GRIP VAN DE RAAD OP VERBONDEN PARTIJEN

PRESIKHAAF & BEDRIJVEN

Rekenkamercommissie Overbetuwe 2014

Overbetuwe, 27 oktober 2015

gemeente Overbetuwe

Inhoudsopgave

Voorwoord 4
Bestuurlijke samenvatting 6
Rode draden uit rekenkameronderzoeken naar verbonden partijen 6
Onderzoeksvraag verdiepend onderzoek GR Presikhaaf 6
Bevindingen per deelvraag verdiepend onderzoek GR Presikhaaf 6
Conclusies 10
Aanbevelingen 12

Deel 1 Algemeen deel 14
Hoofdstuk 1 Inleiding 16
Hoofdstuk 2 Principes Goed Bestuur toegepast op verhouding raad en verbonden partijen 17
Hoofdstuk 3 Wettelijke regels verbonden partijen 19
Hoofdstuk 4 Conclusies uit andere rekenkamerrapporten 22
Hoofdstuk 5 Kaderstelling over verbonden partijen in Overbetuwe 24

Deel 2 Verdieping: Casus GR Presikhaaf 27
Hoofdstuk 1 Inleiding 29
Hoofdstuk 2 Wettelijke ontwikkelingen en uitgangspunten uitvoering Wsw 30
2.1 Belangrijkste bepalingen in de Wet sociale werkvoorziening tijdens de onderzoeksperiode 30
2.2 (Beoogde) wetswijzigingen met invloed op uitvoering Wsw tijdens onderzoeksperiode 31
Hoofdstuk 3 Normenkader 34
Hoofdstuk 4 Bevindingen 37
4.1 Hoofdvraag en deelvragen 37
4.2 Sturingsmogelijkheden op grond van de wet en de regeling 37
4.3 Van toepassing zijnde regels in de Nota Verbonden partijen 46
4.4 Heeft de raad sturings- en toezichtmogelijkheden optimaal kunnen benutten? 48
4.5 Benutting sturings- en toezichtmogelijkheden door de raad 53
4.6 Was de sturing en controle uiteindelijk effectief? 67
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen 71
5.1 Conclusies 71
5.2 Aanbevelingen 74
Hoofdstuk 6 Wederhoor en nawoord rekenkamercommissie 75
6.1 Wederhoor college 75
6.2 Nawoord rekenkamercommissie 79
Bijlage 1: Geïnterviewden 80
Bijlage 2: Bronnen 81
Bijlage 3: Besliskader uit Nota verbonden partijen 83

Voorwoord

De dilemma's rondom de positie van gemeenteraden ten opzichte van de verbonden parijen zijn het afgelopen jaar sterk ter discussie geweest. Landelijk zijn er diverse rapporten verschenen over de vraag of en in hoeverre gemeenten invloed kunnen uitoefenen op met name de publiekrechtelijke samenwerkingsvormen. Er wordt heel verschillend over gedacht.

Zeker nu het aandeel van de gemeentelijke uitgaven dat via verbonden partijen loopt richting de 40 a 50% begint te gaan, wordt deze discussie heviger. Hoe kan het primaat van de raad nog gewaarborgd worden als de beslissingen over een substantieel deel van de begroting in regionale verbanden genomen worden? En het daarmee gevoerde beleid dan wel de inkoop van voorzieningen op het terrein van veiligheid, volksgezondheid, jeugdhulp, Wmo, en zo meer, vindt ook in toenemende mate op regionaal niveau plaats. Hebben de samenwerkende gemeenten daar nog wel grip op? Is er nog steeds sprake van 'verlengd' lokaal bestuur of inmiddels van 'verlegd' lokaal bestuur?

En de positie van de gemeenteraad daarin? Kan de gemeenteraad nog sturing geven aan de verbonden partijen, of heeft de raad het nakijken en kan hij nog slechts zijn frustratie kwijt in 'zienswijzen' op regionale stukken? De Minister van BZK is een uitgebreid onderzoek gestart naar de democratische legitimiteit van verbonden partijen op verzoek van de Tweede Kamer, die als zorgpunt heeft uitgesproken dat deze legitimiteit onvoldoende is. Dat heeft geleid tot een eerste knelpuntenanalyse[1].

Redenen genoeg voor de Rekenkamercommissie Overbetuwe om aan deze problematiek aandacht te besteden. Zeker ook omdat meerdere fracties in de gemeenteraad van Overbetuwe daar om vroegen. Lokaal worden deze problemen immers ook gevoeld, of het nu gaat om de veiligheidsregio, het vervolg op de Stadsregio Arnhem Nijmegen, of de inkoop van zorg in het sociaal domein. Gemeentelijke autonomie schuurt met regionale samenwerking. Hoe kun je daarbinnen geloofwaardig functioneren? Welke 'governance'–afspraken horen daarbij, en hoe geef je daar vorm aan?

De rekenkamercommissie ziet het belang van een goede aansturing en controle van verbonden partijen. Zij wil de raad ondersteunen bij de uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende rol als het gaat om verbonden partijen. Er is veel rekenkameronderzoek verricht naar verbonden partijen vanuit het perspectief van de sturing en controle door de raad. De rekenkamercommissie heeft de conclusies en aanbevelingen uit deze onderzoeken geïnventariseerd en is nagegaan welke 'rode draden' op het gebied van 'governance' daarin te herkennen zijn. Daarnaast heeft de rekenkamercommissie een verdieping in het onderzoek aangebracht door van één verbonden partij, de gemeenschappelijke regeling (GR) Presikhaaf, na te gaan hoe de kaderstelling en controle door de raad in de praktijk heeft plaatsgevonden.

[1] Raad voor het openbaar bestuur, Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden, 19 jan. 2015.

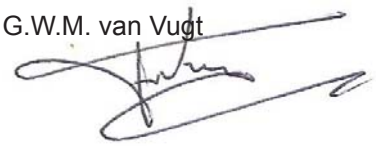
De aanbevelingen die wij doen hebben betrekking op de brede problematiek van ‘governance’. Deze problematiek gaat zich de komende periode nog vaak voordoen. Wij hopen de gemeenteraad hiermee adviezen mee te geven, zodat het gevoel van ‘grip’ op de ontwikkelingen versterkt wordt.

Dank is de commissie verschuldigd aan degenen die ons van informatie hebben voorzien: ambtenaren en directeur Presikhaaf. Maar ook aan de delegatie uit de gemeenteraad die met ons gespard heeft over de eigen ervaringen met Presikhaaf.

Namens de Rekenkamercommissie Overbetuwe,

De voorzitter,

G.W.M. van Vugt



Bestuurlijke samenvatting

Rode draden uit rekenkameronderzoeken naar verbonden partijen

- Gemeenten beschikken niet over een afwegingskader bij het aangaan van de samenwerkingsrelatie;
- Gemeenten besteden weinig aandacht aan de invulling van de governance structuur en risicomanagement;
- Gemeenten hebben geen inhoudelijke visie geformuleerd, en daarmee geen visie op de wijze waarop de verbonden partij daarin past;
- Een verbinding tussen gemeentelijke doelen/ambities en doelen/prestaties van de verbonden partij ontbreekt;
- Raden controleren onvoldoende of de samenwerkingsverbanden de gewenste meerwaarde oplevert en zijn daar op grond van de bestaande informatievoorziening ook beperkt toe in staat;
- Toezichtarrangementen per verbonden partij ontbreken;
- Er wordt niet gewerkt met prestatiecontracten of dienstverleningsovereenkomsten;
- Afspraken over rolverdeling toezichthouder als mede-eigenaar en als opdrachtgever ontbreken;
- Samenwerkingsrelaties worden niet geëvalueerd;
- Er is onvoldoende aansluiting op de planning- en controlcyclus van gemeenten.

Onderzoeksvraag verdiepend onderzoek GR Presikhaaf

De rekenkamercommissie heeft voor het verdiepend onderzoek naar de casus GR Presikhaaf de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Welke mogelijkheden heeft de raad om te sturen en toezicht te houden op beleid, beleidsuitvoering en financiën op de terreinen die zijn opgedragen aan de GR Presikhaaf en heeft zij die mogelijkheden in de praktijk optimaal benut?

De focus van het onderzoek lag bij de rol van de raad. De bedrijfsvoering bij het bedrijf Presikhaaf was geen object van onderzoek. Het onderzoek had betrekking op de jaren 2012 tot medio 2014.

Bevindingen per deelvraag verdiepend onderzoek GR Presikhaaf

De hoofdvraag is in 6 deelvragen uitgewerkt. Hierna volgen de belangrijkste bevindingen per deelvraag.

1. Wat zijn de sturings- en toezichtsmogelijkheden van de raad bij deelname in een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wgr, en wat is hierover geregeld in de gemeenschappelijke regeling inzake Presikhaaf?

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is gebaseerd op de gedachte van ‘verlengd bestuur’. Dit houdt in dat de raad, net zoals bij de uitvoering van zaken door het college, een kaderstellende en controlerende rol heeft. De uitvoering van de Wsw is opgedragen aan de GR Presikhaaf. Om sturing te geven aan de uitvoering heeft de raad de mogelijkheid om doelen vast te stellen en om concrete prestaties te benoemen, waarvan de resultaten een bijdrage leveren aan het bereiken van de doelen.
De rekenkamercommissie constateert dat in de GR Presikhaaf geen afspraken zijn opgenomen over te leveren prestaties. De regeling geeft de raad geen mogelijkheden om te sturen op prestaties.

Naar aanleiding van de modernisering van de Wsw in 2008 hebben de deelnemende gemeenten aan de GR Presikhaaf begin 2008 een middellange termijnvisie met een aantal richtinggevende strategische keuzen rond de toekomst van de Wsw onderschreven, neergelegd in het zogenaamde WAT-rapport. Vervolgens is de visie nader uitgewerkt in 15 concrete beslispunten in het HOE-rapport. Deze beslispunten dienden als kader voor een door Presikhaaf Bedrijven uit te werken strategisch plan met een daarbij behorend implementatieplan. De beleidsuitgangspunten in de WAT- en HOE-rapportage hebben niet geleid tot een aanpassing van de afspraken in de GR Presikhaaf. Het is bij voorbereidingen daarvoor gebleven.

Sinds 2010 is er een uitvoeringsovereenkomst Wsw van de deelnemende gemeenten met de GR Presikhaaf, die door de betrokken colleges zijn ondertekend. Met de overeenkomst beoogden gemeenten meer zicht op de uitvoering van de Wsw door de GR om beter te kunnen sturen op de door hen geformuleerde beleidsdoelen. Bij de overeenkomst is een bijlage gevoegd waarin de prestaties zijn vastgelegd die Presikhaaf Bedrijven in het betreffende uitvoeringsjaar diende te leveren. Volgens de overeenkomst gaat het om prestaties en indicatoren die relevant worden geacht voor het realiseren en kunnen volgen van bijdragen aan de beleidsdoelen zoals door gemeenten en Presikhaaf Bedrijven zijn geformuleerd in de WAT- en HOE-rapporten en het daarop gebaseerd strategisch plan. In de overeenkomst is aangegeven dat de bijlage jaarlijks wordt geactualiseerd. In de praktijk is dit niet gebeurd.

De rekenkamercommissie merkt op dat er geen ‘streefwaarden’ zijn opgenomen bij de prestatie-indicatoren, waarmee de deelnemende gemeenten vooraf aangeven welk niveau gehaald dient te worden. De gegevens die met deze indicatoren worden gevraagd, bieden geen inzicht in de kwaliteit van het aangeboden werk aan de betrokken personen, de ontplooiingsmogelijkheden van mensen door middel van het aangeboden werk en de mate waarin de beweging ‘van binnen naar buiten’ is gemaakt.

De rekenkamercommissie constateert dat in de GR Presikhaaf niet is voorzien in de mogelijkheid om een relatie te leggen tussen de kosten en te leveren prestaties door de GR Presikhaaf. De afspraken in de GR geven de raad geen mogelijkheid om te sturen op de kosten in relatie tot te leveren prestaties.

2. Welke regels uit de Nota Verbonden partijen zijn van toepassing op de GR Presikhaaf?

De gemeente heeft op 13 februari 2013 de nota Verbonden partijen vastgesteld. De rekenkamercommissie constateert dat de raad met de regels in de Nota verbonden partijen een instru-

ment heeft om te sturen op de relatie tussen de gemeentelijke doelen en ‘concrete doelstellingen voor realisatie’ van het samenwerkingsverband. De regels in de Nota Verbonden partijen geven de raad echter geen instrument om te sturen op concrete prestaties (in termen van volume en kwaliteit) en op de kosten in relatie tot de te leveren prestaties.

3. Heeft de raad de sturings- en toezichtmogelijkheden optimaal kunnen benutten?

Bij de beantwoording van deze vraag is nagegaan hoe de raad is geïnformeerd (tijdig, volledig, e.d.) en of de mogelijkheden die de regelgeving biedt hierbij optimaal zijn benut.

De raad is vanuit de GR Presikhaaf geïnformeerd door middel van verschillende rapportages, documenten en presentaties, door het AB en DB van de GR en door de directeur van Presikhaaf Bedrijven. Daarnaast is de raad geïnformeerd door het college via de planning- en controldocumenten, zoals de programmabegroting en de jaarstukken van de gemeenten Overbetuwe.

De rekenkamercommissie constateert dat de begrotingen van de GR Presikhaaf enkele maanden later dan de wettelijke termijn aan de raad zijn gestuurd. In deze begrotingen wordt relatief veel aandacht besteed aan de bedrijfsvoering. De toelichtingen in de begrotingen zijn vooral gerelateerd aan de financiële ontwikkelingen. De begrotingen geven geen inzicht in de aantallen en beoogde ontwikkelingen die betrekking hebben op de geïndiceerde inwoners binnen de gemeente Overbetuwe.

De rekenkamercommissie constateert dat de jaarverslagen van de GR Presikhaaf binnen de wettelijke termijn aan de raad zijn gestuurd. De jaarverslagen bevatten voornamelijk een verantwoording van de financiële aspecten. In de jaarstukken wordt niet ingegaan op aantallen geplaatste personen per gemeente noch op het type arbeidsplaatsen per gemeente.

De indeling van de begrotingen en de jaarverslagen van de GR Presikhaaf waren niet conform de eisen in het Besluit Beheer en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
De kwartaalrapportages bieden met de overzichten over de plaatsing van geïndiceerde inwoners per gemeente inhoudelijke informatie over de resultaten van de uitvoering. Zij bevatten echter niet alle informatie op de prestatie-indicatoren die in de bijlage bij de uitvoeringsovereenkomst waren opgenomen.
In de programmabegrotingen en jaarstukken van de gemeente Overbetuwe zelf is in de paragraaf verbonden partijen vooral ingegaan op de financiële ontwikkelingen bij de GR Presikhaaf. In de toelichtingen wordt niet ingegaan op de resultaten van de activiteiten van GR Presikhaaf. Er wordt geen inzicht gegeven in het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen voor Wsw-geïndiceerden. Er wordt geen informatie gegeven over de soorten gerealiseerde arbeidsplaatsen (bijvoorbeeld ‘binnen’, ofwel beschut en ‘buiten’, ofwel in een reguliere werkomgeving). Deze informatie is ook niet opgenomen in het beleidsprogramma in de programmabegrotingen en jaarstukken. De rekenkamercommissie constateert dat deze informatie wel is geleverd door de GR Presikhaaf in de kwartaalrapportages, maar dat deze informatie niet is verwerkt in de eigen planning- en controldocumenten, wat volgens de nota Verbonden partijen de bedoeling was.

4. Heeft de raad zijn sturings- en toezichtmogelijkheden daadwerkelijk benut?

De mogelijkheden tot sturing voor een raad beginnen bij het kunnen vaststellen van beleid. De rekenkamer constateert dat in 2007 en 2008 beleidsdoelen voor de uitvoering van de Wsw zijn vastgesteld. In de uitvoeringsovereenkomst van 2010 zijn verschillende elementen opgenomen. In de praktijk is echter geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de uitvoeringsovereenkomst bood, zoals het inzetten van een deel van het budget voor eigen activiteiten gericht op plaatsing van SW-geïndiceerden of het sluiten van prestatiecontracten met Presikhaaf.

De Wgr geeft de raad als sturingsinstrument het formuleren van gevoelens bij strategische nota's en begrotingen. Het Governance Statuut Presikhaaf Bedrijven dat de raad, evenals de andere deelnemende raden, in 2008 heeft vastgesteld, voorziet daarnaast in het verzoeken om de gevoelens van de raad bij jaarstukken van de GR Presikhaaf. De rekenkamercommissie heeft de geformuleerde gevoelens bij deze documenten geanalyseerd en komt op grond hiervan tot enkele kanttekeningen:

- De raadsvoorstellen ter voorbereiding op de vaststelling van het gevoelen van de raad gaan vooral in op de financiële aspecten. In deze raadsvoorstellen wordt geen inhoudelijke informatie gegeven over de uitvoering van de Wsw en hoe dit specifiek voor de Wsw-geïndiceerde inwoners van Overbetuwe uitpakt, bijvoorbeeld of er sprake is van een beweging van binnen naar buiten. In de raadsvoorstellen worden de ontwikkelingen niet afgezet tegen de beleidsuitgangspunten in de WAT- en HOE-rapporten;
- De gevoelens van de raad bij de diverse documenten gaan vooral in op de financiële aspecten en de toekomst van Presikhaaf Bedrijven. De raad dringt aan op maatregelen om de opbrengsten van het Beschut werken per fte te verhogen. De raad stuurt niet op de (kwaliteit) van de te leveren prestaties door de GR Presikhaaf, maar primair op de kosten.

De raad van Overbetuwe heeft zelf eind 2012 het initiatief genomen met de andere raden van de deelnemende gemeenten om de koersbepaling voor de uitvoering van de Participatiewet voor te bereiden door middel van een aantal bijeenkomsten.
Ten aanzien van de uitvoering van de controlerende rol van de raad, constateert de rekenkamercommissie dat de raad, naast de jaarverslagen en kwartaalrapportages niet heeft gevraagd naar evaluaties of tevredenheidsonderzoeken, waaruit blijkt hoe de Wsw-geïndiceerde inwoners van Overbetuwe het aanbod aan arbeidsplaatsen en de begeleiding bij het werk door Presikhaaf ervaren. De raad heeft aan het college geen vragen gesteld tijdens de behandeling van begrotingen en jaarstukken over de kwaliteit van het aanbod van arbeidsplaatsen door Presikhaaf en over ontwikkelingen rond de wachtlijst.

5. Was de sturing en controle uiteindelijk effectief?

Uit de verschillende verslagen van de AB-vergaderingen blijkt dat de AB-vertegenwoordiger van Overbetuwe de standpunten van Overbetuwe heeft ingebracht, zoals de raad deze in de zienswijzen heeft verwoord. Uit de verslagen blijkt dat het 'niet instemmen met een begroting' door de gemeente Overbetuwe weinig effect heeft gehad. Andere AB-leden deelden ook de financiele zorgen, maar waren van mening dat er nu eenmaal een begroting moet worden vastgesteld om weer verder te kunnen.

In de periode 2012-2014 heeft Presikhaaf Bedrijven regelmatig op de agenda van de Politieke Avond gestaan, mede naar aanleiding van memo's van het college. Op deze avonden vond terugkoppeling plaats over de besprekingen in het AB. De AB-vertegenwoordiger van Overbetuwe heeft niet gekozen voor een systematische terugkoppeling vanuit de vergaderingen van het AB aan de raad, bijvoorbeeld een schriftelijke terugkoppeling direct na elke AB-vergadering.

De directeur van Presikhaaf gaf aan dat de gevoelens van de diverse raden door de directie van Presikhaaf Bedrijven als sturend worden beschouwd, waarbij de verschillen in uitgangspunten van gemeenten lastig waren om te hanteren als basis voor een beleid met een gedifferentieerd aanbod. De gemeente Overbetuwe heeft enkele malen aangegeven niet in te stemmen met een begroting. Voor de directie van Presikhaaf Bedrijven is het lastig om het niet instemmen met een begroting of jaarverslag om te zetten in een verandering in beleid en/of uitvoering, als de gemeente daarbij geen alternatief geeft.

De raad van Overbetuwe legde sterk de nadruk op kostenbeheersing in de gevoelens bij de begrotingen en jaarstukken. De directeur van Presikhaaf Bedrijven wees er tijdens het onderzoek op dat bij Beschut Werken altijd een grote spanning is tussen de sociale doelstelling, die voorop staat vanuit de wet en de bedrijfsmatige doelstelling om zo efficiënt mogelijk te werken om de kosten te beheersen. Hij gaf aan dat daarbij vragen aan de orde zijn als: 'Is het belangrijk om zoveel mogelijk mensen aan een dienstbetrekking te helpen, of gaat het om het zoveel mogelijk zorgen voor dienstbetrekkingen die het meeste opleveren, ofwel waarvoor de minste kosten worden gemaakt?' De directeur van Presikhaaf betwijfelde of de raad zich voldoende bewust was van de invloed van de bezuinigingen van de rijksoverheid, zoals de reductie van de Wsw-subsidie, op de financiën van Presikhaaf. Deze bepalen, volgens de directie van Presikhaaf, voor 70% de oplopende tekorten.

Conclusies

Kaderstellende rol van de raad

De meest actuele visie en daarvan afgeleide doelen van de raad voor de uitvoering van de Wsw dateren uit 2007 en 2008. In de praktijk zijn deze doelen niet sturend geweest. Ten eerste was een logische consequentie van de doelen dat enkele afspraken in de GR herzien zouden worden, met name de verplichting van de gemeenten om alle Wsw-geïndiceerden te verwijzen naar Presikhaaf Bedrijven. Dit is niet gebeurd. Er is wel een uitvoeringsovereenkomst gesloten, waarin verschillende elementen zijn opgenomen, maar deze zijn in de praktijk niet geëffectueerd. De afgesproken jaarlijkse bijstelling van de prestatie-indicatoren bij de uitvoeringsovereenkomst heeft niet plaatsgevonden. Aan de prestatie-indicatoren bij de uitvoeringsbijeenkomst zijn geen 'streefwaarden' toegevoegd, waarmee de deelnemende gemeenten vooraf aangaven welk niveau of resultaat gehaald diende te worden. De gegevens die met deze indicatoren werden gevraagd, bieden geen inzicht in de kwaliteit van het aangeboden werk aan de betrokken personen, de ontwikkelingsmogelijkheden van mensen door middel van het aangeboden werk en het wel of niet behalen van de 3 maal 1/3 doelstelling ('beweging van binnen naar buiten').

De raad heeft geen SMART doelen vastgesteld voor de uitvoering van de Wsw.

De raadsvoorstellen die het college voorbereidde voor raadsbesluiten over gevoelens van de raad bij beleidsvoornemens, begrotingen en jaarstukken van de GR Presikhaaf, gingen niet inhoudelijk in op de uitvoering van de Wsw, maar beperkten zich tot de financiële aspecten. Inhoudelijk was de raad vooral gericht op toekomstige wettelijke ontwikkelingen en de financiële tekorten, de raad had weinig aandacht voor de kwaliteit van de daadwerkelijke uitvoering, noch voor de relatie tussen prestaties en kosten.

De raadsleden hebben in de afgelopen jaren veelvuldig gesproken over de GR Presikhaaf. Dit heeft echter niet geleid tot besluiten over aanpassingen van de afspraken met de GR Presikhaaf.

De raad heeft geen visie vastgesteld hoe om te gaan met financiële tegenvallers. In de gevoelens bij begrotingen en jaarstukken drong de raad steeds aan op het terugdringen van tekorten en verliezen. Dit was een meer algemene opmerking, waar geen eigen visie van de gemeente op de inhoudelijke uitvoering van de Wsw ten grondslag lag.

Controlerende rol van de raad

Het college heeft de raad in de onderzochte periode niet geïnformeerd over (de kwaliteit van) de uitvoering van de Wsw. Hierover is geen informatie opgenomen in de programmabegrotingen en –jaarstukken van de gemeente. Ook de raadsvoorstellen ten behoeve van raadsbesluiten over gevoelens van de raad bij begrotingen en jaarstukken van Presikhaaf bevatten geen informatie over de daadwerkelijke uitvoering van de Wsw. De kwartaalrapportages zijn aan de raad gezonden, zonder verdere analyse of toelichting van het college. De raad heeft het college niet om informatie verzocht over de kwaliteit van de uitvoering van de Wsw door de GR Presikhaaf en over de voortgang in arbeidsontwikkeling van de Wsw-geïndiceerden van Overbetuwe.
De raad heeft via de begrotingen en jaarstukken van de GR Presikhaaf inzicht gekregen in de financiële consequenties van de uitvoering van de Wsw door Presikhaaf. De programmabegrotingen 2012 en 2013 van de GR Presikhaaf waren echter niet conform het BBV opgesteld, waardoor deze onvoldoende inzicht boden in de relatie tussen doelen- prestaties/activiteiten – kosten.

De raad heeft geen afspraken gemaakt met het college over de wijze waarop de deelnemende portefeuillehouder in het AB informatie uit AB-vergaderingen aan de raad terugkoppelde.
Eind 2012 heeft de raad het initiatief genomen om zich met de andere deelnemende raden te laten informeren over de werkwijze van Presikhaaf Bedrijven, vanwege de ontwikkelingen rond de op handen zijnde Participatiewet. De raadsleden wilden in algemene zin een beter beeld krijgen van de wijze waarop mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk konden worden geholpen en welke instrumenten daarvoor konden worden ingezet.
De raad heeft zelf geen actie ondernomen om de financiële resultaten door een onafhankelijke instantie te laten analyseren.

De aandacht van de raad is in de onderzoeksperiode vooral uitgegaan naar de financiële resultaten en de uitvoering van deze taak in de toekomst. De raad heeft niet gevraagd naar evaluaties of tevredenheidsonderzoeken, waaruit blijkt hoe de Wsw-geïndiceerde inwoners van Overbetuwe het aanbod aan arbeidsplaatsen en de begeleiding bij het werk door Presikhaaf ervaren.

Ook heeft de raad geen vragen gesteld aan het college tijdens de behandeling van begrotingen en jaarstukken over de kwaliteit van het aanbod van arbeidsplaatsen door Presikhaaf en over de ontwikkelingen rond de wachtlijst.

Uitvoering door een gemeenschappelijke regeling
De GR Presikhaaf voert voor de gemeente Overbetuwe en de andere deelnemende gemeenten de Wsw uit, zoals is afgesproken in de regeling van 1990. Hiertoe is de wettelijke taak om de Wsw uit te voeren overgedragen aan de GR, waarbij deze gebruik mag maken van alle bevoegdheden die het college daarvoor tot zijn beschikking heeft. In de GR zijn procesafspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de gemeenteraden over de uitvoering van de taken. Er zijn in de GR geen afspraken gemaakt over het informeren door de GR aan de raad over inhoudelijke thema's of ontwikkelingen.

In de GR is bepaald dat aan de bestuursorganen van de GR voor de uitvoering van haar taak alle bevoegdheden toekomen die de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten hebben. Op zichzelf is deze afspraak duidelijk. De afspraak ligt evenwel niet in de lijn van de modernisering van de Wsw in 2008, waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wsw bij de gemeenten werd gelegd en de raad bijvoorbeeld een verordenende bevoegdheid kreeg om het plaatsingsbeleid voor de wachtlijst vast te stellen. Dit is, conform de afspraak in de GR, vastgesteld door middel van een verordening van de GR.

De gemeenteraad heeft door middel van instemming met de afspraken in de GR een besluit genomen over de financiële risicoverdeling binnen de regionale samenwerking. Deze houdt in dat de deelnemende gemeenten op basis van een vastgestelde verdeelsleutel gezamenlijk alle tekorten van de GR aanvullen.
De afspraken in de GR over uittreding geven geen inzicht in de financiële gevolgen van uittreding en zijn daarom onvoldoende duidelijk.

Aanbevelingen

De conclusies uit het onderzoek leiden tot algemene aanbevelingen die betrekking hebben op het aangaan van samenwerkingsverbanden en het verbeteren van de grip daarop en tot aanbevelingen die voor specifieke zaken gelden. Daarnaast hebben enkele aanbevelingen betrekking op het aanvullen van de Nota Verbonden partijen.

Algemene aanbevelingen
- Wanneer aan het samenwerkingsverband uitvoerende taken worden opgedragen, zorg er dan voor dat er een vastgestelde inhoudelijke visie is op het desbetreffende onderwerp;
- Leidt van deze visie meetbare doelen en prestaties af, die de uitgangspunten vormen voor de afspraken met het samenwerkingsverband over de te leveren prestaties;
- Stuur tijdens de uitvoering op doelen, prestaties en kosten. Stuur op kosten in relatie tot de doelen en prestaties;
- Zorg voor een toezichtsarrangement bij het maken van afspraken met een samenwerkingsverband;
- Ga als raad na of zienswijzen tot de beoogde verandering(en) leiden. Indien blijkt dat de vertegenwoordiger in het AB op bepaalde punten geen meerderheid heeft kunnen bereiken,

staat voor de raad de mogelijkheid open om samenwerking te zoeken met andere raden, waardoor op die bepaalde punten in het AB alsnog een meerderheid kan worden gevonden;
- Leg bij het aangaan van een samenwerking afspraken vast over de verantwoordelijkheid voor het actualiseren van de regeling of overeenkomst.Sta met enige regelmaat stil bij de uitvoering van de afspraken in de Nota Verbonden partijen, bijvoorbeeld:
  - ◊ bij het toetreden tot een nieuwe verbonden partij;
  - ◊ in de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarstukken;
  - ◊ bij de actualisatie van de Nota Verbonden partijen één keer in de x jaar, op basis van een evaluatie

Specifieke aanbevelingen

- Als er in de regeling afspraken zijn gemaakt over te leveren prestaties, stuur dan ook op het leveren van die prestaties;
- Als wetswijzigingen gevolgen hebben voor de verantwoordelijkheid van de gemeente, neem dan als gemeente zelf de verantwoordelijkheid binnen een GR om (de afspraken in) een regeling te heroverwegen of aan te passen.

Aanbevelingen voor de Nota Verbonden partijen

Neem hierin op:

- dat de raad een inhoudelijke visie vaststelt op het beleidsterrein waarop de verbonden partij acteert en dat de prestaties die de verbonden partij dient te leveren, bij dienen te dragen tot het bereiken van één of meer vastgestelde gemeentelijke doelen;
- dat er per verbonden partij een toezichtarrangement dient te zijn;
- dat de gemeente prestatiecontracten of dienstverleningsovereenkomsten met het samenwerkingsverband kan of dient te sluiten;
- dat vooraf afspraken worden gemaakt over de rolverdeling toezichthouder als mede-eigenaar en als opdrachtgever.

Deel 1 Algemeen deel

Hoofdstuk 1 Inleiding

Veel gemeenten hebben net als de gemeente Overbetuwe taken bij zogenaamde verbonden partijen[2] ondergebracht. Het kan hierbij gaan om samenwerking voor de uitvoering van specifieke (wettelijke) taken, dienstverlening of regionale beleidscoördinatie. De redenen van de samenwerking verschillen dus per verbonden partij. Aspecten die hierbij vaak een rol spelen zijn bijvoorbeeld doelmatiger en doeltreffender kunnen uitvoeren van taken, afdekken van specifieke risico's of verwachte kwaliteitsverbeteringen.

Voor de gemeenteraad is vaak nog onvoldoende inzichtelijk of door deelname aan verbonden partijen de beoogde resultaten voldoen aan de vooraf gestelde verwachtingen. Met name de wijze waarop sturing voor de gemeenteraad naar verbonden partijen (nog) mogelijk is en de wijze van verantwoorden zijn actuele thema's. Dit speelt met name in situaties waarbij er sprake is van verslechtering van inhoudelijke en/of financiële resultaten van de verbonden partij en een koerswijziging noodzakelijk is.

De wijze waarop een gemeente invulling geeft aan haar relatie met een verbonden partij is van groot belang. Dit belang groeit doordat steeds meer taken van rijkswege gezamenlijk (moeten) worden opgepakt en uitgevoerd. De decentralisaties van de Awbz, Jeugdzorg en Participatiewet zijn hier actuele voorbeelden van. Vanwege kleinere budgetten en de noodzaak tot regionale afstemming, zal intergemeentelijke samenwerking via een verbonden partij noodzakelijk zijn en wellicht naar de toekomst toe juist frequenter voorkomen en een grotere impact hebben.

De Rekenkamercommissie Overbetuwe ziet het belang van een goede aansturing en controle van verbonden partijen. Zij wil de raad ondersteunen bij de uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende rol als het gaat om verbonden partijen. Tijdens de gesprekken in het voorjaar van 2014 met de raadsfracties over mogelijke onderzoeksonderwerpen noemden vrijwel alle raadsfracties het onderwerp verbonden partijen. De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek de gemeenteraad een handreiking bieden bij de voorbereiding van nieuwe verbonden partijen en het verbeteren van de sturing op de huidige.

Er is veel rekenkameronderzoek verricht naar verbonden partijen vanuit het perspectief van de sturing en controle door de raad. De rekenkamercommissie heeft de conclusies en aanbevelingen uit deze onderzoeken geïnventariseerd en is nagegaan welke 'rode draden' daarin te herkennen zijn. Vervolgens is de rekenkamercommissie nagegaan op welke wijze binnen de gemeente Overbetuwe de kaderstelling en controle van de raad op verbonden partijen is vormgegeven. De rekenkamercommissie heeft een verdieping in het onderzoek aangebracht door van één verbonden partij, namelijk Presikhaaf Bedrijven, na te gaan hoe de kaderstelling en controle door de raad in de praktijk heeft plaatsgevonden.

Het onderzoek is uitgevoerd door A. Corzilius, secretaris/onderzoeker van de rekenkamercommissie. De gesprekken zijn gevoerd samen met leden van de rekenkamercommissie.

Dit rapport bestaat uit twee delen: 'Algemeen deel' en 'Verdieping: Casus Presikhaaf Bedrijven'.

[2] In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) wordt de volgende definitie gegeven van een verbonden partij: 'een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk én financieel belang heeft. Een financieel belang is een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Bestuurlijk belang is zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.'

Hoofdstuk 2 Principes Goed Bestuur toegepast op verhouding raad en verbonden partijen

Om het geheel van gemeentelijke activiteiten zowel financieel als bestuurlijk te kunnen overzien, is een model of systeem nodig. Dit wordt de Planning & Control-functie (P&C) genoemd. In gemeenten is de P&C-functie tegenwoordig gebaseerd op de theorie van Government Governance, ofwel Goed Bestuur. Voor een gemeente bestaat Goed Bestuur uit de volgende principes:

Sturen / kaders vaststellen
De raad stelt de te realiseren beleidsdoelstellingen en financiële beleidskaders vast van het gemeentelijk beleid

(Beheersen van) uitvoering
Door het uitoefenen van de bestuurlijke bevoegdheden is het college in staat het beleid uit te voeren. Daarbij dient het college erop te letten dat de uitvoering binnen de (gestelde) financiële kaders blijft en doelstellingen bereikt worden.

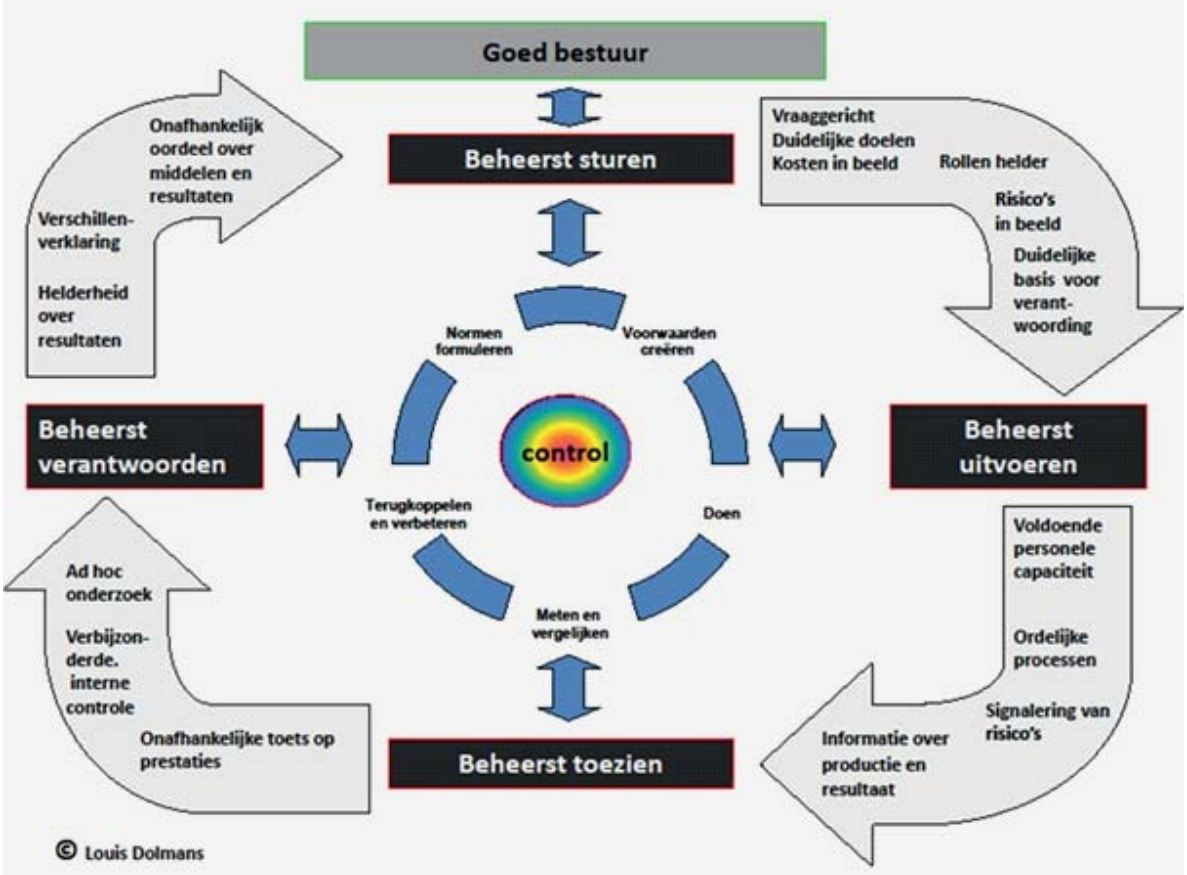
Verantwoording afleggen
Het college verantwoord zich jegens de raad over de uitvoering van het beleid.

Controleren
De raad oordeelt over het gevoerde beleid van het college.

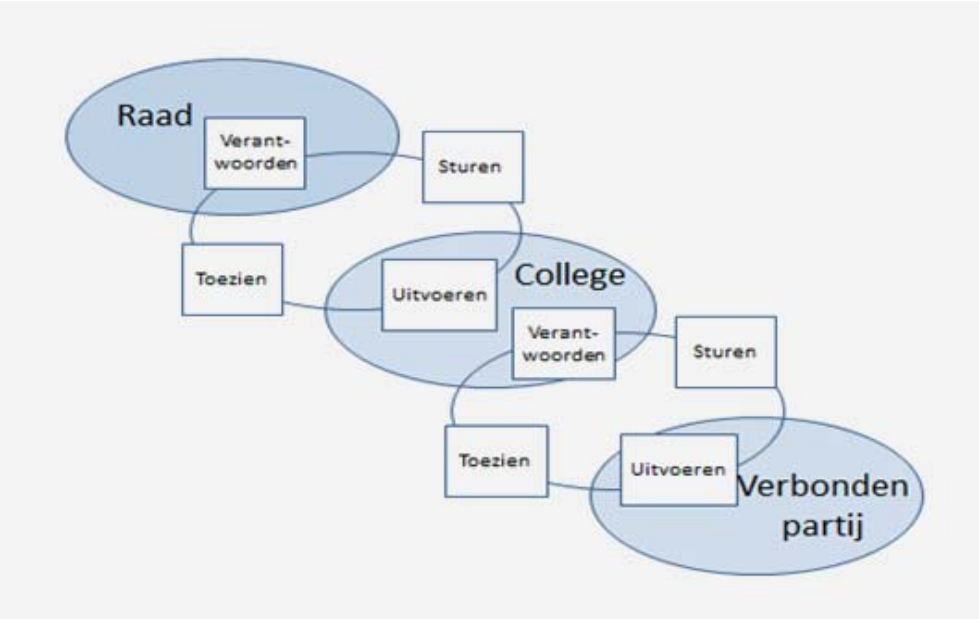
Een goede samenhang tussen sturen, beheersen van de uitvoering, verantwoording afleggen en controleren is van wezenlijk belang. Wanneer één van de stappen in de cyclus wordt overgeslagen, leidt dit tot zogenaamde ‘blinde vlekken’ in de beheersing, waardoor er geen goed overzicht van risico’s is en van de maatregelen die noodzakelijk en/of gewenst zijn.

In de volgende figuur[3] is aangegeven dat het om een cyclisch proces gaat. Tevens zijn de principes uitgewerkt in operationele aspecten.

[3] Ontleend aan Louis Dolmans, Control voor goed bestuur



In de volgende figuur is aangegeven hoe de principes van Goed Bestuur uitwerken voor verbonden partijen en de relatie tot de rollen van de raad en het college. Er ontstaat bij het werken met een verbonden partij als het ware een dubbel cyclisch proces. Het college wordt aangestuurd door de raad en de verbonden partij wordt aangestuurd door het college. Bij de uitvoering van taken door een verbonden partij dient het college te zorgen voor een beheerste sturing op de verbonden partij.



Hoofdstuk 3 Wettelijke regels verbonden partijen

Gemeentewet en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden

Voor oprichting of deelneming in verbonden partijen in de private sfeer gelden geen specifieke regels, anders dan dat dit alleen is toegestaan als daarmee in het bijzonder de behartiging van een te dienen openbaar belang voor ogen staat[4]. De bevoegdheid om dit te doen ligt bij het college en het is de bevoegdheid van de raad om zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen op basis van een aan hem voorgelegd ontwerpbesluit. Deze regels gelden vanaf 2002, na het in werking treden van de Wet dualisering gemeentebestuur, toen als algemeen beginsel ging gelden dat het college de bevoegdheid heeft tot privaatrechtelijke rechtshandelingen. Verder zijn bij private verbonden partijen de algemene regels van het privaatrecht van toepassing.

Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Voor het in het leven roepen van gemeenschappelijke regelingen geldt de Wet Gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze bevat bepalingen over de inrichting en de samenstelling en de werkwijze van het bestuur van de regelingen en over regelende en andere bevoegdheden. Voor dit onderzoek zijn met name de bepalingen over begroten en verantwoorden van belang. De Wgr is onlangs op enkele punten gewijzigd. Deze wijzigingen gelden vanaf 1 januari 2015. Bij de toetsing van zaken aan de bepalingen van de Wgr is in dit onderzoek uitgegaan van de Wgr die gold in de onderzoeksperiode. Bij de beschrijving van de betrokken bepalingen hebben wij de wijzigingen, ingaande op 1 januari 2015, in voetnoten vermeld.

Op dit terrein gelden dienovereenkomstig de regels van de Gemeentewet, het Besluit Beheer en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten[5]. Dat houdt in dat de begroting en de jaarstukken van een gemeenschappelijke regeling hetzelfde ingericht moeten zijn als die van de gemeente en dat dezelfde budgetregels gelden als voor de gemeente. Ook zijn gemeenschappelijke regelingen verplicht regels vast te stellen voor hun financieel beleid en beheer en voor de inrichting van hun financiële organisatie.

Het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling dient de begroting vooraf aan de betrokken gemeenteraden voor te leggen en wel zes weken voordat deze in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling komt[6]. De deelnemende gemeenteraden kunnen bij deze zogenaamde ontwerpbegroting hun zienswijze bekend maken, die vervolgens door het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling naar het algemeen bestuur wordt doorgeleid. Een dergelijke bepaling is niet opgenomen voor de rekening van een gemeenschappelijke regeling.

[4] Artikel 160 Gemeentewet

[5] Dit volgt uit artikel VIIIa van de Wet dualisering gemeentebestuur. Het betreft de artikelen 186 tot en met 213 van de gemeentewet.

[6] Met ingang van 1 januari 2015 is deze termijn 8 weken.

De wet gaat ervan uit dat “verlengd lokaal bestuur” het primaire uitgangspunt is van gemeenschappelijke regelingen en dat de vrijwilligheid van de samenwerking voorop staat. Dit betekent dat de samenwerkingsverbanden institutioneel en beleidsmatig zijn geworteld in de gemeenten en daaraan hun taakopdracht en democratische legitimatie ontlenen. De bedoeling is dat een gemeenschappelijke regeling geen afzonderlijke bestuurslaag vormt. De taakopdracht van een gemeenschappelijke regeling dient daarom een afgeleide te zijn van doelstellingen bij de deelnemende gemeenten. Het primaat voor de bepaling van de doelstellingen ligt bij de raden van die gemeenten, de uitvoering door de gemeenschappelijke regeling moet een bijdrage leveren tot het behalen daarvan. Het bestuur van een gemeenschappelijke regeling kan niet zelf kaders stellen als die niet op enigerlei wijze terug te voeren zijn op kaders van de gemeente.

De wetgever heeft vanuit deze optiek steeds de nadruk gelegd op het belang van een goede democratische controle door de raden van de deelnemende gemeenten[7]. Daarom is onder meer in de wet opgenomen dat een gemeenschappelijke regeling bepalingen moet bevatten over de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur ter verantwoording kan worden geroepen (artikel 16, lid 3 Wgr)[8] door de desbetreffende gemeenteraad. Uitgangspunt is dat de wijze van uitvoeren een keuze is van de gemeente. Als deze kiest voor een uitvoering op afstand door middel van een gemeenschappelijke regeling, laat dat onverlet dat de betrokken middelen moeten worden opgenomen in de begroting van de gemeente en verantwoord in de jaarrekening van de gemeente. Zo worden gemeenten gedwongen om verantwoording over de besteding van deze middelen af te leggen[9].

BBV en nota verbonden partijen BZK

Om de aansturing door de raad verder te faciliteren is via het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) voorgeschreven dat de programmabegroting een aparte paragraaf verbonden partijen dient te bevatten. In een nota Verbonden Partijen van het Ministerie van BZK zijn tips opgenomen voor de inhoud van deze paragraaf. Deze tips kunnen als mogelijke normen voor de kwaliteit van de informatie aan de raad worden gezien . In de paragraaf verbonden partijen moeten op grond van artikel 15 BBV tenminste de volgende onderwerpen worden uitgewerkt:

[7] Zie brief aan de Tweede Kamer over deze materie van 26 mei 2004, Kamerstuk 29 200 VII nr. 56.

[8] In de nieuwe Wgr is dit bepaald in artikel 16, eerste lid

[9] Democratische Legitimatie Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden, BZK 13 oktober 2005.

[10] Nota verbonden partijen, versie 2005, te vinden op www.finveen.nl, bijlage 2b

Artikel 15 BBV

1. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:
   - de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
   - de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen;
   - de lijst van verbonden partijen.

2. In de lijst van verbonden partijen moet ten minste de volgende informatie worden opgenomen:
   - de naam en de vestigingsplaats;
   - het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt; het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;
   - de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
   - de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.

Artikel 26 BBV

Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen.

De raad kan via zijn financiële verordening voorschriften formuleren voor de inhoud van de paragraaf.

Hoofdstuk 4 Conclusies uit andere rekenkamerrapporten

De gemeente zal de komende tijd, onder meer bij de uitvoering van de nieuwe gedecentraliseerde taken, geregeld voor de vraag komen te staan of zij zaken zelf zal uitvoeren danwel dat zij deze uitbesteedt aan een daartoe op te richten samenwerkingsverband. Om de raad te ondersteunen bij het maken van zijn afwegingen, heeft de rekenkamercommissie verschillende rekenkameronderzoeken naar verbonden partijen geïnventariseerd en de conclusies daaruit geanalyseerd. De rode draden, die daaruit naar voren komen, kunnen als leerervaringen worden meegenomen bij de afweging om een samenwerking aan te gaan en bij het maken van de afspraken binnen een samenwerkingsverband. De rekenkamercommissie constateert dat verschillende van deze zaken al zijn opgenomen in de Nota verbonden partijen. De rode draden zijn dan ook vooral te beschouwen als een extra onderbouwing dat aan deze punten de nodige aandacht dient te worden besteed. De rekenkamercommissie heeft de rode draden die nog niet of slechts summier zijn opgenomen in de Nota verbonden partijen cursief gemaakt en licht deze na de opsomming toe.

De rekenkamerrapporten die de rekenkamercommissie heeft geanalyseerd betreffen de volgende gemeenten: Oisterwijk, Schagen, Roermond, Voorst, Groningen, Brummen, Utrechtse Heuvelrug en Geldermalsen. Deze rekenkamer(commissie)s onderzochten de wijze waarop en de mate waarin gemeenteraden hun kaderstellende en controlerende rol invullen als gemeentelijke taken worden uitgevoerd door verbonden partijen.

Uit de conclusies van deze onderzoeken komen de volgende rode draden naar voren:

- Gemeenten beschikken niet over een afwegingskader bij het aangaan van de samenwerkingsrelatie;
- Er wordt weinig aandacht besteed aan de invulling van de governance structuur en risicomanagement;
- Gemeenten hebben geen inhoudelijke visie geformuleerd, en daarmee geen visie op de wijze waarop de verbonden partij daarin past;
- Er is geen verbinding tussen gemeentelijke doelen/ambities en doelen/prestaties van de verbonden partij;
- Raden controleren onvoldoende of de samenwerkingsverbanden de gewenste meerwaarde oplevert en zijn daar op grond van de bestaande informatievoorziening ook beperkt toe in staat;
- Er ontbreken toezichtarrangementen per verbonden partij;
- Er zijn geen prestatiecontracten of dienstverleningsovereenkomsten;
- Er zijn geen afspraken over rolverdeling toezichthouder als mede-eigenaar en als opdrachtgever;
- De samenwerkingsrelaties worden niet geëvalueerd;
- Er is onvoldoende aansluiting op de planning- en controlcyclus van gemeenten.

In de Nota Verbonden partijen is als norm voor een doeltreffende sturing gehanteerd dat de gemeente een doel nastreeft met de deelneming aan een samenwerkingsverband. Er is in de nota echter niet ingegaan op het formuleren van een inhoudelijke visie op het beleidsterrein waarop de verbonden partij acteert. De lijn in de Nota Verbonden partijen is dat de raad jaarlijks vooraf een besluit neemt over het beleid en de concrete doelstellingen voor realisatie in het komende jaar van het samenwerkingsverband. Daarbij wordt in de Nota niet aangegeven dat er een verband moet zijn met de eigen doelstellingen van de gemeente. In het onderdeel Toezicht wordt wel aangegeven dat documenten van het samenwerkingsverband worden getoetst aan gemeentelijke doelstellingen, effecten en resultaten. De rekenkamercommissie is van mening dat de Nota verbonden partijen nog onvoldoende aangeeft dat er bij het aangaan van een samenwerking en ook tijdens de samenwerking sprake moet zijn van een verbinding tussen gemeentelijke doelen/ambities en doelen/prestaties van de verbonden partij.

De Nota verbonden partijen schrijft niet voor dat er per verbonden partij een toezichtarrangement dient te zijn. Evenmin is in de Nota verbonden partijen aangegeven dat de gemeente prestatiecontracten of dienstverleningsovereenkomsten met het samenwerkingsverband kan of dient te sluiten. In de Nota verbonden partijen is niet voorgeschreven dat vooraf afspraken worden gemaakt over de rolverdeling toezichthouder als mede-eigenaar en als opdrachtgever.

Hoofdstuk 5 Kaderstelling over verbonden partijen in Overbetuwe

In februari 2013 heeft de raad een geactualiseerde Nota Verbonden partijen vastgesteld. Bij de actualisering van de Nota Verbonden partijen is gebruik gemaakt van een notitie over samenwerkingsverbanden van een raadswerkgroep en de resultaten van een collegeonderzoek ex artikel 213 A naar verbonden partijen. Dit wordt hierna toegelicht.

Op 22 november 2011 heeft een Werkgroep Samenwerkingsverbanden Overbetuwe, bestaande uit raads- en burgerraadsleden een notitie opgesteld over samenwerkings-verbanden. De aanleiding voor de vorming van deze werkgroep was de mate waarin de gemeenteraad grip heeft op samenwerkingsverbanden.

De werkgroep geeft aan dat in de programmabegroting 2011-2014 13 bestaande samenwerkingsverbanden worden genoemd en dat hier naar verwachting in de toekomst nog enkele samenwerkingsverbanden bijkomen. De raad wordt jaarlijks geïnformeerd over deze samenwerkingsverbanden, middels de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarstukken (en via begroting, jaarstukken en/of rapportages,van de verbonden partijen zelf). De werkgroep geeft aan dat dit voornamelijk achteraf plaatsvindt, zonder dat de raad duidelijk de richting aangeeft of zich inhoudelijk uitspreekt over het beleid en de prestaties van het samenwerkingsverband en van de vertegenwoordiger namens de gemeente Overbetuwe. Het is de intentie van de werkgroep om dat voor de belangrijkste samenwerkingsverbanden te veranderen.

De werkgroep geeft voor vijf samenwerkingsverbanden aan hoe de raad geïnformeerd zou moeten worden, welke rol van het college wordt verwacht en welke besluiten genomen dienen te worden. Deze samenwerkingsverbanden worden aangeduid als type A en het betreft de volgende samenwerkingsverbanden:

1. Stadsregio ArnhemNijmegen;
2. Hulpverlening Gelderland-Midden;
3. Werkvoorzieningsschap Midden Gelderland (vaak genoemd: Presikhaaf bedrijven);
4. De Schalm;
5. Milieusamenwerking regio Arnhem.

In 2012 heeft het college een onderzoek ex artikel 213 A uitgevoerd naar verbonden partijen. In het onderzoek is getoetst of de regels uit de nota Verbonden partijen van 2004 werden nageleefd. De resultaten van het onderzoek zijn in een brief van 14 november 2012 aan de raad gestuurd. De belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek waren:

- De Nota verbonden partijen Gemeente Overbetuwe 2004 is bij ambtelijke contactpersonen van verbonden partijen niet bekend. Mede daardoor worden de daarin genoemde normen om te kunnen spreken van doeltreffendheid niet volledig nageleefd;
- Ten aanzien van de planning- en controlcyclus worden meer dan de helft van de normen niet nageleefd. De onderzoekers krijgen echter niet de indruk dat de ambtelijk vertegenwoordigers geen grip hebben op ‘hun’ verbonden partij. Dit zou kunnen betekenen dat de planning- en controlcyclus in meer of mindere mate afgeslankt kan worden;

- Sommige normen die niet worden nageleefd, met name voor het onderdeel ‘sturing’, zijn expliciet van toepassing op de raad. Hierdoor is de feitelijke grip van de raad voor wat betreft dit onderdeel op de verbonden partijen beperkt.

De volgende aanbevelingen werden geformuleerd:
- Vastleggen wat de taken van de ambtelijke coördinator (senior beleidsmedewerker B, aandachtsveld Bestuur in de Staf) zijn. Voorbeelden hiervan zijn: het actueel houden van de Nota verbonden partijen, het actueel houden van de lijst met contactpersonen en het informeren van deze contactpersonen over de afspraken die volgen uit de nota.
- Het actualiseren van de Nota verbonden partijen Gemeente Overbetuwe 2004, met als belangrijkste onderdeel de planning- en controlcyclus en de na te leven afspraken in dit kader. Hierbij dienen de aandachtspunten uit de onderzoeksrapportage meegenomen te worden. In deze actualisatieslag worden ook de aanbevelingen van de raadswerkgroep samenwerkingsverbanden meegenomen.
- Implementeren van de werkwijze die volgt uit het actualiseren van de nota. Dit is een taak voor de ambtelijke coördinator in samenspraak met de verschillende contactpersonen.

Het college deelde in zijn brief aan de raad mee dat het managementteam inmiddels opdracht had gekregen om met deze conclusies en aanbevelingen aan de slag te gaan.

Bij de actualisering van de Nota Verbonden partijen zijn de resultaten van dit onderzoek meegenomen.

Op 5 februari 2013 heeft de raad de geactualiseerde Nota Verbonden partijen vastgesteld.
De Nota Verbonden partijen gaat in op het oprichten van en deelname in verbonden partijen.
Volgens de Nota zijn de belangrijkste uitgangspunten met betrekking tot deelname aan verbonden partijen:
- De gemeente participeert uitsluitend in verbonden partijen indien daarmee een publieke taak wordt gediend;
- De gemeente participeert uitsluitend in privaatrechtelijke rechtsvormen indien de betreffende taak niet vanuit een publieke rechtsvorm kan worden uitgevoerd.

Voor het maken van de afweging tot deelname in een verbonden partij wordt verwezen naar een besliskader in de bijlage[11]. In dit besliskader zijn 4 stappen aangegeven met te beantwoorden vragen. De rekenkamercommissie constateert dat de toelichting bij die stappen geen criteria bevat om te kiezen voor uitvoering door de gemeente zelf of door een verbonden partij.
Voorts wordt in de Nota Verbonden partijen ingegaan op het aanwijzen van gemeentelijke vertegenwoordigers in verbonden partijen. Er worden verschillende redenen gegeven waarom een vertegenwoordiging uit het college de voorkeur verdient boven een vertegenwoordiging uit de raad.

[11] Tevens bijgevoegd als bijlage 1 bij dit rapport.

Hoofdstuk 3 van de Nota Verbonden partijen heeft de titel Governance. In dit hoofdstuk zijn de type A en type B samenwerkingsvormen onderscheiden. Er zijn criteria gegeven voor het aanmerken als een type A samenwerkingsvorm. Categorie A bestaat uit de verbonden partijen die een groter bestuurlijk belang en financieel belang hebben. De procedures hiervoor zijn daarom wat scherper geregeld (zie paragraaf 3.3 van dit rapport voor de procedures voor categorie A Verbonden partijen). In de uitwerking van de paragrafen Sturen, Beheersen en Verantwoorden, Toezicht houden zijn alle uitgangspunten en afspraken van de werkgroep Samenwerkingsvormen verwerkt.

Deel 2
VERDIEPING: CASUS GR PRESIKHAAF

Hoofdstuk 1 Inleiding

De rekenkamercommissie heeft in de gesprekken met de raadsfracties over mogelijke onderzoeksonderwerpen gevraagd of er voorkeur was voor een specifieke verbonden partij als casus voor het verdiepend onderzoek. Er bleek een breed gedeelde belangstelling te zijn voor de Gemeenschappelijke Regeling die Presikhaaf Bedrijven aanstuurt, ofwel de 'Regeling Werkvoorziening Midden-Gelderland 1990' (in deze rapportage genoemd als GR Presikhaaf).

De rekenkamercommissie heeft voor het verdiepend onderzoek naar de casus GR Presikhaaf de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Welke mogelijkheden heeft de raad om te sturen en toezicht te houden op beleid, beleidsuitvoering en financiën op de terreinen die zijn opgedragen aan de GR Presikhaaf en heeft zij die mogelijkheden in de praktijk optimaal benut?

Deze onderzoeksvraag is opgesplitst in een aantal deelvragen, die in hoofdstuk 4 verder worden toegelicht. Het onderzoek heeft betrekking op de jaren 2012 tot medio 2014 en is uitgevoerd door middel van gesprekken (zie bijlage 1) en documentanalyse (zie bijlage 2). Er is gesproken met de toenmalige vertegenwoordiger van de gemeente in het AB, de directeur van Presikhaaf Bedrijven en de betrokken ambtelijk medewerker. In januari 2015 heeft een gesprek met raadsleden plaatsgevonden over de bevindingen uit het onderzoek

Zowel voor de onderzoeksperiode als voor de periode waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden, geldt dat er veel ontwikkelingen zijn op het terrein van de sociale werkvoorziening. Deze ontwikkelingen worden in hoofdstuk 2 kort beschreven omdat zij de context vormden voor het handelen van de raad, het college, de GR en Presikhaaf Bedrijven.

Voor het onderzoek is een normenkader opgesteld dat gebaseerd op regelgeving, literatuur over goed bestuur en voorbeelden van andere lokale rekenkamers. Dit normenkader is in hoofdstuk 3 opgenomen.

In hoofdstuk 4 worden de bevindingen gepresenteerd aan de hand van de deelvragen. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 2 Wettelijke ontwikkelingen en uitgangspunten uitvoering Wsw

2.1 Belangrijkste bepalingen in de Wet sociale werkvoorziening tijdens de onderzoeksperiode

Zorgplicht voor college

Mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap kunnen vaak moeilijk een baan vinden. Tot de inwerkingtreding van de Participatiewet op 1 januari 2015, voorzag de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) in een regeling, waarmee mensen met een zogenaamde Wsw-indicatie aan werk werden geholpen. Hierna wordt het systeem beschreven dat volgt uit de Wsw, zoals die gold in de onderzoeksperiode. De rijksoverheid geeft gemeenten geld om de Wsw uit te voeren.De gemeente is verantwoordelijk voor het aanbieden van werk aan Wsw-geïndiceerden. Deze zorg is opgedragen aan het college:

> Wsw, artikel 1, lid 3
> Het college draagt er zorg voor dat aan zoveel mogelijk ingezetenen die geïndiceerd zijn, een dienstbetrekking wordt aangeboden voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden.

Het aanbieden van werk is geen plicht van de gemeente. In de wet is bepaald dat het college de mogelijkheid heeft om werk aan te bieden:

> Wsw, artikel 2
> 1. Het college kan ter uitvoering van artikel 1, derde lid, aan een ingezetene die geïndiceerd is een dienstbetrekking aanbieden voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden.

Sinds 1 januari 2015 is instroom in de Wsw niet meer mogelijk. Vanaf dat moment biedt de Participatiewet het kader voor de wijze waarop de gemeente mensen uit deze ‘doelgroep’ benadert.

Uitkering van het rijk aan de gemeente voor verstrekt werk

Tot 1 januari 2015 bepaalde de Wsw dat het Rijk aan elke gemeente een zogenaamde specifieke uitkering verstrekt voor de uitvoering van de Wsw en dat deze middelen alleen voor dit doel mochten worden aangewend (het betrof een zogenaamde specifieke uitkering). De hoogte van de uitkering van het Rijk was gebaseerd op een taakstelling voor de in een jaar te realiseren ‘arbeidsjaren (AJ) uit dienstbetrekking’. Dit houdt dus in dat de gemeenten voor de financiering een bepaalde hoeveelheid werk in een dienstbetrekking moesten aanbieden. Als de taakstelling niet werd gehaald, vorderde het Rijk een deel van de vergoeding terug.

Vanaf de inwerkingtreding van de Participatiewet op 1 januari 2015 is deze specifieke uitkering vervallen. De betrokken middelen zijn vanaf dat moment een onderdeel van het Participatiebudget dat het Rijk aan gemeenten verstrekt.

Subsidie of vergoeding voor werkgever of begeleidingsorganisatie
De Wsw regelt dat een subsidie, respectievelijk een vergoeding, kan worden verstrekt aan een werkgever of een begeleidingsorganisatie die een Wsw geïndiceerde werk biedt..

Wachtlijstbeheer
De Wsw bepaalt dat het college een wachtlijst beheert. De wachtlijst bevat een overzicht van inwoners die geïndiceerd zijn en geen dienstbetrekking hebben. De wet geeft de raad de mogelijkheid om een verordening vast te stellen over de volgorde waarin de inwoners die op de wachtlijst zijn geplaatst voor een dienstbetrekking in aanmerking worden gebracht.
Mensen met een Wsw indicatie die op 31 december 2014 op de wachtlijst stonden, vallen vanaf 1 januari 2015 onder de Participatiewet. Zij zijn geprioriteerd voor de zogenaamde garantiebanen[12] .

Verantwoording afleggen aan de minister
De Wsw regelt dat het college over de uitvoering van de wet verantwoording aflegt aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

2.2 (Beoogde) wetswijzigingen met invloed op uitvoering Wsw tijdens onderzoeksperiode

Modernisering Wsw (invoering 1 januari 2008)
De wettelijke regels die hiervóór zijn beschreven, gelden vanaf de invoering van de nieuwe Wet sociale werkvoorziening per 1 januari 2008. Deze wetswijziging werd destijds aangeduid als de Modernisering. Met de invoering van deze nieuwe Wsw werden gemeenten zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. De wetswijziging legde de zorg voor het bieden van passend werk aan inwoners met een Wsw-indiatie bij de gemeente, in plaats van bij een werkvoorzieningschap. Verder was de modernisering gericht op behoud van de Wsw voor de doelgroep en het versterken van de beweging van binnen naar buiten, waarmee bedoeld werd om mensen met een Wsw-indicatie bij voorkeur werk aan te bieden ‘buiten’ in een regulier bedrijf, in plaats van ‘binnen’ bij bedrijven die onder het werkvoorzieningschap vielen.

Het verleggen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WSW naar de gemeente betekende dat het Rijk het SW-budget niet meer naar de werkvoorzieningschappen stuurde, maar via een specifieke uitkering naar de gemeenten.

Een belangrijk vernieuwend element in de Wsw was dat de gemeente zelf bepaalt of er wordt samengewerkt en wie de opdrachtnemers van de gemeente zijn voor de uitvoering van de Wsw. Gemeenten zijn niet verplicht het hele SW-budget aan het werkvoorzieningschap over te dragen. Met de wetswijziging namen de mogelijkheden toe voor gemeenten om meer als opdrachtgever voor de uitvoering van de Wsw te gaan optreden. De wetgever verwachtte dat er, als gevolg hiervan, ook tussen gemeenten en het SW-bedrijf meer een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie zou ontstaan.

[12] Werkgevers en overheid creëren de komende jaren landelijk 125.000 extra banen voor mensen met een handicap of arbeidsbeperking; de zogeheten garantiebanen.

Wet werken naar vermogen (niet ingevoerd)
In april 2011 presenteerde het kabinet Rutte I de contouren van het wetsvoorstel 'Werken naar vermogen' (WWNV). De streefdatum voor inwerkingtreding van de nieuwe wet was 1 januari 2013. Het kabinet wilde de sociale werkvoorziening in de toekomst alleen openstellen voor mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving kunnen werken. In de praktijk zou dit erop neer komen dat het principe van de Wsw bleef bestaan, maar voor een kleinere groep. De indicatie zou strenger zijn, waardoor de groep waarop de wet van toepassing was, kleiner werd. Gevolg zou uiteraard zijn dat de groep met lage kansen op de arbeidsmarkt zou groeien.

Omdat als gevolg van de invoering van de WWNV een herstructurering van de Wsw-uitvoering nodig was, stelde het kabinet een herstructureringsfaciliteit voor de Wsw beschikbaar van € 400 miljoen. De gemeenten moesten vóór 1 januari 2012 herstructureringsplannen indienen zodat de herstructureringsoperatie zou kunnen starten op 1 juli 2012.

De aankondiging van het kabinet in 2011 dat de regelingen voor de onderkant van de arbeidsmarkt zouden worden aangepast (samenvoeging Wwb, Wajong en Wsw in Wet werken naar Vermogen en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen, waren voor het DB van de GR Presikhaaf aanleiding om zich te oriënteren op de mogelijkheden voor de toekomst. In de eerste fase van deze oriëntatie zijn vijf scenario's onderzocht, waarvan twee scenario's (Beschut en Plaatsingsorganisatie) zijn uitgewerkt in een zogenaamde Stip op de Horizon, waar de organisatie in enkele jaren naar toe zou groeien. Deze Stip op de Horizon vormde het uitgangspunt voor de aanvraag voor de herstructureringsfaciliteit (zie verder 4.5.1).

Na de val van het kabinet Rutte I in april 2012 is de Wet werken naar vermogen controversieel verklaard. Vervolgens hebben een aantal politieke partijen het zogeheten Lenteakkoord opgesteld. Dit akkoord had de volgende consequenties voor de uitvoering van de Wsw:
- de WWNV heeft geen doorgang;
- de herstructureringsfaciliteit WSW (ter grootte van € 400 miljoen) vervalt om zo een deel van de besparingsverliezen door het niet doorgaan van de WWNV op te vangen.

Het Lenteakkoord gaf aan dat de bezuiniging op de subsidie van de Wsw zou worden stopgezet, maar verder bleven er veel onduidelijkheden over de financiering van de Wsw.

Sociaal Akkoord 2013
De herstructureringsfaciliteit is weer actueel geworden naar aanleiding van het Sociaal Akkoord 2013, omdat in dit akkoord het volgende uitgangspunt was opgenomen:
De Wsw en Wajong blijven bestaan. Er komen 35 werkbedrijven waarin gemeenten en werkgevers samen meer mensen met een beperking aan het werk gaan helpen. Van hieruit kunnen mensen ook worden gedetacheerd naar beschut werk met behulp van een jobcoach van het werkbedrijf en een loonkostensubsidie. Hiermee verdienen ze tenminste het minimumloon en kunnen ze doorgroeien naar 120 procent van het minimumloon.

Wsw en Participatiewet (vanaf 1 januari 2015)
Onder de Participatiewet vallen alle mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In de Participatiewet zijn verschillende instrumenten opgenomen om mensen uit deze doelgroep aan werk te helpen, zoals participatieplaatsen, garantiebanen, een participatievoorziening beschut werk, loonkostensubsidie voor werkgevers en begeleiding op de werkplek.

De Participatiewet heeft de uitvoering van de instrumenten garantiebanen en beschut werk, bij Werkbedrijven ondergebracht. Een Werkbedrijf is geen fysiek bedrijf maar een samenwerking tussen gemeente, UWV, werkgevers en werknemers in de arbeidsmarktregio.

Het is aan de gemeenten om te bepalen op welke voorzieningen en instrumenten hun inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt recht hebben. Een en ander houdt in dat er veel herkeuringen zullen plaatsvinden.

Tot 10 september kon de Wsw indicatie worden aangevraagd. Voor mensen met een Wsw indicatie die een dienstverband hebben bij een sociale werkvoorziening, verandert er niets op 1 januari 2015. Mensen met een Wsw indicatie die geen dienstverband hebben, kunnen na 1 januari niet meer instromen in een baan bij de sociale werkvoorziening.

Hoofdstuk 3 Normenkader

Deze paragraaf bevat het normenkader dat de rekenkamercommissie hanteert bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. De uitvoering van de Wsw is door de wetgever opgedragen aan het college. De gemeente Overbetuwe neemt samen met 10 andere gemeenten deel aan een gemeenschappelijke regeling, waaraan de uitvoering van de Wsw is opgedragen. De mogelijkheden van de raad om in deze constellatie te sturen en toezicht te houden op de uitvoering vloeien voort uit wettelijke regels en uit specifieke afspraken.

De rekenkamercommissie heeft de normen, inclusief de meetlat ervoor, opgesteld aan de hand van wettelijke eisen, literatuur over goed bestuur en voorbeelden van andere lokale rekenkamers.

De wettelijke basis voor het normenkader vloeit voort uit de Wgr. Deze is gebaseerd op de gedachte van 'verlengd lokaal bestuur'. Met de aanpassing van de Wgr aan de dualisering is dit in de Memorie van Toelichting nog eens benadrukt: er is heel bewust voor gekozen om de verhouding DB/AB niet te dualiseren: 'Dergelijke scherp onderscheiden rollen voor het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam verdragen zich niet goed met de gedachte van verlengd lokaal bestuur die aan de Wgr ten grondslag ligt.[13]'

Bij 'verlengd lokaal bestuur' staat het behartigen van lokale belangen voorop.

> Wgr, artikel 1, lid 1
> De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten kunnen afzonderlijk of te zamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten.

Dit betekent dat de gemeente regie houdt op de samenwerking waarbij de eigen doelen centraal staan.

In het rekenkamerrapport naar Samenwerkingsverbanden in Oisterwijk[14] wordt op het punt van verlengd lokaal bestuur een onderscheid gemaakt tussen de samenwerking gericht op beleidsafstemming en de samenwerking gericht op uitvoering:

- Verlengd lokaal bestuur bij beleidsafstemming betekent dat het college met een helder mandaat vanuit de raad werkt en in de eventuele onderhandelingen in het samenwerkingsverband de belangen en visie van de gemeente goed kan behartigen.
- Verlengd lokaal bestuur bij uitvoering betekent dat er sprake is van een goede opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie. Het gemeentebestuur is in staat precies te formuleren wat de beoogde resultaten zijn en de opdrachtnemer kan deze resultaten leveren – zonder dat er sprake is van afhankelijkheid. Indien de prestaties onder de maat zijn of veel te duur, kan de opdrachtgever bijsturen of een andere opdrachtnemer 'inhuren'.

[13] *Memorie van toelichting wijziging Wgr, Concept-wetsvoorstel versie internetconsultatie, versie 29-03-2012*

[14] *Verlegd of verlengd lokaal bestuur? Rekenkamercommissie Oisterwijk, 31 augustus 2012*

In de onderzoeken naar regionale samenwerkingsverbanden van rekenkamercommissies wordt verschillende malen geconstateerd dat bij de onderzochte regionale samenwerkingen eerder sprake was van ‘verlegd lokaal bestuur’ dan van ‘verlengd lokaal bestuur’. Het rekenkamerrapport Oisterwijk stelt dat sprake is van verlegd lokaal bestuur ‘indien de samenwerkingsverbanden taken overnemen van de gemeente zonder heldere aansturing. Bij verlegd bestuur gaan samenwerkingsorganen ‘een eigen leven leiden’ – ze komen los te staan van de gemeente, worden een apart orgaan.’

De rekenkamercommissie Oisterwijk geeft de volgende beschrijving van houdingen van het gemeentebestuur die wijzen op verlengd danwel verlegd lokaal bestuur:

Verlengd lokaal bestuur	Verlegd lokaal bestuur
Het gemeentebestuur is….	Het gemeentebestuur is…..
Zelfverzekerd De gemeente zet de samenwerking in als stratefgie om gemeentelijke doelen te bereiken.	**Afhankelijk** De gemeente heeft geen goed zicht op welke gemeentelijke doelen op welke wijze worden bereikt met de samenwerking
Zelfstandig De gmeente maakt binnen de samenwerking keuzes om eigen gemeentelijke doelen te bereiken.	**Afwachtend** De gemeente accepteert de algemen diensten van het samenwerkingsverband zonder kritische toets
Zelfbewust De gemeente neemt een actieve rol in de dagelijkse aansturing van het samenwerkingsverband	**Afhoudend** De gemeente ziet het samenwerkingsverband als een orgaan zonder directe relatie met de gemeente

In het volgende schema zijn de normen voor dit onderzoek benoemd en uitgewerkt in toetsingscriteria.

Norm	Criteria/meetlat
Kaderstellende rol raad	
De gemeenteraad stelt inhoudelijke kaders t.a.v. de uitvoering van de Wsw	• De raad heeft een visie op de uitvoering van de Wsw • De raad heeft SMART doelen vastgesteld voor de uitvoering van de Wsw • De raad is steeds op de hoogte van de nieuwste ontwikkelingen op dit terrein en stelt, zonodig, de doelen bij op grond van nieuwe inzichten
De gemeenteraad stelt financiële kaders t.a.v. de uitvoering van de Wsw	• De raad heeft vastgesteld hoe het van het Rijk verkregen SW-budget wordt aangewend voor de uitvoering van de Wsw • De raad heeft de financiële risico’s in beeld • De raad heeft een visie over hoe om te gaan met financiële tegenvallers

Controlerende rol raad	
De gemeenteraad is in staat (geweest) om zijn controlerende rol uit te voeren	• De raad heeft inzicht gekregen in de belangrijkste inhoudelijke ontwikkelingen t.a.v. de uitvoering van de Wsw • De raad heeft inzicht gekregen in de financiële consequenties van de uitvoering van de Wsw
De raad heeft zijn controlerende rol actief uitgevoerd.	• Er zijn afspraken gemaakt tussen de raad en het college over de uitvoering van de Wsw • De gemeenteraad is actief op zoek gegaan naar informatie c.q. heeft het college gevraagd naar de benodigde informatie • De raad heeft eigenstandig afspraken gemaakt en uitgevoerd over evaluaties/visitaties/klanttevredenheidsonderzoeken, of dergelijke
Uitvoering door een gemeenschappelijke regeling	
De afspraken in de gemeenschappelijke regeling maken sturing en controle door de raad mogelijk	• De in de GR geformuleerde taken dragen bij tot het bereiken van de door de raad vastgestelde doelen van de raad • In de GR zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening (incl. verantwoording) aan de gemeenteraden over de uitvoering van de taken • De governance-afspraken van de nota Verbonden partijen zijn gevolgd • Er is helderheid over de verdeling van bevoegdheden tussen regionaal en lokaal niveau en tussen deelnemende gemeenten • De gemeenteraad heeft een besluit genomen over de financiële risicoverdeling binnen de regionale samenwerking • De GR bevat duidelijke afspraken over uittreding door een deelnemende gemeente

De normen vloeien voort uit de Gemeentewet, de Wgr en de Wsw. De Wgr gaat uit van het principe van lokaal verlengd bestuur. In de Wgr wordt in artikel 1, lid 1 aangegeven dat de samenwerking wordt aangegaan ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van de gemeenten. Gemeenten drukken hun belangen uit in doelen. Dit is de terminologie die in het BBV wordt gebruikt. Volgens de Gemeentewet heeft de raad een kaderstellende en controlerende rol. De raad stelt kaders in de vorm van doelen en geeft daarmee sturing aan de uitvoering.

De Wsw bepaalt dat de gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wsw. Deze verantwoordelijkheid blijft de gemeente houden, ook als zij de uitvoering aan een andere organisatie, in dit geval een samenwerkingsverband, opdraagt. Uit de Wsw vloeit dan ook voort dat de gemeente verantwoordelijk is voor de sturing en controle op de uitvoering.

De criteria zijn operationele uitwerkingen die vooral ontleend zijn aan uitwerkingen van governancemodellen, zoals het model van Goed bestuur (L. Dolmans, Control voor goed bestuur) dat is toegelicht in het algemene deel van deze rapportage.

Hoofdstuk 4 Bevindingen

4.1 Hoofdvraag en deelvragen

De hoofdvraag voor het onderzoek naar de GR Presikhaaf heeft de rekenkamercommissie als volgt geformuleerd:

Welke mogelijkheden heeft de raad om te sturen en toezicht te houden op beleid, beleidsuitvoering en financiën op de terreinen die zijn opgedragen aan de GR Presikhaaf en heeft zij die mogelijkheden in de praktijk optimaal benut?

Deze onderzoeksvraag is opgesplitst in de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de sturings- en toezichtsmogelijkheden van de raad bij deelname in een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wgr, en wat is hierover geregeld in de gemeenschappelijke regeling inzake Presikhaaf?
2. Welke regels uit de Nota Verbonden partijen zijn van toepassing op de GR Presikhaaf?
3. Heeft de raad de sturings- en toezichtmogelijkheden optimaal kunnen benutten?
4. Heeft de raad zijn sturings- en toezichtmogelijkheden daadwerkelijk benut?
5. Was de sturing en controle uiteindelijk effectief?

4.2 Sturingsmogelijkheden op grond van de wet en de regeling

De GR Presikhaaf is een gemeenschappelijke regeling. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en de Gemeentewet geven regels over wat er in een regeling geregeld moet en kan worden. In het onderzoek is nagegaan of er in de gemeenschappelijke regeling zelf afspraken zijn gemaakt over informatievoorziening aan en (bij)sturingsmogelijkheden voor de deelnemende raden.

4.2.1 Sturingsmogelijkheden op grond van de Wgr en de Gemeentewet

Verlengd lokaal bestuur

Voor wat betreft dat **wettelijk** kader van de gekozen samenwerking tussen gemeenten is van belang dat het om verlengd lokaal bestuur gaat. Een GR bestaat uit een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB). De leden van het AB zitten primair als vertegenwoordigers van de eigen gemeente in deze bestuursorganen. De wetgever heeft steeds de nadruk gelegd op het belang van een goede democratische controle door de raden van de deelnemende gemeenten[15]. Daarom is onder meer in de wet opgenomen dat een gemeenschappelijke regeling bepalingen moet bevatten over de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur ter verantwoording kan worden geroepen door de desbetreffende gemeenteraad. Een en ander werkt als volgt uit:

[15] Zie brief aan de Tweede Kamer over deze materie van 26 mei 2004, Kamerstuk 29 200 VII nr. 56.

- Verhouding bestuur gemeenschappelijke regeling – deelnemende gemeentebesturen: er bestaat een inlichtingenplicht en geen verantwoordingsplicht tussen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en de deelnemende gemeenten. De deelnemende gemeente kan alleen verantwoording vragen van de eigen leden van het AB. Ook de terugroepingsmogelijkheid is beperkt tot de eigen vertegenwoordigers in het AB. De eigen leden van het DB hebben als zodanig geen enkele verantwoordingsrelatie met hun eigen gemeentebestuur. Wel zijn zij in hun rol als lid van het AB in alle opzichten verantwoording schuldig aan hun eigen gemeentebestuur.
- Verhouding AB – DB gemeenschappelijke regeling: het DB legt verantwoording af aan het AB en verstrekt daartoe de nodige informatie. In de Wgr die gold tijdens de onderzoeksperiode kon het AB DB-leden niet ontslaan, maar zou dit zou wel kunnen als de betreffende gemeenschappelijke regeling hierin voorzag. In de Wgr die vanaf 1 januari 2015 geldt, kan het AB wel ontslag verlenen aan een DB-lid (artikel 19a, 3e lid)
- Verantwoordingsrelaties op basis van de gemeentewet: de verantwoordingsrelaties tussen collegeleden en raad op basis van de gemeentewet spelen ook een rol in gemeen-schappelijke regelingen. Een wethouder die zitting heeft in een AB en eventueel in een DB van een gemeenschappelijke regeling, kan over zijn handelen in dat verband door de gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen. Dit geldt niet voor raadsleden. Die kunnen als gekozen raadsleden niet op basis van de Gemeentewet door de gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen. Zij kunnen alleen op basis van specifieke bepalingen in de Wgr gedwongen worden verantwoording af te leggen. Artikel 16 van de Wgr bepaalt dat de specifieke gemeenschappelijke regeling bepalingen bevat over de wijze waarop een lid van het AB inlichtingen verstrekt en verantwoording aflegt aan de gemeenteraad, die dit lid heeft aangewezen.

Bepalingen over begrotingen en jaarstukken

Zoals in het eerste deel van deze rapportage is aangegeven bevat de Wgr bepalingen over begroten en verantwoorden en gelden op dit terrein gelden dienovereenkomstig de regels van de Gemeentewet, het BBV en het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten[16]. Dat houdt in dat de begroting en de jaarstukken van een gemeenschappelijke regeling hetzelfde ingericht moeten zijn als die van de gemeente en dat dezelfde budgetregels gelden als voor de gemeente. Ook zijn gemeenschappelijke regelingen verplicht regels vast te stellen voor hun financieel beleid en beheer en voor de inrichting van hun financiële organisatie.

Het DB van een gemeenschappelijke regeling dient de begroting vooraf aan de betrokken gemeenteraden voor te leggen en wel zes weken voordat deze in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling komt[17]. De deelnemende gemeenteraden kunnen bij deze zogenaamde ontwerpbegroting hun zienswijze bekend maken, die vervolgens door het DB van de gemeenschappelijke regeling naar het AB wordt doorgeleid. In de Wgr is bepaald dat het AB, zo nodig, de begroting na vaststelling aan de raden van de deelnemende gemeenten zendt, die bij Gedeputeerde Staten (GS) hun zienswijze naar voren kunnen brengen.

Het AB moet de begroting vaststellen in het jaar voorafgaande waarvoor zij dient. Het DB moet de begroting binnen twee weken na vaststelling, in ieder geval vóór 15 juli van het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar, aan GS sturen [18].

[16] Dit volgt uit artikel 136 Wgr die gold tot 1 januari 2015
[17] In de Wgr die vanaf 1 januari 2015 geldt, is dit 8 weken.
[18] In de Wgr die vanaf 1 januari 2015 geldt, is dit 1 augustus (artikel 34, 2e lid)

Wat betreft de jaarrekening van een GR bepaalt de Wgr dat het AB de jaarrekening vaststelt in het jaar volgend op het jaar waarop deze betrekking heeft. Het DB moet de jaarrekening binnen twee weken na de vaststelling, in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan GS sturen.
In de Wgr is niet opgenomen dat gemeenteraden in staat worden gesteld om blijk te geven van hun gevoelen bij de ontwerp-rekening.

4.2.2 Afspraken in de GR Presikhaaf

De afspraken binnen de gemeenschappelijke regeling zijn vastgelegd in de Regeling Werkvoorziening Midden-Gelderland 1990. Het gaat hierbij om een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid.

De regeling is in 1992, 1998 en 2001 op enkele punten gewijzigd. De rekenkamercommissie constateert dat de regeling niet is geactualiseerd na wijzigingen in de Wgr als gevolg van de invoering van de dualisering. De verwijzing naar bepaalde artikelnummers in de Wgr stemmen daarom niet meer overeen met de bedoelde artikelen. Daarnaast valt het op dat de regeling veel overlap heeft met artikelen uit de Wgr.

Afspraken over prestaties
In de GR Presikhaaf is de taak van de GR als volgt beschreven:
- Het uitvoeren van de Wet Sociale Werkvoorziening;
- Het totstandbrengen en beheren van de ten behoeve van de uitvoering noodzakelijke werkverbanden.

De rekenkamercommissie constateert dat in de regeling geen afspraken zijn opgenomen over te leveren prestaties. De regeling geeft de raad geen mogelijkheden om te sturen op prestaties.

De rekenkamercommissie merkt hierbij op dat met de wetswijziging van de Wsw in 2008 onder meer was beoogd om een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen gemeente en werkvoorzieningsschap te krijgen. Dit is, gelet op de handhaving van de in 1990 overeengekomen regeling, niet het geval geweest voor de relatie van de deelnemende gemeenten in de GR Presikhaaf met Presikhaaf Bedrijven.

Naar aanleiding van de modernisering van de Wsw in 2008 hebben de deelnemende gemeenten aan de GR Presikhaaf begin 2008 een middellange termijnvisie met een aantal richtinggevende strategische keuzen rond de toekomst van de Wsw onderschreven, neergelegd in het zogenaamde WAT-rapport[19]. Daarbij is gekozen voor een beleidsarme invoering in 2008. Vervolgens is de visie nader uitgewerkt in 15 concrete beslispunten in het HOE-rapport[20]. Deze beslispunten dienden als kader voor een door Presikhaaf Bedrijven uit te werken strategisch plan met een daarbij behorend implementatieplan. De raden van alle deelnemende gemeenten hebben in het najaar van 2008 ingestemd met het HOE-rapport: Uitvoering van de Wsw door de gemeenten in Midden Gelderland.

[19] Het WAT-rapport: Uitvoering van de nieuwe WSW; een middellange termijn beleidsperspectief van de gemeenten die participeren in de GR Werkvoorzieningschap Midden Gelderland, in januari 2008 vastgesteld door de raden van de deelnemende gemeenten

[20] Het HOE-rapport: Uitvoering van de WSW door de gemeenten in Midden Gelderland, in het najaar van 2008 vastgesteld door de raden van de deelnemende gemeenten

Presikhaaf heeft binnen deze kaders in 2009 een strategisch plan 2009 – 2012 met bijbehorend implementatieplan opgesteld. De raad heeft zijn gevoelen over dit plan kenbaar gemaakt.

In het WAT- rapport is als conclusie opgenomen: 'De WSW wordt zoveel mogelijk uitgevoerd middels contracten'. In de HOE-rapportage zijn uitgangspunten geformuleerd over het sluiten van contracten met andere partijen die werk en/of begeleiding zouden kunnen bieden aan Wsw-geïndiceerden. Dit heeft niet geleid tot een wijziging van de regeling. In de regeling staat ook nu nog dat de verplichting van de deelnemende gemeenten om personen die om plaatsing verzoeken in een dienstbetrekking op grond van de Wsw door te verwijzen naar de GR Presikhaaf. Tijdens de interviews werd aangegeven dat de beleidsuitgangspunten in de WAT- en HOE-rapportage wel hebben geleid tot voorbereidingen voor een aanpassing van de regeling. Het is echter bij die voorbereidingen gebleven. De reden daarvan was de geïnterviewden niet precies bekend. Zij veronderstelden dat de aankondiging van weer een nieuwe wet (Wet werken naar vermogen) en de overheveling van taken uit de AWBZ naar de Wmo ertoe hebben geleid dat de aanpassing van de regeling op de achtergrond is geraakt.

De directeur van Presikhaaf Bedrijven gaf aan dat een nieuwe, geactualiseerde regeling in 2010 in concept volledig was uitgewerkt, maar dat vanwege de toen aankomende gemeenteraadsverkiezingen is besloten dat niet meer in het AB in te brengen. Na de verkiezingen is de actualisatie niet meer aan de orde gesteld.

In het HOE-rapport zijn zogenaamde 'criteria bij het vormgeven van de aanpak' geformuleerd. Eén van die criteria was:

'Het binnen maximaal 5 jaar (dus uiterlijk op 1 januari 2014) volledig gerealiseerd hebben van het 3 x 1/3 beleid (1/3e binnen en 2/3e buiten in de vorm van 1/3e dienstverlening en 1/3e detacheren/begeleid werken) voor de WSW-medewerkers van de gemeenten die participeren in de GR Midden Gelderland.'

Dit beleidsuitgangspunt is niet geformaliseerd in een afspraak met de GR Presikhaaf, ofwel door middel van een aanvulling binnen de bestaande afspraken, ofwel door middel van een aanvullende overeenkomst met de GR Presikhaaf. De wijze waarop Presikhaaf het 3 x 1/3 beleid zou uitvoeren, is in het strategisch plan van Presikhaaf Bedrijven wel uitgewerkt.

In de WAT- en HOE-rapporten is aangegeven dat de gemeenten prestatiecontracten met Presikhaaf Bedrijven zou kunnen sluiten. Sinds 2010 is er een uitvoeringsovereenkomst Wsw met de GR Presikhaaf. Het college heeft deze op 27 april 2010 getekend.

In de overeenkomst is als reden voor de vastlegging van afspraken aangegeven dat gemeenten meer zicht op de uitvoering van de Wsw door de GR verlangen teneinde beter te kunnen sturen op de door hen geformuleerde beleidsdoelen.

Bij de overeenkomst is een bijlage gevoegd waarin de prestaties zijn vastgelegd die Presikhaaf Bedrijven in het betreffende uitvoeringsjaar dient te leveren. Volgens de overeenkomst gaat het om prestaties en indicatoren die relevant worden geacht voor het realiseren en kunnen volgen van bijdragen aan de beleidsdoelen zoals door gemeenten en Presikhaaf Bedrijven zijn geformuleerd in de WAT- en HOE-rapporten en het daarop gebaseerd Strategisch Plan. In de bijlage

is aangekondigd dat er in de toekomst gerapporteerd zou gaan worden op “voortgang in arbeidsontwikkeling”. Daarvoor was een nieuw cliëntvolgsysteem nodig: ‘Met name het meten en rapporteren van individuele voortgang in arbeidsontwikkeling is afhankelijk van implementatie van een nieuw cliëntvolgsysteem en de gegevensinvoer daarvan’. Tijdens het onderzoek deelde de directeur desgevraagd mee dat dit nieuwe cliëntvolgsysteem onder de naam ‘Mens in beeld’ is geïmplementeerd binnen Presikhaaf.

In de overeenkomst is aangegeven dat de bijlage jaarlijks wordt geactualiseerd.
De rekenkamercommissie constateert dat de bepalingen in de overeenkomst voornamelijk financieel-administratieve zaken betreffen. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de informatieverstrekking van Presikhaaf aan de gemeente.

De prestatie-indicatoren in de bijlage van de uitvoeringsovereenkomst betroffen:
- Invulling van de taakstelling: hierbij werd de kwantitatieve taakstelling van het desbetreffende jaar van het Rijk aangegeven;
- Iedere SW-geïndiceerde krijgt vóór plaatsing een POP met leerdoelen;
- Wachtlijstbeheer: uitgewerkt in activiteiten, zoals ‘regelmatige toezending van vacatures’ en ‘activering kandidaten met diverse instrumenten’;
- Verzorging van herindicaties van alle SW-geïndiceerden;
- Verstrekken van kwartaalrapportages op gemeentelijk niveau. Hierin diende onder meer informatie te worden verstrekt per geplaatste SW-er, zoals de soort en de duur van de plaatsing, de naam van de werkgever.

De rekenkamercommissie merkt hierbij op dat er geen ‘streefwaarden’ zijn opgenomen bij de indicatoren, waarmee de deelnemende gemeenten vooraf aangeven welk niveau gehaald dient te worden. De gegevens die met deze indicatoren worden gevraagd, bieden geen inzicht in de kwaliteit van het aangeboden werk aan de betrokken personen, de ontplooiingsmogelijkheden van mensen door middel van het aangeboden werk en het wel of niet behalen van de 3 maal 1/3 doelstelling.

In punt 4.4.2 van dit rapport wordt ingegaan op de informatie die de GR Presikhaaf in kwartaalrapportages gaf tijdens de onderzoeksperiode.

Een jaarlijkse bijstelling van de prestatie-indicatoren, zoals afgesproken in de uitvoeringsovereenkomst, heeft niet plaatsgevonden.
In de GR presikhaaf is een artikel opgenomen waarbij de GR voor de uitvoering van de aangegeven taak alle bevoegdheden ‘toekomen’ van de bestuursorganen van de gemeente. Op grond van dit artikel zijn de regels voor plaatsing op de wachtlijst vastgesteld in een verordening van de GR Presikhaaf en voert de GR Presikhaaf het wachtlijstbeheer uit. Bij de modernisering van de Wsw in 2008 was deze verordende bevoegdheid aan de raad gegeven. De rekenkamercommissie merkt op dat de GR deze verordende bevoegdheid, op grond van de regeling kan uitoefenen, maar constateert dat dit niet in lijn is met de beslispunten uit de WAT- en HOE-rapportage over de rol van de gemeenten ten aanzien van de wachtlijst. In deze rapportages wordt een actieve rol aan de gemeenten toebedeeld, waarbij zij voor de activering van mensen op de wachtlijst ook WWB-middelen zouden inzetten.

In de verordening van de GR Presikhaaf zijn het arbeidspotentieel van de betrokkene en de werkladderscan bepalend voor de plaats op de wachtlijst. Hoe groter het arbeidspotentieel is, hoe hoger iemand op de wachtlijst wordt geplaatst.

Toegang tot de wachtlijst wordt verkregen door een Wsw-indicatie, afgegeven door het UWV. Eventuele voorbereidingstrajecten werden bekostigd door gemeenten uit het re-integratiebudget (na 1 januari 2015 uit het participatiebudget). De gemeente heeft in 2010 en 2011 gebruik gemaakt van overbruggingsbanen om Wsw-ers van de wachtlijst te activeren, totdat zij konden instromen in een Wsw dienstbetrekking.

Afspraken over de kosten

Over de kosten zijn in de regeling de volgende afspraken opgenomen:

- De deelnemende gemeenten betalen bij wijze van voorschot per kwartaal een kwart van de bedragen, welke zij volgens de begroting voor dat kalenderjaar verschuldigd zijn;
- In de rekening wordt het door elk van de deelnemende gemeenten over het desbetreffende jaar verschuldigde bedrag opgenomen;
- Verrekening van het verschil tussen het begrote bedrag en het werkelijk verschuldigde vindt terstond plaats, nadat het DB aan de raden heeft medegedeeld dat GS de rekening heeft vastgesteld;
- Het totaal bedrag, dat de gemeenten verschuldigd zijn, wordt omgeslagen overeenkomstig een terzake door het algemeen bestuur te nemen besluit.

Uit deze afspraken vloeit voort dat de deelnemende gemeenten alle kosten zullen dragen die in de rekening van de GR presikhaaf worden verantwoord.

De rekenkamercommissie constateert dat in de regeling niet is voorzien in de mogelijkheid om een relatie te leggen tussen de kosten en te leveren prestaties door de GR Presikhaaf. De regeling geeft de raad geen mogelijkheid om te sturen op de kosten in relatie tot te leveren prestaties.

In de uitvoeringsovereenkomst zijn de afspraken over de kosten aangevuld met de betaling van de Rijksbijdrage aan de GR Presikhaaf: deze betalen de deelnemende gemeenten in maandelijkse termijnen bij wijze van voorschot. Na de verantwoording, die het rijk moet vaststellen, wordt de definitieve bijdrage vastgesteld en wordt deze verrekend met het totaal voorgeschoten bedrag[21].

Vanaf 2013 is de gemeentelijke GR-bijdrage, die als voorschot per kwartaal aan Presikhaaf Bedrijven werd betaald, afgeschaft.
In het HOE-rapport is aangegeven dat gemeenten een vrij besteedbaar WSW-subsidiebudge krijgent. De hoogte van het vrij besteedbare WSW-subsidiebudget is jaarlijks maximaal 4%. Gedurende een periode van 4 jaar wordt deze maatregel gehandhaafd. Daarmee ontstaat een stapeling van vrije ruimte die kan oplopen tot maximaal 16% van het WSW-budget.

[21] De gemeente stuurt jaarlijks een brief aan Presikhaaf, waarbij zij onder verwijzing naar de afspraken in de uitvoeringsovereenkomst, aangeeft dat de Rijksbijdrage in maandelijkse termijnen bij wijzen van voorschot wordt verstrekt. Zij spreekt daarin over een subsidiebedrag. De rekenkamercommissie betwijfelt of hierbij sprake is van een subsidie. Het is een bijdrage die in termijnen als op voorschotbasis aan de GR Presikhaaf wordt betaald, waarbij het definitieve bedrag achteraf wordt bepaald.

Gemeenten kunnen dit budget naar eigen inzicht inzetten voor activiteiten gericht op plaatsing van SW-geïndiceerden vanaf de wachtlijst, bijvoorbeeld met begeleid werken. Ook kunnen gemeenten met dit budget prestatiecontracten sluiten met Presikhaaf en experimenten uitvoeren. Criterium voor de inzet van middelen is het versterken van de beweging van 'binnen naar buiten': realiseren van de 3 x 1/3 doelstelling.Deze afspraak is in de uitvoeringsovereenkomst opgenomen.

Afspraken over het beheersen van de risico's

In de regeling is niet expliciet ingegaan op de wijze waarop met risico's wordt omgegaan. Zoals uit het voorgaande blijkt, komen financiële tegenvallers voor rekening van de deelnemende gemeenten.

Over de financiële gevolgen van uittreding uit de GR is in de regeling overeengekomen dat het AB de verplichtingen van de uittredende gemeente vaststelt. Hierbij geldt als uitgangspunt dat de kosten die rechtstreeks het gevolg zijn van de uittreding, aan de uittredende gemeente in rekening worden gebracht.

De rekenkamercommissie stelt vast dat deze bepaling geen inzicht geeft in de kosten van uittreding. Er wordt namelijk niet aangegeven wat onder de kosten ten gevolge van de uittreding wordt verstaan. Uittreding door een gemeente zal betekenen dat verliezen door minder deelnemers moeten worden betaald, waarbij deze zelfde deelnemers degenen zijn die de kosten van uittreding bepalen.

Afspraken over informatievoorziening

In hoofdstuk 8 'Inlichting en verantwoording' van de regeling zijn afspraken vastgelegd over informatievoorziening door een lid van het AB. Deze houden in dat een AB-lid alle inlichtingen moet verschaffen die (leden van) de raad verlang(t)(en). Tevens is een AB-lid verantwoording verschuldigd aan de raad voor het door hem in het AB gevoerde beleid

In het reglement van orde van het AB zijn ook afspraken opgenomen over informatie aan deelnemende gemeenten. Deze houden in dat het AB 'door toedoen van het DB' aan de raden van de deelnemende gemeente ongevraagd alle informatie geeft die voor een juiste beoordeling van het door hem gevoerde beleid en te voeren beleid nodig is. Daarnaast is bepaald dat de notulen van het AB ter kennis worden gebracht aan de colleges van de deelnemende gemeenten.

De regeling bevat bepalingen over de vaststelling van de begroting en de rekening. Er zijn enkele verschillen met de Wgr, die ten dele zijn toe te schrijven aan het niet actualiseren van de regeling naar aanleiding van veranderingen in de Wgr en de Gemeentewet. Zo is in de regeling bepaald dat de begroting na vaststelling door het DB ter goedkeuring aan GS wordt gestuurd. De begroting dient volgens de Wgr wel aan GS te worden gestuurd, maar de goedkeuringseis is vervallen. De regeling wijkt ook af van de Wgr wat betreft de vaststelling van de jaarrekening. Volgens de regeling stelt het AB de rekening voorlopig vast, waarna de rekening ter vaststelling aan GS wordt aangeboden. In de Wgr is de vaststelling door GS vervallen en is bepaald dat het AB de rekening vaststelt, waarna het DB de rekening naar GS stuurt.

Wat betreft de jaarrekening geeft de regeling de raad de mogelijkheid om binnen zes weken nadat de rekening is toegezonden, daartegen bezwaren bij het AB in te dienen.
In de uitvoeringsovereenkomst is expliciet afgesproken dat Presikhaaf per kwartaal op uniforme wijze maar separaat op het niveau van de gemeente rapporteert over de in het kader van de modernisering relevante indicatoren conform de bijlage bij deze overeenkomst.

4.2.3 Governance Statuut Presikhaaf Bedrijven

Op 2 oktober 2008 heeft de raad het Governance Statuut Presikhaaf Bedrijven vastgesteld.

Het opstellen van een Governance Statuut is geïnitieerd door het College van B&W van de gemeente Arnhem. Dit heeft in 2005 opdracht gegeven om, in het kader van de optimalisering van de bestuurlijke en financiële control op 'verbonden partijen', een toezichtarrangement voor Presikhaaf Bedrijven op te stellen (Raadsvoorstel 30 augustus 2005). In het najaar van 2005 zijn de hoofdlijnen van een toezichtarrangement voor Presikhaaf Bedrijven beschreven in de notitie Toezichtarrangement Presikhaaf Bedrijven - Perspectief Gemeente Arnhem - Eindrapportage.

De implementatie van het toezichtarrangement heeft vorm gekregen door het opstellen van een Governance Statuut. Het statuut bevat een aantal inhoudelijke en procedurele afspraken. Na goedkeuring van het Governance Statuut door de raden van de deelnemende gemeenten heeft het AB van de GR Presikhaaf het statuut vastgesteld voor onbepaalde tijd.

In het Governance Statuut zijn de volgende onderwerpen uitgewerkt:
- Product-markt-combinaties (PMC's);
- Stappen in het proces van toezicht;
- Benchmarks en specifieke onderzoeken;
- Risicoanalyses;
- Cyclus van Planning, control en verantwoording;
- Overleg over statuut;
- Raad van Advies;
- Compliance (naleving van dit statuut).

Het Governance Statuut gaat uit van de bekende kernfuncties besturen, verantwoorden, toezicht houden, beheersen. Voor het onderdeel 'Besturen' zijn de bevoegdheden/rollen beschreven. Daarbij is gebruik gemaakt van de volgende gebruikelijke categorieën:
- Opstellen;
- Vaststellen;
- Goedkeuren;
- Gevoelens kenbaar maken.

Dit is in het statuut uitgewerkt in de volgende tabel:

De verantwoordelijkheden / rollen zijn per proces/document als volgt toegedeeld aan de onderscheiden partijen.

	Directie	DB	AB	Deelnemende Gemeenten
Beleidsbepaling (w.o. Strategisch plan)	opstellen	vaststellen	goedkeuren	gevoelens kenbaar maken
(Meerjaren) begroting (w.o. investeringsplan)	opstellen	vaststellen	goedkeuren	gevoelens kenbaar maken
Budgettering (beheersbegroting)	vaststellen	goedkeuren	geen rol	geen rol
Rapportages	opstellen	vaststellen	kennis nemen	kennis nemen
Jaarrekening	opstellen	vaststellen	goedkeuren	gevoelens kenbaar maken
PMC plannen (managementsamenvatting, bevat hoofdlijn en strategische keuzen)	vaststellen	goedkeuren	neemt kennis van hoofdlijnen a.d.h.v. samenvattende presentatie	
Benoeming	afhankelijk van type benoeming			

De raden van de deelnemende gemeenten wordt gevraagd om hun gevoelens kenbaar te maken over de strategische koers, de begroting, jaarrekening, alvorens het Algemeen Bestuur besluit. De rekenkamercommissie merkt op dat in het statuut ten opzichte van de regeling hierdoor meer mogelijkheden geeft aan de raad om gevoelens kenbaar te maken. De uitbreiding betreft het voorleggen van beleidsbepalende zaken (strategische koers) aan de raad en de jaarrekening.

De Directie is bevoegd te submandateren aan het management van Presikhaaf Bedrijven. Het DB behoudt bestuurlijke bevoegdheden met betrekking tot een aantal onderwerpen. Deze onderwerpen zijn opgenomen in de Mandateringsregeling van 6 april 1998.
Het AB houdt toezicht op de adequate uitvoering door Presikhaaf Bedrijven van de haar toebedeelde wettelijke taken.

Presikhaaf Bedrijven kent een Raad van Advies, met als taken het geven van gevraagd en ongevraagd advies aan de Directie en Dagelijks Bestuur over onderwerpen respectievelijk aspecten van de bedrijfsvoering van Presikhaaf en de voor Presikhaaf relevante ontwikkelingen op sociaal, maatschappelijk, bedrijfs-economisch en regionaal gebied. Taakstelling, samenstelling en werkwijze van de Raad van Advies zijn opgenomen in een Reglement Raad van Advies.

Per 18 april 2012 zijn voor drie jaar benoemd in de Raad van Advies:
- De heer E. Angenent, directeur-bestuurder bij woningcorporatie Vivare
- De heer B. Geerdink, voorzitter College van Bestuur bij ROC RijnIJssel

- De heer T. Gradussen,Algemeen Directeur Guijt Verzekeringen.
- De heer F. Kemperman, directeur Bezwaar en Beroep bij het UWV
- Mevrouw P. Peters, Voorzitter van de Raad van Bestuur bij de Liemerije (ouderenzorg in de Liemers)

Onder 'Toezicht' is vermeld dat het bestuurlijk-juridische kader voor het toezicht is vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorziening Midden-Gelderland.
Voor Presikhaaf Bedrijven gelden de volgende uitgangspunten met betrekking tot het uitoefenen van het toezicht:
- Het toezicht houden sluit zoveel mogelijk aan op de besturingscyclus van Presikhaaf Bedrijven.
- Het toezicht is geconcentreerd op de vraag of Presikhaaf Bedrijven financieel en bestuurlijk in control is.

De Planning & Control-cyclus is afgeleid van de regeling.
De volgende rapportages worden onderscheiden:
- Beleidsplan;
- Begroting;
- Maandrapportage aan DB;
- Kwartaalrapportage aan AB en deelnemende gemeenten;
- Kwartaalverslag aan AB;
- Jaarverslag.

Het AB stelt eens in de drie jaar een beleidsplan vast, waarin het beleid op hoofdlijnen wordt aangegeven. Het beleidsplan beslaat een periode van drie jaar. Het DB zendt jaarlijks een conceptbegroting voor het komende kalenderjaar toe aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen hun gevoelens doen blijken. Het AB stelt de begroting vast. In de begroting wordt vastgelegd:
- Wat we willen doen: vertaling visie naar concrete doelen;
- Wat doen we daarvoor: welke activiteiten en prestaties moeten worden geleverd;
- Wat zijn de financiële consequenties: begroting koppelen aan de activiteiten/prestaties.

Het DB biedt het jaarverslag inclusief de accountantsverklaring aan het AB aan en tevens aan de deelnemende gemeenten.

De maand- en kwartaalrapportages zijn afgestemd met een externe commissie met leden uit het AB. De begroting en het jaarverslag moeten voldoen aan de Besluit Begroting en Verantwoording. De begroting en de jaarrekening worden voorgelegd aan de deelnemende gemeenten voor de gevoelens alvorens het Algemeen Bestuur deze vaststelt.

4.3 Van toepassing zijnde regels in de Nota Verbonden partijen

In de nota Verbonden partijen is, zoals in het algemene deel van deze rapportage is aangegeven, een onderscheid gemaakt in verbonden partijen van de A- en de B-categorie. De GR Presikhaaf valt onder de A-categorie.

De Nota Verbonden partijen bevat de volgende regels voor verbonden partijen van de A-categorie:
De gemeenteraad besluit jaarlijks vooraf over:

- Het beleid en de concrete doelstellingen voor realisatie in het komende jaar van het samenwerkingsverband;
- De aanpak en de concrete doelen van de gemeente Overbetuwe binnen het samenwerkingsverband voor het komende jaar en daarmee het mandaat voor de gemeentelijke vertegenwoordiger van de gemeente Overbetuwe in het samenwerkingsverband;
- De begroting en de financiële risico's van de gemeente Overbetuwe voor het komende jaar als gevolg van deelname aan het samenwerkingsverband.

En jaarlijks achteraf over:

- Een verantwoording over het gevoerde beleid van afgelopen jaar en de mate waarin de geformuleerde concrete doelen zijn bereikt, inclusief een verklaring als doelen niet zijn bereikt en mogelijke maatregelen om het doel alsnog te bereiken en de financiële consequenties daarvan;
- Een verantwoording door het college over de inbreng vanuit de gemeente Overbetuwe in het samenwerkingsverband en de mate waarin de geformuleerde doelen voor de gemeente Overbetuwe zijn bereikt;
- De financiële verantwoording over het afgelopen jaar.

Voor verbonden partijen van de A-categorie geldt dat zij iedere collegeperiode worden geëvalueerd. Deze evaluatie bestaat uit een beoordeling van het publieke kader, de 'corporate governance', de begroting en jaarstukken van de verbonden partij.

Voor alle verbonden partijen geldt dat in de programmabegroting en in de programmarekening wordt ingegaan op (de voornemens tot) een wijziging van de doelstelling of een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten.

Voor verbonden partijen geldt de volgende aanvullende procedure:

- De verbonden partij dient tijdig voor de samenstelling van de productenraming van de gemeente een begroting, een meerjarenperspectief en een meerjarenbeleidsplan te overleggen.
- Deze documenten worden getoetst aan de gemeentelijke doelstellingen, effecten en resultaten. Bovendien wordt aandacht geschonken aan de financiële resultaten en toekomstige ontwikkelingen. Tevens worden de eventuele risico's gesignaleerd en in beeld gebracht.
- Het advies hierover wordt betrokken bij het opstellen van de productenraming en in de paragraaf verbonden partijen wordt een toelichting gegeven. De voorziene risico's worden waar relevant opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen.
- De verbonden partij wordt verplicht analoog aan de gemeentelijke cyclus tweemaal per jaar een tussentijdse rapportage uit te brengen, waarbij vooral aandacht is voor de voortgang en voor afwijkingen.
- Deze rapportages worden betrokken bij de programmarekening, de productenrealisatie en het jaarverslag van het college, waarin afzonderlijk aandacht wordt geschonken aan de behaalde resultaten van de verbonden partij. De paragraaf verbonden partijen bij de programmarekening wordt volgens de voorschriften opgesteld.

Voor alle verbonden partijen geldt dat de gemeentelijke vertegenwoordiger en de ambtelijk verantwoordelijke, naast de hierboven bepaalde momenten, rapporteert aan de gemeentenecretaris, het college en de raad als in het belang van de gemeente noodzakelijk is.

De rekenkamer constateert dat de raad met deze regels een instrument heeft om te sturen op de relatie tussen de gemeentelijke doelen en 'concrete doelstellingen voor realisatie' van het samenwerkingsverband. De regels in de Nota Verbonden partijen geven de raad geen instrument om te sturen op concrete prestaties (in termen van volume en kwaliteit) en op de kosten in relatie tot de te leveren prestaties.

4.4 Heeft de raad sturings- en toezichtmogelijkheden optimaal kunnen benutten?

Bij de beantwoording van deze vraag is nagegaan hoe de raad is geïnformeerd (tijdig, volledig, e.d.) en of de mogelijkheden die de regelgeving biedt hierbij optimaal zijn benut.

De raad is vanuit de GR Presikhaaf geïnformeerd door middel van verschillende rapportages, documenten en presentaties, door het AB en DB van de GR en door de directeur van het bedrijf Presikhaaf Bedrijven. De rekenkamercommissie geeft bij de toelichting op de informatie aan in hoeverre deze voldoet aan de wettelijke eisen (Wgr en BBV) en de afspraken met de GR (vastgelegd in de Regeling en in het Governance Statuut).

Daarnaast is de raad geïnformeerd door het college via de planning- en controldocumenten, zoals de programmabegroting en de jaarstukken van de gemeenten Overbetuwe. De rekenkamercommissie gaat in deze paragraaf ook in op de informatie in deze documenten.

4.4.1 Begrotingen en jaarverslagen GR Presikhaaf

Uit de Wgr volgt dat voor de begroting en jaarstukken van een GR de regels gelden van de Gemeentewet, het Besluit begroten en verantwoorden provincies en gemeenten (BBV) en het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten. Dat houdt in dat de begroting en de jaarstukken van een gemeenschappelijke regeling hetzelfde ingericht moeten zijn als die van de gemeente en dat dezelfde budgetregels gelden als voor de gemeente. Ook zijn gemeenschappelijke regelingen verplicht regels vast te stellen voor hun financieel beleid en beheer en voor de inrichting van hun financiële organisatie.

Begrotingen Presikhaaf

Voor de jaren 2012, 2013 en 2014 heeft het AB een conceptbegroting voorgelegd aan de raad met het verzoek zijn gevoelen kenbaar te maken. Voor het jaar 2012 is tijdens het begrotingsjaar tevens een gewijzigde conceptbegroting aan de raad voorgelegd.
In het volgende overzicht is aangegeven wanneer de conceptbegroting aan de raad is voorgelegd, met de datum waarop de raad een zienswijze aan het AB heeft gezonden.

Conceptbegroting voor jaar x	Verzonden aan raad	Zienswijze raad naar AB
2012	29 september 2011	20 december 2011
Gewijzigde begroting 2012	4 juli 2012	18 september 2012
2013	9 oktober 2012	18 december 2012
2014	3 oktober 2013	7 januari 2014

In de Wgr is voorgeschreven dat het AB de begroting vaststelt en dat het DB de vastgestelde begroting binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli[22] van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten zendt. Dit houdt in dat het AB bijvoorbeeld de begroting voor het jaar 2012 vóór 15 juli 2011 moet hebben vastgesteld. De rekenkamercommissie constateert dat de wettelijke termijn voor het vaststellen van de begroting in de onderzochte jaren ruim is overschreden.

De begrotingen 2012 en 2013 kennen een vergelijkbare opbouw, de begroting 2014 is anders ingedeeld. De belangrijkste verandering is dat in deze begroting een onderscheid is gemaakt tussen de begroting voor Beschut werken en een begroting voor Arbeidsmarkttoeleiding. Deze worden in twee aparte hoofdstukken toegelicht.

In de begrotingen worden toelichtingen gegeven op de (wettelijke) ontwikkelingen en wordt globaal ingegaan op bepaalde inhoudelijke aspecten, zoals de taakstelling en de werkgeversbenadering. De verwachte taakstelling wordt gebaseerd op prognoses van de koepelorganisatie en wordt alleen in een totaalcijfer voor alle deelnemende gemeenten vermeld. In de begrotingen wordt niet aangegeven wat de verwachte taakstelling per gemeente is. De begrotingen geven geen informatie over het beoogde (verwachte) aantal te plaatsen Wsw-geïndiceerde inwoners van Overbetuwe in het begrotingsjaar.

In de begrotingen wordt niet expliciet verwezen naar het zogenaamde 3 x 1/3e beleid uit het HOE-rapport van 2008. In de begroting 2012 wordt gesteld dat in 2012 nadrukkelijker zal worden ingezet op het uitplaatsen van mensen bij bedrijven en organisaties. ‘Wij hebben ons tot doel gesteld om het aantal uitplaatsingen te verdubbelen van 400 personen tot 800 personen.’ Hierbij wordt niet aangegeven hoe groot dit aantal is ten opzichte van het totaal aantal mensen die via de GR Presikhaaf werken. Uit de bijlage Programmabegroting, bij de begroting 2012, blijkt dat in de begroting 2012 wordt uitgegaan van een totaal aantal SW-werknemers van 2557,1 fte (het totaal aan SW werknemers in arbeidsjaren wordt begroot op 2650). Dit betekent dat 800 uitplaatsingen een kleine 1/3 van het totale bestand betreft.

In de gewijzigde begroting 2012 is vermeld dat het aantal uitplaatsingen is gestegen tot 800 per einde mei 2012. Daarbij is aangegeven dat de groei vooral is gerealiseerd door de stijging van het aantal groepsdetacheringen bij opdrachtgevers in de maakindustrie en bij dienstverleners.

In de begroting 2013 werd uitgegaan van een verdere groei van de externe plaatsingen naar 1350.

[22] In de Wgr die vanaf 1 januari 2015 geldt is dit 1 augustus

In de begroting 2014 is vermeld dat ultimo 2014 gestreefd wordt naar 1600 externe plaatsingen. Daarbij is aangegeven dat per juli 2013 het aantal plaatsingen bij werknemers 1037 bedroeg. In de begroting 2014 werd uitgegaan van een totaal aantal SW-werknemers van 2550 fte (2650 AJ). 1600 externe plaatsingen is iets minder dan 2/3 deel daarvan.

In de begrotingen worden de uitplaatsingen niet onderverdeeld in dienstverlening en detacheren/begeleid werken, zoals in de doelstelling van het HOE-rapport was aangegeven: 1/3e dienstverlening, 1/3e detacheren/begeleid werken.

In de begrotingen wordt relatief veel aandacht besteed aan de bedrijfsvoering. De toelichtingen in de begrotingen zijn vooral gerelateerd aan de financiële ontwikkelingen.

In de begrotingen 2012 en 2013 is een onderdeel 'Programmabegroting' opgenomen. Dit bevat een financieel overzicht van het subsidieresultaat, het operationeel en overig resultaat en de incidentele baten en lasten. De rekenkamercommissie constateert dat dit geen programmabegroting is in de zin van het BBV. Het BBV, dat van toepassing is op een GR, schrijft voor dat een programma een programmaplan bevat.

BBV, artikel 7
1. De begroting bestaat ten minste uit:
   a. de beleidsbegroting;
   b. de financiële begroting.
2. De beleidsbegroting bestaat ten minste uit:
   a. het programmaplan;
   b. de paragrafen.

BBV, artikel 8
1. Het programmaplan bevat de te realiseren programma's, het overzicht van algemene dekkingsmiddelen en het bedrag voor onvoorzien.
2. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten.
3. Het programmaplan bevat per programma:
   a. de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten;
   b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken;
   c. de raming van baten en lasten.

Het voordeel van een dergelijke presentatie van de informatie is dat het voor AB-vertegenwoordigers en de deelnemende raden makkelijker is om een relatie te leggen met de eigen gemeentelijke doelen op het betrokken terrein.

Op dit punt is overigens ook afgeweken van de afspraak in het Governance Statuut om in de begroting vast te leggen:
- Wat we willen doen: vertaling visie naar concrete doelen;
- Wat doen we daarvoor: welke activiteiten en prestaties moeten worden geleverd;
- Wat zijn de financiële consequenties: begroting koppelen aan de activiteiten/prestaties

In de begrotingen zijn wel de relevante door het BBV verplichte paragrafen opgenomen, met uitzondering van de verplichte paragraaf Bedrijfsvoering. Zoals hiervoor is aangegeven, komen veel aspecten van de bedrijfsvoering in de toelichtingen in de begroting aan de orde. De bedoeling van een afzonderlijke paragraaf Bedrijfsvoering is dat de organisatie aangeeft hoe zij een en ander organiseert om de gewenste inhoudelijke aspecten op een zo doelmatige en doeltreffend mogelijke manier te bereiken. In de paragraaf Weerstandsvermogen is veel aandacht besteed aan het benoemen van mogelijke risico's en de daarvoor genomen beheersmaatregelen.

In de programmabegroting 2014 wordt het kopje Programmabegroting niet gebruikt, maar door het onderscheid in de hoofdstukken Beschut werken en Arbeidsmarkttoeleiding is de presentatie van de informatie wel op de manier van de voorgeschreven programmabegroting. In deze hoofdstukken worden eerst de doelstellingen toegelicht (hiermee wordt de eerste w-vraag beantwoord) en vervolgens de activiteiten en prestaties (antwoord op de tweede w-vraag). In het financiële deel zijn voor beide onderwerpen de lasten en baten afzonderlijk opgenomen, zowel in de begroting als in de meerjarenraming.

Jaarverslagen Presikhaaf

In het volgende overzicht is aangegeven wanneer het AB het concept jaarverslag heeft verzonden aan de raad en wanneer de raad zijn zienswijze hierover aan het AB heeft gestuurd.

Conceptbegroting voor jaar x	Verzonden aan raad	Zienswijze raad naar AB
2011	23 april 2012	20 juni 2012
2012	25 april 2013	11 juni 2013
2013	14 mei 2014	18 juni 2014

In de Wgr is voorgeschreven dat het AB de jaarrekening vaststelt en dat het DB de vastgestelde jaarrekening binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan GS stuurt.

Wat betreft het versturen van de jaarrekening aan GS, heeft de GR Presikhaaf de termijn steeds gehaald.

De rekenkamercommissie constateert dat de indeling van de jaarverslagen niet identiek is aan de indeling van de begroting over het betrokken jaar, zoals voorgeschreven is in het BBV.

De jaarverslagen bevatten voornamelijk een verantwoording van de financiële aspecten. In de jaarstukken de jaarstukken wordt niet ingegaan op aantallen geplaatste personen per gemeente noch op het type arbeidsplaatsen per gemeente. Alleen uit een bijlage bij de jaarstukken, die moet worden gemaakt in het kader van de controle door het rijk[23] , blijkt hoeveel arbeidsplaatsen en begeleid werken plekken zijn gerealiseerd voor Wsw-geïndiceerde inwoners per deelnemende gemeente. Deze arbeidsplaatsen zijn uitgedrukt in arbeidsjaren. Hierna volgen de gegevens uit deze overzichten van Overbetuwe in de jaren 2011-2013, ontleend aan de jaarrekeningen over deze jaren van de GR Presikhaaf.

[23] Dit is de zogenaamde SiSa bijlage verantwoordingsinformatie op grond van artikel 3 Regeling Informatieverstrekking sisa

Jaar	Totaal aantal ge-Ïndiceerde inwoners met dienstbetrekking of op wachtlijst en beschikbaar voor dienstbetrekking (Stand 31 december)	Totaal aantal inwoners dat is uitgestroomd uit het werknemersbestand, in arbeidsjaren	Totaal aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen voor geindiceerde inwoners, in arbeidsjaren	Totaal aantal gerealiseerde begeleid werken plekken voor geïndiceerde inwoners, in arbeidsjaren
2011	241,25	13,92	152,91	3,35
2012	240,25	12,95	168,71	7,99
2013	229,75	11,55	169,05	8,36

De gegevens in deze overzichten zijn nog steeds zeer globaal. Er valt niet uit op te maken hoeveel Wsw-geïndiceerden uit Overbetuwe in een beschutte omgeving binnen Presikhaaf Bedrijven werken en hoeveel Wsw-ers in bedrijven buiten Presikhaaf Bedrijven geplaatst zijn. Op basis van deze gegevens is niet te beoordelen in hoeverre er wat betreft de plaatsing van Wsw-geïndiceerden uit Overbetuwe vooruitgang wordt geboekt met de beweging van 'binnen naar buiten'. De jaarstukken geven geen inhoudelijke informatie over de plaatsing van Wsw-geïndiceerde inwoners van Overbetuwe.

Op basis van deze gegevens kan de omvang van de wachtlijst met Wsw-geïndiceerden in Overbetuwe over deze periode niet worden berekend, omdat de eenheid arbeidsjaren wordt gebruikt, die niet één op één overeenkomt met een werknemer . De jaarstukken geven geen inzicht in de omvang van de wachtlijst per gemeente.In de jaarstukken 2013 is vermeld dat het aantal plaatsingen van mensen met SW-indicatie bij werkgevers verder is gestegen van 887 (ultimo 2012) tot 1204 (ultimo 2013).

4.4.2 Kwartaalrapportages GR Presikhaaf

Het DB van de GR Presikhaaf stuurde in de jaren 2012-2014 kwartaalrapportages naar het AB, de colleges en de griffies van de deelnemende gemeenten. De kwartaalrapportages gaven inzicht in de financiële ontwikkelingen ten opzichte van de begroting voor dat jaar en bevatten overzichten over de geïndiceerde inwoners per gemeente, de soorten dienstbetrekkingen en ontwikkelingen in het bestand.

De kwartaalrapportages bevatten niet alle informatie op de prestatie-indicatoren die in de bijlage bij de uitvoeringsovereenkomst waren opgenomen. Met name de informatie per SW-geïndiceerde ontbreekt. De gemeente heeft ook geen geaggregreerde informatie ontvangen over 'de voortgang in arbeidsontwikkeling' van de Wsw-geïndiceerden van Overbetuwe. Hier heeft de gemeente, zowel op ambtelijk niveau, als op bestuurlijk niveau (college en raad) ook niet naar gevraagd.

In 2014 is in de laatste kwartaalrapportage aan de hand van de doelen en prestaties in de begroting van de GR Presikhaaf inzicht gegeven in de voortgang door middel van 'stoplichten'.

De kwartaalrapportages bieden met de overzichten over de plaatsing van geïndiceerde inwoners per gemeente inhoudelijke informatie over de resultaten van de uitvoering.

Uit de tweede kwartaalrapportage van 2014 blijkt dat op 30 juni 2014 in totaal 193 geïndiceerde inwoners van Overbetuwe een dienstbetrekking hebben via Presikhaaf. 113 mensen van deze groep hadden extern een werkplek. Dit is iets minder dan 2/3e van het totaal.

In de nota Verbonden partijen is als aanvullende eis voor een A-categorie Verbonden partij gesteld dat de Verbonden partij (tussentijds) informatie over de voortgang en de realisatie moet leveren teneinde deze te verwerken in de eigen planning- en controldocumenten. De rekenkamercommissie constateert dat de GR Presikhaaf met het sturen van de kwartaalrapportages procedureel voldoet aan deze aanvullende eis.

4.4.3 Overige informatie vanuit de GR Presikhaaf

Vooral de wettelijke ontwikkelingen hebben voor de GR Presikhaaf tot gevolg gehad dat er strategische keuzes moesten worden gemaakt. Bij de voorbereiding daarvan heeft de GR diverse informatiebijeenkomsten georganiseerd voor raadsleden van de deelnemende gemeenten.

Naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen heeft de GR Presikhaaf verschillende malen persberichten uit doen gaan.

Op initiatief van de raad van Overbetuwe is eind 2012 een bijeenkomst georganiseerd met de in de GR Presikhaaf deelnemende gemeenten ter voorbereiding op de koersbepaling voor de uitvoering van de Participatiewet. Dit heeft geleid tot enkele vervolgbijeenkomsten in 2013. Op één van deze bijeenkomsten is de directeur van Presikhaaf Bedrijven gevraagd om toelichting te geven op het plaatsen van Wsw-geïndiceerden door Presikhaaf Bedrijven.

4.4.4 Informatie in Programmabegroting en – jaarstukken Overbetuwe

In de programmabegrotingen en jaarstukken van de gemeente Overbetuwe over de jaren 2012, 2013, 2014 is in de paragraaf Verbonden partijen een toelichting opgenomen over de GR Presikhaaf, onder het kopje ‘Werkvoorzieningsschap Midden-Gelderland (Presikhaaf Bedrijven)’. Deze toelichtingen bevatten wettelijke veranderingen. Daarnaast wordt ingegaan op de financiele situatie en de gevolgen voor de financiële bijdrage van de gemeente Overbetuwe. De rekenkamercommissie constateert dat in de toelichtingen niet wordt ingegaan op de resultaten van de activiteiten van GR Presikhaaf. Er wordt geen inzicht gegeven in het aantal gerealiseerde arbeidsplaatsen voor Wsw-geïndiceerden. Er wordt geen informatie gegeven over de soorten gerealiseerde arbeidsplaatsen (bijvoorbeeld ‘binnen’, ofwel beschut en ‘buiten’, ofwel in een reguliere werkomgeving).

De rekenkamercommissie constateert dat deze informatie wel is geleverd door de GR Presikhaaf in de kwartaalrapportages, maar dat deze informatie niet is verwerkt in de eigen planning- en controldocumenten, wat volgens de nota Verbonden partijen de bedoeling was.

4.5 Benutting sturings- en toezichtmogelijkheden door de raad

In het antwoord op deze vraag wordt ingegaan op de acties van de raad zelf, inclusief van de vertegenwoordiger van de raad in het AB in de onderzoeksperiode, mw. G.C. Koopmans- Jacobs, portefeuillehouder.

De mogelijkheden tot sturing voor een raad beginnen bij het kunnen vaststellen van beleid. Dit behoort tot de kaderstellende rol van de raad en is dus qualitate qua een mogelijk instrument van de raad. Hiervoor zijn geen regels nodig vanuit de Wgr of een Nota Verbonden partijen.

Hierna wordt toegelicht in hoeverre de raad beleid heeft vastgesteld voor de uitvoering van de Wsw en in hoeverre de raad dit beleid als sturingsinstrument heeft ingezet.

Daarnaast heeft de raad de mogelijkheid om te sturen en toezicht te houden door het kenbaar maken van gevoelens bij strategische nota's van de GR Presikhaaf, begrotingen en jaarstukken. In 4.5.2 wordt toegelicht op welke wijze de raad hier gebruik van heeft gemaakt.

In 4.5.3 wordt toegelicht wat de raad aan actieve informatievergaring heeft gedaan.

Tot slot wordt ingegaan op de invulling van de controlerende rol door de raad

4.5.1 Kaderstelling door de raad

WAT- en HOE-rapport, 2007 en 2008

Vooruitlopend op de invoering van de nieuwe Wsw per 1 januari 2008 heeft de raad in november 2007 een beleidsvisie vastgesteld voor de middellange termijn, die een aantal strategische keuzes bevatte over de toekomst van de Wsw (het zogenaamde WAT-rapport, zie ook pagina 20). De centrale vraag hierbij was: 'waar willen we als gemeente staan met de uitvoering van de Wsw over 4 à 5 jaar?'.

Vanaf januari 2008 is met de regiogemeenten overleg gevoerd over de richting en de aanpak van de gemaakte keuzes. Het resultaat van deze tweede fase is in het zogenaamde HOE-rapport neergelegd, waarbij 15 beslispunten zijn geformuleerd. De raad heeft deze rapportage op 16 december 2008 vastgesteld.

De beslispunten in het HOE-rapport hebben betrekking op:
- de keuze voor een brede integrale aanpak;
- wachtlijstbeheer en doelgroepenbeleid;
- het optimaliseren van het subsidie-rendement;
- het werken met persoonsgebonden budget;
- een (sub)regionale aanpak arbeidsmarkt;
- het versterken van de beweging van binnen naar buiten;
- de structuur en de ontwikkeling van de Gemeenschappelijke Regeling en de ontwikkeling van de uitvoeringsorganisatie van de GR.

Als men de uitvoering van de Wsw in lijn had willen brengen met de keuzes die in de beslispunten zijn gemaakt, dan had de regeling van de GR Presikhaaf op diverse punten gewijzigd moeten worden. De beslispunten bevatten bijvoorbeeld de mogelijkheid om Wsw-geïndiceerden als gemeente zelf aan het werk te helpen en niet via het werkvoorzieningschap te laten plaatsen. De regeling verplicht echter de deelnemende gemeenten om alle Wsw-geïndiceerden door te verwijzen naar de GR Presikhaaf. In de beslispunten wordt ook gesproken over een 'vrij besteedbaar Wsw-subsidiebudget' voor elke deelnemende gemeente. Een percentage van het Sw-budget zou vrij besteed mogen worden, buiten GR-verband. Dit percentage bedroeg maximaal 4% en zou in 2014 kunnen oplopen tot 16%. Gemeenten zouden dit budget naar eigen inzicht kunnen inzetten voor activiteiten gericht op plaatsing van SW-geïndiceerden vanaf de wachtlijst, bijvoorbeeld met begeleid werken. Ook zouden gemeenten met dit budget prestatiecontracten kunnen sluiten met Presikhaaf en experimenten uitvoeren. Ook deze zaken zijn

strijdig met de verplichting in de GR om alle Wsw-geïndiceerden door te verwijzen naar de GR en daarnaast voorzien de afspraken over de kosten in de GR Presikhaaf niet in een af te zonderen budget voor de gemeenten.

De regeling is echter op geen enkel punt aangepast (zie ook punt 4.2.2).
In de uitvoeringsovereenkomst van 2010 zijn deze elementen uit het HOE-rapport wel opgenomen. De gemeente Overbetuwe heeft in 2010 en 2011 gebruik gemaakt van overbruggingsbanen om Wsw-ers van de wachtlijst te activeren totdat zij in konden stromen in een Wsw dienstbetrekking. Zij heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een deel van het budget te gebruiken voor het inzetten van eigen activiteiten gericht op plaatsing van SW-geïndiceerden of prestatiecontracten met Presikhaaf gesloten.

Tijdens het onderzoek werd aangegeven dat de 4% regeling niet van de grond is gekomen, vanwege een aantal redenen:
- door het dalende subsidiebedrag per AJ is de veronderstelling dat meerdere personen voor één budget geplaatst konden worden, achterhaald;
- coördinatie bleek veel tijd en geld te kosten (ervaringen in 2009 en 2010), waarbij de ontstane overrealisatie door de vrije ruimte door gemeenten zelf betaald moest worden;
- de tekorten bij Presikhaaf maakten de 4% regeling niet aantrekkelijker;
- de 4% regeling paste niet meer bij de toenmalige WWNV en de nieuwe koers (Stip op de horizon).

In een presentatie van de directie van Presikhaaf aan de raad in 2013 over de transitie van het bedrijf is het concept van de vrij besteedbare ruimte besproken waarbij de moeilijkheden zijn gemeld die zich daarbij in de praktijk voordeden. Gemeld is toen dat dit concept niet paste bij de transitie. De raad is hierover niet expliciet geïnformeerd door het college.
Nota Wet werken naar vermogen

In de programmabegrotingen van de gemeenten Overbetuwe zijn bij de programma's de relevante beleidskaders genoemd. In de programmabegrotingen 2012 en 2013 werd niet verwezen naar doelstellingen op het gebied van de Wsw. In de programmabegroting 2014 is de Nota Wet Werken naar Vermogen; visie, strategie en ambities genoemd.

In mei 2012 is de nota Wet werken naar vermogen vastgesteld door de raad voor de periode 2013-2016. De nota liep vooruit op de invoering van de Wet werken naar vermogen die, zoals hiervoor beschreven, niet is doorgegaan. Deze nota is in de programmabegroting 2014 opgenomen onder de vigerende beleidsuitgangspunten.

In de nota is als strategie geformuleerd: 'zoveel mogelijk mensen activeren op de reguliere arbeidsmarkt. Concreet betekent deze strategie dat daar waar mogelijk wij mensen met een uitkering zo snel als mogelijk willen laten aansluiten op de reguliere werkomgeving van de werkgever. Dat geldt ook voor mensen met een lage loonwaarde.'

Ter uitwerking van de strategie wordt de volgende werkwijze beschreven: van elke 'klant' wordt de positie op de participatieladder en de arbeidsproductiviteit in kaart gebracht. Deze bepaalt de inzet van een re-integratie-instrument.

Vervolgens is bij de strategische keuzes ingegaan op ‘klanten met een minder gunstig perspectief op de arbeidsmarkt ‘. *Deze ‘bieden wij een traject aan gericht op doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. Het betreft begeleiding van en werkgelegenheid voor mensen met een beperkte loonwaarde. In samenwerking met werkgevers en Presikhaaf Bedrijven organiseren wij arrangementen om mensen onder begeleiding en lagere loonwaarde regulier aan het werk te krijgen. Doel is en blijft om waar mogelijk zo snel mogelijk de aansluiting op de reguliere markt te maken. Deze voorziening is noodzakelijk om voor grotere groepen mensen kansen te creëren op de arbeidsmarkt, waarbij zowel op de reguliere arbeidsmarkt als in specifieke bedrijven plekken voor deze doelgroep worden georganiseerd. Werkgevers willen wel investeren in (korte) vakscholingen, maar niet zo snel in werknemersvaardigheden en hanteerbaar maken van belemmeringen.’*

De nota geeft aan dat doelgroep waar de gemeente met de WWNV de verantwoordelijkheid over gaat krijgen wordt uitgebreid met de Wajongeren met arbeidsperspectief en met mensen die niet meer in aanmerking komen voor de Wsw door de verscherpte indicatiestelling Wsw. ‘De nieuwe doelgroepen kenmerken zich door een zwaardere problematiek. Het Rijk verwacht dat een groot deel de stap naar de arbeidsmarkt maakt. Wij gaan daar echter niet zomaar vanuit en verwachten dat deze mensen vaak aangewezen zullen zijn op een bijstandsuitkering en andere vormen van ondersteuning om optimaal te kunnen participeren.’

Verder noemt de nota het totaal aantal Wsw-geïndiceerden: 254. Dit is de instroom van de volledige doelgroep Wsw, inclusief de wachtlijst. Na invoering van de WWNV zou een deel van deze groep in de Wsw blijven, de kosten voor ondersteuning van de gehele groepkomen volledig voor rekening van de gemeente.

De rekenkamercommissie constateert dat in de nota Wet werken naar vermogen geen specifieke doelstellingen zijn te halen voor de uitvoering van de Wsw voor de Wsw-geïndiceerden.

Besluit raad over herstructurering Presikhaaf Bedrijven
In de onderzoeksperiode is éénmaal een besluit van de raad gevraagd ten aanzien van de uitvoering van de Wsw. Het besluit, dat beschouwd kan worden als een kader van de raad, had betrekking op de herstructurering van Presikhaaf Bedrijven als gevolg van de beoogde invoering van de Wet werken naar vermogen. Dit wordt hierna toegelicht.

Het Kabinet stelde in 2011 een zogenaamde herstructureringsfaciliteit voor de Wsw van € 400 miljoen ter beschikking, vanwege de veranderingen die nodig waren als de Wet werken naar vermogen WNV in werking zou treden. De gemeenten moesten daartoe herstructureringsplannen indienen zodat de herstructureringsoperatie zou kunnen starten op 1 juli 2012. Het ministerie van SZW had bepaald dat het college van een gemeente over de aanvraag en over het toekomstscenario een besluit diende te nemen en dat daarbij zichtbaar moest worden gemaakt dat voorgenomen ambities en maatregelen waren besproken met de gemeenteraad. Het college heeft de raad derhalve gevraagd in te stemmen met het gekozen scenario, te weten het bedrijf op te splitsen in twee entiteiten: een beschut werken-bedrijf en een plaatsingsbedrijf (zoals uitgewerkt in de notitie Stip op de Horizon). De aanvraag mocht ook door een GR worden ingediend, mits daartoe gemachtigd door de deelnemende colleges. Op voorwaarde dat de raad instemde met het gekozen scenario zou het college instemmen met de machtiging aan Presikhaaf Bedrijven.

De raad heeft op 10 april 2012 besloten in te stemmen met het gekozen toekomstscenario van Presikhaaf Bedrijven. De raad gaf aan de visie, richting en doelstellingen in de breedste zin te steunen. De organisatie opsplitsen in de twee entiteiten Beschermd Werken en Plaatsingsorganisatie werd als een logische inrichting beschouwd. De raad heeft daarbij wel aangegeven zich ernstig zorgen te maken over het financiële perspectief van Presikhaaf Bedrijven en de kosten van de transitie. Bij de bespreking van het raadsvoorstel heeft de raad in een motie laten vastleggen dat het college er in het bestuur van Presikhaaf op aan gaat dringen dat er meerdere scenario's voor herstructurering van Presikhaaf Bedrijven verder worden onderzocht en dat de participerende gemeenten steeds van de vorderingen op de hoogte worden gesteld. In de motie is er bij het college tevens op aangedrongen om richting Presikhaaf Bedrijven aan te geven dat voor 'de totale herstructureringsfaciliteit ongeveer 15 miljoen vooralsnog taakstellend is. Pas na onderzoek van andere scenario's zal bepaald moeten worden hoe hoog het totale herstructureringsbudget mag worden.' Volgens de begroting van Presikhaaf Bedrijven zou het herstructureringsplan meer kosten dan de bijdrage van het rijk en de cofinanciering van gemeenten namelijk ruim € 22 miljoen.

Naar aanleiding van de behandeling van de herstructureringsaanvraag en de bijbehorende notitie 'Stip op de horizon' heeft de wethouder die de gemeente vertegenwoordigde in het AB van de GR Presikhaaf, namens het college, in mei 2012 een memo gestuurd aan het presidium van de raad met het verzoek om met de raad van gedachten te wisselen over de door het AB van Presikhaaf Bedrijven gemaakte keuzes ten aanzien van het toekomstscenario van het bedrijf.

De wethouder gaf hierbij aan dat in het AB was afgesproken om eind juni 2012 een go/no go besluit te nemen over de toekomst van Presikhaaf Bedrijven zoals beschreven in het herstructureringsplan. Verder zou het AB in zijn vergadering van 27 juni 2012 de gewijzigde begroting 2012 en meerjarenraming behandelen om deze vervolgens aan de raden voor te leggen om de gevoelen kenbaar te maken. De portefeuillehouder stelde door behandeling van deze memo in de gemeenteraad een door de raad gedragen Overbetuwse visie op de ingezette koers en toekomstige ontwikkelingen rondom Presikhaaf Bedrijven in de vergadering van het Algemeen Bestuur op 27 juni 2012 te kunnen inbrengen. Daarom verzocht zij het presidium deze memo te agenderen voor de voorbereidende vergadering van 19 juni 2012 om in de vorm van een ronde tafelgesprek met de portefeuillehouder van gedachten te wisselen.

In het memo van het college werd het transitieplan van Presikhaaf Bedrijven (een verdere uitwerking van de Stip op de Horizon) toegelicht. Het college gaf aan van mening te zijn dat het AB redelijkerwijs na de gemaakte afwegingen tot zijn keuze voor het scenario van splitsing in twee entiteiten had kunnen komen. Het college adviseerde de raad dan ook het gekozen scenario te ondersteunen. Volgens het college nam dit niet weg 'dat er keuzes te maken zijn ten aanzien van de nieuwe organisatie en haar structuur zonder daarbij de SW-doelgroep uit het oog te verliezen.'

Het college stelde voor om de portefeuillehouder in het AB de volgende koers uit te laten zetten:

- '*De transitie (de afbouw van de bestaande en opbouw van de nieuwe structuur) zal zo snel mogelijk en tegen zo laag mogelijke kosten dienen te verlopen, om de herstructureringskosten zoveel als mogelijk te beperken;*
- *Binnen de entiteit Beschut werk dient tot optimale kostenreductie gekomen te worden;*
- *integratie van activiteiten met dagbestedingsactiviteiten en -organisaties sluiten wij daarbij zeker niet uit, waarbij het bieden van vijf dagen per week beschut werk/dagbesteding voor ons niet als vaststaand hoeft te worden aangenomen;*

- *de uitvoering van de twee entiteiten via een GR is voor Overbetuwe een middel en geen doel op zich en dus niet persé een oplossing voor de langere termijn; de keuze voor deze constructie is vooral afhankelijk van de resultaten;*
- *Overbetuwe wenst haar deelname in de GR te heroverwegen. Zij wenst de huidige GR uiterlijk per 1-1-2015 beëindigd te zien en stelt voor om - samen met andere deelnemende gemeenten - tussen nu en voorjaar 2013 een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de meest gewenste juridische structuur van het huidige bedrijf, gelet op de doelen en wensen van de deelnemende gemeenten.'*

Nota Verbonden partijen
Volgens de Nota Verbonden partijen van februari 2013 zou de raad bij verbonden partijen van de A-categorie, waar de GR Presikhaaf onder valt, jaarlijks vooraf besluiten over:
- het beleid en de concrete doelstellingen voor realisatie in het komende jaar van het samenwerkingsverband;
- de aanpak en de concrete doelen van de gemeente Overbetuwe binnen het samenwerkingsverband voor het komende jaar en daarmee het mandaat voor de gemeentelijke vertegenwoordiger van de gemeente Overbetuwe in het samenwerkingsverband;
- de begroting en de financiële risico's van de gemeente Overbetuwe voor het komende jaar als gevolg van de deelname aan het samenwerkingsverband.

Voor het jaar 2014 (het eerste jaar na de vaststelling van de Nota Verbonden partijen) heeft de raad geen besluit genomen over de zaken die in de eerste twee punten zijn benoemd.

4.5.2 Gevoelen raad bij strategische nota's, begrotingen en Jaarstukken
In de onderzoeksperiode heeft de raad gevoelens geformuleerd bij strategische nota's, begrotingen en jaarstukken van de GR Presikhaaf. De rekenkamercommissie heeft deze geanalyseerd en komt op grond hiervan tot enkele kanttekeningen. Om deze kanttekeningen te kunnen plaatsen zijn hierna de gevoelens (in een schuin lettertype) samengevat. Kernzinnen zijn dikgedrukt.

Gevoelen raad bij begroting GR Presikhaaf 2012 (20 december 2011)
De raad refereert in zijn gevoelen bij de begroting van 2012 aan de uitgangspunten van de WAT-rapportage uit 2007:
'Met instemming is kennisgenomen van de door u beschreven koers. Wij constateren dat deze overeenkomt met de eind 2007 door de raad vastgestelde uitgangspunten voor de uitvoering van de Wsw (WAT-rapportage) en het Strategisch plan. Dit geldt zeker voor de focus op uitplaatsing van de doelgroep bij reguliere werkgevers en het door aanpassing van infrastructuur verminderen van het bedrijfsrisico.'
De raad geeft aan niet in te stemmen met de begroting 2012, zoals die was voorgelegd:

'Zoals uw begroting nu voorligt, kan de raad hier nog niet definitief mee instemmen. Het is wenselijk dat op korte termijn een in samenwerking met de gemeenten uitgewerkt herstructureringsplan wordt opgesteld dat voldoet aan de toetsingscriteria van het rijk, concreet uitzicht biedt op een structureel sluitende exploitatie en extra gemeentelijke bijdragen tot een minimum beperkt. De effecten van dit plan zullen vervolgens in de begroting en ramingen zichtbaar moeten worden gemaakt. De raad verwacht dan ook een aangepaste begroting in de loop van 2012. In de tussentijd dient niet met definitieve majeure, onomkeerbare besluiten vooruitgelopen te worden op goedkeuring van dit plan door gemeenten en rijk. Onder deze voorwaarden kan de raad voorlopig instemmen met de begroting voor 2012.'

De raad stemt in met de voorgestelde garantieomzetregeling[24] onder twee voorwaarden:

'In de begroting is opgenomen dat er in 2012 voor het eerst gewerkt zal gaan worden met een garantieomzetregeling voor de deelnemende gemeenten. Gemeenten wordt gevraagd in moeilijke tijden met het gunnen van opdrachten bij te springen en daarmee bijbetaling achteraf te beperken. De raad staat hier sympathiek tegenover en kan instemmen met de garantieregeling onder twee voorwaarden: dat alle gemeenten instemmen met de regeling en dat het DB zo spoedig mogelijk een onafhankelijk extern juridisch advies inwint. Dit gegeven het uitzonderlijke karakter van de voorgestelde constructie. Ook vindt de raad het raadzaam het concept eerst experimenteel in de praktijk te toetsen. Dit past ook bij het overgangskarakter dat het jaar 2012 krijgt voor de omslag in bedrijfsvoering en beleidsbepaling die Presikhaaf en gemeenten in de aanloop naar de invoering van de WWNV in 2013.'

Gevoelen bij het jaarverslag GR Presikhaaf 2011 (20 juni 2012)
De jaarrekening van de GR Presikhaaf liet een groter negatief resultaat zien dan begroot. Het totale exploitatieresultaat over 2011 kwam uit op € 6.105.0001 negatief, wat ruim € 2,3 miljoen slechter was dan het begrote negatieve resultaat van € 3.773.000. Oorzaken waren het subsidieresultaat dat € 0,6 miljoen slechter was dan begroot, als gevolg van het niet compenseren van de Cao-stijging door het Rijk en het uitblijven van nieuwe (goedkopere) instroom. De gerealiseerde netto-opbrengst was € 3,8 miljoen lager dan begroot, omdat bij bijna alle bedrijfsonderdelen de opbrengsten waren gedaald, als gevolg van tegenvallende verkopen. Tegenover de lagere opbrengst stond wel een besparing op de lasten van € 2,4 miljoen door lagere personeelslasten en overige bedrijfskosten.

De raad gaf in zijn gevoelen aan het negatieve resultaat van € 6.105.000 toch teleurstellend te vinden, ook al was 2011 economisch gezien een moeilijk jaar. De ontwikkeling van het weerstandsvermogen bleef de raad grote zorgen baren. **'De Raad gaat ervan uit dat Presikhaaf al het mogelijke zal doen om de negatieve effecten zoveel mogelijk te beperken.'**

Met inachtneming van de gemaakte opmerkingen kon de gemeenteraad van Overbetuwe instemmen met het jaarverslag 2011.

Gevoelen raad bij de gewijzigde begroting GR Presikhaaf 2012 (2 oktober 2012)
De raad merkt op dat uit de gewijzigde begroting 2012 blijkt dat zowel het exploitatieresultaat als het meerjarenperspectief negatiever zijn dan de begroting 2012. De raad vindt dit een zeer zorgelijke ontwikkeling. '*De gepresenteerde meerjarenramingen komen bovendien nog niet uit qua financiële resultaten op de ramingen van Stip op de Horizon*. **De raad verwacht dan ook dat u in de komende periode aanvullend beleid en maatregelen uitwerkt om met name voor het Beschut werken de opbrengsten per fte hoger te krijgen zodat u komt tot een budgettair neutrale uitvoering.'**

De raad meldt dat raad en college in de voorgaande maanden een aantal keer van gedachten hebben gewisseld over de toekomst van de sociale werkvoorziening Presikhaaf Bedrijven. 'Dit geeft de

[24] Met de garantieomzetregeling wil de GR Presikhaaf gemeenten stimuleren om extra omzet naar Presikhaaf Bedrijven te brengen (werkzaamheden die de gemeente aanbesteedt, aan Presikhaaf Bedrijven aanbesteden). Tegenover het meer omzet brengen naar Presikhaaf Bedrijven staat een lagere bijdrage aan eventuele verliezen van de GR.

raad voldoende aanleiding om in te kunnen stemmen met de gewijzigde begroting 2012, echter wel onder een aantal voorwaarden.' De voorwaarden betreffen kostenreductie door Presikhaaf. In de voorwaarden geeft de raad daarnaast aan dat voor Overbetuwe niet vaststaat dat de twee entiteiten (Beschut werk en Arbeidsmarkttoeleiding) voor de langere termijn via een GR zou moeten lopen. Tevens deelt de raad mee dat het zijn wens is om de huidige GR uiterlijk per 1-1-2015 beëindigd te zien. De raad stelt voor om – samen met andere deelnemende gemeenten – tussen nu en voorjaar 2013 een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de meest gewenste juridische structuur van het huidige bedrijf, gelet op de doelen en wensen van de deelnemende gemeenten. De raad wenst vóór mei 2013 duidelijkheid over de organisatievorm en de bedrijfsopsplitsingsmogelijkheden. Daarbij geeft de raad uitdrukkelijk aan betrokken te willen worden bij de vraagstelling van dit onderzoek. 'De oorsprong van de Wsw komt voort uit het bieden van beschut werk voor mensen die nooit op de reguliere arbeidsmarkt aan de slag kunnen. In het nieuwe verdienmodel moeten de beschutte plekken bekostigd worden met de opbrengsten van de re-integratie activiteiten.'

De raad verwacht voor 1 januari 2013 een aangepast Transitieplan, waarin de herstructurering wordt losgekoppeld van de extra rijksmiddelen en waarin duidelijke keuzes ten aanzien van de implementatie zijn gemaakt. Ook verwacht de raad dat dit plan een realistische doorrekening bevat van de tekorten die bij de deelnemende gemeenten meerjarig ontstaan.

Ten slotte vraagt de raad Presikhaaf Bedrijven om meer aandacht en tijd te nemen voor belangrijke besluiten. 'Zeker als er zulke hoge frictiekosten voortkomen uit besluiten is het zaak dat de raad de kans krijgt om mee te denken over de mogelijke alternatieven en het tempo waarmee Presikhaaf Bedrijven wordt omgebouwd tot een nadere modernere organisatie voor de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW).'

Gevoelen raad bij de begroting GR Presikhaaf 2013 (18 december 2012)
De raad stemt niet in met de conceptbegroting 2013 en ook niet met de meerjarenraming.
'In de aanbiedingsbrief bij de conceptbegroting 2013 geeft u terugmelding over de gevoelen van de gemeenten over de gewijzigde begroting 2012 en de Stip op de horizon. Het gevoelen van de raad van Overbetuwe is onvoldoende meegenomen. Zo is er nog altijd geen aangepast Transitieplan opgesteld en gaat u nog steeds uit van veel hogere transitiekosten (namelijk € 22,7 miljoen) dan het door onze raad gestelde maximum van € 16 miljoen. (…) De raad vindt het een zorgelijke ontwikkeling dat de gepresenteerde meerjarenramingen qua financiële resultaten nog steeds niet uitkomen op de ramingen van Stip op de Horizon. Net als in de gewijzigde begroting van 2012 geeft u aan dat u in de komende periode aanvullend beleid en maatregelen uit gaat werken om met name voor het Beschermd werken de opbrengsten per fte hoger te krijgen en in lijn met de uitgangspunten van de Stip op de Horizon. De conclusie lijkt de raad gerechtvaardigd dat in Stip op de Horizon de financiele resultaten rooskleuriger zijn voorgesteld dan Presikhaaf daadwerkelijk kan waarmaken. De raad verwacht dan ook dat u in de komende periode aanvullend beleid en maatregelen uitwerkt om met name voor het Beschut werken de opbrengsten per fte hoger te krijgen zodat u komt tot een budgettair neutrale uitvoering in 2015.'

De raad merkt op dat in de begroting wordt aangegeven dat verdere groei vanaf 2016 een werkwijze vraagt van meer ondernemend en risicogericht opereren. 'Dit past echter niet bij de uitgangspunten van minder ondernemersrisico voor gemeenten. De raad hoort graag wat u hiermee bedoelt.'

De raad gaat in op het in de aanbiedingsbrief genoemde onafhankelijk onderzoek dat door de deelnemende gemeenten gestart zal worden naar de toekomstige gewenste bedrijfsvorm en samenwerking van gemeenten op dit terrein. ‘Op meerdere plaatsen hebben de raden de wens uitgesproken dat zij nauw betrokken willen worden bij het proces om te komen tot de keuze van de juridische organisatievorm waarin gemeenten het best kunnen samenwerken om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Het verheugt de raad te horen dat u het op deze wijze oppakt. Nogmaals geeft de raad van Overbetuwe aan dat zij uitdrukkelijk betrokken wil worden bij het onderzoek.’ De raad merkt op het tijdspad voor een definitief besluit van het AB naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek zeer ambitieus te vinden en betwijfelt de haalbaarheid ervan.[25]

De raad stemt voorlopig in met de verlenging van de garantieomzetregeling met een half jaar en wacht de uitkomsten van de evaluatie af.

De raad stelt voorts vast dat Presikhaaf Bedrijven uitgaat van een behoorlijke groei van het aantal trajecten van gemeenten. Volgens Presikhaaf Bedrijven bieden de resultaten voor 2016 en verder de mogelijkheid voor verdere verbeteringen, waarbij nadrukkelijk de groei van het financiële resultaat moet komen uit het uitvoeren van meer trajecten. De raad wenst inzicht in de begrote aantallen voor de gemeente Overbetuwe, zodat een inschatting gemaakt kan worden van de consequenties op de besteding van het re-integratiebudget. Een verplichte inzet van vrijwel alle re-integratiemiddelen bij Presikhaaf bedrijven vindt de raad onwenselijk.

De raad wil graag dat in de gewijzigde begroting van 2013 een opsplitsing wordt gemaakt van de volgende vier doelgroepen of activiteiten zodat zij meer inzicht heeft in de verwachte resultaten per entiteit:
1. Beschermd werk voor sw-werknemers;
2. Plaatsingsbedrijf voor sw-werknemers;
3. Plaatsingsbedrijf voor overige doelgroepen;
4. Bedrijfsactiviteiten (nog niet afgestoten).
De raad verwacht een aangepaste begroting nadat het onafhankelijke onderzoek van de raden en de daarop volgende besluitvorming van het AB is afgerond en waarbij tevens rekening wordt gehouden met bovenstaande punten.

Ten aanzien van de meerjarenraming wenst de raad dat vanaf 2015 zichtbaar moet zijn dat het Plaatsingsbedrijf winst maakt en Beschermd Werk minimaal budgettair neutraal functioneert.

Ten slotte verwacht de raad voor 1 maart 2013 een aangepast Transitieplan te ontvangen, waarin de herstructurering is losgekoppeld van de extra rijksmiddelen en waarin duidelijke keuzes ten aanzien van de implementatie worden gemaakt. ‘*Ook verwachten we dat dit plan een realistische doorrekening bevat van de tekorten die bij de deelnemende gemeenten meerjarig ontstaan.’*

[25] De rekenkamercommissie gaat niet in op het onderzoek naar de juridische vorm voor de uitvoering van de Wsw, omdat dit betrekking heeft op de situatie na invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015.

Gevoelen raad bij voorgenomen besluit over de herstructurering van Presikhaaf en de garantie-omzetregeling (11 juni 2013)
Naar aanleiding van de voorgenomen drie decentralisaties van het rijk en met name de consequenties van de Participatiewet heeft Presikhaaf Bedrijven in het voorjaar van 2013 zijn strategie en koers opnieuw overwogen. Dit heeft geleid tot een document 'Nieuwe koers', waarbij het eerdere visiedocument Stip op de Horizon wel richtinggevend is geweest. Het AB heeft op 24 april 2013 een voorgenomen besluit genomen over de herstructurering van Presikhaaf Bedrijven. Op 25 april 2013 is de raad verzocht om zijn gevoelen over de herstructurering van Presikhaaf kenbaar te maken.

Ter voorbereiding op de discussie in de raad heeft het college aan de raad op 7 mei 2013 een memo gestuurd om een en ander toe te lichten. In deze memo gaf het college aan dat met het presidium was overeengekomen dat op 21 mei 2013 een informatiebijeenkomst voor raadsleden plaats zou vinden, waarbij de portefeuillehouder een inleiding zou verzorgen. Het bijgevoegde memo gaf nadere informatie over het waarom van de herstructurering en was bedoeld als vertrekpunt voor de discussie. Het college gaf aan dat de input die de raad de wethouder mee zou geven in een conceptbrief met het gevoelen van de raad over de herstructurering verwerkt worden.

De raad heeft dit op 11 juni 2013 de brief met het gevoelen vastgesteld. In dit gevoelen verwijst de raad naar de behandeling van de begroting 2013 van Presikhaaf, waarbij is aangegeven dat de raad geen verplichte inzet van vrijwel alle re-integratiemiddelen bij Presikhaaf wil. De raad meent dat het AB in het najaar van 2013, zoals het AB voorstelde, nog geen definitief besluit kan nemen over de toekomst van Presikhaaf. Vanwege verschillende onzekerheden (zoals de afhankelijkheid van keuzes van individuele gemeenten en uitwerking van wetgeving). De raad stelt voor een helder en voor gemeenten haalbaar beslismoment te kiezen, waarop de strategische koers voor Presikhaaf helder moet zijn. *'Zoals het juridische onderzoek aangeeft, kan hierna pas de passende juridische vorm bepaald worden. In dit licht vraagt de raad zich af of de opheffing van de huidige GR op 1 januari 2015 een haalbare kaart is. Zorgvuldigheid gaat hier boven snelheid.'*

De raad concludeert dat de transitiekosten € 22 miljoen bedragen, wat aanzienlijker hoger is dan de € 16 miljoen die de raad als maximum had gesteld. De raad concludeert dat hij te weinig invloed op het herstructureringsproces heeft gehad. *'Gezien de financiële risico's die de deelnemende gemeenten lopen bij de tekorten van Presikhaaf, wenst de raad meer inzicht te krijgen in de maatregelen die Presikhaaf Bedrijven neemt om de kosten te beheersen en de omzet te verhogen. Dit is door de raad bij de behandeling van de begrotingen van 2012 en 2013 aangegeven. Vanaf 2015 verwacht de raad een meerjarenperspectief te zien met een Plaatsingsbedrijf dat winst maakt en een entiteit Beschermd Werken, die budgetneutraal functioneert. Overbetuwe wenst hierbij periodiek geïnformeerd te worden over de ontwikkeling van de opbrengsten (loonwaarde[26]) en kosten per Wsw-er, gespecificeerd binnen de twee entiteiten, zodat de raad volledig en tijdig geïnformeerd is en goed onderbouwde keuzes kan maken.'*

[26] Loonwaarde: de loonwaarde is gerelateerd aan de prestatie van een werknemer. Voor het bepalen van de loonwaarde van iemand met een Wsw-indicatie zijn verschillende methodieken.

Hiernaast wil de raad inzicht in de positie van Presikhaaf ten opzichte van andere SW-bedrijven en hoe deze verbeterd kan worden. *'Zo kent onze regio een relatief hoog aantal SW-ers en Wajongeren per aantal inwoners. Dit kan in de toekomst leiden tot een relatief kleiner participatiebudget. Ook vraagt de raad zich af of er niet meer besparingen te behalen zijn bij de ondergrens door bijvoorbeeld een adequaat alternatief in de dagbesteding te bieden.'*

De raad stemt in met een verlenging van de garantieomzetregeling voor een periode van twee jaar in afwachting van een definitieve strategische koers van Presikhaaf. Hij gaat er vanuit dat de huidige regeling op 31 december 2014 wordt beëindigd.

'Ten slotte wil de raad u meegeven niet gelukkig te zijn met de gekozen procedure en doorlooptijden. Bij belangrijke beslissingen als een reorganisatie en het bepalen van een strategische koers wil de raad voldoende tijd hebben om tot gefundeerde keuzes te komen.'

Het AB heeft op 26 juni 2013 conform het voorgenomen besluit over de herstructurering besloten. De met de herstructurering samenhangende reorganisatie is op 1 januari 2014 in gang gezet. Met de herstructurering naar twee entiteiten is beoogd meer mensen buiten Presikhaaf te plaatsen, de financiële tekorten te beperken en de eigen activiteiten af te bouwen waardoor de (financiële) risico's bij de deelnemende gemeenten verkleind worden.
De herstructurering is losgekoppeld van de Stip op de horizon en beperkt tot de huidige Wsw om de deelnemende gemeenten ruimte te geven om zelf strategische keuzes te maken.

Gevoelen raad bij het jaarverslag GR Presikhaaf 2012 (21 augustus 2013), Hamerstuk
Uit het jaarverslag van de GR Presikhaaf 2012 blijkt dat de financiële resultaten over 2012 iets beter zijn geweest dan waar in de (bijgestelde) begroting van was uitgegaan. Het totale resultaat was uitgemomen op € 16.602.000 negatief, wat € 0,5 miljoen beter was dan het begrote negatieve resultaat van € 17.098.000. Het subsidieresultaat was € 0,4 miljoen minder negatief dan verwacht, omdat het Rijk een hogere SW-bijdrage per Arbeidsjaar had aangehouden. In 2012 was er wel weer instroom geweest, die tegen het minimumloon kon worden aangenomen. Het operationele resultaat was € 0,2 miljoen lager dan begroot. De netto-opbrengst was € 1,6 miljoen lager dan begroot. Daartegen over stonden hogere lastenbesparingen dan begroot.

De raad gaf in het gevoelen aan het zorgelijk te vinden dat de ontwikkeling van de netto-opbrengst ook dit jaar was achtergebleven bij de begroting. De raad merkte op dat dit deels komt doordat de opbrengsten in de begroting wederom wat te optimistisch door Presikhaaf waren ingeschat. Daarom verzocht de raad de GR Presikhaaf bij de komende begrotingen realistischer te ramen.

De raad maakte zich grote zorgen over de financiële ontwikkelingen binnen Presikhaaf Bedrijven en verwachtte dat Presikhaaf alle mogelijke inspanning zou verrichten om uit te komen met de ter beschikking staande middelen. De raad stelde expliciet na 2015 niet met structurele tekorten geconfronteerd te willen worden.

Ten slotte wees de raad er nogmaals op tijdig en volledig geïnformeerd te willen worden over strategische onderwerpen en eventuele gemeentelijke bijdragen zodat er voldoende tijd zou zijn om gedegen keuzes te maken.

Met inachtneming van de gemaakte opmerkingen gaf de raad aan met het jaarverslag 2012 in te kunnen stemmen.

Gevoelen raad bij begroting Presikhaaf 2014 (7 januari 2014)
De raad gaat eerst in op het toekomstscenario van Presikhaaf in relatie tot de eigen koersbepaling. *'Medio dit jaar heeft het Algemeen Bestuur definitief besloten Presikhaaf Bedrijven op te splitsen in twee entiteiten: Beschermd Werk (BW) en Arbeidsmarkttoeleiding (AMT). Die splitsing en transformatie van de organisatie, waarmee een volgende stap in de richting van de Stip op de Horizon wordt gezet, moet officieel in 2014 van start gaan. In de begroting wordt geanticipeerd op dit toekomstscenario waarbij Presikhaaf zich ontwikkelt tot een mensontwikkelbedrijf voor de brede doelgroep. Om de conceptbegroting en meerjarenraming te beoordelen, moeten gemeenten helder hebben wat zij beogen met de Participatiewet en hoe zij die willen (laten) uitvoeren.*

Momenteel zijn wij met de koersbepaling bezig. Een eerste oriëntatie met onze raad heeft uitgewezen dat Stip op de horizon niet aansluit bij de gewenste visie en strategie van onze gemeente. In de sociaal-maatschappelijke visie van de gemeente Overbetuwe èn in de regionale sociale visie is bepaald dat uitgegaan wordt van keuzevrijheid, maatwerk en dienstverlening dichtbij de inwoner. Presikhaaf gaat echter op voorhand uit van een minimale afname van participatietrajecten voor een brede doelgroep en de dienstverlening is 'aanbodgericht'. Ook wil de gemeente zo min mogelijk risico dragen voor de activiteiten die binnen de marktwerking vallen.'

De raad verwoordt zijn standpunt over de begroting en meerjarenraming in een aantal standpunten, waaronder:

- **De raad stemt in met de Begroting 2014 van Presikhaaf Bedrijven zodat verder toegewerkt kan worden naar de nieuwe omstandigheden vanaf 2015. De raad stemt niet in met de meerjarenraming.**
- **De raad committeert zich niet aan de verplichte afname van trajecten voor de 'overige' doelgroepen, om daarmee de hand vrij te houden om een voor de inwoner best passend traject te kunnen kiezen. Het afnemen van trajecten bij Presikhaaf bedrijven zal mede afhankelijk zijn van de gunstige prijs-/kwaliteitsverhouding van het aanbod.**
- *In overleg met andere gemeenten wil de raad, gelet op de financiële risico's rond de participatiedienstverlening voor de overige doelgroepen en de hierbij geldende lokale verantwoordelijkheid en beleidsvrijheid van gemeenten, komen tot een opdrachtverstrekking aan het bestuur van Presikhaaf om in het voorjaar van 2014 en juridische structuur uit te werken die aansluit bij de participatiestrategie van de deelnemende gemeenten. De raad verzoekt u in de tussentijd geen onomkeerbare besluiten te nemen.*

Gevoelen raad bij jaarverslag GR Presikhaaf 2013 (18 juni 2014)
Uit het jaarverslag 2013 van de GR presikhaaf blijkt dat de financiële resultaten over 2013 minder slecht zijn dan waar in de begroting 2013 vanuit was gegaan. Het totale resultaat over 2013 na bestemming is uitgekomen op € 7.225.0001 negatief. Dit is ca. € 0,3 miljoen beter dan het begrote negatieve resultaat van € 7.523.000.

Het subsidieresultaat was € 0,4 miljoen minder negatief dan verwacht, als gevolg van een hogere gemeentelijke SW-bijdrage van € 164 per AJ (Arbeidsjaar).
Het operationele resultaat was € 2,3 miljoen lager uitgevallen dan begroot. De netto-opbrengst viel € 3,1 miljoen lager uit dan begroot. De lagere netto-opbrengst was volgens Presikhaaf niet te wijten aan een specifiek bedrijfsonderdeel. Over de gehele linie bleven de verkopen achter bij de verwachtingen door met name het economische klimaat. Tegenover de lagere netto-opbrengst stonden besparingen op de lasten.

De incidentele baten en lasten hadden een positief effect op het uiteindelijke resultaat. Dit betreffen de kosten als gevolg van de herstructurering van Presikhaaf. In 2013 was een bedrag van € 3,8 miljoen begroot aan herstructureringskosten. De werkelijke kosten zijn uitgekomen op ca. € 2,0 miljoen, dus € 1,8 miljoen lager dan begroot. Dit komt doordat de reorganisatie later is ingegaan dan begroot. De kosten verschuiven daardoor in de tijd en komen dus ten laste van het resultaat 2014.

De raad gaf in zijn gevoelen aan zich grote zorgen te maken over de negatieve ontwikkelingen van de netto-opbrengst. De raad gaf nogmaals aan na 2015 niet met incidentele of structurele tekorten te willen geconfronteerd.

Het stemde de raad tot tevredenheid dat Presikhaaf er ondanks moeilijk economische omstandigheden in is geslaagd om het aantal plaatsingen bij werkgevers verder op te voeren tot 1200. Tot slot merkte de raad op dat in het nieuwe coalitieakkoord is opgenomen dat bij het scenario ‘Stip op de Horizon’ de keuze gemaakt wordt om Presikhaaf Bedrijven de huidige Wsw te laten uitvoeren maar het bedrijf in de komende jaren geleidelijk af te bouwen en voor uitvoering van de Participatiewet gelijktijdig een nieuwe, meer lokale structuur op te bouwen.

Tijdens de raadsbehandeling is aan de conceptbrief een passage toegevoegd over het inkopen van trajecten ingevolge de uitvoering van de Participatiewet. De raad heeft expliciet aangegeven dat gemeenten naar keuze hun trajecten kunnen inkopen bij de op te zetten nieuwe organisatie voor uitvoering van de Participatiewet. De raad wil daarmee duidelijk aangeven dat deze nieuwe aanbieder er niet voorshands van uit mag gaan dat de gemeenten trajecten inkopen.

4.5.3 Kanttekeningen rekenkamercommissie bij de gevoelens van de raad

Het valt de rekenkamercommissie op dat de raadsvoorstellen die het college ten behoeve van de besluitvorming door de raad aan de raad voorlegt, vooral ingaan op de financiële aspecten. In de raadsvoorstellen wordt geen inhoudelijke informatie gegeven over de uitvoering van de Wsw en hoe dit specifiek voor de Wsw-geïndiceerde inwoners van Overbetuwe uitpakt, bijvoorbeeld of er sprake is van een beweging van binnen naar buiten. In de raadsvoorstellen worden de ontwikkelingen niet afgezet tegen de beleidsuitgangspunten in de WAT- en HOE-rapporten, zoals bijvoorbeeld het 3 maal 1/3e beleid. De financiële analyse in de raadsvoorstellen komt veelal overeen met de analyse in de voorgelegde documenten van de GR Presikhaaf zelf.

De rekenkamercommissie constateert voorts dat de gevoelens van de raad bij de diverse documenten vooral ingaan op de financiële aspecten en de toekomst van Presikhaaf Bedrijven. De raad dringt aan op maatregelen om de opbrengsten van het Beschut werken per fte te verhogen. De

raad legt hierbij geen relatie met de te leveren prestaties door de GR Presikhaaf, die voortvloeien uit de wettelijke taak van gemeenten om aan zoveel mogelijk ingezetenen die geïndiceerd zijn (in de praktijk gaat het om een vooraf bepaald aantal arbeidsjaren dat moet worden geleverd, ofwel de taakstelling die het rijk bepaalt), een dienstbetrekking aan te bieden voor het verrichten van arbeid onder aangepaste omstandigheden. Hierin ligt een spanningsveld besloten: aan de ene kant gaat het om een kwantitatief aspect, dat het uitgangspunt is voor de rijksbijdrage, aan de andere kant om een kwalitatief aspect 'arbeid onder aangepaste omstandigheden', waarvoor geen normen of criteria zijn gegeven, maar waarbij wel specifieke keuzes (moeten) worden gemaakt met verschillende financiële uitkomsten. Naar de mening van de rekenkamercommissie kunnen kosten niet los worden gezien van de te leveren prestaties. De raad stuurt in zijn gevoelens niet op de (kwaliteit) van de te leveren prestaties door de GR Presikhaaf, maar alleen op de kosten.

4.5.4 Actieve informatievergaring door de raad

De raad van Overbetuwe heeft eind 2012 het initiatief genomen om een overleg te initiëren met de raden van de deelnemende gemeenten. Reden was dat binnen de raden van deze gemeenten diverse vragen leefden over Presikhaaf Bedrijven (PB) in het licht van de veranderingen die de Participatiewet tot gevolg zou hebben. Op 28 november 2012 heeft dit overleg voor de eerste keer plaatsgevonden. In het verslag zijn de verschillende inbrengen neergelegd. Op hoofdlijnen is er met elkaar vastgesteld:

- het overleg heeft geen formele status;
- er is wel behoefte aan een gezamenlijk beeld over de toekomst van PB;
- er is behoefte bij de raden om meer en directer betrokken te zijn bij de ontwikkelingen van PB. Mede gezien de financiële consequenties voor de gemeenten en het gevoel dat de raden te veel achteraf worden geïnformeerd;
- de mensen met een SW-indicatie dienen op een adequate wijze te worden geholpen.

Op 20 februari 2013 heeft een tweede bijeenkomst plaatsgevonden, waarvoor de directeur van Presikhaaf was uitgenodigd. Deze heeft een presentatie gegeven en vragen beantwoord van raadsleden.

4.5.5 Uitvoering controlerende rol van de raad

De raad heeft zijn controlerende rol onder meer ingevuld door te reageren op de jaarverslagen van de GR Presikhaaf. In punt 3.5.2 zijn de gevoelens van de raad bij de jaarverslagen toegelicht. De jaarverslagen hebben bij de behandeling door de raad relatief minder aandacht gekregen dan de begrotingen. Het jaarverslag 2012 van de GR Presikhaaf was bijvoorbeeld een hamerstuk.

Naast de jaarverslagen, werden de kwartaalrapportages van Presikhaaf Bedrijven ook via de Griffie naar de raad gestuurd. Deze rapportages hebben niet geleid tot vragen of opmerkingen door raadsleden.

De rekenkamercommissie constateert dat de raad, naast de jaarverslagen en kwartaalrapportages niet heeft gevraagd naar evaluaties of tevredenheidsonderzoeken, waaruit blijkt hoe de Wsw-geïndiceerde inwoners van Overbetuwe het aanbod aan arbeidsplaatsen en de begeleiding bij het werk door Presikhaaf ervaren.

De raad heeft aan het college geen vragen gesteld tijdens de behandeling van begrotingen en jaarstukken over de kwaliteit van het aanbod van arbeidsplaatsen door Presikhaaf en over de ontwikkelingen rond de wachtlijst.

De rekenkamercommissie merkt op dat de aandacht in de onderzoeksperiode vooral is uitgegaan naar de financiële resultaten en de uitvoering van deze taak in de toekomst.

4.6 Was de sturing en controle uiteindelijk effectief?

Deze deelvraag heeft betrekking op het resultaat van de acties van de raad: Wat is er met de opvattingen van de raad, dan wel met de vertegenwoordiger van de raad, gedaan? Zijn zienswijzen overgenomen, hebben de zienswijzen vanuit Overbetuwe invloed gehad op het beleid en uitvoering van Presikhaaf? Zo nee, waarom niet? Wat is er concreet met de zienswijzen gedaan? En is de raad hierover vervolgens weer adequaat geïnformeerd?

Hierna wordt eerst de organisatie van het AB toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de behandeling van onderwerpen in het AB en de wijze waarop het AB-lid van Overbetuwe is omgegaan met de zienswijzen van de raad in het AB. Tot slot wordt ingegaan op de invloed van de zienswijzen van de raad van Overbetuwe op beleid en uitvoering van Presikhaaf.

4.6.1 Organisatie AB van GR Presikhaaf

Voor de AB vergaderingen en de ambtelijke voorbereiding daarop is een jaarplanning opgesteld. Aan de ambtelijke voorbereidende vergadering nemen twee medewerkers van de gemeente Overbetuwe deel. Deze ambtelijke voorbereidende vergadering wordt georganiseerd vanuit de directie van Presikhaaf Bedrijven. Na deze voorbereidende vergadering stelt de medewerker een notitie op ten behoeve van de voorbereiding van de bestuurlijke vertegenwoordiger van de gemeente op de AB-vergadering. In het DB is de gemeente Overbetuwe vertegenwoordigd via de wethouder van Lingewaard.

De Wgr en GR schrijven voor dat het AB minimaal twee maal per jaar vergadert. In de jaren 2012 en 2013 is het AB 7 maal bijéén gekomen. Tot juli 2014 heeft het AB 4 maal vergaderd.

De AB-vergaderingen zijn in principe openbaar. De Wgr en GR regelen wanneer besloten kan worden tot vergadering achter gesloten deuren. De GR regelt over welke zaken geen besluit kan worden genomen als het een vergadering achter gesloten deuren is.

Het aantal stemmen is in de GR bepaald naar het aantal inwoners (één stem per 10.000 inwoners).

4.6.2 Behandeling onderwerpen en zienswijzen in het AB

De onderwerpen die blijkens de verslagen van het AB in de onderzoeksperiode aan de orde zijn gekomen, betreffen vooral bedrijfsmatige zaken, zoals de herstructurering, de organisatorische en financiële gevolgen van Stip op de Horizon, het onderzoek naar de juridische entiteit en de financiële problemen. De aandacht is daarbij vooral gericht op de toekomst en niet op de huidige gang van zaken. De vaststelling van de jaarstukken werd in de AB-verslagen met één regel afgedaan. Bij de begroting ging de bespreking voornamelijk over het omgaan met de verliezen. In de AB vergaderingen werd weinig inhoudelijk gesproken over de uitvoering van de Wsw.

De onderwerpen werden meestal besproken aan de hand van memo’s die in het DB zijn bespoken en die door de directie van Presikhaaf Bedrijven zijn opgesteld.

Uit de verschillende verslagen van de AB-vergaderingen blijkt dat de AB-vertegenwoordiger van Overbetuwe de standpunten van Overbetuwe inbrengt, zoals de raad deze in de zienswijzen heeft verwoord. Uit de verslagen blijkt dat het 'niet instemmen met een begroting' door de gemeente Overbetuwe weinig effect heeft gehad. Andere AB-leden deelden ook de financiële zorgen, maar waren van mening dat er nu eenmaal een begroting moet worden vastgesteld om weer verder te kunnen.

In de gevoelens van de raad van Overbetuwe lag de focus op de financiële tegenvallers. Deze vormden het uitgangspunt voor de AB-vertegenwoordiger.

In de gesprekken werd aangegeven dat vanuit Overbetuwe vaak is geprobeerd samen op te trekken met Lingewaard en Rheden, omdat deze gemeenten ook kritisch waren over de gang van zaken, in het bijzonder de optimistische begrotingen en de voorstellen voor de toekomst van Presikhaaf Bedrijven. Van de andere deelnemende gemeenten kwam op deze punten weinig bijval. Uit de AB-verslagen blijkt dat de gemeenten niet op één lijn zaten wat betreft de uitvoering van de Wsw en met name de Participatiewet. De gemeente Arnhem die een groot aantal stemmen heeft, wil bijvoorbeeld op dit punt graag veel van de gemeentelijke taken bij Presikhaaf Bedrijven neerleggen, terwijl de gemeente Overbetuwe dit juist niet wil.

4.6.3 Terugkoppeling van AB-vertegenwoordiger naar gemeenteraad

De AB-vertegenwoordiger van Overbetuwe heeft niet gekozen voor een systematische terugkoppeling vanuit de vergaderingen van het AB aan de raad, bijvoorbeeld een schriftelijke terugkoppeling direct na elke AB-vergadering. In de periode 2012-2014 heeft Presikhaaf Bedrijven regelmatig op de agenda van de Politieke Avond gestaan, mede naar aanleiding van memo's van het college. Op deze avonden vond terugkoppeling plaats over de besprekingen in het AB.

Volgens de AB-vertegenwoordiger werkt de systematiek van de Politieke Avonden belemmerend in het tijdig geven van zienswijzen door de raad. Dit is de reden waarom er wel eens extra vergaderingen voor de raad belegd om besluiten ten aanzien van de GR Presikhaaf te nemen.

4.6.4 Invloed gevoelens Overbetuwe op directie Presikhaaf

De directeur van Presikhaaf gaf aan dat de gevoelens van de diverse raden door de directie van Presikhaaf Bedrijven als sturend worden beschouwd, waarbij de verschillen in uitgangspunten van gemeenten uiteraard lastig zijn om te hanteren als basis voor een beleid met een gedifferentieerd aanbod. De gemeente Overbetuwe heeft enkele malen aangegeven niet in te stemmen met een begroting. Voor de directie van Presikhaaf Bedrijven is het lastig om het niet instemmen met een begroting of jaarverslag om te zetten in een verandering in beleid en/of uitvoering, als de gemeente daarbij geen alternatief geeft. Graag had de directie gezien welke concrete beleidsdoelstellingen een gemeente voor ogen heeft voor haar mensen die bij de GR zijn ondergebracht. De discussie in de raden leken zich vooral te richten opstructuur en de vorm van de uitvoering van toekomstige wetgeving.

De raad van Overbetuwe legt sterk de nadruk op kostenbeheersing in de gevoelens bij de begrotingen en jaarstukken. Voor de directie van Presikhaaf Bedrijven is er bij Beschut Werken altijd een grote spanning tussen de sociale doelstelling, die voorop staat vanuit de wet, en de bedrijfsmatige doelstelling om zo efficiënt mogelijk te werken om de kosten te beheersen; dit geldt ook bij Arbeidsmarkttoeleiding (AMT). Voor de AMT diernstverlening geldt echter dat de opbrengsten uit plaatsingen van mensen bij werkgevers vanwege hun grotere mogelijkheden gemiddeld hoger zijn, waar-

door de last aan de gemeentelijke zijde lager wordt . Om effectief op kosten te kunnen sturen, is het van belang om kennis te hebben van de sociale en economische doelen die een gemeente wil realiseren en welke criteria (sociaal, financieel, maatschappelijk) een gemeente wil hanteren bij de inzet van mensen bij werkgevers en de kosten die daaraan verbonden zijn Daarbij zijn vragen aan de orde als: 'Is het belangrijk om zoveel mogelijk mensen aan een dienstbetrekking te helpen, of gaat het om het zoveel mogelijk zorgen voor dienstbetrekkingen die het meeste opleveren, ofwel waarvoor de minste kosten worden gemaakt?' Vanuit de directie van Presikhaaf is niet duidelijk of de raad zich voldoende bewust is van de invloed die de bezuinigingen van de rijksoverheid met decentralisaties doorvoert (zoals de reductie van de WSW subsidie van het rijk) op de financiën van Presikhaaf. Deze bepalen, volgens de directie van Presikhaaf, voor 70% de oplopende tekorten.

Vanuit de directie van Presikhaaf wordt aangegeven dat het ontbreken van duidelijkheid in de regio over het beleggen van de uitvoering van participatietaken grote negatieve gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van Presikhaaf. Het politiek-bestuurlijke draagvlak om de Stip op de Horizon als basis te benutten voor een regionale uitvoering van de Participatiewet (voorheen Wwnv) bleek in 2014 niet meer aanwezig. De gemeenten in de regio zijn pas na de zomer 2014 (opnieuw) begonnen met het gezamenlijk bepalen van een visie en uitgangspunten. Dit gebeurt via het Bresdo. Het vinden van een politiek bestuurlijke gezamenlijkheid en draagvlak staat hierbij centraal. Op grond hiervan kan aangegeven worden welke uitvoeringsvarianten voor de regio toepasbaar zijn. Aangegeven is dat er binnen BReSDO[27] verband in maart 2015 duidelijkheid wordt geschapen.

In de begroting 2014 van de GR Presikhaaf is een vertaling gegeven van de vraag van Overbetuwe om met minder bijdragen effectiever te werken. Het ontbreken van duidelijke beleidsdoelen van de gemeente maakt het moeilijk om dan specifieke diensten voor de gemeente te bieden. Een dienstencatalogus is gepresenteerd om gemeentente helpen bij het maken van keuzes over wat zij voor hun mensen gerealiseerd willen zien.

4.6.5 Gesprek raadsleden

De rekenkamercommissie heeft de bevindingen van het onderzoek gedeeld met raadsleden. Met dit gesprek wilde de rekenkamercommissie nagaan in hoeverre deze herkenbaar zijn en samen met raadsleden verkennen wat werkbare aanbevelingen voor de raad zouden kunnen zijn.

De raadsleden brachten in het gesprek naar voren dat zij in de afgelopen jaren veelvuldig hebben gesproken over de GR Presikhaaf. Daarbij ging het, volgens hen, zowel om de wijze waarop de GR Presikhaaf uitvoering gaf aan de Wsw als om bedrijfsmatige en financiële aspecten en de rol van GR Presikhaaf na invoering van de Participatiewet. Zij constateerden tijdens het gesprek dat deze discussies niet hebben geleid tot besluiten over aanpassingen of aanvullingen op het beleid, zoals vastgelegd in 2007 en 2008, noch tot besluiten over aanpassingen in de afspraken met de GR Presikhaaf. De afspraken in de GR bleken door de raadsleden als een vaststaand gegeven te zijn beschouwd.

[27] BReSDO staat voor Bestuurlijk Regionaal Sociaal Domein Overleg. Hieraan nemen wethouders deel van 11 gemeenten in de regio.

De beleidsuitgangspunten uit de WAT en HOE-rapportages van 2007 en 2008 bleken bij verschillende raadsleden bekend te zijn. Zij onderschreven de bevinding van de rekenkamercommissie dat deze beleidsuitgangspunten niet als toetsingskader waren gebruikt bij de beoordeling van begrotingen en jaarstukken van de GR Presikhaaf en de vaststelling van de gevoelens bij deze documenten.

De raadsleden onderschreven de bevinding van de rekenkamercommissie dat de raad niet had aangedrongen op onafhankelijke toetsen op bijvoorbeeld de bedrijfsvoering bij de GR Presikhaaf en op de klanttevredenheid.

Een raadslid gaf aan dat raadsleden regelmatig bezoeken aflegden bij Presikhaaf Bedrijven. Deze bezoeken en gesprekken met de mensen die via Presikhaaf Bedrijven werkzaam waren, gaven het betrokken raadslid de indruk dat Presikhaaf Bedrijven goed presteerde wat betreft het aanbieden van werk, begeleid werken en zorgen voor ontwikkelingsmogelijkheden voor mensen die tot de doelgroep behoren.

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Het algemene deel van het onderzoek naar verbonden partijen heeft geleid tot een overzicht van de volgende belangrijkste conclusies uit acht geïnventariseerde onderzoeken van rekenkamercommissie naar verbonden partijen:

- Gemeenten beschikken niet over een afwegingskader bij het aangaan van de samenwerkingsrelatie;
- Er wordt weinig aandacht besteed aan de invulling van de governance structuur en risicomanagement;
- Gemeenten hebben geen inhoudelijke visie geformuleerd op de uitvoering van de Wsw, en daarmee geen visie op de wijze waarop de verbonden partij daarin past;
- Er is geen verbinding tussen gemeentelijke doelen/ambities en doelen/prestaties van de verbonden partij;
- Gemeenteraden controleren onvoldoende of de samenwerkingsverbanden de gewenste meerwaarde opleveren en zijn daar op grond van de bestaande informatievoorziening ook beperkt toe in staat;
- Er ontbreken toezichtarrangementen per verbonden partij;
- Er zijn geen prestatiecontracten of dienstverleningsovereenkomsten;
- Er zijn geen afspraken over rolverdeling toezichthouder als mede-eigenaar en als opdrachtgever;
- De samenwerkingsrelaties worden niet geëvalueerd;
- Er is onvoldoende aansluiting op de planning- en controlcyclus van de gemeenten.

Na toetsing van de bevindingen uit het verdiepend onderzoek naar de GR Presikhaaf aan het normenkader, komt de rekenkamercommissie tot de volgende conclusies:

Kaderstellende rol van de raad

De meest actuele visie en daarvan afgeleide doelen van de raad voor de uitvoering van de Wsw dateren uit 2007 en 2008. Met ingang van 2008 is de wet gemoderniseerd, wat onder meer inhield dat elke gemeente zelf verantwoordelijk werd voor de uitvoering van de Wsw. In de praktijk zijn de doelen uit 2007 en 2008 niet sturend geweest. Ten eerste was een logische consequentie van de doelen dat enkele afspraken in de GR herzien zouden worden, met name de verplichting van de gemeenten om alle Wsw-geïndiceerden te verwijzen naar Presikhaaf Bedrijven. Dit is niet gebeurd. Er is wel een uitvoeringsovereenkomst gesloten, waarin verschillende elementen zijn opgenomen, maar deze zijn in de praktijk niet geëffectueerd. De afgesproken jaarlijkse bijstelling van de prestatie-indicatoren bij de uitvoeringsovereenkomst heeft niet plaatsgevonden. Aan de prestatie-indicatoren bij de uitvoeringsbijeenkomst zijn geen ‘streefwaarden’ toegevoegd, waarmee de deelnemende gemeenten vooraf aangaven welk niveau of resultaat gehaald diende te worden. De gegevens die met deze indicatoren werden gevraagd, bieden geen inzicht in de kwaliteit van het aangeboden werk aan de betrokken personen, de ontwikkelingsmogelijkheden van mensen door middel van het aangeboden werk en het wel of niet behalen van de 3 maal 1/3 doelstelling.

De raad heeft geen SMART doelen vastgesteld voor de uitvoering van de Wsw.

De raadsvoorstellen die het college voorbereidde voor raadsbesluiten over gevoelens van de raad bij beleidsvoornemens, begrotingen en jaarstukken van de GR Presikhaaf, gingen niet inhoudelijk in op de uitvoering van de Wsw, maar beperkten zich tot de financiële aspecten.

Inhoudelijk was de raad vooral gericht op toekomstige wettelijke ontwikkelingen en de financiële tekorten, de raad had weinig aandacht voor de kwaliteit van de daadwerkelijke uitvoering, noch voor de relatie tussen prestaties en kosten.

De raadsleden hebben in de afgelopen jaren veelvuldig gesproken over de GR Presikhaaf. Dit heeft echter niet geleid tot besluiten over aanpassingen van de afspraken met de GR Presikhaaf.

De raad heeft geen visie vastgesteld hoe om te gaan met financiële tegenvallers. In de gevoelens bij begrotingen en jaarstukken drong de raad steeds aan op het terugdringen van tekorten en verliezen. Dit was een meer algemene opmerking, waar geen eigen visie van de gemeente op de inhoudelijke uitvoering van de Wsw ten grondslag lag.

Controlerende rol van de raad

In het Governance Statuut Presikhaaf Bedrijven dat de raad, evenals de andere deelnemende raden, in 2008 heeft vastgesteld, zijn informatieafspraken vastgelegd die verder gaan dan de informatieverplichtingen die volgen uit de Wgr en de Gemeentewet. In de nota Verbonden partijen is de GR Presikhaaf als A-categorie aangemerkt, waardoor extra afspraken over de informatievoorziening van toepassing zijn op de GR Presikhaaf.

Het college heeft de raad in de onderzochte periode niet geïnformeerd over (de kwaliteit van) de uitvoering van de Wsw. Hierover is geen informatie opgenomen in de programmabegrotingen en –jaarstukken van de gemeente. Ook de raadsvoorstellen ten behoeve van raadsbesluiten over gevoelens van de raad bij begrotingen en jaarstukken van Presikhaaf bevatten geen informatie over de daadwerkelijke uitvoering van de Wsw. Informatie over de uitvoering van de Wsw, die specifiek inzicht gaf in het aangeboden werk aan Wsw-geïndiceerden van de gemeente, was opgenomen in kwartaalrapportages van Presikhaaf. De kwartaalrapportages bevatten geen geaggregreerde informatie over ‘de voortgang in arbeidsontwikkeling’ van de Wsw-geïndiceerden van Overbetuwe.

De kwartaalrapportages zijn via de Griffie aan de raad gezonden, zonder verdere analyse of toelichting van het college. De raad heeft het college niet om informatie verzocht over de kwaliteit van de uitvoering van de Wsw door de GR Presikhaaf en over de voortgang in arbeidsontwikkeling van de Wsw-geïndiceerden van Overbetuwe.

De raad heeft via de begrotingen en jaarstukken van de GR Presikhaaf inzicht gekregen in de financiële consequenties van de uitvoering van de Wsw door Presikhaaf. De programmabegrotingen 2012 en 2013 van de GR Presikhaaf waren echter niet conform het BBV opgesteld, waardoor deze onvoldoende inzicht boden in de relatie tussen doelen- prestaties/activiteiten – kosten.

De raad heeft geen afspraken gemaakt met het college over de wijze waarop de deelnemende portefeuillehouder in het AB informatie uit AB-vergaderingen aan de raad terugkoppelde.

De raad is in de onderzoeksperiode conform de wettelijke voorschriften en het Governance Statuut Presikhaaf Bedrijven verzocht om zijn gevoelen kenbaar te maken bij de verschillende documenten (begrotingen, beleidsbepalende documenten, jaarrekeningen).

Eind 2012 heeft de raad het initiatief genomen om zich met de andere deelnemende raden te laten informeren over de werkwijze van Presikhaaf Bedrijven, vanwege de ontwikkelingen rond de op handen zijnde Participatiewet. De raadsleden wilden in algemene zin een beter beeld krijgen van de wijze waarop mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk konden worden geholpen en welke instrumenten daarvoor konden worden ingezet. Het ging de raadsleden niet om het verkrijgen van inzicht in het aanbieden van werk aan inwoners van Overbetuwe met een Wsw-indicatie.

De analyses van financiële consequenties in de raadsvoorstellen kwamen overeen met de analyses van Presikhaaf. De raad heeft zelf geen actie ondernomen om de financiële resultaten door een onafhankelijke instantie te laten analyseren.

De aandacht van de raad is in de onderzoeksperiode vooral uitgegaan naar de financiële resultaten en de uitvoering van deze taak in de toekomst. De raad heeft niet gevraagd naar evaluaties of tevredenheidsonderzoeken, waaruit blijkt hoe de Wsw-geïndiceerde inwoners van Overbetuwe het aanbod aan arbeidsplaatsen en de begeleiding bij het werk door Presikhaaf ervaren. Ook heeft de raad geen vragen gesteld aan het college tijdens de behandeling van begrotingen en jaarstukken over de kwaliteit van het aanbod van arbeidsplaatsen door Presikhaaf en over de ontwikkelingen rond de wachtlijst.

Uitvoering door een gemeenschappelijke regeling
De GR Presikhaaf voert voor de gemeente Overbetuwe en de andere deelnemende gemeenten de Wsw uit, zoals is afgesproken in de regeling van 1990. Hiertoe is de wettelijke taak om de Wsw uit te voeren overgedragen aan de GR, waarbij deze gebruik mag maken van alle bevoegdheden die het college daarvoor tot zijn beschikking heeft. In de GR zijn procesafspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de gemeenteraden over de uitvoering van de taken. Er zijn in de GR geen afspraken gemaakt over het informeren door de GR aan de raad over inhoudelijke thema's of ontwikkelingen.

In de GR is bepaald dat aan de bestuursorganen van de GR voor de uitvoering van haar taak alle bevoegdheden toekomen die de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten hebben. Op zichzelf is deze afspraak duidelijk. De afspraak ligt evenwel niet in de lijn van de modernisering van de Wsw in 2008, waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wsw bij de gemeenten werd gelegd en de raad bijvoorbeeld een verordenende bevoegdheid kreeg om het plaatsingsbeleid voor de wachtlijst vast te stellen. Dit is, conform de afspraak in de GR, vastgesteld door middel van een verordening van de GR.

De gemeenteraad heeft door middel van instemming met de afspraken in de GR een besluit genomen over de financiële risicoverdeling binnen de regionale samenwerking. Deze houdt in dat de deelnemende gemeenten op basis van een vastgestelde verdeelsleutel gezamenlijk alle tekorten van de GR aanvullen.

De afspraken in de GR over uittreding geven geen inzicht in de financiële gevolgen van uittreding en zijn daarom onvoldoende duidelijk.

5.2 Aanbevelingen

De conclusies uit het onderzoek leiden tot algemene aanbevelingen die betrekking hebben op het aangaan van samenwerkingsverbanden en het verbeteren van de grip daarop en tot aanbevelingen die voor specifieke zaken gelden. Daarnaast hebben enkele aanbevelingen betrekking op het aanvullen van de Nota Verbonden partijen.

Algemene aanbevelingen

- Wanneer aan het samenwerkingsverband uitvoerende taken worden opgedragen, zorg er dan voor dat er een vastgestelde inhoudelijke visie is op het desbetreffende onderwerp;
- Leidt van deze visie meetbare doelen en prestaties af, die de uitgangspunten vormen voor de afspraken met het samenwerkingsverband over de te leveren prestaties;
- Stuur tijdens de uitvoering op doelen, prestaties en kosten. Stuur op kosten in relatie tot de doelen en prestaties;
- Zorg voor een toezichtsarrangement bij het maken van afspraken met een samenwerkingsverband;
- Ga als raad na of zienswijzen tot de beoogde verandering(en) leiden. Indien blijkt dat de vertegenwoordiger in het AB op bepaalde punten geen meerderheid heeft kunnen bereiken, staat voor de raad de mogelijkheid open om samenwerking te zoeken met andere raden, waardoor op die bepaalde punten in het AB alsnog een meerderheid kan worden gevonden;
- Leg bij het aangaan van een samenwerking afspraken vast over de verantwoordelijkheid voor het actualiseren van de regeling of overeenkomst.Sta met enige regelmaat stil bij de uitvoering van de afspraken in de Nota Verbonden partijen, bijvoorbeeld:
  - ◊ bij het toetreden tot een nieuwe verbonden partij;
  - ◊ in de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarstukken;
  - ◊ bij de actualisatie van de Nota Verbonden partijen één keer in de x jaar, op basis van een evaluatie

Specifieke aanbevelingen

- Als er in de regeling afspraken zijn gemaakt over te leveren prestaties, stuur dan ook op het leveren van die prestaties;
- Als wetswijzigingen gevolgen hebben voor de verantwoordelijkheid van de gemeente, neem dan als gemeente zelf de verantwoordelijkheid binnen een GR om (de afspraken in) een regeling te heroverwegen of aan te passen.

Aanbevelingen voor de Nota Verbonden partijen.

Neem hierin op:

- dat de raad een inhoudelijke visie vaststelt op het beleidsterrein waarop de verbonden partij acteert en dat de prestaties die de verbonden partij dient te leveren, bij dienen te dragen tot het bereiken van één of meer vastgestelde gemeentelijke doelen;
- dat er per verbonden partij een toezichtarrangement dient te zijn;
- dat de gemeente prestatiecontracten of dienstverleningsovereenkomsten met het samenwerkingsverband kan of dient te sluiten;
- dat vooraf afspraken worden gemaakt over de rolverdeling toezichthouder als mede-eigenaar en als opdrachtgever.

Hoofdstuk 6 Wederhoor en nawoord rekenkamercommissie

6.1 Wederhoor college

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum	Verzonden d.d.
5 oktober 2015		15UIT24823	20 oktober 2015	
Onderwerp:		**Behandeld door**	**Telefoonnummer**	Bijlage(n)
Zienswijze op concept-rapport Grip op verbonden partijen		L.C.M. Roeling	(0481) 362300	1

Geachte heer Van Vugt,

Vrijdagavond 2 oktober hebben wij uw concept-rapport 'Grip van de raad op verbonden partijen' ontvangen. U hebt ons gevraagd voor 15 oktober aanstaande onze zienswijze op het rapport met u te delen. Dit is voor ons niet haalbaar. We hebben met u afgesproken de reactietermijn naar 20 oktober 2015 op te schuiven.

In deze brief vindt u onze reactie op het concept-rapport 'Grip van de raad op verbonden partijen'.

Algemene reactie
Wij willen de rekenkamercommissie danken voor het uitvoerige rapport dat een zeer actueel thema behandelt. Een thema waar gemeenten in heel Nederland mee worstelen: hoe borgen we lokaal de democratische legitimiteit nu er steeds meer taken in regionale samenwerkingsverbanden worden opgepakt. Wij onderschrijven de aanbevelingen in uw rapport. Zij bieden een goede handreiking om tot deze verbetering te komen. Hieronder lichten wij dit nader toe.

In ons coalitieprogramma 2014-2018 is expliciet vermeld dat het van groot belang is dat er binnen samenwerkingsverbanden sprake is van daadwerkelijke invloed en democratische controle vanuit onze gemeente. Dit betekent dat de betrokkenheid van onze gemeenteraad nadrukkelijk moet zijn geborgd. Alleen dan kan zij immers haar kaderstellende en controlerende rol goed uitoefenen. Wij hebben gelet hierop in de Uitvoeringsagenda als speerpunt 11 opgenomen: *"Verbeterde interne sturing, beheersing, verantwoording en toezicht met betrekking tot verbonden partijen door in gesprek met de raad de mogelijkheden voor kaderstelling en controle in beeld te brengen en desgewenst nadere afspraken hierover te maken."*

Ter uitvoering van dit speerpunt hebben wij reeds dit jaar de paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting 2016 anders ingericht, zodat informatie duidelijker wordt weergegeven. Dit wordt nog verder doorontwikkeld, waarbij er niet alleen aandacht is voor de financiële doelen maar ook wordt ingegaan op inhoudelijke prestatieafspraken. Daarnaast is samen met de griffier gekeken in hoeverre de aanlevering van stukken van de verbonden partijen tijdig in de raad kunnen worden gebracht door afstemming te zoeken tussen de P&C cyclus en het vergaderschema van de raad. Alleen dan kan de raad haar democratische rol goed vervullen. Tenslotte is vastgesteld dat ten behoeve van de beoogde verbeteringen de tekst van de Nota verbonden partijen actualisatie behoeft. Dit staat voor 2016 gepland.

Reactie op aanbevelingen Nota verbonden partijen
Wij onderschrijven de door u gedane aanbevelingen en zullen deze –voor zover de raad daarmee instemt- bij de actualisatie betrekken. Wij zijn van mening dat de tekst van de Nota ten behoeve van de beoogde verbeteringen duidelijker moet worden geformuleerd en aanvulling behoeft.

Net als u ervaren wij het als een gemis dat in de Nota niet staat dat de activiteiten van de verbonden partij moeten aansluiten bij de gemeentelijke doelstellingen c.q. de visie van de raad. Dit werkt automatisch door in de informatievoorziening richting raad.

Voor zover deze aansluiting (door het ontbreken van dit doel in de huidige Nota) ontbreekt, merken wij het volgende op.
Het hoofddoel van speerpunt 11 van de Uitvoeringsagenda is dat de gemeente deelneemt in die samenwerkingsverbanden die een zinvolle bijdrage leveren aan de gemeentelijke doelen en die voldoen aan de daarvoor bepaalde randvoorwaarden. Gelet op dit doel gaan we de koers voor regionale samenwerking op strategisch en tactisch niveau in beeld brengen. Dit doen we door aan te geven welke opgaven uit de Toekomstvisie+ en coalitieprogramma het beste samen met regionale partners kunnen worden gerealiseerd, op welke wijze dit gebeurd en hoe hierop samenhangend gestuurd kan worden. Vervolgens evalueren we op basis van deze koers nut en noodzaak van de diverse samenwerkingsverbanden en toetsen we of:

1. deze samenwerkingsverbanden voordelen bieden voor de gemeente,
2. of er sprake is van democratisch gecontroleerde bestuurlijke invloed en
3. of kosten efficiëntie gewaarborgd is.

Deze evaluatie staat voor 2016 gepland.

Wij erkennen dat in de Nota nadrukkelijker op (de mogelijkheden van) toezicht moet worden ingegaan en zullen uw aanbeveling over het opnemen van toezichtsarrangementen nader onderzoeken. Uw overige aanbevelingen zullen wij in de Nota verwerken.

Tot slot zijn wij van mening dat in de Nota concreter moet komen te staan welke informatie op welk moment van de P&C cyclus naar de raad moet worden verstuurd en wanneer de raad van extra informatie buiten de P&C cyclus om moet worden voorzien.

Reactie op de casus GR Presikhaaf
De raadsfracties hebben aangegeven de gemeenschappelijke regeling Werkvoorziening Midden-Gelderland (GR Presikhaaf) als verdiepende casus te willen gebruiken. Gezien alle ontwikkelingen rondom de GR Presikhaaf vinden wij dat een logische keuze. Er is in Overbetuwe de afgelopen jaren geen andere GR geweest die onze gemeente zo heeft beziggehouden.

De conclusies die u op basis van uw onderzoek trekt zijn voor ons herkenbaar. Wij vinden dat de conclusies wel een nuancering verdienen. In het licht van het hectische speelveld, waarin Presikhaaf Bedrijven al enige jaren acteert, waren de tekortkomingen die u constateert niet altijd te voorkomen geweest: de steeds veranderende wetgeving, de recessie, de oplopende financiële tekorten, de stroeve regionale gemeentelijke samenwerking in de GR Presikhaaf, de gecompliceerde samenwerking tussen bedrijf en DB en AB, de dominante positie van een grote gemeente en het gebrek aan een heldere door alle gemeente gedragen visie. Dit heeft de context voor het handelen van de raad, het college, de GR Presikhaaf en het bedrijf Presikhaaf Bedrijven aanzienlijk beïnvloed en bemoeilijkt.

Wij zijn er met de deelnemende gemeenten de afgelopen periode in geslaagd om een duidelijke, unaniem gesteunde, nieuwe strategische koers voor Presikhaaf Bedrijven en de Participatiewet op te stellen. Dit met een duidelijke routekaart met maatregelen die we hiervoor moeten nemen. Een aantal van de door u geconstateerde tekortkomingen zijn opgenomen in de te nemen maatregelen

(o.a. verbeteren grip van de gemeenteraden op het bedrijf, goed invullen van het opdrachtgeverschap, actualiseren van de gemeenschappelijke regeling). We gaan ervan uit samen met de andere deelnemende gemeenten tot een goede implementatie van de strateg koers komen.

Naar aanleiding van de bevindingen en conclusies van de rekenkamer over de casus GR Presikhaaf vindt u in de bijlage onze reactie. Wij doen dat op hoofdlijnen en leggen de nadru de acties die wij ondernemen naar aanleiding van de conclusies van de rekenkamercommiss

Wij zien uit naar de presentatie van het rapport in de gemeenteraad.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

drs C.W.W. van den Berg drs A.S.F. van Asseldonk

Bijlage 1 Reactie op de conclusies van de Rekenkamer over de casus GR Pres
Voor het benoemen van de acties hebben wij de tabel met normen en criteria gebruikt (pag.
Wij beperken ons tot de bevindingen die op het college betrekking hebben.

Kaderstellende rol van de raad

1. De gemeenteraad stelt inhoudelijke kaders t.a.v. de uitvoering van de Wsw
   - De raad heeft een visie op de uitvoering van de Wsw
   - De raad heeft SMART doelen vastgesteld voor de uitvoering van de Wsw
   - De raad is steeds op de hoogte van de nieuwste ontwikkelingen op dit terrein en stel zonodig, de doelen bij op grond van nieuwe inzichten

Wij delen uw conclusies over de kaderstellende rol van de raad. De doelen ten aanzien van visie uit 2008 zijn niet goed opgevolgd. De Gemeenschappelijke Regeling is niet geactualise De uitvoeringsovereenkomst uit 2010 is niet geactualiseerd en de daarin genoemde prestati indicatoren geven te weinig inzicht in de kwaliteit van de uitvoering. De afgelopen jaren heef Overbetuwe zowel bestuurlijk als ambtelijk veel inspanningen verricht om deze zaken te verbeteren. Om allerlei redenen heeft het niet tot het gewenste resultaat geleid.

Acties

- In het voorjaar van 2015 hebben de gemeenteraden in de arbeidsmarktregio Midden Gelderland unaniem ingestemd met een nieuwe strategische koers voor Presikhaaf Bedrijven (PHB) en de Participatiewet. Er is inmiddels een regionaal concept programmaplan opgesteld om deze strategische koers te implementeren.
- Met de strategische koers als uitgangspunt gaan we met de regio gemeenten en de r aan de slag met het doorontwikkelen van het opdrachtgeverschap en de governance. doel van deze maatregel is het vergroten van grip van de gemeenten op Presikhaaf Bedrijven, het Werkgeverservicepunt en het vergroten van de samenwerking binnen h Werk en Inkomen domein. De aanpassing van de GR en het maken van prestatieafsp maken hier onderdeel van uit.

2. De gemeenteraad stelt financiële kaders t.a.v. de uitvoering van de Wsw
- De raad heeft vastgesteld hoe het van het Rijk verkregen SW-budget wordt aangewend voor de uitvoering van de Wsw
- De raad heeft de financiële risico's in beeld
- De raad heeft een visie over hoe om te gaan met financiële tegenvallers

U constateert dat wij in de voorbereiding van de raadsvoorstellen ten aanzien van beleidsvoornemens, begrotingen en jaarstukken weinig aandacht hebben gegeven aan de uitvoering van de Wsw. De nadruk heeft de afgelopen jaren meer op de financiële resultaten gelegen. Gezien de forse tekorten van Presikhaaf die door de deelnemende gemeenten opgebracht moeten worden, vinden wij het begrijpelijk dat hier de meeste aandacht naar uit is gegaan. In de kwartaalberichten die onder de raadsleden verspreid worden, is deze informatie vaak wel voorhanden. In de jaarstukken van 2014 hebben we informatie over de uitvoering van de Wsw verwerkt. Dit conform de nota Verbonden partijen.

Acties
- Met de strategische koers als uitgangspunt gaan we met de regio gemeenten aan de slag met het doorontwikkelen van het opdrachtgeverschap en de governance. Onderdeel is om in de relatie met Presikhaaf prikkels aan te brengen voor kwaliteit en kostenbeheersing.
- In de reguliere bestuurlijke en managementinformatie zullen we meer aandacht geven aan de uitvoering van de Wsw. In overleg met Presikhaaf bepalen wij welke informatie voorhanden is.
- De verantwoordelijke portefeuillehouder zal in het Algemeen Bestuur aangeven dat in de relevante stukken meer informatie over de uitvoering van de Wsw voor individuele gemeenten gewenst is. Dit nemen wij mee in de voorbereiding van toekomstige voorstellen.

<u>Controlerende rol van de raad</u>

3. De gemeenteraad is in staat (geweest) om zijn controlerende rol uit te voeren
- De raad heeft inzicht gekregen in de belangrijkste inhoudelijke ontwikkelingen t.a.v. de uitvoering van de Wsw
- De raad heeft inzicht gekregen in de financiële consequenties van de uitvoering van de Wsw

Ten aanzien van het eerste aandachtspunt geeft u aan dat de raad in de onderzochte periode niet geïnformeerd is over de kwaliteit van de uitvoering van de Wsw. Voor de acties onder dit punt verwijzen we naar de acties onder de kaderstellende rol van de raad. Via begrotingen en tussentijdse rapportages heeft de raad voldoende financieel inzicht gekregen.

4. De raad heeft zijn controlerende rol actief uitgevoerd.
- Er zijn afspraken gemaakt tussen raad en college over de uitvoering van de Wsw
- De gemeenteraad is actief op zoek gegaan naar informatie c.q. heeft het college gevraagd naar de benodigde informatie
- De raad heeft eigenstandig afspraken gemaakt en uitgevoerd over evaluaties/visitaties/ klanttevredenheidsonderzoeken en dergelijke

Voor de acties onder het eerste aandachtspunt verwijzen we naar de acties onder de kaderstellende rol van de raad. Wij zijn van mening dat tevredenheidsonderzoeken, evaluaties, visitaties en dergelijke het beste op de schaal van alle deelnemende gemeenten opgepakt kunnen worden en niet zozeer op het niveau van individuele gemeenten.
In 2014 is er bij Presikhaaf een tevredenheidsonderzoek uitgevoerd. De algemene tevredenheid bij zowel de medewerkers als het ondersteunende en begeleidende personeel is een 7,1.

Acties
- De notulen van de openbare vergaderingen van het Algemeen Bestuur kunnen we, indien de raadsleden daar behoefte aan hebben, naar de griffie doorzetten.

Uitvoering door een gemeenschappelijke regeling

1. De afspraken in de GR maken sturing en controle door de raad mogelijk
- De in de GR geformuleerde taken dragen bij tot het bereiken van de door de raad vastgestelde doelen van de raad
- In de GR zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening (incl. verantwoording) aan de gemeenteraden over de uitvoering van de taken
- De governance-afspraken van de nota Verbonden partijen zijn gevolgd
- Er is helderheid over de verdeling van bevoegdheden tussen regionaal en lokaal niveau en tussen deelnemende gemeenten
- De gemeenteraad heeft een besluit genomen over de financiële risicoverdeling binnen de regionale samenwerking
- De GR bevat duidelijke afspraken over uittreding door een deelnemende gemeente

Wij delen uw conclusie dat de GR achterhaald is. De GR is ondanks de wetswijzigingen in de afgelopen jaren niet aangepast. Ook bevat de GR geen uittredingsreglement. Sinds 2010 zijn wij bezig geweest met de voorbereidingen om tot een geactualiseerde GR te komen. Er is een concept-GR opgesteld. Deze is alleen niet geformaliseerd door allerlei ontwikkelingen en onzekerheden (wel of niet doorgaan van allerlei wetswijzigingen, gemeenteraadsverkiezingen, geen eenduidige visie, regionale afstemming). Voor de acties verwijzen we naar de acties onder de kaderstellende rol van de raad.

6.2 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft in een eerder stadium de ambtelijke organisatie in de gelegenheid gesteld om te reageren op de feitelijke bevindingen van het onderzoek. De opmerkingen zijn in een vorige versie van het rapport verwerkt. Vervolgens is het college in de gelegenheid gesteld om te reageren op het concept-rapport, inclusief de conclusies en aanbevelingen. De reactie van het college is ontvangen op 20 oktober 2015. Deze is integraal opgenomen in de vorige paragraaf.

De rekenkamercommissie constateert dat het college de conclusies uit dit onderzoek herkent en onderschrijft. Daarbij geeft het college een doorkijk naar verbeteringen die voor een deel al in gang zijn gezet. De rekenkamercommissie ondersteunt deze verbeteringen, omdat zij kunnen leiden tot meer grip van de raad op verbonden partijen.

Het rapport bevat aanknopingspunten voor de raad om te bepalen voor welke zaken wellicht nog acties nodig zijn van de raad of het college en om daarover het gesprek aan te gaan binnen de raad en met het college. Het is in de ogen van van de rekenkamercommissie van groot belang om nu van goede intenties tot daadwerkelijk verbeterde governance-afspraken te komen. Het is aan de raad om er op toe te zien dat dit proces tot resultaten komt.

Bijlage 1: Geïnterviewden

Ten behoeve van het verdiepend onderzoek naar de GR Presikhaaf zijn de volgende personen geïnterviewd:

mw. G.C. Koopmans-Jacobs, tijdens de onderzoeksperiode portefeuillehouder en vertegenwoordigend AB-lid namens de gemeente Overbetuwe in de GR Presikhaaf

mw. L. Roeling, Senior beleidsmedewerker Ontwikkeling Gemeente Overbetuwe

de heer J.J. van Loon, directeur Presikhaaf Bedrijven

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamercommissie raadsleden uitgenodigd voor een gesprek over de bevindingen. Aan dit gesprek hebben de volgende raadsleden deelgenomen:

Mevrouw D.A. Kloosterman (CDA)

Mevrouw J.F.M. Janssen-Huijs (GBO)

De heer R.W. Mooij (VVD)

De heer M. Langeveld (Groen Links)

Mevrouw J.J. van Brakel-Huijgen (Christen Unie)

De heer G.J.M. op de Weegh (BBO)

De heer J.J. Snikkenburg (D66)

Bijlage 2: Bronnen

Ten behoeve van het algemeen onderzoek zijn de volgende rekenkamerrapporten bestudeerd:
Onderzoek verbonden partijen gemeente Roermond, Rekenkamercommissie Roermond, december 2012
Delta: comfortabele én knellende verbinding, Op welke wijze oefenen de gemeenten Voorst en Brummen sturing en controle uit op de verbonden partij Delta?" , Rekenkamercommissie Voorst en Brummen, 17 april 2013
Onderzoeksrapport samenwerkingsverbanden, Rekenkamercommissie Groningen, december 2013
De verbonden partijen in de greep, Rekenkamercommissie Utrechtse Heuvelrug, oktober 2009
Verlegd (of verlengd?) lokaal bestuur, Rekenkamercommissie Schagen en Zijpe, 2009
Verlegd of verlengd lokaal bestuur?Rekenkamercommissie Oisterwijk, 31 augustus 2012
Onderzoeksrapport Verbonden Partijen, Rekenkamercommissie Geldermalsen, oktober 2013
Ten behoeve van het verdiepend onderzoek naar de GR Presikhaaf zijn de volgende documenten bestudeerd:
Gemeentewet
Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies
Wet gemeenschappelijke Regelingen
Wet sociale werkvoorziening
Wet dualisering gemeentebestuur
Control voor goed bestuur, L. Dolmans
Notitie samenwerkingsverbanden van 22 november 2012 van de Werkgroep Samenwerkingsverbanden Overbetuwe, bestaande uit raads- en burgerraadsleden
Collegeonderzoek ex artikel 231a naar verbonden partijen, november 2012
Nota Verbonden partijen, vastgesteld door de raad op 13 februari 2013
Regeling Werkvoorziening Midden-Gelderland 1990 (GR Presikhaaf)
Het WAT-rapport: Uitvoering van de nieuwe WSW; een middellange termijn beleidsperspectief van de gemeenten die participeren in de GR Werkvoorzieningschap Midden Gelderland, vastgesteld in januari 2008 door de raden van de deelnemende gemeenten
Het HOE-rapport: Uitvoering van de WSW door de gemeenten in Midden Gelderland, vastgesteld in het najaar van 2008 door de raden van de deelnemende gemeenten
Uitvoeringsovereenkomst 2015-2016 Alescon en Gemeenten Aa & Hunze, Assen, De Wolden, Hoogeveen, Midden Drenthe en Tynaarlo.

Governance Statuut Presikhaaf Bedrijven, vastgesteld door de raad op 2 oktober 2008

Kwartaalrapportages GR Presikhaaf (2012, 2013, 2014)

Verslagen van het AB van Presikhaaf (2012 tot medio 2014)

Programmabegrotingen Gemeente Overbetuwe (2012, 2013, 2014)

Jaarstukken Gemeente Overbetuwe (2011, 2012, 2013)

Begrotingen GR Presikhaaf (2012, gewijzigde begroting 2012, 2013, 2014)

Jaarstukken GR Presikhaaf (2011, 2012, 2013)

Persberichten Presikhaaf (2012-2014)

Nota Wet werken naar vermogen, vastgesteld door de raad in mei 2012

Raadsvoorstel en besluit raad over herstructurering Presikhaaf Bedrijve, 10 april 2012

Notitie Stip op de horizon

Memo portefeuillehouder/AB-lid nav behandeling herstructureringsaanvraag, mei 2012

Raadsvoorstel en besluit en brief gevoelen raad bij begroting GR Presikhaaf 2012 (20 december 2011)

Raadsvoorstel, raadsbesluit en brief gevoelen bij het jaarverslag GR Presikhaaf 2011 (20 juni 2012)

Raadsvoorstel, raadsbesluit en brief gevoelen raad bij de gewijzigde begroting GR Presikhaaf 2012 (2 oktober 2012)

Raadsvoorstel, raadsbesluit en brief gevoelen raad bij de begroting GR Presikhaaf 2013 (18 december 2012)

Raadsvoorstel, raadsbesluit en brief gevoelen raad bij voorgenomen besluit over de herstructurering van Presikhaaf en de garantie-omzetregeling (11 juni 2013)

Raadsvoorstel, raadsbesluit en brief gevoelen raad bij het jaarverslag GR Presikhaaf 2012 (21 augustus 2013), Hamerstuk

Raadsvoorstel, raadsbesluit en brief gevoelen raad bij begroting Presikhaaf 2014 (7 januari 2014)

Raadsvoorstel, raadsbesluit en brief gevoelen raad bij jaarverslag GR Presikhaaf 2013 (18 juni 2014)

Verslagen overleg gemeenteraden over Presikhaaf Bedrijven, 28 november 2012 en 20 februari 2013

Behandeling van de raad van de diverse documenten

Bijlage 3: Besliskader uit Nota verbonden partijen

STAP 1 Is er sprake van een publiek belang dat door de gemeente moet worden behartigd?

Maatschappelijke belangen zijn die belangen welke waardevol worden geacht voor het welzijn van de samenleving als geheel. Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.

Maatschappelijke belangen kunnen dus soms goed door de markt of door non-profit organisaties worden behartigd; overheidsbemoeienis is niet altijd een vereiste. Het zich aantrekken van maatschappelijke belangen als publiek belang betekent dus dat de overheid het tot doelstelling van haar beleid maakt om dit belang te behartigen.

Het besluit om te bepalen wat een publiek belang is, wordt gedeeltelijk bepaald door de wetgever (medebewind) en voor het overige overgelaten aan het gemeentebestuur.

De overwegingen om een belang als publiek belang te beschouwen dienen goed gemotiveerd en onderbouwd te worden. Deze motivering moet voldoende transparant zijn, zodat dit kan worden getoetst door de gemeenteraad.

De behartiging van publieke belangen kan per definitie nooit geheel aan private partijen worden overgelaten, omdat er dan immers geen sprake meer is van een eindverantwoordelijkheid van de overheid. Een publiek belang kan wel worden behartigd in samenwerking met andere publieke partijen of met private partijen.

STAP 2 Kan de gemeente, in de hoedanigheid van publiekrechtelijk rechtspersoon, zelf het publieke belang behartigen?

Gemeentelijke betrokkenheid kan bijvoorbeeld voortkomen uit:

- Een wettelijke verplichting een taak door de gemeente zelf uit te voeren.
- Het uitvoeren van een bepaalde taak wordt als te strategisch voor de gemeente gezien om over te dragen aan een andere organisatie.
- Het overdragen van de taak is niet noodzakelijk, nu de gemeente het publieke belang ook zelf als opdracht-, subsidie- of regelgever kan bereiken.

Indien hier geen mogelijkheid toe is, dan verdient het de voorkeur om de publiekrechtelijke weg te kiezen door middel van het oprichten van of het deelnemen in een publiekrechtelijke rechtsvorm.

STAP 3 Kan de gemeente de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid beter overdragen aan een andere publiekrechtelijke organisatie?

Publiekrechtelijke rechtsvormen zijn onderworpen aan de regels van het publiekrecht, zoals bijvoorbeeld de Gemeentewet of de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Hierin zijn bepaalde waarborgen opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, etc.

Pas in de laatste plaats wordt gekozen voor een privaatrechtelijke rechtsvorm.

STAP 4 Het oprichten van of deelnemen in een besloten vennootschap, naamloze vennootschap, stichting, vereniging of Publiek Private Samenwerking

Indien er zwaarwegende redenen zijn om de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid geheel of gedeeltelijk over te dragen aan een privaatrechtelijke organisatie ("Nee, tenzij..."), dan volgt de oprichting van of de deelneming in een privaatrechtelijk rechtspersoon. Vervolgens wordt beoordeeld welke privaatrechtelijke rechtsvorm of een combinatie van rechtsvormen, zoals voorkomt bij publiek private samenwerking, de voorkeur geniet. De keuze voor een specifieke rechtsvorm is onder meer afhankelijk van het te bereiken doel.

De volgende redenen kunnen zwaarwegend genoeg zijn om oprichting van of deelname in een private rechtsvorm te rechtvaardigen:

- Uitvoering van beleid: het behartigen van een publiek belang dat met behulp van wet- en regelgeving of overeenkomsten niet goed kan worden uitgevoerd.
- Externe verzelfstandiging met als doel privatisering.
- Het initiëren van activiteiten in nauwe samenwerking met andere privaat- of publiekrechtelijke rechtspersonen die zonder privaatrechtelijke rechtsvorm niet of moeilijk van de grond komen.
- Het vergroten van de slagvaardigheid, die bij de participatie van meerdere publieke partijen anders onder te grote druk kan komen te staan.

Daarnaast kan het nodig zijn om door middel van zeggenschap in een rechtspersoon aanvullende invloed te hebben op die rechtspersoon om de volgende onzekerheden en risico's te beperken of te voorkomen:

- Onzekerheden/risico's gekoppeld aan de gemeente. Bijvoorbeeld: de gemeente is in haar opdrachtgeverrol niet in staat eenduidige prestaties en resultaten te definiëren vanwege onzekerheden in het beleid. In dit geval kunnen de risico's van alleen een opdrachtgeverrelatie met de rechtspersoon en het ontbreken van zeggenschap in de rechtspersoon te groot zijn.
- Onzekerheden/risico's gekoppeld aan de externe uitvoerder. Bijvoorbeeld: de externe uitvoerder is een monopolist. Een monopolie kan voor de gemeente in een opdrachtgevende rol risico's met zich meebrengen, zodat zeggenschap in de rechtspersoon wenselijk zou kunnen zijn.

De zeggenschap kan onder meer bestaan uit het recht tot het benoemen van een vertegenwoordiger namens de gemeente in de rechtspersoon (bestuur en raad van commissarissen). Wanneer de invulling van de gewenste verantwoordelijkheid door middel van zeggenschap in een rechtspersoon niet mogelijk is, moet overwogen worden op welke wijze het publiek belang dan het beste kan worden behartigd.

Een belangrijk aandachtspunt bij de keuze voor een privaatrechtelijke rechtsvorm is dat de gemeente als aandeelhouder en dus als actor binnen het privaatrecht optreedt. De gemeente is daardoor voor het recht (grotendeels) gelijkwaardig aan privaatrechtelijke partijen, waarbij zij natuurlijk wel het publieke belang (mede) heeft te behartigen. Daarbij is het goed om op te merken dat wijzigingen van projecten nadat partijen zich hebben gebonden niet of nauwelijks meer kunnen worden gerealiseerd, tenzij ze budgetneutraal kunnen worden doorgevoerd. Daar komt nog bij dat de overheid ook in overeenkomsten betrouwbaar moet zijn.

Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon (0481) 362 300
fax (0481) 372 482

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl

gemeente Overbetuwe