



Samenvatting

Het aantal samenwerkingsverbanden waarin gemeenten deelnemen groeit al jaren en het einde van die groei is nog niet in zicht. Steeds meer gemeentelijke taken worden ondergebracht in samenwerkingsverbanden, vaak met veel gemeenten samen en in wisselende samenstellingen. Voor gemeenteraden is het daarom van belang grip te krijgen op de vraag op welke manier zij sturing kunnen geven en toezicht houden op samenwerkingsverbanden.

De Rekenkamer Maastricht (RKM) heeft een onderzoek uitgevoerd naar de positie (in termen van sturing en beheersing) van de Maastrichtse gemeenteraad bij samenwerkingsverbanden. Doel van het onderzoek is een bijdrage leveren aan de kennis van de raad over gemeentelijke samenwerkingsverbanden en vooral aan het inzicht in de mogelijkheden voor kaderstelling, toezicht en controle door de raad.

Op 14 september heeft de rekenkamer haar op dit moment nog vertrouwelijke rapport aangeboden aan het college met het verzoek hierop te reageren. Het college heeft deze uitnodiging opgepakt en haar reactie op 7 oktober verzonden naar de rekenkamer.

Het rapport wordt naar verwachting in oktober 2015 openbaar, wanneer de rekenkamer het uitgereikt aan de burgemeester, de overige leden van de raad, de pers en andere belangstellenden. Behandeling van het rapport in de raad vindt plaats in de periode daarna.

Beslispunten

1. Uiterlijk 7 oktober 2015 bijgevoegde brief verzenden naar de RKM als reactie op het rapport "Zicht op samenwerking. De rol van de raad bij bestuurlijke samenwerking in Maastricht" (versie sept. 2015).



1. Aanleiding

In de loop der jaren zijn steeds meer gemeentelijke taken ondergebracht bij samenwerkingsverbanden. Vaak met veel gemeenten samen en in wisselende samenstellingen. De Rekenkamer Maastricht (RKM) geeft aan, dat uit de reguliere contacten die zij heeft met de raad blijkt dat raadsleden het steeds lastiger vinden om grip te houden op de financiële en bestuurlijke risico's van de samenwerking. Vanuit dat perspectief heeft de RKM in juli 2014 besloten een onderzoek te starten naar de sturing van en het toezicht op bestuurlijke samenwerkingsverbanden, en in het bijzonder de rol van de raad daarbij.

De RKM beoogt met het onderzoek een bijdrage te leveren aan de kennis van de raad over gemeentelijke samenwerkingsverbanden en vooral aan het inzicht in de mogelijkheden voor kaderstelling, toezicht en controle door de raad.

Op 14 september jl. heeft het college van de RKM het eindrapport *Zicht op samenwerking. De rol van de raad bij bestuurlijke samenwerking in Maastricht* ontvangen met het verzoek hier uiterlijk 7 oktober a.s. op te reageren.

2. Reactievoorstel op ontvangen rapport (context / gewenste situatie)

Om de discussie in de raad te laten gaan over de conclusies en aanbevelingen en niet over elk detail van het RKM onderzoek die het gevolg zijn van de breed gekozen vraagstelling wordt voorgesteld alleen te reageren op de conclusies en aanbevelingen.

Algemene conclusies

Op basis van literatuuronderzoek naar de rol van gemeenteraden bij de kaderstelling en controle van samenwerkingsverbanden formuleert de RKM in het rapport elf algemene conclusies. Als reactie wordt voorgesteld dat u aangeeft dat het college van deze conclusies heeft kennisgenomen.

Conclusies specifiek voor Maastricht

Conclusie 1

Vastgesteld moet worden dat een duidelijk en volledig overzicht van samenwerkingsverbanden waarin Maastricht participeert ontbreekt. De gemeente beschikt ook niet over het op grond van de Wgr verplichte register van alle gemeenschappelijke regelingen waarin zij participeert. In de begroting en de jaarrekening zijn de verbonden partijen opgesomd, maar de informatie die over deze organisaties wordt vermeld is beperkt en weinig systematisch.

Reactie college

Twee keer per jaar actualiseert het college de informatie over de verbonden partijen, te weten: bij de programmabegroting en bij de jaarrekening. Bij de programmabegroting wordt per verbonden partij weergegeven wat de voornemens zijn voor het komend jaar en bij de jaarrekening wordt gerapporteerd over de realisatie van het afgelopen jaar. Alle GR's worden vermeld in de begroting / rekening. Zo vermelden we in begroting 2016 bijvoorbeeld dat we in 2016 starten met twee nieuwe GR's te weten: GR uitvoeringsdienst Sociale Dienst en GR SSC-ZL (Shared Service Center Zuid-Limburg).



Conclusie 2

De gemeente wijdt in haar programmabegroting jaarlijks een passage aan de inventarisatie en analyse van de beleidsmatige en financiële risico's die de gemeente loopt bij de verbonden partijen. Het is onduidelijk wat de onderbouwing is van deze analyse. De analyse lijkt niet of nauwelijks te worden geactualiseerd en onduidelijk is wat er precies wordt gedaan met de meest risicovolle verbonden partijen.

Reactie college

Jaarlijks wordt per verbonden partij bij de programmabegroting een inschatting gemaakt van het financieel en beleidsmatig belang. De focus ligt hierbij, conform beleid, op de verbonden partijen met een hoog bestuurlijk en een hoog financieel belang. De samenwerking met de verbonden partijen is meestal langdurig waardoor veranderingen hierin beperkt zijn.

Bij de risicovol benoemde verbonden partijen worden verschillende sturingsinstrumenten ingezet (bijwonen vergaderingen, voorbespreken agenda, agendering begrotingen en jaarrekeningen in college en raad, overleggen etc.). Er is geen vast stramien. Daarvoor verschillen de verbonden partijen teveel van elkaar! Per verbonden partij wordt met de betrokkenen deze afweging gemaakt. Zoals in de kadernota "Governance gemeente Maastricht" beschreven dienen de agenda en de eventuele vergaderstukken voorgelegd te worden aan het college voor een bindend advies alvorens de wethouder middelen zeggenschapsrechten uitoefent in de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). Deze werkwijze past binnen het principe van collegiaal bestuur. Deze werkwijze is ook van toepassing voor de overige verbonden partijen die ook vallen onder de categorie "zowel financieel als bestuurlijk groot belang"

Overigens heeft de provincie de strategische en tactische stuurinformatie in onze programmabegroting als goed en de operationele stuurinformatie als voldoende beoordeeld (zie verdiepingsonderzoek 2013). Op advies van de provincie hebben we de operationele stuurinformatie verbeterd door meer aandacht te besteden aan de financiële risico's.

Conclusie 3

De begroting en jaarrekening van de gemeente geven wel een overzicht van bestuurlijke samenwerkingsverbanden die als een verbonden partij zijn aan te merken, maar bieden geen inzicht in doelstellingen, taak, budget en effectiviteit van deze organisaties. Daarmee is de informatiewaarde voor de raad beperkt en voldoet deze informatie bovendien niet aan de eisen die hieraan vanuit de hernieuwde wetgeving (BBV) worden gesteld.

Reactie college

De informatie opgenomen bij de verbonden partijen in de programmabegroting 2015 en jaarrekening 2014 voldoet aan de vereisten van artikel 15 BBV.

Overigens dateert de laatste notitie "Verbonden partijen" van de BBV van november 2014 en niet van 2011. De eventuele nadere regels zullen dus eerst bij begroting 2016 aan de orde zijn. Essentie hierin is dat bij de oprichting of toetreding tot een verbonden partij meer moet worden vastgelegd over bevoegdheden, verantwoordelijkheden, informatievoorziening, begroting en (ook tussentijdse) verantwoording. Dit om reparatie achteraf te voorkomen.

Verder zullen we zeker ook inspelen op de voorstellen vernieuwing BBV zoals voorgesteld door de VNG ingestelde adviescommissie onder leiding van Staf Depla. De voorstellen richten zich op het verbeteren van de uitvoeringsinformatie van verbonden partijen. Hiervoor komt een nieuwe notitie verbonden partijen van de commissie BBV (nu nog niet beschikbaar). Verwachting is dat deze vanaf begroting 2017 gaat gelden.



Conclusie 4

Maastricht beschikt over een door de raad vastgestelde Nota governance (2011) voor verbonden partijen. Deze nota biedt een beknopt kader voor de rol van het college in de governance van verbonden partijen, maar niet voor de rol en positie van de Maastrichtse raad. Voor de governance van andere vormen van samenwerking bestaat, voor zover de rekenkamer heeft kunnen vaststellen, geen specifiek door de raad vastgesteld gemeentelijk beleid.

Reactie college

De door de raad in december 2011 vastgestelde beleidsnota "Governance gemeente Maastricht" vormt een sturings- en toetsingskader voor verbonden partijen. Met deze nota wordt een verdere invulling gegeven aan de aanbevelingen uit het in 2008 door de rekenkamer uitgebrachte onderzoeksrapport "Verbonden partijen gemeente Maastricht".

Via de begroting, marap en rekening wordt de raad geïnformeerd over de afzonderlijke verbonden partijen. De paragrafen in de begroting en het jaarverslag vervullen voor de raad vooral een functie van het houden van overzicht over alles wat speelt op het terrein van de verbonden partijen.

Het college neemt kennis van uw vierde conclusie en is benieuwd naar de behoefte van de raad.

Conclusie 5

Het ontbreekt de gemeenteraad van Maastricht aan een set 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 te controleren. De enige afspraak die de rekenkamer heeft aangetroffen betreft de aangenomen motie Jongen uit 2011. Er zijn geen afspraken gemaakt over aanlevering van andere informatie dan de begroting en (ter kennisname) het jaarverslag, 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 over de meetbaarheid van de doelen en prestaties (waar moeten verbonden partijen inhoudelijk aan voldoen?) en geen afspraken over hoe de verbonden partijen hun doelmatigheid en doeltreffendheid 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 ontbreekt daardoor. Voor de raad is het daarom niet goed mogelijk om te beoordelen of de verbonden partijen goed functioneren, laat staan om te beoordelen of het misschien handiger, effectiever en efficiënter is om de betreffende taken op een andere wijze te organiseren dan met een verbonden partij.

Reactie college

Het college neemt kennis van deze conclusie en is benieuwd naar de behoefte van de raad.

Conclusie 6

Samenwerking heeft een regionaal aspect dat vaak wordt vergeten: raden kunnen ook regionaal samenwerken en zo hun krachten bundelen. Dat kan ad-hoc of op meer structurele wijze, bilateraal of met alle gemeenten, in partijverband of tussen de gemeenteraden. Elders in het land wordt hier en daar gewerkt met regionale raads werkgroepen, bestaande uit leden van de verschillende gemeenteraden, en ondersteund door de raadsgriffies. De raadsleden kunnen informatie uitwisselen, gezamenlijk vragen, wensen en aanbevelingen formuleren en waar mogelijk afspraken maken over een gezamenlijke benadering van het samenwerkingsverband via het eigen AB-lid. Daarbij is het steeds zoeken naar de meest effectieve manier om zaken gedaan te krijgen. Voor zover de rekenkamer heeft kunnen nagaan, ontbreken dit soort initiatieven in Maastricht en omgeving.

Reactie college

Het college neemt kennis van deze conclusie en is benieuwd naar de behoefte van de raad.



Aanbevelingen

Bij de zes beschreven aanbevelingen richt de rekenkamer zich specifiek tot de raad. Als reactie wordt voorgesteld dat u aangeeft dat het college van deze aanbevelingen heeft kennisgenomen.

3. Effect op duurzaamheid en/of gezondheid

Niet van toepassing.

4. Effect op de openbare ruimte

Niet van toepassing.

5. Personeel en organisatie

Niet van toepassing

6. Informatiemanagement en automatisering

Niet van toepassing

7. Financiën

Financiële informatie is niet relevant voor de besluitvorming in dit collegevoorstel.

8. Aanbestedingen

Niet van toepassing

9. Participatie tot heden

Tot op heden zijn de raad en belanghebbenden (extern) niet betrokken geweest bij dit voorstel. In de paragraaf "Communicatie" wordt aangegeven hoe dit traject wordt gestart.

10. Voorstel

1. Uiterlijk 7 oktober 2015 bijgevoegde brief verzenden naar de RKM als reactie op het rapport "Zicht op samenwerking. De rol van de raad bij bestuurlijke samenwerking in Maastricht" (versie sept. 2015).

Eindrapport

Zicht op samenwerking. De rol van de raad bij bestuurlijke samenwerking in Maastricht

September 2015



Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

Mevrouw prof. dr. Klaartje Peters, voorzitter

De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC

De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul L.C.M. Janssen RA

Secretaris:

Mevrouw Marjolein Heesbeen

Secretariaat:

Correspondentieadres: Montenakerbank 40, 6213 JL Maastricht

Telefoon: 06 54670052

Email: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl



Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	4
1.2	Doel en vraagstelling van het onderzoek	5
1.3	Afbakening van het onderzoek	6
1.4	Gevolgde werkwijze	7
2	Bestuurlijke samenwerking: een overzicht	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Keuze voor samenwerking	8
2.3	Voor- en nadelen van samenwerking	10
2.4	Bestuurlijke samenwerking in de vorm van afstemming	12
2.4.1	Typering	12
2.4.2	Rechtsvorm	13
2.5	Bestuurlijke samenwerking in een netwerkconstructie	14
2.5.1	Typering	14
2.5.2	Rechtsvorm	15
2.6	Bestuurlijke samenwerking als zelfstandige organisatie	16
2.6.1	Typering	16
2.6.2	Rechtsvorm	16
3	Bestuurlijke samenwerking in Maastricht	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Gemeentelijk beleid ten aanzien van bestuurlijke samenwerking	19
3.3	Samenwerkingsverbanden van Maastricht	21
3.4	Verbonden partijen van Maastricht	22
3.4.1	Gemeentelijke jaarstukken	22
3.4.2	Overzicht verbonden partijen van de gemeente Maastricht	24
3.4.3	Financiële en andere risico's van verbonden partijen	28
3.4.4	Jaarstukken verbonden partijen	30
4.	Conclusies en aanbevelingen	33
4.1	Algemene conclusies	33
4.2	Conclusies specifiek voor Maastricht	36



Bijlage 1	Overzicht bestuurlijke samenwerkingsverbanden zoals verstrekt door gemeente Maastricht op 15 april 2015	39
Bijlage 2	Lijst van gebruikte documenten	42



1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Samenwerking tussen gemeenten staat de laatste tijd, vooral als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein (Jeugdwet, Wmo en Participatiewet), volop in de belangstelling. Maar de aandacht voor samenwerking tussen gemeenten speelt al veel langer. Gemeenten, ook de grotere, kunnen allang niet meer zonder samenwerking. Daarnaast stimuleert de rijksoverheid nadrukkelijk regionale samenwerking tussen gemeenten. Voor diverse taken die als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein naar de gemeente verschuiven, is samenwerking op regionaal niveau met andere gemeenten feitelijk een must. Op een aantal terreinen zijn gemeenten simpelweg verplicht met andere gemeenten samen te werken, denk bijvoorbeeld aan de Veiligheidsregio. Volgens ruwe schattingen participeert een Nederlandse gemeente gemiddeld in zo'n 30 geïnstitutionaliseerde bestuurlijke samenwerkingsverbanden, en daarnaast zijn er nog vele, meer informele vormen van samenwerking. De aantallen zullen de komende jaren alleen maar groeien, zo is de verwachting.

Samenwerking tussen gemeenten is een belangrijk instrument om te komen tot verhoging van de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven en tot verbetering van de doelmatigheid (lagere kosten voor de samenleving). Samenwerking is ook een manier om de (financiële) risico's van omvangrijke en kostbare taken te spreiden en om de bestuurlijke slagkracht van de deelnemende gemeenten te vergroten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan versterking van de inkooppositie ten opzichte van de grote aanbieders van zorg in de regio.

Maar er kleven ook nadelen aan samenwerking met andere gemeenten. Gemeentelijke samenwerking vergroot de complexiteit en bestuurlijke drukte ten opzichte van een situatie waarin de gemeente de taak zelf uitvoert. De besluitvorming en uitvoering vinden op grotere afstand van de gemeentelijke organisatie en de gemeenteraad plaats. Dat alles heeft gevolgen voor de transparantie van de besluitvorming en wordt door gemeenteraden in toenemende mate als een probleem ervaren.

Een ander nadeel dat vaak wordt genoemd is dat bestuurlijke samenwerkingsverbanden geen directe legitimatie door de kiezer kennen. Wanneer de samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling is geregeld, worden de belangrijkste besluiten (onder meer over de begroting) in de meeste gevallen genomen door een bestuur of orgaan van gemeentebestuurders uit de deelnemende gemeenten. De gemeenteraad kan in elk van de deelnemende gemeenten zijn eigen vertegenwoordiger in dat bestuur (de wethouder of burgemeester) ter verantwoording roepen, maar kan de genomen beslissingen niet terugdraaien. De raad en daarmee de kiezer heeft dus feitelijk een beperkte invloed op dat wat er gebeurt in de samenwerkingsverbanden.



Maar het probleem voor gemeenteraden is complexer dan dat. In de loop der jaren zijn steeds meer gemeentelijke taken ondergebracht bij samenwerkingsverbanden, vaak met veel gemeenten samen en in wisselende samenstellingen. Dat ontnemt gemeenteraadsleden zicht op de besluitvorming in en de prestaties van al deze samenwerkingsverbanden, zo blijkt uit onderzoek.¹ Gemeenten zijn veelal (mede)aansprakelijk voor de risico's en tekorten van deze verbanden,² en met het toenemen van het aantal samenwerkingsverbanden en het geld dat hierin omgaat, vinden raadsleden het steeds lastiger om grip te houden op de financiële en bestuurlijke risico's van de samenwerking.³ In de reguliere contacten die de Rekenkamer Maastricht met de gemeenteraad onderhoudt, blijkt dat de Maastrichtse raadsleden in dit opzicht dezelfde ervaringen hebben.

Vanuit dat perspectief heeft de Rekenkamer Maastricht besloten zich te richten op het thema van de sturing van en het toezicht op bestuurlijke samenwerkingsverbanden, en in het bijzonder de rol van de gemeenteraad daarbij.

1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Het rekenkameronderzoek heeft de volgende doelen:

- inzicht bieden in de belangrijkste verschijningsvormen en de voor- en de nadelen van bestuurlijke samenwerking;
- inzicht bieden in de wijze waarop de gemeente Maastricht participeert in bestuurlijke samenwerkingsverbanden en de wijze waarop de raad daarover wordt geïnformeerd;
- inzicht bieden in de belangrijkste lessen die te leren zijn uit landelijk onderzoek naar de kaderstellende en toezichhoudende rol van de raad bij gemeentelijke samenwerkingsverbanden;
- een aantal voorstellen aanreiken voor verbetering van de kaderstellende en toezichhoudende rol van de raad bij gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Dit rapport is vooral informierend van aard. De rekenkamer beoogt met het onderzoek een bijdrage te leveren aan de kennis van de gemeenteraad over gemeentelijke samenwerkingsverbanden en vooral aan het inzicht in de mogelijkheden voor kaderstelling, toezicht en controle door de raad. Een normenkader maakt daarom geen deel uit van de uitgevoerde verkenning.

¹ Uit een landelijke enquête onder raadsleden (Raadslid.nu, januari 2014) blijkt dat ruim de helft van de ruim 1.100 geënquêteerde raadsleden vindt dat zij te weinig zicht hebben op samenwerkingsverbanden om goede controle uit te kunnen oefenen.

² Afhankelijk van de gekozen samenwerkingsconstructie.

³ De Greef en Stolk (2015). *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, Vereniging van Griffiers, SDU.

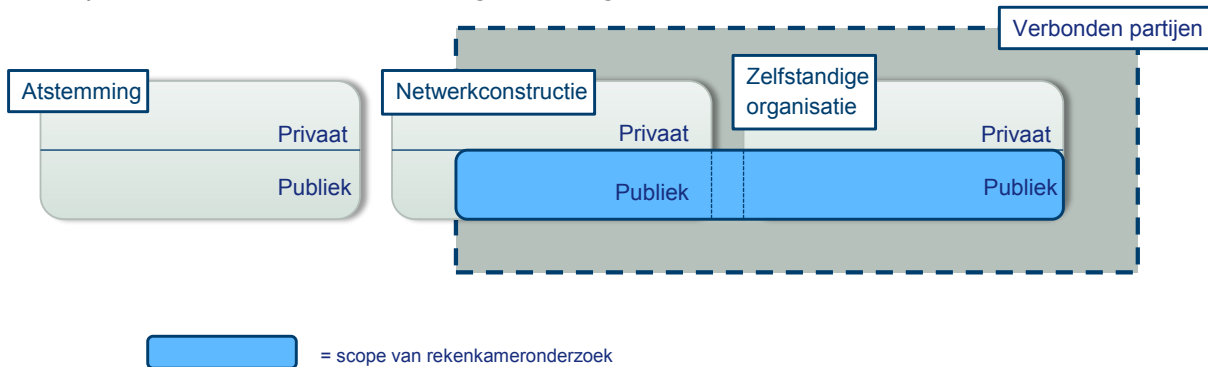


1.3 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op bestuurlijke samenwerking, in het bijzonder samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Maastricht samenwerkt met andere gemeenten. De nadruk ligt daarbij op bestuurlijke samenwerkingsverbanden die als verbonden partijen zijn aan te merken. Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft (art. 1 lid 1 onder b BBV).

In dit rapport worden drie typen van bestuurlijke samenwerkingsverbanden onderscheiden: afstemming, netwerkconstructie en zelfstandige organisatie.⁴ Voor elk type geldt dat samenwerkingsverbanden op privaatrechtelijke en op publiekrechtelijke leest geschoeid kunnen zijn. Hoe verhouden de verbonden partijen zich tot deze indeling? De samenwerkingsverbanden in de vorm van een zelfstandige organisatie zijn altijd aan te merken als een verbonden partij, en die in de vorm netwerkconstructie vaak ook. Het rekenkameronderzoek richt zich dus op de bestuurlijke samenwerkingsverbanden in de vorm van een netwerkconstructie of een zelfstandige organisatie, die publiekrechtelijk zijn ingericht en die als verbonden partijen kunnen worden aangemerkt. Het betreft dan vooral de gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente Maastricht participeert. Met deze bestuurlijke samenwerkingsverbanden heeft de raad formeel het meest te maken en worstelen raadsleden het meest.

De scope van het onderzoek kan als volgt worden geïllustreerd:



De tweede afbakening is dat het onderzoek zich richt op de rol van de raad bij de kaderstelling en verantwoording inzake bestuurlijke samenwerking. De aansturing van deze organisaties door het college en de ambtelijke organisatie en de governance binnen de samenwerkingsverbanden zelf blijven grotendeels buiten beschouwing in dit rapport.

⁴ Deze vormen worden in hoofdstuk 2 nader uitgelegd.



1.4 Gevolgde werkwijze

In aanloop naar dit onderzoek heeft de rekenkamer een plan van aanpak opgesteld. Een substantieel deel van het onderzoek zou een analyse zijn van een tweetal casussen: de MTB en de GGD. Met de verantwoordelijke beleidsambtenaren is de actuele situatie en de governancestructuur van de MTB en de GGD besproken. Elementen hiervan zijn, ter illustratie, in dit rapport terug te vinden. Tijdens de uitvoering van het onderzoek heeft de rekenkamer geconcludeerd dat de analyse van deze casussen vooral casusspecifieke inzichten zou opleveren en bovendien bleken de voorlopige bevindingen niet substantieel af te wijken van wat elders in gemeenteland al is geconstateerd.⁵ Geconstateerd moest worden dat het onderzoek op deze manier onvoldoende zou bijdragen aan de doelstelling om raadsleden te ondersteunen bij het krijgen van meer grip op de bestuurlijke samenwerking waar Maastricht aan deelneemt.

Besloten is daarom om in dit rapport enerzijds elders verworven inzichten bijeen te brengen, zowel wat betreft de wijze waarop bestuurlijke samenwerking in de gemeentelijke praktijk wordt ervaren, als ook tips en aanbevelingen voor met name gemeenteraden om meer grip op de samenwerking in hun gemeente te krijgen. Vervolgens heeft de rekenkamer getracht om inzicht te verschaffen in de bestuurlijke samenwerkingsverbanden waarin Maastricht participeert, en de wijze waarop de raad daar in de P&C-cyclus over wordt geïnformeerd.⁶ Omdat dit rapport zich met name richt op de rol van de raad bij de kaderstelling van en het toezicht op bestuurlijke samenwerking, is dit hoofdstuk grotendeels gebaseerd op de informatie die aan de gemeenteraad ter beschikking wordt gesteld. Uit oogpunt van doelmatigheid heeft de rekenkamer zich daarbij beperkt tot de door het college verstrekte informatie en geen analyse gemaakt van de door de verbonden partijen aangeleverde informatie.

Dit rapport zal voor een bestuurlijke reactie worden voorgelegd aan het College van B&W. Gelet op de bijzondere aard van het onderzoek is er, anders dan gebruikelijk, geen aparte Nota van bevindingen opgesteld.

⁵ Zie onder meer: De Greef en Stolk (2015); Delftse Rekenkamer (2013). *Verbonden partijen. een onderzoek naar effectieve governance bij verbonden partijen*; rekenkameronderzoeken in onder meer Amersfoort, Apeldoorn, Barendrecht, Buren, Den Haag, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Geldermalsen, Groningen, Halderberge, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Lelystad, Nijmegen, Oss, Roermond, Veenendaal en Zwolle.

⁶ Mede op basis van een gesprek met dhr. B. Roona (Manager bestuurszaken & externe betrekkingen) op 15 april 2015.



2 Bestuurlijke samenwerking: een overzicht

2.1 Inleiding

In dit overzichtshoofdstuk gaan we kort in op de vraag waarom gemeenten met elkaar samenwerken, en wat de voor- en nadelen daarvan zijn. Vervolgens schetsen we welke vormen bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten kan aannemen. Daarbij onderscheiden we drie hoofdtypen:

1. De samenwerkingspartners stemmen hun taakuitvoering onderling af;
2. Eén van de samenwerkingspartners voert de taak uit voor en namens de andere samenwerkingspartners;
3. De partners werken samen in een hiervoor opgerichte zelfstandige organisatie.

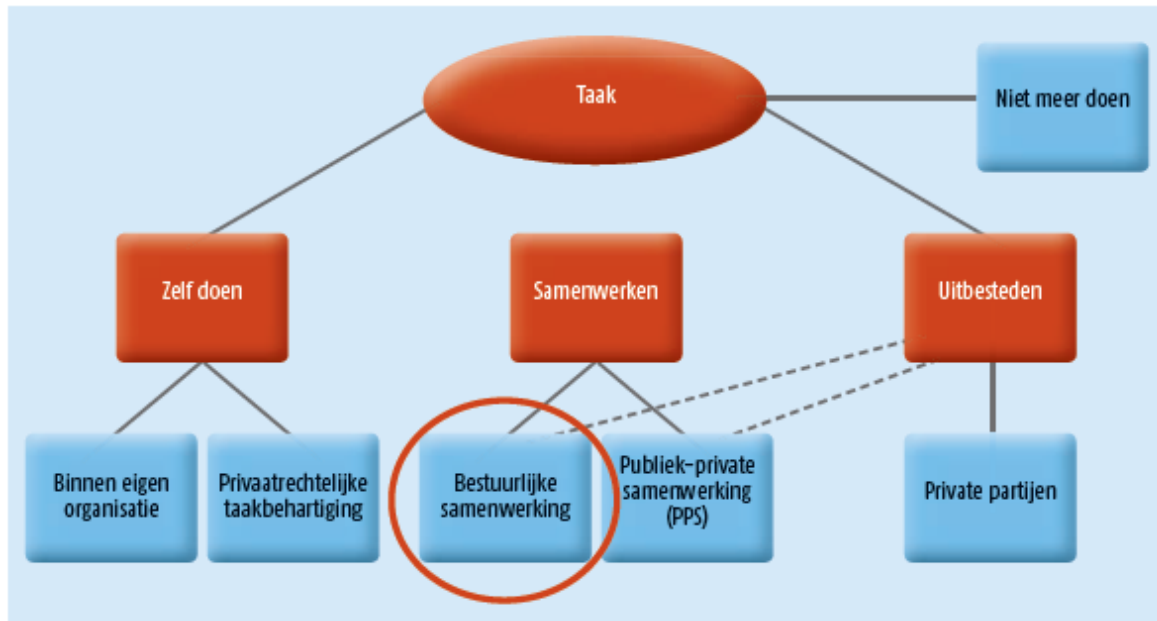
Binnen elk van de drie typen zijn verschillende rechtsvormen mogelijk die in dit hoofdstuk kort worden toegelicht. In het vervolg van dit rapport zal de aandacht vooral worden gericht op het derde type, de samenwerking in een zelfstandige organisatie. In deze categorie vallen de meeste gemeenschappelijke regelingen die centraal staan in dit onderzoek.

2.2 Keuze voor samenwerking

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. taken zelf uitvoeren
2. taken uitbesteden
3. taken uitvoeren in samenwerking: als de gemeente hierin samenwerkt met andere overheden, is er sprake van *bestuurlijke samenwerking*; als het vooral private partijen betreft spreken we van publiek-private samenwerking.

Figuur 2.1 Keuzes t.a.v. taakuitvoering voor gemeenten

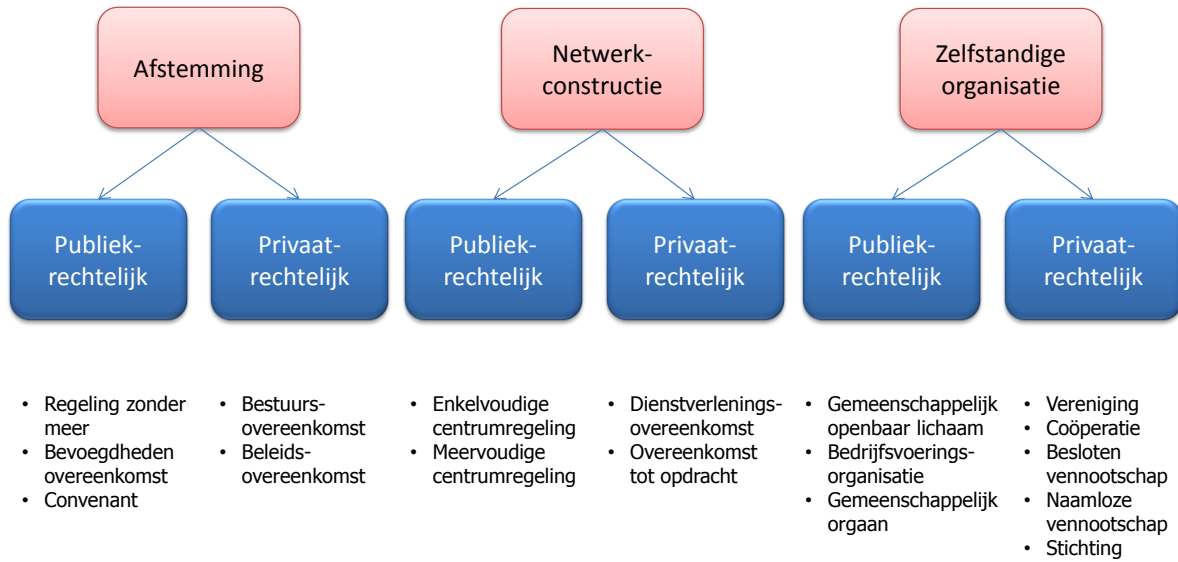


Bron: De Greef en Stolk (2015, p.14)

Bestuurlijke samenwerking kan opgedeeld worden in drie hoofdtypen: afstemmingssamenwerking, netwerkconstructie en een zelfstandige samenwerkingsorganisatie. De indeling kan als volgt worden gevisualiseerd:



Figuur 2.2 Bestuurlijke samenwerking: typen en rechtsvormen



De indeling is afkomstig uit het recent verschenen rapport *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*.⁷ Voor de gezamenlijke Limburgse gemeenteraden is in juni 2015 een informatiesessie over dit bruikbare overzichtsrapport georganiseerd.

2.3 Voor- en nadelen van samenwerking

Gemeenten kunnen allang niet meer zonder samenwerking. De mogelijke voordelen van samenwerking c.q. het gezamenlijk uitvoeren van activiteiten zijn:

- Financiële en effectiviteitsvoordelen: door samenwerking zijn kosten te besparen (o.a. efficiënter werken) en zijn doelen beter te halen (verhoging effectiviteit).
- Risicospreiding: risico's worden gedragen door vele schouders.
- Professionalisering en kennisvoordelen: deskundigheid kan worden gebundeld en uitgewisseld en grotere gemeenten kunnen eventueel een voortrekkersrol ten opzichte van kleinere gemeenten vervullen.
- Bovenlokale oplossingen: gemeentegrensoverschrijdende zaken kunnen gemakkelijker en beter opgepakt worden door de grotere schaal waarop taken worden uitgevoerd.

⁷ De Greef en Stolk (2015).



- Krachtenbundeling: gemeenten staan sterker (mits men het eens is) in bijvoorbeeld het lobbyen richting bedrijven, het Rijk en andere bestuurslagen en de inkoop van diensten.
- Katalysatorfunctie: de gemeente kan samen met andere organisaties activiteiten starten die anders moeilijk(er) van de grond kunnen komen (bijv. omdat de markt bepaalde zaken niet oppakt of dat een individuele gemeente onvoldoende middelen kan vrijmaken of expertise in huis heeft).
- Wettelijke verplichting: samenwerking met andere gemeenten wordt bij wet verplicht gesteld, zoals bijvoorbeeld geldt voor de veiligheidsregio's.

Gemeentelijke samenwerking kent echter ook nadelen, zoals in hoofdstuk 1 al werd aangegeven. Daarbij kan worden gedacht aan:

- Grote(re) afstand tot de eigen burgers: hoe groter het samenwerkingsverband (hoe meer partijen), hoe groter de afstand tot de eigen gemeente en inwoners.
- Minder maatwerk: samenwerken betekent altijd compromissen sluiten en maakt inhoudelijk maatwerk voor de individuele gemeente en de eigen burgers moeilijker.
- Minder sturingsmogelijkheden voor de raad: voor gemeenteraden is het moeilijk om goed zicht te houden op de vele (bestuurlijke) samenwerkingsverbanden, en te sturen op concrete doelen en prestaties van het samenwerkingsverband.
- Mogelijke rolconflicten bij de gemeentebestuurders: bestuurders moeten zowel de belangen van het samenwerkingsverband als van de eigen gemeente behartigen, terwijl deze niet altijd parallel lopen (dit wordt ook wel de vermenging van de eigenaars- en de opdrachtgeversrol genoemd, zie kader).
- Verlies deskundigheid: omdat de ambtelijke ondersteuning zich veelal concentreert bij het samenwerkingsverband of in de centrumgemeente is het gevolg vaak een verlies aan beleidsinhoudelijke kennis en deskundigheid in het ambtelijk apparaat van de afzonderlijke (meestal kleinere) deelnemende gemeenten.
- Problemen van toezicht, controle en verantwoording: toezicht, controle en verantwoording zijn lastiger te organiseren en het is vaak minder duidelijk wie, wanneer het samenwerkingsverband ter verantwoording kan roepen.
- Autonome organisaties: samenwerkingsverbanden kunnen een eigen leven gaan leiden en een natuurlijke (en automatische) neiging tot groei hebben, waardoor risico's ongemerkt oplopen.
- Verminderde transparantie: doordat een toenemend aantal bestuursorganen tussen provincie en gemeenten geplaatst worden ontstaat bestuurlijke drukte en vermindert de transparantie. Hierbij speelt ook de zogenaamde incongruente gebiedsindeling een belangrijke rol: gemeenten werken niet voor alle taken met dezelfde gemeenten samen, waardoor er in de praktijk een onoverzichtelijke lappendeken ontstaat.
- Risico op (re)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.



De scheiding tussen eigenaarsrol en opdrachtgeversrol

In het denken over de gewenste governancestructuur van bestuurlijke samenwerkingsverbanden gaat het vaak over twee rollen die binnen een gemeente moeten worden onderscheiden en gescheiden. De gemeente als eigenaar van de gemeenschappelijke regeling is gespist op een gezonde bedrijfsvoering van de gemeenschappelijke regeling en de manier waarop de gemeenschappelijke regeling omgaat met de (financiële) risico's, omdat de gemeente (samen met de andere deelnemende gemeenten) de eventuele tekorten moet dekken. Als eigenaar kijkt de gemeente dus vooral naar het belang van de gemeenschappelijke regeling als zodanig. De gemeente als opdrachtgever daarentegen is geïnteresseerd in de resultaten van de gemeenschappelijke regeling: worden de beoogde doelstellingen bereikt? In deze rol is de gemeente vooral geïnteresseerd in het gemeentelijk belang: krijgt de gemeente wat ze beoogt, en waarvoor ze betaalt?

Het is niet moeilijk om voor te stellen dat de gemeente vanuit de beide rollen soms een verschillend belang kan hebben bij de besluitvorming. Als opdrachtgever wil je in een bepaalde situatie misschien dat de gemeenschappelijke regeling wat extra doet om goede resultaten voor jouw inwoners te behalen, maar als eigenaar wil je dat het budget niet wordt overschreden; dat kan strijdig zijn. Om ervoor te zorgen dat beide rollen voldoende aan bod komen en expliciet tegen elkaar kunnen worden afgewogen, is het verstandig deze rollen binnen de gemeente zowel bestuurlijk als ambtelijk van elkaar te scheiden. Dat kan door op bestuurlijk niveau een scheiding aan te brengen tussen de vakinhoudelijke verantwoordelijkheid (in handen van de vakinhoudelijke wethouder) en de financiële verantwoordelijkheid (in handen van de wethouder Financiën), en door de beide rollen ambtelijk onder te brengen bij verschillende ambtenaren of afdelingen. In de praktijk is dit overigens niet altijd mogelijk, of in ieder geval niet makkelijk te regelen, zeker in kleinere gemeenten.

2.4 Bestuurlijke samenwerking in de vorm van afstemming

2.4.1 Typering

Gemeenten werken vaak samen om beleid en uitvoering van bepaalde taken onderling af te stemmen. Bij dit type samenwerking blijft elk betrokken bestuursorgaan volledig zelf bevoegd om te beslissen en blijft dus ook volledig politiek verantwoordelijk voor zijn keuzes. Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door het feit dat, als er al sprake is van besluitvorming, deze plaatsvindt bij unanimitie. Er kunnen immers alleen 'gezamenlijke besluiten' worden genomen indien alle afzonderlijke colleges van B&W en eventueel zelfs alle gemeenteraden (wanneer het om verordenende of kaderstellende bevoegdheden gaat) hiermee instemmen. Wanneer één gemeentebestuur een afwijkend besluit neemt, dan gaat het 'gezamenlijke besluit' dus niet voor die gemeente gelden. De betreffende gemeente zet zich daarmee 'buiten de samenwerking'.



Bij afstemmingssamenwerking is geen sprake van opdrachtgeverschap of opdrachtnemerschap, omdat er geen taken en/of bevoegdheden van de ene naar de andere deelnemer gaan. Afstemming wordt vaak gecombineerd met gezamenlijke uitbesteding: dan vindt wel taakuitvoering en betaling plaats, maar in feite voor elke gemeente afzonderlijk in relatie tot de externe opdrachtnemer. In de meeste gevallen gaat het bij afstemmingssamenwerking om samenwerking tussen colleges van B&W. Dit betekent dat de gemeenteraad de rol van toezichthouder heeft, om te controleren hoe het college van B&W zijn rol binnen de afstemming speelt.

Afstemmingssamenwerking is de minst vergaande vorm van samenwerking. Er gaat in beginsel geen zeggenschap verloren. Natuurlijk zal er politieke druk bestaan om de bereikte overeenstemming ook in regelgeving en besluitvorming om te zetten, maar dit is (juridisch) niet af te dwingen. De politieke verantwoordelijkheid van het college van B&W blijft (in theorie) volledig intact, net als het (individuele) horizontale toezicht door de gemeenteraad.

Een voorbeeld van afstemming is het voorbereiden van een gezamenlijke structuurvisie in de regio, of gemeenten die eenzelfde handhavingsbeleid formuleren. Op het gebied van werk en inkomen is de regionale samenwerking binnen het regionale werkbedrijf (voor afstemming tussen overheid, UWV en werkgevers over het plaatsen van arbeidsgehandicapten) vaak als afstemmingssamenwerking ingericht.⁸

Maastrichts voorbeeld: convenant Maastricht-Heuvelland

In december 2013 hebben de gemeenten Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Maastricht, Meerssen, Vaals en Valkenburg (regio Maastricht-Heuvelland) een convenant met elkaar gesloten, waarin zij uitspreken dat brede samenwerking over de volle breedte van het gemeentelijk beleid wordt nagestreefd. Deze afspraak is door de nieuwe colleges na de Gemeenteraadsverkiezingen in 2014 bekrachtigd.

2.4.2 Rechtsvorm

Afstemmingssamenwerking tussen overheden kan zonder formele samenwerkingsovereenkomst plaatsvinden, maar als het formeel wordt vastgelegd kan dat zowel publieksrechtelijk als privaatrechtelijk.

Publiekrechtelijk kan gedacht worden aan een zogenaamde regeling zonder meer of een bevoegdhedenovereenkomst. Een regeling zonder meer is een gemeenschappelijke regeling, en dus

⁸ De Greef en Stolk (2015), *Grip op regionale samenwerking*, p.16.



gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het is een relatief lichte vorm van samenwerking en in feite een soort restcategorie, want ze omvat alle gemeenschappelijke regelingen waarbij geen gemeenschappelijk openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan is ingesteld en waarbij geen taken van de ene deelnemer aan de andere deelnemer zijn opgedragen. In dat laatste geval is namelijk sprake van een centrumregeling.

Een bevoegdhedenovereenkomst tussen bestuursorganen, ook wel convenant genoemd, is een publiekrechtelijke overeenkomst waarbij die bestuursorganen een bepaald beleidsdoel nastreven, en waarbij voorwerp van de overeenkomst afstemming over een publiekrechtelijke bevoegdheid is. Het publiekrecht, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, is onverkort van toepassing.

Een beleidsovereenkomst tussen gemeenten is een *privaatrechtelijke overeenkomst* waarbij die gemeenten een bepaald beleidsdoel nastreven en waarbij voorwerp van de overeenkomst beleidsmatige afstemming over het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden betreft (bijvoorbeeld ontleend aan de eigendom van onroerende zaken). Ook op privaatrechtelijke overheidsovereenkomsten zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing, maar dat geldt niet voor andere publiekrechtelijke waarborgen zoals politieke verantwoording, openbaarheid en klachtrecht.

2.5 Bestuurlijke samenwerking in een netwerkconstructie

2.5.1 Typering

Bestuurlijke samenwerking via een netwerkconstructie gaat verder dan afstemmingsamenwerking omdat er taken en bevoegdheden over gaan naar de centrumgemeente (of gastheergemeente). De centrumgemeente voert voor de andere betrokken partijen (de gastgemeenten) een bepaalde taak uit of oefent een bevoegdheid uit. Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich door het feit dat de uitvoering of bedrijfsvoering gezamenlijk kan, maar dat beleid en verordeningen altijd via de deelnemers tot stand komen. Voor beleid en verordeningen gaat het bij de netwerksamenwerking dus 'alleen' om afstemming, al zal de centrumgemeente mogelijk eisen stellen voor harmonisatie omdat de uitvoerings- of bedrijfsvoeringstaken anders niet goed uit zijn te voeren. De 'politieke druk' vanuit de centrumgemeente kan groot zijn, maar zij kan juridisch geen besluitvorming afdwingen. Natuurlijk kan de centrumgemeente de samenwerking wel beëindigen als niet aan de voorwaarden wordt voldaan. Bij de netwerkconstructie zal de rol van de gemeenteraad beperkt zijn. De raad is betrokken bij de oprichting, maar de uitvoering zal een taak van het college van B&W zijn.



Maastrichts voorbeeld: inkoop jeugdzorg

De 18 gemeenten van Zuid-Limburg hebben vanaf 2015 een centrumregeling voor de inkoop van jeugdzorg vastgesteld. Maastricht is de centrumgemeente en draagt zorg voor alle zaken omtrent inkoop, contractering, facturatie en monitoring van de vormen van jeugdhulp en kinderbeschermingsmaatregelen (www.sociaaldomein-maastricht-heuvelland.nl).

2.5.2 Rechtsvorm

Ook netwerksamenwerking kan zowel publiek- als privaatrechtelijk worden vormgegeven. Publiekrechtelijk kan gedacht worden aan een enkelvoudige centrumregeling of de meervoudige centrumregeling, privaatrechtelijk aan een dienstverleningsovereenkomst (een overeenkomst van opdracht).

Publiekrechtelijk: onder een enkelvoudige centrumregeling wordt verstaan een gemeenschappelijke regeling (op grond van artikel 8, lid 3 van de Wet gemeenschappelijke regelingen) waarbij één gemeente als centrumgemeente is aangewezen. Dit is de traditionele vorm van de centrumregeling: één gemeente voert de taken uit voor de andere deelnemers, de gastgemeenten. De enkelvoudige centrumregeling is een publiekrechtelijke overeenkomst. Onder een meervoudige centrumregeling wordt verstaan een gemeenschappelijke regeling waarbij meerdere centrumgemeenten worden aangewezen. Dit is een vorm waarbij iedere deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling een taakveld voor zijn rekening neemt. De ene gemeente heft en int bijvoorbeeld belastingen, terwijl de andere gemeente vergunningen verleent.

Bij een centrumregeling bestaat in beginsel geen gemeenschappelijk afstemmings- of beslisorgaan. Het is bestuurlijk gezien een lichte vorm van samenwerking die uitsluitend op contractuele basis plaatsvindt. De Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet dan ook niet in sturings- of verantwoordingsrelaties. Natuurlijk geldt wel dat de gemandateerde (de centrumgemeente) de mandaatgever (de gastgemeente) alle gevraagde inlichtingen moet verschaffen over de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden. De gastgemeente kan ook algemene instructies geven over de taakuitoefening of zelfs instructies in concrete gevallen.

Privaatrechtelijk: onder een dienstverleningsovereenkomst wordt verstaan een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij gemeenten afspreken dat de ene gemeente taken uitvoert voor de andere gemeente. Juridisch is dit vaak te kwalificeren als een overeenkomst tot opdracht. De term dienstverleningsovereenkomst is geen juridische term, waardoor hij ook vaak in andere betekenissen voorkomt. Zo worden vaak ook dienstverleningsovereenkomsten gesloten bij vormen met een rechtspersoon of bij centrumregelingen. Dan is de dienstverleningsovereenkomst een nadere uitwerking van de afspraken in de gemeenschappelijke regeling of de statuten.



Bij netwerksamenwerking is geen sprake van governance, in die zin dat de gastgemeente(n) in beginsel geen invloed kunnen uitoefenen op de centrumgemeente(n) waar het de aansturing van de organisatie betreft. Dat is een verantwoordelijkheid van de centrumgemeente(n) zelf.

De keuze voor een netwerkstructuur heeft organisatorische implicaties. Zo zal de centrumgemeente haar organisatie moeten verzwaren om de taken uit te voeren. De gemeenten die taken afstoten naar de centrumgemeente zullen daarentegen hun uitvoeringsorganisatie verkleinen. Daarmee zal ook het beëindigen van een centrumregeling operationele implicaties hebben: de centrumgemeente blijft zitten met een te grote uitvoeringsorganisatie terwijl de ander gemeente(n) juist weer een uitvoeringsorganisatie zullen moeten opzetten.

2.6 Bestuurlijke samenwerking als zelfstandige organisatie

2.6.1 Typering

Bij deze derde zwaarste vorm van samenwerking wordt een zelfstandige organisatie opgericht. Het gaat daarbij om de instelling van een nieuwe rechtspersoon en/of nieuwe bestuursorganen. De opgerichte organisatie voert taken en bevoegdheden uit voor de deelnemers. Voor de deelnemende gemeenten is de zelfstandige organisatie een verbonden partij.

2.6.2 Rechtsvorm

De zelfstandige organisatie die voor de samenwerking wordt opgericht, kan een eigen rechtspersoonlijkheid hebben of niet. Samenwerking in de vorm van een zelfstandige organisatie *zonder* rechtspersoonlijkheid kan alleen in de publiekrechtelijke vorm van het gemeenschappelijk orgaan (gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen).

Samenwerking in de vorm van een zelfstandige organisatie *met* rechtspersoonlijkheid kan op twee manieren worden vormgegeven.

Publiekrechtelijk kan worden samengewerkt in de vorm van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, op basis van de Wgr.⁹ Het gemeenschappelijk orgaan kan worden aangegaan door verschillende bestuursorganen. Als de raden (overigens meestal voorbereid door de colleges) een gemeenschappelijke regeling treffen, heet dat een raadsregeling. Als alleen de colleges de regeling treffen heet dat een collegeregeling. Ook een gemengde regeling is mogelijk. Verschillende soorten regelingen leiden tot wat andere spelregels en een verschil voor de formele positie van de raad. Het

⁹ De Greef en Stolk (2015), p.15.



zijn in de praktijk met name wethouders die als bestuurders functioneren, zeker na de invoering van het dualisme in 2002. Dat past ook bij de rol van het college van B&W als dagelijks bestuur van de gemeente. Maastricht kent geen raadsregelingen, zo blijkt uit de inventarisatie door de rekenkamer.

Het gemeenschappelijk orgaan is de meest vergaande vorm die een gemeenschappelijke regeling kan aannemen, met een 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 van gemeentelijke taken en onder verlengd lokaal bestuur vallen. Alle gemeenten die eigenaar zijn, zijn vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur, en een afvaardiging van die leden vormt het Dagelijks Bestuur. In theorie is daarmee voor de gemeenten veel bestuurlijke en beleidsmatige invloed en sturing gegarandeerd. Iedere gemeente draagt als eigenaar financieel bij aan de gemeenschappelijke regeling voor de uitvoering van de afgesproken gemeentelijke 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 bij gemeenschappelijke regelingen. Gemeenten lopen daardoor substantiële inhoudelijke, bestuurlijke, organisatorische en financiële risico's bij gemeenschappelijke regelingen.

Ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen is in de Wet gemeenschappelijke regelingen 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 eraan deel te nemen, 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.

Behalve publiekrechtelijk kan het ook *privaatrechtelijk* worden georganiseerd. Daarbij zijn er diverse vormen mogelijk. Een vennootschap (BV of NV)¹⁰ is een zelfstandige rechtspersoon, die actief is op terreinen die niet primair tot de gemeentelijke taken behoren (zoals bijvoorbeeld levering van energie of grondexploitaties). Gemeenten kunnen een vennootschap in het leven roepen en aandeelhouder van een vennootschap worden 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

¹⁰ De NV lijkt op de BV, maar bij een NV zijn de aandelen vrij overdraagbaar, terwijl dat voor de BV niet geldt.



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.

Behalve de BV en NV kan de zelfstandige organisatie ook een vereniging, coöperatie of stichting zijn. Bij een stichting of vereniging (waarvan de gemeente geen eigenaar kan zijn) bestaat vaak een subsidierelatie tussen de gemeente en de organisatie. Daarbij is de stichting/vereniging zelf verantwoordelijk voor eventuele exploitatierisico's.

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. BV's en NV's zijn privaatrechtelijke rechtsvormen met winstoogmerk. De instellingsbesluiten, de statuten en stukken die een BV/NV wettelijk moet publiceren zijn openbaar. Verdere informatie is over het algemeen niet openbaar toegankelijk. Besluiten van het Algemeen Bestuur van de BV c.q. NV worden over het algemeen uitsluitend ter kennisneming naar de raad gestuurd.

Maastrichts voorbeeld: GGD

De GGD is een gemeenschappelijke regeling die in 2006 tot stand is gekomen (na een fusie) en heeft als kerntaak het uitvoeren van de wettelijke gemeentelijke taken op vlak van gezondheidszorg voor de deelnemende gemeenten. Daarnaast kunnen voor individuele gemeenten extra taken worden uitgevoerd (met aanvullende financiering), op basis van een *à la carte*-productenboek waaruit gemeenten kunnen kiezen. De laatste jaren is een groot gedeelte van deze extra voorzieningen wegbezuinigd of in het basispakket opgenomen.

De beleidsvorming en -uitvoering van de GGD en de betrokkenheid van de raad hierbij loopt redelijk conform de wettelijke bepaling voor GR'en, hoewel inspraaktermijnen op begroting en jaarrekening soms niet helemaal in acht (kunnen) worden genomen. Voor de langere termijn werkt de GGD met meerjarige beleidstermijnen waarbij meerdere scenario's aan de raden worden voorgelegd en waar raden hun zienswijzen over kenbaar kunnen maken. In mei 2015 zijn de scenario's voor de nieuwe beleidsperiode toegelicht in de Maastrichtse raad en heeft de raad zijn voorkeur kunnen uitspreken. Recent speelden (financiële) tegenvallers bij de huisvesting een belangrijke rol in de Maastrichtse raad en de andere raden, tegenslagen die door de 18 deelnemende gemeenten moeten worden opgevangen.

De GGD is een goede illustratie van een klassieke gemeenschappelijke regeling, waarbij een uitvoeringstaak bij een zelfstandige organisatie is ondergebracht en de raad op afstand is komen te staan. Het algemeen bestuur wordt gevormd door de wethouders van de 18 deelnemende gemeenten.



3 Bestuurlijke samenwerking in Maastricht

3.1 Inleiding

Dat samenwerking met publieke (en private) partijen bij beleidsvorming en beleidsuitvoering ook in Maastricht van toenemend belang is, laat zich goed illustreren met het volgende citaat uit het coalitieakkoord 2014 – 2018:

"Het moet anders. Het moet samen. (...) Samen met onze partners in stad en regio. Het is de overtuiging van deze coalitie dat de overheid van de toekomst een samenwerkende overheid is".

Ook de P&C-documenten bevestigen de intensieve en groeiende aandacht voor samenwerking van de gemeente Maastricht op de diverse terreinen. Daar waar in 2005 in de gemeenterekening 113 maal gesproken wordt over samenwerking loopt dit in 2010 en 2014 op tot respectievelijk 141 en 189 maal.

In dit hoofdstuk analyseert de rekenkamer het binnen Maastricht gehanteerde beleidskader voor bestuurlijke samenwerking (3.2). Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 een overzicht gepresenteerd van de Maastrichtse bestuurlijke samenwerkingsverbanden. In paragraaf 3.4 wordt dit toegespitst op de verbonden partijen, op basis van de P&C-documenten. Daarin beschrijft en analyseert de rekenkamer de informatie zoals die in begroting en jaarrekening aan de raad ter beschikking wordt gesteld.

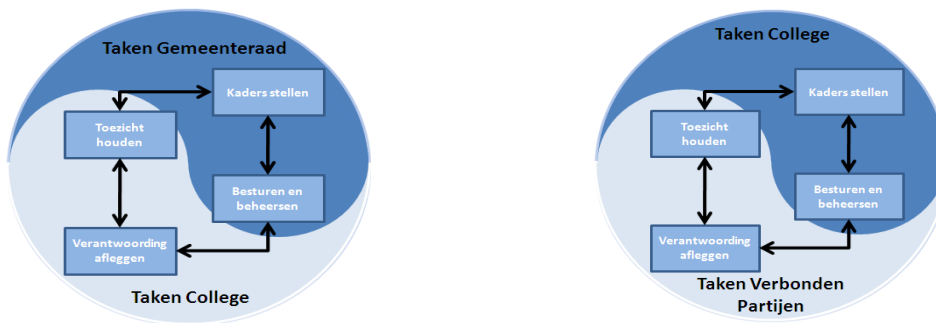
3.2 Gemeentelijk beleid ten aanzien van bestuurlijke samenwerking

Eind 2011 heeft de raad de beleidsnota Governance gemeente Maastricht vastgesteld. Het doel van deze beleidsnota is het bieden van een integraal beleids- en beheerskader voor de sturing en toezicht met betrekking tot bestaande en eventuele toekomstige participaties in verbonden partijen. In de nota zijn ook de aanbevelingen uit het eerdere rekenkameronderzoek naar verbonden partijen (2006) verwerkt.

In de beknopte beleidsnota wordt het concept governance in relatie tot samenwerking uitgelegd en wordt ingegaan op de wijze waarop de elementen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden in samenhang met elkaar moeten worden gezien. De nota beperkt zich tot samenwerking in de vorm van een verbonden partij. Andere samenwerkingsvormen blijven buiten beschouwing. Onderstaande figuren uit de nota illustreren de gemeentelijke visie op de governance, links in het algemeen, rechts bij verbonden partijen:



Figuur 3.1 Governance in Maastrichtse nota



Omdat in dit plaatje de twee cirkels niet met elkaar zijn verbonden, wordt de indruk gewekt dat de gemeenteraad geen positie heeft in de governancestructuur van de verbonden partij. Maar die positie heeft de raad wel degelijk. Het is weliswaar een indirecte positie, maar de raad stelt kaders vast, en houdt toezicht op de wijze waarop het college in de verbonden partij opereert. Het college zal bij de aansturing van verbonden partijen moeten opereren binnen kaders zoals door de raad zijn vastgesteld. Ook zal het college aan de raad verantwoording moeten afleggen over de activiteiten en resultaten die door het samenwerkingsverband worden gerealiseerd.

De nota bevat geen afwegingskader voor toetreding tot c.q. instelling van een verbonden partij. In een afwegingskader zou het eerste punt van afweging zijn of het een publieke taak betreft of niet (zo niet dan aan de markt laten). Het tweede punt van afweging zou zijn of de publieke taak volledig door de gemeente moet worden uitgevoerd 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 gemaakt kunnen worden. Ook wordt in de nota niet ingegaan op de totstandkoming en juridische vormgeving van een verbonden partij. Daarmee biedt de nota geen kader bij de keuze voor een specifieke samenwerkingsvorm (waarvan de verbonden partij er één is) en voor de keuze van samenwerkingspartners.

De nota bevat een aantal uitgangspunten voor de gemeentelijke vertegenwoordiging in verbonden partijen. Zo is vastgelegd dat de wethouder middelen de gemeente vertegenwoordigt als aandeelhouder bij de vennootschappen waarin de gemeente deelneemt en de financiële continuïteit en rentabiliteit van de onderneming bewaakt. De rol van de gemeente als opdrachtgever wordt in Maastricht vervuld door de portefeuillehouder. Deze vakwethouder maakt afspraken (contracten, concessies en/of subsidievoorwaarden) met de verbonden partij. De gemeente Maastricht hanteert het uitgangspunt dat voor wat betreft de vertegenwoordiging van de gemeente in het bestuur van vennootschappen, stichtingen, verenigingen, coöperaties etc. geldt dat collegeleden of ambtenaren bij voorkeur geen zitting nemen in de raad van commissarissen, raad van bestuur, directie of dagelijks bestuur. De reden hiervoor is dat een dergelijke rol zou kunnen leiden tot rolconflicten en discussie over functievermenging. De nota stelt wel dat op basis van een risicoanalyse vooraf van dit uitgangspunt kan worden afgeweken. In een dergelijke analyse wordt bepaald of het voordeel van



(beter) behartigen van het publiek belang, wat met een gemeentelijke vertegenwoordiging wordt beoogd, opweegt tegen de geïnventariseerde risico's.

De nota bevat geen specifieke afspraken over de wijze waarop de kaderstellende en toezichhoudende rol van de raad inzake de Maastrichtse verbonden partijen invulling krijgt. Het enige dat wordt vermeld zijn de verantwoordelijkheden zoals die golden onder de 'oude' Wgr (2005), namelijk:

- het vaststellen van instellings- en wijzigingsbesluiten ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen en andere verbonden partijen;
- het jaarlijks indienen van een zienswijze bij de ontwerpbegrotingen van de gemeenschappelijke regelingen;
- 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.

Het zwaartepunt van de nota ligt dus nadrukkelijk op de governancerelatie van het college met de verbonden partij. De implicaties hiervan voor de positie van de raad in die governancestructuur worden in de nota niet geadresseerd. Daarmee biedt de nota geen kader voor de verantwoording van het college aan de raad inzake verbonden partijen.

3.3 Samenwerkingsverbanden van Maastricht

Een overzicht van alle bestuurlijke samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Maastricht participeert, bestaat niet. De gemeente beschikt ook niet over het op grond van de Wgr verplicht register van alle gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente Maastricht deelneemt.¹¹ De gemeentelijke begroting en jaarrekening bieden wel een overzicht van de Maastrichtse verbonden partijen.

Na een informatieverzoek aan de gemeente heeft de rekenkamer een door de gemeente opgesteld overzicht ontvangen, met in totaal meer dan 80 samenwerkingsverbanden (zie bijlage 1). Het overzicht omvat allerlei soorten samenwerkingsverbanden, variërend van informele en incidentele verbanden (b.v. MAHHL-stedenoverleg en Burgemeesterskring) tot stevig geïnstitutionaliseerde zoals gemeenschappelijke regelingen (b.v. GGD en Veiligheidsregio). Veel van de informele verbanden

¹¹ Ten behoeve van raad en andere belanghebbenden dient een gemeente, volgens art. 27 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), een register bij te houden van alle gemeenschappelijke regelingen waarin zij participeert. In dit register dienen de volgende zaken te worden bijgehouden: de deelnemers; de wettelijke voorschriften waardoor de bevoegdheden van het samenwerkingsverband worden beheerst; de bevoegdheden die krachtens de regeling zijn overgedragen; adres en plaats vestiging; of een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan is ingesteld. De gemeente Maastricht beschikt niet over een dergelijk register.



hebben het karakter van een afstemmingsoverleg, wat niet wegneemt dat het om belangrijke taken en forse budgetten kan gaan. Zo valt bijvoorbeeld de samenwerking in het kader van de Participatiewet in deze categorie. In deze fase is de samenwerking in de regio op dit terrein (nog) niet in de vorm van een gemeenschappelijke regeling gegoten. Er zijn ook samenwerkingsverbanden die ontbreken in het overzicht van de gemeente: zo is de vergevorderde samenwerking ter voorbereiding van de gemeenschappelijke regeling van het Shared Service Centre (SSC-ZL) niet in de lijst terug te vinden, en staat ook de gezamenlijke inkoop op het terrein van de jeugdzorg (die is vormgegeven in een centrumregeling onder de Wet gemeenschappelijke regelingen) er niet op.

Het heeft de gemeente veel tijd en moeite gekost het overzicht op te stellen. De bijeengebrachte verzameling samenwerkingsverbanden is erg uiteenlopend. De rekenkamer heeft er voor gekozen om geen tijd en energie te besteden aan het completeren van het overzicht. Besloten is om het vervolg van dit hoofdstuk toe te spitsen op de verbonden partijen. Deze moeten in de gemeentelijke jaarstukken worden genoemd en daarom is er meer informatie over beschikbaar.

3.4 Verbonden partijen van Maastricht

In deze paragraaf gaat de rekenkamer nader in op bestuurlijke samenwerkingsverbanden die middels een verbonden partij zijn vormgegeven. Omdat deze categorie samenwerkingsverbanden niet als zodanig in de jaarstukken is terug te vinden, beginnen we dit hoofdstuk met alle verbonden partijen van de gemeente Maastricht (voor een overzicht van de relatie tussen bestuurlijke samenwerkingsverbanden en verbonden partijen verwijzen we naar het inleidend hoofdstuk). Hierbij baseert de rekenkamer zich op de informatie zoals die in de P&C-documenten van de gemeente Maastricht wordt gepresenteerd.

3.4.1 Gemeentelijke jaarstukken

Een belangrijke bron van informatie voor de raad als het bestuurlijke samenwerking betreft is de gemeentelijke programmabegroting en in het verlengde daarvan het jaarverslag. Het landelijke Besluit begroting en verantwoording (BBV) vereist hierin een aparte paragraaf Verbonden partijen met een aantal verplichte onderdelen.

De Maastrichtse begrotingen en jaarverslagen bevatten een paragraaf Verbonden partijen, met een beknopte beschrijving van de daarin opgesomde verbonden partijen. Van de meeste vermelde verbonden partijen zijn verplichte onderdelen, zoals het doel/openbaar belang, de vermogenspositie, het financiële jaarresultaat en hier en daar een actuele ontwikkeling vermeld, maar de informatie is summier en een duidelijk overzicht van de gemeentelijke financiële bijdrage aan de verbonden partijen ontbreekt.

De eisen in het BBV ten aanzien van de paragraaf Verbonden partijen zijn de afgelopen jaren op onderdelen aangescherpt, om de kaderstelling en controle door gemeenteraden beter mogelijk te maken. De paragraaf Verbonden partijen dient volgens artikel 15 BBV voortaan ook de concrete



doelen en/of prestaties te bevatten die de gemeenschappelijke regeling aan de betreffende deelnemende gemeenten apart levert, duidelijkheid te bieden over de kosten die aan de gemeenschappelijke regeling 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. Het Rijk heeft de provincies opdracht gegeven om de gemeentelijke begrotingen hierop te checken.¹²

De Programmabegroting 2015 van de gemeente Maastricht voldoet nog niet aan deze aangescherpte eisen van het BBV. Op het punt van de risico's komen we later (in paragraaf 3.4.2) nog uitgebreider terug. De Programmabegroting 2015 werpt geen 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?) noch op de bijdrage van de gemeente Maastricht zelf. De gemeente Maastricht draagt jaarlijks financieel (fors) bij aan de exploitatie van gemeenschappelijke regelingen. Het is opmerkelijk dat er in de begroting en de jaarrekening van de gemeente geen overzicht van deze bijdragen is te vinden. Het zou voor de raad nuttig zijn als het financiële belang, de bijdrage in de exploitatie en het financiële risico dat de gemeente Maastricht loopt in een overzichtstabel zouden worden gepresenteerd.

Verder kan worden vastgesteld dat de Programmabegroting 2015 geen aanknopingspunten bevat voor de raad om te bepalen of de verbonden partijen effectief en efficiënt werken. De gemeente(raad) heeft ook geen criteria vastgesteld op basis waarvan vastgesteld kan worden of 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. Veel meer mogelijkheden tot kaderstelling en controle biedt de begroting 2015 nog niet aan de raad. De Maastrichtse gemeenteraad heeft zelf ook geen kaders gesteld ten aanzien van de informatievoorziening inzake doelen, prestaties en financiën van de verbonden partijen. Noodzakelijke informatie om het beleid en de financiën te heroverwegen en de deelname aan de verbonden partijen te heroverwegen of eventueel te beëindigen ontbreekt¹³.

¹² Accountantsdienst gemeente Den Haag (2014). *Onderzoek naar financiële beheersing verbonden partijen*; Rekenkamer Breda (2015). *Verbonden partijen en de rol van de raad*, p.22.

¹³ 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.



3.4.2 Overzicht verbonden partijen van de gemeente Maastricht

In deze paragraaf presenteren we de verbonden partijen van de gemeente Maastricht. We maken onderscheid tussen de privaatrechtelijke verbonden partijen en de gemeenschappelijke regelingen. De gemeenschappelijke regelingen zijn per definitie bestuurlijke samenwerkingsverbanden, maar ook in de categorie privaatrechtelijke verbonden partijen zitten allerlei bestuurlijke samenwerkingsverbanden, zoals de WML, MTB en de Industriebank LIOF. Als bron is gebruikt de paragraaf verbonden partijen in de jaarrekening 2014 van de gemeente Maastricht. Indien een vraagteken is ingevuld betekent dit dat gegevens hierover in de jaarrekening ontbreken.

Tabel 3.1 *Privaatrechtelijke verbonden partijen van de gemeente Maastricht*

Privaatrechtelijke verbonden partijen	Aandeel gemeente Maastricht	Eigen vermogen 2014	Vreemd vermogen 2014	Resultaat in 2014
NV Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)	0,62%	€ 3.340 mln.	€ 127.750 mln.	€ 0,2 mln. dividend uitkering
Wijkontwikkelings Maatschappij (WOM) Belvédère BV	100%	€ 57,9 mln.	€ 150,9 mln.	Resultaat nihil
Wonen boven winkels NV	33%	€ 0,075 mln.	€ 36,1 mln.	€ 0,22 mln. (negatief)
Enexis Holding N.V./Attero en andere uit verkoop Essent voortvloeiende rechtspersonen	0,20%	€ 3.516 mln.	€ 2.900 mln.	€ 0,35 mln. dividend uitkering
NV Waterleidingmaatschappij Limburg (WML) 2013	8%	€ 171,4 mln.	€ 401,6 mln.	€ 11,6 mln. Geen dividend uitkering.
Bodemzorg Limburg BV	50% (verdeeld over meer gemeenten)	€ 3,6 mln.	€ 2 mln.	€ 1,6 mln.
MECC Maastricht BV	100%	€ 0,04 mln.	€ 6,5 mln.	€ 0,01 mln.
Exploitatie Maatschappij Maastricht (EMM) BV	100%	€ 1,12 mln.	€ 0,22 mln.	€ 0,22 mln. negatief
Exploitatiemaatschappij 't Bassin BV	100%	€ 0,16 mln.	€ 0,62 mln.	€ 0,03 mln.
GEM Malberg (Beheermaatschappij Malberg)	?	€ 13,2 mln. (negatief)	?	?



Privaatrechtelijke verbonden partijen	Aandeel gemeente Maastricht	Eigen vermogen 2014	Vreemd vermogen 2014	Resultaat in 2014
BV/ Exploitatiemaatschappij Malberg CV)				
Industriebank LIOF (2013)	?	€ 96,7 mln.	€ 18 mln.	€ 0,54 mln. Dividend uitkering?
Stichting administratiekantoor Dataland	?	€ 0,8 mln.	€ 0,6 mln.	€ 0,3 mln.
NV MTB regio Maastricht	71%	€ 3,2 mln.	€ 9,4 mln.	€ 1,0 mln. negatief
Stichting Regiobranding Zuid-Limburg	Zetel in bestuur	?	?	?
Stichting Ontwikkelingsmaatschappij ENCI-gebied	Zetel in bestuur	?	?	?
Projectbureau A2	Lid Stuurgroep	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Stichting Lifescience Incubator Maastricht (SLIM)	Zetel in bestuur	?	?	?
Stichting Centrum Management Maastricht	Wethouder als adviseur	€ 0,19 mln.	n.v.t.	Nihil
Stichting Starterscentrum Zuid-Limburg	Zetel in bestuur	€ 0,3 mln.	€ 0,04 mln.	Nihil
Stichting Limburg Economic Development (LED)	Zetel in bestuur	€ 0,32 mln.	n.v.t.	€ 0,1 mln.
Stichting Maastricht Culturele Hoofdstad 2018 (is geliquideerd)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Stichting Centrum voor Natuur- en Milieueducatie (CNME)	Convenant en subsidievoorwaarden	€ 0,21 mln.	€ 0,22 mln.	€ 6.600

(Bron: Jaarrekening Maastricht 2014)



Tabel 3.2 Gemeenschappelijke regelingen van de gemeente Maastricht

Gemeenschappelijke regelingen	Aandeel gemeente Maastricht	Eigen vermogen 2014	Vreemd vermogen 2014	Resultaat 2014
Vereniging Afvalsamenwerking Limburg (ASL) (formeel geen GR)	Zetel in AB, aantal gemeenten ?	?	?	?
Milieuparken Geul en Maas	Voorzitter AB/DB, 3 gemeenten	€ 0,03 mln.	€ 0,31 mln.	€ 0,31
GGD Zuid Limburg	Wethouder en burgemeester DB/AB, 18 gemeenten	€ 4,0 mln.	€ 17,1 mln.	€ 0,7 mln. negatief
Kredietbank Limburg (KBL)	Drie stemmen AB, voorzitter DB, aantal gemeenten ?	€ 0,08 mln.	€ 1,97 mln.	€ 0,43 mln.
Regionaal Historisch Centrum Limburg (RHCL)	Twee leden in AB, samen met provincie en Rijk	€ 0,3 mln.	€ 2,1 mln.	€ 0,12 mln.
Veiligheidsregio Zuid-Limburg	Vijf van de 33 stemmen, burgemeester voorzitter AB/DB, 18 gemeenten	?	?	?
Regionale Samenwerking Leerplicht (RSL) en regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC)	Maastricht is centrumgemeente voor ? gemeenten	?	?	?
Stichting Antidiscriminatievoorziening Limburg (ADV-Limburg)	Maastricht is centrumgemeente voor 6 gemeenten	?	?	?
Leerlingenvervoer	Maastricht is centrumgemeente voor ? gemeenten	?	?	?
Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Zuid-Limburg	Stem in AB en DB, 18 gemeenten	€ 1,96 mln.	Nihil	€ 1,19 mln.
Belasting Samenwerking Gemeenten en Waterschappen	Stem in bestuur	€ 0,6 mln.	€ 3,8 mln.	€ 0,17 mln. negatief

(Bron: Jaarrekening Maastricht 2014 en Begroting 2015)



De overzichten laten zien dat de gemeente Maastricht in 2014 een aandeel heeft in 12 BV's/NV's, participeert in 9 stichtingen en 11 gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast neemt de gemeente Maastricht nog deel aan tientallen andere samenwerkingsverbanden die niet door de gemeente als verbonden partijen worden aangemerkt en om die reden niet in de jaarrekening zijn opgenomen.

Iet wat verder opvalt is dat de gemeente Maastricht als gevolg van de drie decentralisaties in het sociaal domein in 2014 nog geen nieuwe verbonden partijen heeft gevormd. De gemeente kan voor lichtere vormen van samenwerking hebben gekozen (bijvoorbeeld de constructie van een centrumgemeenteregeling of de samenwerking beperkt zich tot afstemming) of voert de taken uit in eigen beheer.

Tabel 3.2 laat zien dat de gemeenschappelijke regelingen uit wisselende combinaties van (aantal) gemeenten bestaan. In de Gemeenschappelijke Regelingen GGD, Veiligheidsregio en Regionale Uitvoeringsdienst werkt Maastricht samen met de 18 Zuid-Limburgse gemeenten, in andere Gemeenschappelijke Regelingen met 6 of met 3 andere gemeenten. In de Gemeenschappelijke Regeling Regionaal Historisch Centrum Limburg werkt Maastricht samen met de provincie Limburg en het Rijk. Vanwege deze wisselende samenstellingen is het lastig om goed zicht te houden op de verschillende gemeentelijke belangen, met wie allemaal wordt samengewerkt en hoeveel invloed de gemeente Maastricht 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.

De gemeente Maastricht heeft zitting in de besturen van de verbonden partijen voor zover het gemeenschappelijke regelingen betreft. Dit ligt anders bij de privaatrechtelijke verbonden partijen. Hier is het beeld divers. In een aantal verbanden (m.n. de BV's en NV's) neemt de gemeente Maastricht geen bestuurszetels in. In de stichtingen doet de gemeente dit in een aantal gevallen wel. Dit is in strijd met het gemeentelijk uitgangspunt (zoals verwoord in de Nota Governance gemeente Maastricht uit 2011) dat collegeleden of ambtenaren bij voorkeur geen zitting hebben in het bestuursorgaan, om mogelijke rolconflicten te voorkomen. De afwijkingen, zo valt te lezen in de begroting 2015, zijn begin 2013 geëvalueerd met als conclusie dat in een klein aantal gevallen gemotiveerd wordt afgeweken van dit uitgangspunt. Het uitgangspunt om de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol expliciet te scheiden gebeurt in Maastricht expliciet bij de GGD, de Veiligheidsregio en het Regionaal Historisch Centrum. De rekenkamer heeft dit aspect in het licht van dit onderzoek niet nader onderzocht.

Er gaan grote sommen geld om in de verbonden partijen. De gemeente Maastricht draagt jaarlijks financieel fors bij aan de exploitatie van de verbonden partijen. Een overzicht van deze budgetten is niet te vinden in de (paragrafen verbonden partijen) begroting en de jaarrekening van de gemeente. De begrotingen en jaarverslagen van de gemeente Maastricht vermelden overigens ook niet welke financiële bedragen de gemeente Maastricht (ooit) in de verbonden BV's, NV's en stichtingen heeft gestoken; alleen het bedrag dat eventueel als dividend wordt uitgekeerd aan de gemeente als aandeelhouder wordt voor twee verbonden partijen vermeld. Daardoor is het financiële belang dat de



gemeente in die partijen heeft en het financiële risico dat de gemeente Maastricht loopt niet (geheel) duidelijk.

Tot slot stelt de rekenkamer vast dat het een gemis is dat in de begroting en jaarrekening andere vormen van bestuurlijke samenwerking dan de verbonden partijen niet systematisch worden vermeld. Ook deze bestuurlijke verbintenissen hebben financiële implicaties, zijn niet zonder risico's en beïnvloeden in zekere mate de positie van de raad. Mede daarom vindt de rekenkamer dat deze vormen van bestuurlijke samenwerking ook een structurele plek zouden moeten krijgen in de begroting en de jaarrekening van de gemeente.

3.4.3 Financiële en andere risico's van verbonden partijen

In deze paragraaf analyseren we de informatievoorziening over de (financiële) risico's die de gemeente loopt ten aanzien van de verbonden partijen. Individuele gemeenten zijn aansprakelijk voor de financiële risico's en eventuele tekorten bij publiekrechtelijke verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen).¹⁴ Ook bij privaatrechtelijke verbanden kan de gemeente aanzienlijke overigens risico's lopen. Daarom zijn inzicht en beheersing van die risico's van groot belang voor de gemeente.

De financiële risico's bij de gemeenschappelijke regelingen hebben vooral te maken met risico's in de bedrijfsvoering (begrotingsoverschrijdingen, negatieve jaarresultaten, hoge personeelskosten), aangegane leningen en het vaak geringe weerstandsvermogen. Soms zijn verbonden partijen zijn gemachtigd om zelf leningen aan te gaan, aanbestedingen te doen, hun bedrijfsvoering in te richten en afspraken omtrent hun personeelsvoorziening (plus salarissen) te maken. De gemeenten (en andere aangesloten bestuurlijke partijen) zijn dan verantwoordelijk voor de eventuele financiële tekorten en financiële risico's die door die leningen, aanbestedingen, bedrijfsvoerings- en personeelsafspraken kunnen ontstaan.

Uit de tabellen 3.1 en 3.2 blijkt dat van veel van de verbonden partijen de solvabiliteit gering is (<15%). Dit levert voor de gemeente mogelijk risico's op die in de P&C-stukken van de gemeente niet expliciet worden gemaakt.

Al sinds 2009 wordt in de Maastrichtse begroting gesproken over een jaarlijkse risicoanalyse die de gemeente maakt van alle verbonden partijen. In de paragraaf Verbonden partijen wordt vermeld dat daarbij wordt gekeken naar het financieel belang c.q. risico, en naar het beleidsmatig belang. Op

¹⁴ Daarbij moet worden opgemerkt dat over de onderlinge verdeling bij de instelling van de gemeenschappelijke regeling afspraken moeten worden gemaakt.



grond daarvan worden alle verbonden partijen door de gemeente in een schema geplaatst. Hieronder wordt het schema uit de begroting 2015 getoond:

Figuur 3.2 Analyse Maastrichtse verbonden partijen in programmabegroting 2015

	Laag financieel belang	Hoog financieel belang
Hoog beleidsmatig belang	<ul style="list-style-type: none"> • Centrummanagement • EMM • Limburg economic development • GGD 	<ul style="list-style-type: none"> • WOM Belvédère • MTB • Projectbureau A2 • GEM Malberg • Veiligheidsregio • KBL • MECC Maastricht
Laag beleidsmatig belang	<ul style="list-style-type: none"> • LIOF • Regionaal Historisch Centrum Limburg • Wonen boven winkels • BNG • Exploitiemij. 't Bassin • Bodemzorg Limburg • CNME • Lifescience incubator • Starterscentrum Zuid-Limburg • Ontwikkelingsmaatschappij Enci-gebied • Regiobranding Zuid-Limburg • RHCL 	<ul style="list-style-type: none"> • Milieuparken Geul en Maas • Enexis • BNG • Afvalsamenwerking Limburg • RUD

(Bron: Programmabegroting 2015, p. 195)

Het is in de ogen van de rekenkamer een goede zaak dat de gemeente probeert om de verbonden partijen te classificeren op grond van de risico's die zij loopt. Maar bij de jaarlijkse tabel is een aantal kanttekeningen te plaatsen. Enkele verbonden partijen die in de paragraaf Verbonden partijen worden opgesomd, te weten WML, RSL en RMC, de ASDV Limburg en het Leerlingenvervoer, ontbreken in de tabel.¹⁵ Onduidelijk is verder hoe de gemeente tot deze (kwalitatieve) risico-inschatting komt. Hoe worden het financieel en het beleidsmatig belang c.q. risico berekend of ingeschat? En wat is eigenlijk een beleidsmatig belang? Zo is opmerkelijk dat de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg wordt ingedeeld bij 'laag beleidsmatig belang'. De RUD's voeren beleidsmatig gezien belangrijke taken uit

¹⁵ Mogelijk gaat het hier niet om verbonden partijen in strikte zin. De gemeente merkt in de tekst op dat enkele voor de gemeente belangrijke partijen die strikt genomen geen verbonden partij zijn, toch aan de lijst zijn toegevoegd.



voor gemeenten, zoals handhaving van milieuregelgeving door bedrijven. Het betreft taken waarvan een slechte uitvoering grote (maatschappelijke) gevolgen kan hebben.

Het beleid van de gemeente Maastricht is erop gericht extra aandacht te besteden aan verbonden partijen met een hoog financieel en beleidsmatig belang. Vermeld wordt dat voor deze risicovolle verbonden partijen "indien van toepassing" gebruik wordt gemaakt van (meerjaren)plannen, (meerjaren)begroting, outputafspraken en voorwaarden en richtlijnen. Onduidelijk is wat hierbij onder 'extra aandacht' wordt verstaan.

Een wat grondiger analyse van de achtereenvolgende programmabegrotingen laat zien dat de passage over de risicoanalyse van de verbonden partijen jaarlijks zonder substantiële wijzigingen in de nieuwe begroting wordt overgenomen. In de jaren 2009 t/m 2013 wordt steeds dezelfde zin letterlijk herhaald: 'Voor 2009/2010/2011/2012/2013 leidt dit ertoe dat wij extra aandacht zullen besteden aan: WOM Belvedere BV, MTB, Projectbureau A2, GEM Malberg, Veiligheidsregio en Kredietbank'.¹⁶ In 2014 en 2015 wordt daar nog het MECC aan toegevoegd.

Elders in de programmabegroting, in de (wettelijk verplichte) paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing, wordt voor de geselecteerde verbonden partijen in al dan niet concrete bewoordingen gesproken over de financiële risico's die de gemeente met de (voorgenomen) samenwerking loopt. Opvallend is dat in deze paragraaf, in 2015 althans, ook de inmiddels verkochte NV Maastricht Aachen Airport (MAA) onder de verbonden partijen met extra aandacht voor risico's wordt geschaard.

3.4.4 Jaarstukken verbonden partijen

Behalve de gemeentelijke jaarstukken ontvangt de gemeenteraad ook (financiële en beleidsmatige) informatie van de verbonden partijen zelf. Gemeenschappelijke regelingen zijn op grond van de Wgr verplicht om in ieder geval hun conceptbegroting op te sturen naar de aangesloten gemeenten en deze tijdig aan de gemeenteraden aan te bieden zodat de raad een zienswijze hierover kan opstellen. Zo'n zienswijze is een advies van de raad aan de gemeenschappelijke regeling en heeft geen dwingend karakter.

In de gewijzigde Wgr (van augustus 2014) is een aantal punten opgenomen ter versterking van de positie van de gemeenteraden voor wat betreft kaderstelling van en toezicht op 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

¹⁶ Het enige verschil is dat GEM Malberg voorheen 'Malberg BV' heette, en de Veiligheidsregio de opvolger is van de 'GR regionale brandweer'.



voor de doelen en financiële kaders. Voorts is in de wijzigde Wgr 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.

De rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar de aanlevering van jaarstukken door de Maastrichtse verbonden partijen. Wel hebben we gekeken naar de toegankelijkheid van deze stukken. In de gemeentelijke programmabegroting wordt vermeld waar de begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen op de gemeentelijke website zijn te vinden. Op de aangegeven plek zijn echter geen begrotingen of andere financiële documenten van de gemeenschappelijke regelingen te vinden. Ook elders op de website zijn begrotingen en jaarverslagen van de gemeenschappelijke regelingen niet te vinden. Dat geldt ook voor de (meeste) BV's en NV's. In het Raadsinformatiesysteem zijn met enige moeite wel incidentele jaarstukken naar boven te halen, maar het betreft dan vergaderstukken behorend bij agendapunten van raads- of commissievergaderingen uit het verleden. De rekenkamer stelt tot slot vast dat op de gemeentelijke website weinig (her)instellingsbesluiten, en in het geheel geen statuten of vergelijkbare documenten van de gemeenschappelijke regelingen waar Maastricht aan deelneemt zijn te vinden. Hetzelfde geldt voor instellingsbesluiten, statuten e.d. van de Maastrichtse BV's en NV's.

De gemeente Maastricht is overigens bij lange na niet de enige gemeente waar informatie over verbonden partijen en andere bestuurlijke samenwerkingsverbanden moeilijk vindbaar is 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.¹⁷ Vooral de meetbaarheid van de doelen en concrete informatie over de effectiviteit en de efficiëntie van de verbonden partijen ontbreekt.¹⁸ Dit geldt ook in gemeenten waar al eerder onderzoek naar de verbonden partijen is gedaan en waar de raad 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 Rekenkamercommissie Hilversum (2007, 2010), de Rekenkamer Leeuwarden (2007, 2010) en de Rekeningcommissie Den Haag (2009, 2013). Wel

¹⁷ Lysias Consulting Group (2014). *Tendrapport intergemeentelijke samenwerking op bedrijfsvoering* (zie: <http://www.lysiasgroup.com/files/download/497>)

¹⁸ 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 concluderen o.a. de Rekenkamer West Twente (2011), Rekenkamercommissie Roermond (2012), Rekenkamercommissie Alphen a/d Rijn (2013) en de Rekenkamer Eindhoven (2014)).



leidt onderzoek vaak tot meer en overzichtelijkere informatie over de verbonden partijen onder meer in de gemeentelijke jaarstukken en op de gemeentelijke websites. Zo zijn er gemeenten die ofwel in de tekst van de jaarstukken 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 bijvoorbeeld 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 onder meer de site van de gemeente Nijmegen onder 'Belastingen en financiën' en de site van de gemeente Moerdijk).

De Maastrichtse raad aan zet

In november 2011 heeft de Maastrichtse gemeenteraad een motie van D66 aangenomen, waarin het college wordt verzocht om de jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen voortaan twee maal in de raad te agenderen. Doel van de motie was om het mogelijk te maken eerst een inhoudelijke discussie te voeren, met de mogelijkheid voor eventuele inhoudelijke aanpassingen, zonder daarmee de besluitvorming in andere gemeenten te frustreren. Pas daarna worden de stukken geagendeerd voor de formele besluitvorming. De motie heeft tot nu toe nog niet geleid tot aanpassingen in de jaarstukken.

De behandeling en bespreking van de jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen kan in de Maastrichtse gemeenteraad, net als de meeste raden in het land, op weinig enthousiasme en belangstelling rekenen. Zo staan op 12 en 26 mei 2015 de stukken van zeven bestuursrechtelijke verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen) voor bespreking geagendeerd. De vergadering, waarbij zes raadsleden aanwezig zijn, duurt 45 minuten en leidt niet tot zienswijzen van de raad. Eerder op de avond heeft de raad in een wat uitgebreidere samenstelling dan al wel over de meerjarenvisie en toekomstscenario's voor de GGD gesproken.



4. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het literatuuronderzoek naar de rol van gemeenteraden bij de kaderstelling en controle van samenwerkingsverbanden en een analyse van de situatie in Maastricht, trekt de rekenkamer een aantal conclusies. De conclusies zijn waar mogelijk vertaald in concrete aanbevelingen aan de raad.

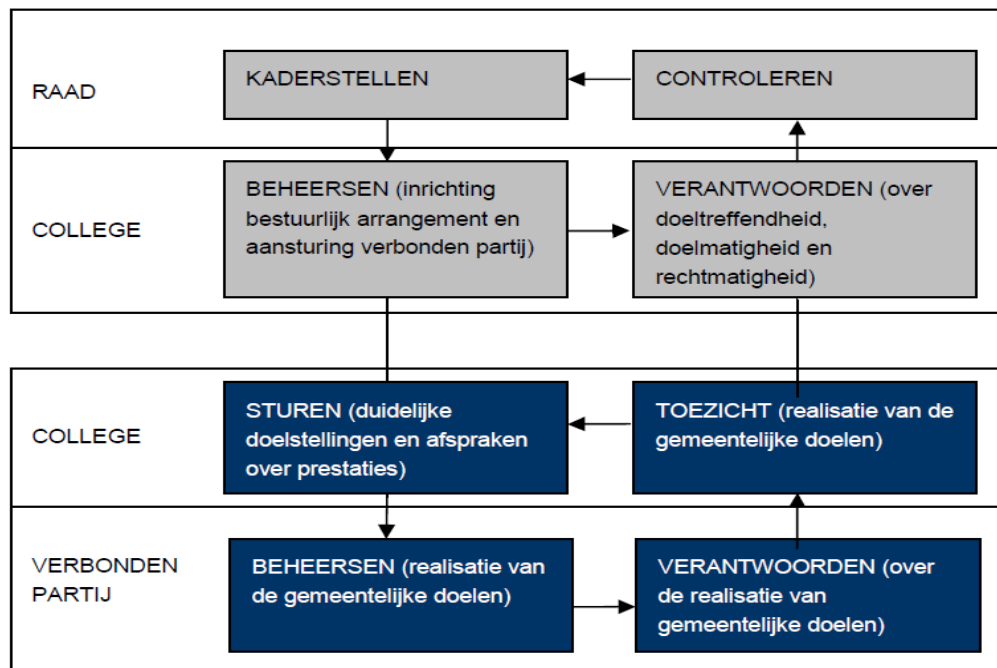
4.1 Algemene conclusies

1. Bestuurlijke samenwerking is onvermijdelijk en voor sommige beleidsterreinen en taken zelfs verplicht. Geen enkele gemeente kan het nog alleen, en door de decentralisaties in het sociale domein is dit alleen maar versterkt. Samenwerking kan veel voordelen hebben. Zo kunnen de kwaliteit van uitvoering worden verbeterd, de kosten voor de uitvoering worden verlaagd en de risico's met meerdere partijen worden gedeeld.
2. Gemeenteraden ervaren ook nadelen van bestuurlijke samenwerking. Voor de raad betekent het aangaan van een samenwerkingsverband dat zijn invloed minder wordt. Vooral bij bestuurlijke samenwerking via een verbonden partij is dit verlies reëel, maar ook bij andere vormen van samenwerking is er bij de raad sprake van een (deels gepercipieerd) verlies aan zeggenschap. In een samenwerkingsverband deel je nu eenmaal zeggenschap met anderen. Daar komt bij dat de besluitvorming complexer is en minder transparant dan besluitvorming binnen de eigen gemeente.
3. In verbonden partijen loopt de zeggenschap van de raad via de collegeleden, die ieder voor zich in het samenwerkingsverband op hun beurt beperkte zeggenschap hebben. Visies, wensen en verzoeken kan de raad (via de wethouder) wel inbrengen bij het samenwerkingsverband, maar niet afdwingen. Niet langer is het proces van kaderstelling en controle enkel iets tussen de raad en het college. Er komt een laag bij. De bestuurlijke drukte neemt toe.
4. Los van de structuurkwestie betekent bestuurlijke samenwerking ook dat het niveau waarop de afwegingen worden gemaakt simpelweg nog verder weg komt te liggen van de raad. Ook is de schaal van problemen anders dan waar de raad het normaal gesproken over heeft. Het gaat om regionale problemen of uitdagingen, bijvoorbeeld op de regionale arbeidsmarkt, het creëren en gebruiken van specialistische voorzieningen in de jeugdzorg, etcetera. Dat leidt ertoe dat het moeilijker is om als raad zicht te houden op de besluitvorming.
5. Wil de raad zijn kaderstellende en de controlerende rol goed kunnen vervullen, dan moet er duidelijkheid zijn over de rol van de raad in de governancestructuur, ook in relatie tot die van de andere betrokken actoren (zoals het college, het bestuur en de directie van het samenwerkingsverband, de gemeenteraden en de colleges van de andere deelnemende gemeenten en de ambtelijke diensten). Beter dan het in de Maastrichtse nota (2011)



gepresenteerde overzicht (zie blz. 20 van dit rapport) laat onderstaand schema goed zien wat de beide rollen van de raad betekenen in de context van gemeentelijke samenwerkingsverbanden:

Figuur 4.1 Governance bij verbonden partijen



(Bron: Delftse rekenkamer, 2013)

- Bestuurlijke samenwerking kan op vele manieren privaatrechtelijk of bestuursrechtelijk worden ingericht, variërend van licht (afstemming) tot zwaar (zelfstandig uitvoeringsorgaan). Er zijn geen universele blauwdrukken voor bestuurlijke samenwerking. Ieder samenwerkingsverband is maatwerk. Iedere vorm van samenwerking heeft haar eigen voor- en nadelen. Er zijn diverse goede handreikingen beschikbaar¹⁹ die gemeenten in staat stellen om per taak een afweging te maken welke samenwerkingsvorm en juridische vorm het meest geschikt zijn voor de gewenste samenwerking.

¹⁹ VNG (2013) *Intergemeentelijke samenwerking toegepast. Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen*, Den Haag; VNG (2013) *Grip op samenwerken*, Den Haag; Provincie Limburg (2013). *Uitvoeringskader sturing in samenwerking. Beschrijving financiële instrumenten en verbonden partijen*, april 2013.



7. De instelling van samenwerkingsverbanden is voor de raad een cruciale fase. In deze fase worden de partners gekozen en worden afspraken gemaakt over beslissingsbevoegdheden en wie wanneer iets te zeggen heeft. Het is ook de fase waarin wordt afgesproken hoe de informatievoorziening aan de gemeenteraden wordt ingericht en hoe het proces van controle en verantwoording eruit gaat zien. Met andere woorden: dan wordt de governancestructuur vastgelegd. In deze fase kan de raad nog invloed uitoefenen; later, als de samenwerking eenmaal loopt, is dat een stuk lastiger.
8. Een oordeel over de positie van de raad in een samenwerkingsverband is alleen te geven als inzicht bestaat in de afspraken die gemaakt zijn tussen de samenwerkingspartners over de betrokkenheid van de raad/raden, in de afspraken die zijn gemaakt over de informatievoorziening binnen de eigen gemeente en de mate waarin in de praktijk invulling wordt gegeven aan de wettelijke vereisen en de geldende afspreken over die informatievoorziening. Een dergelijk inzicht heeft een gemeenteraad in de regel niet.
9. Het is aan de raad om bij instelling (maar ook bij tussentijdse evaluaties) van een samenwerkingsverband vast te stellen of het samenwerkingsverband het publieke belang dient en of het gekozen governancemodel voldoende ruimte biedt voor de democratische kaderstelling en controle (door de gemeenteraad), en of de risico's die verbonden zijn aan de samenwerking voor de raad acceptabel zijn. De beoordeling moet vanuit meerdere invalshoeken gemaakt worden: is samenwerking vanuit bestuurlijk-politiek oogpunt wenselijk en noodzakelijk, betreft het slechts uitvoering of raakt het beleidsvorming, klopt het juridisch en fiscaal, komt het financieel uit, etc.
10. Uit veel onderzoeken blijkt dat het college de raad beter en met name eerder kan betrekken bij het besluitvormingsproces over de inrichting van een samenwerkingsverband. Het college kan dit doen door de raad in een eerder stadium informatie te geven over de mogelijkheden voor samenwerking en de voor- en nadelen van de verschillende varianten, en niet slechts één variant te presenteren aan de raad. Anderzijds kan de raad zich actiever opstellen en aan het college vragen om eerder in het proces te worden betrokken. Raadsleden vragen niet vaak actief informatie aan het college en hebben dikwijls geen goed overzicht van de mogelijke vormen voor samenwerking en de consequenties van de keuze daarvan voor de kaderstelling. Inzicht in de instrumenten voor kaderstelling en controle die er zijn per samenwerkingsvorm, zowel bij de start als op een later moment, is vaak bij de raad onvoldoende aanwezig.
11. De informatievoorziening over gemeenschappelijke regelingen aan gemeenteraden is van oudsher een zwak punt. De raad moet bij de verbonden partijen invloed uitoefenen via de portefeuillehouders, die in het bestuur (AB en soms DB van een gemeenschappelijke regeling. Dat geldt ook voor NV's en BV's of, via een subsidierelatie, voor stichtingen en verenigingen. De raad kan daarbij niet wachten tot beslissingen in de raad op de agenda komen (want dat komen ze niet meer, behalve de zienswijzen op begroting en rekening), maar moet om te kunnen sturen vóóraf



kaders stellen voor de portefeuillehouder. Daarbij moet eerst en vooral de informatievoorziening goed geregeld zijn, maar dat blijkt in de praktijk een breed gedeeld probleem te zijn. De recente wijziging van de Wgr zal dit niet volledig veranderen. De enige manier om de informatievoorziening op orde te krijgen is als raad duidelijke en harde afspraken te maken met het college over tijdige en gerichte informatievoorziening, en daar ook aan vast te houden.

4.2 Conclusies specifiek voor Maastricht

1. Vastgesteld moet worden dat een duidelijk en volledig overzicht van samenwerkingsverbanden waarin Maastricht participeert ontbreekt. De gemeente beschikt ook niet over het op grond van de Wgr verplichte register van alle gemeenschappelijke regelingen waarin zij participeert. In de begroting en de jaarrekening zijn de verbonden partijen opgesomd, maar de informatie die over deze organisaties wordt vermeld is beperkt en weinig systematisch.
2. De gemeente wijdt in haar programmabegroting jaarlijks een passage aan de inventarisatie en analyse van de beleidsmatige en financiële risico's die de gemeente loopt bij de verbonden partijen. Het is onduidelijk wat de onderbouwing is van deze analyse. De analyse lijkt niet of nauwelijks te worden geactualiseerd en onduidelijk is wat er precies wordt gedaan met de meest risicovolle verbonden partijen.
3. De begroting en jaarrekening van de gemeente geven wel een overzicht van bestuurlijke samenwerkingsverbanden die als een verbonden partij zijn aan te merken, maar bieden geen inzicht in doelstellingen, taak, budget en effectiviteit van deze organisaties. Daarmee is de informatiewaarde voor de raad beperkt en voldoet deze informatie bovendien niet aan de eisen die hieraan vanuit de hernieuwde wetgeving (BBV) worden gesteld.
4. Maastricht beschikt over een door de raad vastgestelde Nota governance (2011) voor verbonden partijen. Deze nota biedt een beknopt kader voor de rol van het college in de governance van verbonden partijen, maar niet voor de rol en positie van de Maastrichtse raad. Voor de governance van andere vormen van samenwerking bestaat, voor zover de rekenkamer heeft kunnen vaststellen, geen specifiek door de raad vastgesteld gemeentelijk beleid.
5. Het ontbreekt de gemeenteraad van Maastricht aan een set 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 te controleren. De enige afspraak die de rekenkamer heeft aangetroffen betreft de aangenomen motie-Jongen uit 2011. Er zijn geen afspraken gemaakt over aanlevering van andere informatie dan de begroting en (ter kennisname) het jaarverslag, 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 over de meetbaarheid van de doelen en prestaties (waar moeten verbonden partijen inhoudelijk aan voldoen?) en geen afspraken over hoe de verbonden partijen hun doelmatigheid en doeltreffendheid 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 ontbreekt daardoor. Voor de raad is het daarom niet goed mogelijk om te beoordelen of de verbonden partijen goed functioneren, laat staan om te beoordelen of het misschien handiger, effectiever en efficiënter is om de betreffende taken op een andere wijze te organiseren dan met een verbonden partij.

6. Samenwerking heeft een regionaal aspect dat vaak wordt vergeten: raden kunnen ook regionaal samenwerken en zo hun krachten bundelen. Dat kan ad-hoc of op meer structurele wijze, bilateraal of met alle gemeenten, in partijverband of tussen de gemeenteraden. Elders in het land wordt hier en daar gewerkt met regionale raads werkgroepen, bestaande uit leden van de verschillende gemeenteraden, en ondersteund door de raadsgriffies. De raadsleden kunnen informatie uitwisselen, gezamenlijk vragen, wensen en aanbevelingen formuleren en waar mogelijk afspraken maken over een gezamenlijke benadering van het samenwerkingsverband via het eigen AB-lid. Daarbij is het steeds zoeken naar de meest effectieve manier om zaken gedaan te krijgen. Voor zover de rekenkamer heeft kunnen nagaan, ontbreken dit soort initiatieven in Maastricht en omgeving.

4.3 Aanbevelingen

De rekenkamer heeft de volgende aanbevelingen voor de gemeenteraad van Maastricht:

1. Vraag het college om de informatie over bestuurlijke samenwerkingsverbanden te verbeteren (o.a. aanleggen van een register van alle gemeenschappelijke regelingen). Gebruik hierbij de aangescherpte vereisten van het BBV als uitgangspunt (voor begroting en jaarrekening), maar geef als raad ook aan waar behoefte aan is. Denk bijvoorbeeld aan informatie over de voorgenomen en gerealiseerde doelstellingen, financiële en beleidsmatige risico's, e.d.. De informatiebehoefte kan per samenwerkingsverband verschillen.
2. Stel een beknopt kader vast voor de wijze waarop je als raad invulling wilt geven aan de kaderstellende en controlerende rol inzake samenwerkingsverbanden. Dit kader zal duidelijk moeten maken op welke momenten de raad aan zet wil zijn om kaders inzake samenwerking vast te stellen en hoe en op basis van welke informatie de raad zijn toezichhoudende rol invulling wil geven. Een dergelijk kader zou als richtlijn voor het college van B&W en indirect voor de samenwerkingsverbanden kunnen dienen.



3. Maak als raad met het college duidelijke en harde afspraken over tijdige en gerichte informatievoorziening ten aanzien van de bestuurlijke samenwerkingsverbanden, liefst al bij de oprichting. Neem hierbij ook de digitale informatievoorziening (op de gemeentelijke website) mee. Houd vervolgens vast aan deze afspraken. De motie-Jongen uit 2011 is daarvan een goed voorbeeld. De griffier kan hierbij een belangrijke faciliterende rol spelen.
4. Houd als raad de vinger aan de pols bij de vormgeving van bestuurlijke samenwerking in het sociale domein. Benut dit moment om afspraken te maken over de wijze waarop de informatievoorziening over de samenwerkingsverbanden dient te verlopen.
5. Zoek de samenwerking op met de raden van de gemeenten waarmee bestuurlijk wordt samengewerkt. Dat kan zowel in structurele vorm als tijdelijk, wanneer er rondom een samenwerkingsverband iets aan de hand is.
6. Overweeg een (tijdelijke) raadscommissie in te stellen die zich richt op verbetering van de kaderstelling en controle van verbonden partijen. Deze (ad-hoc) commissie kan ook meedenken over de informatievoorziening in de P&C-cyclus, en mogelijk over de vormgeving en inrichting van een digitaal informatiesysteem waaruit raadsleden informatie over de samenwerkingsverbanden kunnen putten. Vragen die deze commissie namens de raad zich kan stellen zijn: wat is onze rol als raad in de samenwerking, op welke momenten zijn wij aan zet om keuzes te maken en kaders te stellen, op welke momenten moeten wij concreet invulling geven aan onze controlerende rol, en vooral, wat willen we als raad met deze samenwerking bereiken? Dat zijn politiek-bestuurlijke vragen die niet mogen ondersneeuwen in de ingewikkelde, technisch getoonzette discussies over juridische samenwerkingsconstructies en governancestructuren.



Bijlage 1 Overzicht van bestuurlijke samenwerkingsverbanden zoals verstrekt door gemeente Maastricht (15 april 2015)

Opgenomen in begroting 2015

Deelnemingen (privaatrechtelijk)

1. NV Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)
2. Wijk ontwikkelingsmaatschappij Belvédère BV
3. Wonen boven winkels Maastricht N.V.
4. Enexis Holding N.V./Attero en andere uit verkoop Essent voortvloeiende rechtspersonen
5. NV Waterleidingsmaatschappij Limburg (WML)
6. Bodemzorg Limburg BV
7. MECC Maastricht BV
8. Exploitatie Maatschappij Maastricht (EMM) BV
9. Exploitiemaatschappij 't Bassin BV
10. GEM Malberg (Beheermaatschappij Malberg BV/ Exploitiemaatschappij Malberg CV)
11. Industriebank LIOF
12. Stichting administratiekantoor Dataland
13. NV MTB regio Maastricht
14. Stichting Regiobranding Zuid-Limburg
15. Stichting Ontwikkelingsmaatschappij ENCI-gebied

Publiek private samenwerking

16. Projectbureau A2
17. Stichting Lifescience Incubator Maastricht (SLIM)
18. Stichting Centrum Management Maastricht
19. Stichting Starterscentrum Zuid-Limburg
20. Stichting Limburg Economic Development (LED)
21. Stichting Maastricht Culturele Hoofdstad 2018
22. Stichting Centrum voor Natuur- en Milieueducatie (CNME)

Gemeenschappelijke regelingen (publiekrechtelijk)

23. Vereniging Afvalsamenwerking Limburg (ASL)
24. Milieuparken Geul en Maas
25. GGD Zuid Limburg
26. Kredietbank Limburg (KBL)
27. Regionaal Historisch Centrum Limburg (RHCL)
28. Veiligheidsregio Zuid-Limburg
29. Regionale Samenwerking Leerplicht (RSL) en regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC)
30. Gemeenschappelijke regeling subsidiëring Stichting Antidiscriminatievoorziening Limburg (ADV-Limburg)
31. Leerlingenvervoer
32. Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Zuid-Limburg
33. Belastingssamenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW)



Niet opgenomen in begroting 2015:

Samenwerkingsverbanden/initiatieven Heuvelland

34. POL
35. Portefeuillehouderoverleg fysiek-economisch
36. Voorbereiding participatiewet
37. OGGZ
38. Educatie
39. Arbeidsmarktbeleid
40. Werkgeversservicepunt
41. Regionaal bureau handhaving

Overig

42. Nazorg Limburg
43. Stichting Phoenix
44. Stichting re-integratie in besteding Maastricht & Mergelland
45. Stichting Heubi (Huisvesting Europees instituut voor Bestuurskunde, EIPA)
46. MAHHL-stedenoverleg (Maastricht, Aken, Hasselt, Heerlen en Luik)
47. Stichting Euregio Maas Rijn
48. VNG bestuurlijke commissie Europa en internationaal
49. Politie
50. Artikel 19 overleg (adviesorgaan voor Ministerie van Veiligheid en Justitie)
51. Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO)
52. Stuurgroep Georganiseerde Misdaad
53. Vereniging van Limburgse Gemeenten (VLG)
54. Comité van de Regio's
55. Burgemeesterskring Zuid-Limburg
56. Stuurgroep Zuidoost EFRO Operationeel Programma Nederland
57. Beurzenstichting Mathias Wijnands
58. Technocentrum Zuid-Limburg
59. Bestuurlijk Regio Overleg (Brol) – Provinciale afvalwatersamenwerking
60. Samenwerkingsverband Maas- en Mergelland op het gebied van de afvalwaterketen
61. Universiteitsfonds Limburg/ SWOL
62. Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland – Nicaragua
63. Decentralisatie jeugdzorg Zuid-Limburg
64. Portefeuillehouderoverleg sociaal domein Maastricht – Heuvelland
65. VNG commissie Onderwijs, Sport & Cultuur
66. Stichting Geveke Engeln
67. Coöperatie United World College Maastricht (UWCM)
68. Zuyd Hogeschool, faculteit Social Work
69. Onderwijs Zuid-Limburg, Koers voor Limburg
70. Strategische agenda Buurtaal Euregioschool
71. Wabo regionaal
72. Veilige Buurten
73. Regionale stuurgroep decentralisatie begeleiding AWBZ – Wmo
74. Opdrachtgeveroverleg (OPO) projectbureau A2
75. Stuurgroep Regiofonds Maastricht/Valkenburg
76. Waterpanel Roer en Overmaas
77. Platform Luchtkwaliteit



78. Platform COOL
79. Bestuurlijk overleg Deltaprogramma (dijkverhogingen en hoogwaterbescherming)
80. Stichting dierenpark Maastricht
81. Stuurgroep MHC gebiedsontwikkeling
82. Stuurgroep gebiedsontwikkeling Tapijnkazerne
83. Platform Erfgoedgemeenten
84. Fysieke pijler G32
85. VNG commissie Ruimte & Wonen
86. Advisory Board Zuyd Hogeschool
87. Opdrachtgeveroverleg (OPO) projectbureau A2
88. Regionaal mobiliteitsoverleg (RMO)
89. Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Limburg (ROVL)
90. Stuurgroep Maastricht Bereikbaar
91. Blueports. Havensamenwerking op provinciaal niveau.
92. Limburg economic development
93. Maastricht Aachen Airport (MAA)
94. Regionale Samenwerking Leerplicht (RSL) en regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC)
95. Gemeenschappelijke regeling subsidiëring Stichting Anti-discriminatievoorziening Limburg
96. Annex BV



Bijlage 2 Lijst van gebruikte documenten

Geraadpleegde onderzoeken en literatuur:

- Accountantsdienst gemeente Den Haag. Onderzoek naar financiële beheersing verbonden partijen, 2014.
- Commissie BBV, 'Notitie Verbonden partijen', 2014.
- Greef, R. de, en R. Stolk, 'Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers', Vereniging van Griffiers/SFU, Den Haag, 2015.
- Delftse Rekenkamer, 'Onderzoek Verbonden partijen', gemeente Delft, 2013.
- Deloitte, 'Handboek Verbonden partijen. Twee voeten in één sok', 2006.
- Lysias Consulting Group, 2014. Trendrapport intergemeentelijke samenwerking op bedrijfsvoering.
- Ministerie van BZK, brief in antwoord op Kamervragen over de wijzigingen in de Wgr, januari 2014.
- Provincie Limburg, 'Concept Uitvoeringskader sturing in samenwerking: Beschrijving financiële instrumenten en verbonden partijen', 17 april 2013.
- Raadslid.nu, enquête onder raadsleden over gemeenschappelijke regelingen, januari 2014.
- Rekeningencommissie Gemeenteraad Den Haag, 'Verbonden partijen Gemeente Den Haag', gemeente Den Haag, 2013.
- Rekenkamer Barendrecht, 'Zicht op afstand', gemeente Barendrecht, 2011.
- Rekenkamer Breda. Verbonden partijen en de rol van de raad, 2015.
- Rekenkamer Leeuwarden, 'Verbonden partijen verbonden', gemeente Leeuwarden, 2010.
- Rekenkamer Lelystad, 'Samenwerking en verantwoording dragen', gemeente Lelystad, 2014.
- Rekenkamer Spijkenisse, 'Verbinding verbroken?', gemeente Spijkenisse, 2010.
- Rekenkamer West-Brabant, 'Onderzoek Verbonden partijen gemeente Halderberge', 2007.
- 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 Quicksan concept-nota Verbonden partijen, gemeente Dordrecht, 2013.
- Rekenkamercommissie Eindhoven, 'Verbonden partijen, samen sterker?', gemeente Eindhoven, 2014.
- Rekenkamercommissie Enschede, 'Relaties externe partijen', 2013.



- 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.
- VNG, 'Intergemeentelijke samenwerking toegepast. Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen', 2013.
- VNG, 'Grip op samenwerken', 2013.

Geraadpleegde gemeentelijke literatuur:

- Gemeente Maastricht, Beleidsnota Governance gemeente Maastricht, 2011.
- Gemeente Maastricht, Coalitieakkoord 2014-2018.
- Gemeente Maastricht, Convenant Maastricht-Heuvelland 2013.
- Gemeente Maastricht, Jaarrekeningen 2005-2014.
- Gemeente Maastricht, Programmabegrotingen 2005-2015.
- Motie-Jongen 2011.
- Rekenkamer Maastricht, 'Verbonden partijen gemeente Maastricht', 2008.