KokxDeVoogd
Ontdek de staat van morgen

Aan	Directieteam gemeente Westland
Van	Eric Dorscheidt, Arie Viskil en Roos Molendijk (KokxDeVoogd)
Datum	9 maart 2021
Onderwerp	Rapportage onderzoek Raadsinformatieprogramma

1. Inleiding, achtergrond onderzoek

De gemeente Westland participeert momenteel in 19 verbonden partijen met verschillende rechtsvormen, waaronder gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen (besloten/naamloos), stichtingen en andere rechtsvormen. Deze verbonden partijen voeren bepaalde (soms specialistische) taken voor de gemeente Westland uit en zijn bestuurlijk en financieel met de gemeente verbonden. De gemeente participeert in een aantal wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen, zoals de GGD en de Veiligheidsregio en heeft ervoor gekozen om deel te nemen in verschillende verbonden partijen voor de uitvoering van bepaalde taken. Dat betekent dat het, door het 'op afstand uitvoeren van taken', voor de gemeente en dan met name voor raadsleden, lastig kan zijn om zicht te houden op deze verbonden partijen (c.q. het samenwerkingsverband).[1]

De Raad stelt vooraf de kaders vast waarbinnen het college de afspraken met betrekking tot inrichting van en uitvoering door de verbonden partijen maakt (c.q. waarbinnen het college het beheer van verbonden partijen inricht en uitvoert). De Raad controleert achteraf of het college dit ook doet. Met het oog op deze waarborging van sturing op de verbonden partijen, is in 2017 het beleidskader Governance Verbonden Partijen door de Raad vastgesteld, waarna in 2019 het uitvoeringsprogramma van het college (als onderdeel van "Bevlogen Besturen" uit het Westlandprogramma 2018-2022) is verschenen. Daarin zijn middelen beschikbaar gesteld voor het scherper inrichten van de besluit- en verantwoordingsprocessen rondom verbonden partijen.

[1] Dit komt ook tot uitdrukking in het door de gemeente in 2017 opgestelde 'Beleidskader Governance Verbonden Partijen'. Zo is op pagina 8 van dit document bijvoorbeeld benoemd dat een valkuil ten aanzien van verboden partijen betrekking heeft op het ontbreken van inzicht in de bestuurlijke, beleidsmatige en financiële risico's van een dergelijke partij.

Verder heeft de directie bij het vaststellen van de voortgangsrapportage Governance en Verbonden partijen (d.d. 15 oktober 2019) ingestemd met de ontwikkeling van een raadsinformatieprogramma verbonden partijen.

De eerste stap tot het opstellen van een dergelijk programma is inmiddels gezet en wel door het (laten) uitvoeren van een onderzoek naar verbonden partijen. Dit onderzoek strekt ertoe in kaart te brengen hoe de inrichting van de raadsinformatie er nu uitziet en op welke wijze de gemeenteraad aanvullend aan de reguliere P&C-cyclus geïnformeerd dient te worden over de verbonden partijen van de gemeente Westland. Dit onderzoek is inmiddels afgerond. De belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek worden in deze nota met u gedeeld.

De belangrijkste conclusies zijn:

- De informatie-uitwisseling tussen college van B&W en gemeenteraad over Governance & Verbonden Partijen is toereikend;
- De informatie-uitwisseling voldoet aan de richtlijnen zoals gesteld in het BBV
- Op basis van de documenten voortkomend uit de P&C-cyclus is de gemeenteraad in voldoende mate in staat om haar kaderstellende en controlerende functie uit te (kunnen) oefenen.

Een nadere toelichting op en onderbouwing van deze conclusies treft u in deze nota aan. Deze nota beschrijft daartoe (na een korte uiteenzetting van de achtergrond van het onderzoek) hoe de informatie-uitwisseling tussen het college en de gemeenteraad plaatsvindt en welke rol het bestaande P&C-instrumentarium daarin speelt. Vervolgens stipt deze nota de belangrijkste bevindingen aan die uit de door onderzoekers gevoerde gesprekken hieromtrent naar voren zijn gekomen.
Ten slotte worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Actualisatie van het uit 2017 daterende Beleidskader Verbonden partijen. Gedacht kan worden aan een periodieke herijking;
- Het optimaliseren van de informatie tussen de Programmabegroting en de programmarekening en de paragraaf verbonden partijen, alsmede de koppeling tussen de programma's;
- Het toegankelijker (c.q. begrijpelijker) maken van (de informatie opgenomen in) de begroting, bijvoorbeeld door het toevoegen van hyperlinks en het toevoegen van een begrippenlijst (waarin veelvoorkomende – met name technische - termen nader worden toegelicht);
- Het (doen) uitvoeren van een onderzoek bij de Raad of er wensen zijn ten aanzien van de informatieverstrekking over verbonden partijen.

2. Huidige wijze informatie-uitwisseling college en Raad

Een essentieel onderdeel van de controlerende taak van de gemeenteraad is de invulling van haar informatiepositie. De huidige wijze van informatie-uitwisseling vindt grotendeels plaats op basis van documenten uit de P&C-cyclus. Deze cyclus omvat (in elk geval) de volgende documenten: de Missie en visie (langere termijn), het Collegeprogramma, de Voorjaarsnota, de Programmabegroting, de Najaarsnota en de jaarstukken (jaarverslag en jaarbegroting). Voor de gemeente Westland zijn met name de jaarstukken en de begroting relevant.[2] De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag en de jaarrekening, daarin vindt de uitgebreide verantwoording plaats. Daarin is per verbonden partij (onder meer) de rechtsvorm beschreven, het openbaar en bestuurlijk belang, activiteiten, vermogen en het financieel belang van de gemeenten. Ook zijn per verbonden partij actuele ontwikkelingen en risico's (in relatie tot weerstandsvermogen) benoemd. De informatie over een verbonden partij staat in verhouding tot het financieel risico van de betreffende verbonden partij.

De informatieverstrekking aan de gemeenteraad is structureel, op basis van de P&C-cyclus. Dit is geregeld in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Dit besluit schrijft voor provincies en gemeenten voor wat in de begroting en jaarrekening van de gemeente dient te worden verantwoord over de deelname in verbonden partijen. Het moet inzichtelijk zijn met welke verbonden partijen wordt samengewerkt, wat het belang van de gemeente is per deelname en wat de financiële positie is. Het BBV verplicht gemeenten om deze informatie in een paragraaf verbonden partijen in de begroting en de jaarrekening op te nemen. De informatie in de begroting over verbonden partijen moet aansluiten bij het beleid en de financiële positie van de gemeente.

Bij de bestudering van deze stukken van de gemeente Westland valt op dat de jaarstukken de informatie bevatten die op grond van het BBV wordt vereist. Deze informatie is bovendien uitgebreid en *up to date*. Ook blijkt op heldere wijze welke bestuurlijke, beleidsmatige en financiële risico's mogelijkerwijs verbonden zijn aan verbonden partijen. In het kader van het onderzoek is ook een *quick scan* verricht naar de jaarstukken van andere gemeenten.[3] Daaruit blijkt dat de paragraaf 'Verbonden Partijen' zoals deze is opgenomen in de jaarstukken van de gemeente Westland er goed uitziet in vergelijking met de paragrafen zoals opgenomen in de jaarstukken van andere gemeenten.

---

[2] Financiële verordening gemeente Westland 2019, artikel 3.
[3] Bij het (onderling) vergelijken van de gemeenten is gekozen voor de volgende gemeenten: Ede, Maastricht, Emmen en Alkmaar. Dit omdat deze gemeenten qua inwoneraantal vergelijkbaar zijn met de gemeente Westland.

De informatieverstrekking is naast structureel ook incidenteel van aard, namelijk als daar aanleiding toe is (bij gemeenschappelijke regelingen heeft de gemeenteraad bijvoorbeeld het recht om een zienswijze te geven op de ontwerpbegroting en op de vastgestelde begroting (op basis van artikel 35 Wgr). In aanvulling daarop geldt dat het college een wettelijke informatieplicht heeft jegens de Raad, zoals neergelegd in de Gemeentewet (artikelen 169 en 180 lid 2). Deze informatieplicht geldt tevens voor de gemeentelijke vertegenwoordiger in een verbonden partij. De informatie wordt op tijd verstrekt en dient volledig en relevant, correct en betrouwbaar te zijn.

Overige instrumenten

In de Programmabegroting van de gemeente Westland is beschreven dat momenteel binnen de gemeente is gewerkt aan de ontwikkeling en inzet van andere instrumenten, waaronder jaarlijkse interne screenings en beheerplannen, ten behoeve van de verdere optimalisering van de besluit- en verantwoordingsprocessen. De gemeente werkt daarnaast met een opleidingsprogramma voor medewerkers om hun kennis op het gebied van verbonden partijen naar een hoger niveau te brengen.

Sturingsrelatie

Zoals in paragraaf 1 benoemd, wordt binnen de gemeente Westland al enige tijd nagedacht over (de governance van) verbonden partijen. In dit verband is sturing ook een aspect dat vaak wordt benoemd. De gemeente heeft als deelnemer in verbonden partijen soms te maken met de zogenaamde '(drie)dubbelepettenproblematiek'. Dit is expliciet verwoord in het Beleidskader Governance Verbonden Partijen, het kader waarbinnen het college de vrijheid heeft om verbonden partijen te beheren. Zo kan de gemeente zowel de rol aannemen van (1) Bestuurder/eigenaar; (2) Klant/opdrachtgever en (3) Toezichthouder. Uit de gemeentelijke stukken blijkt dat de gemeente deze verschillende rollen onderkent en ook gescheiden heeft in de organisatie van het beheer van verbonden partijen. Deze constatering is van belang omdat deze rollen maken dat de gemeente meer op afstand staat, waardoor informatievoorziening minder vanzelfsprekend is dan bij 'de eigen gemeentelijke organisatie'. In andere woorden: om goed te kunnen sturen op een verbonden partij is (het beschikken over) informatie cruciaal.

3. Bevindingen ten aanzien van informatie-uitwisseling

In het kader van het onderzoek is gesproken met verschillende medewerkers en collegeleden van de gemeente Westland. Er is niet gesproken met de griffier en/of raadsleden van de gemeente Westland. Het is een bewuste keuze (geweest) om eerst de bestaande situatie in kaart te brengen en op basis van de bevindingen (al dan niet) een vervolgproces in te richten.

Uit de gesprekken is gebleken dat men over het algemeen goed te spreken is over (de inhoud van) de documenten die in het kader van de informatie-uitwisseling aan de Raad ter beschikking worden gesteld. Naar het oordeel van een groot deel van de ondervraagden biedt de P&C-cyclus voldoende mogelijkheden om de Raad te informeren. Ook wordt doorgaans gesteld dat er een goede aansluiting is tussen de P&C-cyclus van de gemeente en de verbonden partij.

Dit leidt slechts een enkele keer tot uitzondering indien het gaat om vennootschappen (NV's en BV's). In dat geval loopt de timing tussen gemeentelijke en vennootschappelijke cycli niet (geheel) parallel. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat de voor deze verbonden partijen geldende regels omtrent verslaglegging (jaarrekening, jaarstukken etc,) niet afkomstig zijn uit het BBV (zoals dat voor de gemeente en gemeenschappelijke regelingen wel het geval is) maar uit boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Ook is door enkele gesprekspartners gewezen op het feit dat er een beter verband zou moeten zijn tussen de programmabegroting en de paragraaf verbonden partijen. In dat kader werd opgemerkt dat er een stevigere verankering in de jaarrekening zou moeten zijn van verbonden partijen naarmate het gemeentelijke financiële belang en risico in die betreffende verbonden partij groter is. Voorts zou er een betere verdeling van informatie moeten zijn tussen de programmabegroting en de paragraaf verbonden partijen.

Over het algemeen is de indruk bij medewerkers en collegeleden dat er bij de Raad niet meer behoefte is aan aanvullende informatie. Het P&C-instrumentarium volstaat. De Raad krijgt informatie wanneer daar behoefte aan is of er een bepaalde aanleiding voor is. Wel is in het onderzoek enkele malen aandacht gevraagd voor de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van de informatie die (mede) voor de Raad is bestemd.

Er worden momenteel binnen de gemeente acties ondernomen om deze informatie-uitwisseling te optimaliseren, onder meer door het opstellen van formats voor annotaties. Daardoor wordt uniformiteit bevorderd. Ook sluit er regelmatig een vertegenwoordiger van een bepaalde verbonden partij aan bij raadsvergaderingen om in aanwezigheid en onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder de stand van zaken toe te lichten aan de gemeenteraad. Dit draagt bij aan het beter begrijpen van de bedoeling en het functioneren van de verbonden partij.

Raadsleden worden over het algemeen goed geïnformeerd en het college is ook voldoende geëquipeerd om raadsleden goed en tijdig te informeren. Tijdens de gesprekken kwam naar voren dat er gestreefd wordt om de informatieverstrekking naar en de communicatie met de Raad voortdurend te verbeteren en te optimaliseren. Door verschillende gesprekspartners is daarom het belang onderstreept om de Raad tijdig mee te nemen. Over de vraag welke rol dit van de Raad vergt, wordt verschillend gedacht. Zo is enkele keren benoemd dat de Raad niet zou moeten worden overladen met informatie, althans niet meer dan benodigd is voor het (goed) kunnen uitvoeren van haar controlerende en kader stellende rol. Tegelijkertijd wordt ook wel genoemd dat de Raad meer een visie zou mogen hebben op wat zij als deelnemer aan een bepaalde verbonden partij wenst te bewerkstelligen (e.g. wordt gestreefd naar een vooraanstaande rol, een coördinerende rol of ben je als gemeente 'slechts' aandeelhouder?).

Hoewel de relatie tussen de Raad en het college vaak als 'positief-kritisch' wordt omschreven (er is sprake van een 'gezond wantrouwen') en er geen signalen worden geuit door de Raad dat er meer behoefte aan informatie zou bestaan, komt in de gesprekken duidelijk tot uitdrukking dat de informatiebehoefte vanuit de Raad samenhangt met het belang/de rol van de gemeente bij de betreffende verbonden partij.
Met name bij Gemeenschappelijke Regelingen lijkt de Raad dikwijls het gevoel te hebben 'te moeten tekenen bij het kruisje'. Dit gaat gepaard met een ervaren gebrek aan sturingsmogelijkheden en een gevoel van machteloosheid. Dit ervaren gebrek aan sturingsmogelijkheden is echter niet zozeer het gevolg van een gebrek aan informatie, maar kan inherent worden geacht aan de constructie van een GR, waar de gemeente Westland nou eenmaal samenwerkt met andere gemeenten.

Volledigheidshalve vermelden wij in dit verband nog dat momenteel een wetsvoorstel aanhangig is ter versterking van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen, waarmee wordt gepoogd raadsleden meer grip te geven op verbonden partijen. Deze wijzigingen zullen te zijner tijd hun weerslag moeten krijgen in het Beleidskader Verbonden partijen.

Volgens een aantal van de gesprekspartners zou de Raad er meer 'bovenop' mogen zitten bij verbonden partijen waarvan de gemeente (enig) aandeelhouder is en dus een stevigere vinger in de pap heeft. Zo is in een aantal gesprekken uitgesproken dat de Raad soms meer haar stempel op bepaalde verbonden partijen zou mogen drukken. Bij de Raad lijkt soms onvoldoende besef te bestaan dat er bij verbonden partijen grote (financiële) belangen spelen. Anders gezegd: er wordt te weinig werk gemaakt van verbonden partijen door de Raad, terwijl het wel van belang is om deze vanuit een positief kritische houding te benaderen. Het gevoelen van urgentie zou bij de Raad meer aanwezig moeten zijn. Er werd in dit verband

door de gesprekspartners geen link gelegd met een gebrek aan informatie. Meer informatie zou dus niet zozeer de oplossing zijn voor meer betrokkenheid vanuit de Raad bij verbonden partijen, maar de betrokkenheid is wel aandachtspunt voor het vervolgproces in relatie tot het Beleidskader. Via discussie over het Beleidskader zou deze betrokkenheid kunnen worden vergroot.

Overige instrumenten

De kwartaalrapportages worden niet gedeeld met de Raad. Daar (b)lijkt uit de interviews met ambtenaren en collegeleden geen behoefte voor te zijn. Dat er een jaarlijkse ambtelijke screening plaatsvindt van de verbonden partijen, wordt over het algemeen positief beoordeeld. De resultaten en conclusies uit deze screenings worden verwerkt in de risicoparagraaf in de jaarrekening, die wordt getoetst door de accountant, waarna de jaarrekening wordt vastgesteld door de Raad. Indirect komt het resultaat van deze screening aldus bij de Raad terecht. Evenwel geldt dat niet is gebleken dat deze screening direct bijdraagt aan een betere informatiepositie voor de Raad. De Raad heeft de informatie die uit de screening voortkomt niet nodig om haar kaderstellende en controlerende rol optimaal uit te (kunnen) voeren.

Sturingsrelatie

Tijdens de gesprekken is dikwijls de '(drie)dubbelepettenproblematiek' en rolvermenging ter sprake gebracht. Het algemene beeld hierover is dat de verschillende rollen die de gemeente speelt bij een verbonden partij helder zijn beschreven in (onder meer) het Beleidskader Verbonden Partijen. Ook in de advisering richting het college en in de ambtelijke organisatie lijken deze rollen goed te zijn gescheiden. Hoewel een strikte rollenscheiding wordt nagestreefd, blijkt uit de gevoerde gesprekken dat een dergelijke strikte scheiding in de praktijk niet altijd volledig wordt nageleefd. Het gaat bij de rollenscheiding om een continu leerproces.

Tijdens de verschillende gesprekken is als voorbeeld genoemd dat de wethouder Financiën - na voorafgaande afstemming binnen het college van de gemeente - naar de AVA gaat of naar het AB of DB van de betreffende verbonden partij. Het kan onduidelijk zijn vanuit welke rol er door de wethouder gesproken is (waardoor de eigenaarsrol resp. de opdrachtgeversrol van de wethouder niet optimaal uit de verf komt). Uit de gesprekken is duidelijk geworden dat de portefeuillehouders in het college elkaar tijdig en volledig informeren over de rollen in de verschillende verbonden partijen. De portefeuillehouders hebben een helder mandaat vanuit het college om hun rol in de verbonden partij(en) op een goede manier te kunnen vervullen.

Te overwegen valt om de Raad in overleg met de griffie mee te nemen in een toelichting op de mogelijke rollen binnen de verbonden partijen. Vanuit de gemeente (lees college) is het mogelijk dat zij vertegenwoordigd is als eigenaar, opdrachtgever of opdrachtnemer of een combinatie van deze rollen. De belangen per rol kunnen conflicteren. Als eigenaar heb je immers een ander belang dan als opdrachtgever. Als eigenaar ben je misschien wel gebaat bij een hoge prijs, terwijl je als opdrachtgever een lage prijs verlangt

4. Mogelijkheden tot optimalisatie

Hoewel uit de gevoerde gesprekken blijkt dat over het algemeen tevredenheid bestaat over de informatie-uitwisseling tussen college en Raad, is een aantal mogelijkheden benoemd om de informatie-uitwisseling te optimaliseren.

- Actualisatie van het uit 2017 daterende Beleidskader Verbonden partijen. Gedacht kan worden aan een periodieke herijking;
- Het optimaliseren van de informatie tussen de Programmabegroting en de programmarekening en de paragraaf verbonden partijen, alsmede de koppeling tussen de programma's; Het toegankelijker (c.q. begrijpelijker) maken van (de informatie opgenomen in) de begroting, bijvoorbeeld door het toevoegen van hyperlinks en het toevoegen van een begrippenlijst (waarin veelvoorkomende – met name technische - termen nader worden toegelicht)
- Het (doen) uitvoeren van een onderzoek bij de Raad of er wensen zijn ten aanzien van de informatieverstrekking over verbonden partijen.

5. Ten slotte

Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat de Raad middels de documenten uit de P&C-cyclus op juiste, tijdige en voldoende stuurinformatie over verbonden partijen kan rekenen om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen. In de praktijk wordt dit ook goeddeels zo ervaren. Hoewel het onderzoek niet direct aanknopingspunten biedt voor een verdere verbeterslag, zijn er natuurlijk altijd mogelijkheden tot (verdere) optimalisatie. Evenwel geldt dat de gemeente Westland de zaken voor wat betreft informatievoorziening aan de Raad goed op orde heeft, nu de gemeente de afgelopen jaren al een aantal stappen heeft gezet om te komen tot een verdere verbetering van de (informatie)positie van de Raad.
De opdracht voor KokxDeVoogd heeft zich beperkt tot het bestuderen van de genoemde documenten en het interviewen van medewerkers uit de organisatie en leden van het college. Er zijn geen medewerkers gehoord van de verbonden partijen. Ook de griffier en raadsleden zijn niet betrokken bij het onderzoek. Wij

adviseren om het onderzoek te verbreden naar de griffie en raadsleden om daar te onderzoeken welke wensen er zijn om de informatievoorziening te optimaliseren, in relatie tot het Beleidskader.

Voorstel vervolgproces

1. Deze nota aan het college voor te leggen om daarvan kennis te laten nemen en in te laten stemmen met de inhoud en de daarin neergelegde bevindingen;
2. Het college in overweging te geven de raad en griffie te vragen naar hun (eventuele) wensen ten aanzien van de informatievoorziening door een vervolgopdracht te verstrekken aan KokxDeVoogd.