

Samen werkt?

**Onderzoek Verbonden Partijen
gemeente Rijssen-Holten**

Rekenkamer West Twente



Rapport

Juni 2011

INHOUDSOPGAVE

DEEL 1	BESTUURLIJKE BOODSCHAP REKENKAMER	3
Hoofdstuk 1	Toelichting op het onderzoek	4
1.1	Aanleiding en achtergrond.....	4
1.2	Analysekader.....	4
1.3	Doelstelling en vraagstelling onderzoek.....	5
1.4	Leeswijzer.....	6
Hoofdstuk 2	Uitkomsten onderzoek	7
2.1	Beantwoording centrale vraag en aanbeveling 1	7
2.2	Conclusies en aanbevelingen per onderzoeksvraag	7
	Hier is aanbeveling 1 van toepassing.	12
DEEL 2	BEVINDINGENRAPPORT	13
Hoofdstuk 1	Beleid.....	14
1.1	Algemeen beleid t.a.v. verbonden partijen	14
1.2	Toetsing normenkader beleid	16
Hoofdstuk 2	Verdieping: Regio Twente	17
2.1	Taken en afspraken.....	17
2.2	Sturing en controle door college en raadslid	18
2.3	Sturing en controle door de gemeenteraad.....	20
2.4	Risicomanagement en weerstandsvermogen	21
2.5	Toetsing normenkader Regio Twente	23
Hoofdstuk 3	Verdieping: Soweco	24
3.1	Taken en afspraken.....	24
3.2	Sturing en controle door het college.....	25
3.3	Sturing en controle door de gemeenteraad.....	27
3.4	Risicomanagement en weerstandsvermogen	28
3.5	Toetsing normenkader Soweco.....	29
Bijlage 1	Bestuurlijke reactie college van B&W en nawoord Rekenkamer.....	31
Bijlage 2	Verantwoording onderzoeksrapport.....	33
Bijlage 3	Overzicht geïnterviewde personen	34
Bijlage 4	Overzicht geraadpleegde documenten.....	35
Bijlage 5	Gehanteerd normenkader	36
Bijlage 6	Taken Regio Twente	38

DEEL 1 BESTUURLIJKE BOODSCHAP REKENKAMER

Hoofdstuk 1 Toelichting op het onderzoek

1.1 Aanleiding en achtergrond

Gemeenten hebben uiteenlopende redenen om delen van de uitvoering van beleid bij een verbonden partij onder te brengen. Dit kan bijvoorbeeld zijn vanuit het oogpunt van efficiëntie (door de samenwerking met andere gemeenten), of omdat er een mogelijke kwaliteitsverbetering wordt verondersteld. Maar het kan ook zijn dat een gemeente bepaalde risico's probeert af te dekken door uitvoering van taken extern te plaatsen.

Of deelname aan een verbonden partij deze verwachtingen ook waarmaakt, is voor veel gemeenteraden een 'black box'. Men weet het simpelweg niet. De informatievoorziening naar de raad over verbonden partijen blijkt vaak niet op orde. Hierdoor heeft de raad onvoldoende zicht op doelrealisatie, en dus ook in mogelijke financiële en bestuurlijke risico's die hiermee samenhangen. Omdat het hier gaat om de uitvoering van publieke taken vinden veel rekenkamers dit een kwalijke zaak: de gemeenteraad kan zijn controlerende taak immers niet goed uitoefenen.

Het is dus van belang dat de gemeenteraad *zicht heeft* op verbonden partijen. Met name de vraag of de uitvoering door verbonden partijen volgens de door hem gestelde kaders verloopt staat hierbij centraal. Dit betekent ook dat kaderstelling aan de voorkant op orde moet zijn. Doelen moeten specifiek en meetbaar geformuleerd zijn, zodat het voor de raad mogelijk is te monitoren of de uitvoering door een verbonden partij tot realisatie van deze doelen leidt. Een goed algemeen beleidskader (bijvoorbeeld een gedegen paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting en –rekening) kan deze doelen vastleggen.

In dit onderzoek staat de *kaderstelling* door de raad en de *controle* die daarop volgt, centraal. Bepalend voor een doeltreffende uitvoering is naar onze mening echter ook een doelmatig ingerichte sturingsrelatie tussen college en verbonden partijen. Daarom zullen wij voor ook dit aspect mee nemen in het onderzoek. Het heeft meerwaarde dat de raadsleden aan het begin van hun bestuursperiode een goed inzicht hebben in deze thematiek. In de reactie op het concept onderzoeksvoorstel gaven de fractievoorzitters gezamenlijk aan naast de doeltreffendheid ook geïnteresseerd te zijn in de informatievoorziening over beleidsmatige en financiële risico's van de verbonden partijen. In onze visie en ons normenkader vindt u daarom nadrukkelijk aandacht voor het aspect risicobeheersing dat naar onze mening onlosmakelijk verbonden zit met 'sturen op afstand'.

Naar aanleiding van de reactie van de fractievoorzitters op het onderzoeksvoorstel heeft de Rekenkamer West Twente besloten om de verbonden partijen Regio Twente en Soweco te onderzoeken.

1.2 Analyse kader

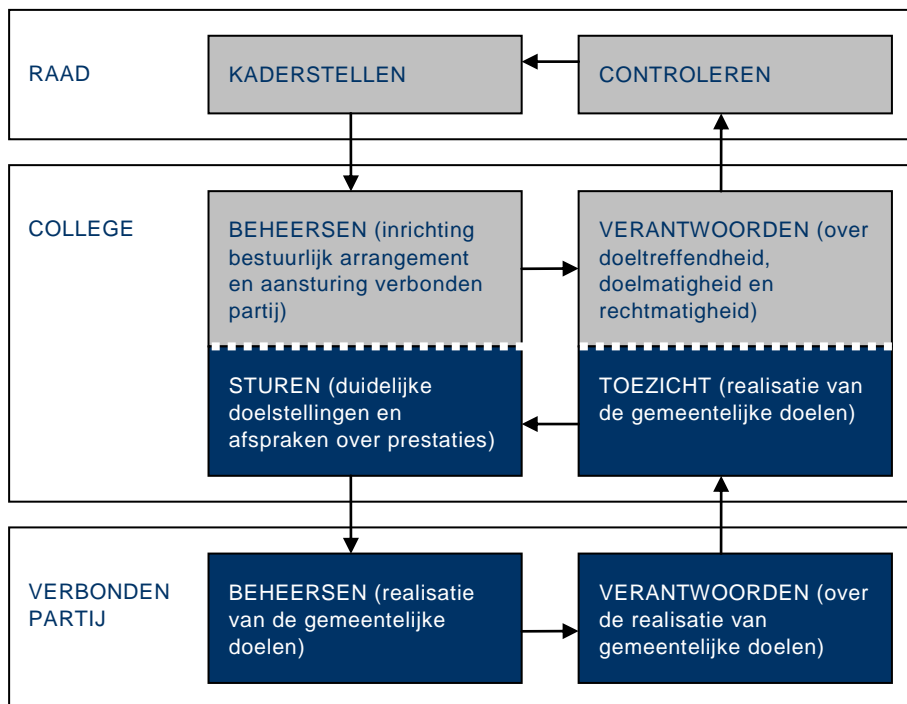
Bij een verbonden partij is er sprake van 'sturen op afstand'. Als een 'opdrachtgever' heeft de gemeente de uitvoering van een taak uitbesteed. Desondanks blijft zij verantwoordelijk voor, en aanspreekbaar op de uitvoering van taken. Belangrijker nog dan het *financiële argument* (een doelmatige inzet van publiek geld) is wellicht het *inhoudelijke argument*: er is sprake van realisatie van maatschappelijke doelen en effecten. Daarom is het van belang dat het college voldoende waarborgen inbouwt om toezicht te kunnen houden op verbonden partijen, met als doel de financiële en inhoudelijke risico's zo klein mogelijk te houden. Ook moet helder zijn hoe het college (en soms de raad) omgaat met 'dubbele petten' als opdrachtgever en lid van verbonden partijen.

Het is de taak van de raad om aan te geven wat de (financiële en inhoudelijke) kaders zijn en wat de publieke taak is die de verbonden partij gaat uitvoeren. De raad stelt vast welke doelen

er gerealiseerd moeten worden, bijvoorbeeld in de programmabegroting of een beleidsnota. Het is vervolgens ook aan de raad om de realisatie van de doelen te controleren.

In de sturing en controle op verbonden partijen staan vier activiteiten centraal: kaderstellen, beheersen, controleren en verantwoorden. Rekening houdend met de dualistische verhoudingen en de onderscheidende taken en verantwoordelijkheden van raad, college en verbonden partij, kunnen die vier activiteiten als volgt in een conceptueel model worden weergegeven:

Figuur 1 Activiteiten verbonden partijen in het duale bestel



Naast toezicht en controle op doelrealisatie is een belangrijke taak van het college om het financiële welzijn van een verbonden partij in de gaten te houden. Bij een gemeenschappelijke regeling zijn het namelijk uiteindelijk de deelnemende gemeenten die eventuele financiële tekorten gezamenlijk moeten aanvullen. In theoretische zin valt dit onder ‘ondoelmatig’ handelen, in de praktijk kan de gemeente voor grote verplichtingen gesteld worden. In het onderzoek zal hier dan ook expliciet aandacht aan besteed worden, onder andere door in de planning-en-control documenten te kijken naar hoe de gemeente ingaat op de risico’s die zij loopt in de samenwerking met verbonden partijen. Ook zal gekeken worden naar de wijze waarop over het weerstandsvermogen van verbonden partijen gerapporteerd wordt.

1.3 Doelstelling en vraagstelling onderzoek

Met dit onderzoek willen we inzicht geven in de mate waarin de raad zicht heeft op de doelbereiking via verbonden partijen. Wij hebben voor dit onderzoek de volgende centrale vraag geformuleerd:

Stelt de door het college verstrekte informatie de raad in staat te bepalen of de deelname aan verbonden bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke doelen?

Deze centrale vraag hebben wij verder uitgewerkt in deelvragen. De deelvragen zijn gegroepeerd naar beleidskader en verdieping sturing en controle.

Beleidskader

1. Welk algemeen beleidskader wordt in de gemeente gehanteerd voor de aansturing van en controle op verbonden partijen?
2. Wat is de kwaliteit van dit algemene beleidskader?
 - a. Zijn doelen en instrumenten duidelijk en consistent geformuleerd, zowel per verbonden partij als algemeen m.b.t. de samenwerking met en aansturing van verbonden partijen?
 - b. Voldoet het beleidskader aan de eisen zoals gesteld in het BBV?
3. Hoe is de rolverdeling tussen raad en college in de kaderstelling van en controle op verbonden partijen?

Verdieping: sturing en controle

4. Hoe geeft het college invulling aan de relatie met verbonden partijen?
 - a. Welke afspraken zijn met verbonden partijen gemaakt op het gebied van de realisatie van doelstellingen?
 - b. Op welke wijze wordt door verbonden partijen verantwoording afgelegd over de realisatie van doelstellingen?
 - c. Op welke wijze wordt door de verbonden partijen verantwoording afgelegd over het afdekken van risico's en andere beheersmaatregelen?
5. Welke informatie ontvangt de raad ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen door verbonden partijen?
6. Is deze informatie toereikend om de realisatie van doelstellingen door verbonden partijen periodiek te kunnen beoordelen?

1.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel, de Bestuurlijke Boodschap, bevat naast een toelichting op het onderzoek (hoofdstuk 1) de conclusies en aanbevelingen (in hoofdstuk 2).

Het tweede deel, het Bevindingenrapport, bevat de volgende hoofdstukken:

- **Beleid** (hoofdstuk 1)
- **Verdieping Regio Twente** (hoofdstuk 2)
- **Verdieping Soweco** (hoofdstuk 3)

De reactie van het college en het nawoord van de Rekenkamer staan opgenomen in de bijlagen.

Hoofdstuk 2 Uitkomsten onderzoek

2.1 Beantwoording centrale vraag en aanbeveling 1

Voor dit onderzoek is de volgende centrale vraag opgesteld:

Stelt de door het college verstrekte informatie de raad in staat te bepalen of de deelname aan verbonden bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke doelen?

Antwoord op de centrale vraag

Voor de samenwerking met de Regio Twente heeft de raad geen concrete gemeentelijke doelen geformuleerd (bijvoorbeeld in de eigen programmabegroting). Dit maakt één op één controle op doelrealisatie onmogelijk. Een deel van de taken die de Regio uitvoert zijn wel wettelijk vastgelegd (vanuit de WGR+ status van de Regio), en hiermee voldoende richtinggevend voor de uitvoering. In de gesprekken die de rekenkamer in de organisatie heeft gevoerd wordt het regiobelang zonder uitzondering gelijkgesteld met het gemeentelijk belang. De gemeente geeft zelf aan voldoende inzicht te hebben in de mate waarin de Regio bijdraagt aan de doelstellingen die door de Regioraad zijn vastgelegd. Daarbij wordt echter niet de expliciete afweging gemaakt op welke manier Rijssen-Holten hierbij gebaat is. Door de grote omvang van de Regio Twente is het voor raadsleden moeilijk om dit uit de verantwoording te destilleren. Daar komt bij dat een deel van de doelen in de Gemeenschappelijke Regeling erg algemeen en weinig specifiek en meetbaar geformuleerd zijn (bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsmarktbeleid: 'deelname in Regionaal Arbeidsplatform Twente'), wat controle op doelrealisatie in algemene zin onmogelijk maakt.

In het geval van Soweco heeft de gemeenteraad weliswaar een beleidskader vastgesteld, maar hierop vindt geen actieve verantwoording plaats: de verantwoording richt zich eerder op de prestaties van het voorgaande jaar dan op de (beoogde) beleidsdoelstellingen. Het beleidskader heeft de raad samen met de andere vijf deelnemende raden vastgesteld. Op zich een (positief) unicum in Nederland. Maar ook in dit beleidskader worden geen doelen voor Rijssen-Holten afzonderlijk geformuleerd. De verantwoordingsinformatie die de raad ontvangt voorziet hier (dientengevolge) ook niet in. Dit maakt het voor de raad lastig om te controleren of dat wat Soweco doet ook daadwerkelijk iets 'toevoegt' voor de inwoners van Rijssen-Holten.

Aanbeveling 1

(geadresseerd aan college en raad)

Zorg ervoor dat – in de brede zin van het woord – in de sturing en controle op verbonden partijen de realisatie van gemeentelijke doelen centraal staat. Concretiseer algemene intenties en taken naar meetbare doelen, en zorg ervoor dat verantwoordingsinformatie hierop terugpakt. Waarbij nader wordt gespecificeerd wat de (verwachte) 'baten' zijn van deelname aan verbonden partijen voor Rijssen-Holten individueel.

2.2 Conclusies en aanbevelingen per onderzoeksvraag

In het onderstaande beantwoordt de rekenkamer de deelvragen van het onderzoek met een aantal conclusies per onderzoeksvraag. Gekoppeld aan iedere deelvraag doet de rekenkamer één of meerdere aanbevelingen.

Vraag 1

Welk algemeen beleidskader wordt in de gemeente gehanteerd voor de aansturing van en controle op verbonden partijen?

Antwoord op vraag 1

De gemeente Rijssen-Holtén heeft geen vastgesteld beleidskader (d.w.z. een Nota verbonden partijen) voor de omgang met verbonden partijen. In de interviews komt naar voren dat de gemeente (lees: de ambtelijke organisatie) er bewust voor maar kiest ervoor om over iedere (beëindiging van) deelname alsook de invulling van het toezichtsarrangement separaat een besluit te (laten) nemen door de raad, in plaats van dit te doen vanuit een algemene set van uitgangspunten.

De (verplichte) paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening van de gemeente functioneert momenteel als enig vastgesteld beleidsdocument. Ook document omvat geen algemene visie op samenwerking met en sturing op verbonden partijen.

Aanbeveling 2

(geadresseerd aan de gemeenteraad)

Minimaliseer het risico op 'incidentenpolitiek' bij het aangaan en evalueren van gemeentelijke deelname aan verbonden partijen door in het beleidskader (bij voorkeur in een separate Nota verbonden partijen, met als alternatief de paragraaf verbonden partijen) een afwegingskader met uitgangspunten op te nemen wanneer al dan niet tot deelname wordt overgegaan.

Onderdelen van dit afwegingskader zouden bijvoorbeeld kunnen zijn:

- (1) Mate waarin financiële risico's verminderd / gespreid worden;
- (2) Verwachte efficiencyvoordelen door schaalvergroting;
- (3) Gebruik maken van de expertise van een verbonden partij.

Een afwegingskader minimaliseert het risico dat bij het aangaan van de ene samenwerking door de context en (politieke) omstandigheden van het moment anders wordt geredeneerd en besloten dan bij een andere samenwerking die (bijvoorbeeld) een jaar eerder aangegaan is.

Leg daarnaast in het beleidskader vast hoe de gemeente toezicht wil houden op verbonden partijen. Beschrijf daarbij de mogelijkheid van variatie in de aard en intensiteit van het toezicht, afhankelijk van (bijvoorbeeld) de risico's die de gemeente loopt door deelname of de (gewenste) mate van betrokkenheid bij de uitvoering.

Vraag 2

Wat is de kwaliteit van dit algemene beleidskader?

- a. Zijn doelen en instrumenten duidelijk en consistent geformuleerd, zowel per verbonden partij als algemeen m.b.t. de samenwerking met en aansturing van verbonden partijen?
- b. Voldoet het beleidskader aan de eisen zoals gesteld in het BBV?

Antwoord op vraag 2a

De gemeente Rijssen-Holtén heeft geen Nota verbonden partijen. De paragraaf Verbonden Partijen in de begroting en jaarrekening van de gemeente schetst vooral de (algemene) context van de verbonden partijen waar de gemeente mee samenwerkt. Up-to-date informatie over de

(realisatie van) doelen van de samenwerking, en de financiële consequenties hiervan ontbreekt, alsook strategische informatie over het 'waarom' van de samenwerking.

Sturing op doelrealisatie vindt plaats in de concrete bestuursvoorstellen die met de raad worden besproken en het verslag dat de portefeuillehouder doet van ontwikkelingen binnen de verbonden partijen. De paragraaf verbonden partijen wordt niet als sturings- en controle-instrument ingezet.

Antwoord op vraag 2b

De paragraaf Verbonden Partijen bevat geen visie of beleidsvoornemens per verbonden partij en voldoet hiermee niet aan de bepalingen in het BBV.

Aanbeveling 3

(geadresseerd aan college en raad)

Leg in het beleidskader (dit kan in de paragraaf verbonden partijen) vast welke doelen de gemeente beoogt te realiseren door deelname aan verbonden partijen. Doe dit voor iedere verbonden partij afzonderlijk, en bekijk jaarlijks of er nog wijzigingen aangebracht dienen te worden.

Een duidelijke doelformulering (samen met de verantwoording over de realisatie van deze doelen) draagt eraan bij dat de paragraaf verbonden partijen in begroting en jaarrekening het belangrijkste instrument wordt in de sturing en controle op verbonden partijen. Hierdoor maakt de gemeenteraad van Rijssen-Holten de stap van incidentele sturing naar structurele sturing.

Voor de Regio Twente geldt dat voor de wettelijk verplichte taken en bevoegdheden van de Regio (in het kader van WGR+) de ruimte voor de raad van Rijssen-Holten om te sturen met 'eigen' doelen beperkt is. Maar ook bij de overige taken zijn er voor de raad weinig mogelijkheden om aan het roer te zitten. De bevoegdheid om te sturen (dat wil zeggen: doelen vaststellen en de randvoorwaarden definiëren) ligt namelijk belegd bij de Regioraad – behoudens bij enkele 'majeure projecten'. Het advies van de rekenkamer is om voor de Regio in de paragraaf in ieder geval de doelen van deze majeure projecten vast te leggen, naast de meer algemene kaders.

Daarnaast kan de raad ervoor kiezen voor wat betreft de reguliere taken van de Regio enkele aandachtspunten te benoemen waarover hij door het college extra geïnformeerd wil worden – bovenop de reguliere rapportagemomenten van de Regio. Dit kan bijvoorbeeld in de oplegnotitie. Zo brengt de raad zelf focus aan en voorkomt hij te 'verdrinken' in de omvangrijke rapportage die de Regio produceert.

Vraag 3

Hoe is de rolverdeling tussen raad en college in de kaderstelling van en controle op verbonden partijen?

Antwoord op vraag 3

De raad van Rijssen-Holten heeft voor de Regio Twente invloed via de afgevaardigden (één collegelid en één raadslid) in de Regioraad. Daarnaast geeft deze het college de opdracht om namens de gemeente diverse bestuurlijke en ambtelijke overleggen bij te wonen. Voorstellen van de Regioraad worden rechtstreeks besproken met de raad in besloten bijeenkomsten. Hiermee kijkt de raad letterlijk 'over de schouder mee' van hun afgevaardigden. De rekenkamer beziet deze situatie als niet-dualistisch (voor wat betreft het raadslid dat namens de gemeente

in de Regioraad zit), en verschillend ten opzichte van de theoretische uitgangssituatie zoals verwoord in figuur 1.

Bij de sturing en controle op Soweco ligt het initiatief en de verantwoordelijkheid meer bij het college en informeert het collegelid de raad bij relevante ontwikkelingen, welke wel het beleidskader heeft vastgesteld (en daar zeer betrokken bij is geweest). Dit is wel conform de uitgangspunten uit figuur 1.

Aanbeveling 4

(geadresseerd aan college en raad)

Gezien het feit dat raadsleden zelf aangeven dat de informatie die in de Regioraad behandeld wordt zeer divers van aard en omvangrijk is, zou de voorkeur van de rekenkamer er naar uitgaan om deze taak volledig bij de 'professional' met een ambtelijk apparaat als ondersteuning te beleggen, dat wil zeggen: het collegelid (die ook primair verantwoordelijk is voor de uitvoering). De raad kan dan meer op hoofdlijnen sturen.

De rekenkamer adviseert de vertegenwoordigers van Rijssen-Holtten om dit bespreekbaar te maken in de Regioraad.

Vraag 4

Hoe geeft het college invulling aan de relatie met verbonden partijen?

- a. Welke afspraken zijn met verbonden partijen gemaakt op het gebied van de realisatie van doelstellingen?
- b. Op welke wijze wordt door verbonden partijen verantwoording afgelegd over de realisatie van doelstellingen?
- c. Op welke wijze wordt door de verbonden partijen verantwoording afgelegd over het afdekken van risico's en andere beheersmaatregelen?

Antwoord op vraag 4a

Basis voor de afspraken over de informatievoorziening richting de bestuursleden is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. Het BBV bevat de formele eisen hiervoor.

De informatievoorziening vindt bij de Regio Twente plaats via de reguliere planning-en-controlcyclus van begroting, bestuursrapportages en jaarrekening. Bij Soweco zijn dit de jaarrekening en de begroting. Het sociaaleconomisch contract tussen de GR Soweco en de NV bevat aanvullende rapportageafspraken over de realisering van de afspraken in het sociaaleconomisch contract (SEC).

Antwoord op vraag 4b

Verantwoording van de Verbonden Partij vindt plaats via de reguliere planning-en-controlcyclus richting het dagelijks en algemeen bestuur.

De Regioraad ontvangt een begroting, bestuursrapportages en een Jaarrekening waarin doelstelling, prestaties en indicatoren zijn opgenomen. In deze rapportages legt de Regioraad in overeenstemming met het BBV verantwoording af over doelstelling, prestaties en middelen inclusief prestatie indicatoren.

Bij Soweco vindt in het sociaaleconomisch contract gedetailleerde prestatiesturing plaats en in het de sociaaleconomische rapportages legt Soweco hierover verantwoording af. Dit vormt de

basis voor de programmabegroting en jaarrekening, waarin sturing en verantwoording plaatsvindt op een hoger aggregatieniveau. In beide stukken legt Soweco in de verantwoording geen expliciete koppeling met de doelstellingen uit begroting en sociaaleconomisch contract. Ook is nergens een expliciete terugkoppelingen op de doelen in de beleidsnotitie Wsw. Hierdoor kunnen bestuur en raad wel beoordelen wat er is gebeurd, maar wordt niet verantwoord hoe dit zich verhoudt tot de gemaakte afspraken in begroting en SEC. Het college vertaalt in de raadsvoorstellen voor de behandeling van de stukken van Soweco wel een verband met de prestaties in SEC en beleidsplan.

Antwoord op vraag 4c

De begrotingen van de verbonden partijen bevatten conform het BBV een risicoparagraaf met daarin een opsomming van de belangrijkste risico's en een inventarisatie van de beschikbare weerstandscapaciteit. Nergens vindt echter een koppeling plaats met de beschikbare weerstandscapaciteit. De paragraaf inventariseert de risico's en de beschikbare financiële buffer, maar geeft geen analyse in hoeverre de beschikbare voldoende is om de risico's op te vangen. Hierdoor is het lastig voor de bestuursleden om in te schatten in hoeverre bijvoorbeeld reserves geblokkeerd dienen te worden voor het weerstandsvermogen.

Aanbeveling 5

(geadresseerd aan het college)

Laat Soweco in de verantwoording een expliciet verband leggen tussen de doelen in het Beleidsplan Wsw en het sociaaleconomisch contract enerzijds, en het jaarverslag en de sociaaleconomische rapportage.

Aanbeveling 6

(geadresseerd aan het college)

Vraag de Regio Twente en Soweco om in de risicoparagraaf (in de programmabegroting en jaarrekening) de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de geïnterpreteerde risico's expliciet te maken.

Vraag 5

Welke informatie ontvangt de raad ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen door verbonden partijen?

Antwoord op vraag 5

De bestuursvoorstellen liggen ter inzage voor de raad op de griffie met een oplegnotitie van het college met betrekking tot de wijze waarop ze voorstelt te stemmen in het bestuur van de verbonden partijen. Belangrijke ontwikkelingen zoals het bespreken van de begroting agendeert de raad expliciet.

De raad heeft geen specifieke kaders vastgesteld over de informatie die hij wil ontvangen met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen. Ook hierin schuilt weer het gevaar van incidentenpolitiek: de raad wordt geïnformeerd bij individuele in het oog springende ontwikkelingen terwijl er geen vast kader is voor het afleggen van verantwoording over reguliere activiteiten van de Verbonden Partijen.

Aanbeveling 7

(geadresseerd aan de gemeenteraad)

Formuleer als raad kaders over hoe je door het college geïnformeerd wilt worden over ontwikkelingen en activiteiten bij verbonden partijen. Kies hierbij bij voorkeur voor structurele vormen van informatievoorziening, bijvoorbeeld in een Nota die iedere raadsperiode herijkt wordt, gecombineerd met een up-to-date paragraaf verbonden partijen in begroting en jaarrekening.

Vraag 6

Is deze informatie toereikend om de realisatie van doelstellingen door verbonden partijen periodiek te kunnen beoordelen?

Antwoord op vraag 6

De raad krijgt inzicht in de mate waarin de Regio bijdraagt aan de doelstellingen van de Regioraad, zonder dat het mogelijk is de expliciete afweging te maken op welke manier de belangen van Rijssen-Holten hierbij gebaat zijn. Door de grote omvang van de Regio Twente is het voor raadsleden moeilijk om dit uit de verantwoordingsdocumenten te destilleren.

In het geval van Soweco heeft de gemeenteraad weliswaar een beleidskader vastgesteld, maar hierop vindt geen actieve verantwoording plaats: de verantwoording richt zich eerder op de prestaties van het voorgaande jaar dan op de beleidsdoelstellingen.

Hier is aanbeveling 1 van toepassing.

DEEL 2

BEVINDINGENRAPPORT

Hoofdstuk 1 Beleid

1.1 Algemeen beleid t.a.v. verbonden partijen

Basis voor de bevoegdheden van de raad bij gemeenschappelijke regelingen is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Op basis hiervan heeft alleen de raad de bevoegdheid om nieuwe gemeenschappelijke regelingen aan te gaan of bestaande regelingen te wijzigen (Wgr 1, lid 2). Daarnaast dient het Dagelijks Bestuur van de gemeenschappelijke regeling minimaal 6 weken voordat het Algemeen Bestuur over de begroting van de gemeenschappelijke regeling besluit deze toezendend aan de deelnemende gemeenteraden zodat zij hun visie hierop kunnen geven (Wgr 35).

Het gemeentelijk beleid ten aanzien van de kaderstelling en controle op voor verbonden partijen door de raad, is verankerd in artikel 21 van de Financiële Verordening van de gemeente Rijssen-Holten:

Deze paragraaf [verbonden partijen in de begroting en jaarrekening] bevat de kaders voor het beleid aangaande (het aangaan van nieuwe) participaties met name de condities waaronder het publiek belang is gediend met behartiging door verbonden partijen, de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verbonden partijen en de financiële voorwaarden.

In de begroting en de jaarstukken wordt in de paragraaf verbonden partijen in elk geval ingegaan op nieuwe verbonden partijen, het beëindigen van bestaande verbonden partijen, het wijzigen van bestaande verbonden partijen en eventuele problemen bij bestaande verbonden partijen.

Artikel 21 Financiële verordening 2003, 6.

De gemeente Rijssen-Holten kent geen aparte Nota verbonden partijen. Het enige geldende beleidsdocument is de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening (verder: begrotingsparagraaf). Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV artikel 15) schrijft voor dat de paragraaf verbonden partijen de visie op de verbonden partij in relatie tot het realiseren van de doelstellingen in de begroting moet bevatten en de beleidsvoornemens met de verbonden partij.

Het niet hebben van een Nota verbonden partijen als gemeente is een bewuste keuze, zo wordt duidelijk uit de interviews. Het hebben van een algemene set van uitgangspunten op basis waarvan tot deelname aan een verbonden partij overgegaan zou kunnen worden is volgens geïnterviewden niet praktisch, omdat deze sterk contextafhankelijk is. Gevolg hiervan zou kunnen zijn dat een algemene nota de besluitvorming eerder in de weg zou zitten dan vergemakkelijken. De afweging om al dan niet te gaan deelnemen aan een verbonden partij moet per geval gemaakt worden, zo geven geïnterviewden aan.

De begrotingsparagraaf van Rijssen-Holten bevat in de begrotingen van 2009 en 2010 geen visie of algemene beleidsuitgangspunten ten aanzien van de deelname aan verbonden partijen. Wel gaat de begrotingsparagraaf in op de doelstellingen per verbonden partij. In de begrotingsparagraaf stelt het college dat verbonden partijen beleid uitvoeren dat de gemeente in principe ook zelf uit zou kunnen voeren. Op de voorwaarden waaronder taken aan verbonden partijen worden uitbesteed wordt verder niet ingegaan. In de begrotingsparagraaf staat de onderstaande rol voor de raad vastgesteld:

De raad heeft een kaderstellende en controlerende taak op de kernvraag of de doelstellingen van de verbonden partijen nog steeds overeenkomen met de doelstellingen van de gemeente of dat de doelstellingen van de gemeente via de verbonden partijen gerealiseerd kunnen worden.

Programmabegroting 2010, 102.

Per verbonden partij gaat de begrotingsparagraaf in op de onderstaande kenmerken:

- het algemeen belang dat de verbonden partij behartigt;
- het eigen en vreemd vermogen in de voorgaande drie jaar;
- het resultaat van de jaarrekening van het voorgaande jaar ervoor;
- mutaties van het belang van de gemeente in de verbonden partij;
- de belangrijkste ontwikkelingen binnen de verbonden partij.¹

Dit is conform de eisen die het BBV stelt aan de lijst verbonden partijen (in artikel 69). De schets van de belangrijkste ontwikkelingen binnen de verbonden partij bevat op een hoog aggregatieniveau ook de belangrijkste beleidsvoornemens voor de komende periode.

In de programmabegroting 2009 en 2010 is deze tekst voor de Regio Twente gelijk: de GR stelt een commissie voor de landelijke gemeenten in onder voorzitterschap van de burgemeester van Rijssen-Holtén. In de jaarrekening 2009 meldt het college dat de Commissie voor de landelijke gemeenten komt alleen nog op afroep bijeen komt en in feite een slapend bestaan leidt². Ook bij de omschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen bij Soweco zijn de teksten uit de begroting 2009 en 2010 en de jaarrekening 2009 gelijk. Hierin schetst het college de voorgenomen ontwikkeling van Soweco tot een mensontwikkel- en bemiddelingsbedrijf.

De verklaring voor bovenstaande wordt gegeven in de interviews: daar komt naar voren dat de paragraaf verbonden partijen in programmabegroting en jaarrekening vooral inventariserend bedoeld is, en niet zozeer gericht op het weergeven van actuele beleidsontwikkelingen. Deze staan opgenomen in stukken die in commissie- en raadsvergaderingen behandeld worden. Geïnterviewden zien weinig nut in het volledig bijwerken van de paragraaf verbonden partijen aan de actualiteit, zo geven zij aan; in dat geval gaat informatie namelijk meerdere keren naar de raad. Feitelijk lopen de officiële planning-en-controldocumenten op dit moment achter de actuele ontwikkelingen aan.

De in dit hoofdstuk genoemde verbonden partijen komen, op een korte vermelding als actor in het programma 'Bestuur en Organisatie', niet terug bij de formulering van de prestaties en doelstellingen in de begrotingsprogramma's. Beide gemeenschappelijke regelingen zijn wel in de weerstandsparagrafen van de begroting 2009 en 2010 opgenomen als risico.

Bij de Regio Twente is het niet op elkaar ingrijpen van de planning-en-controlcycli aangemerkt als risico.

Wel lopen we het risico dat vastgesteld nieuw beleid van de Regio pas bij de begroting te verwerken is. In de begroting is rekening gehouden met € 25.000 voor areaaluitbreiding

Programmabegroting 2010, 92.

In principe voert het college via participatie in de Regio Twente binnen de door de raad ter beschikking gestelde budgetten de afgesproken doelstellingen uit. Door meerderheidsbesluitvorming in de Regioraad kan het echter voorkomen dat het college gedwongen buiten deze kaders moet treden. Dit is als risico aangemerkt. Bij Soweco merkt het college het te grote bestand aan Wsw'ers in verhouding tot de beschikbare middelen aan als risico. Door actieve sturing en natuurlijk verloop moet deze balans herstellen.

¹ Gemeente Rijssen-Holtén (2009), *Programmabegroting 2010*, 102-104.

² Gemeente Rijssen-Holtén (2010), *Jaarverslag 2009*, 91.

In de raadsworkshop geven de raadsleden aan dat de deelname aan verbonden partijen in hun beleving een gegeven is waartoe voorgangers in eerdere raden hebben besloten. Van periodieke afweging van de nut en noodzaak van deelname aan een verbonden partij is geen sprake. De raad stuurt vooral naar aanleiding van incidenten binnen de gemeenschappelijke regelingen.

1.2 Toetsing normenkader beleid

In tabel 1 worden de bevindingen ten aanzien van het beleidskader getoetst. Dit gebeurt aan de hand van het normenkader, welke in bijlage 5 staat opgenomen.

Tabel 1: Toetsing normen beleid

Norm	Oordeel
Het beleid bevat een visie op de samenwerking met verbonden partijen in relatie tot de realisatie van gemeentelijke doelen (BBV, art. 15)	Beperkt voldaan – de begrotingsparagraaf bevat geen visie op de samenwerking met verbonden partijen. Wel benoemt de paragraaf de controle op doelrealisatie door de raad.
Voor de samenwerking met verbonden partijen zijn doelen geformuleerd, die consistent en duidelijk geformuleerd zijn	Niet voldaan – er is geen vastgesteld beleid voor samenwerking. Uit de interviews wordt duidelijk dat het niet hebben van algemene uitgangspunten voor de deelname aan verbonden partijen een bewuste keuze van de gemeente is.
Het beleid gaat in op de instrumenten die de gemeente inzet om tot doelrealisatie te komen	Niet voldaan – er is geen vastgesteld beleid voor samenwerking.
Het beleid gaat per verbonden partij in op de beleidsvoornemens die de gemeente heeft met deze verbonden partij (BBV, art. 15)	Deels voldaan – de paragraaf gaat per VP in op het belang dat het behartigt, maar legt geen koppeling met gemeentelijk beleid.
Er is een duidelijke rolverdeling tussen raad en college op papier gesteld.	Niet voldaan – geen vastgesteld beleid met taakverdeling voor raad en college.

Hoofdstuk 2 Verdieping: Regio Twente

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de verbonden partij Regio Twente. In paragraaf 2.1. schetsen we de taken en afspraken van de Regio. In paragraaf 2.2. behandelen we de manier waarop de gemeente Rijssen-Holt en stuurt op de wijze waarop de Regio zijn taken vervult, paragraaf 2.3. geeft de manier aan waarop de raad kan sturen en controleren. In 2.4. gaan we in op het weerstandsvermogen en risicomangement.

2.1 Taken en afspraken

De Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente is een zogenaamde WGR+ regio: op basis van de wet WGR+ voert deze regeling ook een aantal taken uit waarvoor het, naast de bijdrage van de deelnemende gemeenten, ook rechtstreeks middelen vanuit het Rijk ontvangt. De gemeenschappelijke regeling van de Regio Twente is voor het laatst gewijzigd op 25 maart 2009. Aan de Regio Twente nemen de volgende gemeenten deel:

- | | | |
|---------------|------------------|-------------------|
| - Almelo | - Hellendoorn, | - Rijssen-Holt en |
| - Borne | - Hengelo (O) | - Tubbergen |
| - Dinkelland | - Hof van Twente | - Twenterand |
| - Enschede | - Losser | - Wierden |
| - Haaksbergen | - Oldenzaal | |

Alle taken zijn verankerd in de overeenkomst tussen de deelnemende gemeenten: de gemeenschappelijke regeling³. Deze taken zijn opgenomen in het overzicht in bijlage 1⁴. Het betreffen (wettelijke) taken op het gebied van gezondheid, economie, milieu, recreatie en toerisme. Voor een deel van deze taken ontvangt de Regio een drietal rechtstreekse rijksuitkeringen:

- Doeluitkering bestrijding van rampen en zware ongevallen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Brede doeluitkering verkeer en vervoer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat;
- Regionale mobiliteitsfondsen, Ministerie van Verkeer en Waterstaat.⁵

Deze rijksuitkeringen beslaan het grootste deel van de inkomstenkant van de Regio: in de raming voor 2011 vormen de rijksuitkeringen 54% van de regio-inkomsten (€ 53,8 miljoen). 28% van de inkomsten (€ 27,9 miljoen) is in 2011 afkomstig van de deelnemende gemeenten.⁶ In 2011 is voor de gemeente Rijssen-Holt en een deelnemersbijdrage van € 1,8 miljoen geraamd.⁷

³ Wanneer de gemeenschappelijke regeling refereert aan de overeenkomst schrijven we dit in het rapport zonder hoofdletter, wanneer het refereert aan het openbare lichaam Regio Twente, schrijven we het met een hoofdletter.

⁴ De taken op het gebied van openbare orde, veiligheid en hulpverlening zijn door de Wet veiligheidsregio's per 1 oktober 2010 overgeheveld naar de veiligheidsregio.

⁵ Regio Twente (2010), *Jaarstukken 2009*, 213.

⁶ Regio Twente (2010), *Programmabegroting 2011*, 23.

⁷ Regio Twente (2010), *Jaarstukken 2009*, 189.

In 2010 voerde de Regioraad – het Algemeen Bestuur van de Regio – nog een uitgebreide takendiscussie naar aanleiding van de aanbevelingen uit het rapport *Intergemeentelijke samenwerking in Twente herijkt* van de commissie Kerckhaert. Hierin adviseerde de commissie op basis van onderzoek onder bestuurders en betrokkenen om de Regio zich vooral te laten profileren op het gebied van verkeer en vervoer. Daarnaast adviseerde de commissie om de Bestuurscommissie Netwerkstad Twente⁸ verder te ontwikkelen om het stedelijk gebied rond Enschede, Hengelo en Almelo te stimuleren als economische motor van de regio.

Regiobeleid naast gemeentelijk beleid

De Regio Twente voert in tegenstelling tot Soweco NV geen beleid uit van de deelnemende gemeenten maar heeft eigenstandige taken. De Regioraad bepaalt de kaders voor het regiobeleid waarbij de invloed van de deelnemende gemeenteraden loopt via de afvaardiging in de Regioraad. De programmabegroting van Rijssen-Holtén bevat dan ook geen kaders voor het Regiobeleid op het gebied van gezondheid, economie, milieu, recreatie en toerisme. De enige mogelijkheid waarop de deelnemende gemeenteraden direct kunnen sturen op de Regio is het vaststellen van een (gewijzigde) gemeenschappelijke regeling.

Doordat de raad noch in de programma's, noch in de paragraaf Verbonden Partijen doelstellingen heeft gesteld voor het Regiobeleid, kan hij niet nagaan in hoeverre de Regio bijdraagt aan de gemeentelijke doelen. Wel volgt de raad de beleidsvorming in de Regioraad en oefent hier via de regiobestuurders van Rijssen-Holtén invloed op uit.

2.2 Sturing en controle door college en raadslid

Het bestuur van de Regio Twente bestaat uit een Algemeen Bestuur (de Regioraad) en het Dagelijks Bestuur (DB). In de Regioraad hebben van alle deelnemende gemeenten een raadslid en collegelid zitting. Er is bewust gekozen voor het opnemen van raadsleden in de Regioraad om de betrokkenheid van de deelnemende raden te vergroten. De burgemeester van Enschede is voorzitter van de Regioraad.⁹ Uit zijn midden formeert de Regioraad een Dagelijks Bestuur van minimaal vijf en maximaal tien leden. Dit Dagelijks Bestuur is belast met het voorbereiden van de besluitvorming in de Regioraad en de uitvoering van het door de Regioraad vastgestelde beleid. Daarnaast kan de Regioraad besluiten bevoegdheden aan het dagelijks bestuur te delegeren, met uitzondering van het vaststellen van begroting, jaarrekening en belastingverordeningen.¹⁰

De relatie van de Regio Twente met de deelnemende gemeenten is complex. Op diverse beleidsterreinen vindt overleg plaats tussen (vak)ambtenaren in acht ambtelijke werkgroepen. Deze ambtelijke werkgroepen bereiden de portefeuillehoudersoverleggen voor. In deze bijeenkomsten stemmen portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten hun beleid af met betrekking tot specifieke beleidsterreinen en worden besluiten van de Regioraad inhoudelijk voorbereid. De leden in de Regioraad beslissen, voorbereid door het Dagelijks Bestuur, over de inzet van de middelen waarover de Regio beschikking heeft. Naast het Dagelijks Bestuur kent de Regio een bestuurscommissie Publieke Gezondheid (voorheen OGZ) en een bestuurscommissie Veiligheid (per 1-10-2010 over naar de Veiligheidsregio) die op deze beleidsterreinen de besluitvorming door de Regioraad voorbereiden. Naast de beleidsinhoudelijke bestuurscommissies kent de Regio een bestuurscommissie Netwerkstad en een bestuurscommissie Landelijke gemeenten voor de afstemming van specifieke stedelijke of

⁸ Deze bestuurscommissie is een samenwerkingsverband binnen de Regio Twente tussen de gemeenten Almelo, Borne, Hengelo, Enschede en Oldenzaal.

⁹ Regio Twente (2009), *Regeling Regio Twente*, art. 9, 4.

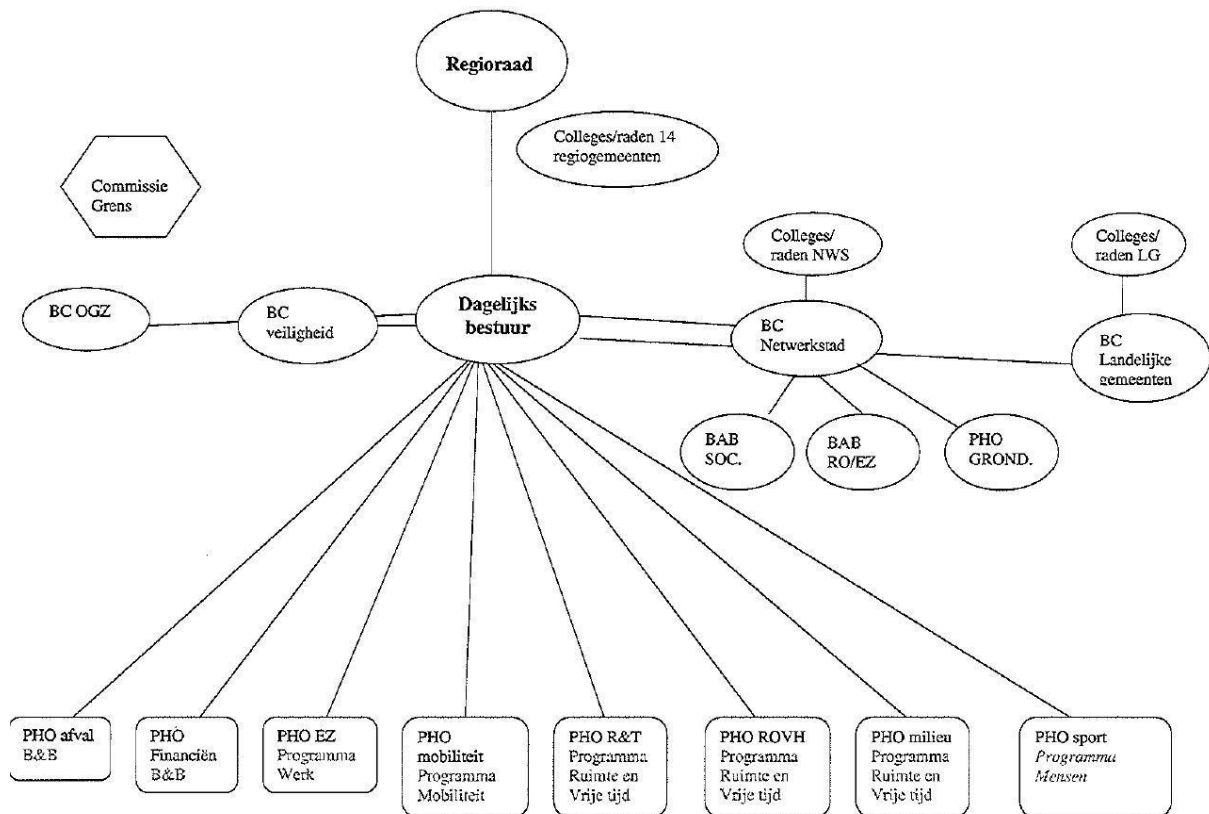
¹⁰ Regio Twente (2009), *Regeling Regio Twente*, art. 14, 17-18, 5-6.

landelijke problematiek. De commissie Landelijke gemeenten – waarvan Rijssen-Holten deel uitmaakt – is al enige tijd slapend.

Uit de interviews wordt duidelijk dat binnen de gemeente Rijssen Holten op dit moment geen coördinator bestaat die centraal in de gaten houdt wie binnen de gemeente naar welke ambtelijk overleg binnen de Regio gaat. Ook de stukken komen gefragmenteerd – bij vaste contactpersonen per beleidsveld – binnen. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat stukken door individueel falen niet tijdig becommentarieerd worden door ‘de gemeente’.

De structuur van de Regio Twente ziet er als volgt¹¹ uit:

Figuur 2 Organogram bestuur Regio Twente



Van een ‘dubbele petten’ problematiek is in de beleving van de bestuurders geen sprake. Bij het vaststellen van de Agenda van Twente, een investeringsprogramma opgebracht door een superdividend vanuit het vermogen van afvalverwerker Twence, zijn geen projecten binnen Rijssen-Holten geselecteerd. Hiermee heeft de gemeente geen rechtstreeks ‘profijt’ van de inzet van deze middelen. Wel profiteert de gemeente indirect. Een sterke en aantrekkelijke regio stimuleert toerisme en maakt de regio aantrekkelijk als woongebied. Ook Rijssen Holten profiteert hiervan mee. De pet van gemeentebestuurder en regiobestuurder liggen volgens betrokkenen in dit opzicht in elkaars verlengde: redeneren vanuit het regiobelang biedt ook voordelen voor de individuele gemeenten.

Uit de interviews komt daarnaast het beeld naar voren dat de gemeente Rijssen-Holten – in de hele breedte van de gevoerde gesprekken - veelal het ‘eigen’ belang niet zo sterk voorop stelt. De vraag ‘wat levert dit de gemeente op’ is voor niemand echt relevant. Men redeneert vooral

¹¹ Overzicht per december 2009.

vanuit het belang van Twente als regio. Het is belangrijk dat deze regio tot ontwikkeling komt. Men ziet ook de verdiensten van de gezamenlijke aanpak. Uiteraard heeft men vervolgens liever dat de toeristen naar Rijssen-Holtten komen in plaats van naar Hellendoorn, maar dat gevoel is niet heel sterk, zo geven bijna alle geïnterviewden aan.

De Regioraad stuurt en controleert de Regio via de planning-en-controlcyclus van programmabegroting, bestuursrapportages en jaarrekening. Via tussentijdse bestuursrapportages kan de Regioraad de realisatie van zijn ambities volgen. Hiervoor bevat de bestuursrapportage een aantal gedetailleerde overzichten met:

- de belangrijkste ambities binnen de begrotingsprogramma's met een beschrijving van de stand van zaken;
- de kernindicatoren van de begrotingsprogramma's met de huidige score;
- een operationeel en financieel overzicht waarin via een 'verkeerslicht' (groen, oranje, rood) de mate van realisatie en budgetover- of onderschrijdingen is weergegeven.¹²

Wat betreft doelbereiking is deze wijze van verantwoording inzichtelijk: de Regioraadsleden kunnen aan de hand van de rapportages nagaan waar doelbereiking achterblijft. Ook bij de verantwoording in de jaarrekening is deze transparantie aanwezig: conform de vormvereisten uit het BBV zijn prestaties in begroting en realisatie af te lezen. De omvang van de stukken maakt de informatie wel wat onoverzichtelijk om echt mee te kunnen sturen. Dit beaamen diverse geïnterviewden: de informatiestroom vanuit de Regio is fors, en maakt daarnaast geen uitsplitsing naar deelnemende gemeenten. De afspraken over informatievoorziening staan in de gemeenschappelijke regeling en het BBV.

2.3 Sturing en controle door de gemeenteraad

Via de afvaardiging in de Regioraad kan de gemeenteraad van Rijssen-Holtten invloed uitoefenen op de Regio Twente. De regiobestuurders hebben richting de gemeenteraden de actieve informatieplicht om alle informatie te verstrekken die voor het beoordelen van het door de regio gevoerde beleid noodzakelijk is. Informatie kan alleen worden onthouden wanneer dit in strijd is met het openbaar belang. De colleges van de deelnemende gemeenten dienen er zorg voor te dragen om stukken van openbare vergaderingen tijdig ter inzage te leggen voor de gemeenteraad.¹³

Voor het opstellen van de ontwerpbegroting door het Dagelijks Bestuur vindt een consultatieronde plaats van de colleges over de te hanteren uitgangspunten.¹⁴

Ontwerpbegroting en rekening zendt het Dagelijks Bestuur ter kennisgeving aan de deelnemende raden. In de Wet gemeenschappelijke regelingen is geborgd dat de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten hun visie op de ontwerpbegroting kunnen geven voordat deze ter vaststelling in de Regioraad komt.¹⁵ In praktijk gebeurt dit zelden. Invloed loopt via de bestuurders, zo wordt duidelijk uit de interviews.

Stukken van de Regioraad liggen altijd ter inzage op de griffie, met een oplegnotitie over de wijze waarop het college wil gaan stemmen. Wanneer hier politiek gezien noodzaak toe bestaat worden Regio-onderwerpen door het college geprogrammeerd in de commissie ABZM of gemeenteraad. In praktijk zijn stukken hier nogal eens te laat voor, zo geven betrokkenen in de interviews aan. In dat geval gaat het Regioraadslid dus zonder input van zijn collega-

¹² Regio Twente (2010), *Tweede bestuursrapportage 2010*.

¹³ Regio Twente (2009), *Regeling Regio Twente*, art. 23-27, 7.

¹⁴ Regio Twente (2009), *Regeling Regio Twente*, art. 36 lid b, 9.

¹⁵ *Wet gemeenschappelijke regelingen*, artikel 35, 3^e lid.

raadsleden naar de vergadering van de Regioraad. Vanuit de Regioraad is een aantal onderwerpen bepaald dat sowieso in de gemeenteraad moet worden behandeld. Op deze momenten kan de raad de bestuurders een opdracht meegeven over de wijze waarop ze in de Regioraad dienen te stemmen.

In de raadsworkshop geven deelnemers aan dat behandeling van Regiovoorstellen ondersneeuwt in de commissie ABZM. Door de dagelijkse politiek is het moeilijk voor raadsleden om zich in de volle breedte bezig te kunnen houden met Regiozaken. Hiervoor is de Regio te breed en complex. Door deze breedte is het voor raadsleden ook moeilijk om in te schatten in hoeverre de informatievoorziening compleet en adequaat is.

In principe is het de verantwoordelijkheid van de regiobestuurders (en dus: van het college van Rijssen-Holten en het raadslid) om de gemeenteraden in staat te stellen hun visie op de regioraadstukken te geven. De Regio onderneemt echter hiernaast ook zelf initiatieven om raadsleden direct te betrekken door het organiseren van radenbijeenkomsten. Deze vinden twee tot drie keer per jaar plaats rondom belangrijke onderwerpen als de ontwikkeling van de A1-zone en Twence. Daarnaast heeft de Regio in het najaar van 2010 een introductiebijeenkomst voor nieuwe raadsleden georganiseerd onder de naam 'Twentedag'.

2.4 Risicomanagement en weerstandsvermogen

In de paragraaf weerstandsvermogen van de programmabegroting 2011 schetst de Regio de incidentele weerstandscapaciteit (Algemene Reserve) en structurele weerstandscapaciteit (verhoging deelnemersbijdrage en tarieven) waarover de Regio beschikt. In 2011 heeft de Regio een Algemene Reserve van € 673.822,- euro. Het Algemeen Bestuur heeft deze reserve gemaximeerd met € 1,13 per inwoner, wat in 2010 neerkomt op een maximale omvang € 705.000.

Vervolgens schetst de paragraaf voor 14 risico's waarvoor geen voorzieningen zijn getroffen de wijze waarop de regio met de risico's omgaat.¹⁶ Hierbij gaat het om bijvoorbeeld boetes of kosten voor het stilleggen van het inkoopproces bij het niet goed naleven van aanbestedingsrichtlijnen of tegenvallende baten van het betaald parkeren door het slechte weer. Dit zijn uitsluitend financiële risico's: mogelijke gebeurtenissen die kunnen leiden tot onvoorziene uitgaven. Risico's voor de kwaliteit van de prestaties staan niet in de weerstandsparagraaf opgenomen.

In de paragraaf gaat het regiobestuur niet in op de verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de (financiële gevolgen van de) geïnventariseerde risico's. Strikt genomen voldoet de weerstandsparagraaf hiermee niet aan de voorschriften in het BBV. Deze wet schrijft immers de onderstaande opbouw van de paragraaf weerstandsvermogen voor:

1. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:
 - a) de weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de provincie onderscheidenlijk gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken;
 - b) alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.
2. De paragraaf betreffende het weerstandsvermogen bevat ten minste:
 - a) een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
 - b) een inventarisatie van de risico's;

¹⁶ Regio Twente (2010), *Programmabegroting 2011*, 96-102.

c) het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's.

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, artikel 11.

Op basis van de paragraaf kunnen bestuurders en raadsleden niet opmaken hoe de beschikbare weerstandscapaciteit zich verhoudt tot de risico's die de Regio loopt en of het weerstandsvermogen hiermee toereikend is. De paragraaf geeft nu slechts inzicht in beide onderdelen zonder deze te verbinden.

Daarnaast geeft de paragraaf slechts de Algemene reserve weer als beschikbare weerstandscapaciteit. Uit de balans bij het jaarverslag 2009 blijkt dat de Regio een ruime reservepositie heeft:

Tabel 2: Balans ultimo 2009

Balans ultimo 2009¹⁷	
Algemene reserve	- € 2.507.072
Bestemmingsreserves	€ 91.005.351
Nog te bestemmen resultaat	- € 7.133.502
Eigen vermogen	€ 81.331.776

Op alle reserves wordt bespaarde rente bijgeschreven¹⁸ waardoor het vermogen in de bestemmingsreserves almaar toeneemt. Voor deze reserves is wel de omvang gemaximeerd: als de bestemmingsreserve de voor het doel noodzakelijke omvang heeft bereikt wordt de rente aan toegevoegd aan de Algemene Reserve.

De Regioraad heeft op 1 maart 2006¹⁹ kaders gesteld voor de omgang met het vermogen van de Regio in de Nota Reserves en Voorzieningen. Deze nota hanteert de op 4 juli 2001 door de Regioraad vastgestelde systematiek van maximering van de Algemene Reserve. Van deze Algemene Reserve zijn in 2001 voor de drie sectoren van de Regio egaliseringsreserves afgesplitst die worden gevoed uit onderschrijdingen op budgetten en dienen om overschrijdingen op te vangen. Ook de omvang van deze reserves is gemaximeerd.

Op 16 februari 2011 komt een beleidsnotitie Risicomanagement en weerstandsvermogen ter besluitvorming in de Regioraad.

De omvang van de reserves van de Regio beschouwen de meeste geïnterviewden als 'normaal': ze bevatten volgens hen het budget dat noodzakelijk is om de doelen van de Regio te realiseren. Een groot deel van het budget is bedoeld voor de Agenda van Twente. Over het feit dat de Regio een aanzienlijke som geld op de balans heeft staan, is geen enkele geïnterviewde (inclusief de raadsleden in de workshop) kritisch of negatief.

¹⁷ Regio Twente (2010), *Jaarverslag 2009*, 147.

¹⁸ De Regio Twente zet het eigen vermogen in als intern financieringsmiddel. De rente die ze hiermee bespaart schrijft ze rechtstreeks bij aan de (bestemmings)reserves.

¹⁹ Regio Twente (2006), *Nota Reserves en Voorzieningen*.

2.5 Toetsing normenkader Regio Twente

In tabel 3 worden de bevindingen ten aanzien van Regio Twente getoetst. Dit gebeurt aan de hand van het normenkader, welke in bijlage 5 staat opgenomen.

Tabel 3: Toetsing normen Regio Twente

Norm	Oordeel
In de relatie met de verbonden partij heeft de gemeente (het college) de 'pet bestuurder van een verbonden partij' gescheiden van de 'pet opdrachtgever'	Niet voldaan – in de praktijk vallen regionale belangen volgens betrokkenen veelal samen met het belang van de deelnemende gemeenten, en bestaat er dus geen noodzaak tot het scheiden van petten. De beleidsinhoudelijke discussie vindt in de voorbereiding van de besluitvorming door de Regioraad plaats in de portefeuillehoudercommissie. In dit opzicht zijn petten wel gescheiden Omdat portefeuillehouders hier puur vanuit het belang van de deelnemende gemeenten kunnen redeneren.
Het college heeft met iedere verbonden partij specifieke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de verantwoordingsinformatie ten aanzien van de realisatie van doelen, taken en/of activiteiten	Voldaan – Deze afspraken liggen verankerd in de Gemeenschappelijke Regeling. Daarnaast worden bestuursrapportages opgesteld, die in de Regioraad besproken en vastgesteld worden.
De verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door de verbonden partij aan het college is conform deze afspraken	Voldaan – Informatievoorziening vindt plaats in overeenstemming met de hiervoor geldende voorschriften. De rapportages en verantwoording gaan in op de prestaties en doelen uit de programmabegroting van de Regio.
Deze verantwoordingsinformatie gaat in op zowel financiële als inhoudelijke resultaten	Voldaan – De informatievoorziening is opgesteld conform de eisen in het BBV en gaat in op prestatie(indicatoren) en middelen.
Deze verantwoordingsinformatie gaat in op (eventuele) bestuurlijke, financiële en/of inhoudelijke risico's (kwaliteit/effectiviteit) voor de uitvoering van de publieke taak.	Deels Voldaan – De weerstandsparagraaf gaat in op de financiële risico's. Risico's voor kwaliteit en effectiviteit maken geen deel uit van het format voor de planning-en-controlcyclus.
Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over verbonden partijen	Deels voldaan – De gemeente Rijssen-Holten kent een bestendige praktijk van het informeren van de raad over Regiozaken. Deze praktijk is echter niet vastgelegd in een beleidskader.
De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de verbonden partij	Deels voldaan – Begroting, jaarrekening en bestuursrapportages geven inzicht in de prestaties die de Regio realiseert en de middelen die ze hiervoor inzet. De gemeente heeft voor de Regio echter geen heldere doelen gesteld waaraan de raad deze verantwoording kan toetsen.
De timing en frequentie waarin de raad deze informatie ontvangt stelt hem in staat – indien noodzakelijk – tijdig in te grijpen	Deels voldaan – Voorstellen voor de Regioraad ter inzage op de griffie. Stukken zijn regelmatig te laat om behandeld te worden in de commissievergadering.

Hoofdstuk 3 Verdieping: Soweco

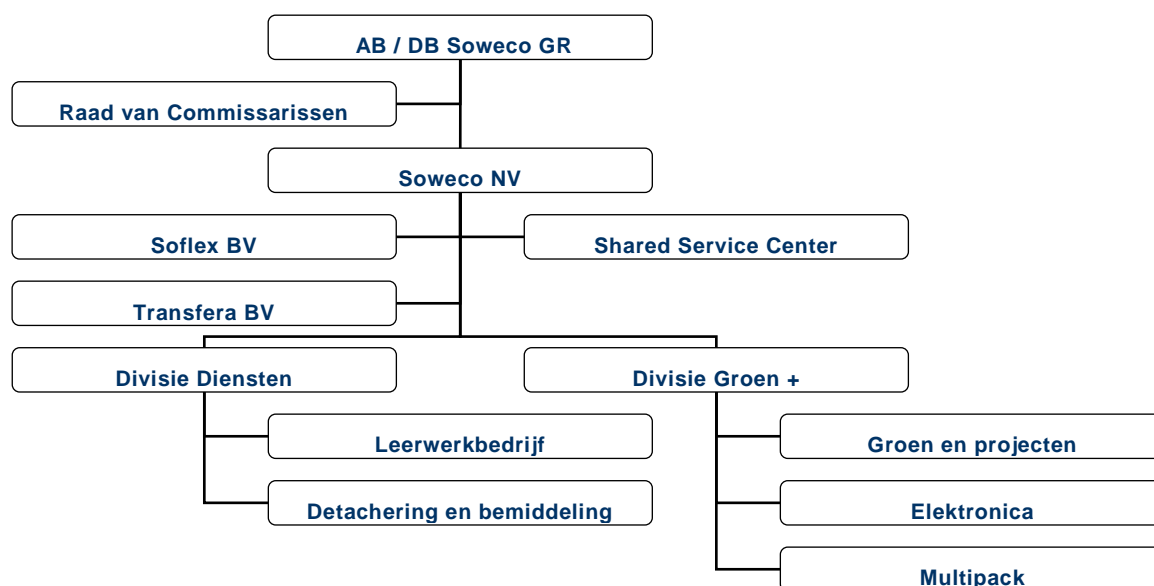
In dit hoofdstuk gaan we nader in op de verbonden partij Sociaal Werkvoorzieningschap Centraal Overijssel (Soweco). In paragraaf 3.1. schetsen we de taken en afspraken van de Soweco. In paragraaf 3.2. behandelen we de wijze waarop de gemeente Rijssen-Holten stuurt op de wijze waarop de Regio zijn taken vervult, paragraaf 3.3. geeft de manier aan waarop de raad kan sturen en controleren. In 3.4. gaan we in op het weerstandsvermogen en risicomangement.

3.1 Taken en afspraken

De Gemeenschappelijke Regeling Soweco voert de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) uit voor de gemeenten Hellendoorn, Twenterand, Tubbergen, Rijssen-Holten, Wierden en Almelo. De bevoegdheid voor het bepalen van het beleid ten aanzien van de uitvoering van de Wsw ligt bij de deelnemende gemeenteraden. Soweco GR voert dit beleid uit. De afspraken hierover zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling²⁰ en de statuten van de N.V. In 2008 hebben de deelnemende raden deze structuur opnieuw vastgesteld. Wel is in 2008 het karakter van de N.V. veranderd, waardoor de deelnemende gemeenten nu meer sturingsmogelijkheden hebben dan voorheen.

De Gemeenschappelijke Regeling is de enige aandeelhouder van het Naamloze Vennootschap Soweco. De Gemeenschappelijke Regeling heeft de doelstelling om op een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke wijze uitvoering te geven aan de Wsw en het door de gemeente vastgesteld beleid, met uitzondering van wachtlijstbeheer en begeleid werken. Daarnaast kan de N.V. op basis van individuele overeenkomsten met de deelnemende gemeente fungeren als mensontwikkelbedrijf. Voor dit maatwerk moeten gemeenten extra betalen. Het Algemeen Bestuur neemt de besluiten die in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) van de Soweco N.V. moeten worden genomen en wordt hierbij vertegenwoordigd door de voorzitter.

Figuur 3: Organogram Soweco



²⁰ Colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Hellendoorn, Twenterand, Tubbergen, Rijssen-Holten, Wierden en Almelo, *Gemeenschappelijke regeling Soweco*.

Het Algemeen Bestuur bestaat uit een collegelid uit elk van de zes deelnemende gemeenten en een plaatsvervanger. De vergaderingen van het Algemeen Bestuur vinden gelijktijdig plaats met de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) van de N.V. Uit de zes leden van Algemeen Bestuur kiest het Algemeen Bestuur het Dagelijks Bestuur dat bestaat uit 6 leden. In de praktijk zijn dit dezelfde personen als die in het AB zitting hebben, alleen dan zonder plaatsvervangers. Het Dagelijks Bestuur is verantwoordelijk voor het opstellen van de begroting, meerjarenraming en jaarrekening van de Gemeenschappelijke Regeling en het Sociaal Economisch Contract met de N.V. (hierover meer in 3.2).

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om de rollen van Algemeen Bestuurslid en Dagelijks Bestuurslid door twee verschillende wethouders te laten vervullen waarbij één wethouder waakt over het belang van de gemeente met betrekking tot een doeltreffende uitvoering van de Wsw en de andere wethouder (bijvoorbeeld de portefeuillehouder financiën) redeneert vanuit het belang van de gemeente bij de continuïteit van het bedrijf. In de constructie Soweco is hier echter niet voor gekozen, zo wordt uit de interviews duidelijk. Deze formele scheiding werkt in praktijk lastig omdat de diverse belangen op de achtergrond altijd meespelen. Daarnaast is voor het onderwerp ook een grondige dossierkennis nodig die niet iedere bestuurder paraat heeft, zo geven betrokkenen aan

Bij de AvA zijn de directeur en de Raad van Commissarissen van Soweco regelmatig aanwezig. Zij worden hiertoe uitgenodigd door de AvA; hun aanwezigheid is niet vanzelfsprekend (waar dat vóór 2008 wel het geval was). De Raad van Commissarissen bestaat tenminste uit drie leden en wordt aangesteld en ontslagen door de Algemene vergadering van Aandeelhouders. De commissarissen hebben de opdracht "toezicht te houden op het beleid van de directie en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming"²¹. Hierbij redeneren de commissarissen primair vanuit het belang van de onderneming, en niet vanuit de individuele belangen van de deelnemende gemeenten. Dit leidt in de praktijk regelmatig tot discussies in de AvA. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om het weerstandsvermogen van de onderneming. Gemeenten 'teren' hier liever op in (in plaats van een extra financiële bijdrage te doen), waar de RvC een stevig weerstandsvermogen van belang vindt voor een gezonde onderneming.

Voor de bestuursvergaderingen vindt een inhoudelijk ambtelijk overleg plaats waarin de ambtelijk adviseurs van de bestuursleden de bestuursvoorstellen voorbespreken.

3.2 Sturing en controle door het college

De Gemeenschappelijke Regeling is de enige aandeelhouder van de N.V. en is daarnaast ook opdrachtgever voor de uitvoering van de Wsw, exclusief de kosten voor het wachtlijstbeheer. Daarnaast kunnen de gemeenten individueel nog taken bij Soweco afnemen. Afspraken tussen de N.V. en de GR over informatievoorziening staan vastgelegd in de statuten van de N.V. en het Sociaal Economisch Contract (SEC). In het SEC 2011 is vastgelegd dat de N.V. jaarlijks het bestuur van de Regeling én de deelnemende gemeenten de onderstaande informatie verstrekt:

- Prognose van verwachtingen en doelstellingen ten aanzien van het sociaaleconomisch contract;
- Maandrapportages conform het hiertoe vastgestelde model binnen 10 dagen na het verstrijken van de maand;
- Kwartaalrapportages conform het hiertoe vastgestelde model binnen een maand na het verstrijken van het kwartaal;

²¹ Soweco NV (2010), *Afschrift akte van Statutenwijziging van Soweco NV*, artikel 18.

- Een financiële managementrapportage na het verstrijken van een kalenderkwartaal;
- Jaarverslag en jaarrekening.²²

De statuten geven de aandeelhouder de bevoegdheid om de jaarstukken van de N.V. vast te stellen.²³ Afspraken over de informatievoorziening tussen de gemeenschappelijke regeling en de deelnemende gemeenten zijn vastgelegd in de Gemeenschappelijke regeling.

De gemeenteraden stellen het beleid vast (hierop komen we terug in 3.3). De doorvertaling van dit beleidsplan vindt plaats door het bestuur van Gemeenschappelijke Regeling in het Sociaal Economisch Contract (SEC). Hierin geeft de Gemeenschappelijke Regeling de N.V. de opdracht om de aan de gemeenten opgedragen taakstelling voor de Wsw uit te voeren en geeft hierbij ook specifieke opdrachten vanuit het door de gemeenteraden vastgestelde beleidsplan, waarvan hieronder een voorbeeld:

Artikel 4, i

Soweco realiseert dat 40 SW-medewerkers zich dermate ontwikkelen, dat zij in aanmerking komen voor het verkrijgen van een reguliere baan (werkkladder trede 7) of begeleid werken (werkkladder trede 6). In deze aantallen zijn de deelnemers aan het project Scale niet inbegrepen. De kwantitatieve doelstelling van dit project is:

- 20 personen uit 'groepsdetachering' naar begeleid werken bemiddelen;
- 20 personen uit 'individuele detachering' naar begeleid werken bemiddelen.²⁴

De afspraken in het Sociaal Economisch Contract zijn de basis voor de geconsolideerde begroting waarin de consequenties van het SEC zijn doorvertaald. De N.V. en GR kennen één samengevoegde begroting. De in de begrotingsprogramma's opgenomen prestaties zijn van een hoog aggregatieniveau en bevatten slechts een globale aanduiding van de gekwantificeerde opdracht uit het Sociaal Economisch Contract. De gedetailleerde sturing op prestaties vindt op de eerste plaats met het vaststellen van het Sociaaleconomisch Contract.

Over het Sociaal Economisch Contract wordt in de interviews door diverse betrokkenen aangegeven dat dit document in de loop van de jaren steeds concreter (en dus beter) is geworden. Waar in eerdere jaren vooral intenties benoemd werden, bevat het document nu steeds meer concrete (beoogde) resultaten.

De monitoring van de uitvoering van de Wsw door de bestuurders en organisatie vindt plaats via sociaaleconomische kwartaalrapportages. Hierin staan prestatie- en realisatiecijfers over onder meer de wachtlijst, formatie, ziekteverzuim en plaatsing op de Cedris werkkladder.²⁵ Hoewel dit op een erg gedetailleerd niveau gebeurt, vindt geen koppeling plaats met de in het Sociaal SEC geformuleerde doelstellingen. De prestatiegegevens bieden weliswaar het benodigde inzicht, maar prestaties worden niet expliciet naast de doelstellingen geplaatst.

Net als bij de begroting is ook het jaarverslag op een hoger aggregatieniveau dan de sociaaleconomische kwartaalrapportages. Het laat de financiële resultaten zien in relatie tot de resultaten van de jaren ervoor, maar niet in relatie tot de begroting²⁶. Ook vindt geen koppeling plaats tussen de prestaties zoals die in het Sociaal Economisch Contract staan vastgelegd, en hetgeen door Soweco is geleverd.

²² Soweco GR (2010), *Sociaal Economisch Contract 2011*, artikel 5.

²³ Soweco NV (2010), *Afschrift akte van Statutenwijziging van Soweco NV*, artikel 19-20.

²⁴ Soweco NV (2010), *Sociaal Economisch Contract 2011*, artikel 4 onder i.

²⁵ Soweco NV (2010), *Sociaal Economische Rapportage 3^e kwartaal 2010*.

²⁶ Soweco NV (2010), *Jaarstukken 2009*, 8.

De gemeente heeft niet alleen een belang als opdrachtgever voor de uitvoering van de Wsw: de gemeente is via deelname aan de Gemeenschappelijke Regeling ook aandeelhouder van de N.V. Als de GR verlies draait, moeten de deelnemende gemeenten dat verlies opvangen. Daarom dient het college ook vanuit het bedrijfsbelang te redeneren. De begroting geeft hier slechts in beperkte mate handvatten voor. Met betrekking tot de benodigde investeringen meldt de begroting slechts op hoofdlijnen:

Naast de investering voor de verbouwing zijn voor 2011 € 1.225.000 aan investeringen geraamd, bestaande uit € 409.000 vervangingsinvesteringen en € 816.000 overige investeringen²⁷.

Hierbij is niet toegelicht wat de precieze aard van deze investeringen is. Dit ontbreken van een koppeling tussen financiën en inhoud maakt dat het moeilijk is om de precieze consequenties van de beleidsinhoudelijke keuzes op de continuïteit van het bedrijf in te schatten.

In de interviews vergelijken respondenten Soweco met een mammoettanker die zich maar moeizaam laat bijsturen. De gemeenten leggen bijvoorbeeld in hun beleid de focus op het uitplaatsen van de hoogst gekwalificeerde Wsw'ers, terwijl Soweco deze volgens eigen zeggen juist nodig heeft om de interne bedrijfsvoering op de productieafdelingen draaiende te houden. Soweco houdt daar stevig aan vast. De basis van Soweco is nog steeds het beschut werken terwijl rijks- en gemeentebestuur zich steeds meer richt op het uitplaatsen bij reguliere bedrijven.

In relatie tot bovenstaande zijn de deelnemende gemeenten momenteel bezig met het uitwerken van een aantal toekomstscenario's voor Soweco, niet in de laatste plaats omdat het resultaat van Soweco financieel gezien de laatste twee jaar negatief was (zie verderop in dit hoofdstuk). Uit de interviews wordt duidelijk dat de gemeente Rijssen-Holten kritisch is op het huidige Soweco. Men heeft het idee dat het rendement van de samenwerking onvoldoende is. Daarnaast is men niet bereid om – evenals de andere gemeenten – risicovolle projecten van de N.V. te steunen, aangezien de kosten hiervan direct voor rekening van de deelnemende gemeenten komen. Dit maakt het voor Soweco lastig om concreet handen en voeten te geven aan de ontwikkeling als mensontwikkelbedrijf.

3.3 Sturing en controle door de gemeenteraad

Wat betreft de informatievoorziening richting de raad bevat de gemeenschappelijke regelingen de bepaling dat de ontwerpbegroting van Soweco voor 1 mei bij de raden moet zijn, zodat deze hun gevoelens kunnen doen blijken. Daarnaast geeft de gemeenschappelijke regeling expliciet aan dat de deelnemende raden hun vertegenwoordigers in het bestuur ter verantwoording kunnen roepen.

De gemeente voert via Soweco de Wet op de sociaal werkvoorziening uit. De gemeente Rijssen-Holten krijgt van het Rijk een specifieke uitkering waarvoor ze een vastgesteld aantal Wsw-geïndiceerde werknemers een werkplek moet bieden. Dit is de taakstelling van de gemeente. Met betrekking tot de wijze waarop dit moet gebeuren stelt de raad aanvullend beleid vast.

Het proces van sturing begint bij de raad. De gemeenteraden van Twenterand, Hellendoorn, Tubbergen, Wierden, Almelo en Rijssen-Holten hebben gezamenlijk in een Beleidsplan 2009-2012²⁸ vastgesteld – de leidraad voor het beleid ten aanzien van de uitvoering van de Wsw. In

²⁷ Soweco GR / NV (2010), *Begroting 2011*, 25.

²⁸ Gemeenten Twenterand, Hellendoorn, Tubbergen, Wierden, Almelo en Rijssen-Holten (2009), *Beleidsplan Wet sociale werkvoorziening 2009-2012*.

dit document benadrukken de raden dat het meer Wsw-geïndiceerden een werkplek wil bieden en meer van deze werkplekken bij reguliere bedrijven wil creëren. Een belangrijk uitgangspunt is daarnaast dat aan de verworven rechten van de zittende populatie niet wordt getornd.²⁹ De raad van Rijssen-Holtén heeft dit beleidsplan op 26 februari 2009 vastgesteld na een bespreking in de commissievergadering. In de programmabegroting 2010 van de gemeente Rijssen-Holtén staat verder geen vermelding van het beleid ten aanzien van de Wsw opgenomen.

In het Beleidsplan Wsw 2009-2012 zijn geen bepalingen vastgelegd met betrekking tot de informatievoorziening over de realisatie ervan richting de raad. Informeel zijn er wel afspraken gemaakt. Zo legt de griffie alle stukken voor de vergadering van het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling ter inzage voor raadsleden, nadat zij deze ontvangen heeft van de GR. Ook informeert het college de raadsleden direct wanneer er belangrijke zaken spelen binnen de Gemeenschappelijke Regeling.³⁰ In de bestudeerde jaarrekeningen van de gemeente Rijssen Holtén vindt geen verantwoording plaats over de realisatie van de Wsw. Jaarlijks informeert het college de commissie Maatschappelijke Dienstverlening over het Jaarverslag van Soweco waarin naast de behaalde financiële resultaten ook is verwoord in hoeverre beleidsdoelstellingen (die ook als opdracht zijn meegegeven in het SEC) zijn behaald. Daarbij geeft het college de specifieke prestaties t.a.v. Rijssen-Holtén weer. Hierin gaat het college ook in op beleidsinhoudelijke prestaties, bijvoorbeeld: "Helaas valt bij Soweco ook een daling te bespeuren van het aantal Sw-geïndiceerde personen dat via de constructie begeleid werken werkzaam is. Dit strookt niet met de visie "van binnen naar buiten" en "het zo regulier mogelijk werken"³¹.

In de raadsworkshop gaven deelnemers aan dat Soweco vrij goed is te overzien omdat het een afgebakend terrein is. Ook geeft de portefeuillehouder in de terugkoppeling in commissievergaderingen de indruk dat hij grip heeft op Soweco. Soweco heeft in het verleden boekjaren altijd positief afgesloten en zolang dit het geval was zag de raad niet echt aanleiding om heel strak op de uitvoering van de Wsw te sturen. Nu, mede door gewijzigd rijksbeleid en afgenomen financiering, Soweco negatieve exploitatieresultaten laat zien is de raad alerter.

3.4 Risicomanagement en weerstandsvermogen

Als gemeenschappelijke regeling is ook Soweco GR in zijn verslagleggingregels onderworpen aan de bepalingen in het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Een bepaling hieruit is het verplicht opnemen van een paragraaf weerstandsvermogen.

De GR heeft in 2003 op basis van onderzoek de minimale omvang van de weerstandscapaciteit gesteld op 8 % van het begrotingstotaal met een minimum omvang van € 4 miljoen en een maximum van € 11 miljoen. Eind 2009 heeft Soweco GR een Algemene Reserve³² van € 5,2 miljoen en één bestemmingsreserve³³ van € 46.000,-. Na de resultaatbestemming bedroeg de omvang van het eigen vermogen € 4,9 miljoen. Voor 2010 is een negatief resultaat begroot van € 600.000,- en ook voor 2011 staat 2 ton negatief geraamd. Hiermee daalt de omvang van het eigen vermogen naar € 4 miljoen. Dit is onder het door het Algemeen Bestuur vastgestelde minimum van 8% van de begroting³⁴. Voor de balans van de NV is afgesproken dat de

²⁹ Ibidem, 19.

³⁰ Op 7 december informeerde het college de raad per brief over het instellen van een onderzoek naar mogelijke scenario's om met het oplopende exploitatietekort van Soweco om te gaan.

³¹ Gemeente Rijssen-Holtén (2010), *Raadsvoorstel Jaarrekening Soweco 2009*, 1.

³² Deze Algemene reserve is eind 2009 opgebouwd uit de Algemene Reserve van de NV € 2,7 miljoen en de Algemene reserve van € 2,5 miljoen.

³³ Investeringsubsidie DACW.

solvabiliteit minimaal 30% moet zijn. Wanneer de solvabiliteit minder is, dient de GR dit aan te vullen. Eind 2009 bedroeg de solvabiliteit 41%³⁵.

De begroting van de GR Soweco voldoet strikt genomen niet aan de bepalingen in artikel 11 van het BBV. De weerstandsparagraaf schetst weliswaar de omvang van de reserves, maar legt hierbij geen relatie met de risico's die de GR loopt. De risico's zijn ook niet vertaald naar financiële consequenties: het geeft alleen een opsomming en een inhoudelijke beschrijving. De GR neemt het gehele eigen vermogen (Algemene Reserves + bestemmingsreserves) mee als weerstandscapaciteit.

Tabel 4: Balans ultimo 2009

Balans ultimo 2009³⁶	
Algemene reserve NV	€ 2.672.000
Algemene reserve Gem. bijdragen	€ 2.460.000
Bestemmingsreserve	€ 46.000
Nog te bestemmen resultaat	- € 293.000
Eigen vermogen	€ 4.885.000

Tussen de directie en raad van commissarissen enerzijds en de bestuurders van de gemeenschappelijke regeling (de gemeenten) anderzijds heeft discussie plaatsgevonden over de noodzaak om binnen Soweco een weerstandsvermogen te handhaven. Uiteindelijk dragen de deelnemende gemeenten de financiële risico's van de gemeenschappelijke regeling. Vanuit de optiek van de bestuurders was het daarom niet noodzakelijk om de reserves van Soweco op het afgesproken niveau te houden, omdat het uiteindelijke weerstandsvermogen bij de deelnemende gemeenten zit. Vanuit het bedrijfsbelang wezen de commissarissen nadrukkelijk op het wel behouden van het weerstandsvermogen.

3.5 Toetsing normenkader Soweco

In tabel 5 worden de bevindingen ten aanzien van Soweco getoetst. Dit gebeurt aan de hand van het normenkader, welke in bijlage 5 staat opgenomen.

³⁴ De werkbegroting 2011 omvat € 62,5 miljoen (8% ≈ € 5 miljoen).

³⁵ Soweco GR / NV (2010), *Begroting 2011*, 28.

³⁶ Soweco GR (2010), *Jaarrekeningen 2009 Soweco*, 53.

Tabel 5: Toetsing normenkader Soweco

Norm	Oordeel
In de relatie met de verbonden partij heeft de gemeente (het college) de 'pet bestuurder van een verbonden partij' gescheiden van de 'pet opdrachtgever'	Niet voldaan - de portefeuillehouder Wsw is zowel bestuurslid van de GR en aandeelhouder/eigenaar van de N.V. als opdrachtgever via het SEC. Hierbij dient hij als aandeelhouder uit het bedrijfsbelang te denken maar als opdrachtgever vanuit het gemeentebelang.
Het college heeft met iedere verbonden partij specifieke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de verantwoordingsinformatie ten aanzien van de realisatie van doelen, taken en/of activiteiten	Voldaan - met betrekking tot Soweco N.V. is in het SEC een reeks bepalingen vastgelegd met betrekking tot de verantwoording van de N.V. richting de GR en gemeenten.
De verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door de verbonden partij aan het college is conform deze afspraken	Voldaan - De N.V. levert alle in het SEC vastgelegde informatie aan.
Deze verantwoordingsinformatie gaat in op zowel financiële als inhoudelijke resultaten	Beperkt voldaan - in de rapportages ontbreekt de link met de opdracht. Hierdoor worden prestaties getoond in het licht van eerdere jaren in plaats van afspraken. In de programmabegroting ontbreekt de verbinding tussen de prestaties en de financiën.
Deze verantwoordingsinformatie gaat in op (eventuele) bestuurlijke, financiële en/of inhoudelijke risico's (kwaliteit/effectiviteit) voor de uitvoering van de publieke taak.	Beperkt voldaan - de jaarstukken gaan in beperkte in op risico's en de wijze waarop deze worden beheerst, maar legt geen verband met het benodigde weerstandsvermogen.
Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over verbonden partijen	Beperkt voldaan - stukken liggen ter inzage maar in de planning-en-controlcyclus vindt geen structurele verantwoording plaats over realisatie van doelstellingen. Alleen over realisatie ten opzicht van eerdere jaren.
De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de verbonden partij	Niet voldaan - de informatievoorziening richt zich vooral op de ontwikkeling van de financiën van de N.V. en niet op de bereiking van doelstellingen in het beleidsplan.
De timing en frequentie waarin de raad deze informatie ontvangt stelt hem in staat – indien noodzakelijk – tijdig in te grijpen	Niet voldaan - doordat de raad geen structurele terugkoppeling krijgt over doelbereiking is het niet mogelijk in te grijpen.

Bestuurlijke reactie College van B&W

Hierbij de bestuurlijke reactie betreffende het rapport van de Rekenkamer West Twente over verbonden partijen;

Het is nuttig in relatie tot verbonden partijen scherp te stellen wat de concrete posities van die partijen zijn in de samenwerking.

In het geval van de Regio Twente heeft de gemeente een deel van haar takenpakket integraal overgedragen aan de Regio. Integraal wil zeggen dat zowel de besluitvorming als de uitvoering zijn overgegaan. Wel oefent de gemeente als onderdeel van een groter geheel invloed uit op de totstandkoming en uitvoering van besluiten. Dit in aanmerking nemend ligt het niet voor de hand vooraf als individuele gemeente kaders te stellen (aanbeveling 1). De waarde hiervan is ook betrekkelijk omdat de gemeente maar een radertje is in een groter samenwerkingsverband. Als de gemeente bepaalde doelen verwezenlijkt wil zien, zal zij hiervoor draagvlak bij anderen moeten zien te verkrijgen. Er is sprake van verlengd lokaal bestuur en dus worden de kaders door de gezamenlijke gemeenten gesteld.

Een kadernota verbonden partijen, (zie aanbevelingen 2 en 3) vinden wij dan ook geen passend instrument in de relatie met de Regio Twente. De informatievoorziening vanuit de Regio Twente vindt op gereguleerde wijze plaats. We zien als het een overkill dit nog eens over te doen in een paragraaf verbonden partijen (aanbeveling 7).

De suggestie in aanbeveling 4 om de vertegenwoordiging in de Regioraad te beperken tot collegeleden vergt nader onderzoek (klopt de democratische vertegenwoordiging dan nog wel?) waarbij het primair aan de raad is hiervoor voorstellen te ontwikkelen. Het lijkt ons praktisch om de herijking van de vertegenwoordiging te koppelen van de ontwikkelingen rond de WGR+ status.

De samenwerking binnen Soweco ligt, in elk geval gevoelsmatig, meer binnen een directere invloedssfeer van de gemeente. Dat heeft ongetwijfeld te maken met het kleinere samenwerkingsverband en de concrete taak die overgedragen is. We zien dit ook terug in het feit dat de deelnemende gemeenten een sociaal economisch contract aangaan met Soweco. Over de verantwoordingswijze door Soweco in relatie tot de doelen in het contract worden terecht opmerkingen gemaakt (aanbeveling 5) maar dit lijkt technisch van aard te zijn. De gemeente geeft in haar eigen verantwoording aan de raad wel het verband aan tussen doelen en realisatie.

Aanbeveling 6 over het aanbrengen van een relatie tussen beschikbare weerstandscapaciteit en geïntermediate risico's onderschrijven wij van harte. Tegelijkertijd weten we dat het hier om een weerbarstige materie gaat.

Wij hebben al aangegeven geen noodzaak te zien voor een uitgebreidere informatievoorziening in de paragraaf verbonden partijen in de begroting c.q. een aparte nota Verbonden partijen (aanbeveling 7). De kaders waarover gesproken wordt in aanbeveling 2 (financiën, efficiency, expertise) komen bij de totstandkoming van een samenwerking nadrukkelijk aan de orde.

Nawoord Rekenkamer West-Twente

Utrecht, 27 juni 2011,

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie. Binnen de gemeente Rijssen-Holten bestaat een groot politiek bewustzijn van het regionaal belang bij samenwerking. Ook de drukbezochte raadsworkshop duidde op een grote interesse in verbonden partijen. Deze betrokkenheid is een positieve bevinding. In de omgang met de verbonden partijen en het (ontbreken van) beleid constateerden we echter enkele risico's voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de gemeentelijke doelstellingen binnen dit regionaal belang.

Het college concludeert dat het niet relevant zou zijn om als individuele gemeente(raad) kaders te stellen ten aanzien van het beleid in de Regio. Hiermee laat de raad zich in feite de politieke ruimte ontnemen om te sturen. Het formuleren van een beleidskader gaat het voeren van 'incidentenpolitiek' tegen. Daarnaast voorkomt het dat de raad wordt geconfronteerd met een *overkill* aan informatie doordat het handvatten biedt om te filteren en beoordelen. Een gemeenschappelijke regeling komt voort uit de gemeenten die eraan deelnemen, niet andersom. In plaats van de Regio leidend te laten zijn en steeds op Regiovoorstellen te reageren, kan een raad ook zelf het initiatief nemen om de richting te bepalen die hij op wil met de verbonden partij. Eigenlijk is de reactie van het college een extra aanleiding om als raad met de aanbevelingen van de rekenkamer aan de slag te gaan.

Het afdoen van verantwoording door Soweco op beleidsdoelen als 'technisch' is een onterechte kwalificatie. Juist omdat er bij de gemeente twijfels bestaan over de mate waarin Soweco bijdraagt aan gemeentelijke doelstellingen is het wenselijk dat Soweco dit zelf inzichtelijk maakt.

De rekenkamer bedankt de raad, het college en de ambtelijke organisatie voor de goede samenwerking bij het onderzoek en hoopt op een goede bespreking van de conclusies en aanbevelingen bij de raadsbehandeling.

Bijlage 2 Verantwoording onderzoeksrapport

Het onderzoek is uitgevoerd in een 5 fasen. Deze fasen worden hieronder toegelicht.

Fase 1: Startgesprek

In het telefonisch startgesprek met de gemeentesecretaris is kort de onderzoeksopzet doorgesproken en zijn nadere afspraken gemaakt over informatievoorziening en respondenten voor de interviews.

Fase 2: Beleidskader

Op basis van beleidsdocumenten (financiële verordening) en planning-en-controldocumenten is het beleidskader in beeld gebracht. Dit is besproken met de gemeentesecretaris en de controller van Rijssen-Holten.

Fase 3: Verdieping sturing en controle

Op basis van de gemeenschappelijke regeling, planning-en-controldocumenten en interviews met de verantwoordelijk portefeuillehouders, de directeur van Soweco, de secretaris van de Regio Twente en de betrokken beleidsambtenaren is de sturing en controle op de gemeenschappelijke regelingen Soweco en Regio Twente nader onderzocht.

Fase 4: Workshop raadsleden

In een groepsdiscussie met raadsleden ging de Rekenkamer in op de beleving van de raadsleden bij het onderwerp verbonden partijen.

Fase 5: Rapportage

Het rapport is op in maart 2011 bij de gemeentesecretaris aangeboden voor het feitelijk wederhoor. Naar aanleiding van de reactie zijn enkele wijzigingen doorgevoerd waarna het rapport voor bestuurlijk wederhoor is aangeboden.

Bijlage 3 Overzicht geïnterviewde personen

Datum	Naam	Functie
03-12-2010	Dhr. Ligtenberg	Portefeuillehouder Regio Twente
03-12-2010	Dhr. Van Broekhoven	Directeur Soweco
03-12-2010	Dhr. Leijdendekker	Verantwoordelijk ambtenaar Regio Twente
08-12-2010	Dhr. Ter Keurst	Portefeuillehouder Soweco
08-12-2010	Dhr. Loode	Verantwoordelijk ambtenaar Soweco
24-01-2011	Mw. Traag	Secretaris Regio Twente
24-01-2011	Dhr. Van Eck Dhr. Draaijer	Gemeentesecretaris Concerncontroller

Bijlage 4 Overzicht geraadpleegde documenten

Naam document
Colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Hellendoorn, Twenterand, Tubbergen, Rijssen-Holten, Wierden en Almelo, <i>Gemeenschappelijke regeling Soweco</i> .
Gemeente Rijssen-Holten (2008), <i>Programmabegroting 2009</i>
Gemeente Rijssen-Holten (2009), <i>Programmabegroting 2010</i>
Gemeente Rijssen-Holten (2010), <i>Raadsvoorstel Jaarrekening Soweco 2009</i> .
Gemeente Rijssen-Holten (2010), <i>Jaarverslag 2009</i>
Gemeenten Twenterand, Hellendoorn, Tubbergen, Wierden, Almelo en Rijssen-Holten (2009), <i>Beleidsplan Wet sociale werkvoorziening 2009-2012</i> .
Regio Twente (2006), <i>Nota Reserves en Voorzieningen</i> .
Regio Twente (2009), <i>Regeling Regio Twente</i>
Regio Twente (2010), <i>Jaarstukken 2009</i>
Regio Twente (2010), <i>Programmabegroting 2011</i>
Soweco GR (2010), <i>Sociaal Economisch Contract 2011</i>
Soweco GR / NV (2010), <i>Begroting 2011</i>
Soweco NV (2010), <i>Afschrift akte van Statutenwijziging van Soweco NV</i>
Soweco NV (2010), <i>Jaarstukken 2009</i>
Soweco NV (2010), <i>Sociaal Economische Rapportage 3^e kwartaal 2010</i>

Bijlage 5 Gehanteerd normenkader

Algemeen beleid

Deelvraag	Normen
1. Welk beleidskader wordt in de gemeente gehanteerd voor de aansturing van en controle op verbonden partijen?	<i>Beschrijvende vraag (geen beoordeling)</i>
2. Wat is de kwaliteit van dit beleidskader a. Zijn doelen en instrumenten duidelijk en consistent geformuleerd? b. Voldoet het beleidskader aan de eisen zoals gesteld in het BBV?	<ul style="list-style-type: none">• Het beleid bevat een visie op de samenwerking met verbonden partijen in relatie tot de realisatie van gemeentelijke doelen (BBV, art. 15)• Voor de samenwerking met verbonden partijen zijn doelen geformuleerd, die consistent en duidelijk geformuleerd zijn• Het beleid gaat in op de instrumenten die de gemeente inzet om tot doelrealisatie te komen• Het beleid gaat per verbonden partij in op de beleidsvoornemens die de gemeente heeft met deze verbonden partij (BBV, art. 15)
3. Hoe is de rolverdeling tussen raad en college in de kaderstelling van en controle op verbonden partijen?	<ul style="list-style-type: none">• Er is een duidelijke rolverdeling tussen raad en college op papier gesteld, en die wordt in de praktijk ook nageleefd

Verdieping sturing en controle

Deelvraag	Normen
<p>4. Hoe geeft het college invulling aan de relatie met verbonden partijen?</p> <p>a. Welke afspraken zijn met de verbonden partijen gemaakt op het gebied van de realisatie van doelstellingen?</p> <p>b. Op welke wijze wordt door de verbonden partij verantwoording afgelegd over de realisatie van doelstellingen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In de relatie met de verbonden partij heeft de gemeente (het college) de ‘pet bestuurder van een verbonden partij’ gescheiden van de ‘pet opdrachtgever’ • Het college heeft met iedere verbonden partij specifieke afspraken gemaakt ten aanzien van de eerder genoemde taken en/of activiteiten (bv. in een prestatieovereenkomst) • Het college heeft met iedere verbonden partij specifieke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de verantwoordingsinformatie ten aanzien van de realisatie van doelen, taken en/of activiteiten • De verantwoordingsinformatie zoals aangeleverd door de verbonden partij aan het college is conform deze afspraken • Deze verantwoordingsinformatie gaat in op zowel financiële als inhoudelijke resultaten • Deze verantwoordingsinformatie gaat in op (eventuele) bestuurlijke, financiële en/of inhoudelijke risico’s (kwaliteit/effectiviteit) voor de uitvoering van de publieke taak
<p>5. Welke informatie ontvangt de raad ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen van de drie geselecteerde verbonden partijen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Raad en college hebben duidelijke afspraken gemaakt over de wijze, frequentie en inhoud van de informatie die de raad van het college ontvangt over verbonden partijen
<p>6. Is deze informatie toereikend om de realisatie van doelstellingen door de drie geselecteerde verbonden partijen periodiek te kunnen beoordelen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De informatie die de raad ontvangt maakt inzichtelijk in hoeverre gemeentelijke doelen gerealiseerd worden door de verbonden partij • De timing en frequentie waarin de raad deze informatie ontvangt stelt hem in staat – indien noodzakelijk – tijdig in te grijpen

Bijlage 6 Taken Regio Twente

Taak	Wettelijke basis ³⁷	Omschrijving
Openbare orde, veiligheid en hulpverlening	Brandweerwet 1985 (art. 3-5) Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (art. 3-5)	Instandhouding Regionale Brandweer en GHOR.
Volksgezondheid	Wet publieke gezondheid (2, 5-6, 14, 16, 18, 27-29) / Besluit publieke gezondheid Wet ambulancevervoer (art. 15) Wet op de lijkbezorging (art. 4)	Instandhouding GGD en ambulancedienst.
Milieu en afvalverwerking	Wet milieubeheer Wet bodembescherming (expliciete taken Plusregio)	Uitvoering coördinerend taken milieugebied (niet handhaving), afvoer huishoudelijk afval, preventie en voorlichting.
Ruimtelijke ontwikkeling	Wet op de Ruimtelijke Ordening Woningwet (expliciete taken Plusregio)	
Verkeer en vervoer	Wet personenvervoer 2000 Planwet verkeer en vervoer Tracéwet Wet bereikbaarheid en mobiliteit Wet infrastructuurfonds Wet van 24 april 1991 Wet BDU verkeer en vervoer (expliciete taken Plusregio)	
Sociaaleconomische ontwikkeling	Wet gemeenschappelijke regelingen (art. 118)	
Recreatie en toerisme	-	Stimuleren en coördineren toerisme en toeristische infrastructuur.
Grensoverschrijdende samenwerking	-	Regelen Twentse afvaardiging Euregio en goedkeuren begroting / verslag Euregio.
Arbeidsmarktbeleid	-	Deelname regionaal arbeidsplatform Twente
Volkshuisvesting	Huisvestingswet Woningwet (expliciete taken Plusregio)	
ndbeleid	Wet gemeenschappelijke regelingen (art. 119)	

³⁷ Externe wettelijke basis anders dan de gemeenschappelijke regeling.

