



Registratiedatum: 24/08/2012  
Behandelend afdeling  
Afgehandeld door/op:

Aan de gemeenteraad van Woerden

015349  
23 AUG. 2012

Van de Rekenkamercommissie Woerden

Onderwerp:  
Rapport "Verder met Verbonden Partijen"  
het vervolgonderzoek naar Verbonden Partijen  
van de gemeente Woerden

Raad

Beh. Ambt.:
Streefdat.:
Afschr.: BenW/
B.V.O.:

Uw Kenmerk:

Uw brief van:  
geregistreerd onder nr.: n.v.t. of nummer

Datum: 23 augustus 2012

Ons Kenmerk:

Doorkiesnummer/Behandeld door:  
8513 / C.P.G. Kraan

Verz. 23 AUG. 2012

U- 14665

Geachte raadsleden,

Voor u ligt het bestuurlijk eindrapport van de rekenkamercommissie "Verder met Verbonden Partijen", de uitkomsten van het vervolgonderzoek naar Verbonden Partijen. In 2007 deed de rekenkamercommissie al onderzoek naar de sturing van en controle op verbonden partijen. Op basis van dit onderzoek deed de rekenkamercommissie elf aanbevelingen aan raad en college. Dit vervolgonderzoek gaat in op de vraag: zijn deze aanbevelingen – na vier jaar – uitgevoerd? Het antwoord staat in het bijgevoegde eindrapport.

De rekenkamercommissie biedt u graag de gelegenheid om technische vragen over het onderzoek en de onderzoeksresultaten te stellen op donderdag 30 augustus om van 20.00 tot 20.45 uur in vergaderruimte A054 van het Stadhuis. Als u van deze gelegenheid gebruik wilt maken, dient u zich aan te melden voor maandag 27 augustus 9.00 uur. Aanmelden kan bij de secretaris van de rekenkamercommissie: kraan.c@woerden.nl. Als er geen aanmeldingen zijn, zal de bijeenkomst geannuleerd worden.

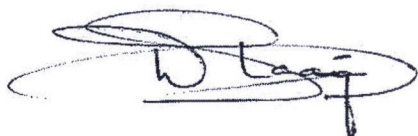
Het raadsvoorstel bij dit rapport staat geagendeerd voor de procedurevergadering van woensdag 19 september van de commissie Middelen. De verwachting is dat die avond tevens de bestuurlijke behandeling van het rapport plaatsvindt, tenzij tijdens de procedurevergadering anders besloten wordt.

Op basis van het vervolgonderzoek zijn opnieuw enkele aanbevelingen gedaan om tot (structurele) verbetering van de sturing en controle op verbonden partijen te komen. In één van de aanbevelingen wordt gesproken over het opstellen van een afwegingskader voor het wel of niet toetreden tot een verbonden partijen en over een set van uitgangspunten voor het omgaan met verbonden partijen. De informatievoorziening aan de raad over verbonden partijen speelt hierin een belangrijke rol. Ter ondersteuning van de – eventuele – opvolging van deze nieuwe aanbevelingen, voegt de rekenkamercommissie daarom als voorbeeld bij deze brief een 'Checklist informatievoorziening aan raadsleden bij Verbonden Partijen' toe.

Datum: 23 augustus 2012  
Behandeld door: C.P.G. Kraan  
Onderwerp: Rapport "Verder met Verbonden Partijen"  
het vervolgonderzoek naar Verbonden Partijen  
van de gemeente Woerden

De rekenkamercommissie ziet de bestuurlijke behandeling van haar rapport met belangstelling tegemoet.

Namens de rekenkamercommissie,  
hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. van der Staaij', enclosed within a large, loopy circular scribble.

D. van der Staaij, voorzitter

## Checklist informatievoorziening aan de gemeenteraad bij verbonden partijen

De cruciale informatie bij verbonden partijen (VP) voor de gemeenteraad om kaders te kunnen stellen en te kunnen controleren bestaat uit:

**I** **A. Verkennende fase: kaderstelling algemeen: de Raad stelt algemeen kader vast**  
**Algemeen kader en algemene visie** van de gemeente op verbonden partijen conform de eisen van het BBV. Deze is neergelegd in:

- een nota verbonden partijen
- een paragraaf verbonden partijen in programmabegroting
- een paragraaf verbonden partijen in het jaarverslag

In deze documenten komt de visie op de samenwerking en sturingsrelaties met VP-en duidelijk naar voren.

**B. Verkennende fase: kaderstelling per verbonden partij: de Raad stelt kader vast voor onderhanden specifieke Verbonden Partij**

In het ontwerpbesluit zijn de 'drie W's' (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten) opgenomen, uitgewerkt in:

- een bewuste **keuze** voor de vorm van VP uit meerdere alternatieven
- een heldere **doelstelling**, beleidsdoelrealisatie met deze VP
- een duidelijk **verband** tussen taken en doelstelling
- de **risico's** (bestuurlijk, financieel beleidsinhoudelijk) voorzien van risicobeheersende **maatregelen**; eventueel ook op te nemen in de algemene paragraaf weerstandsvermogen van de gemeente
- de **afweging** tussen de belangen en wensen van de eigen gemeente en de andere deelnemers en de mogelijkheden voor **maatwerk**
- duidelijk vastgelegde **uittredingsmogelijkheden** en daaraan verbonden **kosten**
- **rolverdeling** tussen de verschillende deelnemers
- **verantwoordelijkheden** van de verschillende deelnemers
- de wijze van **sturing** en **toezicht** door het college
- de benodigde **financiën** en de wijze waarop het **risicomanagement** uitgevoerd zal worden
- de **informatievoorziening** aan de raad.

**II** **Besluitvormende fase: inrichting bestuurlijk arrangement: het college stelt inrichting vast op basis van het raadsbesluit (en de daarin bepaalde '3 W's'), waarin is opgenomen:**

- de uitvoeringsdoelstellingen ;
  - **helder en meetbaar** geformuleerd:
    - wat wil de gemeente bereiken?
    - wat zijn de beoogde resultaten, prestaties en effecten?
    - wat zijn de bijbehorende financiële middelen?
  - **in lijn** met het door de raad gestelde kader
  - vastgelegd in **bindende overeenkomst**
- dat, wanneer en hoe de raad **geïnformeerd** wordt (kadernota, jaarplan en –verslag)
- de wijze van **verantwoording** door VP aan college, voor deze gemeente
- concreet: wie **opdrachtgever** is
- wie coördinerend **contactpersoon** is vanuit de gemeentelijke organisatie
- **vertegenwoordiging** in Algemeen Bestuur / Dagelijks Bestuur
- hoe gewaakt is dat er geen '**pettenprobleem**' is bij zitting in AB of DB
- hoe de **stemverhouding** in het AB overeenkomt met het belang van de gemeente

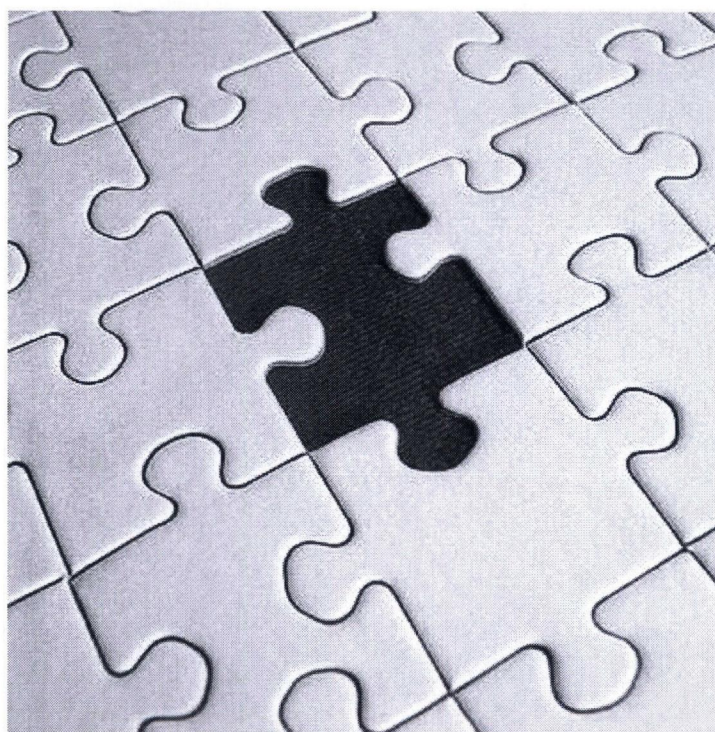
- III Uitvoering: toepassing bestuurlijk arrangement: Raad krijgt afgesproken informatie tussentijds en houdt daarmee de vinger aan de pols**
- het college houdt zich aan de **afspraken** van het bestuurlijk arrangement
  - het college past een duidelijke **beheerssystematiek** toe
  - de **P&C-cycli** van de gemeente en de verbonden partij zijn zo goed mogelijk op elkaar afgestemd (in ieder geval financieel)
  - op de agenda van de commissie-/raadsvergaderingen staat als **vast agendapunt** 'verbonden partijen'
  - in de bespreking door de raad wordt samenhang aangebracht tussen gemeentebreed **beleid op lange termijn** ten aanzien van verbonden partijen in het algemeen (in de nota VP) en de jaarlijkse beleidsontwikkelingen in de betreffende VP (in paragraaf in begroting/ jaarverslag of aparte Kadernota)

- IV Controle en bijstelling: Raad keurt het financiële gedeelte van de eigen gemeente in de begroting en jaarverslag van de VP goed**
- jaarlijks wordt er aan de raad **gerapporteerd** over de verbonden partij via de met het college afgesproken gremia. Standaard zijn deze:
    - **kadernota** (trends, ontwikkeling en eventueel nieuw beleid)
    - paragraaf verbonden partijen in **Programmabegroting**
    - paragraaf verbonden partijen in **Jaarverslag**
    - **jaarstukken van de VP** (voorzien van analyse en evaluatie van gerealiseerd beleid en consequenties daarvan voor deze gemeente)
    - Eventueel gemaakte **aanvullende afspraken** tussen raad en college
  - De Raad krijgt een **oplegnotitie**, waarin kernachtig weergegeven zijn voor deze gemeente:
    - **beleidsvoornemens** met deze VP
    - **belangen** (financieel belang, bestuurlijk belang, beleidsinhoudelijk belang)
    - de inhoudelijke **ontwikkelingen** (wat willen we bereiken en wat wordt bereikt?); de planning (aanvankelijk en actueel); de financiën (kosten en opbrengsten); de risico's (bestuurlijk, financieel, beleidsinhoudelijk) voor de realisatie van de inhoudelijke doelen, de planning en de financiën
- Bij belangrijke afwijkingen dienen **expliciet** de gevolgen van de veranderingen te worden toegelicht.

- V Evaluatie: Raad evalueert mee, keurt evaluatie goed en houdt geleerde lessen voor zichzelf vast**
- Algemeen kader
  - de nota verbonden partijen is **up-to-date** (elke 4 jaar geëvalueerd)
  - Specifiek kader
  - gedurende de samenwerking wordt de samenwerkingsrelatie minimaal eens per 4 jaar **geëvalueerd**
  - na **beëindiging** van de samenwerking in de verbonden partij:
    - zijn de **bereikte resultaten** en effecten in kaart gebracht;
    - zijn de gemaakte **kosten** en de uiteindelijke **realisatie** afgezet tegen de oorspronkelijke dan wel bijgestelde plannen;
    - zijn de **succes- en faalfactoren** benoemd en vertaald naar leerpunten voor toekomstige samenwerkingsrelaties;
    - worden de **leerpunten** voorzien van raadsvoorstellen tot implementatie van die leerpunten

Alle informatie dient **juist** en **tijdig verstrekt** te zijn.

○  
**REKENKAMER**  
**COMMISSIE**  
WOERDEN



**Vervolgonderzoek Verbonden Partijen**  
**“Verder met Verbonden Partijen”**

**16 augustus 2012,**  
**Bestuurlijk eindrapport**

---

Colofon

Titel: "Verder met Verbonden Partijen".

Rekenkamer vervolgonderzoek Verbonden Partijen

Door: Rekenkamercommissie Woerden

I.s.m.: Necker van Naem, Utrecht

Datum: 16 augustus 2012

De Rekenkamercommissie Woerden wordt ondersteund door een secretaris/onderzoeker die werkzaam is voor de griffie van de gemeenteraad van Woerden en die bereikbaar is via e-mail ([rekenkamer@woerden.nl](mailto:rekenkamer@woerden.nl)) of per telefoon (0348 428513).

Bronvermelding: alle informatie uit dit rapport mag vrij gebruikt worden, mits onder duidelijke vermelding van de samensteller en naam van het rapport.

## Van de voorzitter

In 2007 deed de rekenkamercommissie onderzoek naar de sturing en controle door de gemeente Woerden op partijen, met wie zij zich heeft verbonden. De resultaten werden neergelegd in het rapport "Wie heeft de broek aan?" (november 2007). Op basis van de uitkomsten deed de rekenkamercommissie aan raad en college elf aanbevelingen, die allemaal werden overgenomen.

Zijn die aanbevelingen – na vier jaar - uitgevoerd? De rekenkamercommissie heeft daar eind 2011 – begin 2012 zogenaamd vervolgonderzoek naar gedaan. Daaruit bleek dat de uitvoering van de aanbevelingen is opgepakt, maar vervolgens uit zicht is geraakt en derhalve niet is afgemaakt. De rekenkamercommissie doet dan ook opnieuw enkele aanbevelingen om tot (structurele) verbetering van de sturing en controle op verbonden partijen te komen.

De rekenkamercommissie spreekt haar dank uit aan allen die hebben meegewerkt aan het onderzoek, te weten van de zijde van de VRU twee directieleden en de burgemeester van Lopik, en van de zijde van de gemeente Woerden een aantal (ex)raadsleden, de burgemeester en een vijftal medewerkers.<sup>1</sup> Ook dank aan de heer J.H.E. Oostendorp van bureau Necker van Naem aan mevrouw C.P.G. Kraan, secretaris/onderzoeker van de rekenkamercommissie, die samen het veldwerk voor dit onderzoek uitvoerden.

De rekenkamercommissie stelt de van het college ontvangen bestuurlijke reactie en de daarin uitgesproken waardering zeer op prijs.

Woerden, 16 juli 2012

Dammis van der Staaij  
Voorzitter Rekenkamercommissie Woerden

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 1: lijst van interviews.

Vervolgonderzoek Verbonden Partijen  
Bestuurlijk eindrapport, 16 augustus 2012

---



## Inhoudsopgave

Van de voorzitter .....	3
Inhoudsopgave .....	5
1. Vervolgonderzoek naar verbonden partijen .....	6
1.1 Aanleiding .....	6
1.2 Vervolgonderzoek .....	7
1.3 Doel- en vraagstelling .....	7
1.4 Aanpak .....	8
1.5 Normenkader .....	8
2. Onderzoeksbevindingen: opvolging aanbevelingen .....	9
2.1 Inleiding .....	9
2.2 Analyse van periode 2007 - 2011 .....	9
2.3 Mate van opvolging van de aanbevelingen uit 2007 .....	15
3. Onderzoeksbevindingen: casus Veiligheidsregio Utrecht .....	21
3.1 Inleiding .....	21
3.2 Analyse van periode 2006 – 2011 .....	21
3.3 Beoordeling van casus VRU .....	27
4. Conclusies en aanbevelingen .....	30
4.1 Conclusies .....	30
4.2 Aanbevelingen .....	32
4.3 Bestuurlijke reactie .....	34
4.4 Nawoord rekenkamercommissie .....	36
Bijlage 1. Lijst van interviews .....	37
Bijlage 2 Tijdslijn verbonden partijen .....	38
Bijlage 3. Tijdslijn van de casus VRU .....	47
Bijlage 4. Aanbevelingen uit 2007 .....	54
Bijlage 5: Lijst Verbonden Partijen Woerden .....	56

## 1. Vervolgonderzoek naar verbonden partijen

### 1.1 Aanleiding

Op 19 november 2007 publiceert de Rekenkamercommissie Woerden het rapport "Wie heeft de broek aan? Onderzoek naar de sturing en controle op verbonden partijen."

De rekenkamercommissie komt in dit onderzoek tot vier centrale conclusies, namelijk:

- De kwaliteit van sturing op verbonden partijen door de gemeente Woerden is onvoldoende adequaat.
- Het beheersen van en toezicht houden op de verbonden partij door de gemeente Woerden is beperkt adequaat.
- De verantwoording en de communicatie van de gemeente Woerden met betrekking tot de verbonden partijen is beperkt adequaat.
- De gemeente Woerden trekt vermoedelijk lering uit ontwikkelingen rond het Werkvoorzieningschap De Sluis, maar die leerervaringen leiden niet tot concrete wijzigingen in het beleid ten aanzien van verbonden partijen.

Gekoppeld aan deze conclusies doet de rekenkamercommissie in totaal elf aanbevelingen aan de raad en/of het college (zie paragraaf 1.4).

Op 28 februari 2008 besluit de gemeenteraad tweeledig. Ten eerste neemt de raad alle conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksrapport over. Daarmee geeft de raad zichzelf en het college opdracht om de aanbevelingen uit te voeren. Ten tweede is een werkgroep van raad en college ingesteld om gezamenlijk een visie op de (gewenste) aansturing van verbonden partijen te formuleren.

Deze conclusies zijn overigens niet uniek voor de gemeente Woerden. Uit het NRC-artikel "De gemeente bestaat niet" blijkt op basis van een groot aantal rekenkamerrapporten de situatie met betrekking tot verbonden partijen in veel gemeenten vergelijkbaar met die in Woerden te zijn.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> NRC Handelsblad 20-2-2010, "De gemeente bestaat niet – onderzoek lokale democratie".

## 1.2 Vervolgonderzoek

De rekenkamercommissie Woerden voert regelmatig vervolgonderzoeken uit. Dit rapport bevat de bevindingen en resultaten van het vervolgonderzoek naar de sturing en controle op verbonden partijen.

## 1.3 Doel- en vraagstelling

Met dit vervolgonderzoek naar verbonden partijen wil de rekenkamercommissie twee doelen bereiken.

Het eerste doel is in kaart brengen in hoeverre de aanbevelingen uit het onderzoek naar verbonden partijen uit 2007 zijn opgevolgd en zodoende tot verbeteringen hebben geleid in de sturing, de beheersing en het toezicht van verbonden partijen.

Het tweede doel is nagaan of en zo ja, hoe de gemeente Woerden erin is geslaagd lering te trekken uit de aanbevelingen in een concrete casus. Hiertoe heeft de rekenkamercommissie de regionalisering van de brandweer binnen de Veiligheidsregio Utrecht (verder: VRU) als casus geselecteerd.<sup>3</sup>

De centrale vraag waarop deze rapportage een antwoord geeft, ligt in het verlengde van de doelstelling en luidt:

*“In hoeverre zijn de besluiten van de gemeenteraad en toezeggingen van het college naar aanleiding van het rekenkamerrapport verbonden partijen adequaat uitgevoerd?”*

Deze centrale vraagstelling is uitgewerkt in vier onderzoeksvragen:

1. Hoe zijn de raadsbesluiten en de toezeggingen geïmplementeerd door het college en de ambtelijke organisatie?
2. Hoe zijn de besluiten en de aanbevelingen, die betrekking hebben op de rol van de gemeenteraad, uitgevoerd door de raad?
3. Wat is (zijn) de reden(en) dat bepaalde aanbevelingen niet zijn geïmplementeerd?
4. Wat zijn de resultaten van de implementatie in termen van verbeterd bestuurlijk handelen?

---

<sup>3</sup> Korthedshalve spreken wij in het vervolg van dit rapport over de casus VRU. In hoofdstuk 3 lichten we de casus nader toe. Een belangrijke kanttekening is dat de casus VRU een lopend dossier is als de raad op 28 februari 2008 over het rekenkamerrapport besluiten neemt.

## 1.4 Aanpak

In de periode van eind november 2011 tot begin februari 2012 zijn vier onderzoeksmethoden toegepast. Het gaat om de volgende:

- *documentanalyse*: specifieke documenten zijn bestudeerd om de opvolging van aanbevelingen te beoordelen (zoals diverse jaarstukken, interne notities / memo's, verslagen van collegevergaderingen en notulen van raadsvergaderingen). Daarnaast zijn ingevulde vragenlijsten door raadsfracties en college over de opvolging van aanbevelingen doorgenomen.
- *interviews*: in de periode van 5 tot en met 11 januari 2012 zijn zes (duo)interviews afgenomen. In bijlage 1 staat een overzicht van de gesprekspartners opgenomen. Alle geïnterviewde personen ontvingen vooraf een itemlijst en kregen achteraf een verslag aangeboden ter accordering.
- *raadsbijeenkomst*: op 10 januari 2012 is gesproken met huidige en voormalige raadsleden van de gemeente Woerden over de casus Veiligheidsregio Utrecht (VRU) en de opvolging van aanbevelingen uit het rekenkamerrapport van 2007. De deelnemers ontvingen ook een itemlijst en gespreksverslag.
- *dossieranalyse*: er is een selectie gemaakt van stukken uit het complete, ambtelijk beschikbare dossier over de casus VRU. Aan de hand hiervan is eerst een reconstructie gemaakt van de regionalisering van de brandweer op hoofdlijnen. Op deze reconstructie zijn vervolgens analyses gepleegd.

## 1.5 Normenkader

In bijlage 4 staan de aanbevelingen uit het onderzoek verbonden partijen 2007 overzichtelijk in een schema weergegeven. Deze aanbevelingen uit 2007 vormen de normen voor dit vervolgonderzoek. De rekenkamercommissie gaat immers na in hoeverre de aanbevelingen zijn opgevolgd.

## 2. Onderzoeksbevindingen: opvolging aanbevelingen

### 2.1 Inleiding

In bijlage 2 staat een overzicht van gebeurtenissen in het kader van sturing en controle van verbonden partijen sinds het uitbrengen van het rekenkamerrapport in 2007.

In paragraaf 2.2 maakt de rekenkamercommissie analyses en in paragraaf 2.3 toetst zij per aanbeveling uit 2007 of een adequate opvolging heeft plaatsgevonden.

### 2.2 Analyse van periode 2007 - 2011

#### Veelbelovende ontvangst van het rekenkamerrapport

Raadsleden noemen het rapport 'Wie heeft de broek aan?', onderzoek naar sturing en controle op verbonden partijen' begin 2008 in een gesprek met de rekenkamercommissie een kans om als raad en college gezamenlijk tot verbeteringen te komen.

Het college komt nog voor de behandeling in de raad met een memo. Hierin zijn aandachtspunten benoemd voor het bepalen van de mate van invloed bij een verbonden partij. Ook is een indeling gemaakt van verbonden partijen naar mate van beïnvloedbaarheid (goed te beïnvloeden, gedeeltelijk te beïnvloeden, heel beperkte invloed mogelijk). Bovendien geeft het college aan de conclusies te onderschrijven en de aanbevelingen over te nemen.

De politieke behandeling van het rekenkamerrapport vindt plaats tijdens de raadsvergadering van 28 februari 2008 en leidt tot duidelijke besluitvorming. De gemeenteraad neemt ten eerste de conclusies en aanbevelingen over. Ten tweede besluit de raad om een werkgroep van raad én college in te stellen.

#### Verbeterpotentie van Notitie onvoldoende benut

De ingestelde werkgroep bestaat uit vijf raadsleden, de burgemeester en twee ambtelijke adviseurs (één van de griffie en één van de afdeling Bestuurs- en Management Ondersteuning). De taak is om concrete voorstellen aan de raad te doen over verbetering van sturing en controle.

De werkgroep gaat voortvarend van start en brengt op 18 juni 2008 de Notitie Opdrachtformulering College uit. Het document is bondig en bevat vele handvatten om tot daadwerkelijke verbeteringen te komen in sturing en controle van verbonden partijen.

#### Verklaringen voor onderbenutting

Tot daadwerkelijke voorstellen van de werkgroep aan de raad is het echter niet gekomen. Hiervoor zijn, volgens de rekenkamercommissie, in de zomer van 2008 al verscheidene verklaringen aan te wijzen.

Ten eerste doet de titel van de Notitie, namelijk 'Opdrachtformulering College', geen recht aan de inhoud. Door de nadruk te leggen op de opdrachtformulering aan het college is de hele notitie teruggebracht tot voorgenomen afspraken met het college. De opdrachtformulering luidt als volgt:

- De raad vraagt het college mee te werken aan de pilot Milieudienst en in september met een antwoord op de gestelde vragen te komen.
- De werkgroep vraagt het college in september te komen met een antwoord op de gestelde vragen.
- De werkgroep vraagt het college bij het opzetten van het Plan van Aanpak voor de Milieuvisie deze pilot in te passen.

Op basis van de uitkomsten van de pilot Milieudienst wil de werkgroep dan een voorstel aan de raad doen over concrete verbeterstappen voor alle verbonden partijen.

Niet alleen wordt de voortgang door deze voorgenomen procedurele afspraken afhankelijk gemaakt van een pilot, maar ook doet de werkgroep hiermee de verdere inhoud van de Notitie te kort. Naar het oordeel van de rekenkamercommissie was meer rendement te halen uit de Notitie wanneer een duidelijker onderscheid was gemaakt naar de visieaspecten, de vragen aan het college en de procedureafspraken met het college die de Notitie bevat. Met name de visieaspecten lenen zich voor een brede discussie met raad en college of zelfs het direct voorleggen aan de raad als voorstellen voor een verandering van omgaan met verbonden partijen. Op die manier had de werkgroep de eigen doelstelling om voorstellen aan de raad te doen voor verbeterstappen op dat moment (mei / juli 2008) al voor een groot deel kunnen realiseren en daarmee de aanbevelingen van de rekenkamercommissie voor een fors deel aantoonbaar kunnen opvolgen. In plaats daarvan ligt er feitelijk alleen een verzoek aan het college om mee te werken aan de pilot Milieudienst, in september met een antwoord op de gestelde vragen te komen en bij het opzetten van het Plan van Aanpak voor de herijking van de milieuvisie de pilot in te passen.

Ten tweede valt op dat in de notitie 'raad' en 'werkgroep' door elkaar worden gebruikt. Dat maakt de status van de werkgroep onduidelijk. Door in de notitie soms te spreken over de raad (via termen als 'de raad wil'), dan weer over wensen van de werkgroep en te eindigen met een opdracht die alleen aan het college is geadresseerd (en niet ook aan de raad) is lastig herkenbaar dat raad en college in de opvolging van aanbevelingen uit het rekenkamerrapport samen willen optrekken.

#### Pilot komt onvoldoende uit de verf

Het college laat de raad begin oktober per brief weten akkoord te zijn met de uitvoering van de pilot Milieudienst en kondigt tevens aan dat binnen de ambtelijke organisatie reeds acties zijn uitgezet ter verbetering. Een voorbeeld van zo'n actie is dat op 29 oktober 2008 een matrix-overzicht is aangeleverd met kerngegevens over verbonden partijen. Deze matrix biedt informatie over doelen, randvoorwaarden en ter beschikking gestelde middelen. De rekenkamercommissie heeft echter niet kunnen vaststellen dat deze matrix nadien is ge-update. Een ander voorbeeld is dat in de verplichte paragraaf Verbonden Partijen een verwijzing is gemaakt naar de besluitvorming over het rekenkamerrapport 2007.

Die acties hebben een relatie met de inhoud van de Notitie Opdrachtformulering College maar die relatie is niet één op één gelegd. Ook zijn die acties niet direct gekoppeld aan de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Het niet leggen van deze relaties is een gemiste kans om navolgbaar en transparant te werken aan verbeteringen.

De pilot Milieudienst is ingepast binnen het lopende traject van herijking van de milieuvisie. Een actuele milieuvisie is nodig als kader voor de milieudienst.<sup>4</sup> Op basis van de visies van deelnemende gemeenten maakt de milieudienst namelijk jaarlijks werkplannen voor elke gemeente.

In de praktijk is de verbinding van het project 'herijking milieuvisie' met de pilot Milieudienst beperkt tot stand gekomen. Teveel was sprake van gescheiden sporen. Voor de beleidsinhoudelijk betrokkenen (ambtelijk projectleider en portefeuillehouder) lag de focus en prioriteit bij de milieuvisie. De ambtelijke adviseur van de werkgroep heeft geprobeerd een vinger aan de pols te houden. Dat was echter niet meer dan een positionering vanaf de zijlijn. Ook de

---

<sup>4</sup> Een milieuvisie is een belangrijk beleidskader voor het bereiken van gemeentelijke milieudoelen. Voor het beleidsterrein 'milieu' zijn echter meerdere beleidsdocumenten van belang zoals het handhavingbeleid en de bodemklassekaarten.

leden van werkgroep hebben niet nadrukkelijk vorm en inhoud gegeven aan de pilot Milieudienst. Er was niemand die de regie en verantwoordelijkheid nam voor de pilot Milieudienst.<sup>5</sup>

#### Aflopend rendement van activiteiten werkgroep

De herijking van de milieuvisie heeft geleid tot de vaststelling van het gemeentelijke energie- en klimaatbeleidsplan in mei 2009 en de vaststelling van de milieuvisie in januari 2010.<sup>6</sup> Tijdens de politieke behandeling van deze documenten is geen relatie gelegd met de aansturing & controle op de milieudienst, noch is op andere wijze rond de vaststelling een verbinding gelegd met de opdracht van de ingestelde werkgroep. Hieruit leidt de rekenkamercommissie af dat de werkgroep in ieder geval vanaf het voorjaar 2009 feitelijk niet meer actief was.

Terugkijkend begint de werkgroep in 2008 met veel elan, maar wordt het rendement steeds minder. Naast eerder genoemde verklaringen hiervoor gelden naar het oordeel van de rekenkamercommissie aanvullend nog de volgende:

- De aanbevelingen van de rekenkamercommissie en de vragen/visie/wensen uit de Notitie van de werkgroep zijn niet vertaald in een concreet stappenplan. Een stappenplan met bijbehorende doorlooptijd maakt mogelijk om de voortgang beter te monitoren maar óók om gerealiseerde stappen nadrukkelijk af te vinken.
- Er ontbreekt een duidelijke projecteigenaar: iemand die voor of namens de werkgroep het projectverloop volgt, stuurt en/of beheerst.

#### Vooraf aandacht voor enkele verbonden partijen

Het rekenkamerrapport uit 2007 en de ingestelde werkgroep focussen op het onderwerp verbonden partijen in algemene zin. De bedoeling is ten eerste dat de aandacht voor afwegingen aan de voorkant over wel of niet aangaan van een verbintenis nadrukkelijker en beter navolgbaar plaatsvindt. Het tweede oogmerk is dat voor aangegane verbintenissen beter is na te gaan of Woerden voldoende waar voor zijn geld krijgt.

Elke verbonden partij brengt een eigen krachtenveld met zich mee. Iedere verbonden partij is gekoppeld aan een beleidsinhoudelijk thema (zoals veiligheid bij de VRU of sociale zaken en werkgelegenheid bij De Sluis), kent bijbehorende spelers (zoals een gespecialiseerde

---

<sup>5</sup> Terwijl die verantwoordelijkheid en regie bij de herijking van de milieuvisie juist wel duidelijk waren met een ambtelijk projectleider en een bestuurlijk portefeuillehouder.

<sup>6</sup> In verband met subsidievereisten en vanwege bestuurlijke prioriteit voor energie & klimaat is het energie- en klimaatbeleidsplan eerder vastgesteld in de raad dan de milieuvisie.



beleidsmedewerker en een bestuurlijk portefeuillehouder) en een eigen dynamiek (bij de ene verbonden partij spelen continu bijzonderheden en bij een andere verbonden partij zelden). In de dagelijkse praktijk ligt de focus op die verbonden partijen waar het meeste speelt. In Woerden zijn dat in de onderzoeksperiode met name De Sluis en de VRU. Een consequentie van het gegeven, dat de aandacht zich vooral richt op enkele verbonden partijen is dat afwegingen die bij alle verbonden partijen aan de orde komen, niet de aandacht krijgen die ze verdienen.

#### Stappen ter verbetering van sturing en controle

Via de ingestelde werkgroep was de bedoeling om een kentering aan te brengen. Namelijk door als raad en college samen op te trekken en de raad uiteindelijk kaders en uitgangspunten voor te leggen om de structurele sturing en controle van alle verbonden partijen te verbeteren. Dat beoogde resultaat is niet bereikt.

Toch zijn er beslist stappen gezet om de sturing en controle van verbonden partijen te verbeteren. Het gaat dan vooral om verbeteringen in de sturing en controle van reeds aangegane relaties met verbonden partijen én om verbeteringen die zijn geïnitieerd binnen de ambtelijke organisatie vanuit een reguliere zorg voor sturing & control. Voorbeelden van die stappen zijn de ingevoerde checksessies, introductie van risicodossiers, aanstelling van milieucoördinator en accountmanager VRU, de werkgroep 'Grip op de VRU' en het beleggen van verantwoordelijkheid voor opvolging aanbevelingen bij één afdelingsmanager. Dit zijn stappen die niet gezet zijn vanuit een vooropgesteld en overkoepelend verbeterplan (maar gekoppeld aan factoren zoals reorganisaties, een impuls van directie/concerncontroller en de noodzaak van sturen op middelen als gevolg van de economische conjunctuur). In ieder geval is geen sprake van een structurele werkwijze gericht op versterking van de sturing en controle op verbonden partijen.

Ten slotte is kenmerkend dat de verbeteringen veelal hun oorsprong kennen in de ambtelijke organisatie. Daarmee zijn verbeteringen in sturing & controle ingezet vanuit het perspectief van reguliere bedrijfsvoering en niet politiek-bestuurlijk aangestuurd vanuit de werkgroep.

Concrete voorbeelden van verbeteringen in de sturing van verbonden partijen zijn:

- Per 1 april 2009 is een milieucoördinator is aangesteld.<sup>7</sup> Voordien was er binnen de gemeente geen ambtelijke functionaris die regie voerde op het werk van de milieudienst en hierover rapporteerde. Daardoor was de uitvoering van werkzaamheden door de

---

<sup>7</sup> In die hoedanigheid voert zij evaluatiegesprekken met de milieudienst, is zij verantwoordelijk voor controle op en advisering over stukken van de milieudienst in het kader van hun budgetcyclus en ondersteunt ze de Woerdense wethouder.

milieudienst in grote mate een black box en was er onvoldoende inzicht in de in- en output. Ook leidde deze situatie bijvoorbeeld tot onduidelijkheid over wie het voorstel bij de begroting van de milieudienst schrijft of wie er stukken van de milieudienst tegen leest. Per 1 april 2010 is de gemeente bovendien verplicht om een accountmanager te hebben voor de VRU. De taken van deze functionaris zijn voor een groot deel gebaseerd op die van de milieucoördinator.

- In december 2009 besluiten de colleges van alle Utrechtse gemeenten om via de Utrechtse gemeenschappelijke regelingen invulling te geven aan een bezuinigingstaakstelling omdat de gemeenten ook flink moeten bezuinigen. Deze zogenoemde TRAP AF-brief heeft alleen invloed omdat de Utrechtse gemeenten hierin samen optrekken. Een brief van een individuele gemeente zou weinig indruk maken bij de gemeenschappelijke regelingen maar van een gezamenlijk optreden gaat een krachtig signaal uit.
- De verbonden partijen VRU en De Sluis zijn intern door afdeling Concernzaken aangemerkt als zogenoemde risicodossiers. Consequenties hiervan zijn dat nadrukkelijk wordt ingezet op control, dat hiertoe deskundigheid uit verschillende vakdisciplines gericht bij elkaar komen, dat eventueel extern onderzoek naar het dossier wordt gedaan en dat het dossier een verplicht agendaonderwerp wordt in ambtelijke en bestuurlijke overleggen.

Naast deze concrete maatregelen worden door het gemeentebestuur en binnen de ambtelijke organisatie reguliere (going concern) werkzaamheden verricht in relatie tot verbonden partijen. Die werkzaamheden blijven voor een groot deel buiten het zicht van de raad. Het voert te ver om hierover nauwgezet te rapporteren, maar wel zou het goed zijn om binnen de keten van ambtelijke organisatie – college – raad de raad hierover te informeren.

#### Informatie van college voldoet aan wetgeving

Op grond van de gemeentelijke 'Verordening op de inrichting van de financiële organisatie, het financiële beheer en de uitgangspunten van het financiële beleid van de gemeente Woerden' (art.212 Gemeentewet) en op basis van artikel 15 van het Besluit Begroting en Verantwoording moet de paragraaf Verbonden Partijen aan bepaalde eisen voldoen.<sup>8</sup> De rekenkamercommissie

---

<sup>8</sup> Voorbeelden van die vereisten zijn het opnemen van beëindigde, bestaande, gewijzigde en nieuwe verbonden partijen.

stelt vast dat de informatie over verbonden partijen in de verplichte paragraaf voldoet aan de vereisten uit de lokale en landelijke wetgeving. Ook is er in vergelijking met het jaarverslag en de jaarrekening 2006 inmiddels meer aandacht voor de realisatie van beleidsdoelen. De rekenkamercommissie stelt vast dat het ambtelijk samengestelde overzicht van verbonden partijen uit oktober 2008 niet integraal is opgenomen in de paragraaf Verbonden Partijen. Dat vindt de rekenkamercommissie een gemiste kans. De inspanningen om dit overzicht samen te stellen is al geleverd. Met weinig extra inspanning zou het document gebruikt kunnen worden om jaarlijks een follow-up per verbonden partij te geven, waarmee periodieke toetsing kan plaatsvinden (op bijvoorbeeld de vragen: is het actueel, wat zijn de ontwikkelingen?). Op deze wijze kan het overzicht gebruikt worden als een levend document en een belangrijke rol spelen in de informatievoorziening.

### 2.3 Mate van opvolging van de aanbevelingen uit 2007

#### Sturing op verbonden partijen

Het thema 'sturing op verbonden partijen' bevat voor de raad de aanbevelingen 1 tot en met 4.

#### Aanbeveling 1

- Initieer de ontwikkeling van een visie op samenwerking (waarin is vastgelegd wanneer taken wel of niet door een verbonden partij uitgevoerd kunnen worden).
- Leg daarbij de nadruk op 'Woerdense' beleidsopgaven en politiek relevante keuzen voor de raad.
- Leg deze visie vast in een Nota Verbonden Partijen als basis voor sturing, beheersing en toezicht richting verbonden partijen.

De strekking van deze aanbeveling is om uitgangspunten vast te leggen. Enerzijds uitgangspunten voor de afweging om wel/niet deel te nemen aan een verbonden partij. En anderzijds uitgangspunten voor de sturing, beheersing en toezicht van bestaande verbonden partijen.

Met het memo van het college in reactie op het rekenkamerrapport (van 26 februari) en de Notitie Opdrachtformulering College (18 juni) lag medio 2008 voldoende informatie op tafel om een politiek-bestuurlijke visie, zoals bedoeld in deze aanbeveling, neer te leggen. Tot politieke besluitvorming of zelfs voorstellen aan de raad is het echter niet gekomen.

#### Aanbeveling 2

- Richt momenten van kaderstelling, controle en bijsturing in op de P&C-cyclus.
- Richt langs de lijnen van de P&C-cyclus overlegmomenten in tussen raad en college
- Richt de focus in die overlegmomenten niet uitsluitend op financiën maar juist ook op prestatieafspraken.

Informatie over alle verbonden partijen is terug te vinden in de verplichte paragraaf Verbonden Partijen van de programmabegroting en het jaarverslag/jaarrekening. Deze informatievoorziening is, zo blijkt uit interviews, minder geschikt als moment van kaderstelling, controle en bijsturing over verbonden partijen in algemene en brede zin. De reden hiervoor is dat de documenten binnen de P&C-cyclus naar hun aard over alle onderwerpen van gemeentelijk bestuur gaan. Daardoor speelt altijd de afweging tussen degelijke informatievoorziening en leesbaarheid. Uit diverse interviews maakt de rekenkamercommissie op dat er wel behoefte bestaat aan overleg tussen raad en college (c.q. ambtelijke organisatie) over verbonden partijen als algemeen onderwerp. Daarbij wordt de voorkeur uitgesproken voor een algemene overlegsituatie zonder dat op dat moment een politiek dossier hieraan ten grondslag ligt.

De rekenkamercommissie oordeelt dat nog immer behoefte bestaat aan overlegmomenten tussen raad en college (inclusief ambtelijke organisatie). Uit de consultatie van (ex)raadsleden leidt de rekenkamercommissie af dat het beter is om die overleggen niet te veel te koppelen aan reguliere overlegmomenten binnen de P&C-cyclus, maar hiervoor een apart overlegmoment te beleggen. In de praktijk blijkt namelijk dat de aandacht voor verbonden partijen verkrumelt binnen de totale informatiestroom binnen de P&C-cyclus.

#### Aanbeveling 3

- Zorg ervoor dat de informatievoorziening van het college de politieke afweging over deelname (bijvoorbeeld via alternatieven / scenario's) ondersteunt.

#### Aanbeveling 4

- De raad moet zijn eigen informatiebehoefte formuleren en zich daarbij niet alleen laten sturen door informatie die vanuit de verbonden partijen wordt aangeboden.

De opvolging van aanbevelingen 3 en 4 hangt met elkaar samen. De rekenkamercommissie stelt vast dat in de Notitie Opdrachtformulering College van de werkgroep wensen/behoeften/visie-aspecten zijn genoemd. De werkgroep heeft zich bij het opstellen van de Notitie niet laten leiden door informatie die vanuit de verbonden partijen wordt aangeboden. De Notitie heeft op zichzelf echter geen status. Het document diende als een tussenstap in het volbrengen van de opdracht om concrete voorstellen te formuleren aan de raad. Die voorstellen zijn er niet gekomen. Daarmee en sindsdien is de mogelijkheid niet benut om als raad specifiek aan te geven aan welke informatie hij behoefte heeft om een goede politieke afweging te maken over deelname aan een verbonden partij.

De rekenkamercommissie oordeelt dan ook dat de raad onvoldoende de eigen informatiebehoefte heeft geformuleerd om verbonden partijen te sturen en te controleren (zowel in de fase van besluitvorming over verbonden partijen alsook daarna bij bestaande verbonden partijen).

#### Beheersen van en toezicht houden op verbonden partijen

Het thema 'beheersen van en toezicht houden op verbonden partijen' bevat voor het college de aanbevelingen 5 en 6.

##### Aanbeveling 5

- Versterk de strategische en generalistische expertise en/of capaciteit binnen de ambtelijke organisatie om de gewenste praktijk van samenwerking te realiseren.

Binnen de gemeentelijke organisatie zijn diverse maatregelen genomen om de sturing en controle van verbonden partijen te versterken (in toevoeging op de reguliere taken). Die stappen zijn echter niet het gevolg van een gericht verbeterplan. Eerder zijn het resultaten van afzonderlijke gebeurtenissen (zoals een effect van een reorganisatie, een impuls vanuit de directie-/concerncontroller, een reactie op groeiende aandacht voor sturen op middelen in verband met noodzakelijke bezuinigingen).

De rekenkamercommissie stelt vast dat expertise en capaciteit voor sturing en controle zijn versterkt, echter dat die inspanningen niet het resultaat zijn van een gerichte en brede strategie

om sturing en controle op verbonden partijen te verbeteren, maar ingegeven door afzonderlijke initiatieven en externe factoren.

#### Aanbeveling 6

- Zorg ervoor dat de verantwoordingsinformatie expliciet aansluit bij de door het gemeentebestuur gestelde doelen, randvoorwaarden en ter beschikking gestelde budgetten.
- Neem de begroting als uitgangspunt en kom in tussenrapportages / jaarstukken terug op resultaten en budget.

De rekenkamercommissie stelt vast dat de verantwoordingsinformatie in de verplichte paragraaf Verbonden Partijen voldoet aan de gestelde eisen uit lokale en nationale wetgeving. Bovendien blijkt uit een vergelijking van de paragraaf Verbonden Partijen in de jaren 2006 tot en met 2009 dat momenteel meer aandacht uitgaat naar de doelen die nagestreefd worden met verbonden partijen. Dat is een verbetering.

De rekenkamercommissie oordeelt dat de verantwoordingsinformatie ingaat op gestelde doelen, randvoorwaarden en budgetten en dat er binnen de organisatie mechanismen bestaan om de relatie tussen doelen en middelen te volgen. Daarmee vormen de stukken uit de P&C-cyclus thans het uitgangspunt voor verantwoordingsinformatie over alle verbonden partijen.

#### Verantwoording en communicatie over verbonden partijen richting de raad

Het thema 'verantwoording en communicatie over verbonden partijen richting de raad' bevat voor het college de aanbevelingen 7 en 8 en voor de raad de aanbeveling 9.

#### Aanbeveling 7

- Leg actief verantwoording af over de resultaten van verbonden partijen. Gebruik hiertoe de paragraaf Verbonden Partijen in de Programmabegroting of bijvoorbeeld het Burgerjaarverslag.

In de beoordeling van de opvolging van aanbeveling 6 ligt ook de beoordeling van de opvolging van deze aanbeveling besloten. Het college legt verantwoording over verbonden partijen af conform de vereisten uit (lokale en nationale) wetgeving. Daarnaast vindt terugkoppeling plaats over afzonderlijke verbonden partijen.

Over de resultaten van verbonden partijen valt op uiteenlopende manieren verantwoording af te leggen.<sup>9</sup> Naar het oordeel van de rekenkamercommissie is het wenselijk dat raad en college werken aan een gelijklopend beeld over toetsingscriteria om de resultaten van verbonden partijen te beoordelen. De wenselijkheid van een gedeelde opvatting over toetsingscriteria geldt temeer omdat opeenvolgende colleges en raden ook verschillende informatiebehoeften kunnen hebben.

#### Aanbeveling 8

- Informeer de raad niet alleen op het niveau van de beleidsthema's maar informeer de raad ook expliciet over de samenwerking met verbonden partijen.

#### Aanbeveling 9

- Schort de interesse niet op tot momenten dat onverhoopt bezuinigd moet worden of de kosten toenemen.

De opvolging van aanbevelingen 8 en 9 hangt sterk met elkaar samen.

De gemeente Woerden heeft een relatie met veertien verbonden partijen. Deze verbonden partijen hebben allemaal hun eigen inbedding en dynamiek. Daarbij geldt dat slechts een aantal politiek-bestuurlijk in het brandpunt van de belangstelling staat. In Woerden gaat het in de onderzoeksperiode met name om de VRU en De Sluis. De aandacht van raad, college en vakinhoudelijk betrokken ambtenaren richt zich vooral op die verbonden partijen waar bijzonderheden spelen. De rekenkamercommissie oordeelt dat dit ten koste gaat van de aandacht binnen het gemeentebestuur (raad én college) voor de samenwerking met verbonden partijen in algemene zin ('the big picture'). Klaarblijkelijk is er een tendens om scherp te reageren op reeds aangegane verbonden partijen.

De politiek-bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport uit 2007 illustreert die tendens.

Aanvankelijk is kordaat gestart met het werken aan uitgangspunten voor de sturing en controle op verbonden partijen (zowel aan de 'voorkant' als voor reeds aangegane relaties met verbonden partijen). De aandacht hiervoor is echter in de loop van de tijd weggezakt en daardoor komt de nadruk weer sterker te liggen op het volgen en beheersen van bestaande verbonden partijen.

---

<sup>9</sup> Het resultaat kan bijvoorbeeld afgemeten aan geleverde prestaties, aan budgetuitputting, aan klanttevredenheid of getoetst aan de oorspronkelijke overwegingen bij het raadsbesluit om taken te laten uitvoeren door een verbonden partij.

Leerervaringen naar aanleiding van de casus De Sluis

Het thema 'leerervaringen naar aanleiding van de casus De Sluis' gaat niet over deze casus zelf, maar plaatst de bevindingen uit deze casus in een breder perspectief.

Aanbeveling 10

- Verbreed ervaringen met specifieke verbonden partijen naar andere verbonden partijen (bijvoorbeeld via een gemeentebrede discussie).

Aanbeveling 11

- Borg de uitkomst van de discussie en de concrete verbeterpunten

De rekenkamercommissie oordeelt dat de gewenste verbreding van aandacht voor specifieke verbonden partijen naar een beeld van gewenste sturing & controle op alle verbonden partijen (zowel aan de 'voorkant' als 'tijdens de rit') niet heeft plaatsgevonden. Er was een hoopvolle start in het begin van 2008, maar de aandacht is langzaam maar zeker weggezaakt. Per saldo heeft een gemeentebrede discussie van ambtelijke organisatie – college – raad niet plaatsgevonden. Het ontbreken van zo'n discussie betekent nadrukkelijk niet dat er geen aandacht is voor sturing en controle van verbonden partijen.



### **3. Onderzoeksbevindingen: casus Veiligheidsregio Utrecht**

#### **3.1 Inleiding**

De rekenkamercommissie heeft de regionalisering van de brandweer binnen de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) als specifieke casus geselecteerd binnen dit vervolgonderzoek. In bijlage 3 staat een overzicht van kerngebeurtenissen in het regionaliseringsproces vanaf 1 januari 2006 tot 1 januari 2012.

In dit hoofdstuk staan verdiepende analyses van het procesverloop (paragraaf 3.2) en maakt de rekenkamercommissie een beoordeling van de casus (paragraaf 3.3) tegen de achtergrond van de aanbevelingen uit 2007.

#### **3.2 Analyse van periode 2006 – 2011**

##### Regionaliseringstendens in het veiligheidsdomein

Op 1 januari 2006 start de gemeenschappelijke regeling VRU. De oprichting van deze gemeenschappelijke regeling (GR) volgt uit intenties van het Rijk om meer afstemming en samenwerking te bewerkstelligen op de samenhangende thema's van brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing (inclusief de geneeskundige hulpverlening) en de handhaving van openbare orde & veiligheid.

Regionalisering is binnen het veiligheidsdomein niet nieuw. Op basis van de Wet zware ongevallen en rampen én de Brandweerwet 1985 behartigt een rechtsvoorganger van de VRU, de Brandweer Utrechts Land (BRUL) al sinds 2004 regionale brandweertaken. De achtergrond is dat de aard, schaal en omvang van veiligheidsrisico's inmiddels die van individuele gemeenten overstijgen. Bovendien is de tendens op het niveau van de bestuurlijk portefeuillehouders van de VRU unaniem onderschreven.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Op 28 maart 2007 stemt het algemeen bestuur van de VRU unaniem in met het voorgenomen besluit tot regionalisering van de brandweer (conform het voorstel in het rapport 'Naar een geregionaliseerde Brandweer Utrechts Land'). Regiobreed is er overeenstemming over nut en noodzaak van de regionalisering. Dit gegeven de ambitie om ook op de langere termijn te kunnen blijven voldoen aan de

#### Taxatie van het tijdpad van volledige regionalisering

Enkele maanden na de start van de GR VRU in 2006 starten al verkenningen voor een samenvoeging van alle Utrechtse brandweerkorpsen tot één organisatie binnen de VRU. De positionering van één geregionaliseerde brandweermanorganisatie binnen de VRU is logisch, omdat de VRU reeds regionale brandweertaken behartigt en ook andere (bovenlokale) veiligheidstaken uitvoert.

De inschatting van Woerden is dat een volledige regionalisering van, op dat moment, 29 gemeentelijke brandweerkorpsen een langdurig traject zal zijn. Bovendien gaan er geluiden op dat de landelijke wetgeving, die een volledige regionalisering van de brandweer verplicht stelt, nog lang op zich zal laten wachten.<sup>11</sup>

#### Samen optrekken als De Waarden-gemeenten

Woerden staat niet alleen in de taxatie over het tijdpad van volledige regionalisering.<sup>12</sup> De naburige gemeenten Oudewater, Montfoort en Lopik denken er net zo over. Deze zogenoemde Waarden-gemeenten trekken vervolgens samen op.

De Waarden-gemeenten hanteren de insteek om gezamenlijk een kwaliteitsslag te maken en wanneer die slag is gemaakt aan te sluiten bij de geregionaliseerde brandweer binnen de VRU (maar niet eerder dan 2012). Hiertoe wordt de brandweer De Waarden ingericht waarbij de ondersteuning van de brandweren van Woerden, Lopik, Oudewater en Montfoort, voor zowel het beroeps- en vrijwilligersdeel, wordt geïntegreerd. Daarmee zorgen De Waarden voor een tussenvorm van gemeentelijke brandweer met een regionale plus en volledig geregionaliseerde brandweer. De praktijk pakt echter anders uit omdat de regionalisering van de brandweer binnen de VRU zich in een sneller tempo voltrekt dan ingeschat. De gemeentebesturen namen bovendien aanvankelijk aan dat er sprake was van een keuze om wel of niet aan te sluiten bij de VRU voor wat betreft de brandweer. De regionalisering van de brandweer in De Waarden-verband versus in VRU-verband was daarom regelmatig onderwerp van discussie.

---

kwaliteitseisen van een duurzame, slagvaardige organisatie van de brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing tegen acceptabele kosten.

<sup>11</sup> Uiteindelijk treedt de Wet op de veiligheidsregio's op 1 oktober 2010 officieel in werking. Vanaf dat moment zijn gemeenten verplicht om deel te nemen in een regionale brandweer. In sommige regio's moet de regionalisering dan nog plaatsvinden.

<sup>12</sup> De regionalisering van de brandweer in de provincie Utrecht is voortvarend aangepakt omdat de regionalisering een feit was nog voor die opschaling wettelijk verplicht was met de invoering van de Wet op de veiligheidsregio's.

Ondertussen werd wel onderhandeld door de Waarden-gemeenten over de voorwaarden en uitgangspunten voor aansluiting bij de VRU. Het belangrijkste uitgangspunt gaat over de benodigde preventiecapaciteit. De Waarden-gemeenten zijn van mening dat zij met minder formatie, dan berekend door de VRU, toch het gewenste kwaliteitsniveau kunnen leveren. Dat verschil van inzicht heeft natuurlijk ook financiële consequenties. Woerden is in de eigen berekeningssystematiek bijna een half miljoen euro goedkoper uit. De portefeuillehouders van De Waarden verdedigen gezamenlijk hun belangen richting de VRU maar iedereen blijft uiteraard zelf verantwoordelijk voor de communicatie en afstemming met de eigen gemeenteraad over het regionaliseringsproces binnen de VRU.

#### Drie parallelle processen

De regionalisering van de brandweer ontwikkelt zich in een hoger tempo dan De Waarden-gemeenten inschatten.<sup>13</sup> De gebundelde brandweer De Waarden was oorspronkelijk bedoeld om in dit verband een kwaliteitsslag te maken en daarna (maar niet voor 2012) aan te sluiten bij een volledig geregionaliseerde brandweer binnen de VRU. Van een volgtijdelijkheid is in de praktijk geen sprake.<sup>14</sup>

Feitelijk lopen er vanaf einde 2007 drie parallelle processen rond de brandweer, namelijk:

- de realisatie van de gebundelde brandweer De Waarden
- de regionalisering van de brandweer binnen de VRU
- het waarborgen van uitgangspunten van De Waarden-gemeenten bij de regionalisering.

In de casus VRU geldt dat de besluitvorming op verschillende plekken plaatsheeft en volgens verschillende procedures (besluitvorming binnen het gemeentebestuur van Woerden vindt bijvoorbeeld wezenlijk anders plaats dan besluitvorming binnen de kaders van de GR VRU). Tevens leeft lang de gedachte dat er een keuze is om wel of niet aan te sluiten bij de VRU wat betreft de brandweer.<sup>15</sup> Voorts heeft de rekenkamercommissie in het dossier geen overkoepelend projectplan en/of spoorboekje aangetroffen waarin de processen afzonderlijk en in samenhang

---

<sup>13</sup> Uiteindelijk is de geregionaliseerde brandweer op 1 november 2010 volledig operationeel. De aanvankelijke planning van de projectorganisatie was 1 januari 2010.

<sup>14</sup> 28 november 2007 neemt het algemeen bestuur van de VRU unaniem een voorbereidings- of voorgenomen besluit tot regionalisering. En in december 2007 besluit de gemeenteraad van Woerden tot de gebundelde brandweer De Waarden.

<sup>15</sup> Hierdoor ontstaat een verwarrende discussie over de brandweer in Waarden-verband versus de brandweer in VRU-verband.

zijn geschetst. Dat is een omissie omdat daarmee het zicht op de rode draden vertroebeld raakt. Met name waar het gaat om de sturingsmogelijkheden en de sturingsmomenten van de raad.<sup>16</sup> Het is dan moeilijk om grip te houden.

#### De casus VRU draait om grip

Uiteindelijk draait het bij sturing en controle van verbonden partijen om een gevoel van grip. Voor gemeenteraden ligt grip in het kunnen stellen van kaders, het controleren en het (bij)sturen. Uit het overzicht van gebeurtenissen in bijlage 3 blijkt een voortdurende strijd om grip te hebben, te houden of terug te krijgen maar in ieder geval niet de grip te verliezen. Dat lukt soms (bijvoorbeeld als het gaat om het gelijk dat Woerden haalt over de benodigde preventiecapaciteit) maar soms ook niet (bijvoorbeeld als blijkt dat het algemeen bestuur op 18 december 2009 al heeft besloten tot wijziging van de GR en de raad alleen nog een verklaring van geen bezwaar kan afgeven terwijl de raad lange tijd in de veronderstelling was dat er een reële keuze lag om wel of niet toe te treden tot de geregionaliseerde brandweer binnen de VRU).

Ook geldt dat er spanningsvelden bestaan tussen de parallelle processen. Zo kiezen De Waarden om zich constructief op te stellen in het proces van regionalisering maar tegelijkertijd is gewerkt aan de gebundelde brandweer en worden acties ondernomen om specifieke afspraken te maken met de VRU over de uitgangspunten van De Waarden. Een voorbeeld van een spanningsveld is dat het college eind 2009/begin 2010 mogelijkheden onderzoekt om een eigen brandweer te houden terwijl met de bestuursafspraken van juni 2009 is afgesproken om per 1 januari 2010 qua personeel en organisatie over te gaan naar de VRU.

Niet alleen constateert de rekenkamercommissie dat er spanningsvelden bestaan, maar ook dat in de informatiepositie van het college en in de informatievoorziening aan de raad onvoldoende duidelijk is welke beslissingsbevoegdheid het algemeen bestuur van de VRU heeft. Of anders gezegd: bij het college en via het college bij de raad staat onvoldoende helder voor ogen welke *marsroute* de VRU hanteert. Het gevolg hiervan is dat het college zich eind 2009 en de raad begin 2010<sup>17</sup> voor een voldongen feit zien geplaatst (namelijk dat het definitieve besluit tot regionalisering bij meerderheid is gevallen in de vergadering van het algemeen bestuur van de

---

<sup>16</sup> In de bijlage 2 constateert de rekenkamercommissie dat het overzicht van alle verbonden partijen met kerngegevens (van 29 oktober 2008) uitgerekend voor wat betreft de sturingsmomenten van de raad niet is ingevuld.

<sup>17</sup> Zie het overzicht van kerngebeurtenissen in bijlage 3 voor een reconstructie van deze periode.

VRU op 18 december 2009). De raad moet nu formeel nog een verklaring van geen bezwaar afgeven, maar kan de besluitvorming niet meer beïnvloeden.

#### Resultaten per proces

##### *De realisatie van de gebundelde brandweer De Waarden*

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat de medewerkers van de gebundelde brandweer de intensieve samenwerking binnen De Waarden waardeerden. Tegelijkertijd heeft de regionalisering van brandweer binnen de VRU zich in een sneller tempo voltrokken dan De Waarden-gemeenten hadden ingeschat. Mede daardoor is het oogmerk dat de VRU profijt zou kunnen hebben van de ervaringen met de samenwerking op brandweergebied binnen de Waarden feitelijk niet gerealiseerd.

##### *De regionalisering van de brandweer binnen de VRU*

De regionalisering is tien maanden na de geplande startdatum feitelijk gestart, maar de definitieve besluitvorming binnen het algemeen bestuur is 18 december 2009 afgerond. Het gemeentebestuur heeft de eigen besluitvorming afgerond op 23 september 2010 met de afgifte van een verklaring van geen bezwaar door de gemeenteraad. Het procesverloop hiervan wordt door de betrokkenen, zo blijkt uit interviews en de dossieranalyse, laag gewaardeerd.<sup>18</sup> Een belangrijke verklaring hiervoor is dat lange tijd abusievelijk is aangenomen dat er sprake was van een keuze om wel of niet aan sluiten bij de VRU wat betreft de brandweer. Door het genoemde meerderheidsbesluit van 18 december 2009 was de gemeente geëngst. De raad moest een verklaring van geen bezwaar afgeven, maar had daarin geen keuze meer.

##### *Het waarborgen van uitgangspunten van De Waarden-gemeenten bij de regionalisering*

Uit interviews blijkt dat de portefeuillehouders van De Waarden-gemeenten ervaren dat zij door samen op te trekken sterker hebben gestaan dan individueel. De rekenkamercommissie acht dit plausibel. De Waarden-gemeenten vertegenwoordigen (uitgedrukt in brandweerpersoneel) het derde korps van de provincie. Dat is een factor van belang.

---

<sup>18</sup> Eerder in deze paragraaf 2.3, onder het kopje 'drie parallelle processen', gaf de rekenkamercommissie verklaringen voor deze lage waardering.

De Waarden-gemeenten hebben forse onderhandelingen en discussies gevoerd met de VRU om de eigen uitgangspunten/voorwaarden bij regionalisering veilig te stellen. Door de discussie met de VRU aan te gaan zijn de mogelijkheden benut om invloed uit te oefenen. Het voornaamste twistpunt is de toegerekende preventiecapaciteit. Woerden is hierover in het gelijk gesteld via een extern onderzoek. Dit heeft Woerden flink geld opgeleverd ten opzichte van de alternatieve keuze dat Woerden de berekeningsgrondslag had overgenomen. Tegelijkertijd kost zo'n onderhandeling wel veel tijd en energie.

Nadat de regionalisering een feit is geworden (november 2010) hebben De Waarden-gemeenten en Woerden als centrumgemeente in het bijzonder de kritische rol ten opzichte van de VRU gecontinueerd.

De Waarden-gemeenten stellen zich in 2011 richting VRU bijvoorbeeld op het standpunt dat de gemaakte bestuursafspraken in de zomer van 2009 betekenen dat de budgettaire nullijn gehanteerd moet blijven over de jaren 2010 en 2011. De nakoming van die afspraak heeft Woerden / hebben De Waarden-gemeenten scherp gemonitord en hierop diverse malen actief gestuurd. Het college heeft als bestuursorgaan van de VRU (gedeeltelijke) zeggenschap. De raad heeft alleen de mogelijkheid om een zienswijze vast te stellen. Desondanks geeft de Woerdense raad ook eigenstandig signalen af. Bijvoorbeeld door in juni 2011 raadsbreed een motie aan te nemen waarin de raad het college in volle omvang steunt voor wat betreft de ingenomen standpunten. Andere voorbeelden zijn dat de raad besluit om niet in te stemmen met de conceptbegrotingswijziging 2011 van de VRU, de jaarstukken en de slotbegroting VRU 2010.

#### Blik op de toekomst

De gemeente Woerden is vanaf 1 januari 2012 (evenals de andere De Waarden-gemeenten) geheel *ingegroeid* binnen de geregionaliseerde brandweer VRU.

Voor het voortzetten van een kritische volgende rol van deze verbonden partij zijn intern maatregelen genomen. Ten eerste is een projectgroep ingesteld. De projectgroep heet 'Grip op de VRU'. In deze projectgroep zijn verschillende disciplines (zoals financiën, huisvesting, preventie en control) samengebracht. Het startdocument van de projectgroep heet 'Grip op de VRU: Plan van Aanpak' en is opgesteld in november 2011. In het document staan risico's geïnventariseerd die vervolgens zijn getaxeerd (hoog, middel en laag) en waarvoor beheersmaatregelen zijn benoemd.

Ten tweede is de VRU binnen de gemeentelijke organisatie aangemerkt als een zogenaamd risicodossier. Deze aanduiding kan op dossiers worden gelegd door de afdeling Concernzaken (de opvolger van de afdeling P&C). De reden hiervoor is dat het onderwerp grote financiële risico's met zich meebrengt. De betekenis hiervan is dat de aandacht voor het onderwerp wordt verscherpt (wat tot uitdrukking komt in structurele en regelmatige agendering op agenda's van lopende overleggen of het doen van extern onderzoek).

### 3.3 Beoordeling van casus VRU

#### Sturing op verbonden partijen

De strekking van de aanbevelingen over sturen op verbonden partijen is om uitgangspunten vast te leggen. Enerzijds uitgangspunten voor de afweging om wel/niet deel te nemen aan een verbonden partij. En anderzijds uitgangspunten voor de sturing, beheersing en toezicht van bestaande verbonden partijen.

Uit de casus VRU komt naar voren dat voor het regionaliseringsproces van de brandweer binnen de VRU aan de voorkant bij het gemeentebestuur onvoldoende zicht was op de aanpak van de VRU-projectorganisatie en de beslissingsbevoegdheden hierin. Daardoor is vooral gereageerd op voorliggende besluiten in plaats van geanticipeerd op het totale proces. Tegelijkertijd heeft het gemeentebestuur gedurende het gehele proces consequent aandacht afgedwongen voor de eigen uitgangspunten en hierin resultaten geboekt.

- De rekenkamercommissie oordeelde in 2007 dat de kwaliteit van sturing op verbonden partijen door de gemeente onvoldoende adequaat was.
- De rekenkamercommissie oordeelt over de casus VRU dat de sturing door de gemeente beperkt adequaat is.

#### Beheersen van en toezicht houden op verbonden partijen

Het procesverloop van de casus VRU bestaat volgens de rekenkamercommissie in essentie uit drie parallelle processen. Die parallelliteit maakt het gehele proces ondoorzichtig en leverde spanningsvelden op. Die ondoorzichtigheid en spanningsvelden zijn onvoldoende weggenomen. Met name in de periode einde 2009/begin 2010 rijst uit het dossier een beeld op van het verliezen van grip.

In de gehele onderzochte periode heeft Woerden (al dan niet samen met De Waarden) toezicht gehouden op het respecteren door de VRU van gestelde randvoorwaarden. Ook na de feitelijke regionalisering heeft Woerden als centrumgemeente (maar in samenspraak met de overige De Waarden-gemeenten) aantoonbaar inzet gepleegd om de VRU als verbonden partij kritisch te blijven volgen.

- De rekenkamercommissie oordeelde in 2007 dat het beheersen van en toezicht houden op verbonden partijen door de gemeente Woerden beperkt adequaat was.
- De rekenkamercommissie ziet in de casus VRU aanleiding om tot een positiever oordeel te komen dan in 2007. De gemeente Woerden slaagt er met name in om te verbeteren in het houden van toezicht.

#### Verantwoording en communicatie over verbonden partijen richting de raad

In de casus VRU is de verantwoording en communicatie richting de raad sterk gekoppeld aan te nemen besluiten en niet gerelateerd aan een spoorboekje met besluiten en een weergave van de impact van die besluiten.

De rekenkamercommissie oordeelt dat in die verantwoording en communicatie het overzicht vaak ontbreekt in de verschillende processen (de gebundelde brandweer De Waarden, het regionaliseringsproces vanuit de VRU en de insteek van Woerden bij de regionalisering). Daarbij geldt op bepaalde momenten (met name eind 2010, begin 2011) dat de informatie algemener wordt en minder in detail gaat en tegelijkertijd de communicatie aan de raad wordt geïntensiveerd. Die veralgemenisering van informatie brengt het risico met zich mee dat de raad de grip verliest c.q. niet langer in de positie is om eigenstandig besluiten te nemen.

- De rekenkamercommissie oordeelde in 2007 dat de verantwoording en de communicatie van de gemeente Woerden met betrekking tot verbonden partijen beperkt adequaat was.
- De rekenkamercommissie ziet in de casus VRU geen aanleiding om deze beoordeling te wijzigen.

#### Leerervaringen naar aanleiding van casus De Sluis

De aanbevelingen op dit thema riepen op om ervaringen met specifieke verbonden partijen te verbreden naar andere verbonden partijen. In het vorige hoofdstuk stelde de rekenkamercommissie al vast dat een brede, gemeentelijke discussie over de relatie met verbonden partijen niet heeft plaatsgevonden.



Wel blijkt dat de invulling van het accounthouderschap<sup>19</sup> voor de VRU vanaf 1 januari 2010 intern is gemodelleerd naar de invulling van de taken van de milieucoördinator die in april 2009 is gestart.

Ook is als een leereffect te noemen dat de kritische wijze van volgen van de VRU wordt gecontinueerd. Het aanmerken van de VRU als risicodossier en de oprichting van de projectgroep 'Grip op de VRU' zijn hiervan concrete, ambtelijke initiatieven.

- De rekenkamercommissie oordeelde in 2007 dat de gemeente Woerden vermoedelijk lering trekt uit ontwikkelingen rond het Werkvoorzieningschap De Sluis, maar dat die leerervaringen niet leiden tot concrete wijzigingen in het beleid inzake verbonden partijen.
- De reconstructie van de rekenkamercommissie loopt tot en met januari 2012. Het is om die reden niet mogelijk om nu al een oordeel te vellen of de ervaringen binnen de casus VRU leiden tot concrete wijzigingen in het beleid ten aanzien van verbonden partijen. Binnen de organisatie zijn aantoonbare initiatieven genomen om de VRU kritisch te (blijven) volgen. Voor daadwerkelijke leereffecten is echter nodig dat in de gehele keten van ambtelijke organisatie – college – raad afspraken worden gemaakt over het beleid ten aanzien van verbonden partijen.

---

<sup>19</sup> Het accountmanagerschap is toegevoegd als functiebestanddeel aan de functie van beleidsmedewerker crisisbeheersing.

## 4. Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Conclusies

De centrale onderzoeksvraag luidde:

*“In hoeverre zijn de besluiten van de gemeenteraad en toezeggingen van het college naar aanleiding van het rekenkamerrapport verbonden partijen adequaat uitgevoerd?”*

De rekenkamercommissie concludeert dat uit de politiek-bestuurlijke ontvangst van het rekenkamerrapport begin 2008 een groot *commitment* blijkt om tot verbetering te komen in de sturing en controle van verbonden partijen. De ingestelde werkgroep gaat voortvarend van start en brengt op 18 juni 2008 de Notitie Opdrachtformulering College uit. Het document is bondig en bevat vele handvatten om gericht tot daadwerkelijke verbeteringen te komen in sturing en controle van verbonden partijen. Het doel van de werkgroep, namelijk het doen van voorstellen aan de raad, wordt echter niet gerealiseerd. Verklaringen hiervoor zijn dat een plan van aanpak met specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen ontbreekt, dat de status van de werkgroep niet helder is, dat er geen duidelijke regievoerder/projectleider is en dat de keuze voor een pilot leidt tot vervaging van de aandacht.

De raad heeft de eigen informatiebehoefte niet benoemd en heeft geen besluiten genomen over de wijze van omgaan met verbonden partijen. In de praktijk is regelmatig gesproken over verbonden partijen, maar lag de focus toch vooral op voorliggende casuïstiek van enkele specifieke verbonden partijen. Dat is een gemiste kans. Vooral omdat met de oprichting van de werkgroep aanvankelijk een goede voedingsbodem is geschapen om tot verbetering te komen.

Er zijn in de periode 2008 – 2011 verscheidene acties ondernomen om de sturing en controle van verbonden partijen te verbeteren. Voorbeelden zijn het opleveren van een matrixoverzicht met gegevens over alle verbonden partijen, aanpassingen in de verplichte paragraaf Verbonden partijen en het intern aanmerken van verbonden partijen VRU en De Sluis als risicodossiers,

Deze maatregelen vloeien voort uit factoren als reorganisaties, een impuls van directie/concerncontroller en de noodzaak van sturen op middelen als gevolg van de economische conjunctuur. Er is echter geen sprake van een gemeentebrede discussie over deze verbeteringen en de inbedding van die maatregelen in een verbeterstrategie.

De informatie over verbonden partijen in de verplichte paragraaf Verbonden partijen van de programmabegroting en jaarverslag/jaarrekening voldoet aan de vereisten uit de lokale en landelijke wetgeving. In vergelijking met 2006 gaat nu ook meer aandacht uit naar de realisatie van beleidsdoelen.

Verbonden partijen zijn gekoppeld aan specifieke beleidsterreinen. Dit versterkt de tendens om de aandacht voor verbonden partijen te richten op specifieke casuïstiek en niet op 'the big picture'. Ook is het een verklaring voor het feit dat de verantwoordelijkheid voor verbonden partijen als thema niet van nature is belegd en/of wordt opgepakt. De enige plaats waar alle verbonden partijen aan bod komen is in de verplichte paragraaf Verbonden partijen in de programmabegroting en jaarverslag/jaarrekening. Deze documenten bevatten echter informatie over alle onderwerpen waarbij de gemeente betrokken is. De aandacht voor verbonden partijen raakt dan heel erg verdund.

De beoordeling van de sturing en controle op de casus VRU is niet fundamenteel afwijkend van de conclusies uit het rekenkamerrapport uit 2007. Wel geldt een duidelijk onderscheid in de beoordeling. De gemeente Woerden heeft aantoonbaar invloed uitgeoefend om gestelde randvoorwaarden te realiseren. Zodoende is sturing gegeven en zijn resultaten geboekt. Tegelijkertijd was binnen het gemeentebestuur van Woerden niet helder genoeg wie wanneer welke beslissingen nam met welke consequenties binnen de regionalisering van de VRU. De beheersing van het regionaliseringsproces was daarmee onvoldoende.

Dit leidt tot de volgende algemene conclusie:

### **Algemene conclusie:**

De ontwikkeling van een korte, praktische visie op de wijze van omgaan met verbonden partijen is naar aanleiding van het rekenkamerrapport uit 2007 wel geïnitieerd, maar uiteindelijk niet gerealiseerd. Dit ondanks dat medio 2008 voldoende informatie beschikbaar was om gemeentebreed (raad, college en organisatie) een set van spelregels vast te leggen over het aangaan van relaties met nieuwe verbonden partijen én over het controleren en bijsturen van bestaande verbonden partijen. Het blijft onverminderd van belang om aandacht te hebben voor generieke uitgangspunten bij sturing en beheersing zowel aan de “voorkant” (deelnemen of niet ) als “tijdens de rit”. De raad heeft in de onderzoeksperiode regelmatig gesproken over verbonden partijen, maar steeds naar aanleiding van incidenten. Het ontbreken van een gemeentebrede discussie over verbonden partijen en het ontbreken van een visie betekenen niet dat er geen aandacht is voor verbeteringen. In de periode 2008 – 2011 zijn concrete maatregelen genomen. Het gaat dan echter vooral om ambtelijke acties in relatie tot reeds aangegane relaties met verbonden partijen. Bovendien zijn die verbeterstappen niet gezet vanuit een verbeterstrategie. Uit het rekenkameronderzoek uit 2007 had meer rendement gehaald kunnen worden.

## **4.2 Aanbevelingen**

Op basis van bovenstaande conclusies komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen.

1. Draag de griffie op om in samenspraak met het college een overlegmoment te plannen in 2012 om te spreken over verbonden partijen en organiseer dat dit overleg jaarlijks – buiten de budgetcyclus om - wordt herhaald.
  - o Nodig voor dit overlegmoment zowel raadsleden, collegeleden als betrokken ambtenaren uit. Dit bewerkstelligt dat binnen de gemeente dezelfde ‘taal’ wordt gebruikt over verbonden partijen, dat die “taal” regelmatig wordt geschreven/gesproken en dat de uitgangspunten met vaste regelmaat worden herzien.
  - o Organiseer het overleg als een besloten werkbijeenkomst, zodat de opbrengst van de bijeenkomst wordt vastgelegd.

- o Benut in de voorbereiding van de eerste bijeenkomst de informatie die er al ligt (zoals het memo van het college van 26 februari 2008, de Notitie Opdrachtformulering College van 18 juni 2008 en de besluiten naar aanleiding van dit onderzoek).
  - o Gebruik de beschikbare informatie en het gesprek om in de keten van raad – college – ambtelijke organisatie tot werkafspraken te komen over de sturing en controle van verbonden partijen.
  - o Draag het college op om naar aanleiding van deze bijeenkomst met een kort, bondig voorstel aan de raad te komen voor een set van uitgangspunten voor het omgaan met verbonden partijen. Overweeg hierbij of het zinvol is om gebruik te maken van bestaande checklijsten zoals die gehanteerd worden bij andere gemeenten.
  - o Stel als onderdeel van het voorstel aan de raad een afwegingskader op om aan de voorkant scherper te hebben waarom oprichten of toetreden tot een verbonden partij / samenwerkingsrelatie nuttig is.
  - o Vraag het college om in voorbereiding op volgende overleggen alle verbonden partijen (bestaande, gewijzigde, eventueel te beëindigen en eventueel nieuwe) in een kort memo van ongeveer twee A4 langs de meetlat van het afwegingskader te leggen, going concern- werkzaamheden en eventuele bijzonderheden te benoemen.
2. Verzoek het college om het matrixoverzicht met kerngegevens van verbonden partijen van 29 oktober 2008 te actualiseren, daarbij de kolom met sturingsmomenten van de raad te vullen en deze matrix jaarlijks op te nemen in de paragraaf Verbonden Partijen in de programmabegroting en de jaarrekening/jaarverslag.
3. Zorg dat de verantwoordelijkheid om het gesprek over verbonden partijen gaande te houden expliciet wordt belegd bij een functionaris (bijvoorbeeld binnen de griffie of de reguliere ambtelijke organisatie). Zodoende is te voorkomen dat het onderwerp wegzakt in de praktijk van alledag.

### 4.3 Bestuurlijke reactie

Van het College van Burgemeester en Wethouders:

“Geachte Rekenkamercommissie,

Hierbij ontvangt u de bestuurlijke reactie op het vervolgonderzoek “verbonden partijen, verder met verbonden partijen.

Graag willen we de rekenkamercommissie bedanken voor het onderzoek en onze waardering uitspreken voor de inzet die u heeft geleverd.

Hieronder geven we onze reactie op de conclusies en aanbevelingen. We volgen daarbij de opzet uit het onderzoek.

#### Algemene Conclusie

“De ontwikkeling van een korte, praktische visie op de wijze van omgaan met verbonden partijen is naar aanleiding van het rekenkamerrapport uit 2007 wel geïnitieerd, maar uiteindelijk niet gerealiseerd. Dit ondanks dat medio 2008 voldoende informatie beschikbaar was om gemeentebreed (raad, college en organisatie) een set van spelregels vast te leggen over het aangaan van relaties met nieuwe verbonden partijen én over het controleren en bijsturen van bestaande verbonden partijen. Het blijft onverminderd van belang om aandacht te hebben voor generieke uitgangspunten bij sturing en beheersing zowel aan de “voorkant” (deelnemen of niet) als “tijdens de rit”. De raad heeft in de onderzoeksperiode regelmatig gesproken over verbonden partijen, maar steeds naar aanleiding van incidenten. Het ontbreken van een gemeentebrede discussie over verbonden partijen en het ontbreken van een visie betekenen niet dat er geen aandacht is voor verbeteringen. In de periode 2008 – 2011 zijn concrete maatregelen genomen. Het gaat dan echter vooral om ambtelijke acties in relatie tot reeds aangegane relaties met verbonden partijen. Bovendien zijn die verbeterstappen niet gezet vanuit een verbeterstrategie. Uit het rekenkameronderzoek uit 2007 had meer rendement gehaald kunnen worden”

#### Reactie

We delen deze algemene conclusie. Met de raad is veel gesproken over de verbonden partijen over de individuele dossiers. Als het gaat om een integrale benadering hadden we mogelijk meer rendement uit het rekenkameronderzoek uit 2007 kunnen halen. In het overlegmoment zullen we starten met de visie en de verbeterstrategie.

### **Aanbevelingen**

1. Draag de griffie op om in samenspraak met het college een overlegmoment te plannen in 2012 om te spreken over verbonden partijen en organiseer dat dit overleg jaarlijks – buiten de budgetcyclus om - wordt herhaald.

#### Reactie

Graag willen we dit overlegmoment na het zomerreces houden en jaarlijks herhalen.

2. Verzoek het college om het matrixoverzicht met kerngegevens van verbonden partijen van 29 oktober 2008 te actualiseren, daarbij de kolom met sturingsmomenten van de raad te vullen en deze matrix jaarlijks op te nemen in de paragraaf Verbonden Partijen in de programmabegroting en de jaarrekening/jaarverslag.

#### Reactie

We zullen dit document voor het overlegmoment actualiseren.

“3. Zorg dat de verantwoordelijkheid om het gesprek over verbonden partijen gaande te houden expliciet wordt belegd bij een functionaris (bijvoorbeeld binnen de griffie of de reguliere ambtelijke organisatie). Zodoende is te voorkomen dat het onderwerp wegzakt in de praktijk van alledag.

#### Reactie

Binnen de reguliere ambtelijke organisatie is deze functionaris nu expliciet benoemd.

### **Tot slot**

Alle aanbevelingen uit het rapport zijn overgenomen en na het zomerreces gaan we van start met het overleg. We zullen voor het overleg een aanzet doen voor de visie en de verbeterstrategie.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Woerden

W. Wieringa  
Secretaris

Mr. H.W. Schmidt  
burgemeester

#### 4.4 Nawoord rekenkamercommissie

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft bij brief van 19 juni 2012 gereageerd op het rapport van de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie stelt vast dat het college instemt met de algemene conclusie en aangeeft de aanbevelingen over te nemen. Het verheugt de rekenkamercommissie dat het college al concrete acties heeft voorbereid, waardoor het samen met de raad op korte termijn voortgang kan realiseren.

Over de reactie van het college op de aanbeveling om jaarlijks het overzicht met kerngegevens van verbonden partijen te actualiseren merkt de rekenkamercommissie op dat uit de reactie niet blijkt dat het college voornemens is om deze actie jaarlijks uit te voeren. Uit navraag blijkt dat dit wel de bedoeling is.

Met betrekking tot de reactie van het college op de aanbeveling om de verantwoordelijkheid om het gesprek over verbonden partijen gaande te houden te beleggen bij een functionaris, heeft de rekenkamercommissie vernomen dat die verantwoordelijkheid is gelegd bij hoofd Concernzaken.

Woerden, 26 juni 2012

Namens de Rekenkamercommissie Woerden,

D. van der Staaij, voorzitter



## Bijlage 1. Lijst van interviews

Naam	Functie	Datum
Dhr. S. Kempink	Beleidsadviseur openbare orde en veiligheid en crisisbeheersing (tevens accountmanager VRU), gemeente Woerden	5 januari 2012
Dhr R. Snijder Dhr. F. van den Berg	Senior beleidsadviseur, gemeente Woerden Financieel beleidsadviseur, gemeente Woerden	5 januari 2012
Dhr. H. Schmidt	Burgemeester, gemeente Woerden	9 januari 2012
Dhr. J. Wink Dhr. R. Frek	Algemeen directeur VRU Directeur Veiligheidszorg VRU	10 januari 2012
de heren Van der Wal, Blom, Ekelschot en Verbeij en de dames Van de Pas en Romeijn	(ex-)Raadsleden, gemeenteraad Woerden	10 januari 2012
Mw. R. Westerlaken-Loos	Burgemeester, gemeente Lopik	11 januari 2012
Dhr. W. Cats	Beleidsmedewerker Milieu, milieudienst Noord-West Utrecht	11 januari 2012
Mw. F. Kers	Milieucoördinator, gemeente Woerden	

## Bijlage 2 Tijdljn verbonden partijen

Aan de hand van gemeentelijke documenten en interviews heeft de rekenkamercommissie een reconstructie gemaakt van politieke, bestuurlijke en ambtelijke activiteiten met betrekking tot verbonden partijen.

### 2007

19 november 2007: publicatie rapport 'Wie heeft de broek aan?', onderzoek naar sturing en controle op verbonden partijen' van de rekenkamercommissie Woerden.

### 2008

17 januari 2008: in het kader van De Avond van de Raad spreken de raad en de rekenkamercommissie met elkaar over het rapport verbonden partijen van de rekenkamercommissie in de Programmatafel Kwaliteit. In het conceptverslag staat als conclusie dat een vervolgesprek raad – college plaatsvindt in februari waarbij een aantal verbonden partijen worden uitgenodigd. In de bespreking komt naar voren dat het rapport een duale kans biedt om als raad en college gezamenlijk tot verbetering te komen.

14 februari 2008: in een gesprek tussen college en raad is door een wethouder toegezegd dat er een overzicht komt van verbonden partijen waar wel of nauwelijks invloed uitgeoefend kan worden.<sup>20</sup>

26 februari 2008: namens het college schrijft de burgemeester een memo aan de raad over verbonden partijen. Hierin staat dat het college de conclusies van het rekenkamerrapport deelt, de aanbevelingen onderschrijft en in het najaar met voorstellen komt op welke wijze deze uitgevoerd kunnen worden.

De raad zal voorafgaand aan die uitwerking moeten bepalen hoever hij wil gaan in het sturen, aldus het memo. Bij het bepalen van de mate van invloed zijn drie punten belangrijk:

- De wettelijke basis (bij een wettelijke verplichting is de beleidsruimte kleiner).
- Bij samenwerking op vrijwillige basis is het belangrijkste moment van invloed bij de voorbereiding en vaststelling van de regeling.
- Een uiterste redmiddel om uit een regeling te stappen.

---

<sup>20</sup> Niet valt te achterhalen of er verbonden partijen zijn uitgenodigd, zoals aangekondigd op 17 januari 2008.

Vervolgonderzoek Verbonden Partijen  
Bestuurlijk eindrapport, 16 augustus 2012

---

Vooruitlopend op de voorstellen geeft het college een overzicht van alle verbonden partijen en de mate van invloed van de gemeente. Dit op basis van een snelle inventarisatie. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar:

- Verbonden partijen die inhoudelijk goed zijn te beïnvloeden door keuzemogelijkheden.
- Verbonden partijen waarbij de invloed afhankelijk is van stemverhoudingen en wettelijke verplichtingen.
- Verbonden partijen waarbij sprake is van beperkte of geen invloed.

28 februari 2008: de gemeenteraad besluit ten eerste om de conclusies en aanbevelingen over te nemen. Ten tweede wordt een werkgroep van raad en college ingesteld om gezamenlijk een visie op de (gewenste) aansturing van het bestuur op verbonden partijen te formuleren. De voorzitter en de griffier worden belast met de voorbereiding.

14 mei 2008: de werkgroep Verbonden Partijen spreekt over de effectiviteit van de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij het beleid en uitvoering van verbonden partijen.

De werkgroep bestaat uit vijf raadsleden, de burgemeester en twee ambtelijke adviseurs (één van de griffie en één van de afdeling Bestuurs- en managementondersteuning). De werkgroep heeft tot taak een voorstel aan de raad te doen over concrete verbeterstappen.

Als onderlegger bij de bespreking was ambtelijk alvast een overzicht opgesteld met doelen, resultaten, bestuurlijke verhoudingen en dergelijke van zes verbonden partijen.

18 juni 2008: de Notitie Opdrachtformulering College van de werkgroep Verbonden Partijen is gereed.

De notitie van twee bladzijden bevat zes inhoudelijke kopjes en eindigt met een opdrachtformulering aan het college. Hieronder staan de kopjes en de inhoud.

*Visie op kaderstellende en controle rol van de gemeenteraad*

- De doelstellingen die de gemeente aan samenwerking stelt en de resultaten die zij er mee hoopt te bereiken, zijn van oorsprong veelal financieel van aard terwijl er meerdere doelen en resultaten denkbaar zijn. In de notitie staat onder dit kopje ook: 'De gemeente voert taken gezamenlijk uit (via vennootschappen, stichtingen en gemeenschappelijke regelingen) wanneer het gaat om een publiek bestuurlijk en financieel belang, wanneer gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk of gewenst is, wanneer de gemeente het publieke belang van opdracht-, subsidie- of als regelgever onvoldoende kan behartigen en wanneer samenwerking kwaliteitsverhogend en/of kostenbesparend is'.

- Bij uitvoering van extra taken (bovenop wettelijke verplichtingen) wil de raad de kaders hiervan vaststellen. Dat gebeurt in beleidsnotities waarin opgenomen dient te zijn welke taken met welke doelen en kwaliteitseisen bij de verbonden partijen neergelegd worden
- De door de raad gestelde kaders zullen door het college in (budget)contracten met de betrokken partij worden vastgelegd.
- Bij het aangaan van een nieuwe relatie stelt de raad kaders op.

#### *Controle*

- De raad wil jaarstukken van verbonden partijen tijdig ontvangen zodat het mogelijk is om de stukken te bespreken (en eventueel een zienswijze in te dienen).
- Naast de algemene jaarstukken wil de raad informatie specifiek gericht op de eigen gemeente ontvangen (namelijk de bijdrage aan maatschappelijke effecten voor Woerden).
- De raad vraagt het college met een voorstel voor een werkwijze te komen die een zinnvolle en tijdige bespreking mogelijk maakt.

#### *Inzicht voor de raad in de doelen en afspraken met de verbonden partij*

- De raad vraagt het college een overzicht te maken van alle verbonden partijen (in termen van doelen, bedragen, betrokkenheid in AB en DB en in sturingswijze). De raad vraagt het college het eerste overzicht van zes verbonden partijen uit te breiden met de andere partijen en met gegevens over geschikte beïnvloedingsmomenten.<sup>21</sup>

#### *Informatievoorziening vanuit de verbonden partij*

- De raad heeft meestal te weinig tijd om op de stukken van de verbonden partijen te reageren. Daarnaast wil de raad tussen geïnformeerd worden wanneer belangrijke zaken zich voor doen en in specifieke gevallen zelf aangeven op welke wijze en hoe vaak informatie gewenst is.

#### *Herijking relatie verbonden partij*

- De raad wil regelmatig de relatie met de verbonden partijen herijken en binnen vier jaar alle verbonden partijen herijken.
- De raad vraagt het college een besliskader op te stellen voor het herijking en het aangaan van nieuwe relaties.

---

<sup>21</sup> De afdeling BMO had dit overzicht reeds gemaakt voor een zestal verbonden partijen.

*Pilot*

- In september/oktober wil de raad de relatie met de Milieudienst herijken.
- Op basis van deze pilot wil de werkgroep een voorstel aan de raad doen over concrete verbeterstappen voor alle verbonden partijen.

*Opdrachtformulering college (vet gedrukt in de originele notitie)*

- De raad vraagt het college mee te werken aan de pilot Milieudienst en in september (2008) met een antwoord op de gestelde vragen te komen.
- De werkgroep vraagt het college in september te komen met een antwoord op de gestelde vragen.
- De werkgroep vraagt het college bij het opzetten van het Plan van Aanpak voor de Milieuvisie, deze pilot in te passen.

1 juli 2008: de werkgroep biedt de notitie inclusief opdracht voor het college aan het college aan. De afsluiting van de aanbiedingsbrief is (nogmaals) dat op basis van de uitkomsten van de pilot Milieudienst de werkgroep een voorstel aan de raad doet over concrete verbeterstappen voor alle verbonden partijen.

23 september 2008: het college neemt de 'notitie opdrachtformulering college' van de werkgroep Verbonden Partijen ter kennisgeving aan. Het college besluit om de raad via een brief te antwoorden dat het college akkoord gaat met de pilot. Ten slotte besluit het college kennis te nemen van het vervolgtraject dat bestaat uit:

- Een kaderstellende discussie over de Milieuvisie in najaar 2008 waarbij de rol van de verbonden partijen een onderdeel is.
- November/december 2008: werksessie in het kader van milieuvisie waarbij kaders verder vormgegeven worden.
- September/oktober 2008: informeren medewerkers over de conceptkaders van de raad die contacten onderhouden met verbonden partijen en afspraken maken over hoe de kaderstellende en controlerende rol van de raad versterkt kan worden.

De afdeling Bestuur- en managementondersteuning (BMO) neemt hierin het voortouw.

Vervolgonderzoek Verbonden Partijen  
Bestuurlijk eindrapport, 16 augustus 2012

---

7 oktober 2008: brief van het college aan de raad.

Het college antwoordt aan de raad op de brief van de werkgroep met de opdrachtformulering. Het college wil graag meewerken aan de door de raad voorgestelde pilot herijking relatie Milieudienst en zal het opnemen in het projectplan voor de herijking van de Milieuvisie.

Daarnaast noemt het college zogenoemde 'parallele acties'. In de ontwerpprogrammabegroting 2009 is bij het opstellen van de paragraaf Verbonden Partijen gebruik gemaakt van de resultaten van het rapport van de rekenkamercommissie en de conceptkaders die de werkgroep heeft opgesteld. Specifiek bij de Milieudienst (programma Leefbaar & veilig) zijn bovendien reguliere taken opgenomen en in de concernplanning is de budgetcyclus van de Milieudienst opgenomen. Vooruitlopend op de resultaten van de pilot gaan college en ambtelijke organisatie ook zorgen dat er meer aandacht komt voor de rol van de raad bij de aansturing en controle voor verbonden partijen. Vervolgens staan vier punten met name genoemd:

- Geef bij het opstellen van visies, beleidsnotities en raadsbesluiten aan de raad aan wat de rol is van een bestaande verbonden partij.
- Betrek de raad actief bij de begrotingscyclus van de verbonden partij (bijvoorbeeld door in het advies de raakvlakken met de programmabegroting en gemeentelijk beleid te noemen).
- Betrek de raad, via het college, ook bij de kaderstellende discussies binnen verbonden partijen en informeer de raad hierover (door bijvoorbeeld een relatie te leggen met de programmabegroting en beleid).
- Koppel via het college aan de raad de voortgang van projecten/resultaten/besluiten van verbonden partijen terug die specifiek zijn voor onze gemeente.

Daarnaast is aangekondigd dat het overzicht van verbonden partijen, dat als onderlegger diende bij de discussie in de werkgroep op 14 mei 2008, wordt uitgebreid tot alle verbonden partijen. Daarbij wordt ook een aanvulling gemaakt door beïnvloedingsmomenten voor de raad te benoemen.

28 oktober 2008: Het overzicht verbonden partijen is beschikbaar.

Het bestaat uit een matrix van 14 verbonden partijen. Per verbonden partij staan aangegeven:

- Doel
- deelnemers
- begrotingsbedrag 2009
- betreffend programma uit de programmabegroting
- betrokkenheid Woerden in DB

Vervolgonderzoek Verbonden Partijen  
Bestuurlijk eindrapport, 16 augustus 2012

---

- betrokkenheid Woerden in AB
- antwoord op de vraag of een raadslid lid van AB kan zijn
- de stemverhouding binnen het AB
- de sturingswijze (bv via het aangaan van een contract, dienstverleningsovereenkomst, keuze uit een productencatalogus, jaarprogramma)
- sturingsmomenten voor de raad (deze kolom is echter niet ingevuld).

29 oktober 2008: de coördinator van het interne programma Continu verbeteren (van de afdeling Bestuur- en managementondersteuning) stuurt een mail aan afdelingshoofden, medewerkers en consultants die met verbonden partijen te maken hebben. Bij de e-mail zijn documenten gevoegd van de rekenkamercommissie, raad en college naar aanleiding van het rapport 'Wie heeft de broek aan?'. Opdracht aan de medewerkers is om rekening te houden met de wensen van de raad en om, in dit kader, een excelsheet in te vullen met kerngegevens per verbonden partij (zoals sturingswijze, sturingsmomenten, bestuursstructuur).

### **2009**

In de loop van 2009 is binnen de ambtelijke organisatie een (interne) nota opgesteld die als doel heeft om gemeentelijke grip en bijsturingmogelijkheden te vergroten op inhoud en middelen. Een concrete uitwerking hiervan zijn de zogenoemde checksessies tussen directie en management (afdelingshoofden) over de managementrapportages (die de opmaat vormen voor bestuursrapportages) over bijzonderheden in de realisatie van politiek-bestuurlijk vastgelegde doelen en middelen. Vanaf 2009 zijn ook zogenoemde risicodossiers geïntroduceerd. Dit zijn dossiers waarop tekorten dreigen. Het label 'risicodossier' kan op dossiers worden gelegd door de afdeling Concernzaken (de opvolger van de afdeling P&C). Consequenties hiervan zijn dat nadrukkelijk wordt ingezet op control, dat hiertoe deskundigheid uit verschillende vakdisciplines gericht bij elkaar komen, dat eventueel extern onderzoek naar het dossier wordt gedaan en dat het dossier een verplicht agendaonderwerp wordt in ambtelijke en bestuurlijke overleggen.

26 januari 2009: brief aan de raad met als onderwerp 'relatie verbonden partij'. De brief bevat informatie over de relatie van de gemeente Woerden met de Milieudienst. De brief bevat de volgende paragrafen:

- Welke producten neemt de gemeente af?
- Welk doel is gesteld, wat zijn de huidige speerpunten?
- Welke keuzen kan de raad maken?

- Past dit bij wat we nu willen?
- Relatie Milieuvisie en milieudienst.

*Achtergrondinformatie bij de Milieudienst*

In 1993 is een intergemeentelijke milieudienst opgericht waarin Woerden participeert. Op dit moment nemen vijf gemeenten deel in deze Milieudienst Noordwest Utrecht namelijk Oudewater, Montfoort, Woerden, Ronde Venen en Stichtse Vecht.<sup>22</sup> De milieudienst is een gemeenschappelijke regeling. Zeggenschap van de deelnemers is hierin geregeld. De top van de milieudienst bestaat uit een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Woerden heeft nu een actieve rol doordat een Woerdense wethouder de voorzitter is van het DB. De raad en de wethouder kunnen elkaar informatie verschaffen over het functioneren. Bovendien kan de raad zijn zienswijze geven op de stukken uit de budgetcyclus van de milieudienst. Daarnaast is de formele zeggenschap geregeld in de zetelverhouding binnen het AB.

1 april 2009 is binnen de afdeling Ruimtelijke Ontwikkelingen een milieucoördinator aangesteld.

Mei 2009: de raad stelt het gemeentelijk energie- en klimaatbeleidsplan vast (en zet daarmee een belangrijke stap in de herijking van de milieuvisie).

8 september 2009: het bureau WagenaarHoes brengt in opdracht van de gemeente Woerden het rapport 'Quickscan en advies op samenwerking' uit. Het samenvattend advies luidt dat Woerden positie moet bepalen zowel inhoudelijk als in besturing & organisatie en voor een veranderstrategie. De onderzoekers constateren een grote behoefte aan een 'verhaal achter' de samenwerkingsverbanden die Woerden aangaat (zie bladzijde 6 van het rapport) en verwijzen hierbij ook naar het rapport van de rekenkamercommissie uit 2007.

---

<sup>22</sup> Per 1 januari 2013 zal de milieudienst uit 14 gemeenten bestaan die producten/diensten grotendeels kunnen afnemen op basis van een cafetariaopzet. De reden voor deze opschaling luidt als volgt: de complexe milieutaken uit de Wet milieubeheer moeten verplicht opgeschaald worden binnen de provinciegrenzen. De insteek van Woerden is dat een opschaling op de schaal van de totale provincie (model VRU) te groot is. Een aantal bestuurlijke uitgangspunten is dat Woerden grip wil houden op het bestuur en op de eigen financiële bijdrage. Daarom stelt het college van Woerden aan de raad voor om in maart 2012 in te stemmen met een fusie van de milieudiensten Noordwest en Zuidoost tot een milieudienst voor 14 gemeenten. Het AB van de milieudienst Noordwest heeft hiertoe reeds besloten.



December 2009: de gezamenlijke Utrechtse gemeenten besluiten dat ook de Utrechtse gemeenschappelijke regelingen een taakstelling moeten krijgen als gevolg van teruglopende inkomsten van gemeenten. De gemeenschappelijke regelingen worden op de hoogte gesteld via een gezamenlijke TRAP AF-brief. Voor Woerden gaat het om negen gemeenschappelijke regelingen.

### **2010**

Januari 2010: de raad stelt de milieuvisie vast (en rondt daarmee de herijking van de milieuvisie af).

Uit verkregen documentatie valt af te leiden dat de werkgroep Verbonden Partijen niet meer bijeen is gekomen na de raadsverkiezingen van maart 2010.

20 april 2010: het college neemt kennis van een voortgangsnotitie over de stand van zaken TRAP AF (notitie van 18 maart 2010). De voortgangsnotitie gaat ook ter kennisgeving naar de raad. De inzichten uit de voorlopige wijze van omgaan met de taakstelling door de gemeenschappelijke regelingen kan gebruikt worden om invloed uit te oefenen op AB/DB of gebruikt worden bij het opstellen van een gemeentelijke zienswijze op de (meerjaren)begroting van de gemeenschappelijke regelingen. Het college besluit in ieder geval ook om voorstellen te ontwikkelen voor een efficiëntere bestuurlijke en ambtelijke werkwijze ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen waarbij als uitgangspunt geldt: meer grip.

Eén raadsfractie heeft bij de begrotingsbehandeling 2011 navraag gedaan naar de status van de werkgroep Verbonden Partijen.

### Jaarrekening en jaarverslag 2009:

In de jaarrekening 2009 wordt verwezen naar het rekenkamerrapport uit 2007: "In 2007 heeft de rekenkamercommissie in haar rapport Verbonden Partijen "Wie heeft de broek aan?" een aantal aanbevelingen voor raad en college opgenomen. De raad heeft aangegeven dat hij zijn kaderstellende en controlerende rol bij verbonden partijen wil versterken. Een raads werkgroep heeft deze aanbevelingen uitgewerkt in concrete kaders en acties. De raad heeft aan het college gevraagd mee te werken aan een pilot met de Regionale Milieudienst Noordwest-Utrecht. Deze pilot is gekoppeld aan de op te stellen Milieuvisie. Op basis van de uitkomsten die komen uit de pilot met de Regionale Milieudienst Noordwest-Utrecht (start in 2008) zal de werkgroep een voorstel aan de raad doen over concrete verbeterstappen voor alle verbonden partijen."

Onder het kopje 'Beleidskader' staat dat één van de uitgangspunten die de gemeente Woerden hanteert ten aanzien van de verbonden partijen is dat batige saldo's van jaarrekeningen van gemeenschappelijke regelingen teruggestort worden naar deelnemende gemeenten. Daarnaast is in de raad van juni 2003 een amendement aangenomen waarin is vastgelegd dat de bijdrage aan een gemeenschappelijke regeling niet verder mag stijgen dan de inflatiecorrectie zoals die ook in de gemeentelijke begroting wordt toegepast. Uitbreidingen van de taken van een gemeenschappelijke regeling moeten tijdig aan de gemeenteraad worden voorgelegd. De paragraaf Verbonden Partijen bevat ten slotte een beschrijving per verbonden partij. Die beschrijving is identiek opgebouwd en bevat: vestigingsplaats, omschrijving van het openbare belang, betrokkenen, bestuurlijk belang, programma, visie in relatie tot programmadoel, realisatie beleidsdoelen, veranderingen, financieel belang en overige ontwikkelingen/problemen.

#### **2011**

De paragraaf Verbonden Partijen in Jaarverslag en jaarrekening 2010 bevat dezelfde tekst als in het jaarverslag en jaarrekening 2009 over de opvolging van het rekenkamerrapport cq de pilot Milieudienst/milieuvisie.

November 2011: de directie besluit dat de opvolging van aanbevelingen uit diverse onderzoeken centraal wordt gemonitord. Dit betekent dat intern nadrukkelijk werk wordt gemaakt van het markeren, volgen en expliciet in de organisatie beleggen van verantwoordelijkheden voor het opvolgen van (politiek-bestuurlijk) vastgestelde aanbevelingen uit onderzoeken.

9 november 2011: de rekenkamercommissie Woerden ontvangt een brief van de directie van de gemeente Woerden over de opvolging van aanbevelingen uit diverse onderzoeken. De bijlage bevat een overzicht met als titel 'Stand van zaken m.b.t. de implementatie van aanbevelingen uit onderzoeken'.

In deze brief plaatst de directie kritische kanttekeningen bij de tijdigheid van de opvolging van aanbevelingen uit onderzoeken en de navolgbaarheid hiervan voor de raad.

De directie kondigt in de brief aan dat de verantwoordelijkheid voor uitvoering van aanbevelingen duidelijk wordt belegd bij een afdelingsmanager die een 'SMART'-implementatieplan opstelt. Bovendien worden die implementatietrajecten structureel opgenomen in de afdelingsplannen.

## Bijlage 3. Tijdlijn van de casus VRU

Aan de hand van gemeentelijke documenten en interviews heeft de rekenkamercommissie een reconstructie gemaakt van het feitelijke verloop van de casus VRU op hoofdlijnen.

### **Woord vooraf: context vanaf 2004**

De gemeenschappelijke regeling Brandweer Utrechts Land (BRUL) behartigt diverse brandweertaken voor een aantal Utrechtse gemeenten. Deze regionale taken staan beschreven in de Brandweerwet 1985 en de Wet rampen en zware ongevallen.<sup>23</sup> Het gaat daarbij om zaken als de meldkamer brandweer, uitvoering van bepaalde oefening- en trainingswerkzaamheden en preventieadvies bij bijvoorbeeld gevaarlijke industrie.

### **2006**

1 januari 2006: start van de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Utrecht (verder: VRU). De VRU verzorgt nu de regionale brandweertaken, de zorg voor geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen én het bureau gemeentelijke crisisbeheersing.

27 maart 2006: het algemeen bestuur van de VRU stelt uit zijn midden de Commissie Regionalisering Brandweer in. De burgemeester van Woerden heeft zitting in deze commissie.

### **2007**

28 maart 2007: het algemeen bestuur van de VRU stemt unaniem in met het voorgenomen besluit tot regionalisering van de brandweer (conform het voorstel in het rapport 'Naar een geregionaliseerde Brandweer Utrechts Land').

Op 29 maart 2007 heeft de algemeen directeur van de VRU een bezoek gebracht aan de raad van Woerden over de stand van zaken.

---

<sup>23</sup> Per 1 oktober 2010 zijn deze wetten mede opgegaan in de nieuwe Wet op de Veiligheidsregio's.

28 november 2007: het algemeen bestuur VRU neemt unaniem een voorbereidingsbesluit (of voorgenomen besluit) tot regionalisering.

December 2007: de raad van Woerden besluit de beroepsondersteuning van de gemeentebandweer Lopik, Montfoort, Oudewater te bundelen met het bureau brandweer Woerden. Via deze bundeling wordt beoogd de lokale kwaliteit van de brandweezorg (een '8') uiterlijk op 1 januari 2012 te bereiken. De deelnemende gemeenten duiden zich aan als 'De Waarden'.

#### **2008**

21 januari 2008: het voorgenomen besluit is aangeboden aan alle betrokken gemeentebesturen .  
Gevraagd wordt om vóór 9 juli 2008 in principe in te stemmen met de gefaseerde ontwikkeling naar één geregionaliseerde brandweerorganisatie.

Op 26 maart en 2 april 2008 bezoekt de algemeen directeur namens de VRU de gemeenteraden van De Waarden-gemeenten in een gecombineerde bijeenkomst waarin hij informatie verschaft over het proces.

6 mei 2008: het college en de raad besluiten om slechts in te stemmen met de regionalisatie als hierbij de uitgangspunten van de bundeling worden gehanteerd bij het bepalen van de benodigde beroepsformatie. Doorvoering van de voorgestelde regionalisering op basis van de berekeningsgrondslag van de VRU zou met ingang van het begrotingsjaar 2010 een structurele jaarlijkse extra uitgave van € 546.569 met zich meebrengen. Voor het college is het eindplaatje duidelijk en boven elke discussie verheven: het bestuurlijk gewenste kwaliteitsniveau zal regiobreed gehaald moeten worden. In juni besluit de gemeenteraad hierover.

1 juni 2008: formele start van de gebundelde brandweer De Waarden. Dit is een samenwerking van Woerden, Lopik, Oudewater en Montfoort waarbij de ondersteuning van de brandweer, zowel het beroeps- en vrijwilligersdeel, geheel wordt geïntegreerd. Belangrijkste doel is kwaliteitsverbetering.

26 juni 2008: De raad van Woerden besluit om in te stemmen met de ontwikkeling naar één geregionaliseerde brandweerorganisatie onder voorwaarde dat de uitgangspunten van de gebundelde brandweer 'De Waarden' worden gerespecteerd. Ook besluit de raad om voortvarend invulling te geven aan De Waarden maar zich in het regionaliseringsproces coöperatief op te stellen. Tevens stelt de raad het uitgangspunt dat het bestuurlijk gewenste kwaliteitsniveau in De Waarden per 1 januari 2012 wordt gehaald.

9 juli 2008: het algemeen bestuur van de VRU besluit tot regionalisering van de brandweer. Dit besluit houdt het volgende in:

- instemmen met de ontwikkeling naar één geregionaliseerde brandweerorganisatie (...);
- het dagelijks bestuur VRU op te dragen op afzienbare termijn te komen tot de oprichting en start van een projectorganisatie (...);
- het dagelijks bestuur op te dragen periodiek (...) het algemeen bestuur te rapporten over de voortgang van de werkzaamheden.

## **2009**

25 juni 2009: De Waarden gemeenten en het dagelijks bestuur van de VRU komen tot 'Bestuursafspraken inpassing De Waarden in het regionaliseringsproces'. Deze afspraken volgen uit het raadsbesluit van 26 juni 2008. Bekrachtiging van deze afspraken vindt plaats in het algemeen bestuur van de VRU op 6 juli en in het college van Woerden op 7 juli. Voor wat betreft het discussiepunt 'preventiecapaciteit' is de afspraak dat er een nulmeting plaatsvindt waaruit moet blijken of De Waarden inderdaad met minder preventisten (brandweerpersoneel dat zich bezig houdt met preventie) toe kan dan is berekend door de VRU.

10 juli 2009: de stuurgroep 'VRU in ontwikkeling!' stuurt een brief aan de colleges van B&W waarin de planning is opgenomen voor de afrondende besluitvorming.

19 november 2009 sturen de colleges van De Waarden-gemeenten een brief aan het DB VRU plus een afschrift aan het AB VRU, de colleges en raden van alle gemeenten in de provincie Utrecht. In deze brief geven de colleges van De Waarden aan dat zij niet voor hun verantwoording willen nemen om hun gemeenteraden in december een voorstel tot toetreding per 1 januari 2010 voor te leggen vanwege het feit dat de plaatsingsprocedure niet conform planning zal worden afgerond.

18 december 2009: het algemeen bestuur van de VRU besluit tot een geregionaliseerde brandweerorganisatie binnen de VRU per 1 januari 2010 (maar de effectuering of invoeringsdatum uit te stellen tot 1 maart 2010). Dit besluit van het AB VRU is genomen op basis van de constatering dat een positief besluit is genomen binnen een ruime meerderheid van de deelnemende gemeenten. Artikel 11.4 van de GR stelt dat wijzigingsbesluiten worden genomen 'bij gelijkkluidende besluiten van de colleges en burgemeesters van de gemeente die een meerderheid van het aantal inwoners van alle gemeenten vertegenwoordigen'. Ook is bij meerderheid de gewijzigde begroting VRU 2010 vastgesteld.

De Waarden-gemeenten en IJsselstein en Vianen stemmen tegen dit besluit (= wijziging van de GR VRU) dat bij meerderheid van stemmen wél is aangenomen. De argumentatie voor het tegenstemmen is dat deze gemeenten oordelen dat het een vreemde figuur is om de vorming van de geregionaliseerde brandweer in te laten gaan en dat het personeel pas later zou overgaan. Het AB heeft hierop besloten de effectuering van de wijziging op 1 maart 2010 te realiseren zodat een zorgvuldige afwikkeling van de plaatsing van het personeel kan plaatsvinden. Bovendien worden hiermee de Waarden-gemeenten en IJsselstein en Vianen in de gelegenheid gesteld de wijziging van de GR formeel te bekrachtigen voor de raadsverkiezingen van maart 2010.

Het besluit van het AB van de VRU om de GR VRU uit te breiden met de brandweer moet door alle raden van de Utrechtse gemeenten bevestigd worden door een verklaring van geen bezwaar. Hierin kiezen alle Waarden-gemeenten hun eigen traject (zo geeft de gemeente Lopik de verklaring in februari 2010 af).

## **2010**

1 januari 2010: de VRU heeft besloten dat elke gemeente met ingang van 1 januari 2010 een accountmanager VRU moet hebben.

Op 26 januari 2010 stelt het college van Woerden de raad voor om:

- De deelname van de gemeente Woerden aan de geregionaliseerde brandweer, zoals verankerd in de gewijzigde gemeenschappelijke regeling VRU, te bekrachtigen.
- In te stemmen met de afspraken zoals vastgelegd in de dienstverleningsovereenkomst (DVO) en het overdrachtsdossier.
- Toe te zien op een juiste uitvoering van deze afspraken.

Vervolgonderzoek Verbonden Partijen  
Bestuurlijk eindrapport, 16 augustus 2012

---

- In te stemmen om formatieruimte (0,25 fte) vrij te maken voor advisering brandweertaken.<sup>24</sup>
- De gemeentelijke verordening brandveiligheid en hulpverlening per 1 maart 2010 in te trekken.
- De samenwerking in de gebundelde brandweer De Waarden per 1 maart 2010 te beëindigen.

10 februari: Commissie Samenleving

Raadsbreed worden veel kritische kanttekeningen geplaatst bij het procesverloop.

18 februari 2010: de meerderheid van de Woerdense raad besluit om het onderwerp van de agenda af te voeren tot het moment dat overeenstemming is bereikt in het Bijzonder Georganiseerd Overleg over het sociaal plan en de rechtspositieregeling. Op dat moment lopen de onderhandelingen tussen de directie van de VRU en de bonden over de rechtspositieregeling en het sociaal plan. De bonden hebben aangegeven slechts hun goedkeuring te geven over het complete pakket. Die goedkeuring is een bindende voorwaarde om het personeel per 1 maart 2010 over te dragen aan de VRU. De Woerdense raad kiest om de besluitvorming op te schorten. In Lopik heeft de raad de verklaring van geen bezwaar afgegeven maar onder de voorwaarde van instemming van de bonden met de rechtspositieregeling. Op deze dag heeft de raad per e-mail ook een raadsinformatiebrief ontvangen.

Op 19 mei stuurt de VRU een brief aan de colleges met de stand van zaken van de regionalisering. De invoeringsdatum van maart 2010 is niet gehaald. De onderhandelingen over het Sociaal Plan en rechtspositieregeling in het Bijzonder Georganiseerd Overleg zijn opgeschort door de bonden. Deze opschorting hield verband met een landelijke discussie over de CAO gemeenten die heeft geleid tot opschorting van alle onderhandelingen door de bonden voor een periode van drie maanden.

Op 30 juni 2010 is er een onderhandelingsakkoord over de rechtspositieregeling en het sociaal plan.

---

<sup>24</sup> De raad heeft het verzoek om 0,25 fte vrij te maken ter advisering van de VRU niet geaccordeerd.

Op 8 september 2010 spreekt de Commissie Middelen over het voorstel tot aansluiten bij de regionale brandweer (VRU) per 1 januari 2010.

Op 23 september 2010 besluit de raad van Woerden om de verklaring van geen bezwaar af te geven. Het besluit luidt:

- De deelname van de gemeente Woerden aan de geregionaliseerde brandweer (VRU) te bekrachtigen en hiervoor een verklaring van geen bezwaar af te geven.
- De gewijzigde begroting VRU 2010 goed te keuren.
- De gemeentelijke verordening brandveiligheid en hulpverlening in te trekken op het moment waarop de regionalisering van de brandweer een feit is.
- De samenwerking in de gebundelde brandweer De Waarden te beëindigen op het moment waarop de regionalisering van de brandweer een feit is.
- Kennis te nemen van de afspraken die het college met de VRU heeft gemaakt, zoals vastgelegd in de Dienstverleningsovereenkomst en het overdrachtdossier.
- Het college op te dragen toe te zien op een juiste uitvoering van deze afspraken.
- Uitgangspunt is dat alle risico's met betrekking tot de BTW-compensatieproblematiek ten laste van de VRU komen.

1 november 2010: de geregionaliseerde brandweer is geëffectueerd (alle medewerkers zijn begonnen in hun nieuwe functies).

## **2011**

6 juni 2011: het definitieve rapport 'Preventiecapaciteit De Waarden: een vergelijkende analyse' van het bureau Falck AVD bv is opgeleverd. Uit dit onafhankelijke onderzoek blijkt dat Woerden en Lopik inderdaad met een lagere preventiecapaciteit het gewenste kwaliteitsniveau kunnen leveren dan in de berekeningen van de VRU.

De onderzoeksbevindingen leiden tot aanvullende contacten tussen VRU en Woerden. Het college van Woerden besluit op 23 augustus 2011:

- Wij nemen kennis van het onderzoeksrapport "Preventiecapaciteit De Waarden".
- Wij stemmen in met de conclusies en aanbevelingen zoals deze beschreven staan in het eindrapport.
- Wij nemen kennis van de brief vanuit de VRU en stemmen in met het voorstel met betrekking tot het preventieonderzoek in relatie tot de dienstverleningsovereenkomst.



- Wij gaan de gemeenteraad informeren door middel van een raadsinformatiebrief (eveneens op 23 augustus).

23 juni 2011: de raad van Woerden besluit om niet in te stemmen met de conceptbegrotingswijziging 2011 van de VRU, niet in te stemmen met de conceptprogrammabegroting 2012 en de zienswijze vast te stellen zoals het college deze heeft verwoord in een brief aan de VRU. Raadsbreed is ook een motie aangenomen waarin de raad het college in volle omvang steunt voor wat betreft de ingenomen standpunten.

22 september 2011: de raad besluit over de jaarstukken en slotbegroting 2010 van de VRU om hiermee niet in te stemmen en de zienswijze vast te stellen zoals het college deze heeft verwoord in een brief aan de VRU.

Het college stelt zich richting VRU op het standpunt dat de gemaakte bestuursafspraken betekenen dat de budgettaire nullijn gehanteerd moet blijven over de jaren 2010 en 2011.

## **2012**

De gemeente Woerden is vanaf 1 januari 2012 (evenals de andere De Waarden-gemeenten) geheel 'ingegroeid' binnen de geregionaliseerde brandweer VRU.

Intern richt de gemeente Woerden een projectgroep op (genaamd: Grip op de VRU'). Deze projectgroep brengt verschillende disciplines (financiën, huisvesting, preventie, afdeling Concernzaken<sup>25</sup>) samen en wil zodoende tot afstemming komen om de uitvoering van de VRU goed te kunnen monitoren en controleren. Het startdocument van de projectgroep heet 'Grip op de VRU: Plan van Aanpak' en is opgesteld in november 2011. In het document staan risico's geïnterpreteerd die vervolgens zijn getaxeerd (hoog, middel en laag). Op basis hiervan zijn beheersmaatregelen benoemd.

Bovendien is de VRU binnen de gemeentelijke organisatie aangemerkt als een zogenaamd risicodossier. Deze aanduiding kan op dossiers worden gelegd door de afdeling Concernzaken. De reden hiervoor is dat het onderwerp grote financiële risico's met zich meebrengt. De betekenis hiervan is dat de aandacht voor het onderwerp wordt verscherpt (wat tot uitdrukking komt in structurele en regelmatige agendering op agenda's van lopende overleggen of het doen van extern onderzoek).

---

<sup>25</sup> De afdeling Concernzaken is de opvolger van de afdeling P&C en is ontstaan per 1 januari 2011.

## Bijlage 4. Aanbevelingen uit 2007

N.a.v. conclusie over:	Gericht aan:	Aanbeveling:
Sturing van verbonden partijen	Raad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Initieer de ontwikkeling van een visie op samenwerking, waarin is vastgelegd wanneer taken wel of niet door een verbonden partij uitgevoerd zouden moeten worden. Leg nadruk op de 'Woerdense' beleidsopgaven en de politiekrelevante keuzen daarbinnen voor de raad als vertrekpunt van de samenwerking. Leg deze visie vast in een Nota Verbonden Partijen. Deze visie dient dan als basis voor de sturing en beheersing van en toezicht op verbonden partijen.</li> <li>2. Richt momenten van kaderstelling, controle en bijsturing op de P&amp;C-cyclus in. Organiseer langs deze lijnen overlegmomenten met het college voor de ijking van de afspraken met de verbonden partijen. Richt daarbij de focus niet uitsluitend op de financiën, maar juist ook op de prestatieafspraken: welke inhoudelijke resultaten moeten bereikt worden, in hoeverre zijn deze gerealiseerd en is bijsturing noodzakelijk?</li> <li>3. Zorg ervoor dat de informatievoorziening van het college de politieke afweging met betrekking tot de deelname aan een verbonden partij ondersteunt. Vraag als raad bijvoorbeeld om meerdere alternatieven / scenario's.</li> <li>4. De raad moet zijn eigen informatiebehoefte formuleren en zich niet uitsluitend laten sturen door de informatie die hem door de verbonden partij wordt aangeboden.</li> </ol>
Beheersen van en toezicht houden op verbonden partijen	College	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Versterk de strategische en generalistische expertise en/ of capaciteit binnen de ambtelijke organisatie om de gewenste praktijk van samenwerking te realiseren.</li> <li>6. Zorg ervoor dat de verantwoordingsinformatie expliciet aansluit bij de door gemeentebestuur gestelde doelen, randvoorwaarden en ter beschikking gestelde budgetten. Neem de begroting als uitgangspunt en kom in tussenrapportages en de jaarstukken terug op de bereikte resultaten en het daarvoor benodigde budget.</li> </ol>
Verantwoording en communicatie over verbonden partijen	College	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Leg actief verantwoording af over de resultaten van verbonden partijen. Gebruik hiertoe de paragraaf</li> </ol>

Vervolgonderzoek Verbonden Partijen  
 Bestuurlijk eindrapport, 16 augustus 2012

richting de raad		<p>Verbonden Partijen in de Programmabegroting of bijvoorbeeld het Burgerjaarverslag.</p> <p>8. Informeer de raad niet alleen op het niveau van de beleidsthema's maar informeer de raad - bijvoorbeeld een keer per jaar - expliciet over de samenwerking met de verbonden partijen.</p>
Verantwoording en communicatie over verbonden partijen richting de raad	Raad	<p>9. Schort de interesse niet op tot momenten dat onverhoopt bezuinigd moet worden of de kosten toenemen. Een eenzijdige belangstelling voor de kosten gaat ten koste van de focus op beleid en doelbereiking.</p>
Leerervaringen naar aanleiding van casus De Sluis	Raad en college	<p>10. Beschouw een situatie als die rond het Werkvoorzieningschap De Sluis, hoe uniek de organisatorische constructie ook is, niet als een op zichzelf staande gebeurtenis. Verbreed de ervaringen naar andere verbonden partijen, bijvoorbeeld via een gemeentebrede discussie over de gewenste wijze van informatievoorziening en de (on)mogelijkheden van sturing en controle.</p> <p>11. Borg de uitkomst van de discussie en de concrete verbeterpunten naar aanleiding van de situatie rond het werkvoorzieningschap. Stel daar waar nodig huidig beleid bij of formuleer aanvullend beleid of voorwaarden, met name wat betreft van informatievoorziening. Communiceer en bespreek nieuwe of aanvullende eisen, kaders en wensen met de verbonden partijen.</p>

## Bijlage 5: Lijst Verbonden Partijen Woerden

De gemeente Woerden participeert in 2012 in de volgende verbonden partijen:

1. Afvalverwijdering Utrecht
2. Bank Nederlandse Gemeenten
3. GGD-Midden-Nederland
4. Vitens
5. Milieudienst Noord-West Utrecht
6. De Sluis werkvoorziening
7. Stichting Urgentieverlening West Utrecht
8. Recreatieschap Stichtse Rijnlanden
9. Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard
10. Veiligheidsregio Utrecht
11. Welstand en Monumenten Midden Nederland
12. Stichting Klasse
13. Parkeerservice
14. Samenwerking Utrecht West (beëindigd)
15. Duurzaam diensten bedrijf (beëindigd)