Onderzoek naar verbonden partijen

Gemeente Bergen op Zoom

Eindrapportage

Datum: 22 maart 2022

Postbus 500
4700 KA Roosendaal
www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

Inleiding **3**

1. Kaderstellen en beleid **6**
1.1 Beleidskaders gemeente Bergen op Zoom 6
1.2 Rolneming bij kaderstelling en controle 7
1.3 Spelregels en afspraken bij sturing verbonden partijen 8
1.4 Toetsing aan de normen 9

2. Sturing en informatievoorziening **11**
2.1 Informatievoorziening over verbonden partijen 11
2.2 Deugdelijkheid en effectiviteit van de arrangementen 12
2.3 Benutting van raadsinstrumentarium 13
2.4 Toetsing aan de normen 14

3. Kansen voor de toekomst **17**
3.1 Landelijke ontwikkelingen/ervaringen van andere gemeenten 17
3.2 Knelpunten en wensen ten aanzien van sturing en toezicht 19
3.3 Kansen ten aanzien van sturing en toezicht 20
3.4 Toetsing aan de normen 22

Conclusies en aanbevelingen **23**

Reactie college op conceptrapport **27**

Nawoord van de Rekenkamer **31**

Bijlagen **32**

Colofon

Rekenkamer West-Brabant in samenwerking met Necker van Naem

Inleiding

Aanleiding

Bestuurlijke samenwerking tussen gemeenten in bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen is niet meer weg te denken uit het lokale bestuur. Uit recent onderzoek blijkt dat er in Nederland ruim 1.300 gemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn, die gezamenlijk minstens 16 miljard euro kosten. Op een totale gemeentebegroting van 65 miljard euro, gaat er dus ongeveer een kwart van de uitgaven naar samenwerkingsverbanden. Het samenwerken met verbonden partijen levert gemeenten verschillende voordelen op, zoals de spreiding van (financiële) risico's, schaalvoordelen en het combineren van kennis en kunde. In de samenwerking wordt naast geld, veel tijd en energie geïnvesteerd.

Deelname aan samenwerkingsverbanden kent echter ook een aantal risico's, met name waar het gaat om sturing. Doordat de uitvoering op afstand wordt geplaatst (in publiek- of privaatrechtelijke vorm), is de directe invloed van de gemeenteraad minder groot. Veel gemeenteraden worstelen hiermee en hebben onvoldoende zicht op de mogelijkheden om als raad toch voldoende grip te houden en actief te sturen en te controleren, bijvoorbeeld op de meerwaarde van een samenwerkingsverband.

De gemeenteraad van Bergen op Zoom heeft de Rekenkamer West-Brabant in augustus 2020[1] verzocht om een onderzoek uit te voeren naar verbonden partijen. Hierbij is verzocht om aandacht te hebben voor vragen als: "Is er op dit moment sprake van 'value for money' voor de gemeente Bergen op Zoom? Welke knelpunten, wensen en kansen zijn er voor toekomstig(e) sturing en toezicht op verbonden partijen? En welke handvatten (toolkit) kunnen worden geboden om grip en zicht op verbonden partijen bij de raad te vergroten?" Onderzoeksbureau Necker van Naem heeft dit onderzoek voor de Rekenkamer West-Brabant uitgevoerd. De gemeenteraad van Halderberge heeft naar aanleiding van de vraag van de gemeenteraad van Bergen op Zoom aan de rekenkamer verzocht eenzelfde onderzoek voor Halderberge uit te voeren.

Doelstelling en vraagstelling

Richting verbonden partijen moeten de gemeenteraden invulling geven aan hun kaderstellende en controlerende rol. Dit onderzoek biedt inzicht in mogelijkheden tot verbetering van de sturing op verbonden partijen. De doelstelling van dit onderzoek is vooraf dan ook drieledig geformuleerd:

- De raden inzicht bieden in hoe sturing van en toezicht op verbonden partijen plaatsvindt en wat de lessen bij andere gemeenten zijn;
- De raden handvatten bieden voor verbetering van de sturing van en het toezicht op verbonden partijen;
- Het in kaart brengen van succes- en verbeterpunten om zo lessen voor de toekomst te trekken.

Deze doelstellingen zijn in de volgende hoofdvraag gevat:

Welke kansen en mogelijkheden zijn er om de sturing van en het toezicht houden op verbonden partijen voor de gemeente Bergen op Zoom te verbeteren?

[1] Brief gemeenteraad Bergen op Zoom aan de Rekenkamer West-Brabant, d.d. 3 augustus 2020.

De hoofdvraag is uitgewerkt in tien deelvragen, verdeeld over de clusters 'kaderstellen en beleid', 'sturing en informatievoorziening' en 'kansen voor de toekomst':

Kaderstellen en beleid

1. Welke beleidskaders hanteert de gemeente Bergen op Zoom voor de sturing van en controle op verbonden partijen?
2. Op welke manier is de gemeenteraad betrokken geweest bij de totstandkoming van deze kaders?
3. Welke afspraken zijn er over de rol van de gemeenteraad en het college van B&W ten aanzien van verbonden partijen?
4. Wat zijn landelijke ontwikkelingen en ervaringen van andere gemeenten?

Sturing en informatievoorziening

5. Welke informatie ontvangt de gemeenteraad over verbonden partijen?
6. Ontvangt de gemeenteraad informatie zodanig dat hij tijdig bij kan sturen?
    a. Kan het werken met adoptanten/ambassadeurs/raadsrapporteurs leiden tot beter(e) grip en zicht op verbonden partijen?
7. In hoeverre heeft de gemeenteraad zicht op de realisatie van beleidsdoelstellingen door verbonden partijen?
8. Hoe deugdelijk en effectief zijn de huidige arrangementen met de verbonden partijen?
    a. Is een differentiatie in arrangementen per verbonden partij mogelijk en wenselijk?
9. Welk instrumentarium benut de gemeenteraad voor de sturing van en het toezicht op verbonden partijen?

Kansen voor de toekomst

10. Welke knelpunten, wensen en kansen zijn er ten aanzien van de sturing van en het toezicht houden op verbonden partijen?

Onderzoeksverantwoording

Onderzoekswerkzaamheden

Op 15 april 2021 vond het introductiegesprek plaats waarbij de rekenkamer, de onderzoekers en de contactpersonen vanuit de gemeente Bergen op Zoom aanwezig waren. De onderzoekers voerden hun werkzaamheden uit in de periode april 2021 tot en met september 2021. Aan de hand van een informatieverzoek zijn relevante documenten bij de ambtelijke organisatie opgevraagd. Vervolgens zijn deze documenten geanalyseerd. De bevindingen van de documentanalyse hebben de onderzoekers in een interview met de portefeuillehouders, een groepsgesprek met vertegenwoordigers van verbonden partijen en een groepsgesprek met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad getoetst en aangevuld. Tot slot zijn de onderzoeksresultaten vertaald naar een kort, bondig rapport voor de gemeente Bergen op Zoom.

Caseselectie

Ten bate van dit onderzoek is een selectie gemaakt van drie verbonden partijen die nader zijn bestudeerd. De selectie is gemaakt op basis van een lijst met alle verbonden partijen van de gemeente Bergen op Zoom. Criteria voor de selectie waren:

- Maatschappelijke relevantie/actualiteit;
- Bestuurlijk en financieel belang;
- Grootte van het samenwerkingsverband;
- Aard van de regeling (beleid/uitvoering, college/raad/gemengd).

Zoals benoemd is dit onderzoek parallel uitgevoerd aan eenzelfde onderzoek in Halderberge. Bij de caseselectie zijn daarom per gemeente twee partijen geselecteerd waarin beide gemeenten deelnemen en één partij waarin één gemeente deelneemt. Voor de gemeente Bergen op Zoom zijn de GR Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB), de GR Belastingsamenwerking West-Brabant (BWB) en de GR Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Brabantse Wal geselecteerd.

Leeswijzer

Dit rapport beslaat drie hoofdstukken. Na deze inleiding beschrijven we in de volgende hoofdstukken de uitkomsten per cluster: 'kaderstellen en beleid', 'sturing en informatievoorziening' en 'kansen voor de toekomst'. Tot slot heeft het rapport drie bijlagen, met daarin een uitgebreide uiteenzetting van de drie verbonden partijen, een overzicht van de gebruikte bronnen en het normenkader.

1. Kaderstellen en beleid

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

1) Welke beleidskaders hanteert de gemeente Bergen op Zoom voor de sturing van en controle op verbonden partijen?
2) Op welke manier is de gemeenteraad betrokken geweest bij de totstandkoming van deze kaders?
3) Welke afspraken zijn er over de rol van de gemeenteraad en het college van B&W ten aanzien van verbonden partijen?

1.1 Beleidskaders gemeente Bergen op Zoom

Coalitie- en focusakkoord bieden kaders voor beleid

In het coalitieakkoord van de gemeente Bergen op Zoom voor de periode 2018-2022 zijn verschillende richtinggevende uitgangspunten en kaders opgenomen voor het beleid ten aanzien van verbonden partijen in deze raadsperiode. Zo wordt onder meer aangegeven dat het streven is om in deze periode "de actuele stand van zaken rondom samenwerkingsverbanden en verbonden partijen" in kaart te brengen, zodat "efficiënt en effectief [kan worden ingezet] op bestuurlijke of ambtelijke posities binnen deze gremia". Hierbij wordt gefocust op de democratische legitimatie van verbonden partijen en de wijze waarop de klant-/eigenaarsrol wordt ingevuld.[2]

In 2020 is door de gemeenteraad een raadsbreed focusakkoord vastgesteld voor de resterende raadsperiode, waarin hernieuwde prioriteiten voor het te voeren beleid zijn opgenomen. Hierin wordt het streven vermeld om verbonden partijen door te lichten op toegevoegde waarde en doelmatigheid, en als het opportuun blijkt, bepaalde verbonden partijen te verlaten.[3] Ook wordt aangegeven dat gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden worden getoetst op omvang van de overhead en een evenredige kostenverdeling tussen deelnemers.[4]

Nota verbonden partijen geeft de spelregels voor beleid en bestuur

Door de gemeenten in de regio West-Brabant is in 2015 door de griffierskring West-Brabant een nota verbonden partijen vastgesteld. De gemeenteraad van Bergen op Zoom heeft op 24 september 2015 de nota vastgesteld en op 31 oktober 2016 is een nadere uitwerking van deze spelregels voor Bergen op Zoom vastgesteld.[5] De nota bevat samenwerkingsafspraken tussen gemeenten in de regio over de wijze waarop kaderstelling en controle ten aanzien van verbonden partijen plaatsvindt. Deze afspraken gelden voor alle verbonden partijen en specifiek gemeenschappelijke regelingen in de regio en zijn uitgewerkt. Het doel van de nota is om deze spelregels waar van toepassing ook te implementeren in de gemeenschappelijke regelingen. In 2019-2020 is op regionaal niveau de nota verbonden partijen geëvalueerd, onder begeleiding van een regionale ambtelijke en een bestuurlijke begeleidingsgroep. Bij deze evaluatie is gekeken naar de toepassing van de nota in de praktijk en zijn verschillende succes- en knelpunten geïdentificeerd. Een aantal daarvan komt in deze rapportage terug. De nota verbonden partijen vormt een goede basis voor het stellen van kaders en biedt voldoende handvatten voor raden, colleges, ambtenaren en verbonden partijen in de praktijk. Tegelijkertijd is het nodig om met elke verbonden partij aparte werkafspraken te maken.[6]

[2] Gemeente Bergen op Zoom (2018). Coalitieakkoord 2018-2022, p. 5.
[3] Gemeente Bergen op Zoom (2020). Focusakkoord 2020-2022, p. 6.
[4] Ibid., p. 12.
[5] Gemeente Bergen op Zoom (2015). Uitwerking kaderstellende spelregels verbonden partijen. Gemeente Bergen op Zoom (2016). Raadsbesluit uitwerking kaderstellende spelregels verbonden partijen.
[6] A. van Alphen (2020). Evaluatieverslag kaderstellende regels verbonden partijen.

Er is behoefte aan meer inhoudelijke beleidskaders

De kaders voor verbonden partijen kennen een sterke financieel-juridische focus. En dus is ook de informatievoorziening van verbonden partijen aan de raad vooral financieel-juridisch, terwijl raden meer behoefte hebben aan informatie over de uitoefening van taken en de vraag in hoeverre de verbonden partij bijdraagt aan het behalen van strategische/maatschappelijke doelstellingen. Daarom is in de evaluatie van de nota verbonden partijen aanbevolen om nieuwe of aanvullende afspraken te maken over beleid en alternatieve vormen om beleidskaders te formuleren, zoals agendering of thema-cafés.[7] In hoofdstuk 3 gaan we hier verder op in.

1.2 Rolneming bij kaderstelling en controle

Elke verbonden partij heeft een verantwoordelijk collegelid

Elke verbonden partij heeft een verantwoordelijk collegelid en een verantwoordelijk gemeentelijk ambtelijk adviseur: de contactambtenaar. De bestuurder en de contactambtenaar dragen zorg voor regionale afstemming. De afstemming is gericht op het beoordelen van strategische documenten, advies formuleren voor gemeenten en het betreffende portefeuillehoudersoverleg, alsmede het bewaken en maken van afspraken op het gebied van planning en control.[8] In de praktijk staat de contactambtenaar onder verschillende namen bekend. De functionaris wordt ook wel regiefunctionaris, regiemanager of accountmanager genoemd. In bijlage 1 gaan we in op de rol van deze functionaris voor de drie bestudeerde cases. Uit gesprekken komt naar voren dat de rolinvulling van de contactambtenaar niet altijd voorzien is van duidelijke kaders en per verbonden partij verschillend is. Hier gaan we in hoofdstuk 3 verder op in.

Het college informeert actief, tijdig en juist

Het college kent een actieve informatieplicht ten aanzien van verbonden partijen. Dit betekent in de praktijk dat het college de raad informeert over de voortgang van de verbonden partij via de paragraaf verbonden partijen in de P&C-stukken, bestuurlijke rapportages en via raadsinformatiebrieven van de betrokken portefeuillehouder.[9] Het college kan ook buiten de raadsvergadering om de raad informeren door middel van bijvoorbeeld nieuwsbrieven of een raadswerkgroep met afgevaardigden van alle raadsfracties. Uit de gehouden interviews komt naar voren dat de informatievoorziening echter vaak beperkt is tot financiële informatie in relatie tot de begroting en het behalen van de begrotingsdoelstellingen.

De raad stuurt op richtlijnen bij de begrotingsbehandeling

De deelnemende gemeenten van een verbonden partij sturen op de beleidsmatige en financiële kaders van een verbonden partij door richtlijnen mee te geven. Deze richtlijnen worden in de gemeenteraad vastgesteld bij de begrotingsbehandeling. De raad kan sturen door een zienswijze in te dienen op de ontwerpbegroting van de verbonden partijen. De raden van deelnemende gemeenten kunnen elkaar informeren over uit te brengen zienswijzen. Voor de zienswijzen is door de griffiers van West-Brabant een format opgesteld, waarin is opgenomen in hoeverre vorige zienswijzen zijn doorgewerkt, of is voldaan aan procedurele voorschriften, hoe het gevoerde beleid zich verhoudt tot de beleidskaders en welke financiële aandachtspunten er zijn.[10]

[7] A. van Alphen (2020). Evaluatieverslag kaderstellende regels verbonden partijen.
[8] Gemeente Bergen op Zoom (2015). Nota verbonden partijen, p. 7.
[9] Gemeente Bergen op Zoom (2021). Programmabegroting, pp. 107-111; Ibid., (2020-2021). Raadsinformatie-brieven kadernota's gemeenschappelijke regelingen.
[10] Gemeente Bergen op Zoom (2016). Notitie uitwerking spelregels nota verbonden partijen: format zienswijzen begroting verbonden partij.

Het onderscheid tussen eigenaarsrol en opdrachtgeversrol kan beter

Bij verbonden partijen zijn er twee rollen die de gemeenteraad en het college kunnen vervullen, de rol van eigenaar, en die van opdrachtgever (klant). Bij de rol van eigenaar heeft de gemeente een bepaalde mate van zeggenschap over het functioneren van deze organisatie en het financiële beleid. Bij de opdrachtgeversrol heeft de gemeente een klantverhouding met de verbonden partij via een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Deze rollen zouden bij verschillende organisatieonderdelen of personen moeten liggen. Uit de interviews blijkt dat deze rollen soms overlappen en niet altijd helder worden onderscheiden.

1.3 Spelregels en afspraken bij sturing verbonden partijen

De nota verbonden partijen omvat alle spelregels

Door de gemeenten in de regio West-Brabant is in 2015 een nota verbonden partijen vastgesteld. Door de griffierskring West-Brabant zijn hier planningsafspraken aan toegevoegd. De gemeenteraad van Bergen op Zoom heeft op 24 september 2015 op voordracht van het college de nota vastgesteld en op 31 oktober 2016 is een nadere uitwerking van deze spelregels voor Bergen op Zoom vastgesteld.[11] De nota bevat samenwerkingsafspraken tussen gemeenten in de regio over de wijze waarop kaderstelling en controle ten aanzien van verbonden partijen plaatsvindt. Deze afspraken gelden voor alle verbonden partijen en specifiek gemeenschappelijke regelingen in de regio en zijn uitgewerkt in een zestal spelregels. Het doel van de nota is om deze spelregels waar van toepassing ook te implementeren in de gemeenschappelijke regelingen.[12]

De gemeente heeft (financiële) richtlijnen per verbonden partij

Ten aanzien van verbonden partijen zijn verschillende algemene beleidsmatige en financiële richtlijnen opgesteld. De financiële richtlijnen zijn in regionaal verband voorbereid en gelden voor alle gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeente Bergen op Zoom deelneemt. Deze worden jaarlijks geüpdatet en zijn weergegeven in de programmabegroting. In de richtlijnen wordt onder meer ingegaan op de begrotingseisen, het benoemen en prioriteren van risico's en het benoemen van beheersmaatregelen van deze risico's in de begrotingscyclus. De zienswijzen van de gemeente Bergen op Zoom op de verschillende verbonden partijen met reacties van het bestuur van elke verbonden partij zijn ook in de jaarlijkse programmabegroting opgenomen. Daarnaast zijn ook enkele specifieke financiële richtlijnen opgesteld voor enkele gemeenschappelijke regelingen, waaronder het ISD Brabantse Wal.[13]

Informatievoorziening speelt een centrale rol

Bij het deelnemen aan een verbonden partij leggen de deelnemers nadrukkelijk vast hoe de informatievoorziening (frequentie, vorm en inhoud) dient te verlopen en welke evaluatie-momenten er zijn. Er dient een tijdige, juiste en volledige (actieve) informatiestroom op gang te worden gebracht, die het mogelijk maakt verantwoording af te leggen en die de raad in positie brengt om (gevraagde) nieuwe kaders te stellen. Zowel het college, de verbonden partij als de gemeenteraad zelf dient hierin zijn verantwoordelijkheid te nemen. In de praktijk betekent dit dat het college de gemeenteraad informeert via de P&C-cyclus, bestuurlijke rapportages en actieve

[11] Gemeente Bergen op Zoom (2015). Uitwerking kaderstellende spelregels verbonden partijen.; Gemeente Bergen op Zoom (2016). Raadsbesluit uitwerking kaderstellende spelregels verbonden partijen.
[12] Gemeente Bergen op Zoom (2015). Nota verbonden partijen.
[13] Gemeente Bergen op Zoom (2021). Programmabegroting, pp. 107-111.

informatievoorziening van het collegelid dat als lid van een AB, DB of algemene vergadering in een verbonden partij deelneemt.[14]

De kaderstellings- en verantwoordingscyclus is ingericht

Het college bereidt de (financiële en beleidsmatige) richtlijnen voor verbonden partijen voor en neemt deze op in de gemeentelijke begroting. Het voorbereiden van deze richtlijnen gebeurt regionaal (door ambtelijk contactfunctionarissen en de verantwoordelijke portefeuillehouders). De aansturing van verbonden partijen is zodanig dat één bepaalde gemeente per verbonden partij de leiding neemt. Deelnemers van verbonden partijen geven ieder jaar in november richtlijnen mee voor de begroting van het nieuwe jaar. Deze worden vastgesteld door de gemeenteraad. Uiterlijk in februari sturen de verbonden partijen de uitgangspunten voor de begroting aan de deelnemers, waarna uiterlijk midden april de ontwerpbegroting met de deelnemers wordt gedeeld. Hierna kunnen deelnemers uiterlijk in juli een zienswijze indienen. Gemeenschappelijke regelingen zijn verplicht om vierjaarlijks een meerjarenbeleidsplan op te stellen, wat samen met de jaarrekening de basis vormt voor monitoring en evaluatie.[15]

Er is sprake van risicogericht toezicht

Het komt voor dat concrete afspraken met verbonden partijen over informatievoorziening ontbreken. Hierdoor wordt de sturing beperkt tot verantwoording in de P&C-cyclus. Daarom wordt ernaar gestreefd om periodieke evaluatiemomenten per verbonden partij op te nemen in de afspraken. Ook wordt aangegeven dat niet voor iedere verbonden partij een even actieve informatievoorziening noodzakelijk is. Hierom wordt het toezicht op basis van het risico van de verbonden partij ingericht. Hoe hoger het risicoprofiel van een verbonden partij, hoe meer toezicht.[16]

De gemeenteraad heeft ook een eigen verantwoordelijkheid

De gemeenteraad kan verbonden partijen als vast agendapunt opvoeren bij de raadscyclus. Dit kan bijvoorbeeld gekoppeld worden aan de AB-agenda van de verbonden partij. Tijdens dit agendapunt informeert de portefeuillehouder de gemeenteraad. In hoofdstuk 2 gaan we verder in op de inzet van het raadsinstrumentarium door de gemeenteraad van Bergen op Zoom.

De gemeente heeft een quickscan uitgevoerd naar verbonden partijen

Uit gesprekken blijkt dat de gemeente Bergen op Zoom inmiddels een quickscan heeft uitgevoerd naar de verschillende verbonden partijen waarin de gemeente deelneemt. Elk verband is beoordeeld op drie onderdelen: financiën, governance en meerwaarde. In de quickscan wordt gebruik gemaakt van een stoplichtmodel. De quickscan is een momentopname met het jaar 2020 als uitgangspunt. Op 28/9/21 heeft het college van de gemeente Bergen op Zoom de rapportage vastgesteld en op basis van de bevindingen opdracht gegeven tot vervolgonderzoek. De resultaten worden aan de raad gepresenteerd door middel van een dialoogavond welke nog ingepland moet worden. De resultaten van de quickscan konden hierdoor nog niet worden meegenomen in dit onderzoek.

1.4 Toetsing aan de normen

Normen kaderstellen en beleid

[14] Zo blijkt uit de bestudeerde P&C-stukken van de gemeente Bergen op Zoom in de periode 2018-heden; dit wordt bevestigd in de gevoerde interviews.
[15] Gemeente Bergen op Zoom (2015). Nota verbonden partijen.
[16] Gemeente Bergen op Zoom (2015). Raadsvoorstel vaststellen nota verbonden partijen, pp. 4-5.

Normen	Voldaan?

1. Welke beleidskaders hanteert de gemeente Bergen op Zoom voor de sturing van en controle op verbonden partijen?

- Er zijn beleidskaders en de gemeente stelt inhoudelijke beleidsvoorwaarden vast over deelname aan de samenwerkingsverbanden en de governance inzake verantwoording en toezicht.
- De gemeente heeft afspraken gemaakt met samenwerkingsverbanden over het proces van beleids-, begrotings- en verantwoordingsinformatie die zij moeten aanreiken.
- De samenwerkingsverbanden voeren beleid en leggen verantwoording af volgens de afspraken die daarover gemaakt zijn.

Voldaan. Er is een beleidskader aanwezig voor deelname aan samenwerkingsverbanden en governance, maar er is behoefte aan een meer inhoudelijk beleidskader. Vanuit de nota verbonden partijen zijn afspraken gemaakt met samenwerkingsverbanden over de informatievoorziening en daarnaast geeft de gemeente zelf nadere richtlijnen mee per verbonden partij. Zoals in hoofdstuk 2 terug te zien is, worden deze in de praktijk ook (grotendeels) nagevolgd.

2. Op welke manier is de gemeenteraad betrokken geweest bij de totstandkoming van deze kaders?

- Er is inzicht bij de raad in de samenwerkingsverbanden en op welke wijze zij bijdragen aan beleidsprioriteiten van bestuur en raad en de doelen die verbanden daartoe dienen te realiseren.
- De kaders aan de raad sluiten aan bij de wijze waarop de raad doelen heeft gesteld.
- De raad is betrokken bij de beoordeling van doelbereiking.

Deels voldaan. De informatievoorziening over de samenwerkingsverbanden geschiedt via de jaarlijkse kaderstellings- en verantwoordingscyclus. Hierin wordt duidelijk hoe het resultaat zich verhoudt tot de doelen per samenwerkingsverband, maar is minder duidelijk hoe zich dit verhoudt tot de beleidsprioriteiten van de gemeente. De raad heeft de mogelijkheid doelbereiking te beoordelen en bij te sturen via de zienswijzeprocedure.

3. Welke afspraken zijn er over de rol van de gemeenteraad en het college van B&W ten aanzien van verbonden partijen?

- Er is een gemeentelijk governance beleid voor verbonden partijen.
- Er is een afspraak goed bestuur voor verbonden partijen in de gemeente.
- Eigenaarsrollen en opdrachtgeversrollen zijn goed belegd en verdeeld.

Deels voldaan. De nota verbonden partijen wordt in Bergen op Zoom gehanteerd voor de governance van verbonden partijen. Hierin is ook een afspraak goed bestuur opgenomen. Het onderscheid tussen eigenaarsrol en opdrachtgeversrol is in de praktijk echter niet altijd helder.

2. Sturing en informatievoorziening

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

5) Welke informatie ontvangt de gemeenteraad over verbonden partijen?
6) Ontvangt de gemeenteraad informatie zodanig dat hij tijdig bij kan sturen?
   a. Kan het werken met adoptanten/ambassadeurs/raadsrapporteurs leiden tot beter(e) grip en zicht op verbonden partijen?
7) In hoeverre heeft de gemeenteraad zicht op de realisatie van beleidsdoelstellingen door verbonden partijen?
8) Hoe deugdelijk en effectief zijn de huidige arrangementen met de verbonden partijen?
   a. Is een differentiatie in arrangementen per verbonden partij mogelijk en wenselijk?
9) Welk instrumentarium benut de gemeenteraad voor de sturing van en toezicht op verbonden partijen?

2.1 Informatievoorziening over verbonden partijen

Informatievoorziening geschiedt over het algemeen conform bestaande kaders

Uit bestudeerde P&C-stukken[17] blijkt dat de informatievoorziening vanuit de OMWB, de BWB en de ISD over het algemeen geschiedt conform de kaders die zijn meegegeven in de nota verbonden partijen en de dienstverleningsovereenkomst respectievelijk uitvoeringsconvenant. Een uitzondering hierop vormt de OMWB, wier algemeen bestuur de kaders uit de nota verbonden partijen niet heeft aanvaard als geldend voor de OMWB. De reden hiervoor is dat de nota verbonden partijen door 16 gemeenten in West-Brabant wordt gehanteerd, terwijl er ook deelnemers van de OMWB zijn die niet betrokken waren bij de nota en deze ook niet als geldend voor hun gemeente hebben vastgesteld.[18] Wel houdt de OMWB zich aan de kaders die in de dienstverleningsovereenkomst zijn vastgesteld en kent deze een volledige P&C-cyclus met kaderbrief, begroting, jaarrekening en tussentijdse rapportages die aan de deelnemers worden voorgelegd. Voor de OMWB geldt dat de werkzaamheden voor de verschillende deelnemers zijn vervat in werkprogramma's. Hierin is opgenomen hoe het budget voor dat begrotingsjaar is verdeeld over de verschillende taakvelden. Dit vormt een nadere uitwerking van de programmabegroting en/of meerjarenbegroting. De verschillende stukken worden ter inzage of in het geval van de begroting en jaarrekening ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad. Uit gesprekken komt naar voren dat de P&C-stukken van de verschillende verbonden partijen in eerste instantie worden gedeeld met het college, en dat het college deze ingekomen stukken doorzet naar de gemeenteraad.

College informeert de raad via de P&C-cyclus

In de gemeentelijke P&C-cyclus wordt de raad door het college geïnformeerd over de voortgang van de verschillende verbonden partijen. In Bergen op Zoom is in deze stukken een aparte paragraaf verbonden partijen opgenomen. Hierin zijn de kaders uit de nota verbonden partijen alsmede de financiële richtlijnen voor de verbonden partijen voor het betreffende begrotingsjaar opgenomen. Daarnaast zijn ingediende zienswijzen op de begrotingen van verbonden partijen in de begroting opgenomen. Ook wordt een overzicht gegeven van alle verbonden partijen waar de gemeente in deelneemt en wat de (verwachte) financiële resultaten zijn. In dit overzicht wordt ook per verbonden partij weergegeven wie vanuit het college is vertegenwoordigd in het bestuur van de verbonden partij en wat de uittredingsbepalingen zijn. Elders in de begrotingscyclus wordt ook aangegeven onder

[17] Zie bijlage 2 voor specifieke bronvermelding.
[18] OMWB (2021). Kaderbrief voor 2022, p. 28.

welk deelprogramma de verbonden partijen vallen, wat de gemeentelijke bijdrage is en op welke manier de verbonden partij bijdraagt aan het behalen van maatschappelijke doelstellingen.[19]

Er wordt vaak te veel, tegelijkertijd aangeleverd

De hoeveelheid stukken die tegelijkertijd wordt aangeleverd als onderdeel van de begrotingscyclus maakt het voor raadsleden vaak lastig hun controlerende rol in te vullen. Meer overzicht zou bijvoorbeeld kunnen worden gecreëerd door meer samen te vatten en begrotingen zo vorm te geven, dat raadsleden in een oogopslag kunnen zien wat de stand van zaken is van alle verbonden partijen waar de gemeente in deelneemt, zo wordt in de gevoerde interviews aangegeven. In hoofdstuk 3 gaan we hier verder op in.

Er is behoefte aan andere vormen van informatievoorziening

Zoals benoemd is bij de evaluatie van de nota verbonden partijen naar voren gekomen dat gemeenteraden belang hebben bij andere vormen van informatievoorziening dan alleen schriftelijk via de P&C-cyclus. Uit gesprekken komt naar voren dat er in ieder geval verschillende informatiebijeenkomsten voor gemeenteraadsleden plaatsvinden. Het gaat hierbij niet alleen om informatiebijeenkomsten georganiseerd door de individuele verbonden partijen zelf, maar ook om overkoepelende informatiebijeenkomsten die georganiseerd worden door bijvoorbeeld de griffierskring. Een voorbeeld van een informatiebijeenkomst van een verbonden partij zelf is een jaarlijkse bijeenkomst van de OMWB genaamd de Omgevingsdienst On Tour.[20] Uit gesprekken komt naar voren dat de opkomst bij dit soort informatiebijeenkomsten laag is.

Nieuwsbrieven en het regionaal informatiesysteem hebben wisselend succes

Sommige verbonden partijen werken met periodieke nieuwsbrieven. De OMWB kent bijvoorbeeld een digitaal magazine "De OMWB in beeld" waarin lezers aan de hand van interviews met medewerkers worden geïnformeerd over de activiteiten van de OMWB. De OMWB heeft daarnaast een zogeheten digitaal welkomstdocument opgesteld voor deelnemers aan de OMWB, met een vergelijkbare opzet als het digitaal magazine.[21] Blijkens gesprekken worden de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten van de ISD ook ieder kwartaal middels een korte rapportage geïnformeerd over de tussentijdse resultaten. In gevoerde gesprekken werd gewezen op het bestaan van een regionaal informatiesysteem voor verbonden partijen, waarin raadsleden gemakkelijk verschillende stukken van verbonden partijen waarin hun gemeente deelneemt kunnen inzien. Bij raadpleging van dit informatiesysteem komt echter naar voren dat dit systeem al enkele jaren (sinds 2018) niet meer is geüpdatet.[22]

2.2 Deugdelijkheid en effectiviteit van de arrangementen

Doelstellingen zijn meestal SMART geformuleerd

Bij bestudering van de doelstellingen voor de verbonden partijen zoals geformuleerd in de programmabegrotingen, kan worden vastgesteld dat deze veelal gericht zijn op het financiële aspect. Dit geldt met name voor de doelstellingen van de BWB. Bij de OMWB is er sprake van meer kwalitatieve doelstellingen. Bij elke partij is de begroting onderverdeeld in een beleidsbegroting met veelal kwalitatieve doelstellingen en een financiële begroting met kwantitatieve doelstellingen.

[19] Gemeente Bergen op Zoom (2021). Programmabegroting 2021 en jaarrekening 2020, paragraaf verbonden partijen.
[20] OMWB (2021). Omgevingsdienst On Tour: https://www.omwb.nl/nieuws/od-on-tour-27-september-1-oktober-2021
[21] OMWB (2021). Welkomstdocument: https://omwb.foleon.com/welkom-deelnemers/welkom/ons-werk/
[22] Raadsinformatiesysteem verbonden partijen West-Brabant: https://riswestbrabant.notubiz.nl/dashboard

De kwalitatieve beleidsdoelstellingen zijn over het algemeen SMART geformuleerd in de programmaonderdelen. Zo wordt bij de OMWB bijvoorbeeld op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving aangegeven dat de OMWB jaarlijks circa 600 vergunningen verleent, er circa 1500 meldingen worden behandeld en er circa 5200 controles worden uitgevoerd.[23] Bij de ISD Brabantse Wal zijn doelstellingen in de begroting veelal financieel van aard. Beleidsmatige doelstellingen zijn in 2019-2020 opgenomen in een uitvoeringsagenda. Deze uitvoeringsagenda bevat een aantal in wisselende mate SMART geformuleerde actiepunten voor de genoemde jaren. Een van de actiepunten gaat bijvoorbeeld over het uitbreiden van het aantal fte voor de coördinator van het werkcentrum. Een ander actiepunt gaat over de informatievoorziening en stelt dat in overleg met het bestuur van de ISD een set met KPI-indicatoren wordt opgesteld op basis waarvan monitoring en evaluatie van de uitvoeringsagenda kan plaatsvinden. Niet is uitgewerkt door welke functionaris en wanneer precies deze set gereed moet zijn.[24] Op basis van ontvangen stukken lijkt voor het jaar 2021 overigens geen uitvoeringsagenda te zijn opgesteld.

Realisatie van doelstellingen en opbrengst van samenwerking zijn inzichtelijk

Over de realisatie van de vooraf gestelde doelstellingen en de opbrengst van de samenwerkingen wordt met name gerapporteerd in de bestuursrapportages en jaarrekeningen van de verbonden partijen en de gemeentelijke jaarrekening. In de gemeentelijke jaarrekening wordt onder meer gerapporteerd over de verdeling tussen eigen vermogen en vreemd vermogen en over het behaalde (kwantitatieve) resultaat van het voorgaande jaar. Dit overzicht wordt echter niet voorzien van een nadere toelichting over bijvoorbeeld afwijkingen.[25] De bestuursrapportages en jaarrekeningen van de drie bestudeerde verbonden partijen gaan uitgebreid in op de realisatie van de in de begroting gestelde kwalitatieve en (met name) kwantitatieve doelstellingen. Ook wordt weergegeven hoe de opbrengst van de samenwerking wordt terugbetaald aan de deelnemers.[26]

2.3 Benutting van raadsinstrumentarium

Indienen zienswijzen kan meer een raadsinstrument worden

Het belangrijkste instrument dat de raad heeft om tussentijds bij te sturen volgt uit artikel 35, derde lid van de Wgr.[27] Hierin staat dat raden bij het DB van een verbonden partij hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren kunnen brengen. Het DB voegt vervolgens de commentaren waarin deze zienswijzen zijn vervat bij de ontwerpbegroting, waarna deze aan het AB wordt aangeboden.

In Bergen op Zoom bereidt het college de zienswijzen voor, hoewel de raad formeel eigenaar is over de tekst in een zienswijze. De raad kan afwijken van het tekstvoorstel van het college. Uit gesprekken komt naar voren dat het indienen van een zienswijze pas effectief is wanneer er sprake is van samenwerking over gemeentegrenzen heen. In de praktijk is het echter nog niet voorgekomen dat gemeenteraden samen een zienswijze opstellen. Hier wordt verder op ingegaan in hoofdstuk 3.

[23] OMWB (2021). Programmabegroting 2021, p. 12.
[24] ISD Brabantse Wal (2018). Uitvoeringsagenda 2019-2020, p. 1.
[25] Gemeente Bergen op Zoom (2018-2020). Jaarrekeningen periode 2018-2020, paragraaf verbonden partijen.
[26] OMWB (2021). Jaarrekening 2020; BWB (2021). Jaarstukken 2020; ISD Brabantse Wal (2021). Jaarstukken 2020.
[27] Wet gemeenschappelijke regelingen (2021): https://wetten.overheid.nl/BWBR0003740/2021-07-01

Inzet van schriftelijke vragen, moties en amendementen kan effectiever

Uit gevoerde gesprekken komt naar voren dat raadsleden uit Bergen op Zoom gebruikmaken van de mogelijkheid om schriftelijke (artikel 36-)vragen te stellen over verbonden partijen, zij het meestal slechts enkele malen per jaar. Veelal worden schriftelijke vragen gesteld aan de hand van de actualiteit of een individueel geval. In gesprekken wordt aangegeven dat vragen over de (financiële) voortgang en resultaten van de verbonden partijen veelal mondeling worden gesteld tijdens de raadsbehandeling van de betreffende verantwoordingsstukken.

De gemeenteraad van Bergen op Zoom heeft in 2019 twee moties aangenomen over verbonden partijen. In beide moties wordt aangegeven dat de raad behoefte heeft aan meer zicht en grip op verbonden partijen. In de eerste motie wordt het college opgeroepen om onderzoek te doen naar de mogelijkheid om een datasheet verbonden partijen op te stellen, waarmee in een oogopslag inzicht kan worden verkregen in de voortgang van verbonden partijen, mogelijk aan de hand van een stoplichtmodel.[28] In de tweede motie wordt de griffier gevraagd een procesvoorstel op te stellen voor een pilot met raadsadoptanten, die volgens de methode-Duisenberg[29] te werk zouden moeten gaan.[30] Blijkens gesprekken wordt op dit moment een pilot georganiseerd, maar is er tot nu toe weinig animo uit de raad om adoptant te worden. Blijkens de actielijst van het presidium zijn er op het moment van schrijven slechts twee aanmeldingen.[31] Inmiddels heeft het presidium besloten de pilot door te schuiven naar de volgende raadsperiode.[32]

2.4 Toetsing aan de normen[33]

Normen sturing en informatievoorziening	
Normen	**Voldaan?**
5. Welke informatie ontvangt de gemeenteraad over verbonden partijen?	
- De gemeente stelt inhoudelijke informatievoorziening vast bij deelname aan de samenwerkingsverbanden en de governance inzake verantwoording en toezicht. - De samenwerkingsverbanden leggen verantwoording af volgens de afspraken die daarover gemaakt zijn.	**Voldaan.** De informatievoorziening en verantwoordingsaflegging door de samenwerkingsverbanden geschiedt over het algemeen volgens de daarvoor gestelde kaders.

[28] Gemeente Bergen op Zoom (2019). Motie datasheet verbonden partijen: https://bergenopzoom.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/ce7e914f-cf03-4b8e-a0a4-a2f0ec991894?documentId=6b4d7578-3b4f-455b-82de-275f762f1f43

[29] De methode-Duisenberg houdt in dat bij het beoordelen van begrotingen zes toetsingsvragen worden gehanteerd: Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen? Welke doelen zijn gepland/behaald? Welke prestaties zijn gepland/geleverd? Wat gaat het kosten/heeft het gekost? Wat is het oordeel over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid? Welke conclusies en aanbevelingen heb ik (als rapporteur aan de commissie)? Zie ook VNG (2017). Methode-Duisenberg: https://vng.nl/artikelen/methode-duisenberg-raadsrapporteurs-het-experimenteren-waard

[30] Gemeente Bergen op Zoom (2019). Motie adoptanten: https://bergenopzoom.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/11a1eff8-1f94-42f8-b563-18c02ee367da?documentId=2d43dadf-647f-495f-84bd-a27f3a71aa7d

[31] Gemeente Bergen op Zoom (2021). Actielijst presidium d.d. 30 augustus 2021.

[32] Zo blijkt na raadpleging van de ambtelijke organisatie.

[33] De toetsing heeft plaatsgevonden op basis van de drie bestudeerde verbonden partijen.

6. Ontvangt de gemeenteraad informatie zodanig dat hij tijdig bij kan sturen?

- De gemeente heeft afspraken gemaakt met samenwerkingsverbanden over het proces van beleids-, begrotings- en verantwoordingsinformatie die zij moeten aanreiken.
- De aangeleverde informatie door de samenwerkingsverbanden is juist, volledig en tijdig.

Voldaan. Per samenwerkingsverband heeft de gemeente Bergen op Zoom in wisselende mate nadere richtlijnen gesteld voor verantwoording, die in de praktijk worden nagevolgd. De verantwoordingsinformatie door de verbonden partijen is juist en volledig en wordt grotendeels gelijktijdig bij de gemeente aangeleverd, al is de informatie volgens raadsleden soms te veelomvattend en niet altijd overzichtelijk.

a. Kan het werken met adoptanten/ambassadeurs/raadsrapporteurs leiden tot beter(e) grip en zicht op verbonden partijen?

- Samenwerkingsverbanden zijn actief betrokken bij gemeentelijk beleid en informeren proactief gemeente, bestuur en raad.
- De raden evalueren in termen van verbetermogelijkheden hun sturingsrelatie met de verbonden partijen

Deels voldaan. Er is zowel in het algemeen als per samenwerkingsverband gewerkt aan alternatieve vormen van informatievoorziening, met wisselend succes. Een periodieke evaluatie van de sturingsrelatie tussen raad en verbonden partijen vindt niet of slechts beperkt plaats. Raadsadoptanten zouden hier een versterkende rol in kunnen spelen, maar dit is niet de enige oplossing.

7. In hoeverre heeft de gemeenteraad zicht op de realisatie van beleidsdoelstellingen door verbonden partijen?

- Er is inzicht bij de raad in de samenwerkingsverbanden en op welke wijze zij bijdragen aan beleidsprioriteiten van bestuur en raad en de doelen die verbanden daartoe dienen te realiseren.
- De informatie aan de raad sluit aan bij de wijze waarop de raad doelen heeft gesteld en tevens voor de beoordeling van doelbereiking.

Deels voldaan. De informatievoorziening over de samenwerkingsverbanden geschiedt via de jaarlijkse kaderstellings- en verantwoordingscyclus. Hierin wordt duidelijk hoe het resultaat zich verhoudt tot de doelen per samenwerkingsverband, maar is minder duidelijk hoe zich dit verhoudt tot de beleidsprioriteiten van de gemeente. De raad heeft de mogelijkheid doelbereiking te beoordelen en bij te sturen via de zienswijzeprocedure.

8. Hoe deugdelijk en effectief zijn de huidige arrangementen met de verbonden partijen?

- Er zijn SMART doelstellingen, financieel en niet-financieel, kwantitatief en niet-kwantitatief geformuleerd.
- Realisatie is navolgbaar en inzichtelijk en bij eventuele afwijkingen van de beoogde doelen

Voldaan. De kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen van de samenwerkingsverbanden zijn grotendeels SMART geformuleerd. Realisatie van de resultaten is per samenwerkingsverband navolgbaar. Er is met name inzicht in de materiële opbrengsten van de

is inzichtelijk in hoeverre deze doelen niet zijn gerealiseerd en wat daarvoor de reden is. - Er is zicht op materiële en immateriële opbrengsten van de samenwerkingen.	samenwerkingsverbanden en in mindere mate in de immateriële opbrengsten.

a. Is een differentiatie in arrangementen per verbonden partij mogelijk en wenselijk?

- Samenwerkingsverbanden informeren afzonderlijk proactief de gemeente, bestuur en raad. - Samenwerkingsverbanden evalueren ieder afzonderlijk in termen van verbetermogelijkheden hun sturingsrelatie met de gemeenten.	**Deels voldaan.** De samenwerkingsverbanden informeren gemeente, bestuur en raad ieder afzonderlijk over de voortgang en geboekte resultaten. Evaluatie van de sturingsrelatie tussen de gemeente Bergen op Zoom en samenwerkingsverbanden vindt niet of slechts in beperkte mate plaats.

Voor onderstaande deelvraag zijn geen normen geformuleerd.

9. Welk instrumentarium benut de gemeenteraad voor de sturing van en het toezicht op verbonden partijen?	Beschrijvend van aard, geen normen.

3. Kansen voor de toekomst

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

4) Wat zijn landelijke ontwikkelingen en ervaringen van andere gemeenten?
10) Welke knelpunten, wensen en kansen zijn er ten aanzien van de sturing van en het toezicht houden op verbonden partijen?

3.1 Landelijke ontwikkelingen/ervaringen van andere gemeenten

Aanpassing Wgr biedt nieuwe mogelijkheden

De Wet gemeenschappelijke regelingen wordt op het moment van schrijven van deze rapportage onderworpen aan een wijziging. Inmiddels heeft de Tweede Kamer voor het wetsvoorstel gestemd en ligt het wetsvoorstel nu voor in de Eerste Kamer. De belangrijkste wijzigingen die hieruit voortkomen zijn:

1) De informatiepositie van de raad wordt verbeterd door het instellen van een actieve informatieplicht van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling aan de gemeenteraad. Het gaat hierbij niet slechts om te nemen of genomen besluiten, maar om alle informatie die de raad nodig heeft om zijn rol ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen in te vullen. De actieve informatieplicht van gemeenschappelijke regelingen is hiermee vergelijkbaar met de actieve informatieplicht die het college al richting de raad heeft.

2) De mogelijkheid tot het instellen van een regionale adviescommissie van raadsleden wordt ingesteld. Zo een adviescommissie, die bestaat uit raadsleden van deelnemende gemeenten in de betreffende regeling, zou dan een rol moeten krijgen als klankbordgroep en als vertegenwoordiging van de deelnemende raden.

3) De gemeenteraad krijgt de mogelijkheid om het functioneren van de gehele gemeenschappelijke regeling te (laten) onderzoeken, door het instellen van een regionale onderzoekscommissie voor privaatrechtelijke samenwerkingen. De regering heeft van de Tweede Kamer de opdracht gekregen om deze mogelijkheid in overleg met decentrale overheden verder uit te werken in een kader voor democratische controle.

4) Burgerparticipatie krijgt een wettelijke verankering, zodat inwoners en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid van gemeenschappelijke regelingen worden betrokken.[34]

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen is een ontwikkeling die van grote invloed kan zijn voor gemeenten in de sturing van beleid rond verbonden partijen. In deze vernieuwde wet krijgen raadsleden betere handvatten om hun kaderstellende en controlerende rol beter in te vullen. Dit wordt mede bewerkstelligd door het formaliseren van de informatieplicht van verbonden partijen aan de gemeenteraad.

Meer samenwerkingsverbanden, meer complexiteit

Een belangrijke ontwikkeling is de toename van het aantal regionale samenwerkingsverbanden. Deze samenwerking wordt aangespoord door het Rijk, maar kan ook het gevolg zijn van een gebrek aan lokale kennis, of een vraag naar efficiënter beleid door bijvoorbeeld bezuinigingen. Nu de politieke

[34] VNG (2021). Gewijzigde Wgr: versterkte rol raad en meer participatie: https://vng.nl/nieuws/gewijzigde-wgr-versterkte-rol-raad-en-meer-participatie

slagkracht van deze organen toeneemt, is het van belang dat de democratische legitimiteit gewaarborgd blijft. Als individueel raadslid is het echter moeilijk om grip te houden op deze beslissingen, omdat de schaal van de samenwerkingsverbanden de overzichtelijkheid kan doen afnemen.

Het ontwerp van besluitvorming wordt steeds belangrijker

Voor betekenisvolle verandering bij beleid, in de uitvoering of bij de manier van samenwerken in de regio, is het van belang stil te staan bij hoe het besluitvormingsproces wordt ingericht. Besluiten kunnen immers politieke, bestuurlijke en bestuursrechtelijke gevolgen hebben. Het besluitvormingsproces is vaak ook complex, omdat meerdere partijen op verschillende momenten betrokken zullen zijn. Primair ligt de verantwoordelijkheid voor het ontwerp van het besluitvormingsproces bij de portefeuillehouders. De voorgenomen inrichting van het besluitvormingsproces wordt dan meestal door het bestuur getoetst. Bij belangrijke thema's is het raadzaam om een besluitvormingsproces te hanteren dat wordt aangeduid als een "getrapte besluitvorming". Dat betekent dat in overzichtelijke (politiek, bestuurlijk en bestuursrechtelijk) stappen (deel)besluiten worden genomen.

Getrapte besluitvorming houdt in, dat met een beperkt aantal stappen steeds preciezer wordt besloten tot een uiteindelijke uitvoeringskeuze. Veelal begint dat met het vaststellen van principes op basis van een evaluatie, gevolgd door een verkenning die leidt tot criteria. Daarna zullen stappen volgen met besluiten die meer richting geven, gevolgd door een uitwerking met tenslotte een keuze voor bepaalde opties tot uitvoering. Bij iedere stap worden de betrokkenen geïnformeerd en is er een mogelijkheid om een stap terug te doen.

Steeds vaker wordt gebruikgemaakt van afwegingskaders

Het afwegingskader kan vorm krijgen door bij de keuze voor samenwerken of uitbesteden van een activiteit de vraag te stellen of de gemeente wel kan blijven sturen op die activiteiten en dus wel de regie houdt; terwijl er tegelijkertijd gestreefd wordt naar winst in kosten en/of kwaliteit. De overwegingen zijn onder meer:

- Kostenbesparing, door de uitvoering aan anderen over te laten;
- Minder personeel in dienst van de gemeente;
- Meer zakelijke verhoudingen tussen vraag en aanbod;
- Minder afhankelijk van externen in het geval de gemeente niet de kennis in huis heeft om de taak te doen;
- Concentratie op de kerntaken;
- Meer flexibiliteit, door keuzevrijheid. Als de gemeente ontevreden is over de uitvoering kan eventueel naar een andere uitvoeringsorganisatie worden overgestapt. Hiervoor moet wel de gemeente eerst uittreden uit de huidige uitvoeringsorganisatie en bepalen of al dan niet wordt aangesloten bij een andere organisatie;
- Meer continuïteit;
- Makkelijker toegang tot specialistische knowhow.

Het werken met raadsadoptanten (raadsrapporteurs) wordt overwegend als positief ervaren

Dat de betrokkenheid van raadsleden beter kan worden ingevuld, is een algemeen gedeelde gedachte. De invoering van raadsadoptanten of raadsrapporteurs biedt een uitkomst. De ervaringen van verbonden partijen in den lande ten aanzien van de betrokkenheid van raadsleden lopen uiteen. Over het algemeen wordt opgemerkt dat raadsleden betrokken zijn bij het wel en wee van verbonden partijen en dat ze welwillend zijn om samen te werken. Daarbij wordt de aanwezigheid van de raadsrapporteurs als positief ervaren. Het raadsrapporteurschap zorgt ook voor kennisontwikkeling bij de overige raadsleden.

3.2 Knelpunten en wensen ten aanzien van sturing en toezicht

Toegankelijkheid van informatievoorziening is essentieel

Tijdens de raadssessie werd aangegeven dat raadsleden de stukken van verbonden partijen niet altijd overzichtelijk vinden. Er staat veel financiële informatie in, en de koppeling met de inhoudelijke werkzaamheden van de verbonden partij is niet altijd duidelijk. Daarmee wordt men gedwongen om vooral naar de cijfers te kijken. Daar komt bij dat er veel informatie naar de raden wordt gestuurd. De informatie over verbonden partijen komt allemaal op hetzelfde moment (ten gevolge van de wettelijke systematiek en de afspraken die in de nota verbonden partijen zijn gemaakt). Dat heeft als voordeel dat de informatie in samenhang bezien kan worden, maar als nadeel dat op bepaalde momenten de werkdruk voor de raadsleden hoog is.

Onduidelijke rollen leiden tot onduidelijke besluiten

Zoals benoemd, is het onderscheid tussen de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol bij verbonden partijen niet altijd duidelijk. In het college wordt op basis van de inhoudelijke portefeuilleverdeling bepaald welke portefeuillehouder zitting neemt in het bestuur van een verbonden partij. Gesprekspartners vanuit de verbonden partijen onderschrijven dat het onderscheid tussen de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol in de praktijk niet expliciet is of wordt gemaakt. Het feit dat één bestuurder beide rollen invult, maakt dat portefeuillehouders in besturen van verbonden partijen een dubbele loyaliteit hebben; enerzijds als vertegenwoordiger van hun gemeente en anderzijds als bestuurslid van een verbonden partij.

Aantal deelnemers verbonden partij bepaalt mogelijkheden beïnvloeding

Uit gevoerde gesprekken komt naar voren dat zowel raadsleden als bestuurders de ervaring hebben dat het aantal deelnemers van een verbonden partij bepaalt welke beïnvloedingsmogelijkheden de gemeente Bergen op Zoom heeft. Het lijken gevoelsmatig vaak de grotere deelnemers te zijn die de meeste invloed hebben. Dit gevoel heerst met name ten opzichte van de OMWB en de BWB. Bij de ISD is het aantal deelnemers (veel) kleiner en wordt gevoeld dat Bergen op Zoom meer inbreng heeft, mede doordat de ISD binnen de eigen ambtelijke organisatie is ondergebracht. De mate van inbreng hangt volgens gesprekspartners overigens ook af van het feit of de gemeente enkel is vertegenwoordigd in het AB of ook in het DB van een verbonden partij. Een portefeuillehouder die ook DB-lid is, zou volgens die lezing meer invloed kunnen uitoefenen doordat hij of zij directer betrokken is bij de beleidsvorming en de voorbereiding van besluitvorming dan een AB-lid.

Verantwoordingsprocessen kunnen beter op elkaar aansluiten

Uit de gevoerde gesprekken zijn knelpunten aangedragen ten aanzien van de verantwoordingsprocessen. Reeds genoemd is het knelpunt dat veel verantwoordingsstukken gelijktijdig de raad bereiken en dat dit ten koste gaat van de overzichtelijkheid. Een ander knelpunt blijkens gesprekken is, dat veel gemeenschappelijke regelingen hun bestuursrapportages pas kort voorafgaand aan de college- en raadsvergaderingen waarin deze worden besproken, aanleveren.

Hierdoor hebben zowel college- als raadsleden weinig tijd om zich in voldoende mate voor te bereiden.

Kaders voor evaluatie van verbonden partijen zijn niet scherp

Hoewel er in de overeenkomsten met verschillende verbonden partijen is aangegeven dat er (periodieke) evaluaties dienen plaats te vinden, geven gesprekspartners aan dat deze in de praktijk slechts beperkt voorkomen. Een beperkte evaluatie vindt plaats via de P&C-cyclus, maar wat de geboekte resultaten voor de langere termijn betekenen wordt vaak niet besproken. Ook wordt zelden uiteengezet in de verantwoordingsstukken in hoeverre financiële resultaten zich verhouden tot maatschappelijke doelstellingen.[35]

Bevoegdheden van de contactambtenaar/regiefunctionaris zijn niet vastgelegd

Verschillende gemeenschappelijke regelingen kennen zogeheten contactambtenaren, ook wel regiefunctionarissen, accountmanagers of regiehouders genoemd. De rol van contactambtenaar is met name om verbinding te maken tussen de ambtelijke organisatie van de gemeente en de organisatie van de verbonden partij. De precieze rol, bevoegdheden en het mandaat van de contactambtenaren zijn echter niet expliciet vastgelegd. Er zijn geen eisen vastgelegd over waar zij aan moeten voldoen. Bovendien blijkt in de praktijk dat de invulling van de rol sterk afhankelijk is van de beschikbaarheid van de betreffende ambtenaar, en er vindt veel roulatie plaats, waardoor steeds opnieuw kennis moet worden opgebouwd, zo werd in de gevoerde gesprekken aangegeven.

Betrokkenheid van de raad blijkt beperkt mogelijk

Uit het gesprek met raadsleden komt naar voren dat de betrokkenheid van de raad bij verbonden partijen beperkt is en afhankelijk van de tijd, ruimte en belangstelling van de raad. Zoals benoemd, komt er veel informatie ten aanzien van verbonden partijen op raadsleden af en hebben zij gewoonweg niet de tijd om alle informatie tot zich te nemen. De informatiebijeenkomsten van verbonden partijen worden mede hierdoor minder goed bezocht. Tegelijkertijd is er wel bereidheid bij verbonden partijen om raadsleden te woord te staan en hun vragen te beantwoorden. Gesprekspartners geven aan dat raadsleden altijd welkom zijn om hun vragen te stellen en om bijvoorbeeld een werkbezoek te brengen aan een verbonden partij.

Raadsleden ervaren over het algemeen vooral op afstand te staan bij verbonden partijen. Aan de ene kant is dit te verklaren door de manier waarop processen zijn ingericht: de raad heeft voornamelijk een toezichthoudende functie ten aanzien van verbonden partijen en zit niet zelf op de bestuurdersstoel. Tegelijkertijd is de raad wel het orgaan dat richtinggevende kaders moet meegeven aan verbonden partijen. Die kaders in bijvoorbeeld de vorm van een zienswijze, worden echter voornamelijk op ambtelijk of bestuurlijk niveau voorbereid. Raadsleden hebben de behoefte om meer aan de voorkant betrokken te worden bij dit proces. Het aanwijzen van adoptanten wordt als een kans gezien om raadsleden meer in positie te brengen om te sturen. Uit gesprekken komt naar voren dat eerder gewerkt is met raadsadoptanten, maar dat dit op een gegeven moment weer is gestopt. Het feit dat er voor de huidige pilot raadsadoptanten nog maar weinig aanmeldingen zijn, laat zien dat het aanwijzen van raadsadoptanten niet kan worden gezien als dé oplossing om meer grip te krijgen op verbonden partijen.

3.3 Kansen ten aanzien van sturing en toezicht

Het 'waarom' achter verbonden partijen moet leidend zijn

[35] Zie hiervoor ook: OMWB (2021). Jaarrekening 2020; BWB (2021). Jaarstukken 2020; ISD Brabantse Wal (2021). Jaarstukken 2020.

Tijdens de gevoerde gesprekken werd vaak opgemerkt dat de vraag waarom bepaalde verbonden partijen zijn opgericht nadat zij eenmaal zijn opgericht, zelden meer wordt gesteld. De focus ligt al snel op de financiën (efficiency, verbeterde kwaliteit en verlaagde kwetsbaarheid), terwijl verbonden partijen ook zijn opgericht om bepaalde maatschappelijke doelen op regioniveau beter te kunnen behalen dan wanneer een enkele gemeente verantwoordelijk is. Zeker bij de gemeenschappelijke regelingen waarbij het maatschappelijk doel duidelijk is, zoals bij de ISD, liggen er kansen om het 'waarom' achter de samenwerking bespreekbaar te maken. Bij dit samenwerkingsverband is al een stap gezet door raden te betrekken bij het opstellen van de visie voor de komende jaren. Andere samenwerkingsverbanden zouden raden op een vergelijkbare manier kunnen betrekken bij het opstellen van nieuw beleid. Dit zou bijvoorbeeld gekoppeld kunnen worden aan een bredere evaluatie van het samenwerkingsverband, zoals in sommige overeenkomsten ook is vastgesteld (maar niet altijd in de praktijk wordt gebracht). Bovendien zouden samenwerkingsverbanden volgens raadsleden explicieter kunnen maken in hoeverre de financiële resultaten zich relateren tot de beleidsinhoudelijke doelen. Op die manier zijn raadsleden minder gedwongen om zich enkel op de financiën te focussen.

Samenwerking met andere gemeenteraden intensiveren

Hoewel er verschillende pogingen zijn ondernomen om op regionaal niveau afstemming tussen gemeenteraden over verbonden partijen te laten plaatsvinden, blijkt dit in de praktijk volgens verschillende gesprekspartners lastig. Beperkte tijd wordt vaak aangehaald als reden waarom er tussen raden relatief weinig afstemming over gemeentegrenzen heen plaatsvindt. Tegelijkertijd liggen er wel kansen op dit gebied. De griffierskring West-Brabant heeft al eerder initiatieven genomen om gemeenteraden met elkaar te verbinden ten aanzien van verbonden partijen. Dit zou in de toekomst opnieuw kunnen gebeuren, dan wel worden voortgezet, bijvoorbeeld door raadsleden over gemeentegrenzen heen samen te laten nadenken over financiële kaders voor verbonden partijen of over het gezamenlijk opstellen van zienswijzen.

Raadsadoptanten als dossierhouder meer inzetten

Over het algemeen zijn gesprekspartners positief over het idee van raadsadoptanten: raadsleden die namens de gehele raad dossierhouder worden van een bepaald samenwerkingsverband. Daarvoor is onderling vertrouwen een belangrijke voorwaarde. Collega-raadsleden moeten het vertrouwen hebben dat de adoptant of adoptanten hen goed vertegenwoordigen in regionale overleggen. Daarom zou het goed zijn om de precieze taken van een raadsadoptant in regionaal verband vast te leggen. Zijn raadsadoptanten enkel ambassadeurs die toezien op de werking van het samenwerkingsverband en voor de gehele raad stukken lezen? Of worden raadsadoptanten expliciet ook naar voren geschoven om een bijdrage te leveren in een regionale adviescommissie zoals beoogd door de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen? En hoe vindt de communicatie tussen de raadsadoptant en de overige raadsleden plaats? Op dit soort vragen dient op regionaal niveau een antwoord gevonden te worden om raadsadoptanten effectief te laten zijn en om misverstanden te voorkomen.

3.4 Toetsing aan de normen

Voor de betreffende deelvragen zijn geen normen geformuleerd, gezien de aard van de vraagstelling.

Kaderstellen en beleid

4. Wat zijn landelijke ontwikkelingen en ervaringen van andere gemeenten?	Beschrijvend van aard, geen normen.

Kansen voor de toekomst

10. Welke knelpunten, wensen en kansen zijn er ten aanzien van sturing van en het toezicht houden op verbonden partijen?	Beschrijvend van aard, geen normen.

Conclusies en aanbevelingen

Centrale boodschap

De gemeenteraad van Bergen op Zoom heeft de Rekenkamer West-Brabant verzocht een onderzoek naar verbonden partijen uit te voeren. Veel gemeenteraden worstelen hiermee en hebben onvoldoende zicht op de mogelijkheden om als raad toch voldoende grip te houden en actief te sturen en te controleren, bijvoorbeeld op de meerwaarde van een samenwerkingsverband. Zo ook bij de gemeenteraad van Bergen op Zoom, waar specifiek de vragen de volgende vragen leven: Is er op dit moment sprake van voldoende meerwaarde voor de gemeente? Welke knelpunten, wensen en kansen zijn er voor toekomstig sturing en toezicht op verbonden partijen?

De centrale vraag die met het onderzoek is beantwoord, luidt:
Welke kansen en mogelijkheden zijn er om de sturing van en het toezicht houden op verbonden partijen voor de gemeente te verbeteren?

Hieronder delen we de conclusies en aanbevelingen die op basis van het onderzoek gedaan kunnen worden.

Conclusies

De regionale nota verbonden partijen is een goede basis voor sturing en toezicht

In juli 2015 is door de gemeenteraad van Bergen op Zoom een nota verbonden partijen vastgesteld. De nota bevat samenwerkingsafspraken tussen gemeenten in de regio West-Brabant. Deze afspraken gelden voor alle verbonden partijen en specifiek gemeenschappelijke regelingen in de regio en zijn uitgewerkt in een zestal spelregels. In 2016 heeft de gemeente Bergen op Zoom de nota voorzien van een nadere uitwerking, specifiek voor de gemeente Bergen op Zoom. In de praktijk zijn veel van de spelregels hierin terug te zien in de arrangementen met verschillende verbonden partijen. Denk daarbij aan periodieke informatievoorziening, maar ook aan het aanwijzen van contactambtenaren als tussenpersoon tussen gemeente en verbonden partij. Bij de evaluatie van de nota in 2020 is gebleken dat deze nota een goede basis is, maar dat deze basis niet zonder de specifieke afspraken met de verschillende verbonden partijen kan.

Het college informeert periodiek over voortgang

Het college informeert de raad periodiek via de P&C-cyclus over de voortgang van verbonden partijen. De directe invloed van de gemeenteraad op verbonden partijen is vaak beperkt. Uiteraard kan de raad invulling geven aan de controlerende rol door (schriftelijke) vragen te stellen aan het college. Daarnaast kan de raad door het indienen van moties en amendementen het college opdracht geven om bepaalde wegen in te slaan. In de praktijk wordt hier in Bergen op Zoom echter zelden gebruik van gemaakt.

Het college bereidt de (financiële of beleidsinhoudelijke) richtlijnen voor verbonden partijen voor en neemt deze op in de gemeentelijke begroting. Het voorbereiden van deze richtlijnen gebeurt regionaal (door ambtelijk contactfunctionarissen en de verantwoordelijke portefeuillehouders). De raad besluit uiteindelijk over de richtlijnen die aan de verbonden partijen worden meegegeven

Het belangrijkste instrument dat de raad heeft om tussentijds bij te sturen is de zienswijze op de ontwerpbegroting van de verbonden partijen. In Bergen op Zoom bereidt het college veelal de zienswijzen voor, hoewel de raad formeel eigenaar is over de tekst in een zienswijze. Hoewel uit eerdere evaluaties wordt aanbevolen om zienswijzen zo veel mogelijk regionaal af te stemmen om

de effectiviteit van het signaal van de zienswijze te vergroten, lijkt dit in de praktijk slechts beperkt tot niet voor te komen.

De raad heeft kaders gesteld middels het raadsakkoord

De raad kan vanuit de kaderstellende rol het college richting meegeven ten aanzien van verbonden partijen. In de periode 2018-2022 is dit gebeurd door middel van het raadsakkoord en het focusakkoord uit 2020. Hierin is opgenomen dat in de genoemde periode verbonden partijen zouden worden doorgelicht op doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit heeft geleid tot een quickscan die in 2021 is uitgevoerd, waarin middels een stoplichtmodel is aangegeven wat de stand van zaken is per verbonden partij waar Bergen op Zoom in deelneemt. Hoewel de resultaten hiervan nog niet met de raad zijn besproken en daarom niet konden worden meegenomen in dit onderzoek, is de quickscan een middel waarmee de raad mogelijk concreter en meer overkoepelend inzicht krijgt in de voortgang van verbonden partijen.

De controlerende rol is lastig in te vullen

Veel (verantwoordings-)stukken van verbonden partijen worden vaak tegelijkertijd aangeleverd als onderdeel van de begrotingscyclus. In de praktijk zijn er daarnaast veel verschillende arrangementen met verbonden partijen, met verschillende afspraken over informatievoorziening. De informatie is meestal inzichtelijk, maar wel vaak gefocust op financieel-juridische aspecten van verbonden partijen. Dit alles maakt het voor raadsleden vaak lastig hun controlerende rol in te vullen. Raadsleden missen de mogelijkheid om in één oogopslag te kunnen zien hoe het met de verbonden partijen staat en waar bijsturing nodig is. Een koppeling met de maatschappelijke doelstellingen en het ''waarom?'' achter verbonden partijen wordt met name door raadsleden gemist.

Bij verbonden partijen zijn er twee rollen die de gemeenteraad en het college kunnen vervullen, de rol van eigenaar, en die van opdrachtgever. In de praktijk overlappen deze rollen en wordt hiertussen niet altijd helder onderscheid gemaakt. Gemeentelijke portefeuillehouders die zitting nemen in de besturen van verbonden partijen vervullen beide rollen. Dit maakt dat portefeuillehouders in besturen van verbonden partijen een dubbele loyaliteit hebben; enerzijds als vertegenwoordiger van hun gemeente en anderzijds als bestuurslid van een verbonden partij. En voor raadsleden leidt dit tot onduidelijkheid omdat zij zo niet weten vanuit welke rol het college hen informeert.

Raadsadoptanten worden als mogelijke oplossing gezien, maar er is weinig animo

In Bergen op Zoom wordt gediscussieerd over de vraag om te gaan werken met raadsadoptanten: raadsleden die namens de gehele raad dossierhouder worden van een bepaald samenwerkingsverband. Het aanwijzen van adoptanten is een kans om raadsleden meer in positie te brengen om te sturen. De animo voor het raadsadoptant zijn bij de raad lijkt echter niet groot te zijn. Een pilot hiertoe is inmiddels uitgesteld naar de volgende bestuursperiode. Tegelijkertijd denken betrokken raadsleden dat raadsadoptanten wel kunnen helpen om meer grip te krijgen op en inzicht te krijgen in verbonden partijen. Daarvoor is het nodig dat de precieze rol van de raadsadoptant nader wordt ingekaderd. In de aanbevelingen gaan we hier verder op in.

Aanbevelingen

Dit onderzoeksrapport is er één van velen. Zowel in Bergen op Zoom als regionaal zijn er eerder evaluaties en onderzoeken naar grip op verbonden partijen geweest. Als er een steen der wijzen voor sturing op verbonden partijen was geweest, was deze al lang ingevoerd. De aandachtspunten ten aanzien van grip en sturing die hiervoor zijn geschetst zijn niet nieuw, maar zijn al langer

bekend bij zowel raadsleden als griffies, colleges en ambtenaren, maar ook bij verbonden partijen zelf. In de aanbevelingen werken we deze kansen voor de toekomst verder uit.

I. Aanbevelingen voor maatregelen binnen de gemeente Bergen op Zoom

Vat de jaarlijkse verantwoording over verbonden partijen samen in een beknopte rapportage

Samenwerkingsverbanden leveren op dit moment afzonderlijk van elkaar hun verantwoordingsinformatie aan, ook al is dit vaak tegelijkertijd. De raad van Bergen op Zoom heeft duidelijk behoefte aan een meer overkoepelende en overzichtelijke vorm van informatievoorziening naast de financiële verantwoording in de begroting. Het uitwerken hiervan in een beknopte rapportage verbonden partijen, bijvoorbeeld gekoppeld aan een infographic, zou raadsleden helpen meer overzicht te krijgen. Maak als raad en college afspraken over wat er precies in zo'n rapportage zou moeten staan, bijvoorbeeld per verbonden partij een beknopte samenvatting van de behaalde resultaten in relatie tot de beleidsdoelstellingen.

Maak werk van de inzet van raadsadoptanten

In Bergen op Zoom wordt nagedacht over het betrekken van raadsadoptanten bij de zienswijzen op ontwerpbegrotingen van verbonden partijen. Op dit moment is de rol van de raadsadoptant echter volgens raadsleden nog niet duidelijk ingekaderd en is de animo bij de raad zeer beperkt. De pilot waarmee de rol van de raadsadoptant zou moeten worden verkend is uitgesteld naar de volgende raadsperiode. Wij bevelen aan om in de nieuwe raadsperiode de precieze taken van een raadsadoptant vast te leggen en vervolgens de pilot uit te voeren. Wijs hiervoor bijvoorbeeld een drietal raadsleden aan die elk bij een verbonden partij een jaar lang als raadsadoptant fungeren. Op basis van de resultaten van de pilot kan het takenpakket van de raadsadoptant dan eventueel worden aangepast en kan het aantal adoptanten worden uitgebreid. Wij bevelen aan om de rolinvulling door de raadsadoptanten periodiek te evalueren, bijvoorbeeld eens per jaar bij de bespreking van de ontwerpbegrotingen van verbonden partijen.

Begin de nieuwe raadsperiode met afspraken over de rolverdeling tussen college en raad

Om grip op verbonden partijen daadwerkelijk te vergroten, is het nodig dat raad en college onderling afspraken maken over welke verbeteringen in de komende raadsperiode worden doorgevoerd. Voer het onderlinge gesprek over wat nodig is voor de raad om goed te kunnen toetsen en wat nodig is voor het college om de kaders die de raad heeft meegegeven goed uit te voeren. Daarvoor is onderling vertrouwen een belangrijke voorwaarde. Leg op basis daarvan afspraken vast en spreek af dat over de uitvoering hiervan na een bepaalde termijn, bijvoorbeeld een jaar, of periodiek, wordt gerapporteerd.

II. Aanbevelingen voor maatregelen in regioverband

Voer het gesprek in de regio over de wijziging van de WGR

De wet gemeenschappelijke regelingen wordt op het moment van schrijven van deze rapportage onderworpen aan een wijziging. De wetswijziging heeft belangrijke gevolgen voor de mogelijkheden die de raad heeft om grip te krijgen en te houden op verbonden partijen. Zo krijgen gemeenschappelijke regelingen een vergelijkbare informatieplicht als het college al heeft, wordt de mogelijkheid van een regionale adviescommissie van raadsleden per verbonden partij mogelijk gemaakt en wordt de raad in staat gesteld om het functioneren van een gemeenschappelijke regeling te laten onderzoeken door een regionale onderzoekscommissie. Ga in de regio op college-

en raadsniveau het gesprek aan over deze mogelijkheden en verken welke meerwaarde deze hebben voor de regio.

Neem de raad aan de voorkant van het proces mee in sturing op verbonden partijen

Raadsleden hebben de behoefte om meer aan de voorkant (d.w.z. beleidskant) betrokken te worden bij samenwerkingsverbanden. Er zijn verschillende mogelijkheden om dit te doen. Denk bijvoorbeeld aan het organiseren van een raadssessie waarbij de gemeenteraad in gesprek gaat met de verbonden partij om prioriteiten voor de komende periode vast te stellen. Daarnaast kan de raad middels meerdere sessies de gelegenheid krijgen om mee te werken aan een samenwerkingsagenda of visiedocument met de verbonden partij. Dit is bij de ISD Brabantse Wal al gebeurd en zou ook bij andere verbanden kunnen worden toegepast. Het college (specifiek de desbetreffende portefeuillehouder) of de griffier zou binnen het samenwerkingsverband respectievelijk de griffierskring aandacht vragen voor deze mogelijkheid.

Maak per verbonden partij afspraken over de rol van de contactambtenaar

De precieze rol, bevoegdheden en het mandaat van de contactambtenaren bij verbonden partijen is niet expliciet vastgelegd. Bovendien blijkt in de praktijk dat de invulling van de rol sterk afhankelijk is van de beschikbaarheid van de betreffende ambtenaar, en er vindt veel roulatie plaats waardoor steeds opnieuw kennis moet worden opgebouwd. Daarom bevelen wij aan om per verbonden partij nadere afspraken te maken over de invulling van de rol van de contactambtenaar. Wederom is regionale afstemming hierover onmisbaar.

Investeer in samenwerking met andere gemeenteraden in de regio

Samenwerking tussen gemeenteraden in de regio West-Brabant is een cruciale voorwaarde voor de gemeenteraad van Bergen op Zoom om meer grip te krijgen op verbonden partijen. Hoe meer afstemming in de regio, hoe sterker de raden kunnen staan bij sturing door middel van zienswijzen. De griffierskring West-Brabant heeft al eerder initiatieven genomen om gemeenteraden met elkaar te verbinden ten aanzien van verbonden partijen. Dit zou in de toekomst opnieuw kunnen gebeuren dan wel worden voortgezet, bijvoorbeeld door raadsleden over gemeentegrenzen heen samen te laten nadenken over financiële kaders voor verbonden partijen of over het gezamenlijk opstellen van zienswijzen. Vraag als raad de griffier van Bergen op Zoom om de mogelijkheden hiervoor te verkennen.

Reactie college op conceptrapport

Op 17 januari 2022 heeft de rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het college heeft hierop gereageerd bij brief van 25 februari 2022 De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Gemeente Bergen op Zoom

Rekenkamer West Brabant
Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL
Nederland

25 FEB. 2022

Uw kenmerk		Ons kenmerk	U22-001076	Datum	
Uw brief		Beh. door	A.J.W.P. Rampaart - Verbeek	Doorkiesnr.	
Onderwerp:	ZB22000620 Bestuurlijk wederhoor onderzoek Verbonden Partijen	Cluster	OBO/Juridische Zaken,	Bijlage(n)	

Geacht bestuur,

Wij hebben uw rapportage ontvangen van het onderzoek dat u heeft uitgevoerd naar Verbonden Partijen. U verzoekt ons om onze reactie in het kader van het bestuurlijk wederhoor.

Doelstelling onderzoek.
U bent door de gemeenteraad van Bergen op Zoom verzocht om een onderzoek uit te voeren naar verbonden partijen. U heeft hiertoe drie verbonden partijen geselecteerd die nader zijn bestudeerd: de GR Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB), de GR Belastingsamenwerking West-Brabant (BWB) en de GR Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Brabantse Wal.
Doel van het onderzoek is antwoord te geven op de vraag welke kansen en mogelijkheden er zijn om de sturing van en het toezicht houden op verbonden partijen voor de gemeente Bergen op Zoom te verbeteren. Wij hechten eraan u te melden dat naar onze mening in dit kader veel zaken goed worden opgepakt en waar mogelijk worden geborgd. Daarbij gaat het bij de GR ISD om een andere juridische structuur dan bij de andere onderzochte samenwerkingsverbanden. De huidige lichte vorm (Gemeenschappelijk Orgaan), waarbij de bedrijfsvoering is ondergebracht bij de gemeente Bergen op Zoom en de stemverhouding 50% voor Bergen op Zoom is tegenover 25% Steenbergen en 25% Woensdrecht, maakt dat er in de praktijk onduidelijkheid (en discussie) ontstaat over de sturing van de ISD.

Wij merken daarnaast op dat in de bijlage (blz. 28) aangegeven wordt dat de ISD ook jeugd en WMO uitvoert. Dit is niet correct. De ISD voert activiteiten uit op het gebied van de Participatiewet en minimabeleid/schuldhulpverlening. Er bestaat geen functie hoofd Sociale Zaken meer. In het verleden vulde de Concern manager Sociaal en Veilig (BoZ) tevens de rol van Directeur ISD in. De ISD heeft inmiddels een interim directeur ISD, waardoor deze rollen en verschillende petten zuiverder zijn ingevuld. Daarnaast merken wij op dat op dat de ISD al sinds 2011 (dus niet 2016) een begroting en een meerjarenbegroting en een ontwerpbegroting aan de raad doet toekomen. Wij verzoeken u dit te rectificeren.

U heeft onderzocht welke beleidskaders de gemeente hanteert, hoe de raad hierbij wordt betrokken en welke afspraken over de rol van de raad en ons zijn gemaakt ten aanzien van de verbonden partijen. Ook heeft u onderzocht hoe de

Jacob Obrechtlaan 4
4611 AR Bergen op Zoom
Contact: www.bergenopzoom.nl

Postbus 35
4600 AA Bergen op Zoom
I www.bergenopzoom.nl

T 140164
F (0164) 24 53 56
KvK 20166091

B nv BNG rek. nr. 28.50.00.942
B IBAN: NL41BNGH 0285000942
B BIC: BNGHNL2G

Bergen op Zoom, gemeente op de Brabantse Wal

informatievoorziening plaatsvindt en welke instrumentarium de raad benut om ter zake te kunnen sturen en toezicht te houden op de verbonden partijen.

Conclusies
Het onderzoek leidt ertoe dat u de volgende conclusies trekt.
U concludeert dat de regionale nota verbonden partijen een goede basis is voor sturing en toezicht. In 2015 is de nota verbonden partijen opgesteld en deze is in 2020 geëvalueerd. U geeft aan dat gebleken is dat deze nota een goede basis is, maar dat deze basis niet zonder de specifieke afspraken met de verschillende verbonden partijen kan.

U concludeert tevens dat wij periodiek informeren over de voortgang. Zoals aangegeven informeren wij de raad periodiek via de P&C-cyclus over de voortgang van verbonden partijen. Het belangrijkste instrument dat de raad heeft om tussentijds bij te sturen is de zienswijze op de ontwerpbegroting van de verbonden partijen. In Bergen op Zoom bereiden wij veelal de zienswijzen voor, hoewel de raad formeel eigenaar is over de tekst in een zienswijze. Hoewel uit eerdere evaluaties wordt aanbevolen om zienswijzen zo veel mogelijk regionaal af te stemmen om de effectiviteit van het signaal van de zienswijze te vergroten, lijkt dit volgens u in de praktijk slechts beperkt tot niet voor te komen.

Daarnaast concludeert u dat de raad kaders heeft gesteld middels het raadsakkoord. In de periode 2018-2022 is dit gebeurd door middel van het raadsakkoord en het focusakkoord uit 2020. Dit heeft geleid tot een quickscan die in 2021 is uitgevoerd, waarin middels een stoplichtmodel is aangegeven wat de stand van zaken is per verbonden partij waar Bergen op Zoom in deelneemt, U concludeert dat de quickscan een middel is waarmee de raad mogelijk concreter en meer overkoepelend inzicht krijgt in de voortgang van verbonden partijen.

U concludeert tevens dat de controlerende rol van de raad lastig is in te vullen. U geeft aan dat veel verantwoordings-stukken van verbonden partijen vaak tegelijkertijd worden aangeleverd als onderdeel van de begrotingscyclus. In de praktijk zijn er daarnaast veel verschillende arrangementen met verbonden partijen, met verschillende afspraken over informatievoorziening. De informatie is meestal inzichtelijk, maar wel vaak gefocust op financieel-juridische aspecten van verbonden partijen. U geeft aan dat dit alles maakt dat het voor raadsleden vaak lastig is hun controlerende rol in te vullen. Raadsleden missen de mogelijkheid om in één oogopslag te kunnen zien hoe het met de verbonden partijen staat en waar bijsturing nodig is. Een koppeling met de maatschappelijke doelstellingen en het "waarom?" achter verbonden partijen wordt met name door raadsleden gemist.
Raadsadoptanten worden als mogelijke oplossing gezien, maar er is weinig animo. Een pilot hiertoe is inmiddels uitgesteld naar de volgende bestuursperiode. Tegelijkertijd denken betrokken raadsleden dat raadsadoptanten wel kunnen helpen om meer grip te krijgen op en inzicht te krijgen in verbonden partijen. Daarvoor is het nodig dat de precieze rol van de raadsadoptant nader wordt ingekaderd.

Wij kunnen ons vinden in de door u gedane conclusies en willen deze graag onderschrijven.

Aanbevelingen
U geeft vervolgens een aantal aanbevelingen die u voor de toekomst verder uitwerkt. U constateert dat er zowel in Bergen op Zoom als regionaal eerder evaluaties en onderzoeken naar grip op verbonden partijen zijn geweest en dat als er een steen der wijzen voor sturing op verbonden partijen was geweest, deze al lang was ingevoerd. De aandachtspunten ten aanzien van grip en sturing die hiervoor zijn geschetst zijn dan ook niet nieuw, maar zijn al langer bekend bij zowel raadsleden als griffies, colleges en ambtenaren, maar ook bij verbonden partijen zelf.
U richt zich met een aantal aanbevelingen aan zowel ons als de raad. Daarnaast richt u zich met een aantal aanbevelingen specifiek aan de raad.

U beveelt ons aan om de jaarlijkse verantwoording over verbonden partijen samen te vatten in een beknopte rapportage. Daarbij beveelt u aan om als raad en college afspraken te maken over wat er precies in zo'n rapportage zou moeten staan, bijvoorbeeld per verbonden partij een beknopte samenvatting van de behaalde resultaten in relatie tot de beleidsdoelstellingen. Wij geven jaarlijks via de P&C-cyclus middels een sjabloon inzicht in de belangrijkste

ontwikkelingen van de Verbonden Partijen aan. Dat gebeurt bij het aanbieden van ontwerp-begrotingen aan de raad met het voorstel aan de raad al dan niet een zienswijze in te dienen. Wij zijn aldus van mening dat er reeds een beknopte rapportage aan de raad wordt aangeleverd waarbij wij opmerken dat wij erop toezien dat deze beknopte rapportage een bijdrage levert aan de rol die de gemeenteraad heeft, in dit geval de toezichthoudende rol. Wij nemen de aanbeveling dan ook niet over omdat reeds voorzien wordt in een beknopte rapportage.
U beveelt de raad en ons aan om de nieuwe raadsperiode te beginnen met het herzien van afspraken over de rolverdeling tussen college en raad. U beveelt aan om het onderlinge gesprek te voeren over wat nodig is voor de raad om goed te kunnen toetsen en wat nodig is voor het college om de kaders die de raad heeft meegegeven goed uit te voeren. Daarvoor ziet u onderling vertrouwen als een belangrijke voorwaarde en beveelt u aan om de basis daarvan in afspraken vast te leggen en af te spreken dat over de uitvoering hiervan na een bepaalde termijn, bijvoorbeeld een jaar, of periodiek, wordt gerapporteerd.
Wij merken op dat de rolverdeling tussen raad en ons onderdeel uitmaakt van het inwerkprogramma van de raadsleden. Deze aanbeveling nemen wij dan ook over.

U beveelt de raad aan om tevens werk te maken van de inzet van raadsadoptanten.
U beveelt aan om in de nieuwe raadsperiode de precieze taken van een raadsadoptant vast te leggen en vervolgens de pilot uit te voeren. U beveelt aan bijvoorbeeld een drietal raadsleden aan te wijzen die elk bij een verbonden partij een jaar lang als raadsadoptant fungeren. Op basis van de resultaten van de pilot kan het takenpakket van de raadsadoptant dan eventueel worden aangepast en kan het aantal adoptanten worden uitgebreid. U beveelt tevens aan om de rolinvulling door de raadsadoptanten periodiek te evalueren, bijvoorbeeld eens per jaar bij de bespreking van de ontwerpbegrotingen van verbonden partijen. Hoewel deze aanbeveling gericht is aan de raad geven wij in overweging om de raadsadoptant a-politiek te laten zijn.

Daarnaast beveelt u de raad en ons aan de volgende maatregelen in regioverband te nemen.

Als eerste beveelt u aan om het gesprek in de regio te voeren over de wijziging van de WGR
De wetswijziging heeft belangrijke gevolgen voor de mogelijkheden die de raad heeft om grip te krijgen en te houden op verbonden partijen. Zo krijgen gemeenschappelijke regelingen een vergelijkbare informatieplicht als het college al heeft, wordt de mogelijkheid van een regionale adviescommissie van raadsleden per verbonden partij mogelijk gemaakt en wordt de raad in staat gesteld om het functioneren van een gemeenschappelijke regeling te laten onderzoeken door een regionale onderzoekscommissie. U beveelt de raad en ons aan om in de regio op college en raadsniveau het gesprek aan te gaan over deze mogelijkheden en te verkennen welke meerwaarde deze hebben voor de regio.
Wij kunnen ons vinden in deze aanbeveling en nemen deze over.

U beveelt ons aan om de raad aan de voorkant van het proces mee te nemen in sturing op verbonden partijen.
Er zijn verschillende mogelijkheden om dit te doen bijvoorbeeld door het organiseren van een raadssessie waarbij de gemeenteraad in gesprek gaat met de verbonden partij om prioriteiten voor de komende periode vast te stellen. Het college (specifiek de desbetreffende portefeuillehouder) of de griffier zou binnen het samenwerkingsverband respectievelijk de griffierskring aandacht kunnen vragen voor deze mogelijkheid.
Wij achten het vooralsnog niet wenselijk deze aanbeveling over te nemen gelet op het feit dat de verbonden partijen taken/opdrachten uitvoeren voor het college met het oog op de te realiseren doelstellingen. Waar het gaat om het bepalen/vastleggen van doelstellingen is de raad uiteraard wèl aan zet

U beveelt ons tevens aan om per verbonden partij afspraken te maken over de rol van de contactambtenaar.
De precieze rol, bevoegdheden en het mandaat van de contactambtenaren bij verbonden partijen is niet expliciet vastgelegd. Bovendien blijkt in de praktijk dat de invulling van de rol sterk afhankelijk is van de beschikbaarheid van de betreffende ambtenaar, en er vindt veel roulatie plaats waardoor steeds opnieuw kennis moet worden opgebouwd. Daarom beveelt u aan om per verbonden partij nadere afspraken te maken over de invulling van de rol van de contactambtenaar. Wederom acht u regionale afstemming hierover onmisbaar.

We zijn het eens met de aanbeveling om de rol van de contactambtenaar beter te omschrijven. Het is de vraag of deze afspraken per partij moeten verschillen. In eerste instantie heeft het onze voorkeur om gelijkluidende afspraken vast te leggen waarvan de effectiviteit na enige tijd wordt geëvalueerd.

Als laatste beveelt u de raad aan om te investeren in samenwerking met andere gemeenteraden in de regio Samenwerking tussen gemeenteraden in de regio West-Brabant acht u een cruciale voorwaarde voor de gemeenteraad om meer grip te krijgen op verbonden partijen. Hoe meer afstemming in de regio, hoe sterker de raden kunnen staan bij sturing door middel van zienswijzen. De griffierskring West-Brabant heeft al eerder initiatieven genomen om gemeenteraden met elkaar te verbinden ten aanzien van verbonden partijen. Dit zou in de toekomst opnieuw kunnen gebeuren dan wel worden voortgezet, bijvoorbeeld door raadsleden over gemeentegrenzen heen samen te laten nadenken over financiële kaders voor verbonden partijen of over het gezamenlijk opstellen van zienswijzen. U beveelt de raad aan om de griffier te vragen de mogelijkheden hiervoor te verkennen. Hoewel ook deze aanbeveling tot de raad is gericht achten wij dit een zinvolle aanbeveling.
Wij vertrouwen erop u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd en zien het definitieve rapport graag tegemoet.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders van Bergen op Zoom,

secretaris,

Dhr. mr. drs. ing. M. van Vliet

burgemeester,

Dhr. dr. F.A. Petter

Nawoord van de Rekenkamer

De Rekenkamer West-Brabant dankt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bergen op Zoom voor de bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport verbonden partijen. In deze reactie worden een aantal elementen uit het onderzoek naar voren gehaald. Graag maakt de Rekenkamer van de gelegenheid gebruik hier een korte reactie op te formuleren.

Het college wijst in zijn bestuurlijke reactie op enkele feitelijke onjuistheden met betrekking tot de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Brabantse Wal. In de eindrapportage hebben wij deze feitelijke onjuistheden gecorrigeerd. Wij merken wel op dat deze onjuistheden niet gedurende de ambtelijke wederhoorfase naar voren zijn gekomen. De bevindingen zijn gebaseerd op documentatie die door de gemeente aan de onderzoekers is verstrekt.

Wij zijn verheugd dat het college zich grotendeels kan vinden in de conclusies en aanbevelingen van het rapport en deze grotendeels ook onderschrijft. Wij beperken ons in onze reactie tot dat deel van de aanbevelingen waarbij het college aangeeft deze beperkt of niet te zullen overnemen:

- In antwoord op onze aanbeveling om jaarlijks een beknopte samenvatting van behaalde resultaten van verbonden partijen aan de raad te doen toekomen, geeft het college aan dit al te doen middels het sjabloon in de P&C-cyclus. De Rekenkamer onderschrijft dit en benoemt dit ook in haar rapportage. Tegelijkertijd wil de Rekenkamer erop wijzen dat hier een nadere behoefte bij de raad ligt aan een overzicht van de bijdrage van de verbonden partijen in één opslag, naast de financiële verantwoording in de begroting.
- Het college geeft de overweging mee om raadsadoptanten ‘’a-politiek’’ te laten zijn. Indien het college hiermee bedoelt dat raadsadoptanten niet namens hun politieke partij, maar namens de hele gemeenteraad ‘ambassadeur’ van een verbonden partij zijn, kan de Rekenkamer dit alleen maar onderschrijven.
- Het college geeft aan de aanbeveling over het betrekken van de raad bij de sturing op verbonden partijen niet over te willen nemen, aangezien verbonden partijen taken/opdrachten uitvoeren voor het college met het oog op de doelstellingen. De Rekenkamer onderschrijft dit en benadrukt met de aanbeveling te doelen op het actief betrekken van de raad ‘aan de voorkant’, dat wil zeggen wanneer (inhoudelijke, maatschappelijke en/of financiële) doelstellingen voor verbonden partijen worden vastgesteld.
- Het college geeft aan dat het zijn voorkeur heeft dat er gelijkluidende afspraken worden vastgesteld over de rol van de contactambtenaar. De Rekenkamer onderschrijft dit, maar vindt het van belang dat dit niet alleen overkoepelend maar ook per verbonden partij wordt vastgesteld. Op deze manier wordt de rol van de contactambtenaar nog beter verankerd. Wij geven de mogelijkheid mee om dit bij de actualisatie van de nota verbonden partijen regionaal af te stemmen.

Tenslotte wil de Rekenkamer er graag op wijzen dat de gemeenteraad het college er bij motie of amendement toe kan oproepen om aanbevelingen ten uitvoer te brengen en hierover na een bepaalde periode terug te rapporteren aan de raad.

Bijlagen

Bijlage 1: Sturing per verbonden partij

In dit onderzoek is gekeken naar de kaders en informatievoorziening ten aanzien van drie verbonden partijen waar de gemeente Bergen op Zoom in deelneemt, te weten de OMWB, de BWB en de ISD Brabantse Wal. Allereerst zullen de kaders per verbonden partij worden behandeld. Vervolgens wordt ingegaan op de informatievoorziening aan de raad vanuit de drie verbonden partijen en het college. Ten slotte wordt ingegaan op het instrumentarium van de raad voor sturing van en toezicht op verbonden partijen.

Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB)

De Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) is een regionale uitvoeringsdienst voor de provincie Noord-Brabant en de gemeenten in de regio Midden- en West-Brabant, waaronder de gemeente Bergen op Zoom. De uitvoeringsdienst heeft uitvoeringstaken op het gebied van milieu, veiligheid en leefomgeving, met name gericht op vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De OMWB is één van de zes omgevingsdiensten in Nederland die in toezicht op zware risicovolle bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen is gespecialiseerd. De OMWB voert niet alleen de wettelijke basistaken en de voorbereiding hierop uit, maar kan ook op verzoek van opdrachtgevers extra taken, de zogenoemde verzoektaken, uitvoeren.[36]

De juridische grondslag voor de Omgevingsdienst is vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling (GR) OMWB, die op 1 januari 2013 in werking trad. De GR is een openbaar lichaam met een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Het AB bestaat uit afgevaardigde collegeleden van Gedeputeerde Staten en collegeleden van de deelnemende gemeenten. Het DB bestaat uit vijf leden die uit het AB worden verkozen. Het AB stelt de kaders en de begroting vast, waar het DB zich bezighoudt met het algemeen beheer van de GR, de uitvoering van besluiten van het AB en het toezicht op onder meer het financieel beheer van de GR.[37]

Iedere deelnemende gemeente sluit afzonderlijk een dienstverleningsovereenkomst met de OMWB vast. De dienstverleningsovereenkomst met de gemeente Bergen op Zoom is vastgesteld op 27 februari 2013. De overeenkomst bevat onder meer afspraken over de uitvoering van de basis-, verzoek- en collectieve taken door de OMWB, financiële bepalingen en bepalingen betreffende evaluatie:

- Elk boekjaar wordt een werkprogramma vastgesteld, waarin de omvang en wijze van taakuitvoering door de OMWB voor de gemeente Bergen op Zoom wordt uitgewerkt. De taakuitvoering moet binnen de in het werkprogramma opgenomen (financiële) kaders plaatsvinden. Niet in het werkprogramma opgenomen producten en diensten mogen alleen worden verricht na schriftelijke toestemming van zowel de gemeente als de OMWB.
- Maandelijks vind er een accountoverleg plaats tussen de gemeenten en OMWB. Tijdens dit overleg is sturing op het werkprogramma mogelijk. Na de eerste termijnrapportage heeft de gemeente de mogelijkheid het werkprogramma te verhogen of te verlagen. [38]
- Incidentele verzoektaken die niet passen binnen het werkprogramma, kunnen door de gemeente worden opgedragen aan de OMWB, mits vooraf over inhoud en omvang overeenstemming is bereikt.

[36] Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (geen datering). *Over de OMWB:* https://www.omwb.nl/over-ons
[37] Gemeenschappelijke Regeling OMWB (2013): http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Waalwijk/CVDR224902/CVDR224902_1.html
[38] Dienstverleningsovereenkomst OMWB en gemeente Bergen op Zoom (2013), p. 6.

- De gemeente en de OMWB stellen elk een relatiebeheerder aan ten behoeve van de uitvoering van de overeenkomst. Deze voeren minstens vier keer per jaar overleg over de voortgang.
- De OMWB rapporteert elk kwartaal aan de gemeente over de voortgang van de werkzaamheden in relatie tot de kaders, in een managementrapportage. Binnen twee maanden na afloop van elk kalenderjaar wordt door de OMWB een jaarrapportage aan de gemeente opgeleverd.[39] Uit gevoerde gesprekken blijkt dat er in de praktijk drie keer per jaar een zogeheten termijnrapportage wordt opgesteld.
- Jaarlijks wordt de werking van de dienstverleningsovereenkomst door de gemeente en de OMWB geëvalueerd. Drie jaar na de start van de GR wordt de overeenkomst integraal herzien.[40] Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de dienstverleningsovereenkomsten die de OMWB met de deelnemende gemeenten heeft gesloten in de loop der jaren niet zijn vernieuwd of herzien, ondanks het voornemen van een periodieke evaluatie van de overeenkomsten.

Gemeenschappelijke regeling Belastingsamenwerking West-Brabant (BWB)

De Belastingsamenwerking West-Brabant (BWB) is een samenwerkingsverband tussen het Waterschap Brabantse Delta en de gemeenten in West-Brabant voor het heffen en innen van gemeentelijke en waterschapbelastingen. Naast het heffen en innen van deze belastingen, behandelt de BWB ook bezwaar- en beroepschriften en voert deze ook taken uit op het gebied van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ) en de Wet basisregistratie adressen en gebouwen (BAG).[41]

De juridische grondslag voor de BWB is vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling Belastingsamenwerking West-Brabant, die op 1 maart 2010 is gesloten en op 1 januari 2012 daadwerkelijk in werking trad. De GR is een openbaar lichaam met een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). Het AB bestaat uit een afgevaardigde van het dagelijks bestuur van het waterschap (tevens DB-lid en voorzitter van het DB en AB), en collegeleden van deelnemende gemeenten. Het DB bestaat uit vier leden die uit het AB worden verkozen. Het AB stelt de kaders en de begroting vast, waar het DB zich bezighoudt met het algemeen beheer van de GR, de uitvoering van besluiten van het AB en het toezicht op onder meer het financieel beheer van de GR.[42]

Iedere gemeente stelt een afzonderlijk uitvoeringsconvenant vast met de BWB. Het huidige uitvoeringsconvenant met de gemeente Bergen op Zoom is ondertekend op 15 november 2018. De overeenkomst bevat onder meer afspraken over de taakoverdracht, contactmomenten, verantwoordelijkheden in de planning en controlecyclus en informatie-uitwisseling:

- De BWB en de gemeente stellen elk één of meer regiefunctionarissen aan, die periodiek overleggen in het regieoverleg.[43]
- Er zijn verschillende afspraken over de frequentie van informatievoorziening over elke specifieke uitvoeringstaak opgenomen. Managementinformatie wordt 'real time' aan de gemeente beschikbaar gesteld door de BWB.[44] Als onderdeel van de planning- en controlecyclus wordt onder meer elk jaar in juli een halfjaarverantwoording door de BWB aan de gemeente verstrekt.[45]

[39] Ibid., p. 7.
[40] Ibid., p. 9.
[41] Belastingsamenwerking West-Brabant (geen datering). *Over ons – wat doen wij?* https://www.bwbrabant.nl/bwb/over-ons
[42] Gemeenschappelijke regeling BWB (2010): https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR641487/2
[43] Uitvoeringsconvenant BWB en gemeente Bergen op Zoom (2018), pp. 2-3.
[44] Ibid., p. 3; pp. 6-10.
[45] Ibid., p. 9.

- Het uitvoeringsconvenant wordt elk jaar stilzwijgend met een jaar verlengd voor de duur van de deelname aan de GR.[46]

Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Brabantse Wal

De Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Brabantse Wal is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Bergen op Zoom, Steenbergen en Woensdrecht. De ISD voert voor deze gemeenten taken uit op het gebied van de sociale zekerheid, specifiek op het gebied van ~~bijstand, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), schulden en jeugd~~de Participatiewet en minimabeleid/schuldhulpverlening.[47]

De juridische grondslag voor de ISD is vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling Intergemeentelijke Sociale Dienst Brabantse Wal, die in 2011 voor onbepaalde tijd is aangegaan. De GR is een gemeenschappelijk orgaan, bestaande uit drie aangewezen collegeleden van elke deelnemende gemeente, waarbij de uitvoeringsorganisatie wordt gevormd door de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Bergen op Zoom. De dagelijkse leiding van de uitvoeringsorganisatie berust bij de (interim) directeur ISD~~het afdelingshoofd Sociale Zaken~~. In het verleden werd deze rol vervuld door de Concernmanager Sociaal en Veilig van de gemeente Bergen op Zoom. De beleidsbepalende bevoegdheden berusten bij de afzonderlijke gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders van de drie deelnemende gemeenten.

Het afdelingshoofd Sociale Zaken draagt verantwoordelijkheid voor het informeren van het gemeenschappelijk orgaan over het functioneren en de bedrijfsvoering van de organisatie middels een halfjaarlijkse rapportage. De organisatie is verantwoordelijk voor het opstellen van planning- en controledocumenten. Sinds ~~2016~~ 2011 doet het gemeenschappelijk orgaan de deelnemende gemeenteraden voorafgaand aan elk begrotingsjaar een meerjarenbegroting en een ontwerpbegroting voor het aankomende dienstjaar toekomen. De gemeenteraad is bevoegd hierover een zienswijze in te dienen. Na vaststelling van de begroting door het gemeenschappelijk orgaan worden de raden hierover geïnformeerd en kan opnieuw een zienswijze worden ingediend, ditmaal bij Gedeputeerde Staten. Verder wordt de jaarrekening ieder jaar ter kennisneming aan de gemeenteraden gestuurd.[48]

In het coalitieakkoord van 2018-2022 staat dat de gemeente in deze periode vanuit het oogpunt van efficiëntie onderzoekt of de uitkeringsadministratie van de ISD kan worden opgeschaald naar een groter verband.[49]

[46] Ibid., p. 4.
[47] Intergemeentelijke Sociale Dienst Brabantse Wal (geen datering): https://isdbrabantsewal.antwoordop.nl/.
[48] Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Sociale Dienst Brabantse Wal (2011); 1e Wijziging gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Sociale Dienst Brabantse Wal (2016).
[49] Gemeente Bergen op Zoom (2018). Coalitieakkoord 2018-2022, p. 5.

Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen

Interviews

Ten bate van dit onderzoek hebben verschillende interviews plaatsgevonden. Deze geven wij hieronder weer.

Functie	Datum gesprek
Burgemeester Bergen op Zoom	21 juni 2021
Wethouder financiën Bergen op Zoom	21 juni 2021
Bestuursadviseur college Bergen op Zoom	21 juni 2021
Concerncontroller Bergen op Zoom	22 juni 2021
Adviseur control en audit Bergen op Zoom	22 juni 2021
Accountmanager OMWB	1 juli 2021
Bestuurssecretaris ISD	1 juli 2021
Manager participatie en inkomen ISD	1 juli 2021
Directeur BWB	1 juli 2021
Raadsleden gemeente Bergen op Zoom (groepsgesprek)	15 september 2021

Schriftelijke documentatie

Voor de geraadpleegde schriftelijke documentatie verwijzen wij naar de bronvermelding in de voetnoten.

Bijlage 3: Normenkader

Deelvraag	Normen
Kaderstellen en beleid	
1. Welke beleidskaders hanteert de gemeente Bergen op Zoom voor de sturing van en controle op verbonden partijen?	- Er zijn beleidskaders en de gemeente stelt inhoudelijke beleidsvoorwaarden vast over deelname aan de samenwerkingsverbanden en de governance inzake verantwoording en toezicht. - De gemeente heeft afspraken gemaakt met samenwerkingsverbanden over het proces van beleids-, begrotings- en verantwoordingsinformatie die zij moeten aanreiken. - De samenwerkingsverbanden voeren beleid en leggen verantwoording af volgens de afspraken die daarover gemaakt zijn.
2. Op welke manier is de gemeenteraad betrokken geweest bij de totstandkoming van deze kaders?	- Er is inzicht bij de raad in de samenwerkingsverbanden en op welke wijze zij bijdragen aan beleidsprioriteiten van bestuur en raad en de doelen die verbanden daartoe dienen te realiseren. - De kaders aan de raad sluiten aan bij de wijze waarop de raad doelen heeft gesteld. - De raad is betrokken bij de beoordeling van doelbereiking.
3. Welke afspraken zijn er over de rol van de gemeenteraad en het college van B&W ten aanzien van verbonden partijen?	- Er is een gemeentelijk governance beleid voor verbonden partijen. - Er is een afspraak goed bestuur voor verbonden partijen in de gemeente. - Eigenaarsrollen en opdrachtgeversrollen zijn goed belegd en verdeeld.
4. Wat zijn landelijke ontwikkelingen en ervaringen van andere gemeenten?	Beschrijvend van aard, geen normen.
Sturing en informatievoorziening	
5. Welke informatie ontvangt de gemeenteraad over verbonden partijen?	- De gemeente stelt inhoudelijke informatievoorziening vast bij deelname aan de samenwerkingsverbanden en de

	governance inzake verantwoording en toezicht. - De samenwerkingsverbanden leggen verantwoording af volgens de afspraken die daarover gemaakt zijn.
6. Ontvangt de gemeenteraad informatie zodanig dat hij tijdig bij kan sturen?	- De gemeente heeft afspraken gemaakt met samenwerkingsverbanden over het proces van beleids-, begrotings- en verantwoordingsinformatie die zij moeten aanreiken. - De aangeleverde informatie door de samenwerkingsverbanden is juist, volledig en tijdig.
a. Kan het werken met adoptanten/ ambassadeurs/raadsrapporteurs leiden tot beter(e) grip en zicht op verbonden partijen?	- Samenwerkingsverbanden zijn actief betrokken bij gemeentelijk beleid en informeren proactief gemeente, bestuur en raad. - De raden evalueren in termen van verbetermogelijkheden hun sturingsrelatie met de verbonden partijen.
7. In hoeverre heeft de gemeenteraad zicht op de realisatie van beleidsdoelstellingen door verbonden partijen?	- Er is inzicht bij de raad in de samenwerkingsverbanden en op welke wijze zij bijdragen aan beleidsprioriteiten van bestuur en raad en de doelen die verbanden daartoe dienen te realiseren. - De informatie aan de raad sluit aan bij de wijze waarop de raad doelen heeft gesteld en tevens voor de beoordeling van doelbereiking.
8. Hoe deugdelijk en effectief zijn de huidige arrangementen met de verbonden partijen?	- Er zijn SMART doelstellingen, financieel en niet-financieel, kwantitatief en niet-kwantitatief geformuleerd. - Realisatie is navolgbaar en inzichtelijk en bij eventuele afwijkingen van de beoogde doelen is inzichtelijk in hoeverre deze doelen niet zijn gerealiseerd en wat daarvoor de reden is. - Er is zicht op materiële en immateriële opbrengsten van de samenwerkingen.

	a. Is een differentiatie in arrangementen per verbonden partij mogelijk en wenselijk?	- Samenwerkingsverbanden informeren afzonderlijk proactief gemeente, bestuur en raad. - Samenwerkingsverbanden evalueren ieder afzonderlijk in termen van verbetermogelijkheden hun sturingsrelatie met de gemeenten.
9.	Welk instrumentarium benut de gemeenteraad voor de sturing van en het toezicht op verbonden partijen?	Beschrijvend van aard, geen normen.

Kansen voor de toekomst

10.	Welke knelpunten, wensen en kansen zijn er ten aanzien van de sturing van en het toezicht houden op verbonden partijen?	Beschrijvend van aard, geen normen.