



Verbonden partijen

Onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie

December 2014

Verbonden partijen

Onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie

| Inhoud | Pagina |
|--|-----------|
| Voorwoord | 1 |
| 1. Aanleiding en opdracht | 2 |
| 1.1 Aanleiding | 2 |
| 1.2 Doelstelling | 3 |
| 1.3 Vraagstelling en onderzoeksvragen | 3 |
| 1.4 Afbakening | 3 |
| 1.5 Leeswijzer | 4 |
| 2. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen | 5 |
| 2.1 Bevindingen | 5 |
| 2.2 Conclusies | 12 |
| 2.3 Aanbevelingen | 13 |
| 3. Onderbouwing | 15 |
| 3.1 Inleiding | 15 |
| 3.2 Uitkomsten documentenonderzoek | 15 |
| 3.3 N.V. BNG | 16 |
| 3.4 Enexis Holding B.V. | 17 |
| 3.5 Vitens N.V. | 18 |
| 3.6 Wadinko N.V. | 19 |
| 3.7 N.V. ROVA Zwolle | 19 |
| 3.8 Ontwikkelcombinatie Franciscushof VOF | 20 |
| 3.9 Veiligheidsregio IJsselland | 22 |
| 3.10 Wezo | 23 |
| 3.11 GGD | 25 |
| 3.12 Recreatieschap Salland | 29 |
| 3.13 Stichting de Overijsselse ombudsman | 30 |
| 3.14 VNG | 30 |
| 3.15 DOWR | 31 |
| 4. Reactie van het College van Burgemeester en Wethouders | 33 |

| | |
|-------------------|-----------|
| 5. Nawoord | 36 |
| 6. Erratum | 37 |

Bijlage 1: Overzicht van ontvangen documenten

Bijlage 2: Overzicht gesprekspartners

Voorwoord

Het kiezen van een onderwerp voor een rekenkamercommissie onderzoek is een weloverwogen activiteit. De rekenkamercommissie wil zaken onderzoeken waar lering uit te trekken valt en die van maatschappelijk belang zijn. De keuze voor een onderwerp wordt bepaald door een aantal criteria. Voor het onderzoek 2014 is daarnaast gekeken naar de toekomstige ontwikkelingen waarbij samenwerking met meerdere partijen een grotere rol gaat spelen.

Samenwerken is het kernwoord in 'Verbonden Partijen'.

Een gemeente kent talrijke opdrachten. De werkzaamheden hoeven niet altijd door de eigen ambtelijke organisatie verricht te worden. Taken kunnen worden uitbesteed en in opdracht van de gemeente door derden worden uitgevoerd. Samenwerkingsverbanden met andere gemeenten of private partijen vervullen hierin een rol, al dan niet op kleine of grote afstand van het bestuursorgaan. Dit zijn verbonden partijen, een instelling of regeling, waarbij een gemeente zowel een bestuurlijk als een financieel belang heeft. Redenen om delen van de uitvoering van beleid bij een verbonden partij onder te brengen kunnen bijvoorbeeld zijn: efficiëntie, een mogelijke kwaliteitsverbetering, maar ook het afdekken van bepaalde risico's. Of deelname aan een verbonden partij deze verwachtingen ook waarmaakt, is voor veel gemeenteraden een vraag.

De rekenkamercommissie onderzocht welke bestuurlijke en financiële belangen de gemeente heeft en hoe het beleid over verbonden partijen is geformuleerd. Meer in het bijzonder was de rekenkamercommissie nieuwsgierig naar de risico's die de gemeente loopt en de mate waarin de gemeenteraad hierover geïnformeerd wordt.

Het rapport geeft inzicht in de wijze waarop het beleid omtrent verbonden partijen in de gemeente Raalte is vormgegeven. Wij hopen dat ons rapport bijdraagt aan een goede besluitvorming over de wijze waarop de gemeente de sturing van en het toezicht op verbonden partijen vormgeeft.

Tot slot een woord van dank aan eenieder die heeft meegewerkt aan de totstandkoming van voorliggend rapport, niet in het minst aan de onderzoekers van Berenschot die ons ondersteund hebben bij de documentenanalyse en de interviews. Dank gaat ook uit naar de ondersteuning van de medewerkers van de griffie.

December 2014

| | |
|-----------------------|---|
| De heer R. R. Malag | Voorzitter rekenkamercommissie |
| De heer A.J. Kamstra | Lid rekenkamercommissie, onderzoeksdeskundige van dit onderzoek |
| De heer B. A. Wissink | Lid rekenkamercommissie |

1. Aanleiding en opdracht

1.1 Aanleiding

Gemeenten werken steeds vaker samen met anderen in het realiseren van (beleids)doelen. Dat wordt nog versterkt door de verschillende decentralisaties. De opgaven voor gemeenten worden immers groter en complexer waardoor samenwerken met anderen voor de hand ligt.

In de wet wordt het begrip ‘verbonden partijen’ gedefinieerd als een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin een gemeente (of provincie) zowel een bestuurlijk als financieel belang heeft. Van oudsher werken gemeenten bijvoorbeeld vaak samen in arbeidsintegratie (vaak in de vorm van sociale werkplaatsen) en bij afvalinzameling.

De organisatie staat vaak op enige afstand van de gemeente. Tegelijkertijd loopt de gemeente wel risico (met dien verstande dat het zelf uitvoeren van taken door een gemeente uiteraard ook risico's met zich meebrengt) als de organisatie niet in staat is het afgesprokene te leveren.

Het begrip ‘verbonden partij’ kent verschillende verschijningsvormen. Het meest gebruikelijke is gemeenschappelijke regeling (GR). We zien dit bijvoorbeeld ook regelmatig bij samenwerkingen tussen gemeenten op gebied van ICT of belastinginning. Daarnaast zien we, minder vaak, BV's of NV's. Op projectniveau kan er ten slotte nog sprake zijn van Publiek-private samenwerking (PPS). Omdat een gemeente mede-eigenaar is van een verbonden partij loopt de gemeente risico's. Het aansturen van een verbonden partij gaat daarmee verder dan het invulling geven aan goed opdrachtgeverschap (zie hierover ook het recente onderzoek van de rekenkamer Zwolle).

Samenwerking gemeenten bedreigt lokale democratie - Landelijke enquête onder raadsleden

DEN HAAG, 13 JANUARI 2014 – Het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen vormt een bedreiging voor de lokale democratie, vindt 7 op de 10 raadsleden. Voor 4 op de 10 raadsleden wordt door regionale samenwerking de gemeenteraad minder belangrijk. De gemeenteraad, volgens de wet het hoogste bestuursorgaan, is voor 3 op de 10 raadsleden niet meer het meest invloedrijke orgaan in de gemeente.

Bron: raadslid.nu

Hoe de constructie ook luidt, de terugkerende vraag is wat de overwegingen zijn voor de gemeente om te participeren in een dergelijke constructie en of de gemeente nog in staat is te sturen op de gemeentelijke doelen. Daar waar de gemeenteraad het hoogste democratische orgaan is, staan deze organisaties juist op meer afstand van de raad.

Ook zeer recent (zie kader) is aangegeven dat veel raadsleden menen dat het toegenomen aantal gemeenschappelijke regelingen een bedreiging is voor de democratie. Dit maakt het relevant te onderzoeken hoe de gemeente Raalte invulling geeft aan de sturing van verbonden partijen.

Voor 2014 is daarom door de rekenkamercommissie het onderwerp ‘verbonden partijen’ geselecteerd.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is het geven van inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de verbonden partijen in de gemeente Raalte.

1.3 Vraagstelling en onderzoeksvragen

De volgende vraagstelling staat centraal in dit onderzoek:

Is de huidige werkwijze waarop de gemeente Raalte haar verbonden partijen heeft georganiseerd doelmatig en doeltreffend en op welke wijze vindt het informeren van en de besluitvorming door de raad hierover plaats?

Op basis van deze vraagstelling zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Op welke wijze geeft de gemeente sturing aan de verbonden partij?
2. Staat het beleid over de verbonden partij op enigerlei wijze beschreven?
3. Voldoet de doelstelling van de verbonden partij aan de doelstelling van de gemeente?
4. Op welke wijze beheert de gemeente de relatie met de verbonden partij?
5. Hoe heeft de gemeente de kwaliteit van de verantwoording door de verbonden partij geborgd?
6. Hoe geeft de gemeente invulling aan het toezicht op de verbonden partij?
7. Welke financiële risico's loopt de gemeente?
8. Welke juridische risico's loopt de gemeente?
9. Welke informatie is nodig voor de gemeenteraad voor haar kaderstellende en controlerende taak?
10. Op welke wijze wordt de gemeenteraad op dit moment geïnformeerd over de verbonden partijen?

1.4 Afbakening

Om de centrale vraagstelling en de daarvan afgeleide deelvragen te beantwoorden, is een nadere afbakening noodzakelijk. In dit onderzoek wordt alleen ingegaan op de huidige verbonden partijen (anno 2014). Er is een documentenstudie uitgevoerd en er zijn interviews gehouden. Daarnaast is er een casus uitgelicht, namelijk de GGD.

De volgende begrippen worden in dit onderzoek gehanteerd:

Doeltreffendheid, effectiviteit

Doeltreffendheid met als equivalent de term effectiviteit behelst in essentie de vraag of de doelen van beleid en instellingen/voorzieningen worden gerealiseerd en wat de relatie is met de daarvoor gebruikte middelen. Het heeft te maken met de mate waarin iets resultaat heeft, tot effecten leidt en nuttig is, met andere woorden of in bestaande behoeften wordt voorzien en of de beoogde maatschappelijke (collectief of individueel) effecten worden bereikt.

Doelmatigheid, efficiëntie, efficiency

Doelmatigheid en efficiëntie zijn termen die equivalenten van elkaar zijn en regelmatig met elkaar verwisseld worden. Efficiency is de Engelse vertaling, die onder invloed van de managementliteratuur in de dagelijkse praktijk veelvuldig gebruikt wordt. Deze termen staan voor de vraag in welke mate een doel bereikt wordt. Daarbij wordt verwacht dat de relatie tussen de ingezette middelen en de gerealiseerde uitkomsten of prestaties optimaal is. Doelmatigheid is een relatief begrip en veronderstelt dan ook altijd een vergelijking, op basis waarvan inzicht wordt verkregen in de mate van doelmatigheid. De bedoeling van doelmatigheidsonderzoek is antwoord te krijgen op de vraag of de beleidsuitkomsten of prestaties van de uitvoering tegen de laagste kosten zijn geleverd en/of tegen de geringste kosten in bestaande behoeften hebben voorzien.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 treft u de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie aan. De onderbouwing voor de conclusies en aanbevelingen treft u aan in hoofdstuk 3.

Bijlage 1 bestaat uit een overzicht van de gehanteerde documenten. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners.

2. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

2.1 Bevindingen

De conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek stellen wij vast op basis van twintig apart geformuleerde bevindingen, verdeeld over vier onderdelen (op basis van de onderzoeksvragen):

1. Beleid en doelstellingen
2. Sturing en toezicht
3. Risicobeheersing
4. Verantwoording

Beleid en doelstellingen

1. Gemeenten kunnen op verschillende wijzen hun taken uitvoeren of uit laten voeren. Dit kan door zelf diensten te verrichten, deze te laten verrichten door een verbonden partij of vanuit een uitbesteding (organisatie die volledig losstaat van de gemeente). Verbonden partijen worden binnen de gemeente Raalte gedefinieerd als organisaties die voor de gemeente Raalte een bepaald beleidsvoornemen uitvoeren.

Het bestuurlijk en financieel deelnemen in een dergelijke organisatie wordt door de gemeente aangeduid als een verbonden partij.

2. In december 2008 heeft de gemeenteraad van Raalte de 'Nota Verbonden Partijen 2009' vastgesteld. Dit betreft een niet-wettelijke nota waarin door de gemeenteraad wordt aangegeven op welke wijze met verbonden partijen wordt omgegaan. Hierin geeft de gemeenteraad vanuit de kaderstellende en controlerende rol richting aan de samenwerking en deelneming in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisaties.

In de nota zijn de volgende onderdelen opgenomen:

- wettelijke bepalingen;
- uitleg financieel en bestuurlijk belang;
- verbonden partijen als beleidsinstrument;
- private verbonden partijen;
- publiekrechtelijk verbonden partijen;
- rolverdeling raad en college bij verbonden partijen;
- aansturing van verbonden partijen;
- informatievoorziening aan de gemeenteraad;
- knelpunten gemeentelijke vertegenwoordiging;
- kaders voor verbonden partijen.

3. De verbonden partijen in Raalte zijn verdeeld over de volgende categorieën.

1. Deelnemingen met weinig bestuurlijk belang;
2. Deelneming met redelijk tot veel bestuurlijk belang;
3. Gemeenschappelijke regelingen;
4. Lidmaatschap van stichtingen en verenigingen.

Daarnaast is een afzonderlijke categorie toegevoegd:

5. Samenwerkingsverbanden met een bijzonder karakter; formeel gezien geen verbonden partij.

Gemeente Raalte kent de volgende verbonden partijen:

Deelnemingen met weinig bestuurlijk belang

- NV BNG
- Enexis Holding BV
- Vitens NV
- Wadinko NV

Deelnemingen met redelijk tot veel bestuurlijk belang

- NV Rova Zwolle
- Ontwikkelcombinatie Franciscushof VOF

Gemeenschappelijke regelingen

- Veiligheidsregio IJsselland
- Wezo Zwolle
- GGD IJsselland
- Recreatiegemeenschap Salland

Lidmaatschap van stichtingen en verenigingen

- Stichting de Overijsselse Ombudsman
- VNG

Samenwerkingsverbanden met een bijzonder karakter

- DOWR
- Regionale uitvoeringsdienst (RUD)
- Salland Wonen

4. Uit de documentenstudie komt naar voren dat voor elk van de verbonden partijen is aangegeven welke beleidsdoelstellingen worden beoogd te bereiken met de verbonden partij. Dit wordt per verbinding aangegeven in zowel de programmabegroting als de jaarrekening (nadruk op realisatie).

Elk jaar wordt het aantal verbonden partijen van de gemeente groter. Dit is ook in lijn met het meer en meer uitbesteden van taken en sturen op afstand (als gemeentelijk bestuur).

Sturing en toezicht

5. In de nota Verbonden partijen (2009) wordt aangegeven dat de gemeenteraad op de volgende wijze sturing kan geven:
 - Het vaststellen van een nota Verbonden partijen met algemene kaders (uitgangspunten, voorwaarden) voor deelname van de gemeente aan een verbonden partij.
 - Bij het concrete besluit tot deelname aan een partij specifieke kaders stellen.
 - Het bewaken of de verbonden partij de gemeentelijke taak uitvoert volgens de door de raad gestelde kaders (aan de hand van verantwoordingsdocumentatie).
6. Uit de documentenstudie blijkt dat de gemeente Raalte aangaande de sturing op verbonden partijen een onderscheid maakt tussen de rol van het college enerzijds en de gemeenteraad anderzijds. Daarbij maken zij tevens een onderscheid tussen een 'aanlooffase' en een 'uitvoeringsfase'.

Uit de nota verbonden partijen (2009):

Kader vertegenwoordiging

In het bestuur van een verbonden partij nemen in beginsel geen raadsleden en/of ambtenaren plaats als gemeentelijk vertegenwoordiger. Bij de nieuwe zittingsperiode van de raad wordt met dit kader rekening gehouden.

De gemeente stelt dat in een duaal stelsel het niet in de rede ligt dat raadsleden als gemeentelijk vertegenwoordiger plaatsnemen in het bestuur van een verbonden partij. In algemene zin is terughoudendheid hier gewenst, vooral om verwarring van rollen tussen college en raad te voorkomen, maar ook omdat raadsleden niet altijd over voldoende tijd, expertise en ondersteuning beschikken om als lid van het algemeen bestuur het dagelijks bestuur optimaal te controleren.

Het laten plaatsnemen van gemeentelijke medewerkers als gemeentelijke vertegenwoordigers in verbonden partijen wordt eveneens door de gemeente niet aanbevolen; zij zouden hierdoor in een moeilijke dubbelrol terecht komen.

Kaders rolverdeling raad en college

- De raad bepaalt bij elke verbonden partij in de aanlooffase of de taken die de partij voor de gemeente moet gaan uitvoeren tot het publieke belang behoren;
- Het college legt elk ontwerpbesluit tot deelname voor aan de raad; de raad kan dan zijn wensen en bedenkingen kenbaar maken;
- Het college bewaakt de taakuitvoering door de verbonden partijen en stuurt waar nodig bij. De raad controleert het college op dit punt.

Het Sturen op verbonden partijen ligt dus primair bij het college. De gemeenteraad controleert en stuurt bij door middel van:

- Algemene en specifieke kaders stellen.
 - Periodieke evaluatie en heroverweging.
 - Controle of het college voldoende mogelijkheden heeft om de taakuitvoering door de verbonden partij te beïnvloeden.
7. Uit de interviewronde komt naar voren dat met name aan de 'voorkant' (voorafgaand aan een contract of samenwerking met een verbonden partij) sturing wordt gegeven. Het college heeft daarin primair de verantwoordelijkheid. In een definitief voorstel wordt aandacht geschonken op welke wijze de gemeenteraad de controlerende rol kan vervullen (tussentijdse bijsturing, begroting vaststellen et cetera).
8. Uit de casestudie komt naar voren dat er middels twee verschillende overleggen sturing wordt gegeven aan de verbonden partij (in dit geval de GGD):
- a. Publieke gezondheid (algemeen)
 - b. Publieke gezondheid (jeugd)

Deze overleggen kennen de vorm van een portefeuillehoudersoverleg waarin de verantwoordelijk wethouder de bestuurlijke afstemming doet met de verbonden partij. De voorbereiding van dit overleg ligt bij de ambtelijke organisatie.

9. De P&C cyclus van de GGD ziet er als volgt uit:
- Voorafgaand aan het samenstellen van de begroting schetst de GGD ontwikkelingen die mogelijk gevolgen hebben voor de dienstverlening van de GGD (de ontwikkelingsbrief).
 - Daarop wordt het kader vastgesteld dat uitgangspunt is voor de begroting (de kaderbrief).
 - Dit kader wordt uitgewerkt in de conceptbegroting die voor een zienswijze aan de gemeenteraden wordt voorgelegd voordat deze door het Algemeen Bestuur wordt vastgesteld. De hieruit voortvloeiende bijdrage van de gemeente Raalte aan de begroting van de GGD wordt opgenomen in de gemeentelijke begroting.
 - GGD IJsselland rapporteert op twee momenten aan het Algemeen Bestuur over de inhoudelijke voortgang van de dienstverlening, of de uitgaven nog in de pas lopen met begroting en welke risico's er zijn. Dit zijn de bestuur rapportages in het voorjaar (beschikbaar in april en bestuurlijk vastgesteld in juni) en in het najaar (beschikbaar in oktober en bestuurlijk vastgesteld in december).
 - Begrotingswijzigingen als gevolg van deze rapportages worden aan de raden gezonden om hen in staat te stellen een zienswijze te geven. In het geval de wijzigingen in de begroting van de GGD leidt tot een hogere of lagere bijdrage van de gemeente Raalte wordt dit in onze voor- of najaarsnota opgenomen.

- De cyclus wordt afgesloten met het jaarverslag en de jaarrekening.
10. Uit de interviewronde valt op te maken dat er gedachten leven rondom het eventueel herzien van de nota verbonden partijen (de huidige nota stamt uit 2009). Hierin zouden de ambtelijke organisatie en het college meer aandacht besteden aan de strategische doelstellingen. Mede in relatie tot de nieuwe taken van de gemeente in de toekomst. De huidige nota wordt dan ook gezien als een 'nota in ontwikkeling' dat voldoende inzicht biedt, maar in relatie tot de toekomst toe is aan herziening.

Risicobeheersing

11. Het college is primair verantwoordelijk voor de risicobeheersing. Het college moet dus zicht hebben op de aard en omvang van risico's die de gemeente loopt met deelname en moet zorgen dat deze risico's ook worden afgedekt.
12. Uit de interviewronde komt naar voren dat risicobeheersing plaats vindt in een ambtelijk en bestuurlijk samenspel. Per verbonden partij wordt een ambtelijk voorstel rondom de risicoschatting voorgelegd waarna het college daar een beslissing over neemt.
13. Jaarlijks wordt in de paragraaf weerstandsvermogen van de programmabegroting en jaarrekening de bekende risico's en wijze van beheersing vermeld.

Per verbonden partij wordt bekeken wat het financieel belang van de gemeente is: de jaarlijkse dividendopbrengst, de gemeentelijke bijdrage of de te behalen bezuinigingstaakstelling en een inschatting van het (mogelijke) risico dat wordt gelopen. Vervolgens wordt een inschatting gemaakt van de kans dat het risico zich voordoet: laag (25%), gemiddeld (50%) of hoog (75%).

Als het mogelijk risico wordt losgelaten op de kans dat het zich voordoet, wordt het risicobedrag per verbonden partij verkregen. De totale risico's worden vervolgens meegenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

In de gevoerde gesprekken hebben de geïnterviewden aangegeven niet bekend te zijn met andere vormen van risicoschatting die worden gehanteerd bij andere gemeenten. De gemeente Raalte doet derhalve ook niet aan benchmarking met andere gemeenten op dit punt. Hoewel in de notitie risicomanagement (januari 2013) wordt beschreven dat er andere methoden zijn worden deze niet benoemd in die notitie, noch wordt uiteengezet waarom de gemeente Raalte kiest van de huidige methode. Dit staat overigens los van de vraag of andere methoden van risicoschatting beter zouden zijn.

14. De laatste stand van zaken rondom de risico's van de verbonden partijen is in onderstaand kader weergegeven (uit de jaarrekening 2013). Zoals blijkt uit onderstaande gaat de gemeente Raalte daarbij nadrukkelijk in op de situatie bij Wezo. Dit is te verklaren uit het relatief grote aandeel van Wezo in het totale risicobedrag, alsmede de ontwikkelingen op dit beleidsveld.

“Per verbonden partij hebben we een inschatting gemaakt van de mogelijke risico's en de kans dat het zich voordoet. Onzekere factoren zijn de ontwikkelingen op rijksniveau, waardoor niet duidelijk is hoe vooral de Wezo zich gaat ontwikkelen.

We zien een toename van de risico's bij verschillende verbonden partijen. Door beheersingsmaatregelen proberen we de risico's te beperken. Als zich substantiële tegenvallers voordoen kunnen we een beroep doen op het weerstandsvermogen. De laatste keer dat we uw raad hebben geïnformeerd over de risico's hebben we een globale inschatting gemaakt van € 1 mln. als risicobedrag voor de verbonden partijen.

Gelet op de niet volledige beïnvloedbaarheid van extra uitgaven hadden we een splitsing aangebracht van € 650.000 eenmalig en € 350.000 structureel.

We constateren wederom dat in de meeste gevallen de risico's een structureel effect hebben op onze begroting, waarbij een deel van de extra uitgaven slechts deels te beïnvloeden is. De rijksbezuinigingen trekken een grote wissel op de Wezo, terwijl de financiële positie bij de Wezo slecht is. Alle tekorten worden daarom direct op de gemeente afgewenteld. Bovendien hebben we enkele verbonden partijen bezuinigingstaakstellingen opgelegd of hebben ze zichzelf opgelegd, waarbij het Recreatiegemeenschap Salland heeft laten weten deze niet te kunnen realiseren. Gelet hierop vinden we het verstandig om ongeveer 1/3 deel van het totale risicobedrag als structurele tegenvaller aan te merken, omdat het voor de gemeente niet eenvoudig is om in de huidige financiële omgeving dergelijke structurele tegenvallers binnen de begroting op te kunnen vangen, zonder structurele maatregelen te treffen.

Op basis van de huidige informatie en de hoogte van de risico's handhaven we € 1 mln. Als risicobedrag, onderverdeeld in € 650.000 eenmalig en € 350.000 structureel. Voor een totaaloverzicht van alle risico's verwijzen we naar de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.”

15. Er wordt voor de verschillende categorieën van verbonden partijen een inschatting gemaakt welke aandacht deze moet worden geschonken in termen van risicobeheersing. Zo worden tijd, inzet van middelen, nut en noodzaak afgewogen per verbonden partij. Verbonden partijen waar de gemeente weinig bestuurlijk (financieel) belang in heeft staan (bijna vanzelfsprekend) verder weg van de gemeente. Bijvoorbeeld de Bank Nederlandse Gemeenten. Mede gelet op het beperkte financiële belang is er ook (vrijwel) geen contact in het kader van het aandeelhouderschap.

Verbonden partijen waar een groter financieel of collectief (regio) belang in zit krijgen meer bestuurlijke en ambtelijke aandacht. Bijvoorbeeld de RUD, DOWR, Veiligheidsregio et cetera.

16. Uit de casestudie blijkt dat de risico-inschattingen niet worden getoetst bij de verbonden partijen gedurende de tussentijdse contactmomenten (zowel ambtelijk als bestuurlijk). Wel wordt er jaarlijks geëvalueerd in hoeverre de verbonden partijen voldoen aan de gemeentelijke doelstellingen. Zo blijkt uit de interviewronde en casestudie dat dit wordt gedaan aan de hand van de verantwoordingsstukken en verantwoordingscriteria die vooraf zijn vastgesteld. Hier ligt in het geval van de GGD een werkplan aan ten grondslag (waarin ook de besteding van de middelen in uren wordt benoemd).
17. Uit de gespreksronde met een delegatie van de raadsleden komt naar voren dat er behoefte is aan een professionalisering van de risico-inschatting rondom de verbonden partijen. De gemeenteraad is geïnteresseerd om te weten hoe dit bij andere gemeenten plaats vindt. Aanleiding hiervoor is met name de publiek-private samenwerking rondom de ontwikkeling van de Franciscushof (met speciale aandacht voor uitredingsmogelijkheden).

Verantwoording

18. Gemeenteraden hebben een relatieve afstand tot de verbonden partijen. Desalniettemin heeft de gemeenteraad een rol richting deze organisaties, omwille van de volgende redenen:
 - De verbonden partij moet doelen van de gemeente realiseren.
 - Er kan sprake zijn van financiële risico's zoals het verlies van aandelenkapitaal of het bijdragen aan eventuele exploitatietekorten.
 - Er kan sprake zijn van bestuurlijk organisatorische risico's in de rollen van gemeente als bestuurder (of mede-eigenaar) én klant (of opdrachtgever).
19. Jaarlijks wordt de gemeenteraad twee keer geïnformeerd over de verbonden partijen, te weten bij de programmajaarrekening van het afgesloten jaar, evenals bij de meerjaren program-mabegroting. Op deze momenten wordt de gemeenteraad voorzien van een overzicht van de verbonden partijen waarbij de volgende elementen afzonderlijk worden behandeld:
 - Bestuurlijk en financieel belang.
 - Bijdrage aan gemeentelijke doelstellingen.
 - Resultaat verbonden partij (eigen vermogen en vreemd vermogen).
 - Risico's verbonden partij (financieel en juridisch).
 - Risico's specifiek voor de gemeente.
 - Beheersmaatregelen gemeente richting verbonden partij.
 - Ontwikkelingen rondom de verbonden partij.

Op basis van de risico's wordt tevens een totaal risicobeeld verschaft waarin een bedrag wordt gereserveerd vanuit het weerstandsvermogen.

Kaders informatievoorziening aan de raad:

- Het college zal de raad via de beschikbare kanalen actief informeren over de verbonden partijen;
- In algemene zin voorzien de documenten van de budgetcyclus in de reguliere informatiebehoefte;
- Bij de informatievoorziening aan de raad wordt zondig het protocol geheimhouding toegepast waarbij opgelegde geheimhouding door derden wordt gerespecteerd.

20. Uit de interviewronde en documentenstudie komt naar voren dat de informatie voor de gemeenteraad rondom verbonden partijen beschikbaar is. Door de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat zij hierin wel een verbeterlag willen aanbrengen om het 'toegankelijker' te maken voor de gemeenteraadsleden. Zo zou er op dit moment nog sprake zijn van 'dikke stapels papier', waardoor de controlerende rol minder gericht zou kunnen worden uitgevoerd.
21. Uit de gespreksronde met een delegatie van de gemeenteraad komt naar voren dat de gemeenteraad in algemene zin voldoende informatie heeft over de ontwikkelingen rondom de verbonden partijen. De jaarlijkse documentatie wordt als volledig en overzichtelijk ervaren om de controlerende rol in te vullen.

2.2 Conclusies

Uit voorgaande bevindingen trekken wij de volgende conclusies:

1. **Gemeente Raalte beschikt over een helder, uitgebreid en gedetailleerd beleid gericht op de omgang met Verbonden Partijen.** De nota gaat onder andere in op de huidige verbonden partijen, wettelijke regelgeving, risico- inschatting, rolverdeling tussen college en raad, informatievoorziening aan de gemeenteraad en wijze van aansturing. Het maakt duidelijk onderscheid tussen type verbonden partijen en gaat ook uitgebreid in op de risico's en doelstellingen
2. **De Nota Verbonden Partijen stamt uit het jaar 2009 en is op punten ingehaald door de tijd en actualiteit.** Mede in het licht van de wijzigingen in de verbonden partijen en de toekomstige toename in verbintenissen waarin een financieel belang zit, is de huidige nota enigszins verouderd. Het gaat er hier met name om, om aandacht te hebben voor verbonden partijen die commercieel gericht zijn (denk bij voorbeeld aan commerciële partijen die intekenen op het gebied van wijkteams of zorg aan huis, maar ook aan de casus Franciscushof) en te bepalen welke visie de gemeente Raalte heeft op deze partijen en hoe zij met hen wenst om te gaan.
3. **De gemeente stuurt middels een voornamelijk formele relatie, op de verbonden partijen. Daarin neemt het college - in lijn met het beleid - het voortouw.** Dit gebeurt door middel van bestuurlijke (portefeuillehouders-) en ambtelijke overleggen. Afhankelijk van het (financieel) belang wordt hier een mate van intensiteit op afgestemd. De kwaliteit van de verantwoording is gewaarborgd doordat de verbonden partijen verantwoordingsdocumentatie leveren, waaronder een (financieel) jaarverslag waarin de relatie wordt gelegd met de doelstellingen van de gemeente.

De sturing richting verbonden partijen vindt primair plaats door het college. De gemeenteraad stuurt bij door middel van algemene en specifieke kaders, evaluaties en de controlerende taak richting het college (taakuitvoering).

4. **Eveneens stuurt de gemeente op informele wijze op de verbonden partijen.** De informele relatie toont zich in het contact dat de gemeente heeft met de verbonden partij, buiten de formele vergaderingen. Er worden in informele zin dan geen besluiten genomen, maar men houdt elkaar onder meer op de hoogte van de wederzijdse ontwikkelingen.
5. **De gemeente Raalte hanteert een eenvoudig doch duidelijk systeem voor risico-inschatting met een schaalverdeling van 25% (laag), 50% (gemiddeld) en 75% (hoog), gebaseerd op ambtelijke inschattingen.** Het college is primair verantwoordelijk voor de risico-inschatting van verbonden partijen. De risico-inschatting op verbonden partijen is de afgelopen jaren uitgebreider geworden en wordt ook meegenomen in de paragraaf weerstandsvermogen van de meerjarenbegroting en jaarrekening.
6. **De gemeente Raalte beschikt niet over referenties ten aanzien van de wijze waarop risico's worden ingeschat.** De notitie Risicomanagement (januari 2013) beschrijft dat er verschillende methodieken zijn voor risicomanagement. In deze notitie worden deze methodieken niet beschreven noch wordt de keuze voor de gehanteerde methodiek onderbouwd. Vanuit dat perspectief wenst de gemeenteraad meer inzicht in de opbouw van de risico-inschatting. Hoe deze wordt bepaald en met welke grondslag? Daarnaast is er binnen Raalte, ondanks de notitie Risicomanagement, beperkt zicht op hoe andere gemeenten deze risico-inschatting maken.
7. **De raad wordt jaarlijks op verschillende verantwoordingsmomenten (behandeling begroting en jaarrekening) vanuit het college geïnformeerd over de status bij alle verbonden partijen.** Dit gebeurt door per verbonden partij detailinformatie te verschaffen aangaande belang en risico's. Deze informatie wordt als volledig en adequaat ervaren.
8. **De gemeenteraad ervaart een relatief grote afstand tot de verbonden partijen.** Het college is gemandateerd als primaire partner richting verbonden partijen. In de nota verbonden partijen (2009) wordt de rolverdeling tussen raad en college nader beschreven waarbij de rol van de raad voornamelijk is gelegen in de aanloofphase en controlerende fase.

2.3 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

1. **Actualiseren van de nota verbonden partijen.**

De rekenkamercommissie doet de aanbeveling om de nota verbonden partijen te actualiseren, mede gelet op de reeds ingezette toename in verbonden partijen, de verschillende soorten verbonden partijen en de toegenomen complexiteit rondom de taakuitvoeringen sinds 2009. Hierin zou - nadrukkelijk aandacht moeten worden besteed aan de volgende elementen:

- Financieel belang en financieel risico voor de gemeente.
- Uittredingsmogelijkheden voor een verbonden partij.

- Beschrijving van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.
- Wijze van aansturing door het college en de ambtelijke organisatie.
- Wijze van risico-inschatting per type verbonden partij.
- Toekomstige type (bijvoorbeeld marktgericht/commercieel) verbonden partijen (in relatie tot de nieuwe taakuitvoering door gemeenten).

Eveneens acht de commissie het raadzaam deze nota te koppelen aan een strategische nota (of verkenning) over de toekomstvisie op verbonden partijen. De notitie over het samenwerkingsverband DOWR bevat hiertoe nuttige bouwstenen.

2. Toegankelijkheid van de raadsinformatie rondom verbonden partijen verhogen door een aantal aanpassingen.

De gemeenteraad krijgt nu jaarlijks een duidelijk overzicht van de verbonden partijen. Deze informatie is volledig te noemen, echter er is een aantal punten waarop de informatievoorziening toegankelijker kan worden. Bijvoorbeeld door middel van:

- Beschrijving van de elementen waar de gemeenteraad 'iets van moet vinden'. Anders gezegd kan er specifiek aandacht worden besteed aan de (controlerende) rol van de gemeenteraad bij het jaarlijkse overzicht van de verbonden partijen. In de huidige informatievoorziening is het voornamelijk een opsomming dat weliswaar volledig is, maar waarvan het raadslid niet voldoende weet waar ze op controleren. Mede gelet op de toekomstige taken is het van belang dit duidelijk te stellen.
- De samenhang tussen de verbonden partijen te verbeteren door ze te clusteren op basis van thema's (beleidsdoelen).
- De ontwikkeling van de risico's door de jaren heen opnemen in de verantwoordingsinformatie, zodat de raad ook meerjarig zicht krijgt op de ontwikkelingen.
- Aan te geven met welke verbonden partijen er een 'verplichte' verbintenis is.
- Een duidelijk onderscheid te maken tussen vooruit kijken (begroting) en terugkijken (jaarrekening).
- Aan te geven op welke wijze de verbonden partij verantwoording aflegt aan de gemeente.

3. De risico-inschatting ofwel te professionaliseren door te werken met scenario-analyses en simulaties of de huidige methodiek te accepteren.

Momenteel worden de risico's ingeschat door de ambtelijke organisatie. Er is een accurate vorm van risico-inschatting gewenst in het kader van de toenemende financiële risico's bij verbonden partijen (denk aan de verwachte toename van verbonden partijen binnen het sociaal domein). Aan professionelere methodieken (bijvoorbeeld scenario-analyses en IT-gedreven simulaties) zitten ook, soms hoge, kosten vast. Afhankelijk van het totale financiële belang in de verbonden partijen kan de gemeente Raalte hier een afweging maken of de investering opportuun is.

3. Onderbouwing

3.1 Inleiding

Het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verbonden partijen heeft plaatsgevonden op basis van onderzoeksvragen die rond de volgende thema's gegroepeerd kunnen. Dit wordt gedaan aan de hand van de afzonderlijke verbonden partijen. De onderzoekers hebben er, om redenen van leesbaarheid, voor gekozen om niet per verbonden partij alle (tien) deelvragen separaat te beantwoorden. Daarnaast bleek dat, met de beschikbare informatie, bij het merendeel van de verbonden partijen niet op alle vragen een antwoord mogelijk was (c.q. dat een antwoord ook niet aan de orde was). Per verbonden partij wordt een zo compleet mogelijk beeld geschetst aan de hand van de beschikbare informatie.

3.2 Uitkomsten documentenonderzoek

Voor een gemeenteraad is het van belang om te weten hoeveel invloed ze uit kunnen oefenen op een verbonden partij, welk gemeentelijk beleid wordt gevoerd en welke risico's ze als gemeente lopen. Om deze reden zijn de verbonden partijen in Raalte verdeeld over de volgende categorieën.

1. Deelnemingen met weinig bestuurlijk belang;
2. Deelneming met redelijk tot veel bestuurlijk belang;
3. Gemeenschappelijke regelingen;
4. Lidmaatschap van stichtingen en verenigingen.

Daarnaast is een afzonderlijke categorie toegevoegd:

5. Samenwerkingsverbanden met een bijzonder karakter; formeel gezien geen verbonden partij.

Gemeente Raalte kent de volgende verbonden partijen:

Deelnemingen met weinig bestuurlijk belang

- NV BNG
- Enexis Holding BV
- Vitens NV
- Wadinko NV

Deelnemingen met redelijk tot veel bestuurlijk belang

- NV Rova Zwolle
- Ontwikkelcombinatie Franciscushof VOF

Gemeenschappelijke regelingen

- Veiligheidsregio IJsselland
- Wezo Zwolle
- GGD IJsselland
- Recreatiegemeenschap Salland

Lidmaatschap van stichtingen en verenigingen

- Stichting de Overijsselse Ombudsman
- VNG

Samenwerkingsverbanden met een bijzonder karakter

- DOWR
- Regionale uitvoeringsdienst (RUD)
- Salland Wonen

3.3 N.V. BNG

De N.V. BNG is de Bank Nederlandse gemeenten. Deze bank heeft als kerntaak om tegen lage tarieven kredieten te verstrekken aan of onder garantie van Nederlandse overheden.

De N.V. BNG is een verbonden partij met weinig bestuurlijk belang.

| naam | bestuurlijk belang | financieel belang | dividend | risico en beheersing |
|----------|--|--|---|--|
| N.V. BNG | aandeelhouder met een belang van 0,0465% | aandelenbezit van 25.897 stuks tegen € 2,50 nominaal | raming 2014 € 30.450 met enige mate van onzekerheid * (werkelijk 2012 € 29.885) | dividenduitkering is verlaagd van 50% van de nettowinst naar 25% van de nettowinst; ontwikkeling in de gaten houden door borging beoordeling (jaar)stukken in de organisatie |

De BNG Bank is een structuurvennootschap. Aandeelhouders van de bank zijn uitsluitend overheden. De Staat is houder van de helft van de aandelen, de andere helft is in handen van gemeenten, provincies en een hoogheemraadschap. Sturing vindt plaats via deze aandeelhouders.

Gemeente Raalte heeft als aandeelhouder met een belang van 0,0465% een beperkt belang in de BNG. Er is dus nauwelijks sprake van een merkbare sturing.

Er is geen specifiek beleid beschreven voor de relatie met de BNG, echter is dit onderdeel van de volledige financiering van de activiteiten en taken van de gemeente. De relatie met de BNG heeft immers een relatie met de inkomsten als aandeelhouder en de financiering via leningen. Daarover is in de programmabegroting het volgende opgenomen aangaande de gehanteerde rentepercentages:

Extern financieringsmiddel (over financieringstekort)

| | |
|------------|---|
| kortlopend | 0,6% (Bng- tarief 21 maart 2013 1 jaar fix) |
| langlopend | 2,56% (Bng- tarief 21 maart 2013 10 jaar fix) |

Intern financieringsmiddel (rente reserves en voorzieningen)

| | |
|-----------------|---|
| Bespaarde rente | 2,56% (Bng- tarief 21 maart 2013 10 jaar fix) |
|-----------------|---|

Grondbedrijf

| | |
|--|--|
| Rekening-courant verhouding (schuld) | 4,25% (R/C rente BNG (3,25%) + 1%) |
| Rekening-courant verhouding (tegoed) | 0,00% (R/C rente BNG) |
| Rente boekwaarden van de investeringen | 2,56% (Bng- tarief 21-03-2013 10 jaar fix) |

De BNG voldoet in de praktijk aan de doelstelling om tegen zo laag mogelijke tarieven taken en activiteiten te financieren. De gemeente ontvangt daarvoor jaarlijks de verantwoordingsdocumenten van de BNG. Dit betreft het jaarverslag en het financieel jaarverslag. Daarnaast ontvangt de gemeente jaarlijks een overzicht van het aandelenkapitaal met het bijbehorende dividend.

De winst van de BNG is gedaald met bijna een kwart ten opzichte van 2012. Oorzaken: verlies aandelen van Connexxion, terughoudendheid investeringen door gemeenten, provincies en woningcorporaties en de sombere prognoses. Gezien alle onzekerheden acht de BNG het niet verantwoord een uitspraak te doen over de verwachte nettowinst 2013. De dividenduitkering is verlaagd van 50% van de nettowinst naar 25% van de nettowinst.

In dit geval is er dus met name sprake van inkomstenverlies door een lagere dividenduitkering en is er sprake van een laag financieel risico. De gemeente loopt verder geen juridische risico's met de verbinding aan de BNG.

De gemeenteraad krijgt jaarlijks inzicht in het bestuurlijk belang, financieel belang, dividend en de risicobeheersing. Daarnaast krijgt de gemeenteraad inzicht in de financieringsbehoefte van de gemeente en de daarbij behorende rentetarieven die de BNG verstrekt. Op deze manier kan de gemeenteraad mede sturing geven aan de regeling met deze verbonden partij.

Er is vrijwel geen contact met de BNG, mede gelet op het lage financiële belang en beperkte aandeelhouderschap.

3.4 Enexis Holding B.V.

Enexis is een Nederlandse netwerkbeheerder. Dit is een verbonden partij met weinig bestuurlijk belang.

| | | | | |
|---------------------|--|---------------------------------------|--|--|
| Enexis Holding B.V. | aandeelhouder met een belang van 0,0432% | aandelen met balanswaarde van € 4.574 | raming 2014 € 45.000 (werkelijk 2012 € 49.550) | kans voor bedrijfsrisico's is klein, impact voor Raalte is laag; beoordeling van (jaar)stukken geborgd in de organisatie |
|---------------------|--|---------------------------------------|--|--|

Sturing vindt plaats via het aandeelhouderschap. Gemeente Raalte heeft als aandeelhouder met een belang van 0,0432% een beperkt belang in Enexis. Er is dus nauwelijks sprake van een merkbare sturing.

Er is geen specifiek beleid beschreven voor de relatie met Enexis. Het betreft alleen een aandeelhouderschap met een jaarlijks dividend. De gemeente Raalte heeft een relatie met Enexis als aandeelhouder.

De gemeente ontvangt jaarlijks de verantwoordingsdocumenten van Enexis. Dit betreft het jaarverslag. Daarnaast ontvangt de gemeente jaarlijks een overzicht van het aandelenkapitaal met het bijbehorende dividend.

Er is sprake van een laag financieel risico. De gemeente heeft een beperkt aandelenkapitaal sinds de verkoop van een groter deel in 2009 aan RWE. Daarmee loopt de gemeente ook geen juridische risico's met de verbinding aan Enexis.

De gemeente krijgt jaarlijks inzicht in het bestuurlijk belang, financieel belang, dividend en de risico-beheersing.

Er is vrijwel geen contact met Enexis, mede gelet op het beperkte belang.

3.5 Vitens N.V.

Vitens N.V. is een waterleidingbedrijf en levert drinkwater aan vele huishoudens in Nederland.

| | | | | |
|-------------|--|--|--|--|
| Vitens N.V. | aandeelhouder met een belang van 0,83% | aandelenbezit van 41.696 stuks, met een balanswaarde van € 10.210, achtergestelde lening € 1.644.178 | raming 2014 € 100.000 (werkelijk 2012 € 111.700) | laag risico voor wat betreft daling dividenduitkering en aflossing lening, jaarlijks € 182.687; beoordeling van de (jaar)stukken geborgd in de organisatie |
|-------------|--|--|--|--|

Sturing vindt plaats via het aandeelhouderschap. Gemeente Raalte heeft als aandeelhouder met een belang van 0,83% een beperkt belang in Vitens N.V. Er is dus nauwelijks sprake van een merkbare sturing.

Er is geen specifiek beleid beschreven voor de relatie met Vitens. Het betreft alleen een aandeelhouderschap met een jaarlijks dividend. Tevens wordt opgemerkt dat er vanuit de Waterleidingwet, gezien het algemeen publieke belang, direct noch indirect op de provincie een (moreel) beroep gedaan om aandeelhouder te worden.

De gemeente ontvangt jaarlijks de verantwoordingsdocumenten van Vitens. Dit betreft het (financieel) jaarverslag. Daarnaast ontvangt de gemeente jaarlijks een overzicht van het aandelenkapitaal met het bijbehorende dividend.

Er is sprake van een laag financieel risico voor wat betreft de dividenduitkering en aflossing van de lening. Dit betreft een jaarlijks bedrag van circa € 182.000,-. Hiervoor hoeft in beperkte zin rekening te worden gehouden bij de bepaling van het weerstandsvermogen. De gemeente loopt daarbij geen juridische risico's met de verbinding aan Vitens.

De gemeenteraad krijgt jaarlijks inzicht in het bestuurlijk belang, financieel belang, dividend en de risicobeheersing.

3.6 Wadinko N.V.

Wadinko is een regionale participatiemaatschappij, die de bedrijvigheid – en daarmee de werkgelegenheid – wil bevorderen in Overijssel, de Noordoostpolder en Zuidwest Drenthe.

| | | | | |
|--------------|--|---|--|--|
| Wadinko N.V. | aandeelhouder met een belang van 3,77% | aandelenbezit van 90 stuks tegen € 100 nominaal | raming 2014 € 45.000 (werkelijk 2012 € 0) (uitkering is afhankelijk van de liquide middelen**) | laag risico voor wat betreft daling waarde aandelen; beoordeling (jaar)stukken geborgd in de organisatie |
|--------------|--|---|--|--|

Sturing vindt plaats via het aandeelhouderschap. De provincie Overijssel en de gemeenten binnen deze provincie (en Drenthe) zijn aandeelhouders. Gemeente Raalte heeft als aandeelhouder met een belang van 3,77% een beperkt belang in Wadinko N.V.

De verbondenheid met Wadinko betreft niet alleen een aandeelhouderschap met een jaarlijks dividend. Het betreft een verbondenheid waar de beleidsdoelstelling boven het financiële belang van een dividenduitkering staat. In zekere zin is het economisch beleid van de gemeente Raalte leidend, waarin Wadinko één van de instrumenten is om de economische doelstellingen te realiseren.

De gemeente ontvangt jaarlijks de verantwoordingsdocumenten van Wadinko. Dit betreft het jaarverslag. Daarnaast ontvangt de gemeente jaarlijks een overzicht van het aandelenkapitaal met het bijbehorende dividend.

Er is sprake van een laag financieel risico voor wat betreft de dividenduitkering. Hiervoor hoeft in beperkte zin rekening te worden gehouden bij de bepaling van het weerstandsvermogen. De gemeente loopt geen directe juridische risico's met de verbinding aan Wadinko.

De gemeenteraad krijgt jaarlijks inzicht in het bestuurlijk belang, financieel belang, dividend en de risicobeheersing. Daarnaast wordt in het jaarverslag van de gemeente verantwoording afgelegd over de wijze waarop de doelstellingen van het economische beleid zijn waargemaakt.

3.7 N.V. ROVA Zwolle

Het bedrijf ROVA is een publieke dienstverlener op de terreinen: grondstoffen & afval, openbare ruimte en duurzame energie. ROVA bedient een werkgebied van ongeveer 900.000 inwoners verdeeld in 3 regio's: IJssel-Vecht, Achterhoek en Eemland. ROVA werkt voor twintig gemeenten, waaronder de gemeente Raalte.

Met deze verbonden partij geeft de gemeente Raalte via een dienstverleningsovereenkomst invulling aan de gemeentelijke afvalzorgplicht. Uit de programmajaarrekening 2013:

| | |
|-------------------------------|--|
| N.V. Rova Zwolle | diverse Nederlandse gemeenten |
| bestuurlijk belang | aandeelhouder met een belang van 6,3% |
| financieel belang | Raalte bezit 534 aandelen A tegen nominaal € 113,45, totaal € 60.582,30. De dividendopbrengst van 2013 is geraamd op € 254.590, werkelijk 2013 € 254.590 (2012 € 338.850). In 2013 interim dividend van € 123.240 ontvangen als gevolg van afstoten bedrijven. |
| achtergestelde lening | Raalte heeft met Rova een achtergestelde lening afgesloten met een hoogte van € 932.534, vrij van de verplichting tot aflossing. Rente opbrengst 2013 is € 74.603, idem 2012. Daar staat een kapitaallast tegenover van € 35.464, idem 2012. |
| dienstverlenings-overeenkomst | De raming voor de dienstverleningsovereenkomst bedraagt voor 2013 € 2,1 mln. De werkelijke uitgaven zijn € 1,8 mln. |

Een organisatie als Rova loopt financiële en juridische risico's in het takenpakket dat zij uitoefenen. Uit de documentenstudie blijkt dat Rova voor de beheersing van deze risico's verschillende maatregelen treft, waaronder:

- monitoring van de budgetten;
- periodieke plannen opstellen;
- controles uitvoeren;
- waar mogelijk een verzekering afsluiten;
- een voorziening treffen;
- aanpassing van de tarieven (last resort maatregel).

De gemeente Raalte schat voor 2014 het risico hoog in om een lagere dividenduitkering te krijgen als gevolg van de huidige ontwikkelingen rondom Rova waarin bedrijven zijn afgestoten.

| | |
|----------------|--|
| ontwikkelingen | Op termijn zal het jaarlijks dividend van Rova lager zijn als gevolg van afstoten van NV Rova bedrijven in 2012 en 2013 (zie dividend opbrengst). We zullen de structurele raming van € 250.000 naar beneden moeten bijstellen. Deze nieuwe raming is nu nog niet in te schatten. Veiligheidshalve gaan we daarom nu uit van een door Rova gehanteerd normdividend, uitkomend op een jaarlijkse opbrengst van € 187.000, in afwachting van nadere informatie; een mogelijke verlaging derhalve van € 63.000. Bijkomend risico is mogelijke lastenverzwaring voor de burger, omdat de dividendopbrengst een onderdeel is van de tariefberekening. |
|----------------|--|

De gemeenteraad krijgt jaarlijks inzicht in de jaarstukken, waaronder de jaarrekening. Daarnaast wordt er in het kader van de afvalzorgplicht gerapporteerd over de samenwerking met Rova, onder andere bij de programmabegroting.

3.8 Ontwikkelcombinatie Franciscushof VOF

Ontwikkelcombinatie Franciscushof VOF is een combinatie tussen AM Grondbedrijf en de gemeente Raalte. Dit is om te voldoen aan de beleidsdoelstelling om de locatie Franciscushof te voorzien van nieuwbouw. Uit de jaarrekening 2013:

| | |
|--|--|
| Ontwikkel-combinatie Franciscushof VOF | AM Grondbedrijf en gemeente Raalte |
| bestuurlijk belang | 50% belang |
| financieel belang | Boekwaarde eind 2013 € 17,3 mln. |
| bijdragen aan gem. doelstellingen | ontwikkeling locatie Franciscushof voor nieuwbouw |
| risico's gemeente | We zijn 50% risicodragend t.a.v. exploitatietekort, daarnaast constateren we een stagnatie van de kavelverkoop a.g.v. instabiele economische situatie. Uitgaande van een looptijd t/m 2023 laat dit project een klein positief resultaat zien. Mocht de kaveluitgifte meer vertraging gaan oplopen (t/m 2028) wat reëel lijkt, zal het tekort op kunnen lopen tot € 1,5 mln. |
| beheersingsmaatregelen gemeente | Tijdige herziening van de exploitatieraming; voor het afdekken van de risico's is de reserve Franciscushof gevormd, maar deze zal bij een verlenging van dit project t/m 2028 niet toereikend zijn. Zie verder paragraaf grondbeleid. |
| ontwikkelingen | AM Grondbedrijf heeft aangegeven uit de VOF Franciscushof te willen treden. Dan zal de gemeente Raalte het volledige risico krijgen over de ontwikkeling en exploitatie. De gesprekken lopen nog. Zie verder paragraaf grondbeleid. |

Voor de ontwikkeling van de locatie Franciscushof is de gemeente Raalte een samenwerking aangegaan met AM Grondbedrijf. In 2009 zijn de gronden geleverd aan de voorgenoemde VOF. Iedere partij binnen deze constructie is voor 50% risicodragend.

Op basis van de laatste exploitatie (uit de programmajaarrekening 2013) wordt een klein voordelig resultaat verwacht. In deze exploitatie is de afronding van het totale project geschat in 2023.

In 2013 is slechts 1 kavel verkocht. AM Grondbedrijf heeft in 2013 ook aangegeven uit de VOF Franciscushof te willen treden. Dit betekent dat de gemeente Raalte het volledige risico krijgt over de ontwikkeling en de exploitatie.

Op het moment van onderzoek lopen nog gesprekken tussen AM en de gemeente over de wens van AM om uit te treden. Deze gesprekken hebben ten tijde van het voorliggende onderzoek nog niet geleid tot overeenstemming.

Voor risico's binnen de ontwikkelcombinatie Franciscushof VOF is een reserve gevormd. Mocht de kaveluitgifte meer vertraging oplopen, waardoor het project een langere doorlooptijd krijgt, dan is deze reserve niet toereikend en moet een beroep worden gedaan op de algemene reserve grondexploitatie. Door de ontwikkelingen binnen dit project kan het risico voor de gemeente Raalte toenemen.

De gemeenteraad wordt jaarlijks op verschillende wijzen geïnformeerd over de ontwikkelingen rondom de Franciscushof, waaronder bij de voortgangsberichten rondom de grondverkoop, de jaarrekening en programmabegroting.

Ten tijde van het onderzoek lopen er gesprekken tussen de gemeente en AM. Mede gelet op deze gesprekken (en het juridische en financiële karakter daarvan) is deze niet opgenomen in de casestudie en interviews.

3.9 Veiligheidsregio IJsselland

De veiligheidsregio IJsselland is in het kader van landelijke wetgeving ingesteld om de inwoners in de regio beter te beschermen tegen de risico's van branden, rampen en crises.

In IJsselland wonen, werken en recreëren ruim 500.000 inwoners in elf gemeenten. Dit zijn de gemeenten Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Ommen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle. Binnen de Veiligheidsregio werken brandweer, GHOR, politie en gemeenten samen op het gebied van:

- Brandweezorg
- Crisisbeheersing
- Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen
- Rampenbestrijding

Uit de programmarekening 2013 valt het volgende op te maken:

| | |
|---|--|
| Veiligheidsregio IJsselland | De gemeenten Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland, Zwolle |
| financieel belang | jaarlijkse bijdrage per inwoner, raming 2013 € 287.130 werkelijk 2013 € 288.839 (2012 € 296.094) |
| bijdragen aan gem. doelstellingen | aanpak van risico's, rampen en crises volgens het wettelijk vastgelegde kwaliteitsniveau |
| resultaat verbonden partij, eigen vermogen en vreemd vermogen | Het resultaat over 2012 bedroeg ruim € 1 mln. positief o.a. door een incidentele rijksbijdrage voor transitie van de meldkamers van € 400.000; dit is daarvoor geparkeerd. De overige € 600.000 zijn gereserveerd voor ontwikkeling van de veiligheidsregio. Het eigen vermogen is eind 2012 € 3,1 mln. (2011 € 3,5 mln.) en het vreemd vermogen € 1,2 mln. (2011 € 1,0 mln.). |
| risico's verbonden partij | Als risico's benoemt de veiligheidsregio de mogelijke samenvoeging van meldkamers, ontwikkelingen witte meldkamer, landelijke bezuinigingen, ontwikkelingen binnen het regionaal brandmeldsysteem en de consequenties van de RUD's op de regio. Er is een beperkte algemene reserve. |
| risico's gemeente | Stijging gemeentelijke bijdrage door het niet kunnen opvangen door de regio van structureel stijgende uitgaven en/of landelijke bezuinigingen. Door de regionalisering van de brandweer per 1 januari 2014 stijgt het financieel risico, omdat onze gemeentelijke bijdrage stijgt naar € 2,2 mln. Het mogelijk risico wordt geschat op 10% van de bijdrage met een waarschijnlijkheid van 50%, is € 110.000, het niet halen van de bezuinigingstaakstelling op de gemeentelijke overheadkosten ontstaan na regionalisering, mogelijk risico € 5.000, het niet halen van bezuinigingstaakstelling door de regio op o.a. de overheadkosten, mogelijk risico € 1.000. |
| Beheersingsmaatregelen gemeente | borging in de organisatie t.a.v. beoordeling (jaar)stukken |

De gemeente beschrijft risico's van het niet kunnen opvangen van stijgende uitgaven en landelijke bezuinigingen. Daarnaast is er sprake van een risico door de regionalisering van de brandweer en de daarbij gepaarde opgave om een bezuinigingen te realiseren op de gemeentelijke overheadkosten, die wellicht niet één op één zijn door te voeren.

De gemeenteraad ontvangt jaarlijks het beleidsplan van de Veiligheidsregio, evenals de jaarlijkse verantwoordingsstukken (jaarrekening en begroting). Hierop hebben de gemeenten de mogelijkheid om een reactie te geven richting de Veiligheidsregio IJsselland.

3.10 Wezo

Wezo is de sociale werkvoorziening voor Raalte. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste eigenschappen van deze verbonden partij weergegeven.

| Wezo Zwolle | De gemeenten Dalfsen, Hattem, Zwartewaterland, Zwolle en Raalte |
|---|---|
| bestuurlijk belang | Raalte heeft een bestuurlijk belang van 3,6% |
| financieel belang | aandelen met een balanswaarde van € 84.857 zonder jaarlijkse dividenduitkering. Bijdrage in de gemeenschappelijke regeling, begroting 2013 € 11.943 als vaste bijdrage in de GR (administratie e.d.), werkelijk 2013 € 6.882. Bijdrage in de exploitatie; afrekening over 2012: geraamd in 2013 € 90.543 en werkelijk 2013 € 91.458. Verwacht exploitatietekort 2013 is € 129.000; als zodanig in onze rekening 2013 opgenomen. De jaarlijkse bijdrage staat onder druk door externe factoren, waar de gemeente geen invloed op heeft, zie ook de voorjaarsnota 2013 en najaarsnota 2013. |
| bijdragen aan gem. doelstellingen | Uitvoering Wet Sociale Werkvoorziening: de GR Wezo mee belast. De GR heeft Wezo groep holding NV opgericht en haar aangewezen als uitvoeringsorgaan voor uitvoering van de WSW. |
| resultaat verbonden partij, eigen vermogen en vreemd vermogen | Elk voor- of nadelig exploitatieresultaat komt voor rekening van c.q. ten goede van Wezo groep holding NV. Het financieel resultaat van de GR over 2012 is daarom € 0 en het eigen vermogen is € 0, het vreemd vermogen is eind 2012 € 13,1 mln. (2011 € 14,1 mln.) |
| risico's verbonden partij | de GR Wezo heeft geen weerstandsvermogen. Binnen de NV dient eigenlijk weerstandsvermogen te zijn, maar is er niet. Elk tekort moet direct worden aangevuld door de deelnemende gemeenten. Over 2012 hebben de deelnemende gemeenten het tekort van Wezo groep aangevuld. Om de continuïteit niet in gevaar te brengen is voor het verwachte exploitatietekort in 2013 door de gemeente Raalte een garantstelling afgegeven. |
| risico's gemeente | Stijging jaarlijkse bijdrage a.g.v. het niet kunnen opvangen van de rijksbezuinigingen; deze rijksbezuinigingen lopen op tot ruim € 1 mln. per jaar op basis van een subsidiereductie van € 5.000 per eenheid; op dit moment subsidiereductie van € 2.000. We schatten het risico hoog in, daarom houden we rekening met een risicobedrag van € 315.000. Voor ontwikkelingen in het sociaal domein is in de meerjarenraming 2014-2017 € 200.000 structureel beschikbaar voor het opvangen van de gevolgen van de decentralisaties, zie ook de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. |
| beheersingsmaatregelen gemeente | ambtelijk en bestuurlijk overleg om de rijksbezuinigingen zo goed mogelijk op te vangen en onze jaarlijkse bijdrage en daarmee het risico te beperken, landelijke ontwikkelingen in de gaten houden |
| ontwikkelingen | De regering verwacht per 1 januari 2015 de Participatiewet in te voeren. Eén van de aandeelhouders (Dalfsen) heeft te kennen gegeven uit de gemeenschappelijke regeling en de Wezo N.V. te willen stappen. De aandeelhouders binnen Wezo N.V. bereiden een herverdeling van de aandelen voor. Welke gevolgen dit heeft voor Raalte is nog niet bekend. |

Wezo verstrekt elk jaar een verantwoording in de vorm van jaarstukken die aan de gemeente ter beschikking worden gesteld.

In 2009 is onderzoek gedaan naar de meest geschikte bestuurlijke structuur voor Wezo. In dit rapport wordt geconcludeerd dat er onduidelijkheid is over de rolopvatting en onbekendheid met de spelregels

voor GR bestuurders en aandeelhouders. Hierdoor ontstaat er een gevoel van gebrek aan sturingsmogelijkheden, terwijl deze (zo staat omschreven in het rapport) in de huidige bestuurlijke constructie voldoende aanwezig zijn. Het rapport adviseert de huidige bestuurlijke structuur te handhaven. Tegelijkertijd worden een aantal verbeteringen geadviseerd, onder meer:

- Het ontwikkelen van een gedeelde visie van de gemeenten over de sociaalinhoudelijke aansturing van de Wsw?
- Het in de praktijk duidelijker scheiden van het eigenaarschap van de Wezo (via de AVA) en het sociaalinhoudelijke opdrachtgeverschap door de gemeenten (formeel is dit volgens het rapport goed vastgelegd).
- De aandelen in handen brengen van de deelnemende gemeenten.

Begin 2010 heeft de raad van Raalte ingestemd met voorstel van het college om de wijzigingen conform het advies door te voeren.

In december 2013 heeft de raad van Raalte kennis te nemen van het onderzoek naar de liquidatie van de GR en het voornemen te hebben deze per 1 januari 2016 op te heffen. De achtergrond hiervan ligt in het feit dat naar verwachting per 1 januari 2015 de Participatiewet in werking zal treden waarmee de instroom in de Wsw wordt beëindigd. Daarnaast wijzigt de financieringssystematiek. De Wsw bijdragen die gemeenten nu ontvangen wordt vervangen door een ongedeelde budget voor de uitvoering van de Participatiewet inclusief de Wsw. Daarnaast heeft de gemeente Dalfsen aangegeven uit de GR te willen stappen. Dit geheel heeft ervoor gezorgd dat de hele governance is heroverwogen.

Het voorgenomen besluit komt erop neer dat onroerend goed van de WEZO op voorhand verkocht zal worden en onderzocht zal worden waar arbeidscontracten van de werknemers van de WEZO het beste ondergebracht kunnen worden. Voor de Wsw-medewerkers verandert er niets, de woongemeente blijft in alle gevallen de feitelijke werkgever en de cao voor de sociale werkvoorziening blijft van kracht.

In het licht van dit onderzoek is het relevant terug te kijken naar wat in de programmarekening 2012 over Wezo is opgenomen. Dit geeft namelijk in de wijze waarop deze verbonden partij in het verleden is aangestuurd.

Sociale werkvoorziening

In 2011 en 2012 zijn door het GR-bestuur en de Aandeelhoudersvergadering Wezo maatregelen genomen om de bedrijfsvoering en daarmee het exploitatieresultaat van Wezo N.V. te verbeteren. Wezo ligt op koers.

De herstructureringsoperatie in 'Wezo in perspectief' is onafhankelijk van de WWnV (en het daarbij behorende herstructureringsfonds van het Rijk) voortgezet. Het negatieve resultaat is verkleind en de extra lasten voor de uitvoering van de Wsw zijn, volgens begroting, lager. In 2012 zijn door de gemeenten voorbereidende stappen getroffen om de huidige bestuursstructuur te herzien. Dit proces wordt versneld door de wens van de gemeente Dalfsen om uit de gemeenschappelijke regeling te treden. De gemeenten bekijken in gezamenlijkheid of en op welke wijze zij de samenwerking willen voortzetten. In 2013 zullen de collegebesturen hierover besluiten nemen die zij voorleggen aan hun gemeenteraden. De subsidieresultaten van de SW-organisaties Sallcon en Larcom zijn, net als bij de Wezo, negatief. Dit leidt tot een extra bijdrage voor de lasten van de uitvoering van de getrapte werkgeversrol van deze bedrijven. Beide bedrijven zijn aangesproken op hun

verantwoordelijkheid om deze tekorten terug te brengen, door arbeidspotentieel (en dus verdien capaciteit) optimaal te benutten. Door de subsidiedaling van rijkswege slagen de SW-bedrijven er echter onvoldoende in om zonder een extra bijdrage de Raalter SWpopulatie aan het werk te houden. Dit is overigens een landelijk probleem, waarmee iedere gemeente te maken heeft. Vooruitlopende op de Participatiewet zullen ook met deze bedrijven nieuwe afspraken worden gemaakt om financiële resultaten te beheersen.

3.11 GGD

De GGD voor de gemeente Raalte is vorm gegeven in de GGD IJsselland waarin elf gemeenten participeren. De GGD is belast met het beschermen en bevorderen van de publieke gezondheid. De wijze van samenwerking tussen de gemeenten is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling GGD IJsselland. Over de GGD als verbonden partij is in de begroting 2014 het volgende vastgelegd:

| | |
|---|--|
| GGD IJsselland | de gemeenten Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Hattum, Heerde, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland, Zwolle |
| financieel belang | jaarlijkse bijdrage voor algemeen bestuur en volksgezondheid op basis van het aantal inwoners, raming 2013 € 561.312 werkelijk € 575.362 (2012 € 567.583). Per 1 januari 2013 wordt de Halt-taak niet meer door de GGD uitgevoerd. Raalte en Olst-Wijhe hebben te kennen gegeven m.i.v. 1 januari 2012 de taken OGGZ en bemoeizorg te willen beëindigen. De gemeentelijke bijdragen voor deze taken worden in 4 jaar afgebouwd. |
| bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen | inwoners met een gezond leefpatroon, uitvoering geven aan lokaal gezondheidsbeleid |
| resultaat verbonden partij, eigen vermogen en vreemd vermogen | Het resultaat over 2012 is € 304.000 negatief. Dekking van dit tekort is het positieve saldo van 2011 van € 225.820 en beschikking over algemene reserve van € 77.766. Het eigen vermogen is € 1.678.000 (2011 € 1.712.000). Het vreemd vermogen bedraagt € 8.766.000 eind 2012 (2011 € 8.622.000) |
| risico's verbonden partij | De GGD benoemt in de begroting 2014 risico's rond de huisvesting, sanering geluidslawaai, maatwerk JGZ, Halt, Logopedie, publieke gezondheidszorg asielzoekers en beëindiging taken OGGZ. Ten opzichte van de begroting 2013 zien we een stijging van aantal risico's. De weerstandscapaciteit is ruim € 313.000 (idem 2013) en bestaat overwegend uit eenmalige middelen. De benoemde risico's kunnen langdurige financiële gevolgen hebben. Dit betekent, dat bij een calamiteit de financiële gevolgen voor een beperkte periode kunnen worden gedekt. In die periode zal een structurele oplossing moeten worden gevonden. |
| risico's gemeente | druk op de jaarlijkse bijdrage door het niet halen van de bezuinigingstaakstelling door GGD IJsselland, mogelijk risico schatten we in op 10% van de gemeentelijke bijdrage, met een lage waarschijnlijkheid, is € 14.500. Door toename van het aantal risico's binnen de GGD IJsselland ligt er een grotere druk op de exploitatie na uitputting van het weerstandsvermogen. We gaan er van uit dat ze binnen hun eigen exploitatie een structurele oplossing kunnen vinden. |
| beheersingsmaatregelen gemeente | borging in de organisatie van beoordeling (jaar)stukken |
| ontwikkelingen | De GGD verwacht over 2013 een nadelig saldo van € 85.000. We gaan er van uit dat dit resultaat niet van invloed is op de gemeentelijke bijdrage. Aan de bezuinigingstaakstelling die de GGD zichzelf heeft opgelegd, verwachten ze in 2013 volledig invullen te kunnen geven, zij het deels nog incidenteel. |

Het gezondheidsbeleid van de gemeente Raalte is vastgelegd in de Nota Lokaal Gezondheidsbeleid 2013 – 2017 van maart 2013 (een dergelijke nota is een wettelijke verplichting). De nota omvat een heldere beschrijving van publieke gezondheid: *Openbare gezondheidszorg is gericht op de bescherming, bevordering en bewaking van de gezondheid van – en acute hulpverlening aan de bevolking. Het gaat om de gezondheid van de gehele bevolking. Aan de activiteiten op dit gebied ligt in principe geen individuele hulpverlening ten grondslag. Karakteristiek aan publieke gezondheid is de preventieve insteek, de maatschappelijke hulpvraag en de interventies, die zich richten op groepen.*

De samenwerking met de GGD komt in nota aan de orde. Onder meer wordt genoemd: *De uitvoering van de huidige nota lokaal gezondheidsbeleid vindt voor een groot deel plaats in het programma Raalte Gezond. De organisatie en uitvoering van dit programma gebeurt in nauwe samenwerking met een beleidsadviseur van GGD IJsselland. Dit programma wordt deels extern gefinancierd. De onderdelen van dit programma liggen vast tot 2015. De doelen zijn: overgewicht tegengaan, bevorderen van bewegen, preventie alcohol, samenwerking tussen partijen bevorderen, borging en communicatie rondom de onderwerpen van het programma optimaliseren.*

De gemeente is op grond van artikel 2,3, eerste lid, 3a en artikel 5, tweede lid van de Wpg verplicht om taken uit te voeren op het gebied van collectieve preventie. Deze taken hebben betrekking op:

- jeugdgezondheidszorg 0-19 jaar
- gezondheidsbevordering
- epidemiologisch onderzoek
- infectieziektebestrijding
- technische hygiënezorg
- medische milieukunde
- forensische geneeskunde

Ter uitvoering van deze Wpg-taken dragen de gemeenten zorg voor de instelling en instandhouding van de gemeentelijke gezondheidsdienst, de GGD IJsselland. De GGD ondersteunt de gemeenten in de beleidsontwikkeling en levert adviezen op basis van (onderzoeks)gegevens en professionele kennis. Daarnaast voert de GGD taken uit op het gebied van de jeugdgezondheidszorg en de infectieziektebestrijding.

De uitvoering van het huidige gezondheidsbeleid is voor een groot deel ondergebracht in het programma Raalte Gezond. Dit is een gemeentelijk programma waarin alle activiteiten samenkomen, die bijdragen aan gezonde inwoners van Raalte. Een gezonde leefstijl en een gezonde omgeving staan centraal. Daarbij is er speciaal aandacht voor gezond gewicht, preventie van diabetes, verantwoord alcoholgebruik, eenzaamheid, depressie en de samenwerking tussen verschillende partijen op het terrein van gezondheid. Het accent heeft de afgelopen jaren gelegen bij de doelgroep jeugd. De komende periode ligt het accent ook bij ouderen.

In het programma Raalte Gezond wordt uitgegaan van de zogenaamde Epode-aanpak. De Epode-aanpak is een meerjarig programma, waar de hele gemeenschap bij betrokken wordt. Het gaat om het creëren van een stimulerende omgeving waarin het eenvoudiger wordt een gezonde leefstijl aan te nemen.

In het programma Raalte Gezond werkt de gemeente samen met lokale en regionale partners zoals GGD IJsselland, Carinova, SportService Overijssel, Tactus, basisscholen, Carmel College, SCAS, Landstede, huisartsen, fysiotherapeuten, sportverenigingen, ouderenorganisaties, Dimence, Kring Raalter Werkgevers, diëtisten en vele anderen. Het programma heeft een looptijd van 5 jaar, tot eind 2014.

Over de samenwerking gemeente - GGD

GGD IJsselland stemt jaarlijks met de betrokken gemeenten de uitvoering van de taken en bevoegdheden in vrijwillige samenwerking.

GGD IJsselland voert periodiek bestuurlijk overleg met de deelnemende gemeenten omtrent de inhoud en het niveau van uitvoering van wettelijke taken. De inhoud en het niveau van uitvoering van de taken worden voor een periode van vier jaar vastgesteld door het Algemeen Bestuur.

Met betrekking tot de taken en bevoegdheden in vrijwillige samenwerking, maken GGD IJsselland en de gemeente(n) in ieder geval afspraken over:

- a. de duur en de kosten van de taakuitvoering;
- b. de opzegtermijn van de dienstverlening;
- c. de verrekening van eventuele desintegratiekosten.



Daarbij geldt als uitgangspunt dat de gemeente(n) die de dienstverlening voortijdig beëindigt, de kosten draagt die het rechtstreekse gevolg zijn van die beëindiging en dat de overige gemeenten geen financieel nadeel daarvan ondervinden.

Met inachtneming van het bepaalde in artikel 18 wijst elk van de colleges van de deelnemende gemeenten uit zijn midden één vertegenwoordiger aan tot lid van het Algemeen Bestuur. Het lidmaatschap van het Algemeen Bestuur is onverenigbaar met de betrekking van ambtenaar, aangesteld door of vanwege een deelnemende gemeente of GGD IJsselland, met uitzondering van onderwijzend personeel.

In de jaarrekening 2012 van de GGD zijn algemene cijfers over financiën opgenomen. Daarnaast overzicht alle projecten. Daar staan ook gemeentelijke projecten bij. Voor Raalte bijvoorbeeld het project 'Raalte Gezond'. De korte omschrijving luidt: 'Betreft het bevorderen van een gezonde leefstijl en het opzetten en implementeren van Lokaal Gezondheidsbeleid. De GGD vervult projectleiderschap en coördineert activiteiten'. Er is vermeld: 'in uitvoering', over verdere status is in dit document niets vermeld. In de ambtelijke wederhoor heeft de gemeente vermeld dat de inhoudelijk verantwoording van dit type project aan de gemeenteraad plaats vindt in de documenten die in het kader van de eigen P&C cyclus worden opgesteld.

Over Jeugdgezondheidszorg is vermeld dat Raalte en Olst-Wijhe nauw samen werken met het CJG als basis. Raalte heeft bij de GGD voor circa € 33.000 aan maatwerk ingekocht.

De wijze van sturing van de GGD wordt nader duidelijk aan de hand van de planning en control-cyclus. Deze ziet er als volgt uit:

- Voorafgaand aan het samenstellen van de begroting schetst de GGD ontwikkelingen die mogelijk gevolgen hebben voor de dienstverlening van de GGD (de ontwikkelingenbrief).
- Daarop wordt het kader vastgesteld dat uitgangspunt is voor de begroting (de kaderbrief).
- Dit kader wordt uitgewerkt in de conceptbegroting die voor een zienswijze aan de gemeenteraden wordt voorgelegd voordat deze door het Algemeen Bestuur wordt vastgesteld. De hieruit voortvloeiende bijdrage van de gemeente Raalte aan de begroting van de GGD wordt opgenomen in de gemeentelijke begroting.
- GGD IJsselland rapporteert op twee momenten aan het Algemeen Bestuur over de inhoudelijke voortgang van de dienstverlening, of de uitgaven nog in de pas lopen met begroting en welke risico's er zijn. Dit zijn de bestuur rapportages in het voorjaar (beschikbaar in april en bestuurlijk vastgesteld in juni) en in het najaar (beschikbaar in oktober en bestuurlijk vastgesteld in december).
- Begrotingswijzigingen als gevolg van deze rapportages worden aan de raden gezonden om hen in staat te stellen een zienswijze te geven. In het geval de wijzigingen in de begroting van de GGD leidt tot een hogere of lagere bijdrage van de gemeente Raalte wordt dit in onze voor- of najaarsnota opgenomen.
- De cyclus wordt afgesloten met het jaarverslag en de jaarrekening.

3.12 Recreatieschap Salland

Over dit recreatieschap is in de begroting 2014 het volgende vermeld.

| | |
|---|--|
| Recreatiegemeenschap Salland | gemeenten Deventer, Olst-Wijhe en Raalte |
| financieel belang | jaarlijkse bijdrage gebaseerd op aantal inwoners, raming 2013 € 69.590, werkelijk 2013 € 79.590 (2012 € 78.642) |
| bijdragen aan gem. doelstellingen | in regionaal verband openlucht recreatie stimuleren en voorzieningen toegankelijk en bereikbaar te houden. |
| resultaat verbonden partij, eigen vermogen en vreemd vermogen | Het resultaat van de RGS over 2012 is € 70.774 positief (2011 € 47.543 positief). Het eigen vermogen is gegroeid van € 480.338 naar € 488.519. Het vreemd vermogen is gestegen van € 485.324 naar € 528.870. |
| risico's verbonden partij | Het risico bij RGS is het wegvallen van de subsidie van de provincie van € 68.000. RGS heeft nog geen afdoende maatregelen getroffen. Een algemene reserve van 50% van de gerealiseerde jaaromzet ziet de RGS als voldoende weerstandsvermogen. Per 31 december 2012 is de hoogte van de algemene reserve ruim 50% van de gerealiseerde jaaromzet. |
| risico's gemeente | Afwenteling vervallen bijdrage provincie op de gemeente, dit betekent een verhoging van € 16.000 structureel voor Raalte. RGS streeft naar het opvangen binnen de eigen begroting, maar het is nog niet zeker of dit lukt. We schatten het risico hoog in en gaan uit van een risicobedrag van € 12.000. |
| beheersingsmaatregelen gemeente | Aandringen bij het bestuur om de inkomstenderving zoveel mogelijk zelf op te vangen. |
| ontwikkelingen | Het niet halen van de opgelegde bezuinigingstaakstelling door de gemeente van € 10.000 is niet langer als risico benoemd, omdat dit inmiddels werkelijkheid is geworden. Het recreatieschap heeft eind 2013 te kennen gegeven deze bezuiniging niet op te kunnen vangen. Bij de voorjaarsnota 2014 komen we hierop terug. |

In de ten behoeve van dit onderzoek ontvangen stukken zijn voor de (opgevraagde) jaren 2011 en 2012 de jaarstukken ontvangen. In de bijlagen van de jaarstukken is weergegeven wat per post de uitgaven zijn geweest.

Het doel van de RGS is het behartigen van de gemeenschappelijke belangen op het terrein van de toeristische infrastructuur (fietspaden, fietsroutenetwerk, TOP¹'s). In de jaarverslagen is uitgebreid weergegeven wat tot de taken van de RGS hoort. Enkele voorbeelden zijn: bevorderen van natuurschoon, verbeteren van bereikbaarheid van recreatieterrainen, aanleggen van picknick plaatsen, kanoaanlegplaatsen, het realiseren van een wandelnetwerk en het ontwikkelen (en beheren) van recreatieve fietspaden.

In 2011 is onderzoek gedaan naar de toekomst van de organisatie. Daarin is geconcludeerd de huidige vorm grotendeels te handhaven. De belangrijkste wijziging die uit deze evaluatie is voort gekomen is dat de raden twee leden voor het algemeen bestuur aanwijken. In Raalte zijn dit de burgemeester en een wethouder.

¹ Toeristische Overstap Punten

Checken: op welke wijze genoemd in Evaluatie en actualisatie beleidsplan Recreatie en Toerisme gemeente Raalte (november 2011).

3.13 Stichting de Overijsselse ombudsman

De gemeente Raalte heeft zich in 2001 aangesloten de Overijsselse Ombudsman. Hierover is in de programmabegroting 2014 opgenomen.

| naam | doelstelling | bijdrage | risico en beheersing |
|-------------------------------------|--|---|--|
| Stichting de Overijsselse Ombudsman | bijdrage leveren aan een open, eerlijke en correcte wijze van behandeling van een burger door een medewerker of bestuurder | * bijdrage in de alg. kosten van € 0,10 per inwoner * € 1.500 per behandelde klacht, * € 200 kosten interventie-klacht totaal raming 2013 € 3.700, werkelijk 2013 € 3.660 (2012 € 3.669) | Als mogelijk risico zien we stijging van de jaarlijkse bijdrage. We achten de kans klein dat zich dat voordoet; de stichting heeft voldoende weerstandsvermogen. Mogelijk risico schatten we in op 10% van de gemeentelijke bijdrage, is € 1.000. We hebben de beoordeling van de (jaar)stukken geborgd in de organisatie. |

Voorts is bij deze tabel vermeld: Voor de Stichting de Overijsselse Ombudsman schatten we het risico laag in. Gelet op de lage jaarlijkse bijdrage is het risicobedrag nihil.

Uit de financiële afrekening van de Overijsselse Ombudsman (aan de gemeente Raalte) blijkt dat er in 2012 geen klachten zijn behandeld en dat de bijdrage beperkt is gebleven tot € 3.660. In 2012 zijn bij de Overijsselse ombudsman 92 klachten ingediend waarvan er 32 hebben geleid tot een onderzoek. In 2013 zijn 109 klachten ingediend, waarvan 5 in de gemeente Raalte. Van deze 5 hebben 2 geleid tot een volledig onderzoek en 1 tot een verkorte procedure. 2 klachten zijn ter behandeling doorgestuurd aan de gemeente (omdat ze daar nog niet behandeld waren).

3.14 VNG

Ten aanzien van de VNG is het volgende in de programmabegroting 2014 opgenomen:

| | | | |
|---|--|--|--|
| Vereniging van Nederlandse Gemeenten (V.N.G.) | belangenbehartiging van gemeenten (collectieve en individuele bijstand bij de vervulling van bestuurszaken) en zijn personeel (arbeidsvoorwaarden) | Jaarlijkse contributie, raming 2013 € 45.444 werkelijk € 44.921 (2012 € 46.943). Het kader voor contributiestijging is de ontwikkeling nominaal accres gemeentefonds, waarbij voor 2011-2014 rekening wordt gehouden met 2% korting t.o.v. de ontwikkeling van het nominaal accres gemeentefonds. Voor 2014 is besloten om eenmalig de nullijn te hanteren en de contributie ongewijzigd te laten. | Hoe de contributie zich gaat ontwikkelen is niet duidelijk; in 2015 vindt herziening plaats van huidige contributiebeleid. Mogelijk risico schatten we in op 10% van de gemeentelijke bijdrage, is € 4.700. We houden dat in de gaten door de beoordeling van (jaar)stukken te borgen in de organisatie. |
|---|--|--|--|

Voorts is vermeld:

Omdat de V.N.G. voor de begroting 2014 de nullijn heeft gehanteerd voor de jaarlijkse

bijdrage en omdat in 2015 het huidige contributiebeleid wordt herzien, hanteren we een risico van 10% van de jaarlijkse bijdrage met een gemiddelde waarschijnlijkheid. Dan komt het risicobedrag uit op € 2.350.

3.15 DOWR

Hierover is vermeld: *Onder deze categorie valt o.a. de samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering tussen de gemeenten Deventer, Olst-Wijhe en Raalte. Het is formeel gezien geen verbonden partij; er is immers geen apart bestuursorgaan of organisatie. Er is wel een bestuursconvenant gesloten en een bedrijfsvoeringsraad ingesteld, bestaande uit de drie gemeentesecretarissen. Aangezien er een financieel belang is met een bepaald risico, willen we dit samenwerkingsverband niet onbenoemd laten.*

| DOWR | Deventer, Olst-Wijhe en Raalte |
|---|--|
| financieel belang | inbreng eigen begroting voor de percelen waarvoor al een werkorganisatie operationeel is: voor ICT € 2,65 mln., voor belastingen € 0,6 mln., voor facilitaire zaken € 1 mln., voor inkoop € 0,05 mln., voor personeel en salarisadministratie € 0,15 mln. |
| bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen | Samenwerking t.a.v. de gemeentelijke bedrijfsvoering gericht op de 5 K's: Kwetsbaarheid, Kosten, Kennis, Kwaliteit en Kansen. Het gaat om de onderdelen: Informatie- en communicatietechnologie, gemeentebelastingen, Personeel- en salarisadministratie, facilitaire zaken, financiële administratie en inkoop. De nieuwe werkorganisaties zijn operationeel volgens het gastheermodel. |
| risico's gemeente | financiële risico's t.a.v. organisatie, sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht nog nader te bepalen, uitgangspunt 10% van de begrotingsomvang met een waarschijnlijkheid van 50%, totaal € 226.000 |
| beheersingsmaatregelen gemeente | samenwerkingsvorm inbedden in de organisatie: vakinhoudelijke zaken bespreken in regiegroepen, periodieke rapportage aan de bedrijfsvoeringsraad; budgetaangelegenheden linken aan de P&C cyclus en zullen ook op de agenda komen van de bedrijfsvoeringsraad. |
| ontwikkelingen | Per 1 januari 2015 zal naar verwachting de financiële administratie volgen. |

Binnen het samenwerkingsverband DOWR zien we een toename van het financieel risico, omdat er ten opzichte van vorig jaar enkele percelen zijn toegevoegd (facilitaire zaken, inkoop en personeels- en salarisadministratie). In 2015 zal naar verwachting de financiële administratie volgen.

In het startdocument voor de samenwerking (uit 2011) is beschreven dat voor ICT, Belastingen, Personeels- en salarisadministratie is gekozen voor het gastheermodel. Bij Facilitair en Inkoop is gekozen voor een gezamenlijke regieorganisatie vanuit het gastheermodel. De regieorganisatie is verantwoordelijk voor de gezamenlijke inkoop van facilitaire diensten, maar gaat ook de inkoop voor andere onderdelen begeleiden.

Aan de hand van de jaarrekening 2013 is meer informatie te geven over hoe dit zijn uitwerking heeft gekregen. De samenwerking DOWR heeft in 2013 verder vorm gekregen. Nadat eind 2012 al de

gezamenlijke ICT-werkorganisatie was opgestart zijn in 2013 achtereenvolgens op 1 januari 2013 de gezamenlijke belastingorganisatie, op 1 april 2013 de gezamenlijke facilitaire werkorganisatie, op 1 juni het gezamenlijke inkoopbureau en op 1 november de gezamenlijke personeels- en salarisadministratie (PSA) van start gegaan. Voor de gezamenlijke PSA geldt dat Raalte gastheer is. De nieuwe collega's zijn inmiddels gehuisvest op de zolder van de villa; waar ruimte ontstond door het vertrek van de brandweer naar de regio.

Verder is het besluit genomen ook voor de financiële administratie een gezamenlijke werkorganisatie in te richten. Daarvoor worden momenteel de voorbereidende werkzaamheden verricht. De bedoeling is dat deze organisatie van start gaat op 1 januari 2015. Over de locatie is nog geen besluit genomen. Totdat er een nieuw collegeakkoord is, zullen geen nieuwe percelen voor DOWR samenwerking worden benoemd.

4. Reactie van het College van Burgemeester en Wethouders

Op de volgende bladzijde treft u de bestuurlijke reactie aan zoals wij deze hebben ontvangen op 4 december 2014.

| | | | | |
|---|----------------------|-------------------------------------|---------------------|---------------|
| Uw kenmerk: | Uw brief van: | Zaaknummer: | Documentnr.: | Datum: |
| | 7 november 2014 | 7957 | | |
| Onderwerp: | Bijlagen: | Voor informatie: | | |
| Bestuurlijke reactie onderzoeksrapport rekenkamercommissie verbonden partijen | | Erna Veldkamp, Tel.: (0572) 347 799 | | |

Geachte heer Malag,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw onderzoeksrapport over het geven van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verbonden partijen in onze gemeente. Een actueel onderwerp, mede in het licht van de nieuwe samenwerkingsverbanden door de decentralisaties.

Fijn om in het rapport te lezen dat u van mening bent dat we een helder, uitgebreid en gedetailleerd beleid hebben, gericht op de omgang van de verbonden partijen. Daarbij geeft u aan dat we een eenvoudig doch duidelijk systeem voor risico-inschatting hebben en de gemeenteraad de informatie rond de verbonden partijen als volledig en adequaat ervaart.

U merkt daarnaast ook op dat onze huidige beleidsnota verbonden partijen enigszins verouderd is en dat de gemeenteraad een relatief grote afstand ervaart tot de verbonden partijen.

U doet ons een aantal aanbevelingen. Hieronder gaan wij daar nader op in.

Aanbeveling 1. Actualiseren van de beleidsnota verbonden partijen.

De huidige beleidsnota verbonden partijen dateert uit 2009. De laatste jaren neemt het aantal verbonden partijen toe en ook de complexiteit daarvan. Wij beamen uw constatering en gaan in 2015 een nieuwe beleidsnota voorbereiden en aan de gemeenteraad ter vaststelling voorleggen. Hierbij gaan we aandacht schenken aan de door u genoemde elementen. De toekomstvisie op verbonden partijen zullen we betrekken bij het opstellen van de hierboven genoemde beleidsnota.

Aanbeveling 2. Toegankelijkheid van de raadsinformatie rondom de verbonden partijen verhogen door een aantal aanpassingen.

Omdat de gemeenteraad een relatief grote afstand ervaart tot de verbonden partijen, is het begrijpelijk, dat u aanbevelingen doet ten aanzien van het verhogen van de raadsinformatie. Wij zien mogelijke verbeteringen in de raadsinformatie en zullen hiertoe voorstellen doen bij het actualiseren van de beleidsnota verbonden partijen. Daarbij zien we ook positieve ontwikkelingen bij de gemeenteraad, door het willen instellen van een raads werkgroep op het sociale domein.

Aanbeveling 3. De risico-inschatting ofwel te professionaliseren door te werken met scenario-analyses en simulaties of de huidige methodiek te accepteren.

In 2013 heeft ons college gekozen voor een pragmatische aanpak van het risicomanagement en zijn we het huidige systeem van risico-inschatting gaan hanteren. Dat is ingegeven door de grootte van onze gemeente in relatie tot de in te zetten ambtelijke capaciteit. Daar is bewust voor gekozen en vastgelegd in de nota risicomanagement.

De door u benoemde professionelere methodiek om te gaan werken met scenario-analyses en simulaties houdt in, dat risico's worden onderkend en gedetailleerd worden doorgerekend, dat de impact wordt bepaald en dat wordt bekeken welke beheersmaatregelen er moeten worden genomen. De door u beschreven aanpak wordt veelal toegepast bij projecten en beleggingen en vraagt vrij veel capaciteit en, zoals u al aangaf, extra kosten.

Bij risicomanagement gaat het om risico's zo goed mogelijk te benoemen, te kwantificeren en beheersmaatregelen te treffen. De huidige methodiek binnen onze gemeente van een gekwantificeerd risicoprofiel opstellen, de koppeling aan de P&C cyclus en de borging in de organisatie ervaren wij als voldoende.

Samenvattend kunnen wij ons in grote lijnen vinden in uw aanbevelingen en ondernemen we stappen om in 2015 tot een geactualiseerde beleidsnota verbonden partijen te komen, waarbij we specifiek aandacht hebben voor het informeren van de gemeenteraad.

Burgemeester en wethouders van Raalte,
De secretaris, De burgemeester,

5. Nawoord

Wanneer de beleidstrend van toenemende samenwerking tussen de gemeenten op tal van dossiers werkelijkheid wordt, dan is het een democratische noodzaak om de afnemende controlemogelijkheden van de gemeenteraad voldoende te faciliteren. In de dossiers van de verbonden partijen hebben wij kunnen vaststellen dat de controle van de gemeenteraad redelijk is beschreven. Maar de algemene opvatting blijft dat de gemeenteraad steeds meer op afstand wordt geplaatst. Het is natuurlijk in de eerste plaats aan de gemeenteraad om daar optimale kaders voor te stellen. Maar het gemeentebestuur heeft hierin ook een taak, zelfs een democratische opdracht. In de bestuurlijke reactie is te lezen dat het college zich daarvan bewust is en daar ook zijn maatregelen bij de actualisering van het beleid voor wil treffen. De aanbevelingen om de democratische controle te versterken worden door het bestuur grotendeels overgenomen. Dat stemt ons tot tevredenheid. Daarmee is wederom voldaan aan onze impliciete opdracht om de controlerende en kaderstellende taken van de gemeenteraad te versterken.

Het debat over verbonden partijen kan in alle rust gevoerd worden. Met behulp van het onderzoeksrapport kan zorgvuldig overwogen worden hoe het beleid geformuleerd dient te worden. De aanbevelingen zijn daarbij een handreiking om het debat vorm en inhoud te geven.

6. Erratum

Tijdens het opstellen van de bestuurlijke reactie is onderstaande opmerking geplaatst. De rekenkamercommissie neemt de informatie ter kennisgeving aan. De opmerking heeft geen invloed op de gemaakte bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

In de rapportage staat het volgende vermeld:

“Uit de casestudie komt naar voren dat er middels twee verschillende overleggen sturing wordt gegeven aan de verbonden partij (in dit geval de GGD):

- a. Publieke gezondheid (algemeen)
- b. Publieke gezondheid (jeugd)

Deze overleggen kennen de vorm van een portefeuillehoudersoverleg waarin de verantwoordelijk wethouder de bestuurlijke afstemming doet met de verbonden partij. De voorbereiding van dit overleg ligt bij de ambtelijke organisatie”

Dit moet zijn:

“Het bestuur van GGD IJsselland bestaat uit het Algemeen Bestuur, waarvan de leden worden afgevaardigd door de colleges van B&W van de gemeenten en het Dagelijks Bestuur, dat wordt gekozen door en uit het midden van het Algemeen Bestuur. Het AB kiest een voorzitter, die ook de voorzitter van het DB is.”

Bijlage 1

Overzicht van ontvangen documenten

Overzicht van ontvangen documenten: Rekenkameronderzoek Verbonden Partijen

- Programmarekening 2012
- Programmarekening 2013
- Nota verbonden partijen 2009
- Programmabegroting 2014 - 2016
- Programmabegroting 2015 – 2017

Bijlage 2

Overzicht van gesprekspartners

Gesprekspartners onderzoek Verbonden Partijen

Gesprekspartners onderzoek Verbonden Partijen

| Naam | Functie |
|----------------------------|------------------|
| De heer G. Hiemstra | Wethouder |
| De heer W. Wagenmans | Wethouder |
| Mevrouw E. Veldkamp | Gemeente Raalte |
| De heer A. Borst | Gemeente Raalte |
| De heer M. Luikens | Gemeente Raalte |
| De heer A. Nijman | Gemeente Raalte |
| De heer L. Schols | Gemeente Raalte |
| De heer J. Strijtveen | Gemeente Raalte |
| Mevrouw M. De Jong | GGD |
| De heer J. Roorda | GGD |
| Mevrouw A. Holtmaat-Smienk | Gemeenteraadslid |
| De heer E. Gerner | Gemeenteraadslid |
| De heer R. Godeschalk | Gemeenteraadslid |
| De heer B. Terlouw | Gemeenteraadslid |
| De heer A. van der Wilt | Gemeenteraadslid |