. Minder invloed als individuele gemeente, waardoor mogelijk inhoudelijke en financiële risico's ontstaan. Hoe groter het samenwerkingsverband, hoe minder individuele invloed en zeggenschap per gemeente mogelijk is over het beleid, de uitvoering en de financiën, terwijl individuele gemeenten wel eindverantwoordelijk en aansprakelijk (kunnen) zijn voor eventuele risico's.
3. Weinig sturingsmogelijkheden voor de raad. Vooral voor gemeenteraden<sup>15</sup> is het moeilijk om goed zicht te houden op en goed hun kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen ten aanzien van de verbonden partijen. De democratische sturingsmogelijkheden op prestaties, effectiviteit en efficiëntie van verbonden partijen zijn vaak niet helder voor de raad.

---

<sup>13</sup> En een afvaardiging van alle gemeenten in het Dagelijks Bestuur. Het Algemeen Bestuur komt vaak maar 1 tot 4 keer per jaar bijeen.

<sup>14</sup> Gesteld dat dan niet eerder Provinciaal of Rijksniveau voor de hand ligt.

<sup>15</sup> Uit een landelijke enquête onder raadsleden (raadsled.nu, jan. 2014) blijkt dat bijna 70% van de ruim 1.100 onderzochte raadsleden vindt dat het toenemende aantal gemeenschappelijke regelingen een bedreiging is voor de lokale democratie.

4. Mogelijke rolconflicten bij de bestuurders van de verbonden partijen, aangezien de wethouders zowel de belangen van de verbonden partijen, als van de gemeente en de burgers moeten behartigen. Deze belangen kunnen van elkaar verschillen, waardoor bestuurders in een spagaat terecht kunnen komen en het zwaartepunt mogelijk eenzijdig bij één rol komt te liggen.
5. Rollen en verantwoordelijkheden intern binnen gemeente moeilijk uiteen te houden en moeilijk goed te beleggen. Ook intern binnen een gemeente zijn de klantrol, de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol lastig in gelijkwaardige rollen uiteen te zetten, waardoor het zwaartepunt mogelijk bij één rol komt te liggen.
6. Het toezicht, de controle en de verantwoording zijn lastig onafhankelijk te regelen, zeker daar waar veel mandaten aan de verbonden partijen zijn afgegeven. De vragen die hierdoor mogelijk opkomen, zijn 'wie heeft de eindverantwoordelijkheid voor de verbonden partij en wie kan de verbonden partij ultimo ter verantwoording roepen'?
7. Risico op losgezongen en eigenstandig groeiende organisaties. Verbonden partijen kunnen als zelfstandige organisaties mogelijk teveel een eigen leven gaan leiden en een natuurlijke (en automatische) neiging tot groei hebben, zeker als verbonden partijen vergaand gemandateerd zijn. Risico's kunnen daardoor ongemerkt oplopen.
8. Bij een grote portfolio aan (uiteenlopende) verbonden partijen is het voor gemeenten moeilijk om een transparant, eenduidig zakelijk beleid ten aanzien van alle verbonden partijen uit te voeren<sup>16</sup>, zeker daar waar veel incongruente samenwerkingsverbanden met veel verschillende gemeenten, uiteenlopende doelen en uiteenlopende voorwaarden bestaan.
9. Verminderde transparantie in het openbaar bestuur<sup>17</sup>, doordat een toenemend aantal bestuursorganen tussen Provincie en gemeenten geplaatst worden. Bestuursrechtelijk en voor de burgers wordt het daardoor steeds onduidelijker wie waarover gaat, wie welke verantwoordelijkheden heeft en wie waarop aan te spreken is.
10. Risico op centralisatie van gedecentraliseerde taken. Doordat veel gemeenten de jeugdzorg, het participatiebeleid en de WMO in gemeenschappelijke regelingen beleggen, krijgen de decentralisaties gemakkelijk sterke centralistische trekken en wordt het doel om beleid dicht bij de eigen burger te organiseren en gemeenten veel eigen bestuurlijke en inhoudelijke vrijheid te geven, niet gehaald.

---

<sup>16</sup> Uit onderzoek van het Interuniversitaire Centrum voor Organisatie- en verandkunde (Sioo, 2014) onder 223 ambtenaren uit 106 gemeenten blijkt dat vooral gemeenten met een portfolio van meer dan 15 verbonden partijen/samenwerkingsverbanden moeite hebben om deze goed te beheersen, een eenduidige zakelijke aanpak te bereiken en vaker aangeven dat de samenwerkingsverbanden weinig succesvol zijn.

<sup>17</sup> Van verschillende kanten wordt inmiddels gewaarschuwd voor een toenemende onduidelijkheid in het openbaar bestuur in Nederland vanwege de toename van uiteenlopende tussenliggende bestuursstructuren tussen de hoofdstructuur Rijk-Provincie-Gemeenten (zie b.v. artikelen Nieuwsbrief@Binnenlands Bestuur.nl 1 okt. 2014, 10 okt. 2014 en 11 okt. 2014).

## 2. De Bredase verbonden partijen

In deze paragraaf komt aan de orde welke verbonden partijen er bij de gemeente Breda zijn, met welke (en hoeveel) gemeenten wordt samengewerkt en hoeveel geld de gemeente Breda jaarlijks aan de verbonden partijen betaalt voor de uitvoering van werkzaamheden.

### Overzicht 1 De Verbonden Partijen van de gemeente Breda

| Privaatrechtelijke verbonden partijen                              | Verantwoordelijke wethouders/bestuurders                        | Aandeel gemeente Breda  |
|--|---|---|
| 1. BRIM NV Bredase Investeringsmaatschappij                        | B. Bergkamp (vakinhoudelijk)<br>P. van Lunteren (financieel)    | 100%  |
| 2. CHASSé Theater Beheer NV  | S. Akinci (vakinhoudelijk)<br>P. van Lunteren (financieel)      | 100%  |
| 3. NEOVITA BV (onderdeel ATEA-groep <sup>18</sup> )                | B. Bergkamp (vakinhoudelijk)<br>P. van Lunteren (financieel)    | 100%  |
| 4. NV Stadsherstel   | S. Akinci (vakinhoudelijk)<br>P. van Lunteren (financieel)      | 18,2% (met een tiental bedrijven/organisaties)                          |
| 5. REWIN NV Werkgelegenheidsinstituut West-Brabant                 | B. Bergkamp (vakinhoudelijk)<br>P. van Lunteren (financieel)    | 10,3% (18 gemeenten, GR Regio en KvK)                                   |
| 6. Brabant Water NV  | P. v. Lunteren (vakinhoudelijk)<br>B. Bergkamp (financieel)     | 8,6%  |
| 7. Intergas Holding BV (is in liquidatie)                          | P. v. Lunteren  | 6,4% (wordt afgebouwd)  |
| 8. NV Bank Ned. Gemeenten (BNG)                                    | P. v. Lunteren (vakinhoudelijk)<br>B. Bergkamp (financieel)     | 0,46%   |
| 9. Enexis Holding + 6 overige BV's/NV's                            | P. v. Lunteren (vakinhoudelijk)<br>B. Bergkamp (financieel)     | 0,016%  |
| 10. Stichting Werk a/d Wijk  | B. Bergkamp (vakinhoudelijk)<br>P. van Lunteren (financieel)    | 100% (onderdeel ATEA-groep)   |
| <b>Gemeenschappelijke regelingen</b>                               |   | <b>Belang (samenwerking)</b>  |
| 1. GR Regio West-Brabant   | <b>Diverse vakinhoudelijke*</b><br>P. van Lunteren (financieel) | 5,3% (18 W-B gemeenten + Tholen=19)                                     |
| 2. GR Veiligheidsregio Midden-West Brabant                         | Burgemeester (vakinhoudelijk)<br>P. van Lunteren (financieel)   | 3,9% (26 Mid. en West-Brabantse gemeenten)                              |
| 3. GR Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant                      | S. Akinci (vakinhoudelijk)<br>P. van Lunteren (financieel)      | 3,9% (26 M-W-Brabantse gemeenten)                                       |
| 4. GR Openbare gezondheidszorg West-Brabant (GGD)                  | M. Haagh (vakinhoudelijk)<br>P. van Lunteren (financieel)       | 18 W-B gemeenten  |
| 5. GR Regionale Ambulancevoorziening Brabant Midden- en West-Noord | M. Haagh (vakinhoudelijk)<br>P. van Lunteren (financieel)       | 2% (49 Mid- West- Noord- N Brabant + Zeeland)                           |
| 6. GR. Belastingssamenwerking West-Brabant (BWB)                   | P. v. Lunteren (vakinhoudelijk)<br>B. Bergkamp (financieel)     | 10 gemeenten plus waterschap Brab. Delta                                |
| 7. GR Programma Schoolverzuim en Voortijdig schoolverlaten         | M. Haagh (vakinhoudelijk)<br>P. v. Lunteren (financieel)        | 18 W-B gemeenten (bij Gr Regio)   |
| 8. GR Belasting Samenwerking Breda – Oosterhout                    | P. v. Lunteren  | 2 gemeenten   |
| 9. GR Nazorg gesloten stortplaatsen Bavel/Dorst en Zevenbergen     | S. Akinci (vakinhoudelijk)<br>P. van Lunteren (financieel)      | 12 gemeenten  |
| 10. GOL Belgisch Nederlands grensoverleg (BENEGO)                  | Burgemeester (vakinhoudelijk)<br>P. van Lunteren (financieel)   | 22 gemeenten in grensstreek Antwerpen- Bergen op Zoom-Turnhout- Tilburg |
| 11. Bestuursacademie Zuid Nederland (in liquidatie)                | --  | -   |
| 12. Buro Halt 1991 (in liquidatie per 1 jan.2015) <sup>19</sup>    | ---   | 9 regiogemeenten  |
| <b>Overige samenwerkingsverbanden</b>                              |   |   |
| 1. Jeugdzorg samenwerking West-Brabant Oost                        | P. v. Lunteren  | 9 West-Brabant-Oost gemeenten   |

<sup>18</sup> De ATEA-groep is 100% onderdeel van de gemeente Breda. De ATEA-groep bestaat uit Sociale Zaken (verstrekken bijstandsuitkeringen), de re-integratie van werklozen, het leerwerkbedrijf en de sociale werkvoorziening van de gemeente Breda.

<sup>19</sup> De GR Bestuursacademie Zuid en Buro Halt worden opgeheven, omdat de taken overgenomen en/of anders ingevuld zijn (Buro Halt wordt nu d.m.v. gemeentelijke subsidies en vanuit het Rijk bekostigd).

|   |                        |   |
|---|------------------------|---|
| 2. Brabantstad  | Burgemeester van Breda | Breda, Den Bosch, Eindhoven, Helmond, Tilburg   |
| 3. Deltri-platform (Breda – Rotterdam – Drechtsteden) |                        | Samen met Regio Rotterdam en Regio Drechtsteden |
| 4. Zuid-West Delta (Breda, Rotterdam, Antwerpen)      |                        | Rotterdam en Antwerpen                          |
| 5. Triple Helix (samenwerking met bedrijfsleven)      |                        |   |

- Bij de Regio West-Brabant nemen meerdere vakinhoudelijke wethouders deel aan de inhoudelijke commissies, financieel is wethouder v. Lunteren eindverantwoordelijk namens Breda. De burgemeester van Breda is voorzitter van het bestuur van de GR Regio.

Overzicht 1 laat zien dat de gemeente Breda in 2014 een aandeel heeft in tien BV's/NV's/stichtingen en deels eigenaar is van twaalf gemeenschappelijke regelingen (zie ook bijlage 2 voor een inhoudelijk overzicht van de verbonden partijen). Daarnaast neemt de gemeente Breda nog deel aan verschillende andere samenwerkingsverbanden.

Het aandeel van de gemeente Breda in de verbonden privaatrechtelijke partijen (BV's, NV's, stichtingen) is ofwel heel groot (gemeente Breda is voor 100% eigenaar) ofwel vrij klein (rond de 10% of minder), zo laat overzicht 1 zien. De omvang van dat belang zegt overigens op zich nog niet alles over de omvang van het eventuele financiële belang en de eventuele financiële risico's voor de gemeente Breda. Wel zegt het gemeentelijke aandeel iets over de mate van invloed die de gemeente kan uitoefenen op de verbonden partij. Hoe geringer het aandeel, hoe geringer de invloed, zo kan globaal worden gesteld. Over het algemeen vindt besluitvorming plaats op basis van stemverhouding naar aandeel/belang. Van de BRIM, Chassé-theater Beheer NV en NEOVITA, waarvan de gemeente Breda 100% van de aandelen bezit, kan overigens worden beargumenteerd dat dit eigenlijk gewoon verzelfstandigde gemeentelijke 'diensten'/onderdelen zijn. Met betrekking tot de Chassé Theater Beheer NV is de gemeente Breda, naast 100% eigenaar, ook verhuurder van het gebouw en subsidiënt van de activiteiten/programma's. Het financiële belang van de gemeente Breda ten aanzien van het Chassé Theater is daardoor groter dan alleen het 100% eigenaarsbelang.

Overzicht 1 laat verder zien dat de gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden uit wisselende combinaties van (aantal) gemeenten bestaan, waardoor de verschillende 'regio-indelingen' incongruent ten opzichte van elkaar zijn: in de Gemeenschappelijke Regeling Regio West Brabant werkt Breda samen met 18 West-Brabantse gemeenten en de Zeeuwse gemeente Tholen; in de jeugdzorg werkt Breda samen met 9 gemeenten in de subregio West-Brabant-Oost; in de arbeidsmarktregio werkt de gemeente Breda samen met de 18 West-Brabantse gemeenten in het regionale arbeidsmarktplatform; binnen de Veiligheidsregio werkt Breda samen met 26 gemeenten (8 in Midden-Brabant, 18 in Brabant-West); en in de ambulancevoorziening werkt Breda samen met 49 gemeenten (naast West- en midden-Brabant ook met Noord Noord-Brabant). In andere regelingen en samenwerkingsverbanden werkt Breda juist samen met één of meer omliggende gemeenten, met alleen de grote Brabantse steden of juist met gemeenten buiten de Provincie Brabant (bijvoorbeeld in de ruimere Delta regio met Rotterdam, Zeeland en Antwerpen). Vanwege al deze wisselende samenstellingen is het lastig om goed zicht te houden op de verschillende gemeentelijke belangen, met wie allemaal samengewerkt wordt en hoeveel invloed de gemeente Breda zelf kan hebben. Globaal kan worden gesteld dat hoe meer gemeenten eigenaar zijn van de gemeenschappelijke regelingen, hoe geringer de invloed van de individuele gemeente, en hoe kleiner de gemeente, hoe geringer de invloed is. Besluitvorming vindt in het bestuur van de gemeenschappelijke regelingen meestal plaats op basis van een stemverhouding van 50% plus 1 deelnemers/gemeenten en/of op basis van 50% plus 1 inwoners<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Bij sommige gemeenschappelijke regelingen heeft iedere gemeente één stem in de besluitvorming, maar dient naast een meerderheid van het aantal gemeenten ook een meerderheid van het aantal inwoners vertegenwoordigd te zijn om een besluit vast te kunnen stellen. Bij andere gemeenschappelijke regelingen gaat het in de stemverhouding zowel om het aantal participanten als om de omvang van de productafname of uitsluitend om het aantal participanten (waarbij iedere participant één stem heeft).

### **De verantwoordelijke wethouders/bestuurders**

De gemeente Breda heeft zitting in alle besturen van de verbonden partijen. Tot aan de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014 was namens de gemeente Breda slechts één wethouder per verbonden partij als bestuurder betrokken. In 2009 had het toenmalige college van B&W in de Nota Verbonden Partijen (2009) besloten om één wethouder als bestuurder per verbonden partij af te vaardigen, omdat dit snelheid van handelen geeft voor de verbonden partijen en de besluitvormingsstructuur op die manier eenduidig is. De Nota Verbonden Partijen (2009) constateert weliswaar dat het een probleem kan zijn dat de gedelegeerde bestuurder zich in een dubbele positie bevindt, omdat h/zij zowel de belangen van de gemeente, als de belangen van de verbonden partij dient. Het kan daarbij voorkomen dat de belangen van de verbonden partijen en van de gemeente van elkaar verschillen en dat de gedelegeerde bestuurder door die dubbele rol in een spagaat terecht komt. Dit probleem wordt deels opgelost door de klantról en de eigenaarrol in de ambtelijke organisatie te scheiden, zo stelt de Nota Verbonden Partijen (2009). De klantról wordt ambtelijk door de vakinhoudelijke afdeling behartigd en de eigenaarrol wordt door Financiën en/of Concerncontrol behartigd.

Inmiddels heeft het huidige college van B&W in maart 2014 ervoor gekozen om een scheiding van de vakinhoudelijke verantwoordelijkheid (in handen van de vakinhoudelijke wethouder) en de financiële verantwoordelijkheid (in handen van de wethouder Financiën) aan te brengen in het bestuur van de verbonden partijen. Daarmee wordt gehoor gegeven aan een aanbeveling van onder meer Deloitte in het Handboek Verbonden Partijen (2006), waarin geadviseerd wordt om ook ten aanzien van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de verbonden partij de vakinhoudelijke (klant)verantwoordelijkheid en de financiële (eigenaar)verantwoordelijkheid te scheiden en in twee verschillende personen te beleggen. Daardoor worden ook de rol als bestuurder van de verbonden partij (waarbij vooral naar de belangen van de verbonden partij zelf gekeken wordt) en de rol als verantwoordelijk toezichthouder namens de gemeente (waarbij vooral naar de belangen van de gemeente zelf gekeken wordt) meer uit elkaar gehaald. Op die manier komen wethouders minder snel in een dubbele, conflicterende rol terecht en worden de belangen van de gemeente zelf in bestuurlijke zin beter geborgd, zo is de achterliggende gedachte.

### **De financiële bijdragen**

Uit de overzichten 2 en 3 komt naar voren dat de gemeente Breda veel geld afdraagt aan de verbonden partijen en dat het binnen de verbonden partijen om grote financiële belangen gaat <sup>21</sup>. Alleen al aan de gemeenschappelijke regelingen betaalt de gemeente Breda ieder jaar ongeveer 21 mln. euro.

De gemeentebegrotingen en Jaarverslagen van de gemeente Breda vermelden overigens niet welke financiële bedragen de gemeente Breda in de verbonden BV's, NV's en stichtingen heeft gestoken, alleen het bedrag dat eventueel als dividend wordt uitgekeerd aan de gemeente Breda als aandeelhouder wordt vermeld. Daardoor is het financiële belang dat de gemeente in die partijen heeft en het financiële risico dat de gemeente Breda loopt, niet (geheel) duidelijk. Bij de verbonden partijen waar de gemeente Breda voor 100% eigenaar van is, kan overigens worden gesteld dat dit feitelijk een gemeentelijke 'onderdeel' betreft en dat het gehele eigen vermogen van de BV's/NV's dus in feite gemeentelijk geld betreft.

Uit overzicht 2 blijkt overigens verder dat de winstuitkeringen uit de BV's en NV's nagenoeg nihil zijn in de afgelopen jaren. Het eigen vermogen van de BV's en NV's is, vooral daar waar de gemeente Breda voor 100% eigenaar is, in veel gevallen eveneens niet erg hoog, met name niet in vergelijking tot het 'vreemde vermogen' (leningen, schulden) van deze BV's/NV's. Het weerstandsvermogen en de solvabiliteit zijn daardoor in veel gevallen gering.

---

<sup>21</sup> Zo gaat in de Veiligheidsregio ongeveer 70 mln. per jaar om, in de Omgevingsdienst ca. 28 mln. en in de GR Regio ruim 22 mln. per jaar.

## Overzicht 2 Financiële bijdragen en vermogen BV's, NV's en stichtingen

| Verbonden partijen                                 | Uitgekeerd aan Breda in 2012 | Uitgekeerd in 2013 | Verwachte uitkering in 2014 en 2015 | Eigen vermogen NV/BV 2014 | Vreemd vermogen in 2014   |
|--|------------------------------|--------------------|-------------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| 1. BRIM NV Bredase Investeringsmaatschappij        | 218.000                      | ---                | ---                                 | 1,976 mln.                | 48.926 €                  |
| 2. CHASSé Theater Beheer NV                        | ----                         | ---                | ---                                 | 3,838 mln.                | 23 mln.                   |
| 3. NEOVITA BV (onderdeel ATEA-groep)               | ----                         | ---                | ---                                 | 886.531 €                 | 220.000 €                 |
| 4. NV Stadsherstel                                 | ----                         | ---                | ---                                 | 2,17 mln.                 | 5,7 mln.                  |
| 5. REWIN NV Werkgelegenheidsinstituut West-Brabant | ----                         | ---                | ---                                 | 540.000 €                 | 4,250 mln.                |
| 6. Brabant Water NV                                | ----                         | ---                | ---                                 | 520 mln.                  | 384 mln.                  |
| 7. Intergas Holding BV                             | 954.000                      | ---                | ---                                 |                           |                           |
| 8. NV Bank Ned. Gemeenten (BNG)                    | 296.000                      | 384.000 €          | 296.000 €                           | (In 2013)<br>3.430 mln.   | (In 2013)<br>127.721 mln. |
| 9. Enexis Holding + 6 overige BV's/NV's            | 92.000                       | 18.000 €           | 18.000 €                            | 3.500 mln.                | (In 2013)<br>2.894 mln.   |
| 10. Stichting Werk aan de Wijk                     | 100% ATEA                    | ---                | ---                                 | 100% ATEA                 | ---                       |

Bron: Begrotingen 2014 en 2015, gemeente Breda

## Overzicht 3 Financiële bijdragen en vermogen gemeenschappelijke regelingen

| Gemeenschappelijke Regelingen                                  | Financiële bijdrage gemeente Breda Begroting 2014 | Financiële bijdrage Breda Begroting 2015 | Eigen vermogen in 2014 | Vreemd vermogen in 2014 |
|--|---|--|------------------------|-------------------------|
| 1. GR Regio West-Brabant                                       | 4,441 mln.  | 4,517 mln.                               | 248.000 €              | 299.000 €               |
| 2. GR Veiligheidsregio Midden-West Brabant                     | 9,995 mln.  | 10,451 mln.                              | 9 mln.                 | 59,3 mln.               |
| 3. GR Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant                  | 1,509 mln.  | 1,787 mln.                               | -23.000 €              | 15,7 mln.               |
| 4. GR Openbare gezondheidszorg West-Brabant (GGD)              | 3,309 mln.  | 3,660 mln.                               | 3,0 mln.               | 12,5 mln.               |
| 5. GR Regionale Ambulancevoorziening Brabant Mid-West-Noord    | 0   | 0  | 9 mln.                 | 18,4 mln.               |
| 6. GR. Belastingssamenwerking West-Brabant (BWB)               | 1,134 mln.  | 1,102 mln.                               | 0                      | 2,5 mln.                |
| 7. GR Programma Schoolverzuim en Voortijdig schoolverlaten     | 351.000 €   | 612.000 €                                | 0                      | 1 mln.                  |
| 8. GR Belasting Samenwerking Breda – Oosterhout                | 0   | 0  | 0                      | ---                     |
| 9. GR Nazorg gesloten stortplaatsen Bavel/Dorst en Zevenbergen | 0   | 224.000 €                                | 1,1 mln.               | 23,7 mln.               |
| 10. GOL Belgisch Nederlands grensoverleg (BENEGO)              | 4.000 €   | 3.000 €                                  | 175.284 €              | 0                       |
| 11. Bestuursacademie Zuid Nederland (in liquidatie)            | 0   | 0  | --                     | --                      |
| 12. GR Buro Halt 1991 (per 1 jan. 2015 in liquidatie)          | 58.923 €  | 0  | --                     | --                      |

Bron: Begroting 2014 en Begroting 2015, gemeente Breda

Overzicht 3 laat zien dat de gemeente Breda veel geld betaalt aan de gemeenschappelijke regelingen, met name aan de Veiligheidsregio, de Regio West-Brabant, de GGD, de Omgevingsdienst en de Regionale Belastingssamenwerking West-Brabant. De financiële bijdrage van de gemeente Breda aan de gemeenschappelijke regelingen gaat in 2015 omhoog van 20,8 mln. in 2014 naar 22,3 mln. in 2015<sup>22</sup>. Bij de meeste gemeenschappelijke regelingen, behalve bij

<sup>22</sup> De bijdrage aan de Ambulancevoorziening staat voor de gemeente overigens op dit moment op nul. De gemeenten hoeven op dit moment geen aanvullende bijdrage meer hiervoor te betalen, aangezien het Rijk heeft bepaald dat de ambulance voorziening nu tijdelijk door de zorgverzekeraars wordt betaald (Tijdelijke Wet Ambulancezorg). Binnen enkele jaren (vóór 2017) evalueert de Minister de ambulancezorg en deze tijdelijke regeling. De bijdragen aan de Belastingssamenwerking met Oosterhout,

de Veiligheidsregio, is de gemeentelijke bijdrage de afgelopen jaren (nagenoeg) ieder jaar verder omhoog gegaan. Het eigen vermogen van veel gemeenschappelijke regelingen is over het algemeen relatief gering, zeker in verhouding tot het vreemde vermogen (leningen, schulden). Daardoor is ook het weerstandvermogen (indien bekend) en de solvabiliteit in veel gevallen gering. Dit levert voor de gemeenten risico's op, die overigens nog niet geheel in kaart gebracht zijn. De gemeentebegroting 2015 van Breda vermeldt dat de eerste stappen gezet zijn voor een nadere invulling van risicoduiding en risicomanagement ten aanzien van verbonden partijen en dat dit gaandeweg nader invulling krijgt.

De Begroting 2015 van de gemeente Breda bevat overigens al wat meer (en recentere) informatie over het vermogen, het weerstandsvermogen en de risico's van verbonden partijen dan eerdere gemeentelijke begrotingen en jaarverslagen. In voorgaande jaren werd niets vermeld over risico's en waren de gegevens over de omvang van het vermogen e.d. vaak ofwel niet aanwezig ofwel verouderd (van het jaar daarvoor). Zo vermelden het gemeentelijke Jaarverslag 2012 en 2013 wel dat een aantal BV's/NV's en gemeenschappelijke regelingen met tekorten en negatieve jaarresultaten kampen en dat de gewenste bezuinigingen<sup>23</sup> van 3x3% per jaar niet gehaald waren door veel gemeenschappelijke regelingen, maar vermelden de Jaarverslagen niet welke risico's de gemeente daarmee loopt en wat daaraan gedaan wordt.

Het budget dat de gemeente Breda uitgeeft aan de overige samenwerkingsverbanden staat niet vermeld onder verbonden partijen in de Begroting 2015. Bij de jeugdzorg (start per 1-1-2015) gaat het voor de gemeente Breda over ongeveer 40,4 mln.. Overigens heeft de raad in febr.2014 een motie aangenomen om in het geval van de jeugdzorg geen gemeenschappelijke regeling in te stellen, maar meer voor een centrumgemeente-constructie te gaan kiezen en een lichtere vorm van samenwerking. Ook ten aanzien van een regionaal Werkbedrijf heeft het college met de Bredase raad recentelijk (sept. 2014) afgesproken dat dit niet z'n beslag in een gemeenschappelijke regeling zal krijgen.

### Risico's

De Rekenkamer constateert dat de individuele gemeenten aansprakelijk (kunnen) zijn voor de financiële risico's en eventuele tekorten bij de verbonden partijen en dat inzicht en beheersing van die risico's daarom zeer belangrijk is voor de gemeente Breda. De gemeente Breda heeft begin 2014 intern een onderzoek gedaan naar de risico's bij de verbonden partijen (Concerncontrol gemeente Breda, 2014). Daaruit komt naar voren dat vooralsnog geen grote risico's lijken te spelen, maar dat geen harde uitspraken gedaan kunnen worden, omdat te weinig gegevens beschikbaar zijn over de risico's, het risicomanagement en het weerstandsvermogen van de verbonden partijen. De grootste risico's lijken bij de OMWB<sup>24</sup>, de GGD, de Chassé Theater Beheer NV en de Belastingssamenwerking te bestaan, zo komt uit het onderzoek naar voren. De financiële risico's bij de verbonden partijen hebben vooral te maken met risico's in de bedrijfsvoering (begrotingsoverschrijdingen, negatieve jaarresultaten<sup>25</sup>, hoge personeelskosten), aangegane leningen en het over het algemeen geringe weerstandsvermogen van de verbonden

---

de Bestuursacademie Zuid en Buro Halt staan niet vermeld, omdat deze regelingen per 1 jan. 2015 geliquideerd zijn c.q. in andere regelingen zijn opgegaan of op andere wijze worden gefinancierd.

<sup>23</sup> In 2011 heeft de gemeente Breda samen met alle andere West-Brabantse gemeenten besloten om drie jaar achtereenvolgens telkens 3% te bezuinigen op alle gemeenschappelijke regelingen (3 x 3%). De meeste gemeenschappelijke regelingen hebben deze bezuinigingsopdrachten niet (geheel) gehaald, zo staat in de afzonderlijke begrotingen/jaarverslagen van deze regelingen te lezen. Integendeel, bij de meeste gemeenschappelijke regelingen is de gemeentelijke bijdrage steeds verder opgelopen in de loop der jaren.

<sup>24</sup> Recentelijk plaatsen de Provincie Noord-Brabant en de regiogemeenten grote vraagtekens bij de begroting, de efficiëntie en effectiviteit van de Omgevingsdienst MWB en de hiermee verbonden risico's (BN de Stem, 21 nov. 2014 en 28 nov. 2014).

<sup>25</sup> Bijvoorbeeld omdat de gemeenten minder werkzaamheden afnemen dan de verbonden partij gepland/ingecalculeerd had, omdat de inkomsten tegenvallen door b.v. minder (kaart of grond)verkoop of omdat er minder bijdragen van derden zijn dan verwacht.



partijen. De verbonden partijen zijn gemachtigd om zelf leningen aan te gaan, aanbestedingen te doen, hun bedrijfsvoering in te richten en zelf afspraken omtrent hun personeelsvoorziening (plus salarissen) te maken. De gemeenten (en andere aangesloten partijen) zijn echter zoals gezegd verantwoordelijk voor de eventuele financiële tekorten en financiële risico's, die door die leningen, aanbestedingen, bedrijfsvoerings- en personeelsafspraken kunnen ontstaan.

### **Criteria toetsing efficiëntie**

Aan de hand van de beschikbare financiële informatie over de verbonden partijen is niet goed vast te stellen of de verbonden partijen efficiënt opereren of niet. De gemeente Breda heeft ook geen criteria vastgesteld op basis waarvan geconstateerd kan worden of verbonden partijen/gemeenschappelijke regelingen/samenwerkingsverbanden efficiënt werken en of het uit laten voeren van bepaalde taken door verbonden partijen wel of niet efficiënter is dan het zelf uitvoeren of via een contract uitbesteden van deze taken als gemeente. Daardoor is het niet duidelijk of één van de belangrijkste doelen van het aangaan van verbonden partijen/gemeenschappelijke regelingen, namelijk 'een efficiëntere manier van organiseren', bereikt wordt. De Rekenkamer constateert dat het in het gemeentelijke beleid ten aanzien van verbonden partijen globaal gesproken ontbreekt aan concrete afspraken over prijs-product-verhoudingen, concrete afspraken over te behalen efficiëntie en criteria omtrent te behalen prestaties tegen een bepaalde prijs.

#### **4. De informatievoorziening naar de gemeenteraad over de verbonden partijen**

Een goede informatievoorziening naar de raad is de eerste voorwaarde om de raad goed inzicht te geven in de verbonden partijen en de mogelijkheid te bieden om hierop te sturen c.q. toezicht te houden. In deze paragraaf komt eerst aan de orde welke afspraken binnen de gemeente Breda gemaakt zijn over de informatievoorziening naar de raad. Vervolgens gaat deze paragraaf in op welke informatie/documenten de raad ontvangt over de verbonden partijen en welke informatie beschikbaar is op de gemeentelijke website. Daarbij belicht deze paragraaf ook in hoeverre de informatie geschikt is om sturing te geven en toezicht te houden. Tot slot volgt een korte vergelijking met enkele andere gemeenten

##### **Afspraken informatievoorziening**

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV<sup>26</sup>) zijn enkele regels opgenomen over welke informatie opgenomen dient te worden in de gemeentelijke begroting/jaarrekening (zie hieronder). De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) verplicht een vaststellingsbesluit van de gemeenteraad bij nieuwe verbonden partijen, het toesturen van de ontwerpbegrotingen van de gemeenschappelijke regelingen naar de raad en een actieve informatieplicht van de colleges van B&W naar hun gemeenteraden toe. Voor zover de Rekenkamer kan nagaan heeft de gemeente Breda geen aanvullende specifieke afspraken gemaakt over de informatievoorziening naar de raad met betrekking tot de verbonden partijen. Dergelijke afspraken kunnen worden vastgelegd in een Nota Verbonden Partijen en/of in de instellingsbesluiten van de verbonden partijen.

##### **De Nota Verbonden partijen (Breda, 2009)**

In 2009 heeft het college van B&W van de gemeente Breda een nota Verbonden Partijen vastgesteld. Deze nota is vervolgens ter bespreking in de raadscommissie Bestuur geweest (Commissie Bestuur d.d. 20 mei 2009). Bij deze bespreking in de commissie Bestuur hebben alle fracties veel kritiek geuit op deze Nota Verbonden partijen en gevraagd om een nadere uitwerking en concretisering van de verschillende aspecten en rollen, met name van de rollen van raad en college, en hierbinnen van de controlerende functie van de raad. Ook willen verschillende fracties meer helderheid aanbrengen ten aanzien van de risico's, de bestuurlijke verantwoordelijkheden (wat is beleid en wat is uitvoering?) en de democratische legitimatie van verbonden partijen, zo blijkt uit het verslag van de commissievergadering (commissie Bestuur 20 mei 2009). De fracties hebben vervolgens gevraagd om een nadere bespreking over een verdere invulling van de Nota Verbonden Partijen. Deze bespreking heeft echter nooit plaatsgevonden, noch een nadere concretisering van de Nota Verbonden Partijen.

De nota Verbonden Partijen is niet in de raad behandeld en niet vastgesteld door de gemeenteraad. De raad heeft zelf derhalve geen kaders of afspraken vastgesteld ten aanzien van verbonden partijen/gemeenschappelijke regelingen, zo constateert de Rekenkamer. Overigens is de betreffende Nota Verbonden partijen (2009) niet digitaal beschikbaar op de site [www.breda.nl](http://www.breda.nl) en dus niet in te zien door de raadsfracties of anderen.

##### **Instellingsbesluiten, wijzigingen, herinstelling**

Ten aanzien van BV's, NV's en andere privaatrechtelijke deelnemingen is het college van B&W bevoegd om tot deelname aan of instelling van een verbonden partij te besluiten. Het principebesluit tot deelname/instelling dient ter bespreking aan de raad te worden aangeboden en de raad heeft het recht om eventuele wensen en bezwaren te uiten. In het Instellingsbesluit dienen de afwegingen, noodzaak, doel, financiering en andere afspraken uiteengezet te zijn. Verder krijgt de raad over het algemeen weinig informatie over de BV's/NV's toegezonden. Omdat BV's en NV's privaatrechtelijke rechtsvormen zijn met winstoogmerk, zijn de instellingsbesluiten en statuten wel openbaar, maar is verdere informatie over het algemeen niet openbaar toegankelijk. Wijzigingen worden over het algemeen uitsluitend ter kennisneming naar de raad gestuurd, aangezien het Algemeen Bestuur van de BV c.q. NV zelf de besluiten neemt.

---

<sup>26</sup> In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn de voorwaarden opgenomen, die het Rijk stelt, waaraan de rapportage over alle gemeentelijke aspecten en onderdelen dient te voldoen in de gemeentelijke begroting en jaarverslagen. Ten aanzien van verbonden partijen zijn specifieke voorwaarden gesteld, waaraan de beschrijvingen dienen te voldoen.

Op de site [www.breda.nl](http://www.breda.nl) zijn geen instellingsbesluiten, statuten e.d. van de Bredase BV's/NV's te vinden.

Ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen is in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) vastgelegd dat het aan de raad is om een instellingsbesluit te nemen ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen en de statuten, verordeningen en afspraken vast te stellen. Bij een voorstel van het college om een bepaalde gemeenschappelijke regeling in te stellen of deel te nemen aan, kan de raad op juridische gronden of op grond van het algemeen belang tegen de instelling van een dergelijke regeling stemmen. Daarnaast kan de raad wensen en bedenkingen uiten ten aanzien van het instellingsbesluit van nieuwe verbonden partijen. In de praktijk stelt het college echter de gemeenschappelijke regelingen (evenals de wijzigingen en de herinstellingen) vast en wordt de raad verondersteld te volgen vanuit het argument dat het hier een collegeregeling betreft (zie b.v. raadsbrief herinstelling GR GGD, febr. 2014). De Bredase raad legde zich hier tot voor kort in het algemeen zonder meer bij neer. Op de site [www.breda.nl](http://www.breda.nl) zijn digitaal overigens weinig (her)instellingsbesluiten (of uitsluitend het raadsvoorstel) te vinden en in het geheel geen statuten, verordeningen e.d. van de gemeenschappelijke regelingen.

### **Gemeentebegrotingen - jaarverslagen**

Een belangrijke bron van informatie en sturingsmiddel voor de raad is de gemeentebegroting en in het verlengde het gemeentelijke jaarverslag. Het BBV vereist hierin een aparte paragraaf Verbonden partijen met een aantal verplichte onderdelen. De Bredase gemeentebegrotingen en Jaarverslagen<sup>27</sup> bevatten beperkte beschrijvingen van de verbonden partijen in de paragraaf Verbonden partijen. De opgenomen beschrijvingen voldoen tot aan de Begroting 2015 op zich aan de minimumeisen die hiervoor opgesteld zijn in het BBV. Van de vermelde verbonden partijen zijn alle verplichte onderdelen, zoals het doel/openbaar belang, de vermogenspositie, het financiële jaarresultaat, de gemeentelijke financiële bijdrage aan de gemeenschappelijke regelingen, en hier en daar een enkele actuele ontwikkeling, opgenomen in de begrotingen en jaarverslagen, zij het summier. De raad kan aan de hand van deze informatie onvoldoende zicht krijgen op de effectiviteit en efficiëntie van de verbonden partijen en het is voor de raad niet goed mogelijk om te sturen en te controleren aan de hand van deze informatie.

De Begroting 2015 dient conform het aangepaste BBV uitgebreidere beschrijvingen te bevatten. De eisen in het BBV zijn per 1 juli 2013 verder aangescherpt ten aanzien van de paragraaf Verbonden partijen om de sturing en controle van de gemeenteraden beter mogelijk te maken. De paragraaf Verbonden partijen dient vanaf de Begroting 2015 voortaan ook de concrete doelen en/of prestaties te bevatten die de gemeenschappelijke regeling aan de betreffende deelnemende gemeenten apart levert, de kosten die daaraan verbonden zijn voor de gemeenten gezamenlijk en voor elke gemeente afzonderlijk, een overzicht van de risico's van de verbonden partijen en een uiteenzetting van de wijze waarop deze risico's worden beheerst. Deze aspecten dienen in de Begroting 2015 uiteengezet te zijn en het Rijk heeft de Provincies opdracht gegeven om de gemeentelijke begrotingen hierop te checken.

**De Begroting 2015** van de gemeente Breda voldoet nog niet geheel aan deze aangescherpte eisen van het BBV. De Begroting bevat wel meer informatie over de verbonden partijen dan de voorgaande begrotingen, maar geeft alleen enigszins meer financiële informatie, zoals over de solvabiliteit, eventuele risico's (nog maar van enkele verbonden partijen bekend) en (voor zover bekend) het weerstandsvermogen van de verbonden partijen. De Begroting 2015 werpt echter nog geen licht op welke concrete meetbare doelen en prestaties de verbonden partijen voor Breda specifiek verrichten (welk concreet product krijgt de gemeente Breda voor de prijs die zij betaalt?). Noch werpt de Begroting 2015 licht op de kosten die aan de verbonden partijen verbonden zijn voor alle gemeenten gezamenlijk (hoeveel geld gaat er jaarlijks in de verbonden partijen/gemeenschappelijke regelingen om?). Ook bevat de Begroting 2015 nog geen aanknopingspunten voor de raad om te bepalen of de verbonden partijen effectief en efficiënt werken. Veel meer mogelijkheden tot sturing, bijsturing en controle biedt de Begroting 2015 dus nog niet aan de raad.

---

<sup>27</sup> Al waren niet alle gemeenschappelijke regelingen opgenomen in de begrotingen en jaarverslagen 2009 t/m 2013. Zo waren Werk a/d Wijk, Buro Halt en de Bestuursacademie Zuid niet vermeld.

## **Begrotingen – jaarverslagen verbonden partijen/gemeenschappelijke regelingen**

Van de BV's en NV's zijn bijna geen begrotingen, jaarverslagen of andere informatie te vinden op de site [www.breda.nl](http://www.breda.nl). Alleen met betrekking tot Chassé theater Beheer NV zijn drie verwijzingen (en raadsbrieven) naar Jaarverslagen te vinden: met betrekking tot het Jaarverslag 2011, het Jaarverslag 2012 (beide t.k.n. toegezonden aan de cie Maatschappij) en de Begroting 2014 (plus wijziging). Daarnaast zijn twee jaarverslagen (2012 en 2013) van de Rewin te vinden op de website. Andere inhoudelijke informatie omtrent de Bredase BV's en NV's is, zoals gezegd, meestal niet openbaar toegankelijk. De raad wordt verder sporadisch, incidenteel en meestal mondeling en informeel geïnformeerd over bepaalde zaken of ontwikkelingen ten aanzien van deze verbonden partijen. Dit b.v. bij de verkoop van Essent aandelen en Intergasaandelen (2011), bij de regeling ten aanzien van de lening van de BRIM aan NAC (waarover in febr. 2014 raadvragen gesteld zijn) en recent een raadsbrief over verdere samenwerking tussen de Rewin, de BOM (Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij) en de BRIM (okt. 2014).

Ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen staat in de Wet (Wgr) dat iedere gemeenschappelijke regeling verplicht is om in ieder geval hun conceptbegroting op te sturen naar de aangesloten gemeenten en tijdig aan de raad aan te bieden, zodat de raad een zienswijze hierover kan opstellen. Deze zienswijze is een advies van de raad aan de gemeenschappelijke regeling en heeft geen dwingend karakter, maar het is wel de bedoeling dat de wethouder dit gemeentelijke belang verdedigt binnen de gemeenschappelijke regeling en dat er (zoveel mogelijk) vervolg aan gegeven wordt door de verbonden partij.

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste gemeenschappelijke regelingen hun ontwerpbegroting conform de voorschriften opsturen naar de aangesloten gemeenten (alleen nr. 11 en 12 uit overzicht 1 niet). Een aantal gemeenschappelijke regelingen sturen daarnaast ook hun jaarverslag ter kennisname op (zoals de Veiligheidsregio en de GR Regio WB). Dat laatste geldt niet voor alle verbonden partijen/gemeenschappelijke regelingen (de GGD en de Regionale Ambulancevoorziening sturen uitsluitend hun begroting op). De begrotingen en jaarverslagen van de verbonden partijen zijn overigens niet allemaal op [www.breda.nl](http://www.breda.nl) te vinden (met name jaarverslagen worden alleen ter kennisname neergelegd op de griffie).

De Wet gemeenschappelijke regelingen bevatte tot augustus 2014 de clausule dat de raden 6 weken de tijd moesten hebben om hun zienswijze op de conceptbegrotingen van de gemeenschappelijke regelingen te formuleren en dat de gemeenschappelijke regelingen tijdig hun begrotingen moesten opsturen. In de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (aug. 2014) is die termijn verlengd naar 8 weken, omdat de gemeenteraden de termijn van 6 weken te kort vonden om een afgewogen oordeel te vellen. Omdat de gegevens uit de jaarverslagen van de gemeenschappelijke regelingen niet tijdig genoeg aangeleverd werden om meegenomen te worden in de gemeentelijke jaarverslagen, is in de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regeling (aug. 2014) opgenomen dat de jaarverslagen van de gemeenschappelijke regelingen uiterlijk op 15 april aan de gemeenten aangeboden moet zijn.

Ondanks deze verruiming van termijnen zijn veel gemeenten van mening dat de termijn van 8 weken nog steeds relatief kort is voor de raad om een onderbouwde zienswijze over de begroting in te kunnen dienen en dat de datum van 15 april gemeenten nog steeds weinig kans biedt om de gegevens uit de jaarverslagen van de verbonden partijen te verwerken in hun eigen gemeentelijke jaarverslag, zo blijkt uit de bestudeerde onderzoeken. Naar aanleiding van de discussie hierover in de Tweede Kamer benadrukt de Minister van BZK in een brief aan de Tweede Kamer (jan. 2014) dat het aan de raad zelf is om hiertoe hun invloed aan te wenden en gebruik te maken van hun bevoegdheden. Gemeenteraden kunnen zelf inhoudelijke, procedurele en financiële besluiten nemen ten aanzien van de verbonden partijen/gemeenschappelijke regelingen en zelf ook besluiten dat een langere termijn noodzakelijk is, aldus de Minister. De gemeenteraad van Breda heeft hier (voor zover de Rekenkamer bekend) één keer gebruik van gemaakt en heeft bij het ontwerp van de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (d.d. 1 nov. 2012) een motie aangenomen om de termijn voor het indienen van

een zienswijze over de begroting te verlengen naar 10 weken. Dit is ook zo in het instellingsbesluit van de Omgevingsdienst Midden-West-Brabant opgenomen.

De enige gemeenschappelijke regeling waar de raad meer informatie (dan alleen begrotingen en ev. jaarverslag) over krijgt, is de GR Regio West-Brabant. De raad heeft zelf een Werkgroep Regio ingesteld om de vinger aan de pols te houden en via deze werkgroep wordt de raad wat uitgebreider geïnformeerd<sup>28</sup>. Ondanks dat blijkt het moeilijk om goed zicht te hebben op de inhoudelijke en financiële gang van zaken bij de GR Regio. Dit komt onder meer doordat de doelstellingen en de prestaties van de GR Regio<sup>29</sup> nogal abstract en weinig concreet geformuleerd zijn en de GR Regio veel verschillende werkterreinen (sociaal-economische zaken, ruimtelijke ontwikkeling, mobiliteit, zorg, welzijn, onderwijs en duurzaamheid) poogt te bestrijken. De aangesloten gemeenten hebben weinig eisen gesteld aan de meetbaarheid van de doelen van de GR Regio en in het verlengde ook weinig eisen gesteld aan de (inhoud van de) verantwoordingsdocumenten, al heeft de raad van Breda wel op enig moment gevraagd om concretisering van de doelen (zie voorbeeld in kader).

De doelen van de GR Regio WB staan onder meer verwoord in de Strategische Agenda 2012-2017 van de Regio WB. Deze Strategische Agenda is ter bespreking opgestuurd naar de aangesloten gemeenten, zodat de gemeenteraden hun zienswijze (wensen en bedenkingen) konden geven. Uit de vergaderverslagen (31 aug. 2011, zienswijze 22 sept. 2011) blijkt dat de Bredase raad, samen met veel andere regiogemeenten, commentaar had op de Strategische Agenda van de GR Regio WB, waarbij het commentaar zich onder meer richt op het hoge abstractiegehalte en de geringe concreetheid van doelen en afspraken. De raad vroeg, naast enkele inhoudelijke wijzigingen, een verdere concretisering van de doelstellingen en een nadere prioritering van acties in de Strategische Agenda en het Uitvoeringsprogramma 2012-2013. Via een amendement (d.d. 27-9-2011) draagt de raad het college op om de gevraagde wijzigingen te verdedigen binnen het bestuur van de Regio. De GR Regio antwoordt in een brief (d.d. 12 dec. 2011) dat de Strategische Agenda juist bedoeld is om een meer abstracte lange-termijnvisie weer te geven en dat concretisering plaatsvindt in het Uitvoeringsprogramma. Het is echter niet aan de raad om een zienswijze over het Uitvoeringsprogramma in te dienen, aldus de Regio (brief d.d. 12 dec. 2011).

Vervolgens heeft de gemeenteraad van Breda een tweede zienswijze ingediend over de bijgestelde Strategische Agenda (d.d. jan.2012), waarin de raad stelt dat hij zijn voorstellen tot wijziging onvoldoende verwerkt ziet. De GR Regio antwoordt (brief 9 febr. 2012) dat de Strategische Agenda overeenstemt met eerder gemaakte afspraken en verwijst voor besluitvorming naar de afzonderlijke bestuurscommissies, die een zelfstandig mandaat hebben. In 2013 is een Redesign-traject ten aanzien van de GR Regio gestart om de Regio strakker en slagvaardiger te organiseren. Daarin zijn alle bestuurscommissies (behalve die van het regionale collectieve vervoer) afgeschaft en omgezet naar bestuurswerkgroepen. Daarnaast is overleg gestart om de taakstelling en afspraken ten aanzien van de GR Regio eenduidiger te maken.

- <sup>28</sup> De Werkgroep Regio komt 5 à 6 keer per jaar bijeen en bespreekt daar voorafgaand aan vergaderingen van het bestuur van de Regio een aantal belangrijk inhoudelijke zaken die in de bestuurscommissies van de Regio spelen. Daarnaast bespreekt de Werkgroep Regio ook zaken als de conceptbegrotingen van de GR Regio, de Strategische Agenda 2012-2017, het Redesign-traject ten aanzien van de GR Regio, het Provinciale visiedocument '(Veer)Krachtig Bestuur' e.d.
- <sup>29</sup> Dat geldt overigens niet alleen voor de GR Regio, maar ook bijvoorbeeld voor de Veiligheidsregio, de Omgevingsdienst, de Belastingssamenwerking e.d.. De doelen en de concrete prestaties zijn vaak weinig concreet en niet erg SMART (Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) geformuleerd.
- <sup>30</sup> In het Instellingsbesluit van de GR Regio staat dat de Regio vooral als doel heeft om lobby-activiteiten op verschillende gebieden uit te voeren voor de Regio West-Brabant en de aangesloten gemeenten, naast dat de GR Regio als één van de belangrijkste taken heeft om het collectieve aangepaste regionale vervoer uit te (laten) voeren. Het totale bedrag dat jaarlijks in de GR Regio omgaat is ruim 22 mln. (waarvan ca. 9 mln. voor het collectieve vervoer) en de omvang van de bedrijfsvoeringorganisatie van de GR Regio bedraagt ongeveer 28 fte (Jaarverslag 2013 en Begroting 2015 GR Regio WB). In het Redesign-traject ten aanzien van de GR Regio zijn inmiddels alle bestuurscommissies opgeheven en omgezet in bestuurswerkgroepen. Het Instellingsbesluit en de mandateringen zijn hetzelfde gebleven. De GR Regio zelf vroeg overigens in dat traject om uitgebreider gemandateerd te worden, zodat de directie van de GR Regio zelf slagvaardiger zou kunnen opereren.

meerdere of mindere mate voor alle verbonden partijen <sup>31</sup>. Met name de grote gemeenschappelijke regelingen als de Veiligheidsregio, de Omgevingsdienst en de Belasting Samenwerking hebben een uitgebreide taakstelling, waarbij de doelen nog niet erg concreet en meetbaar uitgewerkt zijn. Een één op één relatie tussen de financiële middelen en de te bereiken prestaties valt hierin derhalve moeilijk te leggen. Conform de wens van de gemeenteraad van Breda is hierin wel langzaam een ontwikkeling te zien. Bij de GGD is bijvoorbeeld het overall pakket aan werkzaamheden inmiddels gewijzigd in enerzijds een standaardpakket van werkzaamheden voor alle gemeenten en anderzijds een aanvullend facultatief pakket, dat gemeenten zelf erbij in kunnen kopen (waarbij dus een directe prijs-product relatie bestaat). Dat biedt gemeenten meer vrijheid om zelf te bepalen welke diensten zij willen afnemen van de GGD en meer inzicht in wat zij krijgen voor de prijs die zij voor bepaalde producten en diensten betalen.

Dat sluit begrotingsoverschrijdingen overigens nog niet uit. Zo hebben de gemeenten in 2013 toch automatisch voor begrotingstekorten van de GGD moeten betalen, ondanks de concretere prijs-product afspraken. Oorzaak was dat de GGD inschatte dat de gemeenten veel meer producten zouden afnemen dan zij daadwerkelijk deden, waardoor de GGD minder inkomsten had dan verwacht. De gemeenten zijn vervolgens verplicht geweest om de tekorten te dekken.

De Rekenkamer stelt overall vast dat het de gemeenteraad van Breda ontbreekt aan een set aan afspraken ten aanzien van een gerichte informatievoorziening over de concrete doelen, prestaties en financiën van de verbonden partijen om de gemeenteraad meer handvatten te geven om de verbonden partijen te sturen en de controleren. Zo zijn geen afspraken gemaakt over aanlevering van andere informatie dan de begroting en (ter kennisname) het jaarverslag (behalve bij de Omgevingsdienst), geen afspraken over een proactieve informatievoorziening van de wethouders voorafgaand aan besluitvorming, geen afspraken over periodieke evaluaties van de verbonden partijen en geen inhoudelijke afspraken gemaakt over de meetbaarheid van de doelen en prestaties (waar moeten verbonden partijen inhoudelijk aan voldoen?), geen afspraken over een prijs-product verhouding (welke prijs betaal je voor welk product) en geen afspraken over hoe de verbonden partijen hun efficiëntie en effectiviteit dienen weer te geven. Noodzakelijke informatie om eventueel bij te kunnen sturen, het beleid en de financiën te heroverwegen, de deelname aan de verbonden partijen te heroverwegen of eventueel te beëindigen <sup>32</sup> ontbreekt daardoor. Voor de raad is het daarom niet goed mogelijk om te beoordelen of de taken effectief en efficiënt uitgevoerd worden door de verbonden partijen, laat staan om een oordeel te vellen of het misschien handiger, effectiever en efficiënter is om de betreffende taken op een andere wijze te organiseren dan in een verbonden partij.

### **Korte vergelijking met andere gemeenten**

Uit de onderzoeken van andere gemeenten komt naar voren dat de informatievoorziening aan de raad in de meeste gemeenten te wensen overlaat. Vooral de meetbaarheid van de doelen en concrete informatie over de effectiviteit en de efficiëntie van de verbonden partijen ontbreekt <sup>33</sup>,

---

<sup>31</sup> Bij sommige verbonden partijen is de opdracht, taken en doelen eenduidiger dan bij anderen. Zo is de vrij eenduidige taakstelling bij de GR Nazorg gesloten stortplaatsen en het Programma Schoolverzuim inzichtelijker dan bij grote gemeenschappelijke regelingen als de GR Regio, de Omgevingsdienst en de Veiligheidsregio.

<sup>32</sup> Bij sommige gemeenschappelijke regelingen, zoals de GGD en de Veiligheidsregio, is de deelname wettelijk verplicht en kan een individuele gemeente de deelname niet stoppen. Bij andere verbonden partijen/gemeenschappelijke regelingen zou een eindigheidsclausule (en/of horizonbepaling) in het Instellingsbesluit opgenomen kunnen worden, zodat de deelname aan een verbonden partij na een bepaalde periode automatisch afloopt ofwel een herziening kan plaatsvinden. Dit voorkomt dat de deelname aan de verbonden partij automatisch jarenlang doorloopt en steeds dezelfde discussies ontstaan over de voorwaarden en afspraken zonder dat er een duidelijk moment is dat de gemeente kan ingrijpen en de afspraken kunnen wijzigen.

<sup>33</sup> Zo blijkt uit onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van specifieke verbonden partijen dat uitspraken hierover niet goed mogelijk zijn, omdat bij de start geen businessplan opgesteld is, geen meetbare doelen en financiële prestaties afgesproken zijn en de verbonden partijen in hun jaarverslag geen expliciete relatie leggen tussen hun werkzaamheden, de gemeentelijke doelen en hun uitgaven (zo

ook in gemeenten waar al eerder onderzoek naar de verbonden partijen is gedaan en waar de raad wel zelf een Nota Verbonden partijen heeft vastgesteld en afspraken heeft gemaakt. Een nota Verbonden partijen en concrete afspraken garanderen dus nog niet dat alles goed op orde is, zo concluderen o.a. de Rkc Hilversum (2007, 2010), de Rekenkamer Leeuwarden (2007, 2010) en de Rekeningcommissie Den Haag (2009, 2013).

Wel leidt onderzoek vaak tot meer en overzichtelijkere informatie over de verbonden partijen onder meer in de gemeentelijke begroting/jaarverslag en op de gemeentelijke websites. Zo zijn er gemeenten die ofwel in de tekst van begroting/jaarverslag een veel uitgebreidere beschrijving en toelichting hebben op de verbonden partijen, of een CD-rom hebben toegevoegd aan de begroting/jaarverslag met een uitgebreide toelichting en beschrijving (zoals b.v. de gemeente 's-Hertogenbosch). Ook zijn er gemeenten die aparte webpagina's op de gemeentelijke site hebben ingericht voor een beschrijving van alle verbonden partijen met doorklikmogelijkheden naar alle openbare informatie over de verbonden partijen (zie b.v. de site van Nijmegen onder 'Belastingen en financiën' of de site van de gemeente Moerdijk). Omdat het gemeentelijk geld en gemeentelijk beleid is, is alle informatie met betrekking tot verbonden partijen in principe openbaar, zo redeneert Nijmegen, en moet deze informatie ook gemakkelijk te vinden en goed toegankelijk zijn: van instellingsbesluiten, statuten, verordeningen, begrotingen tot en met jaarverslagen en andere relevante documenten.

Vergeleken met deze gemeenten is de informatie summier die de Bredase raad over de verbonden partijen ontvangt o.a. via begroting/jaarverslag en via de gemeentelijke website. Op de website van de gemeente Breda is weinig concrete coherente informatie over alle verbonden partijen/gemeenschappelijke regelingen te vinden, slechts enkele begrotingen en raads/bestuursvoorstellen in deze. Breda zou in deze onder meer een voorbeeld kunnen nemen aan de sites van de gemeenten Nijmegen en Moerdijk.

De gemeente Breda is overigens bij lange na niet de enige gemeente waar de verbonden partijen niet tot moeilijk vindbaar zijn op de gemeentelijke website. Een onderzoek van de Lysias Consulting Group (april 2014) onder alle Nederlandse gemeenten laat zien dat hierover op het merendeel van de gemeentelijke websites weinig tot niets te vinden is. 'Abominabel' noemt het bureau de gemeentelijke digitale informatievoorziening over gemeentelijke verbonden partijen/samenwerkingsverbanden.

## 5. Sturing, beheersing en het toezicht ten aanzien van verbonden partijen

Zoals de inleiding vermeldt, worden de laatste tijd steeds meer vragen in den lande gesteld over de democratische onderbouwing van verbonden partijen en hierbinnen de vraag of gemeenteraden wel voldoende democratische sturing en controle kunnen uitoefenen op de verbonden partijen. Wijdverbreid bestaat de wens van gemeenteraden om meer sturing te kunnen geven aan en meer controle/toezicht uit te kunnen oefenen op de verbonden partijen. Deze paragraaf gaat eerst in op de afspraken die binnen de gemeente Breda zijn gemaakt over de besluitvorming, sturing en verantwoording ten aanzien van de verbonden partijen, zowel de rol van de raad, als de rol van college en ambtenaren. Vervolgens gaat deze paragraaf in op de rol van de raad in de praktijk. Tot slot wordt een korte vergelijking met andere gemeenten gemaakt aan de hand van verschillende onderzoeken in den lande.

De gemeentelijke Planning en Controlcyclus en de verantwoordelijkheden van raad en college, zoals vastgelegd in de Gemeentewet, zien er als volgt uit:

1. **Sturing/kaders stellen:** de raad stelt de te realiseren beleidsdoelen en de financiële kaders vast (recht van kaderstelling en budgetrecht);
2. **Uitvoering:** het college voert het beleid efficiënt en effectief uit en zorgt dat de uitvoering binnen de gestelde kaders blijft.
3. **Verantwoording:** het college verantwoordt zich naar de raad toe en heeft in deze een actieve informatieplicht naar de raad toe;
4. **Controle/toezicht:** de raad controleert of de uitvoering van het beleid effectief en efficiënt is en voert adequaat toezicht uit op het bereiken van de doelstellingen en financiële afspraken.

Deze taken en verantwoordelijkheden gelden in principe voor alle gemeentelijke taken, ook voor de medebewindvoeringstaken en verlengd lokaal bestuur via verbonden partijen/gemeenschappelijke regelingen. Idealiter hebben college en raad hierover specifieke afspraken vastgelegd met betrekking tot de verbonden partijen en samenwerkingsverbanden.

### De Nota Verbonden partijen (2009)

De in 2009 door het college vastgestelde Nota Verbonden partijen (Breda, 2009) bevat weinig kaders voor de rol van de raad en weinig afspraken over de sturing van de raad, over de concrete verantwoordelijkheden van college en raad en over de beheersing en controle ten aanzien van de verbonden partijen. De enige punten die de Nota Verbonden Partijen over de rol van de raad bevat, zijn ook de punten die in de 'oude' Wgr (2005) opgenomen waren, namelijk dat de verantwoordelijkheden van de raad zich richten op:

1. Het vaststellen van instellings- en wijzigingsbesluiten ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen en andere verbonden partijen;
2. Het jaarlijks indienen van een zienswijze bij de ontwerpbegrotingen van de gemeenschappelijke regelingen;
3. Het indien nodig ter verantwoording roepen van de verantwoordelijke wethouder c.q. het college om een adequate vertegenwoordiging van de gemeentebelangen en de geuite wensen en bedenkingen van de raad binnen de verbonden partijen te kunnen garanderen.

De Nota Verbonden partijen (2009) bevat wel een afwegingskader voor toetreding tot c.q. instelling van een verbonden partij. In het afwegingskader is het eerste punt van afweging of het een publieke taak betreft of niet (zo niet dan aan de markt laten). Het tweede punt van afweging is of de publieke taak volledig door de gemeente moet worden geborgd of dat mogelijke voordelen te behalen zijn door taken regionaal te organiseren. Indien laatstgenoemde voordelen te behalen zijn, zou de keuze voor een gemeenschappelijke regeling al gemaakt kunnen worden, zo stelt het afwegingskader. De Rekenkamer constateert dat het afwegingskader ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen wel heel kort door de bocht en weinig onderbouwd is. De raad mag vervolgens nog wel wensen en bedenkingen uiten bij de vaststelling van een instellingsbesluit, maar kan alleen toestemming onthouden 'wegens strijd met het recht of het



algemeen belang'. De Rekenkamer constateert dat het gehanteerde <sup>34</sup>afwegings- en heroverwegingskader aan vernieuwing en aanscherping toe is.

De Bredase raad heeft zelf nog geen concrete kaders vastgesteld ten aanzien van de sturing en beheersing van de verbonden partijen. Mede daardoor bestaan onduidelijkheden en vragen bij de raad over zaken als 'welke sturing kan ik aan de verbonden partijen geven als raad' en 'welke eisen kan ik stellen aan de verbonden partijen en aan de verantwoording van het college in deze?'. De Bredase raads werkgroep Regio doet daarom ook de aanbeveling in het Overdrachtsdocument voor de nieuwe raad in maart 2014 om als raad tot een nieuwe visie op de verbonden partijen te komen, zowel in Breda als in de regio (Overdrachtsdocument van de raad, maart 2014). De Rekenkamer stelt dat de raad eventueel aangescherpte kaders vast zou kunnen leggen in een nieuwe Nota Verbonden partijen én in de (her)instellingsbesluiten van de verbonden partijen. Het gevaar bestaat anders dat de Nota Verbonden partijen andere (en mogelijk tegengestelde) afspraken kent dan in de statuten en afspraken met de verbonden partijen zijn opgenomen. In de praktijk zijn de verbonden partijen immers vaak vergaand gemandateerd. Het gaat hierbij dus onder meer om afspraken ten aanzien van mandateringen, verantwoordelijkheden, sturingsmogelijkheden, verantwoording, evaluatie, eindigheidsbepalingen en heroverwegingclausules van de verbonden partijen.

### Evaluaties

Bij enkele gemeenschappelijke regelingen (in ieder geval bij de GR Regio <sup>35</sup>) is in het Instellingsbesluit opgenomen dat een evaluatie van de verbonden partij wordt uitgevoerd, in het geval van de Regio om de vier jaar. Conform het instellingsbesluit is begin 2014 een evaluatie van de GR Regio uitgevoerd. Deze behelst echter meer een sterkte-zwakke analyse van regionale samenwerking op zich, dan een evaluatie van het functioneren, de bedrijfsvoering, de financiën en de bereikte doelen van de gemeenschappelijke regeling Regio. Daardoor kan de raad aan de hand van deze evaluatie nog geen concreet beeld krijgen van de daadwerkelijke effectiviteit en efficiëntie van de verbonden partij zelf.

De Nederlandse vereniging van rekenkamer(cie)s (NVRK) heeft eind 2013 aan het Rijk gevraagd om de lokale rekenkamer(cie)s meer bevoegdheden te geven om de verbonden partijen te evalueren en om daartoe toegang te krijgen tot alle benodigde informatie van de verbonden partijen, ongeacht de omvang van het gemeentelijke belang. De NVRK stelde dat er een democratisch controleorgaan bestaat ten aanzien van de verbonden partijen, omdat rekenkamers en gemeenteraden niet automatisch toegang hebben tot alle informatie van de verbonden partijen. De bevoegdheden van lokale rekenkamers zijn in de gewijzigde Wet (Wgr, 2014) en in de Gemeentewet aangepast <sup>36</sup>. De gemeente Breda heeft in deze nog geen afspraken gemaakt en

---

<sup>34</sup> In feite ontbreekt het afwegingskader aangezien de raad nooit een Nota Verbonden partijen heeft vastgesteld.

<sup>35</sup> Ook in het Businessplan van de Omgevingsdienst Midden en West-Brabant staat dat 'evaluatiemomenten worden ingepland', echter een nadere aanduiding ontbreekt.

<sup>36</sup> De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers (NVRK) vroeg eind 2013 aan de Minister BZK om de controlemogelijkheden van gemeenten en de bevoegdheden van de Rekenkamer(cie)s verder uit te breiden om het zogeheten 'democratische controleorgaan' te dichten. De NVRK stelt tegelijkertijd aan alle rekenkamers voor om een raadsvoorstel in te dienen bij hun gemeenteraden, waarin voorgesteld wordt om lokale rekenkamers toegang te geven tot alle benodigde informatie over de verbonden partijen om deze te kunnen toetsen, ongeacht de omvang van het gemeentelijke belang/aandeel in de verbonden partij. Veel rekenkamers en gemeenteraden hebben hieraan inmiddels gehoor gegeven. In de gewijzigde Wgr (aug. 2014) en de gemeentewet zijn de bevoegdheden van zelfstandige Rekenkamers en gemeentelijke rekenkamercommissies inmiddels gelijk getrokken ten aanzien van de toegang tot alle informatie omtrent de verbonden partijen. In de Gemeentewet (art. 184) is verder opgenomen dat rekenkamer(cie)s onbeperkt toegang hebben tot en onderzoek kunnen doen naar alle gemeenschappelijke regelingen waaraan zij deelnemen, ongeacht de omvang van het aandeel van de gemeente. Bij NV's/BV's, stichtingen e.d. kunnen rekenkamers onderzoek doen als een gemeente, alleen of samen met andere gemeenten, meer dan vijftig procent van het aandelenkapitaal in bezit heeft.

nog geen concrete evaluaties van de effectiviteit en efficiëntie van specifieke verbonden partijen verricht.

### **De gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen**

In de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (aug. 2014) is een aantal punten opgenomen ter versterking van de positie van de gemeenteraden op het bestuur en beleid van gemeenschappelijke regelingen. Deze hebben onder meer betrekking op verduidelijking van de directe verantwoordelijkheid van de raad, ook daar waar het college de gemeenschappelijke regeling heeft ingesteld en het dus een 'collegeregeling' wordt genoemd. Ook daar is de raad eindverantwoordelijk voor de doelen en financiële kaders, zo antwoordt de Minister op Kamervragen. Voorts is in de wijzigde Wgr, zoals in de vorige paragraaf al vermeld, de termijn voor het indienen van een zienswijze door de raad verlengd van 6 weken naar 8 weken, voordat de verbonden partij de definitieve begroting vaststelt. Ook is de datum van inlevering van het jaarverslag vervroegd van augustus naar uiterlijk 15 april.

Toch roept de gewijzigde wet nog aanvullende Kamervragen op omtrent de vraag hoe de gewijzigde Wgr nu precies de positie van gemeenteraden verder verstevigt. Het antwoord van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkzaken op deze vragen luidt dat de gemeenteraden in principe zelf alle inhoudelijke en financiële beslissingen ten aanzien van de verbonden partijen kunnen nemen, omdat de verbonden partijen/gemeenschappelijke regelingen onder verlengd lokaal bestuur vallen en deze daarom geen zelfstandige besluiten kunnen nemen zonder dat de afzonderlijke gemeenten en gemeenteraden akkoord zijn (brief Minister van BZK d.d. febr. 2014). Het is aan de vertegenwoordigende wethouders om de gemeenteraden actief en bijtijds in te lichten, voordat beslissingen genomen worden in het bestuur van de gemeenschappelijke regelingen. In het uiterste geval kan de gemeenteraad de vertegenwoordigende wethouder terugroepen. De Minister merkt in deze wel op dat gemeenteraden over het geheel genomen nog weinig gebruik maken van hun invloed en dat zij vaak weinig concrete afspraken hebben gemaakt over de punten waar de raad zelf op wil sturen en hoe de verantwoording richting de raad dient plaats te vinden. De Minister roept de gemeenteraden op zelf actiever te zijn in het maken van afspraken en zelf actiever hun rol vorm te geven.

### **Sturing en beheersing van verbonden partijen door college en ambtelijk apparaat**

De verantwoordelijkheid voor de sturing en beheersing van de verbonden partijen is in Breda met name bij het college, het ambtelijke apparaat en de verbonden partijen zelf neergelegd. Zoals paragraaf 3 vermeldt, is vanaf maart 2014 de inhoudelijke verantwoordelijkheid en de financiële verantwoordelijkheid in het college gescheiden en bij twee verschillende wethouders belegd. Daarmee zijn de gescheiden verantwoordelijkheden van de eigenaarrol (als bestuurder van de verbonden partij) en de klantrol (als afnemer van diensten van de verbonden partij) op bestuursniveau in principe beter gewaarborgd, hoewel dit nu in de praktijk nog verder vorm moet krijgen.

De gemeente Breda is via de wethouders vertegenwoordigd in alle Algemene Besturen van de verbonden partijen en heeft in veel gevallen ook zitting in het Dagelijks Bestuur. Daarmee is Breda beter bestuurlijk vertegenwoordigd in de verbonden partijen dan menig kleine gemeente, die lang niet allemaal in het Dagelijks Bestuur van de verbonden partijen vertegenwoordigd zijn. Voor gemeenten die niet vertegenwoordigd zijn in het DB kan het erg lastig zijn om voldoende op de hoogte te zijn en invloed uit te oefenen. Aangezien daarnaast besluitvorming binnen het Algemeen Bestuur van de verbonden partijen vaak plaatsvindt op basis van inwonertal of omvang van de productafname, kan dat verdere problemen voor kleine gemeenten opleveren, aangezien grote gemeenten door deze besluitvormingsregels al snel overheersen. Breda heeft wat dat betreft dus vaak een voorsprong als grote centrumgemeente en kan dus in theorie meer invloed uitoefenen.

Op ambtelijk niveau zijn de klantrol en de eigenaarrol al langere tijd gescheiden belegd binnen de gemeente Breda, waarbij een ambtenaar/accountmanager op de vakinhoudelijke afdeling verantwoordelijk is voor de invulling van de klantrol en een financiële controller/accountmanager verantwoordelijk voor de financiële controle. Het is de bedoeling dat op die manier eventuele tegengestelde belangen goed verdedigd en afgewogen worden (countervailing powers). Deze

ambtenaren rapporteerden voorheen overigens, toen de bestuurlijke verantwoordelijkheid nog bij één wethouder belegd was, beiden aan dezelfde wethouder en het was aan de wethouder om beide rollen te combineren en een goede invulling te geven richting de verbonden partijen. In de praktijk leidde dat er nogal eens toe dat de eigenaarsrol (als bestuurder van de verbonden partij) de boventoon voerde bij discussies over de verbonden partijen, zo is de lezen uit de vergaderverslagen van de raad. De wethouder heeft zich als bestuurder van de verbonden partij vaak al gecommitteerd aan afspraken binnen de verbonden partij en voelt zich vaak hieraan gebonden. De belangen van de gemeente en de klantbelangen worden daardoor niet altijd op de voorgrond geplaatst, zo blijkt uit vergaderverslagen van de gemeenteraad.

De laatste jaren is de beheersing van de verbonden partijen op ambtelijk niveau verbeterd, zo blijkt uit de toegenomen aandacht voor de risico's en de kritische bijdragen van de ambtenaren aan het opstellen van de zienswijzen. Ook op regionaal niveau bestaat een toenemende uitwisseling op ambtelijk niveau over de verbonden partijen. Sinds een paar jaar bestaat er een regio-controlegroep van ambtenaren van Financiën c.q. Concerncontrol van de diverse regiogemeenten in de regio West-Brabant om de verbonden partijen gezamenlijk beter te beheersen als gemeenten. Deze houden gezamenlijk de financiën van de verbonden partijen in de gaten, brengen risico's in kaart en stellen beheersmaatregelen voor om meer controle aan te brengen. Daarmee is op ambtelijk niveau aanzet gegeven voor een verdere beheersing en controle van de verbonden partijen. Toch is de gemeente Breda de afgelopen jaren financieel gezien regelmatig geconfronteerd met voldongen feiten ten aanzien van de verbonden partijen/gemeenschappelijke regelingen, zoals begrotingsoverschrijdingen en het niet halen van bezuinigingsopgaven. De toegenomen beheersing en de verplichte jaarlijkse verklaring van een externe accountant omtrent de verbonden partijen garanderen dus nog niet dat er geen overschrijdingen van het budget plaatsvinden en/of risico's worden gelopen bij de verbonden partijen.

Overall blijkt dat in de praktijk de beheersmatige aspecten, zoals de continuïteit van de verbonden partij, de financiële organisatie en het risicomanagement, meer aandacht krijgen in de sturing van college en ambtelijk apparaat dan de inhoudelijke strategische sturing van de verbonden partijen. Daarmee ligt vooralsnog meer nadruk op de eigenaarrol en minder op de beleidsinhoudelijke aspecten<sup>37</sup> en met name ook minder op de onafhankelijke toezichthouderrol. Zo richtte het interne onderzoek dat de gemeente Breda het afgelopen jaar heeft gedaan naar de risico's bij verbonden partijen zich meer op de financiële risico en bedrijfsrisico's van de verbonden partijen zelf, dan op het functioneren van de verbonden partijen en de effectiviteit en efficiëntie van de verbonden partijen als uitvoerders van gemeentelijke taken en belangen. De vraag of de verbonden partij de vastgestelde doelen bereiken en of de verbonden partijen wel de aangewezen organisatievorm zijn om de taken uit te voeren, werd niet gesteld. Vanuit de klantrol gezien zouden ook dergelijke vragen gesteld moeten worden in een evaluatie. Zo heeft de gemeente als klant vrijheid van keuze in waar producten worden afgenomen, is de gemeente als klant gebaat bij de beste kwaliteit (en bewaking van deze kwaliteit) en de laagste prijs, zou de klantrol ook de belangen van de burgers moeten verdedigen. Vanuit het klantstandpunt gezien kan het niet zo zijn, dat de gemeente verplicht is om (blijvend) producten van de verbonden partij af te nemen (en te betalen), als deze producten mogelijk elders beter en goedkoper zijn of als de gemeente geen behoefte heeft aan de betreffende producten. Dergelijke evaluaties die aan de hand van dergelijke vragen het functioneren van de verbonden partijen onderzoeken, zijn door de gemeente Breda tot op heden niet uitgevoerd.

### **De rol van de Bredase raad in de praktijk**

Uit de vergaderstukken, zienswijzen, moties en amendementen blijkt dat de gemeenteraad van Breda de laatste tijd steeds actiever en kritischer is geworden ten aanzien van de verbonden partijen<sup>38</sup>. Voorheen legde de raad zich over het algemeen snel neer bij wat de verbonden

---

<sup>37</sup> Voorheen was het soms juist andersom, omdat toen vaak uitsluitend een vakinhoudelijke ambtenaar betrokken was bij de verbonden partijen.

<sup>38</sup> Dat geldt ook voor andere gemeenten in den lande en in de regio West-Brabant. Zo heeft de gemeenteraad van Loon op Zand in mei 2014 een amendement ingediend, dat niet ingestemd kan

partijen en het college voorstelden of besloten hadden. De raad heeft op verschillende momenten in de afgelopen jaren wel vragen gesteld over financiële aspecten, taken, sturing en verantwoordelijkheden, maar is nog niet overgegaan tot een nadere concretisering van rollen en afspraken.

De afgelopen tijd is de raad steeds kritischer geworden via eigen toevoegingen aan de zienswijzen bij de begrotingen van de verbonden partijen. Sinds 2009 heeft de raad in totaal 4 amendementen en 4 moties ingediend ten aanzien van verbonden partijen<sup>39</sup>, het merendeel in 2013 en 2014. Veel invloed hebben deze zienswijzen, moties en amendementen overigens in het algemeen niet gehad en er is vaak weinig gevolg aan gegeven, zo valt op uit de documenten van de verbonden partijen en de verslagen van de commissie- en raadsvergaderingen in voorgaande jaren. De zienswijzen, moties en amendementen worden door de verbonden partijen slechts als advies meegenomen in de besluitvorming van het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regelingen en zijn niet bindend voor de verbonden partij. De individuele gemeenten hebben geen vetorecht.

Een voorbeeld van de discussie in de raad en hoe omgegaan is met zienswijzen, is de discussie over de Begrotingen van de GGD<sup>40</sup>. Zo heeft de Bredase raad bij de Begroting 2012 van de GGD een zienswijze ingediend over de niet doorgevoerde bezuinigingstaakstelling in de begroting van de GGD. Een jaar later blijkt de GGD nog niet de gewenste bezuinigingstaakstelling doorgevoerd te hebben in de Begroting 2013 en dient de gemeenteraad van Breda naast een zienswijze ook een amendement (d.d. juni 2012) in. Het amendement handelt over de nog steeds niet gehaalde bezuinigingstaakstelling, de ieder jaar verder oplopende gemeentelijke bijdragen, het automatisme waarmee de GGD naar de gemeenten verwijst voor extra geld en de uitdrukkelijke wens van de gemeenteraad om de niet gehaalde bezuinigingstaakstelling door te rekenen in de Begroting 2014 van de GGD. In de discussie in de Maatschappij d.d. 7 juni 2012 over deze conceptbegroting en het amendement stelt de verantwoordelijk wethouder echter dat de begroting al is vastgesteld door het Algemeen Bestuur en dat de besluiten van het Algemeen Bestuur van de GGD bindend zijn voor de aangesloten gemeenten. De raad kan wel een zienswijze indienen, maar heeft geen stemrecht in deze. Volgens de wethouder moet de raad zich bij het besluit van de verbonden partij neerleggen, hetgeen de commissie Maatschappij vervolgens inderdaad doet. Daardoor voelt de raad zich

---

worden met de Begroting 2015 van de Omgevingsdienst. Redenen waren onder meer dat de begroting zaken bevat waar nog geen overeenstemming over bereikt is door de gemeenten en dat de opgevoerde kosten overeen dienen te komen met de feitelijke werkzaamheden en er geen sprake kan zijn van een omzetgarantie. De gemeenteraad wenst een onderzoek door een onafhankelijke rekenkamer naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Omgevingsdienst van West-Brabant. Het amendement is aangenomen. De Gemeenteraad van Breda heeft overwogen om eveneens een dergelijk amendement aan te nemen, echter na toezeggingen van de Omgevingsdienst dat de begroting aangepast zal worden, is hiervan afgezien. In november 2014 dient de Omgevingsdienst een aangepaste begroting in. De gemeenteraad van Gilze en Rijen heeft in juni 2014 een amendement aangenomen, dat niet akkoord gegaan kan worden met de Begroting 2015 van de Veiligheidsregio MWB, omdat de afgesproken bezuinigingen opnieuw niet zijn doorgevoerd door de GR Veiligheidsregio en dat 'telkenmale kosten worden begroot voor doelstellingen die niet worden waargemaakt en die dus niet nodig of niet haalbaar zijn'.

<sup>39</sup> De gemeenteraad van Breda heeft in de afgelopen jaren 1 amendement over de begroting 2013 van de GGD (juni 2012), 2 amendementen over de begroting 2014 van de Omgevingsdienst (febr. 2013) ingediend, en 1 amendement over de concept Strategische Agenda van de GR Regio West-Brabant (sept. 2011). Verder 1 motie bij het instellingsbesluit van de Omgevingsdienst (nov. 2012), 1 motie over regionale samenwerking in de jeugdzorg (febr. 2014), 1 motie over de BRIM (jan. 2014) en een motie over regionale economische samenwerking in West-Brabant (maart 2011).

<sup>40</sup> Eenzelfde discussie speelde zich overigens af over de Veiligheidsregio en de ook door hen niet gehaalde bezuinigingstaakstelling. Ook hier stelde de commissie Bestuur van de gemeente Breda vast dat de bezuinigingen niet geheel gehaald zijn in 2012 en 2013, en dat deze ook in de Begroting 2014 en 2015 van de Veiligheidsregio nog niet geheel doorgevoerd zijn. De raad heeft ook hier jaar in jaar uit een zienswijze opgesteld dat de bezuinigingstaakstelling, die overigens door alle gemeenten in de regio aangenomen was, toch doorgevoerd moest worden.

inhoudelijk en financieel nogal eens voor voldongen feiten geplaatst, maar gebruikt de raad zelf niet alle sturingsmogelijkheden die zij heeft.

De raad had zelf de betreffende wethouder ter verantwoording kunnen roepen en opdracht kunnen geven aan de wethouder om de wensen van de Bredase raad goed te verdedigen binnen de verbonden partij. Het betrof immers een conceptbegroting van de GGD, waarover nog geen besluitvorming in het Algemeen Bestuur had plaatsgevonden. De wethouder wordt geacht om de raad proactief voorafgaand aan besluitvorming te informeren en om de belangen van de gemeente goed te verdedigen in het bestuur van de verbonden partij. De raad had overigens ook zelf contact kunnen zoeken met andere gemeenteraden om hun zienswijzen af te stemmen en om gezamenlijk bezwaren en voorstellen tot wijziging in te brengen, waardoor zij sterker komen te staan in het verdedigen van hun belangen richting de verbonden partijen. De gemeenteraad van Breda gebruikt derhalve nog niet alle sturingsmogelijkheden die tot hun beschikking staan, zo concludeert de Rekenkamer.

Een ander voorbeeld van kritische vragen van de gemeenteraad ten aanzien van verbonden partijen betreft de discussie tijdens de raadsvergadering van 20 juni 2013 over de GR Regio West Brabant. Zo stelde de raad tijdens de raadsvergadering op 20 juni 2013 kritische vragen naar aanleiding van de door het college opgestelde zienswijze over de ontwerpjaarrekening 2012 en de ontwerpbegroting 2014 van de GR Regio West-Brabant. De eerste vraag betrof het feit dat de zienswijze door het college is opgesteld en niet door de raad ('is het niet aan de raad om een zienswijze op te stellen?') en dat de jaarrekening, begroting en de zienswijze bovendien niet eerst in de commissie Bestuur behandeld zijn. Daardoor heeft de raad te weinig tijd en mogelijkheden gehad om zich goed voor te bereiden en zelf een onderbouwde mening op te stellen. De tweede vraag betrof het (eveneens) niet voldoen van de Regio (en hierbinnen de Rewin) aan de gemaakte financiële afspraken over de door te voeren bezuinigingen (3x3%) en het terugvloeien van resterende financiële middelen naar de aangesloten gemeenten en de inwoners. De derde vraag betrof het gebrek aan inzicht in de efficiëntie van de GR Regio en de eventuele bestaande overlap tussen de doelstellingen en taken van verbonden partijen als de Rewin (die onder de GR Regio valt), de BRIM en de BOM<sup>41</sup>. Naar aanleiding van deze raadvragen is in de raadsvergadering van 20 juni 2013 besloten om op korte termijn een nadere bespreking te organiseren tussen college en raad over hoe in de toekomst om te gaan met de verbonden partijen<sup>42</sup>. Deze bespreking heeft echter tot op heden nog niet plaatsgevonden.

Cruciaal in het omgaan met verbonden partijen en b.v. de zienswijzen is dat de Bredase raad zelf nog geen afspraken gemaakt over de manier waarop de raad zelf wil sturen ten aanzien van de verbonden partijen. Evenmin heeft de raad afspraken vastgelegd over wie welke rechten, plichten en verantwoordelijkheden heeft ten aanzien van de verbonden partijen, hoe om te gaan met eventuele budgetoverschrijdingen en andere financiële of inhoudelijke risico's, en in hoeverre in de verantwoordingsrapportage een verband gelegd moet worden tussen prestaties en inzet van financiële middelen. In een discussie over de verbonden partijen is het slotwoord van het college daarom nog steeds vaak: 'Raad, u zult u er bij neer moeten leggen'.

Dat het ook anders kan, bewijst de motie van de gemeenteraad bij het Instellingsbesluit van de Omgevingsdienst (d.d. nov. 2012). In de motie bij het Instellingsbesluit van de Omgevingsdienst (nov. 2012) draagt de raad aan het college op om de termijn voor het indienen van een zienswijze over de begroting van de Omgevingsdienst verder te verruimen van 8 naar 10 weken en om bovendien als raad ook het jaarverslag van de Omgevingsdienst te ontvangen en ook hierover als raad binnen een termijn van 10 weken een zienswijze in te kunnen dienen. De raad draagt voorts het college op om met alle aangesloten gemeenten te overleggen en samen met

---

<sup>41</sup> De BOM is de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij.

<sup>42</sup> Een dergelijke brede discussie zou ook goed aansluiten op het reeds ingezette Redesign-traject ten aanzien van de GR Regio en de standpuntbepaling van de Provincie ten aanzien van transparant lokaal bestuur, zo stelde de burgemeester in de vergadering van 20 juni 2013.

hen deze voorwaarden vast te leggen in het Instellingsbesluit van de Omgevingsdienst. Aldus is ook gebeurd en de wensen van de raad zijn gehonoreerd.

Ook bij de begrotingen 2014 en 2015 van de Omgevingsdienst heeft de raad via amendementen en een voorgenomen amendement bij de Begroting 2015 (om niet akkoord te gaan met de Begroting 2015) een stempel weten te drukken op de afspraken<sup>43</sup>.

De Rekenkamer constateert dat deze voorbeelden laten zien dat de raad wel degelijk invloed kan uitoefenen op afspraken en besluiten ten aanzien van de verbonden partijen. Overall gezien valt hierin echter nog veel te winnen voor de gemeenteraad van Breda, om te beginnen door nadere afspraken en sturingsvoorwaarden vast te leggen in een Nota Verbonden partijen en in de Instellingsbesluiten van de verbonden partijen. Daarbij dient expliciete aandacht te bestaan voor de eenduidigheid van afspraken, zodat dezelfde afspraken in de Nota Verbonden partijen en in de Instellingsbesluiten van Verbonden partijen worden vastgelegd en tegenstrijdige afspraken worden voorkomen.

### **Korte vergelijking met andere gemeenten**

Zoals gezegd is al veel onderzoek in den lande gedaan naar verbonden partijen en zijn veel gemeenten bezig om de kaders ten aanzien van de sturing en de controle van de verbonden partijen verder aan te scherpen, vooral de sturingsmogelijkheden van de raad (Bijlage 1 bevat een overzicht van aanbevelingen uit onderzoeken in andere gemeenten). Uit de onderzoeken komt een beeld naar voren dat eigenlijk alle gemeenteraden in mindere of meerdere mate moeite hebben met de sturing en controle van de verbonden partijen. In gemeenten waar al eerder onderzoek is gedaan naar verbonden partijen zijn vaak wel stappen gezet om de sturing en beheersing te verbeteren. Toch laat vervolgonderzoek in een aantal gemeenten zien dat dit nog niet garandeert dat alles goed loopt.

Zo heeft de Rekenkamer West-Brabant al in 2007 onderzoek in enkele regiogemeenten (Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Bergen-op-Zoom en Oosterhout) gedaan naar de verbonden partijen en daarin aanbevelingen gedaan om de sturing en beheersing te verbeteren. Momenteel loopt een vervolgonderzoek naar de verbonden partijen bij deze regiogemeenten en worden vervolgaanbevelingen gedaan om de sturing en beheersing verder te verbeteren. In het verlengde is ook een ambtelijke werkgroep bezig met een concept voor een nieuwe regionale Nota Verbonden partijen in West-Brabant. Breda zou er goed aan doen om zich hiermee actief te bemoeien (het gaat tenslotte in veel gevallen om mede-eigenaars van de verbonden partijen waar ook Breda in zit) en daarnaast als Breda ook een eigen koers te varen ten aanzien van verbetering van de sturings- en controlemogelijkheden van raad.

Redenen voor Breda om hierin toch ook een eigen koers te varen zijn dat andere gemeenten al eerder in de tijd onderzoek hebben gedaan en op sommige punten al verder zijn dan Breda. Zo is in meerdere gemeenten al een kadernota door de raad vastgesteld, al evaluatieonderzoek naar het functioneren van specifieke verbonden partijen gedaan, al afgesproken dat niet alleen de begrotingen van verbonden partijen besproken wordt in de raad, maar ook de jaarrekeningen van

---

<sup>43</sup> Al garandeert de toezegging van de Omgevingsdienst om de Begroting 2015 bij te stellen nog niet dat er geen begrotingsoverschrijdingen gaan plaatsvinden en dat de financiële situatie van de Omgevingsdienst nu goed op orde is. Uit onderzoek in andere gemeenten blijkt overigens dat ook in andere regio's financiële tekorten bij de Omgevingsdiensten bestaan. De Rekenkamer Lelystad constateert dat bij de inrichting van de Omgevingsdiensten vanuit het Rijk, Provincie en gemeenten onvoldoende aandacht is geweest voor de kaderstelling en controleregels (Rekenkamer Lelystad, sept. 2014). Ook prof. Elsinga e.a. (2014) constateert dat transparantie ontbreekt in de juridische en bestuurlijke opzet van de Omgevingsdiensten en dat tegenstrijdige verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in de Gemeentewet (gemeentelijke verantwoordelijkheden) en de Instellingsbesluiten van de Omgevingsdiensten. Elzinga waarschuwt voor een toenemend gebrek aan transparantie in het openbaar bestuur in Nederland door de vele bestuurslagen die inmiddels tussen gemeenten en provincies geplaatst worden, zonder dat duidelijke bestuurlijke en juridische afspraken gemaakt zijn over rechten, plichten en verantwoordelijkheden. Ook anderen, zoals Remkes, Tjeenk Willink en commissaris van de Koning Smit, roepen op om de 'verrommeling van het openbaar bestuur' tegen te gaan en geen onduidelijke tussenlagen te creëren zonder dat de wettelijke bevoegdheden eenduidig vastgelegd zijn (digitale Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur, 1 okt. 2014, 10 okt. 2014 en 11 okt. 2014).

de verbonden partijen e.d.. Ook zijn de afwegingskaders voor deelname aan verbonden partijen in veel gemeenten al verder aangescherpt en zijn in veel gevallen de eigenaarsrol en de klantrol al eerder in de tijd gescheiden belegd binnen het college. In die zin is een deel van de gemeenten al verder dan Breda.

Aan de andere kant is in kleinere gemeenten vaker uitsluitend het college betrokken bij de verbonden partijen met als argument dat het 'uitvoering' betreft en zijn in de ambtelijke organisatie vaker de verschillende rollen nog bij één persoon belegd, zo blijkt. Deze zaken zijn in Breda beter geregeld. In Breda bestaat bovendien al jaren betrokkenheid en bemoeienis vanuit de raad met de verbonden partijen, onder meer via de raads werkgroep Regio. Dit uit zich ook in een steeds actievere bemoeienis van de raad met onder meer de begroting, de instellingsbesluiten en de financiële aspecten van de verbonden partijen en de geuite behoefte van de raad zelf om meer sturing, controle en toezicht ten aanzien van de verbonden partijen uit te kunnen voeren.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is de stand van zaken binnen de gemeente Breda belicht ten aanzien van de verbonden partijen en de informatievoorziening naar en de sturing van de raad. Daarbij is onderzocht of aan een aantal basisvoorwaarden voor de raad voldaan wordt om zijn kaderstellende en controlerende rol goed uit te kunnen voeren ten aanzien van de verbonden partijen, gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden, waarbinnen de gemeente Breda de uitvoering van bepaalde doelstellingen heeft georganiseerd.

De eerste basisvoorwaarde is dat de informatievoorziening over de verbonden partijen voldoende helder is en tijdig genoeg is voor de raad om kaders te kunnen stellen en te kunnen controleren, en of hiertoe voldoende afspraken gemaakt zijn. Paragraaf 4 constateert dat aan deze voorwaarde nog onvoldoende invulling is gegeven in Breda.

De tweede voorwaarde voor de raad is dat de rollen van o.a. college, raad en de verbonden partijen voldoende duidelijk ingevuld zijn en dat voldoende strakke afspraken zijn gemaakt over de rol, de sturing van en de controle door de raad. Paragraaf 5 constateert dat deze voorwaarde eveneens nog onvoldoende ingevuld is in Breda en dat duidelijk verbetering aan te brengen is in de afspraken hieromtrent en in de sturing en de controle van de raad in de praktijk.

Specifiek luiden de conclusies van de Rekenkamer op basis van het onderzoek:

1. De Bredase raad heeft nog geen Nota Verbonden partijen vastgesteld en daardoor zelf nog geen kaders, uitgangspunten, beperkingen en verplichtingen vastgelegd ten aanzien van de verbonden partijen, noch ten aanzien van de informatievoorziening, noch ten aanzien van de rollen en verantwoordelijkheden van een ieder.
2. De informatievoorziening over de verbonden partijen is vrij summier richting de Bredase raad. Zowel digitaal, als in de begroting/jaarverslag, als in de separate documenten over de verbonden partijen is de informatie niet voldoende geschikt om als raad goed de effectiviteit en efficiëntie van de verbonden partijen te kunnen toetsen en deze goed te kunnen sturen en controleren.
3. De rol van de raad, van college en van de verbonden partijen is op veel punten onduidelijk. De gemeente Breda en de raad hebben nog weinig heldere afspraken gemaakt over wie waarvoor verantwoordelijk is (en wie uiteindelijk verantwoordelijk is), over de vormgeving van de verschillende rollen en hoe een actieve rol van de raad richting verbonden partijen kan worden ingericht.
4. De gemeente Breda heeft nog onvoldoende afspraken gemaakt over welke concrete doelen en prestaties van de verbonden partijen/gemeenschappelijke regelingen verwacht worden. Daarbij zijn nog weinig afspraken gemaakt over concrete prijs-product verhoudingen, prijs-kwaliteit verhoudingen en aan welke criteria de verantwoordingsinformatie van de verbonden partijen in deze dient te voldoen. Een

verdere concretisering van doelen, prestaties en de directe verhouding tussen kosten en dat wat het oplevert, is nodig om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit en efficiëntie. Bovendien zijn er te weinig afspraken over de gewenste effectiviteit en efficiëntie, en zijn te weinig afspraken over hoe de verbonden partijen en gemeenschappelijke regelingen dienen aan te tonen waarom het effectiever en efficiënter is om de uitvoering van bepaalde doelen via een verbonden partij/gemeenschappelijke regeling te organiseren dan op een andere wijze b.v. door de individuele gemeenten of door de Provincie de taken te laten uitvoeren.

5. De gemeente en de gemeenteraad van Breda hebben nog weinig afspraken gemaakt over periodieke evaluaties van alle verbonden partijen, waarin ook het functioneren, de bedrijfsvoering, de effectiviteit en efficiëntie, en nut en noodzaak van de verbonden partijen worden onderzocht.
6. Overall kan worden gesteld dat de raad van Breda nog onvoldoende zicht en onvoldoende grip heeft op de verbonden partijen en dat nog veel verbetering aan te brengen is in de actieve sturing van de raad ten aanzien van de verbonden partijen.

## **Aanbevelingen**

Gegeven deze conclusies doet de Rekenkamer een aantal aanbevelingen. Het doel van deze aanbevelingen is om te komen tot verdere verbeteringen van de sturing en controle van de raad ten aanzien van de verbonden partijen en verduidelijking van de rollen en verantwoordelijkheden van de raad, het college en de verbonden partijen zelf.

1. Geef als raad opdracht aan het college om samen met de raad een nieuwe Nota Verbonden partijen op te stellen, waarin een actievere rol van de raad richting de verbonden partijen concreet vormgegeven wordt en voer aan de hand hiervan als raad een actieve sturing en controle uit richting de verbonden partijen. Stel indien gewenst een raads werkgroep Verbonden partijen in met afgevaardigden van alle raadsfracties (mogelijk samengaan met c.q. in plaats van de werkgroep Regio), waarin alle (begrotingen en jaarverslagen van de) verbonden partijen besproken kunnen worden; of beleg deze taak minimaal bij een commissie.
2. Stel als raad via de Nota Verbonden partijen zelf afspraken vast over de gewenste informatievoorziening (zowel digitaal als via verantwoordingsdocumenten), over de punten waarop de raad zelf wenst te sturen en aan welke voorwaarden de verantwoordingsinformatie zou moeten voldoen, opdat de raad zelf meer inzicht krijgt in de effectiviteit en efficiëntie van de verbonden partijen. Spreek met het college af dat de raad ten alle tijden vroegtijdig (proactief) geïnformeerd wordt voorafgaand aan besluitvorming en wijzigingen van de verbonden partijen, zeker waar het beleidsinhoudelijke besluiten en financiële besluiten en wijzigingen betreft. Spreek hierbij ook af dat de raad ook een zienswijze kan formuleren over het jaarverslag van de verbonden partijen.  
Neem daarbij indien gewenst ook op dat de gemeenteraad toegang dient te hebben tot alle informatie van de verbonden partijen, die de raad nodig acht om deze goed te kunnen beoordelen. Neem deze clause op in de Nota Verbonden partijen en in de instellingsbesluiten van de verbonden partijen zelf.
3. Maak afspraken met de verbonden partijen en de andere gemeenten om te komen tot meer eenduidige meetbare doelen en prestaties en een duidelijke prijs-product verhouding richting de verbonden partijen. Formuleer gezamenlijk criteria waaraan de verbonden partijen zich qua bedrijfsvoering te houden hebben en formuleer gezamenlijk criteria waaraan de effectiviteit en efficiëntie van afzonderlijke verbonden partijen afgemeten kan worden en hoe de verbonden partijen daarover ieder jaar dienen te rapporteren. Spreek daarbij ook af hoe om te gaan met eventuele



begrotingsoverschrijdingen en inhoudelijke en financiële risico's van verbonden partijen. Spreek indien gewenst af dat geen overschrijding van het maximale budget mag plaatsvinden zonder dat gemeenteraden dit vastgesteld hebben. Neem ook voorwaarden op over hoe de verbonden partijen dienen aan te tonen dat het organiseren van bepaalde taken via een verbonden partij effectiever en efficiënter is dan dat de taken op andere wijze georganiseerd zouden worden (b.v. door gemeenten zelf).

4. Organiseer als raad periodiek overleg met de gemeenteraden van alle aangesloten (regio)gemeenten over de verbonden partijen, en/of wissel in ieder geval standpunten, zienswijzen en afspraken uit ten aanzien van de verbonden partijen. Poog als raden kritische punten te bundelen om gezamenlijk een sterker standpunt in te kunnen nemen richting de verbonden partijen in kwestie.
5. Neem afspraken op in de Nota Verbonden partijen en de (her)instellingsbesluiten dat alle verbonden partijen periodiek (bijvoorbeeld om de 2 of 4 jaar) onafhankelijk geëvalueerd dienen te worden, zowel inhoudelijk als het financiële functioneren, de mandateringen, als nut en noodzaak van de verbonden partij. Spreek daarbij ook een horizonbepaling c.q. een eindigheidsclausule af ten aanzien van alle verbonden partijen, zodat de gemeente(rade)n naar aanleiding van de evaluatie het recht hebben op bijsturing van afspraken, herziening van het instellingsbesluit en periodiek kunnen bepalen of de deelname c.q. de voorwaarden gewijzigd moet(en) worden en/of eventueel overgegaan dient te worden tot uittreding uit of opheffing van de verbonden partijen.
6. Stel het bestaan van iedere verbonden partij op gezette tijden (b.v. ten tijde van de evaluatie) ter discussie en voer een discussie als raad over hoe de taken en de samenwerking het beste vormgegeven kunnen worden. Weeg bij een voorgestelde (her)instelling of evaluatie van een verbonden partij nauwkeurig af of het om een gemeentelijke taak gaat (of dat het meer om taken van marktpartijen gaat), of het om een beleidsarme taakstelling gaat die ev. op afstand gezet kan worden of dat het om een beleidsinhoudelijke taak gaat die mogelijk beter dichtbij de eigen gemeente georganiseerd kan worden. Weeg ook nauwkeurig af of een specifieke rechtsvorm als een private regeling of gemeenschappelijke regeling (met daarbinnen zelfstandige projectorganisaties en mandateringen) noodzakelijk is of dat bepaalde taken mogelijk beter in een losser samenwerkingsverband georganiseerd kunnen worden. Bedenk hierbij dat hoe meer op afstand (b.v. in een separate BV/NV) en met hoe meer gemeenten/partijen samengegaan wordt in een separate regeling, hoe minder de eigen specifieke gemeentelijke sturing, controle en toezicht kan plaatsvinden.
7. Stel indien gewenst in een separaat raadsvoorstel vast dat de Rekenkamer Breda toegang krijgt tot alle benodigde informatie van alle verbonden partijen <sup>44</sup>, ongeacht de omvang van het gemeentelijke belang in de verbonden partijen en ongeacht het soort verbonden partij. Dit om de effectiviteit en efficiëntie van de verbonden partijen te kunnen toetsen ter verdere ondersteuning van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.
8. Vraag indien gewenst onafhankelijke onderzoek (bijvoorbeeld uitgevoerd door de Rekenkamer) naar specifieke aspecten van de verbonden partijen en/of onderzoek naar het functioneren van specifieke verbonden partijen.

---

<sup>44</sup> De Gemeentewet geeft de Rekenkamer inmiddels wel ongelimiteerd toegang tot alle informatie van alle gemeenschappelijke regelingen, ongeacht de omvang van het gemeentelijke belang. Ten aanzien van BV's, NV's e.d. stelt de Gemeentewet (artikel 184) de voorwaarde dat een gemeente alleen of gezamenlijk met andere gemeenten minimaal een belang van 50% in de verbonden partij moet hebben om volledig toegang tot alle informatie van die verbonden partij te hebben als Rekenkamer(s). Daarover ontstond overigens een discussie in den lande. Er zijn naar aanleiding hiervan inmiddels nogal wat gemeenteraden die zelf een motie hebben aangenomen, dat de Rekenkamer ongelimiteerd tot alle verbonden partijen toegang moet kunnen hebben, ongeacht de rechtsvorm en ongeacht de omvang van het gemeentelijke belang.



## **Bijlage 1      Aanbevelingen uit onderzoeken in andere gemeenten**

Zoals gezegd is de gemeenteraad van Breda bij lange na niet de enige die worstelt met de verbonden partijen en de sturings- en controlemogelijkheden. Met name in het afgelopen jaar is hier landelijk en binnen gemeenten al veel over gezegd en geschreven. Veel rekenkamer(cie)s hebben inmiddels onderzoek gedaan en aanbevelingen opgesteld ter verbetering van de sturings- en democratische controlemogelijkheden van de gemeenteraden ten aanzien van de verbonden partijen (zie literatuurlijst).

De meeste onderzoeken adviseren om:

- Afwegingskaders voor deelname aan, evaluatie/heroverweging van en eventueel stoppen met/uittrekking uit verbonden partijen verder aan te scherpen;
- De afspraken omtrent een proactieve informatievoorziening aan de raad, en de sturing en bijsturingmogelijkheden door de raad aan te scherpen en beter te verankeren;
- De rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van college, de raad en de verbonden partijen beter uiteen te zetten, te verankeren en de rol van de raad te verstevigen;
- De informatie over de effectiviteit en efficiëntie van de verbonden partijen en over (inhoudelijke en financiële) risico's te verbeteren, zowel voor college en ambtenaren, als voor de raad;
- Eens in de vier jaar alle verbonden partijen onafhankelijk te evalueren om te bezien of zij de beoogde doelstellingen behalen en effectief en efficiënt zijn, naast evaluatie van nut en noodzaak van de verbonden partijen;
- De verbonden partijen op gezette tijden raadsbreed te bespreken, waarbij de afspraken, de werkwijze en ook nut en noodzaak ten aanzien van verbonden partijen besproken wordt.

Daarnaast adviseren onderzoeken om:

- De doelen van verbonden partijen veel duidelijker, concreter en meetbaarder vast te leggen, prestatie-indicatoren te formuleren en concrete afspraken met de verbonden partijen te maken over de te realiseren prestaties;
- Afspraken maken dat de verbonden partijen geen inhoudelijke of financiële wijzigingen kunnen aanbrengen zonder eerst het akkoord van de gemeenten en gemeenteraden te hebben.
- Afspraken maken dat verbonden partijen geen leningen, aanbestedingen of toezeggingen aan derden doen zonder dat hierover een akkoord bereikt is met alle gemeenten.
- Niet zomaar de taakstelling en het werkterrein van verbonden partijen uit te breiden (plak niet allerlei nieuwe taken aan bestaande verbonden partijen vast), zonder dat daar concrete afspraken over gemaakt zijn (het liefst in een contract), zonder dat duidelijk is hoe verantwoordelijkheden verdeeld zijn en welke prestaties verwacht worden;
- Concrete afspraken te maken met de verbonden partijen omtrent prijs-product verhouding (bij voorkeur in een contract), over maximale budgetten en de eigen verantwoordelijkheid van de verbonden partijen bij budgetoverschrijding;
- Zakelijker vast te leggen ten aanzien van de verbonden partijen aan welke (bedrijfsvoerings)eisen zij dienen te voldoen in een businessplan en de verbonden partijen professioneler hierop sturen, toetsen en indien nodig bijsturen;
- Als raad met college afspreken dat de raad veel pro-actiever geïnformeerd wordt en dat de raad ten alle tijden een boodschap/opdracht aan de verantwoordelijke wethouders kan meegeven richting het Algemeen Bestuur om de gemeentelijke belangen aldaar (beter) te verdedigen;
- Ook de verantwoordingsstukken zoals jaarverslagen, te behandelen in de raad en in instellingsbesluiten vast te leggen dat de raad ook een oordeel kan vellen over het jaarverslag;
- Ook de verbonden partijen zelf ter discussie te stellen en te onderzoeken of een verbonden partij wel de juiste vorm is of dat zaken beter anders georganiseerd kunnen worden. Er moet ruimte zijn voor een fundamentele discussie of de verbonden partijen de meest logische en effectieve/efficiënte vorm is voor de bedoelde activiteiten of dat wijziging of beëindiging meer voor de hand ligt.
- Daartoe ook een horizonbepaling c.q. eindigheidsclausule in de instellingsbesluiten op te nemen, zodat er een geëigend moment is dat de verbonden partijen herzien kunnen worden of beëindigd kunnen worden.
- De bestaande mandateringen ten aanzien van verbonden partijen aan een kritisch onderzoek te onderwerpen, als gemeente je te bezinnen over of de mandateringen wel goed werkbaar zijn en voldoende sturingsruimte voor de individuele gemeenten/gemeenteraden laat, nadere

afspraken te maken over hoe ver de mandateringen reiken en welke beperkingen hierin eventueel aangebracht dienen te worden.

- Niet de bestaande gemeentelijke portfolio van (en het aantal) verbonden partijen uit te breiden zonder te evalueren wat dit betekent voor de besturing van de portfolio, wat dit betekent voor de samenhang van de uitvoering van taken en wat dit betekent voor de samenhang en transparantie van het openbaar bestuur in de provincie en de regio.

Deze aanbevelingen hebben alle te maken met goede afspraken over de rolverdeling tussen verbonden partijen, gemeentelijke colleges en raden, afspraken over de ingestelde besluitvormingsstructuren en een goede naleving van de afgesproken besluitvormingsprocessen.

## **Bijlage 2      Overzicht doelen en kerngegevens van de verbonden partijen**

### **Vennootschappen/stichtingen**

#### **1.      NV Bredase Investeringsmaatschappij (BRIM)**

Doel van de BRIM is het verkopen van bedrijventerreinen, acquisitie en begeleiding van bedrijven, kantoren en retail bij vestiging en uitbreiding, het realiseren van incubator-activiteiten voor o.a. startende ondernemers, economische promotie, relatiebeheer en accountmanagement, en het verstrekken van informatie over vestigingsmogelijkheden. De gemeente heeft een 100% aandeel en de directie en bedrijfsvoering gebeuren volledig vanuit de gemeente Breda. De BRIM wordt beschouwd als een 'zelfstandig uitvoeringsorgaan van de gemeente Breda'. In de Raad van Toezicht hebben een wethouder en een raadslid namens de gemeente Breda zitting. In 2012 en 2013 kampte de BRIM met een negatief jaarresultaat, voor 2014 wordt verwacht dat het jaarresultaat op nul eindigt.

#### **2.      Chassé theater beheer NV**

Het doel van de Chassé theater Beheer NV is om een breed gevarieerd cultureel aanbod te bieden. De gemeente heeft een 100% aandeel. In 2012 en 2013 heeft de Chassé Theater Beheer NV een negatief financieel jaarresultaat. Het eigen vermogen neemt daardoor af. Het theater biedt de gemeente jaarlijks een artistiek plan aan. In 2013 heeft de gemeente Breda een aanvullende lening verstrekt voor renovatie van het gebouw. Deze wordt door de gemeente Breda verrekend met de inkomsten uit de huur. De solvabiliteit van het theater is gering (14%).

#### **3.      Neovita BV (onderdeel van de ATEA-groep)**

Neovita heeft als doel de verloning van mensen met een tijdelijk contract, niet in dienst van de gemeente, plus het krijgen en het verstrekken van de Alfacheque. Gemeente bezit 100% van de aandelen. De ATEA-groep (verzelfstandigd onderdeel gemeente Breda) is volledig verantwoordelijk. Er is een Raad van Commissarissen, die elk half jaar overleg heeft met de directie. Daarnaast is er een controle door een extern accountant. De administratie wordt volledig gevoerd door de gemeente Breda (ATEA-groep). Daardoor is er direct inzicht in de financiële positie. De jaarrekening en begroting worden niet apart toegezonden aan college en gemeenteraad. Het resultaat over 2012 bedroeg € 31.000 positief. Het eigen vermogen van Neovita bedraagt € 785.000. De risico's van de ATEA-groep als geheel zijn berekend op 18,8 mln., zo staat in de gemeentelijke Begroting 2014. De ATEA-groep is een samenwerkingsverband, waarin de BSW samengegaan is met Sociale Zaken (Werk- en activering plus uitkeringverstrekking aan uitkeringsgerechtigden) van de gemeente Breda.

#### **4.      NV Stadsherstel Breda**

Het doel van de NV Stadsherstel (opgericht in 1995) is een extra impuls geven aan het in stand houden en revitaliseren van beeldbepalende panden in Breda. Daartoe worden panden opgekocht, gerestaureerd en vervolgens verhuurd. De gemeente Breda bezit 18,2% van de aandelen. Het jaarresultaat is ieder jaar positief en het eigen vermogen bedraagt 2,2 mln.. Risico vormt een gemeentelijke lening aan de NV van € 1,1 miljoen, die vanaf 2014/2015 moet worden afgelost in 5 jaar. Mogelijk levert dit problemen op voor de NV. De gemeente en de andere aandeelhouders staan garant voor deze lening. De jaarrekening wordt niet aangeboden aan het college en de gemeenteraad. De enige beschikbare informatie staat in de gemeentelijke begroting/jaarverslag.

#### **5.      NV Regionaal Werkgelegenheidsinstituut West-Brabant (REWIN)**

Het REWIN heeft als doelstelling het bevorderen van de werkgelegenheid en versterken van de economische structuur van de regio West-Brabant. De gemeente Breda heeft 10,3% van de aandelen. In 2012 en 2013 waren de financiële resultaten beperkt positief, voor 2014 wordt een jaarresultaat van nul verwacht. Vanwege het omvangrijke vreemde vermogen van het REWIN is de solvabiliteit slechts 9,6%. De GR Regio voert de projectorganisatie van het REWIN uit.

#### **6.      Brabant Water NV**

Het doel van Brabant Water NV is de winning, productie en distributie van drink- en industriewater voor de gehele Provincie Noord-Brabant. De gemeente Breda heeft een belang van 8,6%. De jaarresultaten zijn ieder jaar positief (ca. 30 à 40 mln.) en het eigen vermogen loopt ieder jaar verder op (van 438 mln. in 2012 naar 520 mln. in 2014). De Algemene Vergadering van Aandeelhouders wordt jaarlijks bezocht door een wethouder van de gemeente Breda.

## **7. Intergas Holding BV**

In 2011 is Intergas BV overgenomen door Enexis Holding NV. De Intergas Vennootschap wordt geliquideerd en de aandeelhouders hebben reeds een uitkering ontvangen. Het restant van de uitkering wordt in 2017 verwacht en wordt gereserveerd voor liquidatie van de vennootschap.

## **8. NV Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)**

Het gemeentelijke belang bedraagt slechts 0,46%. Dat geeft een beperkte invloed. Het resultaat van de BNG over 2012 is € 332 miljoen positief en de BNG heeft een eigen vermogen van € 2.752 miljoen. Doordat de BNG haar vermogen moet versterken is het uitkeringspercentage aan de gemeenten verlaagd naar 25%. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders wordt jaarlijks door een Bredase wethouder bezocht.

## **9. ENEXIS holding NV**

Na verkoop van de Essent-aandelen (in 2011) bleef het netwerk/transportdeel van de energieportefeuille, plus een aantal aandelen in andere BV's (b.v. Essent Milieu holding en Essent Sustainability Development) in handen van de voormalige aandeelhouders van Essent. De Gemeente Breda heeft een belang van 0,016%. Het jaarresultaat van de NV bedraagt in 2012, 2013 en 2014 ruim 200 mln. positief en het eigen vermogen is ruim 3.500 mln.. Namens de gemeente Breda bezoekt een wethouder jaarlijks de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.

## **10. Stichting Werk aan de Wijk**

Doel van de stichting is het verzorgen van activeringstrajecten. Juridisch valt de stichting onder de gemeente (ATEA-groep). De administratie wordt door de ATEA-groep uitgevoerd. Daardoor heeft de gemeente in principe direct zicht op de financiële positie. De gemeenteraad ontvangt geen informatie over Werk aan de Wijk. Het resultaat over 2012 bedroeg € 60.000 positief. De begrotingen en jaarrekeningen worden niet apart aangeboden aan het college van B&W en de gemeenteraad.

## **Gemeenschappelijke regelingen**

### **1. GR Regio West-Brabant**

Als opvolger van de West-Brabantse vergadering en het Regiofonds West Brabant is in 2011 de Gemeenschappelijke Regeling Regio West-Brabant ingesteld om de regionale samenwerking tussen 18 West-Brabantse gemeenten (plus de provincie) op meerdere gebieden verder vorm te geven. In de GR Regio zijn een aantal al langer bestaande gemeenschappelijke regelingen ondergebracht, zoals de regeling voor het collectieve aangepaste vervoer in de regio, de REWIN en het Programma Schoolverzuim en Voortijdig schoolverlaten. Daarnaast is de hoofddoelstelling van de GR Regio 'lobby-activiteiten op diverse terreinen uitvoeren voor de aangesloten gemeenten'.

Bij de instelling van de GR Regio werd besloten tot een besparing van 10% op het budget ten opzichte van de bijdragen in 2010 aan de West-Brabantse vergadering. In plaats daarvan trad in 2011 een verlies op van ruim 600.000,-. Ook in de jaren daarna, waarin de GR Regio een aanvullende bezuiniging moest doorvoeren van 3% per jaar 3 jaar lang (3x3%), liep de bijdrage die gemeenten moesten betalen steeds verder op. In de Begroting 2014 had de Regio bovendien nog een extra storting in het Regiofonds van 1 euro per inwoner opgenomen. In een zienswijze stelt de gemeenteraad van Breda echter dat er nog in het geheel geen besluit genomen is over het Regiofonds, laat staan over een extra storting in dat Regiofonds. Bij de Begroting 2015 stelt de Regio wederom een storting in het Regiofonds voor. Opnieuw antwoordt de gemeenteraad dat pas in december 2014 een besluit wordt genomen over een dergelijk regiofonds en dat de Regio in die zin ongewenst vooruitloopt op besluitvorming. Het bedrag dat jaarlijks in de GR Regio omgaat is zo'n 22 mln. De Regio heeft geen weerstandsvermogen.

### **2. GR Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant**

Deelname aan de Veiligheidsregio is door het Rijk verplicht gesteld voor de gemeenten. Het doel van de Veiligheidsregio is 'de samenwerking bij de voorbereiding en de uitvoering van een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde hulpverlening en rampenbestrijding in het werkgebied' (26 gemeenten). De gemeente Breda betaalt ieder jaar ca. 10 mln. aan de Veiligheidsregio. Ondanks dat alle aangesloten gemeenten hadden afgesproken dat de Veiligheidsregio 3 jaar lang 3% zou bezuinigen, is de gemeentelijke bijdrage in de meeste jaren (behalve bij de Begroting 2014) verder toegenomen. Het eigen vermogen van de Veiligheidsregio is de laatste jaren afgenomen, terwijl het

vreemde vermogen toenam. Ook de solvabiliteit is daarmee afgenomen (van 33% naar 31%). Was het jaarresultaat over 2013 nog 4,2 mln. positief, voor 2014 en 2014 wordt een jaarresultaat van nul verwacht. Over risico's bij de Veiligheidsregio is niet veel bekend.

### **3. Omgevingsdienst Midden en West-Brabant (OMWB)**

De Omgevingsdienst MWB is in 2012 ingesteld. De deelname (26 Midden- en West-Brabantse gemeenten) is verplicht gesteld vanuit het Rijk. Het doel van de Omgevingsdienst is het uitvoeren van het Omgevingsrecht voor de gemeenten en de provincie, en als verlengstuk van het lokaal en provinciaal bestuur een bijdrage te leveren aan een leefbare en veilige leef- en werkomgeving. In het Instellingsbesluit is opgenomen dat de Omgevingsdienst erop is gericht om de uitvoeringskosten zoveel mogelijk te beperken en de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving te optimaliseren. Met de komst van de nieuwe Omgevingswet worden nadere kwaliteitseisen gesteld aan de gemeentelijke werkzaamheden op het gebied van milieu en handhaving. De Omgevingsdienst streeft er naar om deze werkzaamheden naar zich toe te trekken en hun takenpakket uit te breiden. Het incalculeren en op voorhand doorberekenen van deze werkzaamheden heeft tot veel kritiek op de Omgevingsdienst geleid vanuit de gemeenten. Het eigen vermogen van de Omgevingsdienst is negatief, terwijl het vreemde vermogen ca. 16 mln. bedraagt. De solvabiliteit is daardoor negatief en de OMWB vormt daardoor een risico voor de gemeenten. Het begrote jaarresultaat voor 2014 is negatief. De grootste risico's zijn: het op voorhand incalculeren van werkzaamheden waar gemeenten geen fiat voor gegeven hebben en daardoor hogere kosten dan afgesproken; en problemen in de governance van de financiën van de Omgevingsdienst. De gemeentelijke bijdrage is ieder jaar verder omhoog gegaan. De begroting en het jaarverslag van de OMWB wordt ieder jaar zowel in het college als in de raad behandeld. De raad heeft laten vastleggen dat ook een zienswijze op het jaarverslag van de OMWB gegeven kan worden. De regiogroep van controllers beoordelen ieder jaar kritisch de financiële positie van de OMWB, evenals ambtelijk (controllers?) binnen de gemeente Breda.

### **4. GR Openbare Gezondheidszorg West-Brabant (GGD)**

Het doel van de GGD is om 'inhoud te geven aan de noodzakelijke en gewenste samenwerking op het gebied van de openbare en de preventieve gezondheidszorg voor de 18 gemeenten van West-Brabant'. Het eigen vermogen bedraagt ca. 3 mln., terwijl het vreemde vermogen ca. 12,5 mln. bedraagt. De solvabiliteit is 25%. Het jaarresultaat is ieder jaar negatief de afgelopen jaren. De GGD vormt een risico voor de gemeenten, aangezien vanaf 2015 belasting betaald moet worden door de GGD (was eerst vrijgesteld en werd dan ook niet doorberekend). Daarnaast bestaat een kwart van het takenpakket van de GGD uit producten die gemeenten facultatief kunnen inkopen. Voor de GGD is het dus niet zeker dat deze werkzaamheden afgenomen en betaald worden. Deze werkzaamheden worden op voorhand wel ingecalculeerd. De afgelopen jaren wensten de gemeenten bezuinigingen door te voeren ten aanzien van de GGD, die uiteindelijk deels ook doorgevoerd zijn door afslanking van het takenpakket. De regiogroep van controllers beoordeelt ieder jaar kritisch de financiële positie van de GGD en geeft advies hierover af. Ook ambtelijk wordt de GGD beoordeeld door de gemeente Breda.

### **5. Regionale Ambulancevoorziening Brabant Midden-West-Noord (RAV)**

De RAV wordt gefinancierd door zorgverzekeraars (onder verantwoordelijkheid van het Rijk). De RAV ontvangt een kostenvergoeding per rit. Deze vergoeding is kostendekkend. De financiële bijdrage van de gemeenten is nul. De gemeente Breda zit in het dagelijks bestuur. Het jaarresultaat over 2012 is € 293.000 positief. Het eigen vermogen bedraagt € 8.998.000. Begrotingen worden altijd aangeboden aan de raad, jaarrekeningen niet. Er vindt een beoordeling plaats door de regionale groep (regiocontrollers). Deze wordt meegenomen in het advies. De financiële positie wordt ambtelijk niet beoordeeld, er is geen toetsing door controllers of Financiën van de gemeente Breda.

Er bestaat een risico dat de RAV na 2017 geen vergunning meer krijgt, omdat de organisatie op prijs-kwaliteitsniveau niet kan concurreren met particuliere aanbieders. Inmiddels heeft de RAV zijn bedrijfsvoering afgeslankt en flexibeler ingericht. De kans dat zij de vergunning verliest is, wordt nu gering geacht door de RAV. Mocht het toch gebeuren dan blijft het financiële risico beperkt, doordat in de sector bepaald is dat bij een overname de nieuwe vergunninghouder verplicht is het personeel over te nemen. Er resteren dan materiële risico's (gebouwen en ambulances). Vanwege het geringe gemeentelijke financiële belang en de controle door de regiocontrollers lijkt het financiële risico voor de gemeente Breda niet groot.

## **6. GR Belastingssamenwerking West-Brabant (BWB)**

Het doel van de Belastingssamenwerking WB is om de heffing en inning van de gemeentelijke belastingen (plus waterschapsbelasting) te verzorgen voor de 10 aangesloten gemeenten, plus de beleidsadviesing op het gebied van de gemeentelijke heffingen. In 2014 hebben Oosterhout, Dongen en Moerdijk zich hierbij aangesloten. Het aparte samenwerkingsverband voor de WOZ tussen Breda en Oosterhout is komen te vervallen. De GR Belastingssamenwerking beschikt niet over een eigen vermogen. Het vreemde vermogen bedraagt in 2014 2,5 mln.. De financiële bijdrage van Breda is nagenoeg gelijk gebleven in 2013, 2014 en naar verwachting ook in 2015. Mogelijke risico's vormen de implementatie van een nieuw automatiseringssysteem en de komende wisseling qua regiefunctionaris. Daarnaast moet de Belastingssamenwerking nog tot een kosten- en formatiereductie komen. De kosten van de bedrijfsvoering vormen een mogelijk risico. Jaarrekening en begroting worden in het college behandeld, de begroting ook in de gemeenteraad (jaarverslag wordt alleen ter kennisname toegestuurd).

## **7. Programma Schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten (RBL)**

Doel van deze GR is de bundeling van het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet en de registratie van voortijdig schoolverlaters in het kader van de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie. Deze regionale samenwerking is gestart op 1 augustus 2012. Zowel het financiële resultaat over 2012, als het vermogen bedraagt € 73.000 positief. In de begroting is een bedrag van € 77.000 opgenomen. De GR heeft geen weerstandsvermogen. De deelnemende gemeenten staan garant. De financiële administratie wordt door de gemeente Breda gevoerd. Daardoor heeft de gemeente Breda in principe direct zicht op de financiële ontwikkelingen en financiële positie van dit samenwerkingsverband. De jaarrekening wordt ter kennisneming aangeboden aan het Bredase college en de gemeenteraad. De gemeentelijke begroting en jaarverslag bevat summier informatie over deze verbonden partij. In 2014 is het Programma geëvalueerd en is besloten om het programma voort te zetten tot 1 augustus 2015.

## **8. Belastingssamenwerking Breda – Oosterhout**

Tot aan 2014 verzorgde de gemeente Breda de WOZ-inning voor de gemeente Oosterhout. Vanaf begin 2014 heeft de gemeente Oosterhout dit overgedragen aan de GR Belastingssamenwerking West-Brabant.

## **9. Nazorg gesloten stortplaatsen Bavel-Dorst en Zevenbergen**

Deze gemeenschappelijke regeling voert de eeuwigdurende zorgplicht uit ten aanzien van de genoemde gesloten stortplaatsen. De financiële administratie wordt gevoerd door de gemeente Breda. Daardoor heeft de gemeente in principe direct inzicht in de financiële positie. De resultaten over 2011 en 2012 waren positief, respectievelijk € 280.000 en € 199.000. Er is een eigen vermogen van € 1,7 miljoen. De gemeenten verstrekken geen bijdrage aan deze GR doordat de kosten vooralsnog gedekt kunnen worden uit eigen baten. In december 2013 is echter de nieuwe wet Schatkistbankieren ingegaan. Decentrale overheden zijn daardoor verplicht een rekening bij de staat aan te gaan en dienen de overtollige financiële middelen (lees het vermogen) bij de staat te beleggen. Beleggen bij commerciële banken is niet meer toegestaan. De staat vergoedt minder rente dan andere marktpartijen. Door het schatkistbankieren en de extreem lage rente dalen de rente-inkomsten over het vermogen van de gemeenschappelijke regeling sterk en moeten de aangesloten gemeenten met ingang van 2015 een bijdrage gaan betalen aan deze GR. De GR heeft geen eigen personeel in dienst, de taakuitvoering gebeurt bijna volledig door de gemeente Breda. Jaarlijks wordt beoordeeld of de nazorgverplichting nagekomen kan worden. De jaarrekening wordt gecontroleerd door een extern accountant. Jaarrekening en begroting worden zowel in het college behandeld, als door de gemeenteraad (jaarverslag wordt alleen ter kennisname toegestuurd).

## **10. Belgisch Nederlands Grensoverleg (BENEGO)**

Doel van het BENEGO is onderlinge afstemming en overleg tussen de bestuurders van de aangesloten grensgemeenten en elkaar informeren over (inter)gemeentelijke en grensoverschrijdende projecten en problemen. De financiële administratie wordt gevoerd door de gemeente Breda. Daardoor is er een direct inzicht in de financiële positie. Burgemeester Peter vd Velden vertegenwoordigt Breda in het algemeen bestuur. Het gemeentelijke belang bedraagt 9%. Het



jaarresultaat is positief, respectievelijk € 36.000 en € 32.000<sup>45</sup>. De regeling heeft een eigen vermogen van € 148.000. Jaarlijks wordt een begroting en een jaarrekening opgesteld. De jaarrekening wordt *niet* aangeboden aan het college en de gemeenteraad. Informatievoorziening vindt uitsluitend plaats via de gemeentelijke begroting en jaarverslag adhv de zeer beperkte informatie in de paragraaf Verbonden partijen.

#### **11. Bestuursacademie Zuid-Nederland in liquidatie**

De Bestuursacademie is in liquidatie. Deze verbonden partij staat niet vermeld in de begrotingen en jaarverslagen van de gemeente Breda. Het enige dat bekend is, is dat de Bestuursacademie opgeheven wordt en dat eind 2012 nog een vermogen rest van ca. 500.000 euro. Naar verwachting kunnen de afwikkeling en de laatste kosten hieruit betaald worden.

#### **12. GR Buro Halt**

Buro Halt wordt nu door middel van gemeentelijke subsidies en vanuit het Rijk bekostigd. De gemeenschappelijke regeling is per 1 jan. 2015 in liquidatie.

---

<sup>45</sup> Volgens de gegevens in de Begroting 2014 is dit € 33.000.

## Bijlage 3      Literatuurlijst

### Geraadpleegde onderzoeken en landelijke literatuur

- BN De Stem, artikelen over de Omgevingsdienst MWB, 21 nov. 2014 en 28 nov. 2014
- Deloitte, 'Handboek Verbonden partijen. Twee voeten in één sok', 2006
- Deloitte, 'Aansprakelijkheid bestuurders & commissarissen bij BV's, NV's, verenigingen en stichtingen in het bijzonder in de (semi)publieke sector', 2011
- Digitale Nieuwsbrief Binnenlands Bestuur, 1 okt. 2014, 10 okt. 2014, 11 okt. 2014
- Lysias Consulting Group, onderzoek websites Nederlandse gemeenten 'verbonden partijen', april 2014
- Prof. Elsinga e.a., 'Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep', Rijksuniversiteit Groningen, 2014
- Raadslid.nu, enquête onder raadsleden over gemeenschappelijke regelingen, jan. 2014
- Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 'Verbonden partijen Gemeente Den Haag', gemeente Den Haag, 2013
- Rekenkamer Barendrecht, 'Zicht op afstand', gemeente Barendrecht, 2011
- Rekenkamer Delft, 'Onderzoek Verbonden partijen', gemeente Delft, 2013
- Rekenkamer Leeuwarden, 'Verbonden partijen verbonden', gemeente Leeuwarden, 2010
- Rekenkamer Lelystad, 'Samenwerking en verantwoording dragen', gemeente Lelystad, 2014
- Rekenkamer Maastricht, 'Verbonden partijen gemeente Maastricht', gemeente Maastricht, 2008
- Rekenkamer Spijkenisse, 'Verbinding verbroken?', gemeente Spijkenisse, 2010
- Rekenkamer West-Brabant, 'Onderzoek Verbonden partijen gemeente Halderberge', 2007 (ook in Moerdijk, Bergen-op-Zoom, Roosendaal en Oosterhout)
- Rekenkamer West-Twente, 'Samen werkt?, Onderzoek verbonden partijen gemeente Rijssen-Holten', 2011
- Rekenkamercommissie Alphen a/d Rijn, 'Onderzoek naar de relatie tot verbonden partijen. Wat levert verzelfstandiging van gemeentelijke taken feitelijk op?', gemeente Alphen a/d Rijn, 2013
- Rekenkamercommissie Amersfoort, 'Governance Verbonden partijen Gemeente Amersfoort', gemeente Amersfoort, 2014
- Rekenkamercommissie Apeldoorn, 'Rekenkamerbrief Verbonden partijen', gemeente Apeldoorn, 2014
- Rekenkamercommissie Dordrecht, 'Brief aan de raad over Quickscan concept-nota Verbonden partijen, gemeente Dordrecht, 2013
- Rekenkamercommissie Eindhoven, 'Verbonden partijen, samen sterker?', gemeente Eindhoven, 2014
- Rekenkamercommissie Geldermalsen, 'Onderzoeksrapport Verbonden partijen', gemeente Geldermalsen, 2013
- Rekenkamercommissie Groningen, 'Samenwerking in Groningen', gemeente Groningen, 2013
- Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, 'Onderzoek Verbonden partijen', gemeente 's-Hertogenbosch, 2011
- Rekenkamercommissie Hilversum, 'Eindrapport Inzicht in Verbonden partijen', juni 2007
- Rekenkamercommissie Hilversum, 'Nazorgonderzoek Verbonden partijen', gemeente Hilversum, 2010
- Rekenkamercommissie Oss, 'Weet wat je verbindt, onderzoeksrapport verbonden partijen', gemeente Oss, 2007
- Rekenkamercommissie Roermond, 'Onderzoek Verbonden partijen gemeente Roermond', gemeente Roermond, 2012
- Rekenkamercommissie Veenendaal, 'Samen werkt door sturing', gemeente Veenendaal, 2014
- Rekenkamercommissie Zwolle, 'Remote control. Onderzoek naar verbonden partijen, gemeente Zwolle, 2013
- SIOO, Interuniversitair Centrum voor Organisatie- en Veranderkunde, 'Kunnen gemeenten samenwerken?', Utrecht, 2014
  
- Brief Ministerie van BZK in antwoord op Kamervragen over de wijzigingen in de Wgr, jan. 2014
- Commissie BBV, 'Notitie Verbonden partijen', 2014

- Gemeentewet, 2014
- Wet gemeenschappelijke regelingen, 2005
- Gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen, Dossier 33597, Staatsblad nr. 306 Jaargang 2014, 12 aug. 2014

## **Gemeentelijke documenten**

- Amendement 'Zienswijzen concept Strategische Agenda West Brabant', Gemeenteraad van Breda, 27 sept. 2011
- Amendement 'Concept Strategische Agenda West Brabant', Gemeenteraad van Breda, 27 sept. 2011
- Amendement 'Zienswijze op de Beleidsbegroting 2013 van de GGD West-Brabant', Gemeenteraad van Breda, 22 juni 2012
- Amendement 'Omgevingsdienst efficiëncy bedrijfsvoering', Gemeenteraad van Breda, 7 febr. 2013
- Amendement 'Omgevingsdienst kwaliteitsverbetering' Gemeenteraad van Breda, 7 febr. 2013
- Amendement Gemeenteraad van Gilze en Rijen over de Begroting 2015 van de Veiligheidsregio, juni 2014
- Amendement gemeenteraad van Loon op Zand over de Begroting 2015 van de Omgevingsdienst MWB, mei 2014
- Audit 'Risico's Verbonden partijen', Concerncontrol Gemeente Breda, 2014
- Begrotingen gemeente Breda 2009 t/m 2015
- Brief GR Regio aan de gemeenteraad van Breda in antwoord op de ingediende zienswijze over de Strategische Agenda 2012-2017 van de GR Regio (sept.2011) en het amendement over de Strategische Agenda (sept.2011), dec. 2011
- Brief GR Regio in antwoord op de tweede zienswijze van de gemeenteraad van Breda over de Strategische Agenda 2012-2017 van de GR Regio, febr. 2012
- Instellingsbesluit Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2012
- Instellingsbesluit GR Regio West-Brabant, 2011
- Jaarverslagen gemeente Breda 2009 t/m 2013
- Jaarverslag 2013 en Begroting 2015 GR Regio, 2014
- Motie 'Regionale samenwerking in West-Brabant', Gemeenteraad van Breda, 28 maart 2011
- Motie 'Deelname Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2 nov. 2012
- Motie 'Stoelenarrangement BRIM NAC', gemeenteraad van Breda, 7 jan. 2014
- Motie 'Regionale samenwerking jeugdzorg, gemeenteraad van Breda, 28 febr. 2014
- (Concept)Nota Verbonden Partijen, gemeente Breda, 2009
- Overdrachtsdocument Gemeenteraad van Breda voor de nieuwe raad, maart 2014
- Overdrachtsdocument Werkgroep Regio van de gemeenteraad van Breda, maart 2014
- Raadsbrief 'Herinstelling GR GGD, gemeente Breda, febr. 2014
- Strategische Agenda GR Regio 2012-2017, GR Regio, 2011
- Tweede zienswijze Gemeenteraad van Breda over de Strategische Agenda van de GR Regio, jan. 2012
- Vergaderverslag commissie Bestuur, 20 mei 2009
- Vergaderverslag Commissie Maatschappij, 7 juni 2012
- Vergaderverslag Gemeenteraad van Breda 20 juni 2013
- Zienswijze Gemeenteraad van Breda over de Strategische Agenda van de GR Regio, 22 sept. 2011
- Zienswijze Gemeenteraad van Breda over de Begroting 2012 van de GGD, 2011
- Zienswijze Gemeenteraad van Breda over de Begroting 2013 van de GGD, 2012
- Zienswijze Gemeenteraad van Breda over de Begroting 2014 van de GGD, 2013
- Zienswijze Gemeenteraad van Breda over de Begroting 2013 van de Veiligheidsregio, 2012
- Zienswijze Gemeenteraad van Breda over de Begroting 2014 van de Veiligheidsregio, 2013

