

# VERBONDEN PARTIJEN GEMEENTE MAASTRICHT



Onderzoek door de  
RekenKamer Maastricht



# Verbonden partijen gemeente Maastricht

**Analyse van de sturing en de risicobeheersing door de  
gemeente Maastricht**

**Eindrapport**

**Februari 2008**

## **Rekenkamer Maastricht**

### **Samenstelling:**

Mevrouw drs. R. Ingrid Doerga RA

Mevrouw dr. Klaartje Peters

De heer Mathijs G.M.M.W. Mennen RA (voorzitter)

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

De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen

### **Secretaris:**

Mevrouw drs. Resy Delnoy

### **Secretariaat:**

Postadres: Wilhelminasingel 44-M, 6221 BK Maastricht

Telefoon: 043-325 6075 / 06 1563 7938

E-mail: r.delnoy@planet.nl

# Inhoud

<b>INHOUD .....</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEIDING .....</b>	<b>5</b>
1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK .....	5
1.2 OPBOUW VAN HET RAPPORT .....	7
<b>2 DOEL EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK .....</b>	<b>9</b>
2.1 DOEL ONDERZOEK .....	9
2.2 ONDERZOEKSVRAGEN .....	9
2.3 AFBAKENING .....	9
2.4 UITVOERING ONDERZOEK .....	10
<b>3 NORMENKADER .....</b>	<b>13</b>
3.1 GOVERNMENT GOVERNANCE ALS MODEL VOOR DE AANSTURING VAN VERBONDEN PARTIJEN .....	13
3.2 GEMEENTELIJK P&C CYCLUS VOOR VERBONDEN PARTIJEN .....	15
<b>4 DE ONDERZOEKSBEVINDINGEN IN HET KORT .....</b>	<b>23</b>
4.1 VERBONDEN PARTIJEN IN DE PROGRAMMABEGROTINGEN 2007 EN 2008 .....	23
4.2 DE BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN IN ÉÉN OOGOPSLAG .....	26
<b>5 CASUS 1 REGIONALE BRANDWEER ZUID-LIMBURG .....</b>	<b>31</b>
<b>6 CASUS 2 BEHEERMAATSCHAPPIJ MALBERG BV .....</b>	<b>37</b>
<b>7 CASUS 3 GGD/GHOR ZUID LIMBURG .....</b>	<b>43</b>
<b>8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....</b>	<b>49</b>
<b>A OVERZICHT VERBONDEN PARTIJEN GEMEENTE MAASTRICHT .....</b>	<b>53</b>
<b>B BESTUURLIJKE REACTIE .....</b>	<b>55</b>
<b>C NAWOORD REKENKAMER .....</b>	<b>63</b>



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Door te participeren in een onderneming, stichting of openbaar lichaam verbindt een gemeente zich aan een andere partij. Deze andere partij wordt een verbonden partij genoemd. Verbonden partijen kunnen zowel publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals bedoeld in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en de Gemeentewet zijn, als privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals stichtingen, verenigingen en vennootschappen. Het aangaan van een relatie met een partij is voor een gemeente een manier om beleidsvoornemens door een derde partij te laten realiseren. Naast de mogelijkheden die de verbonden partijen bieden, zijn er ook risico's aan verbonden. Dit kunnen beleidsmatige risico's (verlies van de eigen beleidsruimte; doelen worden niet gerealiseerd of niet doelmatig), financiële risico's (dekken voor tekorten) of een onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden zijn.

Er kunnen vele redenen zijn waarom een gemeente zich verbindt aan een externe partij. De belangrijkste redenen zijn de volgende:

- Schaalvoordelen- dit is vaak het achterliggende motief voor het aangaan van een zogenaamde Gemeenschappelijke Regeling.
- Expertise- dit is nauw verwant aan schaalvoordelen. Expertise (schaars en kostbaar) die niet permanent beschikbaar hoeft te zijn, kan selectief gebruikt worden op het moment dat het nodig is. Als meerdere partijen daarvan gebruik maken kan zo toch de benodigde expertise beschikbaar zijn.
- Verantwoordelijkheden- de productie van bepaalde goederen of diensten kan in een aantal gevallen beter overgelaten worden aan een speciaal daartoe uitgeruste organisatie. Een zelfstandige entiteit met een specifieke opdracht kan vaak sneller en doeltreffender reageren dan een overheidsorganisatie. Een voorbeeld hiervan is het SW-bedrijf.
- Financiële motieven- gemeenten worden vaak aandeelhouder in geprivatiseerde overheidsbedrijven met een nutsfunctie. De bestuurlijke invloed is beperkt maar jaarlijks wordt dividend ontvangen. Bij verkoop van de aandelen kunnen gemeenten soms aanzienlijke bedragen ontvangen. Voorbeelden in Maastricht zijn Essent, Bank Nederlandse Gemeenten en WML.
- Wettelijk voorschrift- in sommige gevallen is een gemeente wettelijk verplicht een verbonden partij in te stellen. Bekend voorbeeld is de regionale brandweer.

Omdat het Rijk de informatieverstrekking over deelnemingen en andere partijen waarmee gemeenten een financiële en/of bestuurlijke relatie hebben, onvoldoende vond, zijn in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten<sup>1</sup> (BBV) bepalingen opgenomen waaraan de informatie over verbonden partijen dient te voldoen.

---

<sup>1</sup> Circulaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 17 januari 2003.

Vanwege bestuurlijke, beleidsmatige en/of financiële belangen en mogelijk dito risico's is het gewenst dat in de begroting en jaarstukken aandacht wordt besteed aan derde rechtspersonen, waarmee de gemeente een bestuurlijke en financiële band heeft. Daarom is het verplicht om in de begroting een paragraaf verbonden partijen op te nemen. Verbonden partijen voeren vaak beleid uit dat de gemeente in principe ook zelf kan (blijven) doen. De gemeente mandateert als het ware de verbonden partij. De gemeente blijft de verantwoordelijkheid houden voor het realiseren van de beoogde gemeentelijke beleidsdoelstellingen. De Raad heeft een kaderstellende en controlerende taak als het gaat om de uitvoering van beleid. Daarnaast legt een verbonden partij budgettaire beslag op de gemeente en loopt de gemeente financiële risico's. Zonder een paragraaf verbonden partijen kan er een leemte ontstaan, waardoor de Raad zijn taken niet goed kan uitvoeren.

Een verbonden partij is voor een gemeente een instrument om één of meer gemeentelijke doelen te bereiken. De verbonden partij moet worden bestuurd en beheerst om de doelen te bereiken. Als een gemeente zich verbindt doen zich twee kernvragen voor.

1. Hoe kan ervoor gezorgd worden dat de gemeentelijke doelstellingen worden gerealiseerd door de verbonden partij?
2. Hoe kan de gemeente zodanig grip houden op de verbonden partij dat de gewenste productie gerealiseerd wordt en gelijktijdig de risico's voor de gemeente beperkt blijven?

Deze punten worden hierna toegelicht.

#### *Ad 1 Gemeentelijke doelstellingen en doelstellingen verbonden partij.*

Het is niet vanzelfsprekend dat de doelstellingen van de gemeente en die van (het bestuur van) de verbonden partij identiek zijn. Sterker nog meestal zijn ze dat niet. In ideale omstandigheden zijn de doelstellingen van een gemeente via het democratische besluitvormingsproces tot stand gekomen en SMART geformuleerd. Het bestuur van een externe partij kan daarnaast ook eigen doelstellingen nastreven of andere prioriteiten stellen (bijvoorbeeld groeien, status, inkomen etc.). Voor de gemeente is het de kunst om de doelstellingen van de verbonden partij zoveel mogelijk te laten overeenstemmen met die van de gemeente zelf. Voor de verbonden partij ligt dit anders. Die is gebaat bij zoveel mogelijk vrijheid om haar eigen doelstellingen na te streven. Dat vergt dus tussen gemeente en verbonden partij (geïnstitutionaliseerd) overleg, afstemming over en transparantie van de afspraken. In de praktijk vindt in deze onderhandelingsarena een ruil plaats van doelen en middelen tussen gemeente en verbonden partij. Zowel vooraf (bijvoorbeeld bij het goedkeuren van de begroting) als achteraf (bijvoorbeeld aan de hand van het jaarverslag) dient getoetst te worden of de afspraken binnen de randvoorwaarden zijn nagekomen.

#### *Ad 2 De gemeente stuurt niet langer het proces*

Door de productie te laten plaats vinden bij een verbonden partij heeft de gemeente geen directe invloed meer op het productieproces. Er is, vergeleken bij de hypothetische situatie dat de productie door de gemeente zelf plaats vindt, een schakel bij gekomen, waarop de gemeente alleen op de input en de output nog grip kan houden.

Het productieproces is als het ware gedelegeerd aan het bestuur en management van de



verbonden partij. Dat betekent dat de gemeente in principe alleen nog vooraf (bij gelegenheid van de begroting) en achteraf (bijvoorbeeld aan de hand van het jaarverslag van de verbonden partij) invloed kan uitoefenen. De sturing wordt indirecter ook in het geval een vertegenwoordiger van de gemeente in het bestuur van de verbonden partij zitting neemt. Noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve sturing zijn een heldere en op elkaar afgestemde planning en controlcyclus, zowel van de zijde van de verbonden partij als van de gemeente.

In het monistische stelsel moest de Raad de besluiten tot deelnemingen in bijvoorbeeld NV's goedkeuren. In een duaal stelsel is dat niet meer het geval. Door de paragraaf verbonden partijen heeft de Raad invloed op deelnemingen doordat hij kaders stelt. Die invloed is nu niet zo zeer gericht op individuele gevallen, maar vooral op het totale beleid.

Uit diverse rekenkameronderzoeken (zie bijvoorbeeld rekenkamer Rotterdam en rekenkamer Arnhem) blijkt dat de bestuurlijke zeggenschap in de verbonden partijen bestuurlijke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid met zich meebrengt, evenals bestuurlijke, beleidsmatige en financiële risico's. Indien er onvoldoende inzicht in deze participaties bestaat kan er niet effectief mee worden omgegaan.

Uit de programmabegroting 2007 valt op te maken dat de gemeente Maastricht relaties onderhoudt met 30 verbonden partijen, te groeperen in deelnemingen, gemeenschappelijke regelingen en publiek private samenwerkingsverbanden.<sup>2</sup>

De Rekenkamer constateert dat de paragrafen in de begroting en jaarrekening over verbonden partijen in de afgelopen jaren weinig reacties hebben opgeroepen bij de Raad van de gemeente Maastricht.

Tegen deze achtergrond heeft de Rekenkamer het initiatief genomen om onderzoek te doen naar de wijze waarop de gemeente Maastricht de aan haar verbonden partijen aanstuurt en welke bestuurlijke en financiële risico's daarbij aan de orde zijn.

## **1.2 Opbouw van het rapport**

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de doelstelling, de onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet. In hoofdstuk 3 wordt het normenkader voor het onderzoek geschetst. Het normenkader vormt de leidraad voor de uitvoering van het onderzoek en de conclusies en aanbevelingen die in het eindrapport zullen worden opgenomen. In hoofdstuk 4 worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 wordt dieper ingegaan op drie verbonden partijen: Regionale Brandweer Zuid-Limburg, Beheermaatschappij Malberg BV en de GGD Zuid Limburg. Het rapport sluit af met het hoofdstuk waarin de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen.

---

<sup>2</sup> Een overzicht van de verbonden partijen is als bijlage opgenomen.



## 2 Doel en uitvoering van het onderzoek

### 2.1 Doel onderzoek

De Rekenkamer wil met de uitkomsten van het onderzoek de Raad inzicht bieden in de manier waarop de gemeente Maastricht de aan haar verbonden partijen aanstuurt en aangeven welke bestuurlijke en financiële risico's daarbij aan de orde zijn. De Rekenkamer wil met de uitkomsten van dit onderzoek de toezichthoudende en controlerende rol van de Raad versterken.

### 2.2 Onderzoeksvragen

Op basis van de in hoofdstuk 1 gemaakte probleemverkenning heeft de Rekenkamer de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Op welke wijze stuurt de gemeente Maastricht haar verbonden partijen?
2. Wat zijn de bestuurlijke en financiële risico's van een verbonden partij?
3. Op welke punten zou de aansturing verbeterd kunnen worden?

### 2.3 Afbakening

De Rekenkamer hanteert de definitie van 'verbonden partij' zoals die gebruikt wordt in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (januari 2003): een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organisatie, waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.

Onder 'financieel belang' en 'bestuurlijk belang' verstaat het BBV:

- *Financieel belang*: een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.
- *Bestuurlijk belang*: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.

Hierbij gaat het om de (bestuurlijke en financiële) deelneming van een gemeente in gemeenschappelijke regelingen, interbestuurlijk samenwerkingsverbanden, NV.'s / BV.'s en andere privaatrechtelijke rechtspersonen als stichtingen en verenigingen.

Uit de paragrafen verbonden partijen in de programmabegrotingen 2007 en 2008 van de gemeente Maastricht, blijkt een financieel én bestuurlijk belang in een aantal gemeenschappelijke regelingen en privaatrechtelijke rechtspersonen (deelnemingen en publiek private samenwerking). In de bijlage is een overzicht opgenomen van de verbonden partijen van de gemeente Maastricht.

## 2.4 Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is begonnen met het schrijven van een Plan van Aanpak dat is toegestuurd aan de Raad. Bij de start heeft een gesprek plaatsgevonden met de gemeentesecretaris en zijn er afspraken gemaakt over de wijze van informatievergaring. Er is een vragenlijst opgesteld die via een ambtelijk coördinator in de gemeentelijke organisatie is verspreid. Plan was het onderzoek in juni 2007 af te ronden. Het verzamelen van informatie aan de hand van de vragenlijsten vroeg aanzienlijk meer tijd dan gepland. Dat leidde tot een latere start van de analyses en het aanpassen van de planning.

De Rekenkamer beoogde met de antwoorden in de vragenlijsten en daarbij meegeleverde documenten een compleet dossier te verkrijgen op basis waarvan analyses gemaakt konden worden van de wijze van aansturing van de verbonden partijen. Deze analyses zouden moeten leiden tot gefundeerde conclusies in de vorm van een “verkeerslicht”. Groen: alles is in orde, oranje: er zijn risico's die nadere aandacht behoeven, rood: er is onmiddellijke actie vereist omdat de risico's groot zijn. Voor een groot aantal verbonden partijen bleek de verstrekte informatie te mager om aan dat voornemen te kunnen vasthouden. Ook werden niet altijd de gevraagde documenten meegeleverd. Samengevat noodzaakte de verlate levering en vooral het beperkte informatieve gehalte van een deel van de ingevulde vragenlijsten tot aanpassing van de aanpak en planning van het onderzoek.

Omdat de Rekenkamer het onderzoek toch in 2007 wil afronden, is voor een alternatieve aanpak gekozen. Voor zover mogelijk is een algemeen beeld van het totaal aantal verbonden partijen geschetst, en zijn enkele conclusies getrokken Het verkeerslichtmodel voor alle verbonden partijen is verlaten. In plaats daarvan worden drie verbonden partijen nader onder de loep genomen. Deze verbonden partijen zijn uit de lijst verbonden partijen in de programmabegroting 2007 geselecteerd aan de hand van onderstaande criteria.

1. De verbonden partijen die recent zijn opgeheven, of in liquidatie zijn, of onlangs zijn gestart, zijn terzijde gelegd. Het betreft: Gebaltram, Gewest, GGD Zuidelijk Zuid Limburg, Bestuursacademie Zuid, Projectbureau A2, GGD-Zuid Limburg, Kredietbank.

Vervolgens is een indeling gemaakt waarbij onderscheiden is

2. of de gemeente veel of juist weinig invloed heeft op de verbonden partij?
3. of de gemeente een groot of klein financieel belang heeft in de verbonden partij?
4. of het maatschappelijk belang van de verbonden partij groot of klein is?

De uitkomst van de exercitie leidde tot verdiepende gesprekken met bestuurders van en ambtelijk betrokken bij de volgende verbonden partijen: Beheermaatschappij Malberg BV, Regionale Brandweer Zuid Limburg en GGD Zuid Limburg.

De laatste partij is uit de terzijde-geschoven-reeks gehaald, omdat ze hoog scoorde op de criteria veel invloed van de gemeente, groot financieel belang van de gemeente en ze een groot maatschappelijk belang heeft.

De resultaten van het onderzoek zijn in een nota van bevindingen gepresenteerd en voor ambtelijk wederhoor aangeboden. De ambtelijke reactie is voor de Rekenkamer aanleiding geweest om de feitelijke bevindingen op een klein aantal punten aan te vullen of te corrigeren.

De nota van bevindingen is vervolgens aangevuld met de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Het concepteindrapport is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het College van B&W van de gemeente Maastricht. De reactie van het College was voor de Rekenkamer aanleiding om een nawoord aan het rapport toe te voegen. Zowel de bestuurlijke reactie als het nawoord zijn als bijlage bij dit rapport opgenomen.



## 3 Normenkader

De doel- en vraagstelling van het onderzoek zijn vertaald in een normenkader. Dit kader geldt als leidraad voor zowel de uitvoering van het onderzoek als ook bij de rapportage van de bevindingen.

### 3.1 Government Governance als model voor de aansturing van verbonden partijen

Basis voor het normenkader vormt het model van Government Governance. Simpel gezegd gaat dit model over het scheppen van waarborgen om doelstellingen te bereiken. Government Governance is een vertaling van Corporate Governance voor de publieke sector. De definitie luidt: Government Governance betreft het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

In deze definitie van Government Governance worden de activiteiten sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden onderscheiden. Indien de Government Governance benadering wordt toegepast op de dualistische rolverdeling tussen Raad en College betekent dat het College van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen die de Raad heeft vastgesteld. Het College legt over het bereiken van de beleidsdoelstellingen verantwoording af aan de Raad. De Raad oefent controle uit op het daadwerkelijk realiseren van de beleidsdoelstellingen.

Het College van B en W is verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur, de uitvoering van beleid en de beheersfunctie binnen de door de Raad vastgestelde kaders (de Raad is beleidsbepaler). Het College stuurt de gemeentelijke organisatie aan op basis van de reguliere planning en controlcyclus. Bij het uitvoering geven aan gemeentelijk beleid door een verbonden partij kan het College in zijn algemeenheid geen gebruik maken van de reguliere planning en controlcyclus. Het College is verantwoordelijk voor het beleid dat door de verbonden partij wordt uitgevoerd, voor zover het gemeentelijk beleid betreft, en voor het toezicht op de verbonden partij, maar niet voor de bedrijfsvoering. Toch is sturing nodig. Het College zal het beleid zo goed mogelijk uitgevoerd willen hebben en zich aan de Raad moeten verantwoorden over het gevoerde beleid. Afhankelijk van de juridische vormgeving van de verbonden partij dienen de aansturing en het toezicht geregeld te worden. In termen van Government Governance is hierbij sprake van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden.

Bij de **aansturing** van een verbonden partij heeft het College zowel een eigenaarsrol als een opdrachtgeversrol. In de eigenaarsrol beslist het College over de oprichting, de missie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verbonden partij (beheersmatige aansturing). In de rol van opdrachtgever streeft het College naar een zo goed mogelijk product tegen een zo laag mogelijke prijs (beleidsmatige aansturing). Het streven van de opdrachtgever hoeft echter niet in het belang te zijn van de eigenaar, die streeft naar de continuïteit en kwaliteit van de verbonden partij als geheel. Als gevolg van het in één hand leggen van de rollen eigenaar en opdrachtgever kan belangentegenstelling ontstaan.

**Beheersen** bestaat uit een stelsel van maatregelen en procedures waarmee het College de zekerheid heeft dat de verbonden partij de gemeentelijke doelstellingen realiseert. Daar waar in de reguliere uitvoering van de gemeente informatie over de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen wordt verkregen door de producten uit de planning en controlcyclus en overleggen tussen wethouders en vakdiensten, zal de informatie over de realisatie van de doelstellingen door de verbonden partij op een andere wijze verkregen moeten worden.

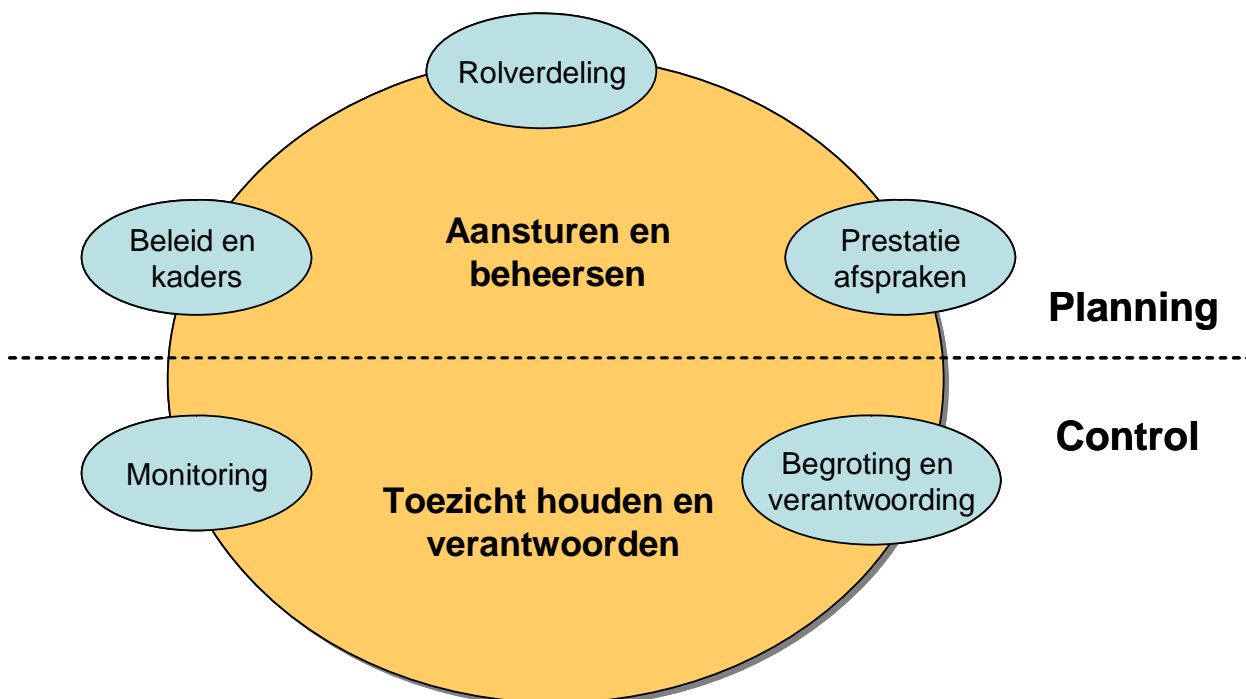
Het College moet **toezicht houden** of de verbonden partij de gemaakte afspraken nakomt. Het College kan bij het toezicht op de verbonden partij geen gebruik maken van de interne controleafdeling van de gemeente of van het systeem van interne controle in de reguliere planning en controlcyclus. Aangezien er verschillende soorten verbonden partijen zijn en de mate waarin het College verantwoordelijk is voor de uitvoering van een publieke taak door een verbonden partij verschillend is zal toezicht op maat moet worden vormgegeven. De wijze van toezicht is dus afhankelijk van de juridische vormgeving van de verbonden partij.

De verbonden partij zal **verantwoording** af moeten leggen aan zijn stakeholders waar onder het College of ze haar taken binnen de gestelde kaders uitvoert, tegen de afgesproken prijs. De gemeente kan met de verbonden partij afspraken maken over de wijze van verantwoording.



### 3.2 Gemeentelijk P&C cyclus voor verbonden partijen

De componenten sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden heeft de rekenkamer nader uitgewerkt een model van de gemeentelijke planning & controlcyclus ten aanzien van verbonden partijen.



In deze cyclus worden vijf pijlers onderscheiden in het gemeentelijk beleid voor sturing op verbonden partijen. De pijlers zijn sterk afhankelijk van elkaar. Dit betekent dat indien aan één of meerdere pijlers niet of onvoldoende invulling wordt gegeven, de toegevoegde waarde van de andere pijlers afneemt of zelfs nihil wordt.

Voor elke pijler zal worden aangegeven welke instrumenten de gemeente heeft in relatie tot de verbonden partij. Deze instrumenten vormen de basis voor het normenkader.

**Norm: de gemeente Maastricht heeft een beleidskader verbonden partijen.**

De beslissing tot deelname aan een verbonden partij en de aansturing van een verbonden partij is primair een taak van het College. De Raad kan wel kaders stellen waarbinnen het College moet handelen. De Raad kan algemene uitgangspunten vaststellen voor het inzetten van een verbonden partij om gemeentelijke doelen te bereiken en de wijze waarop de Raad in de aanloofase en uitvoeringsfase betrokken wil worden, afhankelijk van het politieke belang van deelname. Die uitgangspunten moeten liefst zo concreet mogelijk zijn aangegeven, bijvoorbeeld in de vorm van criteria.

In een handreiking verbonden partijen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties worden naast uitgangspunten als de keuze voor een juridische vorm van een verbonden partij in een bepaalde situatie ook suggesties gedaan om aandacht te schenken aan de rolverdeling tussen eigenaar en opdrachtgever, waarover met de verbonden partij afspraken worden gemaakt, het aanwijzen van een ambtelijk functionaris en de mogelijkheid voor de Raad om periodiek de deelname aan de verbonden partij te heroverwegen op basis van een evaluatie.

**Norm: De gemeente Maastricht neemt Ontwerpbesluiten tot oprichting van of bestuurlijke participatie in een verbonden partij**

Elk besluit over de oprichting van of bestuurlijke participatie in een verbonden partij wordt voorafgegaan door een Ontwerpbesluit, dat het College voorlegt aan de Raad. Voordat het College besluit tot bestuurlijke participatie in een verbonden partij moet het nadenken over de aard van de opdracht en wat de consequenties daarvan zijn voor de sturing. De vorm van de verbonden partij die het College kiest bepaalt mede de mogelijkheden voor het College om te kunnen sturen. In het besluit tot oprichting van of bestuurlijke participatie in een verbonden partij kan worden vastgelegd wat de officiële taken zijn van de verbonden partij. Gedacht kan worden aan mogelijkheden tot het beëindigen van deelname en juridische bevoegdheden van het bestuur van een verbonden partij of welke beslissingen aan de deelnemers worden voorgelegd en welke niet. Dergelijke bevoegdheden bepalen hoeveel vrijheden een verbonden partij heeft en hebben consequenties voor de mogelijkheden tot aansturing. Voordat het College besluit om een verbonden partij op te richten of bestuurlijk te participeren moet de Raad zich een oordeel vormen over de vraag of de activiteiten die de verbonden partij voor de gemeente zou moeten gaan uitvoeren wel tot het publiek belang horen. Het College legt aan de Raad dan ook een ontwerpbesluit tot deelname voor.

De Raad moet onder andere aan de hand van het ontwerpbesluit beoordelen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005):

- op welke wijze zij op de hoogte wordt gehouden van de taakuitvoering door de verbonden partij;
- op welke wijze is gewaarborgd dat majeure wijzigingen aan de Raad worden voorgelegd;
- op welke wijze is gewaarborgd dat de Raad direct op de hoogte wordt gesteld van belangrijke afwijkingen in de taakuitvoering bij de verbonden partij ten opzichte van de vastgestelde kaders;
- of de Raad op grond van een evaluatie, de deelname aan de verbonden partij kan heroverwegen;
- of het College voldoende mogelijkheden heeft om de taakuitvoering door de verbonden partij te beïnvloeden;
- of het College voldoende informatie verkrijgt
- welke ambtelijke functionaris de gemeentelijke vertegenwoordiger ondersteunt, de informatiestromen bewaakt en de uitvoering van gemeentelijke taken in relatie tot de door de Raad gestelde kaders bewaakt.

#### *Rolverdeling*

#### **Norm: de gemeente Maastricht heeft met elke verbonden partij een contract afgesloten.**

Het College beslist in zijn rol als eigenaar (geldt niet voor alle verbonden partijen) over de oprichting, de missie, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partij. Het College stelt een contract op tussen de gemeente en de verbonden partij. Dit contract moet met name gericht zijn op taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de verbonden partij. Dergelijke contractafspraken worden meestal opgenomen in de statuten of de regeling van de verbonden partij. Afhankelijk van de juridische vormgeving van de verbonden partij heeft het College in de rol van de eigenaar verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Bij een publiekrechtelijke rechtsvorm, zoals een Wgr-constructie zijn bepaalde waarborgen in de gemeentewet en in de wet gemeenschappelijke regelingen opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden en democratische controle. Bij privaatrechtelijke rechtsvormen gelden deze waarborgen niet. Een gemeente zal hier dus bij de keuze voor een privaatrechtelijke rechtsvorm rekening mee moeten houden.

Naast de invloed die het College wil uitoefenen op de bestuurssamenstelling, moet zij ook nadenken over de bevoegdheden van het bestuur. Welke besluiten moet bijvoorbeeld het bestuur van de verbonden partij voorleggen aan de deelnemende gemeente (het afgeven van garanties boven een bepaald bedrag, het oprichten van nieuwe rechtspersonen, deelnemen aan een andere rechtspersoon door verbonden partij, begrotingswijzigingen boven een bepaald bedrag)? Een ander belangrijk punt betreft de vermogens- en liquiditeitspositie van de verbonden partij. Deze

moet voldoende zijn om mogelijke tegenvallers in de exploitatie op te lossen. De gemeente kan hiervoor een norm afspreken.

Wanneer ondanks alle aandacht voor bovengenoemde zaken de verbonden partij de doelstelling van de gemeente niet kan realiseren moeten er in het contract tussen de gemeente en de verbonden partij dan ook mogelijkheden en voorwaarden zijn opgenomen om deelname te beëindigen. Het College is er dus voor verantwoordelijk dat de gemeente voldoende beïnvloedingsmogelijkheden heeft ten opzichte van de verbonden partij.

#### *Prestatieafspraken*

**Norm: de gemeente Maastricht sluit met de verbonden partijen een managementcontract met budget- en prestatieafspraken.**

Indien het College besluit tot het oprichten van of het bestuurlijk participeren in een verbonden partij zal het in zijn rol als eigenaar zo concreet mogelijk afspraken moeten maken over wat de verbonden partij voor de gemeente gaat doen. Een verbonden partij wordt gefinancierd uit gemeentelijke middelen. Een zo efficiënt en effectief mogelijke besteding van deze middelen is dan ook op zijn plaats. Er moeten dus afspraken worden gemaakt over het budget dat de verbonden partij krijgt en de prestaties die de verbonden partij moet leveren. Dergelijke afspraken worden vastgelegd in een managementcontract.

Naast budgetafspraken moeten ook de prestaties die de verbonden partij gaat leveren worden vastgelegd. In zijn rol als opdrachtgever moet het College de prestaties die de verbonden partij moet leveren, zo concreet mogelijk (SMART) formuleren bij voorkeur in termen van producten en diensten, die de verbonden partij aan de gemeente gaat leveren.

#### *Begroting en verantwoording*

**Norm: de gemeente Maastricht heeft met verbonden partijen afspraken gemaakt over de verantwoordingsinformatie die moet worden aangereikt.**

De verbonden partij zal verantwoording af moeten leggen aan het College of ze haar taken binnen de gestelde kaders uitvoert, tegen de afgesproken prijs. De verbonden partij zal dit veelal doen door middel van de jaarrekening en in sommige gevallen tussenrapportages. Met behulp van deze informatie moet het College zijn aansturende taak waarmaken en de Raad tijdig informeren, opdat de Raad kan controleren en eventueel kaders kan bijstellen. Zoals al aangegeven zijn de begroting en het jaarverslag / jaarrekening van de verbonden partij niet altijd even bruikbaar als verantwoordingsinformatie. De stukken bevatten vaak niet de informatie over de taakuitvoering die voor de gemeente relevant is. De jaarrekening van een vennootschap geeft bijvoorbeeld een

financieel beeld op één bepaald moment, terwijl de gemeente daarnaast ook een beeld van de realisatie van de gemeentelijke doelen wil hebben. Daarnaast ontvangt de gemeente de stukken vaak op het moment dat effectieve bijsturing op basis van de stukken vaak moeilijk is. Het is belangrijk dat het College aparte afspraken maakt met de verbonden partij, om er voor te zorgen dat de verbonden partij adequate informatie levert.

**Norm: de gemeente voldoet aan de eisen van het Besluit begroting en verantwoording.**

Met de komst van het besluit begroting en verantwoording (BBV) is het voor gemeenten verplicht om zowel in de begroting als in de jaarrekening een paragraaf verbonden partijen op te nemen. De paragrafen in de begroting en het jaarverslag vervullen voor de Raad vooral een functie voor het houden van overzicht van alles wat er speelt op het terrein van verbonden partijen.

Daarbij gaat het vooral om voorgenomen wijzigingen (voornemens voor nieuwe verbonden partijen, beëindiging deelnames etc.) en om belangrijke afwijkingen in de taakuitvoering door de verbonden partij van de door de Raad vastgestelde kaders. De paragraaf verbonden partijen en de begrotingsprogramma's waaraan de verbonden partij een bijdrage levert in het realiseren van beleidsdoelstellingen moeten het voor de Raad mogelijk maken om na te gaan welke gemeentelijke doelen een verbonden partij het komende jaar wil gaan realiseren, wat dat de gemeente gaat kosten en of de verbonden partij nog op koers ligt, daar waar het gaat om de meerjarige doelen.

*Monitoring en sturing*

**Norm: de gemeente Maastricht stuurt op basis van kengetallen**

De afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden bij voorkeur in kengetallen en prestatie-indicatoren gegoten. Er kan onderscheid worden gemaakt in normatieve en feitelijke kengetallen. Normatieve kengetallen geven weer welke gekwantificeerde prestatie van een te sturen verbonden partij wordt verwacht en het feitelijke kengetal geeft aan welke gekwantificeerde prestatie de verbonden partij heeft geleverd. Een kengetal kan zowel betrekking hebben op de input (tegen welke kosten en met welk hoeveelheid personeel), de throughput (proceskenmerken zoals doorlooptijden) als op de output (aantal geproduceerde producten of geleverde diensten). De kengetallen kunnen op verschillende manieren worden beoordeeld, zowel binnen de eigen organisatie of tussen organisaties (benchmarking).

**Norm: de gemeente Maastricht heeft met de verbonden partijen afspraken gemaakt over de informatie-uitwisseling (informatieprotocol)**

Naast de afspraken over het budget en de prestaties die de verbonden partij moet leveren is het College ook verantwoordelijk voor afspraken met de verbonden partij over de informatievoorziening. Het gaat er om dat het College adequate (juiste, tijdige, volledige en betrouwbare) informatie van de verbonden partij krijgt. Er moeten afspraken worden gemaakt met de verbonden partij over welke informatie het College verwacht en op welk moment. Er moet overeenstemming bestaan over de wijze waarop deze informatie wordt aangeleverd en aan welke eisen die informatie moet voldoen. Het College moet met de informatie die wordt verkregen zijn sturende taak waarmaken. Het College zal een beeld willen krijgen over de realisering van de gemeentelijke doelen. Veelal vindt informatieoverdracht plaats door middel van de begroting of jaarrekening van een verbonden partij. De begroting en jaarrekening van de verbonden partij zijn echter niet altijd even bruikbaar. De stukken bevatten vaak niet de informatie over de taakuitvoering die voor de gemeente relevant is.

In de praktijk vindt informatieoverdracht tussen de verbonden partij en de gemeente veelal plaats door het Collegelid dat in het bestuur zit van een verbonden partij. Wanneer de informatieoverdracht echter alleen via het Collegelid gebeurt dan kan dit behoorlijk belastend zijn voor het Collegelid, maar ook kwetsbaar zijn voor de gemeente. Enerzijds is de raad voor deze informatieoverdracht afhankelijk van de kwaliteiten van het Collegelid in het overbrengen van de juiste informatie, die niet gekleurd wordt door het Collegelid, anderzijds ligt de informatie formeel niet vast en kan de raad dus nergens op teruggrijpen.

Op rijksniveau wordt de uitwisseling van informatie met zelfstandige bestuursorganen veelal geregeld in een informatieprotocol of informatiestatuut. In een dergelijk protocol wordt de informatiebehoefte gedefinieerd, zoals informatie over de te leveren prestaties en informatie over de bedrijfsvoering van de verbonden partij.

**Norm: de gemeente Maastricht heeft met elke verbonden partij een toezichtarrangement afgesproken**

In relatie tot de verbonden partij is het College er voor verantwoordelijk dat de verbonden partij de gemaakte afspraken nakomt. Het College moet daarom toezicht houden op de uitvoering van de verbonden partij. Zoals al eerder aangegeven moet toezicht op maat worden vormgegeven aangezien de mate waarin het College verantwoordelijk is voor de uitvoering van een publieke taak door een verbonden partij kan verschillen. De wijze van toezicht is afhankelijk van de juridische

vormgeving van de verbonden partij. Voor elke verbonden partij dient de toezichtvisie van de gemeente vertaald te worden in concreet toezichtbeleid in de vorm van een toezichtarrangement.

**Norm: de gemeente Maastricht maakt per verbonden partij een risicoanalyse**

Belangrijk onderdeel van toezicht is de beschikking hebben over een actuele betrouwbare risicoanalyse van de verbonden partij. Het toezicht op verbonden partijen blijft vaak beperkt tot de generieke beoordeling van de jaarstukken. Deze stukken geven meestal slechts een indirect beeld van de risico's van de producten en diensten worden gerealiseerd.

Het gevolg is dat als een toezichthouder zich daartoe beperkt hij pas in een laat stadium zicht krijgt op de problemen van de verbonden partij, zoals bijvoorbeeld inzakkende markten, nieuwe of toetredende concurrenten of onbalans tussen kostenstructuur en omzet. Vanuit de optiek van het toezicht is het dus nodig om zicht te hebben op het risicoprofiel van de activiteiten van de verbonden partij. Een dergelijke risicoanalyse kan beknopt zijn, afhankelijk van de situatie.





## 4 De onderzoeksbevindingen in het kort

Doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de relaties tussen de gemeente en haar verbonden partijen en met de risico's die daarmee samengaan. Om uitspraken te kunnen doen, zijn de antwoorden op de vragenlijsten en de meegeleverde documenten voor alle verbonden partijen bestudeerd en gewaardeerd. Als referentie voor de beoordeling hanteert de rekenkamer het normenkader zoals in hoofdstuk 3 is gepresenteerd. Voor drie verbonden partijen is het materiaal aangevuld met verdiepende gesprekken met bestuurders en ambtelijk betrokkenen. De resultaten daarvan worden gepresenteerd in de hoofdstukken 5 tot en met 7. De drie cases bedoelen een dieper inzicht in de materie te bieden en een onderbouwing mogelijk te maken van de conclusies en aanbevelingen die in het eindrapport zullen worden geformuleerd.

### 4.1 Verbonden partijen in de Programmabegrotingen 2007 en 2008

De rekenkamer heeft de hoofdstukken 'verbonden partijen' in de programmabegrotingen 2007 en 2008 met elkaar vergeleken. Het beleid ten aanzien van verbonden partijen is in beide begrotingen hetzelfde.

De informatie die in de programmabegrotingen over de verbonden partijen is opgenomen varieert nogal sterk naar aard en omvang. Bij alle verbonden partijen worden doelen/functies genoemd of beschreven. Ook de zeggenschap en financieel belang komen aan de orde, ook al is dat soms in zeer algemene termen (de begroting staat onder druk bij voorbeeld). Informatie over de resultaten van verbonden partijen ontbreekt nogal eens, hoewel die volgens het BBV opgenomen dient te worden. De informatie wordt niet volgens een vast stramien gepresenteerd.

Er is geen onderdeel 'veranderingen ten opzichte van de voorafgaande programmabegroting' opgenomen.

De afwijkingen ten aanzien van de beleidsuitgangspunten in 2007 bestaan voort in 2008. Wel worden in 2008 de verbonden partijen met name genoemd waarbij ambtenaren namens het College de gemeente vertegenwoordigen: Wijkontwikkelingsmaatschappij Belvédère, Exploitatiemaatschappij Maastricht en Stichting Centrummanagement. In de versie 2008 wordt geconcludeerd dat de afwijkingen van de beleidsuitgangspunten geen problemen opleveren. Over het directeurschap "zouden wij ons moeten beraden. Voorlopig zijn wij voornemens de bestaande situatie ten aanzien van de aansturing van de verbonden partijen te handhaven" staat in de programmabegroting 2008.

Het aantal deelnemingen is ten opzichte van de begroting 2007 verminderd met Gebaltram (228.928 aandelen met een boekwaarde van €71.000) en Nazorg Limburg BV (geen aandelen, boekwaarde €0). Het niet opnemen van de deelneming Nazorg Limburg BV blijkt een omissie in de programmabegroting 2008. De aandelenportefeuille is verder veranderd door de toename van

11 tot 42 aandelen Waterleidingmaatschappij Limburg. Toch is de boekwaarde in 2007 en 2008 gelijk: € 45.000. De totale boekwaarde van de deelnemingen ultimo 2008 is € 12.002.000. Hoewel de verandering in vergelijking met 2007 alleen Gebaltram betreft met € 71.000, zou de som € 12.073.000 moeten zijn. De totale boekwaarde ultimo 2007 zoals weergegeven in de programmabegroting is echter € 7.831.000. Het verschil betreft een fout in de telling in de programmabegroting 2007. Voor NV Bank Nederlandse Gemeenten en Essent NV is in beide begrotingen hetzelfde dividend geraamd: resp. € 799.000 en € 230.000. Over 2007 bedraagt de som € 1,35 mln, over 2008 € 1,029. Het verschil betreft ook hier een fout in de telling in de programmabegroting 2007.

De Wijkontwikkelingsmaatschappij Belvédère BV (WOM) heeft er in 2008 vergeleken met 2007 een doel bij gekregen: gebiedsmanagement. In de jaarrekening 2006 blijkt dit doel overigens reeds vermeld. Het openbaar belang Wonen boven Winkels Maastricht N.V. laat een toespitsing zien in 2008 ten opzichte van 2007: het subdoel "ten behoeve van wonen voor met name jongeren en studenten, zulks gericht op de instandhouding van de panden in de binnenstad en ter bevordering en verlevendiging van die binnenstad" is veranderd in: ".. en realisatie van studentenhuisvesting ter bevordering en verlevendiging van de binnenstad". Gemeld wordt dat het eerder beoogde aantal van 600 woningen voor 2010 niet gehaald zal worden.

Het aantal PPS-en en de toelichting zijn in 2007 en 2008 gelijk. Het Projectbureau A2 is nog geen zelfstandige entiteit. Bij het Centrummanagement is onder aandelen/financieel belang in 2007 sprake van "inning via baatbelasting". In 2008 staat een "subsidierelatie" vermeld. De financiële relatie met CNME is veranderd, o.a. wat de huisvesting betreft.

Het aantal gemeenschappelijke regelingen en de toelichting is in 2007 en 2008 gelijk. Het Gewest Maastricht en Mergelland 1992 zal in 2007 worden geliquideerd. In september 2007 heeft de Raad besloten het Werkvoorzieningsschap op te heffen. Dit houdt verband met de invoering per 1 januari 2008 van de gewijzigde Wet sociale werkvoorziening. De gemeente Maastricht zal de regie over de uitvoering van de Wsw voeren. Had de GGD/GHOR Zuid-Limburg in 2007 als vestigingsplaats Maastricht, in 2008 is dat Sittard-Geleen. Per 1 januari 2006 zijn drie GGD's en GHOR gefuseerd tot GGD Zuid Limburg. Openbaar belang en financieel belang zijn gelijk gebleven. De GGD Zuidelijk Zuid Limburg zal in 2008 worden geliquideerd. De GR Bestuursacademie is nog steeds in liquidatie. Anders dan in 2007 wordt in 2008 verwacht dat er geen aanvullende bijdrage nodig is.

In de programmabegroting 2008 is het gemeentelijk beleid ten aanzien van de sturing van verbonden partijen opgenomen. Dit beleid luidt als volgt:

1. de wethouder middelen vertegenwoordigt de gemeente als aandeelhouder bij de vennootschappen waarin de gemeente deelneemt en bewaakt de financiële continuïteit en rentabiliteit van de onderneming. Bovendien wordt voorkomen dat er een belangenverstrengeling kan ontstaan tussen het financiële en het inhoudelijke beleidsbelang;

2. De rol van de gemeente als opdrachtgever wordt ingevuld via de lijnverantwoordelijkheid van de portefeuillehouder. Deze vakwethouder maakt als vertegenwoordiger van de gemeente afspraken (contracten, concessies en/of subsidievoorwaarden) met de verbonden partij. Is bij de verbonden partij een overheidscommissaris of externe bestuurder of een andere wethouder of burgemeester als bestuurder of commissaris aangesteld, dan vindt aansturing van het gemeentelijk belang plaats in overleg met hem of haar;
3. Indien de gemeente het vanuit financieel of beleidsinhoudelijk oogpunt belangrijk vindt om rechtstreeks (niet als opdrachtgever of inkoper) invloed uit te kunnen oefenen op een verbonden partij, wordt bij voorkeur een wethouder of de burgemeester tot commissaris benoemd bij vennootschappen (of tot bestuurder benoemd bij verenigingen of stichtingen). Hoewel wij ons ervan bewust zijn dat deze commissaris het bedrijfsbelang moet laten prevaleren, kunnen wij deze ter verantwoording roepen inzake de door hem gemaakte afweging tussen het gemeentebelang en het bedrijfsbelang in het geval van tegenstrijdige belangen. Er worden géén ambtenaren afgevaardigd vanwege het feit dat deze geen politieke verantwoordelijkheid dragen;
4. Ambtelijk is de inhoudelijk medewerker van de diensten of afdeling verantwoordelijk voor het in positie brengen en houden van de gemeente ten aanzien van besluitvorming met betrekking tot de betreffende verbonden partijen. Door middel van het tijdig verzamelen van informatie en het beoordelen van relevante informatie kan de aandeelhouder, commissaris of bestuurder worden geadviseerd, zodat de gemeentelijke belangen kunnen worden behartigd.

In de programmabegroting is vervolgens te lezen dat voor wat betreft de gemeentelijke vertegenwoordiging bij het overgrote deel van de deelnemingen wordt voldaan aan de genoemde beleidsuitgangspunten. Bij drie verbonden partijen (Belvédère, EMM en Stichting Centrummanagement) vertegenwoordigen ambtenaren de gemeente. Bij Belvédère en EMM worden directeursfuncties vervuld. Daarnaast vervult een ambtenaar een commissariaat bij Belvédère. Bij de Stichting Centrummanagement hebben ambtenaren zitting in het stichtingsbestuur. Het college constateert dat de genoemde afwijkingen van de beleidsuitgangspunten op dit moment geen problemen opleveren. Het college is net als in de programmabegroting 2007 voornemens de bestaande situatie ten aanzien van de aansturing van verbonden partijen handhaven.

De rekenkamer stelt vast dat met deze beleidsuitgangspunten de formele functiescheiding is gewaarborgd. Echter de uitgangspunten zeggen niets over de inhoud van de toezichhoudende rol van de gemeente bij de verbonden partijen. Wie bewaakt bijvoorbeeld dat de beleidsdoelen binnen de afgesproken financiële kaders worden gerealiseerd?

## 4.2 De belangrijkste bevindingen in één oogopslag

In onderstaand overzicht zijn de normen op een rij gezet voor de aansturing en beheersing door de gemeente Maastricht van de aan haar verbonden partijen.

<b>Norm</b>	<b>Voldoet / voldoet niet</b>	<b>Toelichting</b>
De gemeente Maastricht heeft een beleidskader verbonden partijen.	Niet	Maastricht heeft geen nota waarin het beleidskader verbonden partijen is uitgewerkt. Het ontbreekt in Maastricht aan een duidelijk beleid en aan kaderstelling voor verbonden partijen. Alleen in de paragraaf in de programmabegroting is een passage opgenomen over de door de gemeente gehanteerde uitgangspunten. Ten aanzien van publiekprivate samenwerking heeft de raad in 2000 een in een nota uitgewerkte werkwijze PPS geaccordeerd.
De gemeente Maastricht neemt Ontwerpbesluiten tot oprichting van of bestuurlijke participatie in een verbonden partij.	Gedeeltelijk	Dergelijke ontwerpbesluiten zijn voor een aantal verbonden partijen aangetroffen. Deze besluiten zijn zeer divers van inhoud en structuur. Ze voldoen maar zeer ten dele aan de gestelde eisen in het normenkader.

<p>De gemeente Maastricht heeft met elke verbonden partij een contract afgesloten.</p>	<p>Gedeeltelijk</p>	<p>Bij Wgr-constructies zijn waarborgen voor bevoegdheden en besluitvorming vastgelegd in de wet. Voor privaatrechtelijke rechtsvormen (PPS-en) zijn contracten afgesloten waar de rolverdeling en verdeling van taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. Niet voor alle deelnemingen zijn afzonderlijke contracten afgesloten.</p> <p>Voorbeelden waar wel contracten zijn afgesloten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Maatschap de Geusselt</li> <li>- Beheermaatschappij Malberg BV</li> <li>- Wonen boven winkels</li> <li>- Exploitatiemaatschappij Bassin BV</li> </ul>
<p>De gemeente Maastricht sluit met de verbonden partijen managementcontract met budget- en prestatieafspraken.</p>	<p>Beperkt</p>	<p>Gemeente werkt niet (op enkele uitzonderingen na b.v. Maatschap de Geusselt, Wonen boven winkels en Exploitatiemaatschappij Malberg) met prestatiecontracten waarin specifieke afspraken over uitvoering en levering zijn vastgelegd.</p>
<p>De gemeente Maastricht heeft met verbonden partijen afspraken gemaakt over de verantwoordingsinformatie die moet worden aangereikt.</p>	<p>Gedeeltelijk</p>	<p>Bijna alle verbonden partijen leveren uitsluitend een begroting en jaarrekening. Hieruit is nauwelijks op te maken welke bijdrage de verbonden partij heeft geleverd aan realisatie van de beleidsdoelstellingen en welke risico's er voor de gemeente bestaan.</p>
<p>De gemeente voldoet aan de eisen van het Besluit begroting en verantwoording.</p>	<p>Gedeeltelijk</p>	<p>De visie van de gemeente op de verbonden partijen is niet of niet expliciet opgenomen. Hetzelfde geldt voor de beleidsvoornemens ten aanzien van de verbonden partijen. Ook de resultaten van de verbonden partijen worden in de meeste gevallen niet vermeld.</p>

De gemeente Maastricht stuurt op basis van kengetallen.	Niet	De gemeente stuurt de verbonden partijen nauwelijks op basis van kengetallen. Met betrekking tot de prijs-kwaliteitverhouding stuurt de gemeente veelal op het 'professioneel oordeel' van betrokkenen. Er worden geen vergelijkende onderzoeken (benchmarks) gehouden om de verhouding tussen prijs en kwaliteit te meten met deze verhoudingen in andere regio's in Nederland.
De gemeente Maastricht heeft met de verbonden partijen afspraken gemaakt over de informatie-uitwisseling (informatieprotocol).	Niet	Dergelijke protocollen zijn niet aangetroffen.
De gemeente Maastricht heeft met elke verbonden partij een toezichtarrangement afgesproken.	Beperkt	Er zijn geen algemene uitgangspunten en taken beschreven voor het toezicht op verbonden partijen. Toezichtarrangementen per verbonden partij zijn niet aangetroffen. Wel is per verbonden partij de toezichtstructuur ingericht (zie beleidsuitgangspunten in programmabegroting). De operationalisering van de formeel vastgelegde taken en verantwoordelijkheden blijft in bijna alle gevallen achterwege.

<p>De gemeente Maastricht maakt per verbonden partij een risicoanalyse</p>	<p>Beperkt</p>	<p>Er zijn grote verschillen in de mate waarin verbonden partijen voor de gemeente een financieel en/of bestuurlijk risico betekenen. De gemeente heeft geen prioriteiten gesteld voor het monitoren van bepaalde verbonden partijen. Hierdoor worden alle verbonden partijen op dezelfde wijze behandeld, terwijl enkele partijen wellicht minder aandacht verdienen en anderen juist veel meer.</p> <p>Bij de onderzochte cases zijn geen risicoanalyses aangetroffen.</p> <p>Naar aanleiding van financiële problemen is in een aantal gevallen (b.v. MTB en Kredietbank Limburg) door derden onderzoek gedaan naar de financiële risico's van de verbonden partij.</p> <p>Vaak worden risico's uitsluitend financieel geduid en "opgelost" door de keuze van de participatievorm (bijvoorbeeld stille vennoot in geval van maatschap de Geusselt).</p>
--	----------------	--





## 5 Casus 1 Regionale Brandweer Zuid-Limburg

In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer in op de Regionale Brandweer Zuid-Limburg in haar relatie tot de gemeente. Eerst volgt een beschrijving van de actuele situatie, waarbij de visie en beleidsvoornemens, de toegevoegde waarde van de verbonden partij, financiën en prestatiesturing aan de orde komen. Tot slot worden ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn op de vormgeving van de GGD Zuid Limburg (GGD ZL) beschreven. De verwerkte gegevens komen uit het dossier en uit een interview met de heer G. van Klaveren, regionaal commandant en de heer J. Meertens controller van de Regionale Brandweer Zuid-Limburg.

### **Visie en beleidsvoornemens**

De gemeenschappelijke regeling Regionale Brandweer Zuid-Limburg is een wettelijk verplicht samenwerkingsverband van de 19 Zuid-Limburgse gemeenten. De geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen is overgeheveld naar de nieuwe GR GGD Zuid-Limburg.

In de begrotingen 2007 en 2008 van de brandweer wordt geen nieuw beleid voorgesteld.

Financieel blijft de door de regionale brandweer verwachte bijdrage van Maastricht binnen de gemeentelijke begrote bijdrage. Om binnen de afgesproken inwonerbijdrage de exploitatie te financieren zijn ombuigingsmaatregelen getroffen. In de exploitatieramingen over 2007 en 2008 is elk jaar voor een totaalbedrag van € 160.000,- aan ombuigingen verdisconteerd. De realisatie van deze ombuigingen is echter op korte termijn nog onvoldoende om de exploitatie van 2008 geheel te dekken. Daartoe is een mogelijke benutting van de bestemmingsreserve resultaten 2006-2008 voorzien. Als onvoorziene uitgaven is in 2008 € 61.000,- opgenomen.

De gemeente heeft haar visie/ doelstellingen betreffende haar deelname in de Regionale Brandweer niet expliciet in haar paragraaf verbonden partijen van de begroting opgenomen. Wel wordt jaarlijks op impliciete wijze, door goedkeuring van de begroting, bevestigd dat Maastricht achter de werkwijze en doelstellingen van de Regionale Brandweer staat.

De paragraaf verbonden partijen heeft, in tegenstelling tot de voorschriften in het BBV, in Maastricht het karakter van het weergeven van relevante met name financiële ontwikkelingen betreffende de Regionale Brandweer, zonder dat daaraan doelstellingen zijn gekoppeld.

De gemeente Maastricht heeft geen beleidsdoelstellingen geformuleerd anders dan die door de Regionale Brandweer zelf zijn geformuleerd bijvoorbeeld in de begroting. Ten aanzien van deze beleidsinhoudelijke aspecten zijn geen afzonderlijke prestatieafspraken tussen de gemeente en de Regionale Brandweer gemaakt.

Tussen de gemeente en de Regionale Brandweer bestaat een beperkte zakelijke opdrachtgever–opdrachtnemer relatie. Er worden productafspraken op regionaal niveau gemaakt over het dienstenpakket dat deze organisatie levert in een betreffend jaar op basis van begroting en rekening. Er worden geen afspraken per gemeente gemaakt. Tussentijdse expliciete controle op/afstemming over de voortgang en prestaties is beperkt.

### **Toegevoegde waarde en prijs-kwaliteitverhouding**

De toegevoegde waarde, in de zin van kwalitatieve en kwantitatieve schaalvoordelen, van de samenwerking op voornoemde beleidsterreinen en uitvoerende onderdelen staat in de kern niet ter discussie. Regionale samenwerking is vanwege de schaalomvang van de betrokken gemeenten en de aangrenzende gebieden veelal een gegeven en geen vraag. Uitvoering van taken in eigen beheer is dan ook geen reële optie, wel is het natuurlijk van belang dat de gemeente binnen dit gegeven zorg draagt voor een realisatie van haar doelstellingen tegen zo laag mogelijk kosten.

In 2007 betalen gemeenten per inwoner € 4,27 aan de Regionale Brandweer. Dit bedrag bedroeg in 2004 € 4,01 per inwoner en loopt in 2011 op tot € 4,61. De bijdrage wordt de komende jaren jaarlijks verhoogd om loon- en prijsstijgingen op te kunnen vangen (met respectievelijk 2,10 en 1,25%).

De Regionale Brandweer neemt nadrukkelijk het initiatief waar het gaat om het aanbod van producten en diensten vanuit deze organisatie ten behoeve van de deelnemende gemeenten. Waarbij onderscheid is aangebracht tussen een 'basispakket' (voor alle gemeenten verplicht) en een 'pluspakket' (waaruit gemeenten een eigen keuze kunnen maken).

Van vergelijkend onderzoek naar kosten versus kwaliteit is op dit moment vanuit de gemeente geen sprake, waardoor een mogelijke stimulans voor optimalisatie van de prijs-kwaliteitverhouding ontbreekt. Op landelijk niveau is ook geen onderzoek beschikbaar naar de kostprijzen van verschillende brandweerdiensten. De bijdrage per inwoner aan de regionale brandweer verschilt aanzienlijk per regio. Uitspraken over de oorzaak van deze verschillen zijn nauwelijks mogelijk aangezien de brandweer per regio anders georganiseerd is en de kosten verschillend toerekent aan de verschillende producten.

### **Financieel belang en risicobeheersing**

Zoals gezegd is het totale financieel belang van de gemeente in de Regionale Brandweer voor 2008 begroot op circa € 0,525 mln. Dit is bijna 20% van de totale gemeentelijke inkomsten van de Regionale Brandweer en 9% van het totale jaarlijkse budget. De inkomsten van de Regionale Brandweer zijn voor 46% afkomstig van gemeenten, 24% van het Rijk en 30% eigen inkomsten (b.v. cursussen).

De opbouw van de kosten per onderdeel vanuit de Regionale Brandweer is niet transparant, omdat vaak prestatie-/productfinanciering ontbreekt.

De Regionale Brandweer heeft de beschikking over een relatief klein eigen vermogen. Deze beperkte vermogenspositie van de Regionale Brandweer betekent dat (extra) activiteiten van de brandweer altijd uit de jaarlijkse financieringsstroom vanuit de individuele gemeenten gedekt moeten worden. Voor tussentijdse of lange termijn investeringen moet de Regionale Brandweer terug naar de deelnemende gemeenten voor extra financiële middelen.

De Regionale Brandweer wil de komende jaren een weerstandvermogen gaan opbouwen. Onderzoek naar de omvang en wijze van opbouw zal op korte termijn plaatsvinden. Daarna kunnen er op bestuurlijk niveau afspraken worden gemaakt.

Het financiële risico voor de gemeente door deelname in de Regionale Brandweer is beperkt. Voor eventuele tegenvallers in de uitvoering of onverwachte investeringen/ uitgaven moet de Regionale Brandweer voor extra middelen altijd een beroep doen op de gemeenten (tussentijdse begrotingswijzigingen), die per geval weer de afweging kunnen maken/ het risico kunnen bepalen om al dan niet budget ter beschikking te stellen. Gezien de nauwe bestuurlijke relaties tussen de Regionale Brandweer en Maastricht mag verwacht worden dat eventuele financiële tegenvallers/ risico's tijdig wordenesignaleerd.

Zoals voor elke gemeenschappelijke regeling geldt ook voor de Regionale Brandweer dat de deelnemende gemeenten uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor afdekken van ontstane tekorten.

### **Prestaties en controle**

Op de betreffende beleidsvelden die binnen de Regionale Brandweer zijn belegd zijn geen expliciete prestatieafspraken gemaakt tussen de gemeente(n) en de Regionale Brandweer. In de begroting spreekt de Regionale Brandweer wel over concrete doelen/ prestaties, maar deze worden meestal niet vergezeld door meetbare getallen en/ of tijdseenheden. Het meten van de mate waarin de organisatie haar beoogde prestaties daadwerkelijk heeft gerealiseerd binnen de gestelde budgetten en termijnen is daarmee voor de gemeente nauwelijks mogelijk.

De gemeente is via de burgemeester in het algemeen bestuur betrokken bij de gang van zaken binnen de Regionale Brandweer. Ambtelijk is de betrokkenheid, behalve de contacten in het kader van de regionalisering, zeer beperkt. Naast de formele bijeenkomsten is er frequent sprake van informele bestuurlijke contacten.

Controle vanuit de Raad vindt voornamelijk plaats op basis van de planning & controlcyclus die tussen de gemeenten en de Regionale Brandweer is afgesproken. Jaarlijks levert de Regionale Brandweer een conceptbegroting aan welke ter reactie aan de gemeenten wordt voorgelegd, na eventuele bijstelling volgt de definitieve begroting waarover jaarlijks (rekening) schriftelijk verantwoording wordt afgelegd.

Gezien het feit dat de Regionale Brandweer haar conceptbegroting ruim op tijd voorlegt aan de gemeente, heeft de gemeente afdoende tijd om hieromtrent haar standpunten te bepalen. De Raad kan deze gelegenheid dan ook in principe gebruiken om, in afstemming met het College, in dit stadium haar wensen/ keuzes kenbaar te maken. Dit gebeurt in de praktijk nauwelijks. De individuele keuzemogelijkheden van de gemeenten zijn beperkt. In tegenstelling tot de GGD wordt gemeenten niet de keuze geboden tussen basis- en pluspakketten. De beleidsgevoeligheid van de brandweezorg is lager dan bij de GGD die een belangrijke rol speelt bij lokaal gezondheidsbeleid.

### **Ontwikkelingen**

Per 1 januari 2009 wordt de brandweer geregionaliseerd in de Brandweer Zuid-Limburg. Dit betekent dat alle gemeentelijke brandweerorganisaties op gaan in één nieuwe organisatie. De Regionale Brandweer Zuid-Limburg loopt landelijk gezien voorop in de regionalisering.

2008 zal voor de Regionale Brandweer in het teken staan van de voorbereiding op de regionalisatie. Een ingrijpende aanpassing van de begrotingsopzet (productbegroting), het financieel systeem en de lastenverdeling over de gemeenten zal pas na 1 januari 2009 worden ingevoerd.

### **Toetsing aan normenkader**

<b>Norm</b>	<b>Gehaald / niet gehaald</b>	<b>Toelichting</b>
De gemeente Maastricht heeft Ontwerpbesluit genomen tot oprichting van de Regionale Brandweer	Niet	Dergelijk Ontwerpbesluit is niet aangetroffen.

<p>De gemeente Maastricht heeft met de Regionale Brandweer een contract afgesloten.</p>	<p>Niet</p>	<p>Contract is niet aangetroffen. Bij Wgr-constructies zoals de Regionale Brandweer zijn waarborgen voor bevoegdheden en besluitvorming vastgelegd in de wet.</p>
<p>De gemeente Maastricht heeft met de Regionale Brandweer een managementcontract met budget- en prestatieafspraken.</p>	<p>Niet</p>	<p>Gemeente heeft met Regionale Brandweer geen prestatiecontract afgesloten waarin specifieke afspraken over uitvoering en levering zijn vastgelegd.</p>
<p>De gemeente Maastricht heeft met de Regionale Brandweer afspraken gemaakt over de verantwoordingsinformatie die moet worden aangereikt.</p>	<p>Gedeeltelijk</p>	<p>De Regionale Brandweer levert uitsluitend een begroting en jaarrekening aan. Hieruit is nauwelijks op te maken welke bijdrage is geleverd aan realisatie van de beleidsdoelstellingen en welke risico's er voor de gemeente bestaan.</p>
<p>De gemeente voldoet ten aanzien van de Regionale Brandweer aan de eisen van het Besluit begroting en verantwoording.</p>	<p>Gedeeltelijk</p>	<p>De visie van de gemeente op de Regionale Brandweer is niet expliciet opgenomen. Hetzelfde geldt voor de beleidsvoornemens ten aanzien van de Regionale Brandweer. Ook de resultaten van worden niet vermeld.</p>

De gemeente Maastricht stuurt de Regionale Brandweer op basis van kengetallen.	Niet	De gemeente stuurt de Regionale Brandweer niet op basis van kengetallen. Met betrekking tot de prijs-kwaliteitverhouding stuurt de gemeente veelal op het 'professioneel oordeel' van betrokkenen. Er worden geen vergelijkende onderzoeken (benchmarks) gehouden om de verhouding tussen prijs en kwaliteit te meten met deze verhoudingen in andere regio's in Nederland.
De gemeente Maastricht heeft met de Regionale Brandweer afspraken gemaakt over de informatie-uitwisseling (informatieprotocol).	Niet	Dergelijk protocol is niet aangetroffen.
De gemeente Maastricht heeft met de Regionale Brandweer een toezichtarrangement afgesproken.	Niet	Maastricht heeft met de Regionale Brandweer geen afzonderlijke toezichtarrangement afgesproken.
De gemeente Maastricht heeft voor de Regionale Brandweer een risicoanalyse gemaakt	Niet	Geen risicoanalyse aangetroffen.

## 6 Casus 2 Beheermaatschappij Malberg BV

In dit hoofdstuk reflecteert de rekenkamer op haar bevindingen over de gemeente en haar relatie met Beheermaatschappij Malberg BV. Eerst volgt een beschrijving van de actuele situatie, waarbij de visie en beleidsvoornemens, de toegevoegde waarde van de verbonden partij, financiën en prestatiesturing aan de orde komen. Tot slot worden ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn op de vormgeving van Beheermaatschappij Malberg beschreven. De verwerkte gegevens komen uit het dossier en uit interviews met de heer J. Wijnands van de gemeente Maastricht en de heer C. Kruchten, algemeen directeur Beheermaatschappij Malberg BV.

### **Visie en beleidsvoornemens**

De visie van de gemeente op deelname in Beheermaatschappij Malberg staat niet expliciet in de paragraaf verbonden partijen van de begroting. Verwezen wordt naar de doelstellingen in de samenwerkingsovereenkomst "Manjefiek Malberg", die in december 2004 door de gemeente, de woningstichtingen Servatius en Woonpunt en AM Wonen is ondertekend. Doel van de samenwerking is de buurt Malberg in 15 jaar te veranderen van een eenzijdige woonbuurt in een aantrekkelijke gemengde woonbuurt met een adequaat voorzieningenniveau.

De samenwerkingsovereenkomst biedt de kaders waarbinnen de vier partners het voor gezamenlijke rekening en risico uitvoeren van de grondexploitatie opdragen aan een grondexploitatiemaatschappij (GEM).

De beleidsdoelstellingen van de gemeente Maastricht met betrekking tot het project zijn vastgelegd in het Buurtontwikkelingsplan Manjefiek Malberg dat op 25 maart 2003 door de Raad is vastgesteld. Dit plan heeft de basis gevormd voor de samenwerkingsovereenkomst.

De paragraaf verbonden partijen in de begroting 2007 lijkt een samenvatting van de samenwerkings-overeenkomst uit 2004. Informatie over de gerealiseerde doelstellingen in relatie tot eventueel gemaakte afspraken over oplevering van bijvoorbeeld woningen of gemeenschapsvoorzieningen ontbreekt. In de paragraaf in de begroting worden geen meetbare doelstellingen en prestatieafspraken voor het komende jaar genoemd.

### **Toegevoegde waarde**

De Beheersmaatschappij Malberg BV is beherend vennoot in de grondexploitatiemaatschappij Malberg CV (GEM). De GEM heeft als doel het bouwrijp opleveren van gronden ten behoeve van het ontwikkelen van het buurtontwikkelingsprogramma Malberg. De Beheersmaatschappij Malberg draagt zorg voor de herinrichting van het openbare gebied en de uitgifte van bouwrijpe kavels.

De toegevoegde waarde, in de zin van kwalitatieve en kwantitatieve schaalvoordelen, van de samenwerking tussen gemeente en private partijen staat niet ter discussie. Zonder deze samenwerking zou de integrale ontwikkeling van een wijk als Malberg niet voortvarend ter hand kunnen worden genomen. Ontwikkeling van de wijk in eigen beheer is geen reële optie. Het is van belang dat de gemeente met deze deelneming zorg draagt voor het optimaal realiseren van haar doelstellingen zoals vastgelegd in het buurtontwikkelingsplan, tegen zo laag mogelijk kosten.

De totale investering in de wijk levert door de gezamenlijke aanpak aanzienlijk meer rendement op dan wanneer elke partij voor zichzelf aan de slag zou gaan. Alle investeringen voor een bedrag van 18 mln. op het gebied van infrastructuur, groenvoorziening en openbare ruimte worden uit de gezamenlijke aanpak betaald (BOP Malberg). Afgesproken is dat partijen hun eigendommen op basis van boekwaarde inbrengen. De kosten voor de gemeente zouden zonder deze afspraak aanzienlijk hoger uitvallen.

De verbonden partij doet feitelijk niet meer dan de grondexploitatie. De gemeente zou de grondexploitatie in eigen beheer kunnen doen. Dat deze taak samen met private partijen in GEM-verband wordt vervuld, heeft te maken met opgebouwde rechten/posities van AM Wonen.

### **Financieel belang en risicobeheersing**

De GEM is in 2005 als Exploitatiemaatschappij Malberg CV opgericht. De Exploitatiemaatschappij bestaat uit vertegenwoordigers van de vier moederorganisaties als commanditaire vennoten en de Beheermaatschappij Malberg BV als beherend vennoot.

De gemeente Maastricht is 100% aandeelhouder in Maastricht Deelneming Project Malberg BV. De kapitaalstorting bedroeg € 18.000. De gemeente Maastricht heeft aan deze BV een achtergestelde lening verstrekt van € 500.000. De BV heeft in zijn rol als commanditaire vennoot op zijn beurt een achtergestelde lening van € 500.000 verstrekt aan de Exploitatiemaatschappij Malberg CV. De gemeente Maastricht is 25% aandeelhouder in de Beheermaatschappij Malberg BV.

Basis vormt een gezamenlijke planbegroting met een dekkende grondexploitatie van circa € 68 mln, inclusief onrendabele top van € 18 mln. De gemeente is verantwoordelijk voor de planonderdelen multifunctionele accommodatie, het bedrijfsverzamelgebouw, de zorgcirkels en het sportcomplex. De woningcorporaties en AM Wonen zijn verantwoordelijk voor de nieuwe woningen, het winkelcentrum en het woonzorgcomplex. De partijen voeren deze projecten uit voor eigen risico en met een eigen projectleiding.

Positieve c.q. negatieve uitkomsten van de grondexploitatie worden op een vooraf afgesproken manier verdeeld over partijen. Bij een positief saldo ontvangt de gemeente 44%.

Het negatieve saldo wordt gelijkelijk over de vier partijen verdeeld tot een maximum van het ingebrachte kapitaal. Mocht het verlies nog groter zijn dan komt dit ten laste van de beherend vennoot de Beheermaatschappij Malberg BV.



Partijen zijn overeengekomen dat de bouw van de woningen start op het moment dat tenminste 60% van de desbetreffende woningen zijn verkocht.

Het financiële risico voor de gemeente door deelname in de Beheermaatschappij Malberg BV is beperkt. Voor eventuele tegenvallers in de uitvoering of onverwachte investeringen/uitgaven moet de Beheermaatschappij voor extra middelen een beroep doen op de deelnemende partijen waar de gemeente er één van is (tussentijdse begrotingswijziging). De gemeente kan per geval de afweging maken/het risico bepalen om al dan niet budget ter beschikking te stellen. Gezien de nauwe bestuurlijke en ambtelijke relaties tussen de Beheermaatschappij en de gemeente mag verwacht worden dat eventuele financiële tegenvallers/risico's tijdig worden gemeld.

### **Prestaties en controle**

De wethouder wonen/werken/grotestedenbeleid/buurgericht werken is namens de gemeente Maastricht aandeelhouder in de Beheermaatschappij Malberg BV. De wethouder middelen vertegenwoordigt Maastricht Deelneming Project Malberg BV als commanditaire vennoot in de Exploitatiemaatschappij Malberg CV. De wethouder met het stadsdeel noordwest in zijn portefeuille is samen met de directeur SEB lid van de stuurgroep. De gemeente levert daarnaast een directeur van de Beheermaatschappij Malberg. De directie bestaat verder uit drie leden afkomstig van de drie partners en een onafhankelijke algemeen directeur. De algemeen directeur heeft in de directie geen stemrecht. Hij is adviseur, zorgt voor de uitvoering en vertegenwoordigt de Beheermaatschappij Malberg BV. De directie neemt besluiten op basis van unanimititeit. Hetzelfde geldt voor de AvA. Behalve de formele contacten onderhoudt de gemeente informele bestuurlijke en ambtelijke contacten met de partners.

Beheermaatschappij Malberg BV huurt expertise in bij de gemeente (planeconoom, uitgifte contracten en administratie).

In het Buurtontwikkelingsplan Malberg is het totale programma opgenomen. Het BOP is vertaald in een planbegroting (door DHV). Jaarlijks wordt in december de exploitatieopzet herzien en voorgelegd aan de AvA. Deze jaarschijf vormt het kader voor de directie van de Beheermaatschappij. De directie stuurt op de uitvoering van deze jaarschijven. Het BOP wordt driejaarlijks geëvalueerd. De evaluatie 2003-2006 is september 2006 besproken door de Raad. Dit heeft niet geleid tot aanpassingen van het plan.

De vier planelementen die onder verantwoordelijkheid vallen van de gemeente (o.a. sportcomplex, multifunctionele accommodatie) worden via de jaarrekening van de gemeente verantwoord en vallen dus buiten de verantwoording van de verbonden partij.

Controle door de Raad vindt voornamelijk plaats op basis van de jaarlijkse rapportage van de resultaten van de Beheermaatschappij en de driejaarlijkse evaluatie. Ook de jaarschijven (jaarplannen) worden ter informatie aan de Raad voorgelegd.

De rapportages hebben nauwelijks aanleiding voor discussie in of vragen van de Raad gegeven. De politieke discussies vonden plaats rond de vaststelling van het Buurtontwikkelingsplan Malberg. Na het vaststellen van de beleidsdoelen en het begin van de uitvoering is de rol van de Raad passiever geworden.

### Ontwikkelingen

De uitvoering van het BOP Malberg ligt op schema. Er zijn geen ontwikkelingen bekend die realisatie van de doelstellingen in gevaar brengen.

De post risico/onvoorzien is op 1 januari 2007 aangegroeid tot €4,9 mln. bij een sluitende grondexploitatie. Indien de marktsituatie zodanig mocht worden dat er stagnatie in de afzet van appartementen c.q. woningen zou ontstaan dan wordt de post risico en onvoorzien niet automatisch ingezet voor afdekking van een mogelijk tekort. In voorkomend geval wordt eerst de planopzet tegen het licht gehouden, vindt een nieuwe doorrekening plaats van de grondexploitatie en wordt door de directie en aansluitend de AvA een nieuw besluit genomen om het plan wel of niet door te zetten. Het nieuwe besluit vergt vanwege invloed op de exploitatieopzet een begrotingswijziging. De vast te stellen begrotingswijziging muteert vervolgens weer in de post risico/onvoorzien.

### Toetsing aan normenkader

Norm	Gehaald / niet gehaald	Toelichting
De gemeente Maastricht heeft Ontwerpbesluit genomen tot oprichting van de Beheermaatschappij Malberg.	Niet	Dergelijk Ontwerpbesluit is niet aangetroffen.
De gemeente Maastricht heeft met de Beheermaatschappij Malberg een contract afgesloten.	Wel	De gemeente heeft met de partijen in de PPS een samenwerkingsovereenkomst afgesloten.

<p>De gemeente Maastricht heeft met de Beheermaatschappij Malberg een management-contract met budget- en prestatieafspraken.</p>	<p>Wel</p>	<p>De gemeente heeft via het BuurtOntwikkelingsPlan (BOP) en de samenwerkingsovereenkomst de te bereiken doelen en de financiële kaders vastgesteld.</p>
<p>De gemeente Maastricht heeft met de Beheermaatschappij Malberg afspraken gemaakt over de verantwoordingsinformatie die moet worden aangereikt.</p>	<p>Gedeeltelijk</p>	<p>De Beheermaatschappij Malberg BV levert een jaarrekening en voortgangsrapportage aan. Hieruit is beperkt op te maken welke bijdrage is geleverd aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen en welke risico's er voor de gemeente bestaan. Eenmaal in de 3 jaar vindt een uitgebreide evaluatie plaats.</p>
<p>De gemeente voldoet ten aanzien van de Beheermaatschappij Malberg aan de eisen van het Besluit begroting en verantwoording.</p>	<p>Gedeeltelijk</p>	<p>De resultaten van de Beheermaatschappij Malberg worden in de programmabegroting slechts in algemene termen genoemd en zijn niet financieel onderbouwd.</p>
<p>De gemeente Maastricht stuurt de Beheermaatschappij Malberg op basis van kengetallen.</p>	<p>Niet</p>	<p>De gemeente stuurt de Beheermaatschappij Malberg niet op basis van kengetallen. De basis voor sturing betreft de aan het BOP gekoppelde planbegroting. Er worden door de gemeente geen vergelijkende onderzoeken (benchmarks) gehouden om de verhouding tussen prijs en kwaliteit te meten in vergelijking tot soortgelijke projecten in andere regio's in Nederland.</p>

De gemeente Maastricht heeft met de Beheermaatschappij Malberg afspraken gemaakt over de informatie-uitwisseling (informatieprotocol).	Niet	Een dergelijk protocol is niet aangetroffen. Concrete afspraken m.b.t. aan te leveren informatie ter toetsing van het behalen van de doelen zijn niet overeengekomen.
De gemeente Maastricht heeft met de Beheermaatschappij Malberg een toezichtarrangement afgesproken.	Niet	De gemeente heeft met de Beheermaatschappij Malberg geen afzonderlijk toezichtarrangement afgesproken.
De gemeente Maastricht heeft voor de Beheermaatschappij Malberg een risicoanalyse gemaakt	Niet	Geen risicoanalyse aangetroffen. Via de participatievorm worden mogelijke (financiële) risico's beperkt.

## 7 Casus 3 GGD/GHOR Zuid Limburg

In dit hoofdstuk reflecteert de rekenkamer op haar bevindingen over de relatie van de gemeente met GGD/GHOR Zuid Limburg. Eerst volgt een beschrijving van de actuele situatie, waarbij de visie en beleidsvoornemens, de toegevoegde waarde van de verbonden partij, financiën en prestatiesturing aan de orde komen. Tot slot worden ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn op de vormgeving van de GGD Zuid Limburg (GGD ZL) beschreven. De verwerkte gegevens komen uit het dossier en uit interviews met de heer F. Bovens, directeur collectieve preventie van de GGD Zuid Limburg en de heer W. Munsters van de gemeente Maastricht.

### **Visie en beleidsvoornemens**

De GGD Zuid Limburg is geregeld op basis van een gemeenschappelijke regeling van 19 Zuid-Limburgse gemeenten. De wettelijke basis voor de GGD vormt de Wet op de collectieve preventie volksgezondheid (WCPV). De overige onderdelen van de GGD ZL te weten GHOR, RAV en HALT zijn gebaseerd op andere wetgeving.

De GGD Zuid Limburg is per 1 januari 2006 ontstaan door een fusie tussen de GGD Westelijke Mijnstreek, GGD Oostelijk Zuid-Limburg, GGD Zuidelijk Zuid-Limburg en de Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen (GHOR).

De visie van de gemeente op haar deelname in de GGD ZL is niet expliciet in de paragraaf verbonden partijen van de begroting opgenomen. Wel wordt door goedkeuring van de begroting bevestigd dat Maastricht de werkwijze en doelstellingen van de GGD ZL onderschrijft.

De jaren 2006 en 2007 staan in het teken van de integratie van de vier hiervoor genoemde organisatieonderdelen en nauwe samenwerking met de gemeenten. Het algemeen bestuur van de GGD ZL en de Maastrichtse Raad hebben de ontwerpbegroting 2008 in juni vastgesteld.

De gemeente heeft tijdens het fusietraject in de afgelopen jaren geen nieuwe beleidsdoelstellingen geformuleerd voor de GGD ZL. Hetzelfde geldt voor de GGD ZL.

De begrotingen 2006 en 2007 zijn met opzet "beleidsarm" opgesteld.

In de paragraaf verbonden partijen van de gemeentebegroting ontbreken, in strijd met de voorschriften in het BBV, de doelstellingen ten aanzien van de GGD ZL. Wel worden relevante ontwikkelingen weergegeven.

De gemeente heeft haar doelstellingen vastgelegd in de Nota lokaal gezondheidsbeleid 2003-2007 en de Nota Regionale prioriteiten en lokale aanpak volksgezondheidsbeleid Maastricht 2007-2011. De specifieke beleidsdoelstellingen van de gemeente, ten aanzien van de taken/ beleidsvelden voor de GGD ZL, zijn eind 2007 nog niet vertaald in door de GGD ZL te leveren producten. De Rekenkamer kan niet vaststellen in welke mate de doelstellingen van de GGD ZL overeenstemmen met de gemeentelijke doelstellingen. Voor 2006 en 2007 zijn geen prestatieafspraken tussen de gemeente en de GGD ZL gemaakt.

Tussen de gemeente en de GGD ZL bestaat een beperkte zakelijke opdrachtgever–opdrachtnemer relatie. Er worden weliswaar productafspraken gemaakt over het dienstenpakket dat deze organisatie levert in een bepaald jaar op basis van begroting en rekening, maar tussentijdse expliciete controle op/afstemming over de voortgang en prestaties is beperkt.

### **Toegevoegde waarde**

De toegevoegde waarde, in de zin van kwalitatieve en kwantitatieve schaalvoordelen, van de samenwerking op bovengenoemde beleidsterreinen en uitvoerende onderdelen staat niet ter discussie. Regionale samenwerking is vanwege de schaalomvang van de betrokken gemeenten en de aangrenzende gebieden veelal een gegeven en geen vraag. Uitvoering van taken in eigen beheer behoort niet tot de reële opties, wel is het van belang dat de gemeente zorg draagt voor een optimale realisatie van haar doelstellingen tegen zo laag mogelijk kosten.

De kosten zijn gerelateerd aan de participatie in de GGD ZL. Voor 2007 is een bedrag van € 1.898.642 opgenomen in de begroting van Maastricht. Deze bijdrage is gebaseerd op het aantal inwoners.

De GGD ZL neemt nadrukkelijk het initiatief bij het aanbieden van producten en diensten aan de deelnemende gemeenten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een 'basispakket' (voor alle gemeenten verplicht) en een 'pluspakket' (waaruit gemeenten een eigen keuze kunnen maken).

De gemeente doet geen vergelijkend onderzoek naar kosten versus kwaliteit, waardoor een mogelijke stimulans voor optimalisatie van de prijs-kwaliteitverhouding ontbreekt.

Maastricht betaalt voor de GGD ZL in 2007 een bedrag van circa € 15,95 per inwoner. Dit bedrag per inwoner bevat zowel het basispakket als de plusproducten die worden afgenomen.

### **Financieel belang en risicobeheersing**

Zoals gezegd is het totale financiële belang van de gemeente in de GGD ZL voor 2007 begroot op circa € 1,9 mln. De totale opbrengsten van de GGD ZL bedroegen in 2006 € 32,5 mln. Van dit bedrag is € 19,2 mln. afkomstig van de verzekeraars ter dekking van de kosten van de ambulancevoorziening. Van het Rijk en de provincie is € 5,4 mln. ontvangen.

Financieel uitgangspunt bij de begrotingen 2007 en 2008 is dat de begroting gelijk is aan de begrotingen 2006 respectievelijk 2007, vermeerderd met loonstijging en prijsinflatie. Er zijn geen nieuwe activiteiten en investeringen toegevoegd met uitzondering van de wettelijk verplichte activiteiten zoals het Burgerservicenummer en elektronisch kinddossier.

De opbouw van de kosten per onderdeel van de GGD ZL is niet transparant, omdat de prestatie-/productfinanciering tot eind 2007 ontbreekt. In 2008 zal een productenboek en inzicht in de kosten per product beschikbaar zijn. De gemeentelijke bijdrage fluctueert de laatste jaren nauwelijks. De gemeente Maastricht neemt 20% van de totale gemeentelijke bijdragen, gebaseerd op het aantal inwoners, aan de GGD ZL voor haar rekening. Dit aandeel wordt niet weerspiegeld in de stemverhouding in het bestuur.

De jaarlijkse bijdrage van de gemeente aan de GGD ZL wordt vooraf kaderstellend vastgelegd. De bijdrage is afhankelijk van de beleidsvoornemens van GGD ZL en de gemeente. Deze zijn de laatste jaren beperkt geweest, in verband met de fusie en het uitvoeren van de wettelijke taken. Een verhoging van de bijdrage kan alleen plaatsvinden als daarvoor een voorstel tot beleidswijziging door de GGD ZL of de gemeente voorligt waarmee de Raad al dan niet kan instemmen.

De weerstandscapaciteit van de GGD ZL bestaat uit het vrij aanwendbare eigen vermogen (algemene reserve) en de ruimte in de exploitatiebegroting. Bij het opstellen van de begroting 2007 heeft de GGD nog geen algemene reserve kunnen opbouwen. In december 2006 heeft het algemeen bestuur het besluit genomen om aan de gemeenten voor te stellen om ook per inwoner een apart bedrag beschikbaar te stellen voor de algemene reserve. Bij een besluit van het Algemeen Bestuur is een maximaal eigen vermogen bepaald van 6% (van de exploitatielasten).

Het financiële risico voor de gemeente door deelname in de GGD ZL is groot. In de gemeenschappelijke regeling hebben de deelnemende partijen afgesproken dat zij de eindverantwoordelijkheid voor de financiële positie van de GGD dragen. Voor eventuele tegenvallers in de uitvoering of onverwachte investeringen/uitgaven moet de GGD ZL voor extra middelen altijd een beroep doen op de gemeenten (tussentijdse begrotingswijzigingen), die per geval weer de afweging kunnen maken/ het risico kunnen bepalen om al dan niet budget ter beschikking te stellen. Dit risico is aanzienlijk verkleind doordat de gemeente op verschillende niveaus invloed kan uitoefenen op de bedrijfsvoering van de GGD ZL. Deze invloed vindt plaats op bestuurlijk niveau (AB en DB) en op ambtelijk niveau (dialooggroepen).

### **Prestaties en controle**

Er zijn geen expliciete prestatieafspraken gemaakt tussen de gemeente(n) en de GGD ZL. In de begroting spreekt de GGD wel over concrete doelen/prestaties, maar deze worden meestal

niet geformuleerd in meetbare getallen en/of tijdseenheden. Het meten van de mate waarin de GGD ZL zijn beoogde prestaties daadwerkelijk heeft gerealiseerd binnen de gestelde budgetten en termijnen is daarmee nauwelijks mogelijk. De bedoeling is dat de GGD ZL vanaf 2008 samen met de gemeenten in de dialooggroepen prestatie-indicatoren gaat ontwikkelen.

De gemeente is zowel bestuurlijk als ambtelijk nauw betrokken bij de GGD ZL door vertegenwoordiging in het dagelijks bestuur (voorzitter) en algemeen bestuur (wethouder en burgemeester) dat respectievelijk 6 en 2 keer per jaar bijeenkomt. Naast deze formele bijeenkomsten zijn er frequent informele bestuurlijke en ambtelijke contacten. De GGD ZL heeft zogenaamde dialooggroepen opgezet rondom de thema's jeugdgezondheidszorg, gezondheidsbevordering en kaders en financiën. In deze groepen werken ambtenaren van gemeenten en medewerkers van de GGD ZL nauw samen bij het ontwikkelen van nieuwe beleidskaders. De vraag is of de gemeente Maastricht in deze groepen haar belangen voldoende kan behartigen.

Een financiële commissie, bestaande uit burgemeesters uit het algemeen bestuur, adviseert het algemeen bestuur over de begroting, jaarrekening en kwartaalrapportages. Maastricht is hierin niet vertegenwoordigd. De financiële commissie heeft een adviserende rol aan het DB waarin de gemeente Maastricht wel is vertegenwoordigd.

Controle door de Raad vindt voornamelijk plaats op basis van de planning & controlcyclus die tussen de gemeenten en de GGD ZL is afgesproken. GGD ZL levert jaarlijks een conceptbegroting en een jaarrekening. Na eventuele bijstelling volgt de definitieve begroting waarover jaarlijks (rekening) schriftelijk verantwoording wordt afgelegd.

Omdat de GGD ZL haar conceptbegroting ruim op tijd voorlegt heeft de gemeente voldoende tijd om haar standpunten te bepalen. De Raad gebruikt deze gelegenheid, in afstemming met het College, om zijn wensen/keuzes kenbaar te maken.

De Raad kan deze cyclus gebruiken als sturingsinstrument door keuzes te maken in het aanbod dat GGD ZL doet. De rekenkamer heeft vastgesteld dat naast de reguliere planning & control momenten (begroting en rekening) de Raad weinig stuurt op de GGD ZL. Naast sturing middels de planning & controlcyclus kan de gemeente sturen door het lokaal gezondheidsbeleid.

### **Ontwikkelingen**

De beleidsbegroting 2008 van de GGD ZL is omschreven in 6 productgroepen: gezondheidsbevordering, jeugdgezondheidszorg, sociaal medische zorg, infectieziektebestrijding, regionale ambulancevoorziening en de GHOR. De hoofdproducten bestaan uit basis- en plusproducten. In samenspraak met de gemeenten zullen in 2007 de producten opnieuw worden gedefinieerd. Daarna zullen aan de producten kostprijzen worden gekoppeld. De gemeente weten dan welke producten zij tegen welke prijs van de GGD ZL afnemen.



Deze producten zullen worden opgenomen in het jaarprogramma lokale aanpak volksgezondheidsbeleid. Het productenboek is gereed.

De verwachting is dat het lokaal gezondheidsbeleid van Maastricht, vastgelegd in een vierjaarlijkse beleidsnota, steeds meer als richtinggevend kader voor de opdrachtverlening aan de GGD ZL zal gaan fungeren. De verantwoording door de GGD ZL over de geleverde prestaties en daarmee gemoede kosten kan dan ook veel meer gestructureerd gebeuren.

#### Toetsing aan normenkader

<b>Norm</b>	<b>Gehaald / niet gehaald</b>	<b>Toelichting</b>
De gemeente Maastricht heeft Ontwerpbesluit genomen tot oprichting van de GGD ZL.	Wel	Ontwerpbesluit fusie GGD-en en GHOR 7 juni 2005.
De gemeente Maastricht heeft met de GGD ZL een contract afgesloten.	Niet	Contract is niet aangetroffen. Bij Wgr-constructies zoals de GGD ZL zijn waarborgen voor bevoegdheden en besluitvorming vastgelegd in de wet.
De gemeente Maastricht heeft met de GGD ZL een managementcontract met budget- en prestatieafspraken.	Niet	Gemeente heeft met de GGD ZL geen prestatiecontract afgesloten waarin specifieke afspraken over uitvoering en levering zijn vastgelegd.
De gemeente Maastricht heeft met de GGD ZL afspraken gemaakt over de verantwoordingsinformatie die moet worden aangereikt.	Gedeeltelijk	De GGD ZL levert uitsluitend een begroting en jaarrekening aan. Hieruit is nauwelijks op te maken welke bijdrage is geleverd aan realisatie van de beleidsdoelstellingen en welke risico's er voor de gemeente bestaan.

De gemeente voldoet ten aanzien van de GGD ZL aan de eisen van het Besluit begroting en verantwoording.	Gedeeltelijk	De visie van de gemeente op de GGD ZL is niet expliciet opgenomen. Hetzelfde geldt voor de beleidsvoornemens ten aanzien van de GGD ZL. Ook de resultaten worden niet vermeld.
De gemeente Maastricht stuurt de GGD ZL op basis van kengetallen.	Niet	De gemeente stuurt de GGD ZL niet op basis van kengetallen. Met betrekking tot de prijs-kwaliteitverhouding stuurt de gemeente veelal op het 'professioneel oordeel' van betrokkenen. Er worden geen vergelijkende onderzoeken (benchmarks) gehouden om de verhouding tussen prijs en kwaliteit te meten met deze verhoudingen in andere regio's in Nederland.
De gemeente Maastricht heeft met de GGD ZL afspraken gemaakt over de informatie-uitwisseling (informatieprotocol).	Niet	Dergelijk protocol is niet aangetroffen.
De gemeente Maastricht heeft met de GGD ZL een toezichtarrangement afgesproken.	Niet	Maastricht heeft met de GGD ZL geen afzonderlijk toezichtarrangement afgesproken.
De gemeente Maastricht heeft voor de GGD ZL een risicoanalyse gemaakt	Niet	Geen risicoanalyse aangetroffen.

## 8 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de in hoofdstuk 3 Normenkader uiteengezette gemeentelijke planning- & controlcyclus ten aanzien van verbonden partijen concludeert de Rekenkamer dat de gemeente Maastricht niet aan alle onderdelen van de cyclus voldoende invulling geeft. Dit maakt het lastig voor de gemeente om verbonden partijen adequaat aan te sturen. Hieronder noemt de Rekenkamer vijf conclusies die deze hoofdconclusie onderbouwen. Daarbij zijn tevens aanbevelingen voor verbetering geformuleerd.

De Rekenkamer hanteert de volgende visie bij het beoordelen van de wijze waarop de gemeente verbonden partijen stuurt en beheerst. Om er zeker van te kunnen zijn dat de doelstellingen die de raad heeft vastgesteld door de verbonden partij worden gerealiseerd, gebruikt het college de volgende middelen.

- het *stuurt* de verbonden partij aan door middel van afspraken,
- het treft maatregelen en hanteert procedures (*beheersen*) om te garanderen dat de verbonden partij de doelstellingen realiseert,
- het *ziet erop toe dat* de verbonden partij de afspraken over te realiseren producten/diensten nakomt,
- het vraagt de verbonden partij te *verantwoorden* of de taken binnen de gestelde kaders zijn uitgevoerd.

Per activiteit (sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden) kunnen instrumenten worden ingezet die afhankelijk zijn van de specifieke situatie van een verbonden partij.

### **Conclusie 1**

Er is geen duidelijk beleid en kaderstelling ten aanzien van verbonden partijen. Onduidelijk is welke (financiële) randvoorwaarden de gemeente hanteert voor de deelname aan een verbonden partij.

**Aanbeveling a:** Het is wenselijk om beleid ten aanzien van verbonden partijen vast te stellen. Voor politiek, bestuur en de ambtelijke organisatie wordt dan helder onder welke condities de gemeente Maastricht participeert in verbonden partijen en hoe zij omgaat met sturing, toezicht en verantwoording.

## **Conclusie 2**

Visie, doelstellingen en beleidsvoornemens ten aanzien van de verbonden partijen zijn, anders dan het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies voorschrijft, in de meeste gevallen niet of niet helder in de programmabegroting van de gemeente geformuleerd. Hetgeen onder de visie is opgenomen heeft veelal het karakter van een schets van de ontwikkelingen, zonder dat de gemeente daarbij een eigen positie bepaalt. Verder zijn doelstellingen niet altijd in overeenstemming met of sluiten niet aan bij die van de verbonden partij zelf. In de programmabegroting ontbreekt een consistente beschrijving van en toelichting op de gerealiseerde resultaten per verbonden partij. Van SMART geformuleerde doelen is nauwelijks sprake.

Aanbeveling b: Neem in de begroting van de gemeente een paragraaf verbonden partijen op die voldoet aan de vereisten van het BBV. De gemeente doet vervolgens jaarlijks een bestuurlijke uitspraak over haar visie op en doelstellingen met de verbonden partijen.

Aanbeveling c: Expliciteer de relaties tussen de visie van de gemeente op de verbonden partij (lange termijn), de beleidsvoornemens met de verbonden partij (middellange termijn) en de daaraan te relateren prestatieafspraken (korte termijn). Leg hierbij een duidelijke relatie met de doelstellingen van de verbonden partij zelf.

Aanbeveling d: Formuleer, nadat de gemeente haar positie (doelstellingen en beleidsvoornemens) ten opzichte van elke verbonden partij heeft bepaald, afspraken SMART in de vorm van een prestatieovereenkomst opdat jaarlijks meetbaar is in welke mate de afgesproken prestaties door verbonden partijen zijn gerealiseerd.

## **Conclusie 3**

De gemeente vervult ten aanzien van verbonden partijen verschillende rollen.. Vanuit de eigen (ambtelijke/bestuurlijke) organisatie bezien is de gemeente opdrachtgever, vanuit haar politieke orgaan (Raad) treedt zij op als eigenaar en als lid van een algemeen bestuur van de verbonden partij. Daardoor kunnen belangentegenstellingen ontstaan en kan zij zowel als eigenaar of als opdrachtgever worden aangesproken.

Het blijkt dat deze rollen in de praktijk nu niet altijd zuiver zijn gescheiden in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de gemeente Maastricht en dat ook onduidelijkheden bestaan over de daaraan gerelateerde verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Aanbeveling e: Het is raadzaam om zowel bestuurlijk als ambtelijk trekkers aan te wijzen per verbonden partij. Hierbij treedt bijvoorbeeld de vertegenwoordiger van de beleidsafdeling van de gemeente op als opdrachtgever en kan de rol van eigenaar worden vervuld door de afdeling financiën/de controller van de gemeente. Deze scheiding kan ook bestuurlijk in een verschillende portefeuillevdeling tot uitdrukking worden gebracht.

Aanbeveling f: Wijs op ambtelijk niveau een functionaris of afdeling aan die de rapportages van de verbonden partij beoordeelt en het college adviseert over de beleidsmatige en beheersmatige aansturing van de verbonden partij. Hierbij dient expliciet aandacht te worden besteed aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen. Wijs één functionaris aan die het totale overzicht heeft over de verbonden partijen. Deze functionaris is ook verantwoordelijk voor de voorbereiding van een consistente en informatieve paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting en jaarrekening van de gemeente. Overweeg deze functionaris ook de rol van eigenaar namens de gemeente te geven.

#### **Conclusie 4**

Met betrekking tot de prijs-kwaliteitverhouding stuurt de gemeente veelal op het 'professioneel oordeel' van betrokkenen. Er worden geen vergelijkende onderzoeken (benchmarks) uitgevoerd om de verhouding tussen prijs en kwaliteit te meten met deze verhoudingen in andere regio's in Nederland.

Aanbeveling g: Het uitvoeren van vergelijkende onderzoeken waar het gaat om forse financiële bijdragen aan uitvoeringsinstellingen, kan een impuls geven om te komen tot een optimale verhouding tussen prijs en kwaliteit. De gemeente krijgt daardoor een beter inzicht in de doelmatigheid van de besteding van middelen.

#### **Conclusie 5**

Tussen de verbonden partijen bestaan grote verschillen in de mate waarin deze financieel en/of bestuurlijk risico met zich brengen. Momenteel heeft de gemeente geen expliciete prioriteiten benoemd in het monitoren van bepaalde verbonden partijen. Hierdoor worden de verbonden partijen min of meer op dezelfde wijze bewaakt, terwijl enkele partijen wellicht minder aandacht behoeven en anderen juist veel meer.

In de verantwoordingsrapportages van de verbonden partijen wordt niet op structurele wijze aandacht besteed aan de risico's. Het college heeft om die reden geen goed inzicht in de consequenties voor de gemeente van de risico's die verbonden partijen lopen. Risico's worden meestal vertaald in financiële termen. Het risico van het niet of beperkt realiseren van beleidsdoelstellingen wordt niet of nauwelijks gevolgd.

Aanbeveling h: De gemeente kan jaarlijks aan de hand van een format een risicoanalyse verbonden partijen uitvoeren. Op basis van deze analyse wordt bepaald welke partijen in enig jaar (extra) worden gevolgd (monitoring), eventueel aan de hand van specifieke aandachtspunten.

Aanbeveling i: In dit kader kan ook met andere deelnemende gemeenten een bepaalde rolverdeling worden afgesproken met betrekking tot de gemeenschappelijke verbonden partijen. Ten aanzien van iedere verbonden partij treedt dan één van de gemeenten (of bij complexe regelingen twee gemeenten) op als 'centrumgemeente' voor de anderen. Deze centrumgemeente verzorgt de monitoring en sturing op de desbetreffende verbonden partij en stelt de andere deelnemers hierin op de hoogte van voortgang, bevindingen en eventuele risico's. Gezien het feit dat Maastricht veelal met dezelfde gemeenten in verbonden partijen participeert, is het de overweging waard om te proberen dit systeem op te zetten met collega-gemeenten.

## A Overzicht verbonden partijen gemeente Maastricht

<b><i>Deelnemingen</i></b>	<b><i>Gemeenschappelijke regelingen</i></b>
NV Bank Nederlandse Gemeenten	Gewest Maastricht & Mergelland
Wijkontwikkelingsmaatschappij Belvédère	Werkvoorzieningsschap
Malberg BV	GGD/GHOR Zuid-Limburg
Maatschap Geusselt	Kredietbank Limburg
Essent NV	Regionale Brandweer
Waterleidingmaatschappij Limburg	GR milieuparken Geul en Maas
Wonen Boven Winkels	Vereniging Afvalsamenwerking Limburg
Exploitatiemaatschappij Maastricht BV	GR Regionaal Historisch Centrum
MTB Regio Maastricht NV	GR Bestuursacademie
NV Luchthaven MAA	GR Regionale samenwerking Leerplicht en regionale meld- en coördinatiefunctie
NV Industriebank LIOF en Stikol	<b><i>Publiek private samenwerking</i></b>
Gebaltram	Projectbureau A2
Exploitatiemaatschappij 't Bassin BV	Stichting Centrummanagement
Euregionale 2008 Agentur GmbH	Stichting Centrum voor Natuur- en Milieueducatie
Dataland BV	Stichting Lifescience Incubator
Nazorg Limburg BV	





## B Bestuurlijke reactie

Het College van B&W heeft op verzoek van de Rekenkamer een reactie gegeven op de onderzoeksbevindingen. Deze bestuurlijke reactie is hieronder integraal opgenomen.

### ***Bestuurlijke reactie op het concept-eindrapport Verbonden partijen***

Hieronder vindt u onze bestuurlijke reactie op het rapport Verbonden partijen gemeente Maastricht. Analyse van de sturing en de risicobeheersing door de gemeente Maastricht. Alvorens onze reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen willen wij een woord vooraf tot u richten. Na onze reactie op de conclusies en aanbevelingen geven wij u nog enkele detailopmerkingen, die mogelijk meer ambtelijk van aard zijn.

#### *Woord vooraf*

Verbonden partijen zijn reeds een lang bestand gegeven. Zo is de Bank Nederlands Gemeenten reeds in 1918 opgericht. De grote energiebedrijven zijn ontstaan uit fusies van gemeentelijke en/of provinciale nutsbedrijven. Het is kleine greep uit een grote verzameling van verschillende verbonden partijen met verschillende ontstaansgeschiedenis, waarin onze gemeente participeert. Deze partijen moeten allemaal bijdragen aan gemeentelijke doelstellingen. Vaak is binnen de verbonden partij de gemeente niet de enige stakeholder die doelstellingen heeft. Daar waar gemeenten samen een verbonden partij hebben opgericht zullen gelijkgerichte doelstellingen beter zijn af te spreken of zijn zelfs minder noodzakelijk. Daar waar de gemeente samenwerkt met andere (markt) partijen, die ook andere belangen kunnen hebben, lijkt het deste noodzakelijker goede, transparante en bij voorkeur meetbare doelstellingen met elkaar af te spreken en op te schrijven.

We willen ook opmerken dat vele verbonden partijen hun eigen P&C cyclus hebben. Veelal met een begroting en een jaarrekening. Ook hier zit voor wat betreft de kwaliteit een grote diversiteit. Ons beleid is erop gericht om de cycli van de verbonden partijen zoveel parallel te laten lopen met onze gemeentelijke cyclus. Op deze wijze is het mogelijk ook koers- of strategiewijzigingen van verbonden partijen mee te nemen op deze integrale afwegingsmomenten ter besluitvorming in de gemeenteraad.

Uw hoofdconclusie is dat de gemeente Maastricht niet aan alle onderdelen van het door u opgestelde normenkader voldoet. Deze hoofdconclusie onderschrijven wij. Het gemeentelijk belang, de zeggenschap en de financiële participatie zijn inmiddels al in één opslag waarneembaar. Dit laat onverlet dat de visie op de verbonden partij nog onvoldoende is opgenomen in de verplichte paragraaf 'verbonden partijen'.

We zijn van mening dat het door u opgestelde normenkader een ideaalplaatje is. Wij achten het niet noodzakelijk voor alle verbonden partijen een uitgebreid normenkader erop na te houden. Dit vanwege meerdere redenen. De ene keer is de gemeente een 'te kleine' speler (BNG, Essent) en de andere keer is er nauwelijks een specifiek, afwijkend gemeentelijk belang om bijv. doelstellingen te expliciteren (brandweer, WML). Tevens zijn we van mening dat in de praktijk de verbonden partijen met de grootste belangen en afbreukrisico's ook bestuurlijk en ambtelijk de meeste aandacht verdienen. Nieuwe strategische keuzen of afwijkingen ten opzichte van het bestaande beleid door verbonden partijen leggen wij expliciet aan de gemeenteraad voor. Daarnaast is een ideaalplaatje ook niet iets dat je in een keer kunt realiseren. Vaak is dit een meerjarig groeiproces. Dit geldt niet alleen voor het omschrijven van 'smarte' doelstellingen (kijk naar onze eigen begroting), maar ook het werken met kengetallen en het leveren van betrouwbare en volledige managementinformatie.

Hoewel wij ons realiseren dat een normenkader zoals door u wordt voorgesteld ideaal is om te sturen, vindt sturing op de verbonden partijen ook plaats in vergaderingen van aandeelhouders, commissarissen, directies, stuurgroepen en ambtelijke werkgroepen. Daar waar bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid van belang is zullen deze momenten worden aangegrepen om de gemeentelijke doelen te laten realiseren.

Tot slot willen wij nog enkele opmerkingen plaatsen over de procedure. Op de eerste plaats is er weinig contact geweest tussen de Rekenkamer en de door ons aangewezen contactambtenaar. Tussen juni 2007 en december 2007 heeft er geen enkel contact plaatsgevonden. Daar waar je dit zou verwachten aangezien de opzet van het onderzoek is gewijzigd en ook opmerkingen over de slechte aanlevering van documenten zijn gemaakt. Ten tweede heeft u op het laatste moment een vraag voor aanvullende informatie gesteld. De resultaten heeft u niet afgewacht. Tot slot zouden we het waarderen als u in uw rapport aangeeft, welke wijzigingen u heeft aangebracht op basis van de ambtelijke reactie. In dat kader zijn wij het niet eens met de kwalificatie in het overzicht van §4.2. over het ontbreken van beleid (zoals ook in de ambtelijke reactie is aangegeven). Zeker ten aanzien van de aansturing en toezicht op verbonden partijen hebben wij goede kaders beschreven. Dit geldt ook voor het gebruik van het PPS-instrument.

### ***Reactie op conclusies en aanbevelingen***

#### ***Conclusie 1***

*Er is geen duidelijk beleid en kaderstelling ten aanzien van verbonden partijen. Onduidelijk is welke (financiële) randvoorwaarden de gemeente hanteert voor de deelname aan een verbonden partij.*

***Aanbeveling a:*** *Het is wenselijk om beleid ten aanzien van verbonden partijen vast te stellen. Voor politiek, bestuur en de ambtelijke organisatie wordt dan helder onder welke condities de gemeente Maastricht participeert in verbonden partijen en hoe zij omgaat met sturing, toezicht en verantwoording.*

Reactie college:

Ons beleid met betrekking tot aansturing en toezicht op de verbonden partijen is vastgelegd in de verplichte paragraaf verbonden partijen. Een algemeen beleidskader kan opgesteld worden. Hierin worden de algemene overwegingen opgenomen, die een rol kunnen spelen om een besluit te nemen inzake deelname in of oprichting van een verbonden partij. Het blijft vervolgens noodzaak om deze overwegingen in de afzonderlijke ontwerpbesluiten aan de orde te stellen. Dergelijke besluiten zijn genomen. Financiële randvoorwaarde is onze gemeentelijke begroting, waarin tevens de risico's worden vermeld.

## **Conclusie 2**

*Visie, doelstellingen en beleidsvoornemens ten aanzien van de verbonden partijen zijn, anders dan het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies voorschrijft, in de meeste gevallen niet of niet helder in de programmabegroting van de gemeente geformuleerd. Hetgeen onder de visie is opgenomen heeft veelal het karakter van een schets van de ontwikkelingen, zonder dat de gemeente daarbij een eigen positie bepaalt. Verder zijn doelstellingen niet altijd in overeenstemming met of sluiten niet aan bij die van de verbonden partij zelf. In de programmabegroting ontbreekt een consistente beschrijving van en toelichting op de gerealiseerde resultaten per verbonden partij. Van SMART geformuleerde doelen is nauwelijks sprake.*

**Aanbeveling b:** *Neem in de begroting van de gemeente een paragraaf verbonden partijen op die voldoet aan de vereisten van het BBV. De gemeente doet vervolgens jaarlijks een bestuurlijke uitspraak over haar visie op en doelstellingen met de verbonden partijen.*

**Aanbeveling c:** *Expliciteer de relaties tussen de visie van de gemeente op de verbonden partij (lange termijn), de beleidsvoornemens met de verbonden partij (middellange termijn) en de daaraan te relateren prestatieafspraken (korte termijn). Leg hierbij een duidelijke relatie met de doelstellingen van de verbonden partij zelf.*

**Aanbeveling d:** *Formuleer, nadat de gemeente haar positie (doelstellingen en beleidsvoornemens) ten opzichte van elke verbonden partij heeft bepaald, afspraken SMART in de vorm van een prestatieovereenkomst opdat jaarlijks meetbaar is in welke mate de afgesproken prestaties door verbonden partijen zijn gerealiseerd.*

Reactie college

Vanwege de grote diversiteit tussen de verschillende verbonden partijen en de eerder genoemde redenen vinden wij het niet efficiënt en effectief om voor alle verbonden partijen een dergelijke werkwijze erop na te houden. Beleidscycli lopen niet in de pas met P&C cycli. In onze visie van de begroting en jaarrekening worden de belangrijkste wijzigingen (als deze er al zijn!) gemeld. De doelstellingen van de verbonden partijen worden bekend verondersteld. Deze en financiële randvoorwaarden liggen vast in ontwerpbesluiten, begrotingen, masterplannen of

grondexploitaties. Strategische keuzes en wijzigingen in randvoorwaarden worden altijd expliciet aan de orde gesteld in de commissies en gemeenteraad. Risico's worden, zoals u terecht stelt, in de risicoparagraaf opgenomen. Met u zijn wij van mening dat gestreefd moet worden naar meer smarte omschrijving van doelstellingen. Dit past ook in ons eigen plan om onze eigen P&C documenten meer smart te maken. Overigens zijn we benieuwd naar uw overzicht van verbonden partijen waarvan de doelstellingen van de verbonden partijen niet in overeenstemming zijn met of aansluiten op die van de gemeente. Dit overzicht ontvangen wij graag.

### **Conclusie 3**

*De gemeente vervult ten aanzien van verbonden partijen verschillende rollen. Vanuit de eigen (ambtelijke/bestuurlijke) organisatie gezien is de gemeente opdrachtgever, vanuit haar politieke orgaan (Raad) treedt zij op als eigenaar en als lid van een algemeen bestuur van de verbonden partij. Daardoor kunnen belangentegenstellingen ontstaan en kan zij zowel als eigenaar of als opdrachtgever worden aangesproken.*

*Het blijkt dat deze rollen in de praktijk nu niet altijd zuiver zijn gescheiden in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de gemeente Maastricht en dat ook onduidelijkheden bestaan over de daaraan gerelateerde verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.*

**Aanbeveling e:** *Het is raadzaam om zowel bestuurlijk als ambtelijk trekkers aan te wijzen per verbonden partij. Hierbij treedt bijvoorbeeld de vertegenwoordiger van de beleidsafdeling van de gemeente op als opdrachtgever en kan de rol van eigenaar worden vervuld door de afdeling financiën/de controller van de gemeente. Deze scheiding kan ook bestuurlijk in een verschillende portefeuilleverdeling tot uitdrukking worden gebracht.*

**Aanbeveling f:** *Wij op ambtelijk niveau een functionaris of afdeling aan die de rapportages van de verbonden partij beoordeelt en het college adviseert over de beleidsmatige en beheersmatige aansturing van de verbonden partij. Hierbij dient expliciet aandacht te worden besteed aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen. Wij één functionaris aan die het totale overzicht heeft over de verbonden partijen. Deze functionaris is ook verantwoordelijk voor de voorbereiding van een consistente en informatieve paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting en jaarrekening van de gemeente. Overweeg deze functionaris ook de rol van eigenaar namens de gemeente te geven.*

#### Reactie college

De door u voorgestelde werkwijzen benaderen wij in de praktijk ten aanzien van de verbonden partijen die de grootste risico's zowel financieel als beleidsmatig kennen. Deze zgn. 'duo-vorming' op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau wordt toegepast bij bijvoorbeeld MTB, kredietbank, A2 of Belvédère. De verschillende rollen worden bij de verbonden partijen met de grootste inhoudelijke

en/of financiële belangen door verschillende bestuurders vervuld. Bestuurlijk vervult de wethouder middelen de rol van aandeelhouder en de rol van opdrachtgever/inkoper wordt door de inhoudelijke portefeuillehouder vervuld. Ambtelijk zijn er functionarissen aangewezen die rapportages en afspraken met de verbonden partijen in de gaten houden. Dit zijn de beleidsinhoudelijke ambtenaren. Daar waar grote financiële belangen spelen is er ook een grote betrokkenheid van de financiële ambtenaren op concernniveau. Dergelijke duo's zorgen voor de gezamenlijke advisering richting bestuurders.

Daarmee wordt belangenverstrengeling en 'pettenproblematiek' voorkomen. Voor de integrale besluitvorming moeten deze verschillende kanten wel worden belicht om uiteindelijk in het college of raad een weloverwogen besluit te kunnen nemen.

#### **Conclusie 4**

*Met betrekking tot de prijs-kwaliteitverhouding stuurt de gemeente veelal op het 'professioneel oordeel' van betrokkenen. Er worden geen vergelijkende onderzoeken (benchmarks) uitgevoerd om de verhouding tussen prijs en kwaliteit te meten met deze verhoudingen in andere regio's in Nederland.*

**Aanbeveling g:** *Het uitvoeren van vergelijkende onderzoeken waar het gaat om forse financiële bijdragen aan uitvoeringsinstellingen, kan een impuls geven om te komen tot een optimale verhouding tussen prijs en kwaliteit. De gemeente krijgt daardoor een beter inzicht in de doelmatigheid van de besteding van middelen.*

#### Reactie college

Daar waar brancheorganisaties aanwezig zijn wordt veelal met benchmarks gewerkt (MTB, KBL). Maar voor een groot deel van de betrokken verbonden partijen (met name de PPS'en) is dit lastig. Capaciteit voor benchmarkonderzoeken is er niet. Natuurlijk wordt gekeken naar hoe andere gemeenten zaken hebben geregeld. Dit geldt vooral bij gemeenschappelijke regelingen.

#### **Conclusie 5**

*Tussen de verbonden partijen bestaan grote verschillen in de mate waarin deze financieel en/of bestuurlijk risico met zich brengen. Momenteel zijn er vanuit de gemeente geen expliciete prioriteiten benoemd in het monitoren van bepaalde verbonden partijen. Hierdoor worden de verbonden partijen min of meer op dezelfde wijze bewaakt, terwijl enkele partijen wellicht minder aandacht behoeven en anderen juist veel meer.*

*In de verantwoordingsrapportages van de verbonden partijen wordt niet op structurele wijze aandacht besteed aan de risico's. Het college heeft om die reden geen goed inzicht in de*

*consequenties voor de gemeente van de risico's die verbonden partijen lopen. Risico's worden meestal vertaald in financiële termen. Het risico van het niet of beperkt realiseren van beleidsdoelstellingen wordt niet of nauwelijks gevolgd.*

**Aanbeveling h:** *De gemeente kan jaarlijks een aan de hand van een format een risicoanalyse verbonden partijen uitvoeren. Op basis van deze analyse wordt bepaald welke partijen in enig jaar (extra) worden gevolgd (monitoring), eventueel aan de hand van specifieke aandachtspunten.*

**Aanbeveling i:** *In dit kader kan ook met andere deelnemende gemeenten een bepaalde rolverdeling worden afgesproken met betrekking tot de gemeenschappelijke verbonden partijen. Ten aanzien van iedere verbonden partij treedt dan één van de gemeenten (of bij complexe regelingen twee gemeenten) op als 'centrumgemeente' voor de anderen. Deze centrumgemeente verzorgt de monitoring en sturing op de desbetreffende verbonden partij en stelt de andere deelnemers hierin op de hoogte van voortgang, bevindingen en eventuele risico's. Gezien het feit dat Maastricht veelal met dezelfde gemeenten in verbonden partijen participeert, is het de overweging waard om te proberen dit systeem op te zetten met collega-gemeenten.*

#### Reactie college

Zoals reeds aangegeven krijgen in de praktijk de verbonden partijen met de grootste belangen en afbreukrisico's ook bestuurlijk en ambtelijk de meeste aandacht. Als vervolg hierop worden expliciete risico's van deze partijen in de risicoparagraaf opgenomen van de gemeentelijke begroting en rekening. We zijn met u van mening dat dit vooral de financiële risico's betreft. Een meer integraler risicomangement wordt in 2008 als thema opgepakt en uitgewerkt. Dit was ook een aanbeveling van onze accountant en de provincie als toezichthouder op de gemeentelijke financiën. Een format met betrekking tot risicoanalyses kan een hulpmiddel zijn.

Over een mogelijke rolverdeling tussen gemeenten kunnen we u het volgende vertellen. Geen enkele gemeenschappelijke regeling kent dezelfde deelnemende gemeenten. Bovendien is de dagelijkse praktijk dat veel op de echte centrumgemeenten neerkomt. Hetgeen impliceert dat de door u voorgestelde rolverdeling zou kunnen worden toegepast in die regelingen met meerdere centrumgemeenten (de 'tripoolgemeenten'). De praktijk blijkt hier weerbarstiger, aangezien er politiek-bestuurlijk verschillende belangen een rol kunnen spelen. Ook de verantwoording zal aan de afzonderlijke gemeenteraden moeten plaatsvinden. Niettemin vinden wij dit een waardevolle suggestie en zullen daar waar mogelijk een rolverdeling aanbrengen.

## Enkele detailopmerkingen

In §1.1 wordt gesteld dat de gemeenteraad de besluiten tot deelnemingen in bijv. NV's niet meer hoeven goed te keuren. Dit is correct. De raad moet wel de kans worden geboden zijn wensen en bedenkingen kenbaar te kunnen maken (zie art. 160:3 Gemeentewet).

Ook in §1.1 suggereert u dat financiële motieven een reden kunnen zijn waarom de gemeente zich bindt aan een verbonden partij. Dit is niet correct. Te allen tijde moet er een beleidsmatig motief voor deelname aan verbonden partijen aan de orde zijn. In het verlengde van deze passage suggereert u dat de gemeente Maastricht aandelen Essent, BNG en WML heeft verkocht. Ook dit is niet juist.

Een aanvullende afspraak met onze gemeenteraad inzake verbonden partijen is dat, sinds de invoering van de Wet op de dualisering, geen raadsleden meer zitting nemen in het Algemeen Bestuur van Gemeenschappelijke regelingen. Deze afspraak is gemaakt bij de oprichting van de GR Kredietbank Limburg.





## C Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer constateert dat het College in zijn reactie helaas nauwelijks inhoudelijk ingaat op de geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

Met instemming stelt de Rekenkamer vast dat het College de hoofdconclusie deelt dat de wijze waarop de gemeente Maastricht de aan haar verbonden partijen aanstuurt en de risico's beheerst voor verbetering vatbaar is. De Rekenkamer verwachtte dat het College zou aangeven op welke wijze de geformuleerde aanbevelingen in praktijk gebracht zullen worden.

De functie van het normenkader wordt door het College anders geïnterpreteerd dan door de Rekenkamer is bedoeld. Het normenkader heeft in rekenkameronderzoek de functie van leidraad voor het ordenen van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Het normenkader biedt houvast bij de analyse van de gegevens en de interpretatie daarvan. Het normenkader is geen blauwdruk voor de wijze waarop de gemeente haar relaties met de verbonden partijen dient in te richten maar een richtsnoer. Het in het normenkader opgesloten optimale relatiearrangement kan alleen door maatwerk tot stand komen en zal, afhankelijk van de verbonden partij, de nodige tijd in beslag nemen.

Uit de reactie maakt de Rekenkamer op dat het College van plan is alsnog een beleidskader voor verbonden partijen op te stellen. De Rekenkamer acht dit een belangrijke stap. In een integraal kader kunnen de in de afgelopen jaren verschenen nota's op deelgebieden van de aansturing en de risicobeheersing van verbonden partijen een plaats krijgen.

Tot slot is de Rekenkamer verheugd dat het College in 2008 aan de slag zal gaan met integraal risicomanagement. Het belang hiervan was één van de belangrijke resultaten van het rekenkameronderzoek naar de risicobeheersing van het Markt-Maas project. De Rekenkamer gaat ervan uit dat de verbonden partijen specifiek aandacht krijgen bij de ontwikkeling van het risicomanagement.

De Rekenkamer zal met belangstelling de komende tijd de voortgang in de verbetering van de aansturing en risicobeheersing van verbonden partijen volgen.

