

Onderzoeksrapport Hameland

Rekenkamercommissie gemeente Aalten, Oost-Gelre en Winterswijk
Postbus 101
7100 AC Winterswijk
rekenkamercommissie@winterswijk.nl

Rekenkamercommissie gemeente Haaksbergen
p/a Gemeente Haaksbergen
Postbus 102
7480 AC Haaksbergen
gemeente@haaksbergen.nl

Rekenkamercommissie gemeente Berkelland,
p/a Gemeente Montferland
Postbus 47
6940 BA Didam
h.valkenburg@montferland.nl

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding	3
1.1	Toetsing aan het onderzoeksprotocol.....	3
1.2	Bestuurlijke relevantie Hameland	4
1.3	Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	4
1.4	Onderzoeksaanpak	5
2.	Eindoordeel	7
3.	Hameland organisatorisch ingebed	8
4.	De rol van de gemeente	10
4.1	De gemeentelijke verantwoordelijkheid: opdrachtformulering	10
4.2	De gemeentelijke verantwoordelijkheid: betrokkenheid.....	10
4.2.1	Onderzoeksmethode	11
4.2.2	Heeft Hameland de gemeentebesturen geïnformeerd	11
4.2.3	Waren de gemeenten betrokken	13
4.2.4	Strekking van acties en reacties.....	15
5.	De verantwoordelijkheid van Hameland: rechtmatigheid	21
6.	Vooruitblik	25
7.	Nawoord	27
	Bronnen	29

Bijlage:

- Rapport Atos Consulting, definitieve versie d.d. 12 juni 2008;
- Brief d.d. 30 september 2008 van het AB van Hameland;
- Brief d.d. 23 april 2009 van het college van B&W van Berkelland;
- Brief d.d. 29 april 2009 van het college van B&W van Haaksbergen;
- Brief d.d. 8 mei 2009 van het college van B&W van Oost Gelre;
- Brief d.d. 20 mei 2009 van het college van B&W van Winterswijk;
- Ambtelijk e-mailbericht d.d. 28 mei 2009 van de gemeente Aalten.

1. Aanleiding

In het onderzoeksprogramma 2006-2007 heeft de Rekenkamercommissie Aalten, Oost Gelre, Winterswijk [RC AOGW] in eerste instantie besloten om op korte termijn geen onderzoek te doen naar het werkvoorzieningschap Hameland [Hameland], omdat er een onderzoek was geïnitieerd vanuit de gemeenteraad van Winterswijk. Wel heeft de RC AOGW destijds besloten om een verkennend onderzoek uit te voeren naar alle verbonden partijen bij de drie genoemde gemeenten. Dit onderzoek is onlangs gepubliceerd (RC AOGW, 2009).

In juli 2006 heeft een werkgroep [hierna: de Werkgroep] van de gemeenteraad van Winterswijk zijn rapport over Hameland aan de Raad van de gemeente Winterswijk aangeboden. Tussen juli 2006 en eind 2006 is het rapport van de werkgroep in de gemeenteraden van de drie gemeenten besproken. Naar aanleiding daarvan hebben de raden van Aalten en Winterswijk de RC AOGW verzocht om vervolgonderzoek te doen naar de besluitvorming die invloed heeft gehad op de financiële positie van Hameland.

De RC AOGW heeft invulling gegeven aan dit verzoek. Het onderzoek naar Hameland is een gemeente overstijgend onderwerp en raakt vijf gemeenten in de regio. Om die reden heeft de RC AOGW contact gezocht met de Rekenkamercommissies van Haaksbergen en Berkelland¹ en hen om medewerking gevraagd. De betrokken Rekenkamercommissies hebben aan het onderzoek meegewerkt. Hierna zal over RC worden gesproken als het de gezamenlijke activiteit van de drie genoemde Rekenkamercommissies betreft.

1.1 Toetsing aan het onderzoeksprotocol.

In het onderzoeksprotocol van de RC AOGW zijn vijf criteria gesteld waaraan een onderzoeksrapport dient te voldoen alvorens de RC AOGW tot een onderzoek besluit. Op basis van die criteria kan het volgende worden vastgesteld:

1. Er is sprake van een aanmerkelijk financieel belang
2. Onderzoek kan leerrechten voor, in dit geval alle vijf, de gemeenteraden genereren.
3. Het door de werkgroep uitgevoerde onderzoek heeft niet op alle punten het gewenste inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid opgeleverd.
4. Er is sprake van een gemeente overstijgend vraagstuk, zodat onderzoek naar de betrekkingen tussen één gemeente en Hameland slechts een gedeeltelijk beeld op zou leveren, vooral daar waar het gaat om de sturing van het bestuur van Hameland door de opdrachtgevende gemeenten. Door de vijf gemeenten in het onderzoek te betrekken kan een mogelijk verschil in aansturing aan het licht komen.
5. De bestuurlijke aansturing van Hameland vanuit de gemeenten is geen onderwerp van politieke besluitvorming. Dat geldt ook voor de contractuele relaties tussen gemeenten en Hameland.

¹ De gemeente Berkelland kent een Rekenkamercommissie in personele unie met Bronkhorst, Lochem en Montferland.

1.2 Bestuurlijke relevante Hameland

Het SW bedrijf Hameland heeft een verzorgingsgebied dat zich uitstrekt over 5 kerngemeenten (Aalten, Berkelland, Haaksbergen, Oost Gelre en Winterswijk) met in totaal circa 155.000 inwoners. Hameland heeft ook nog een klein aantal mensen (minder dan 10) met een WSW-indicatie uit de gemeente Hof van Twente in dienst. (bron: begroting 2007 Hof van Twente). In totaal werkten bij Hameland een kleine 1900 personen met een WSW indicatie en werd een omzet behaald van € 72 mln (cijfers 2007). De gemeenten namen samen voor ruim € 3 mln diensten van Hameland af. Op basis van de gegevens uit de begrotingen van de betrokken gemeenten voor het jaar 2009 is het financiële belang van de WSW-bijdrage per gemeente af te leiden. De meest recente integrale gegevens over de verdeling van personen met WSW-indicatie dat bij Hameland werkt stamt uit 2005. Tabel 1 vat de informatie over financieel belang en aantallen betrokken mensen samen.

Tabel 1: WSW-bijdrage en aantal WSW-geïndiceerden per gemeente

WSW-bijdrage 2009	Aantal WSW-geïndiceerden (ultimo jaar) ³
Aalten	468 (2005)
Berkelland	327 (2006)
Haaksbergen	149 (2005)
Oost Gelre	499 (2005)
Winterswijk	338 (2007)
WSW-bijdrage 2009	
Aalten	9,1 mln
Berkelland	10,1 mln
Haaksbergen	Geen opgave ²
Oost Gelre	€ 10 mln
Winterswijk	€ 9,7 mln

Op basis van de gegevens uit het jaarverslag 2007 van Hameland is af te leiden dat de totale WSW-bijdrage in dat jaar ongeveer € 44 mln was.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Uit het onderzoek van de Werkgroep blijkt dat grote bedragen ten laste van het resultaat van Hameland zijn gebracht die geen betrekking hebben op de kerntaken van de organisatie (conclusie 6.3). Verder concludeerde de Werkgroep dat de Informatieplicht van het college van Winterswijk te wensen heeft overgelaten (conclusie 6.2). Daarnaast maakte de werkgroep opmerkingen over het strategische plan van Hameland (conclusie 6.4).

De RC heeft na bestudering van het rapport van de werkgroep besloten om de bestuurlijke besluitvorming over Hameland in de periode 2002 tot en met 2006 aan een nader onderzoek te onderwerpen. De centrale onderzoeksvraag luidt daarbij als volgt:

² In de begroting 2009 van Haaksbergen wordt beaangumeenteerd dat er te veel onzekerheden zijn om een goede raming te maken.

³ Bronnen: Atos rapport 'Het is en blijft mensenwerk'(2007), jaarverslagen 2007 en begrotingen 2009 van de betrokken gemeenten.

Hoë hebben de betrokken gemeentebesturen hun wensen en opdrachten t.a.v. de dienstverlening van Hameland geformuleerd en heeft Hameland op doelmatige, doeltreffende en legitime wijze aan de geformuleerde wensen en opdrachten uitvoering gegeven?

De centrale onderzoeksraad richt zich niet alleen op Hameland maar ook op de rol van de gemeentebesturen als opdrachtgever voor de activiteiten van Hameland. De veronderstelling van de RC is dat zonder eenduidige opdrachtformulering van de zijde van de gemeentebesturen er meer vrijheid voor het bestuur en het management van Hameland bestaat dan wanneer er sprake is van eenduidige opdrachtformulering. Of en hoe de gemeentebesturen – afzonderlijk of als geheel – invulling hebben gegeven aan hun rol als opdrachtgevende partij zal uit het onderzoek moeten blijken. Hier richt zich het eerste deel van de probleemstelling op. Daarbinnen zijn drie onderzoeksragen geformuleerd:

1a. Wat is de inhoud van de Gemeenschappelijke Regeling Hameland (GRH), is dat nader uitgewerkt in een beleidskader en zijn in de periode 2002-2006 belangrijke wijzigingen opgetreden?
1b. In welke mate hebben de individuele gemeentebesturen hun opdrachtgevende en controlerende rol vervuld in de periode 2002-2006?
1c. Hoe betrokken voelden de individuele gemeentebesturen bij Hameland in de onderzoeksperiode 2002-2006?

Het tweede onderdeel van de centrale probleemstelling heeft betrekking op de doelmatige, doeltreffende en legitime wijze uitvoering gegeven aan de door de gemeentebesturen opgedragen taken. Deze vraag richt zich in eerste instantie op een feitenonderzoek naar de besluitvorming van Hameland in de onderzoeksperiode langs de volgende lijn:

2. Heeft het bestuur en management van Hameland in zijn besluitvorming over de uitvoering van de opdrachten van de gemeentebesturen rechmatig gehandeld?
Op basis van de bevindingen ten aanzien van onze onderzoeksragen kan de probleemstelling worden beantwoord. Daarmee wordt het gewenste inzicht verkregen in de relatie tussen de gemeentelijke opdrachten en de doeltreffendheid van Hameland.

Daar waar in de tekst over 'bestuur van Hameland' wordt gesproken, wordt het geheel van AB en DB bedoeld. Voor gemeentebesturen geldt dat daarmee op raad en college wordt bedoeld. Indien noodzakelijk wordt een afzonderlijk onderdeel van een (gemeente)bestuur afzonderlijk benoemd. Onder het management van Hameland wordt de directie met zijn ondersteunende organisatie bedoeld.

1.4 Onderzoeksrapport

De RC heeft het onderzoek in twee onderdelen opgesplitst conform de tweedeling in de probleemstelling. In de eerste plaats is bij de betrokken gemeenten onderzoek uitgevoerd naar de inhoud van de afspraken rondom Hameland en de monitoring daarvan door de gemeentebesturen. Hiervoor is dossieronderzoek uitgevoerd naar de Hameland-documenten die aan de gemeentebesturen zijn aangeboden. De gemeentelijke organisatie is gevraagd om de in het archief aanwezige documenten rond het thema Hameland ter beschikking te stellen. Een complicatie bij dit onderzoek is dat als gevolg van de gemeentelijke herindeling in 2005 dossiers

van de voormalige gemeenten niet altijd beschikbaar waren. Omdat er in dit onderzoek meerdere gemeenten betrokken zijn, is door de combinatie van documenten die bij de individuele gemeenten beschikbaar waren een voldoende beeld ontstaan van de gang van zaken rondom de besluitvorming op gemeentelijk niveau over Hameland. In termen van verantwoordelijkheid heeft de herindeling ook effect op het onderzoek. Voor de gemeenten Haaksbergen en Winterswijk geldt dat de gemeentebesturen in directe lijn kunnen worden aangesproken op de bestuurlijke verantwoordelijkheid van henzelf en hun voorgangers. Voor de gemeenten Aalten, Berkelland en Oost Gelre geldt dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de gebeurtenissen tot 2005 meer diffuus is: immers deze drie gemeenten zijn ontstaan uit samenvoeging van meerdere gemeenten die destijds elk hun eigen verantwoordelijkheid hadden voor de besluitvorming rondom Hameland. Vanaf 2005 geldt voor Aalten, Berkelland en Oost Gelre echter ook de directe verantwoordelijkheid voor de opdrachtverlening aan en het toezicht op Hameland.

Het tweede deel van het onderzoek heeft plaatsgevonden bij Hameland zelf. De RC heeft besloten om dit gedeelte van het onderzoek niet zelf uit te voeren maar uit te besteden aan een onderzoeksbureau. Daarbij is de keuze op ATOS Consulting gevallen. Bij dit deel van het onderzoek gaat het er om of het bestuur en het management van Hameland bij hun (financiële) besluitvorming in de onderzoeksperiode regelmatig hebben gehandeld. Dit onderzoek heeft het karakter van 'toetsing van het feitenoverzicht' van de balansmutaties in de onderzoeksperiode en de beslissingen over medewerkers vanaf schaal 9.

2. Eindoordeel

De RC heeft aan de hand van de volgende probleemstelling antwoord gezocht op de vragen rondom de bestuurlijke besluitvorming over Hameland:

Hoe hebben de betrokken gemeentebesturen hun wensen en opdrachten t.a.v. de dienstverlening van Hameland geformuleerd en heeft Hameland op doelmatige, doeltreffende en legitime wijze aan de geformuleerde wensen en opdrachten uitvoering gegeven?

Samenvattend komt de RC tot het volgende eindoordeel inzake de rol van de gemeenten:

1. De Gemeenschappelijke regeling Hameland 2001 bood het bestuur van Hameland alle vrijheid van handelen; er was noch voorafgaand toezicht geregeld voor bepaalde groepen van besluiten, noch waren er afspraken opgenomen over verantwoordelijkheid.
2. Hoewel aannemelijk is dat jaarstukken aan de gemeenten werden toegezonden blijft er geen sprake te zijn geweest van verantwoordingsdebatten in de gemeenteraden.
3. Gemeenteraden hadden door de bekostigingsstructuur van Hameland onvoldoende zicht op de WSW-geldstromen die naar Hameland vloeiden. Het gebrek aan zeggenschap over WSW-gelden leidde er toe dat opdrachtverlening aan Hameland in de onderzoeksperiode niet tot ontwikkeling is gekomen.
4. Er is door de gemeentebesturen niet of nauwelijks gereageerd op meldingen en rapportages van Hameland. Zo hebben lang niet alle colleges na invoering van het BVV per 2004 in hun begrotings- en verantwoordingsdocumenten over 2004 en 2005 kanttekeningen geplaatst bij de risico's van Hameland. In Winterswijk en Oost Gelre, waar dit wel gebeurde, heeft de raad die signalen pas opgepakt bij de begrotingsbehandeling voor het jaar 2006.

Het eindoordeel over de verantwoordelijkheid van Hameland luidt als volgt:

1. Het bestuur en de directie van Hameland hebben, op twee kleinere uitzonderingen na, regelmatig gehandeld waar het gaat om de mutaties op de balans van Hameland.
2. Er is een ruim mandaat neergelegd bij de directeur van Hameland, die andere uitgaven dan begroot mag doen, zolang hij binnen de totale begroting blijft. Er was geen voorafgaand toezicht geregeld voor bepaalde groepen van besluiten.
3. Alle problemen, ook met betrekking tot niet-functionerend personeel, zijn uitvoerig besproken in het Dagelijks Bestuur.

De RC doet de volgende aanbevelingen:

1. Maak de WSW-doelstellingen per individuele gemeente en daaruit voortvloeiende opdrachtverlening aan Hameland expliciet en meetbaar.
2. Scherp als bestuur van Hameland of het mandaat van de directie aan.
3. Overweeg een monitoringcommissie vanuit de gezamenlijke raden in te stellen die vanuit de rol van eigenaar de voortgang van het veranderproces van Hameland kritisch beoordeelt en verslag uitbrengt aan de deelnemende gemeenten.

3. Hameland organisatorisch ingebed

De eerste onderzoeksvraag vloeit voort uit de opdrachtverlening door de gemeenten aan Hameland:
1a. Wat is de inhoud van de Gemeenschappelijke Regeling Hameland (GRH), is dat nader uitgewerkt in een beleidskader en zijn in de periode 2002-2006 belangrijke wijzigingen opgetreden?

Op basis van de in de GRH leidende bevindingen tot een antwoord op de vraag:

- Hameland is een openbaar lichaam in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Tussen 2002 en 2006 gold de GRH zoals vastgesteld in 2001. In de regeling werd de volledige verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Sociale Werkvoorziening (WSW) bij Hameland neergelegd (art 5 GRH).
- De gemeenten stonden garant voor de financiering van Hameland (art 32 GRH). In de GRH zijn geen beperkende clausules opgenomen die de handelingsvrijheid van Hameland in het maatschappelijke verkeer beperken.
- De Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr) staat een dergelijke beperking volgens artikel 31 wel toe. In het onderliggende mandaatbesluit worden vrijwel alle bevoegdheden doorgemandateerd aan de directeur Hameland.
- In de onder de GRH opgestelde exploitatiebijdrage verordening is geregeld hoe de bekostiging van Hameland wordt vastgesteld. Leidraad daarbij is dat de verdeling van de eventuele exploitatiebijdrage geschiedt naar rato van het aantal FTE's uit de WSW-populatie van Hameland.
- De GRH stelt in artikel 28 dat het Algemeen Bestuur (AB) een beleidsplan en een uitvoeringsprogramma dient vast te stellen. Er is niet geregeld dat deze documenten worden voorgelegd aan de deelnemende gemeenten.
- In de WGR wordt verder het proces rondom het vaststellen van de begroting van een Gemeenschappelijke Regeling (GR) geregeld. De begroting van een GR dient aan de gemeenteraden – niet de colleges! – te worden toegezonden. Daarmee wordt de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld zijn 'zienswijze' te geven op de voorgestelde begroting (art 35 WGR). De begroting wordt na vaststelling door het bestuur van de GR uiterlijk 15 juli aan GS toegezonden (art 34 WGR).
- De jaarstukken van een GR worden op grond van de WGR aan GS toegezonden. Gemeenteraden krijgen op grond van de WGR de jaarstukken niet tot hun beschikking. In de GRH is een bepaling opgenomen waarin de raden in de gelegenheid worden gesteld kennis te nemen van de jaarstukken en hun 'gevoelens' daarover aan het AB van Hameland kenbaar te maken (art 34.4 GRH).

In 2005 zijn in het kader van gemeentelijke herindeling binnen het gebied waar Hameland opereert een aantal deelnemende gemeenten samengevoegd tot nieuwe gemeenten. Daarmee verandert de bestuursstructuur van de GRH op zich niet. Voor de nieuw ontstane gemeenten geldt dat zij risicodragend worden voor het totaal van de WSW-populatie van de gemeenten waaruit zij zijn ontstaan.

Onderzoeksrapport Hameland

De wetgeving omtrent de Sociale werkvoorziening is in de onderzoeksperiode aan wijziging onderhevig geweest. Voor dit onderzoek zijn de belangrijkste wijzigingen:

- Al voorafgaand aan de onderzoeksperiode was sprake van een accentverschuiving in het rijksbeleid waarbij meer aandacht diende te komen voor reïntegratie.
- Met ingang van de gemeentewet per 1-1-2002 geldt expliciet een actieve informatieplicht van het college aan de gemeenteraad (art 169 Gemeentewet).
- Met ingang van 2004 worden gemeenten op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV) geacht in hun begroting en jaartstukken een paragraaf 'verbonden partijen' op te nemen. In die paragraaf dient aandacht te worden besteed aan organisaties waarbij de gemeente een financieel en bestuurlijk belang heeft (en daarmee risico loopt). De paragraaf zou ten minste de visie op verbonden partijen in relatie tot de doelstellingen van de gemeente moeten bevatten en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen. Daarmee is die paragraaf is bij uitstek de plaats om relevante ontwikkelingen rondom een verbonden partij aan de Raad te melden, zodat in de begroting van de gemeente zelf de aandacht kan liggen bij de bereiken gemeentelijke doelstellingen. Daarnaast dienen gemeenten in de paragraaf over het 'weerstandsvormen' inzicht te geven in financiële risico's die de gemeente mogelijk loopt.
- Belangrijkste wijziging in de WSW-wetgeving gedurende de onderzoeksperiode is dat de indicatiestelling per 1-1-2005 wordt overgedragen van de gemeenten naar het CWI. Deze wijziging heeft op zichzelf geen directe gevolgen voor de bedrijfsvoering van Hameland.
- In de onderzoeksperiode gold dat de geldstroom voor WSW-geïndiceerden rechtstreeks van het Rijk naar de GRH liep. Met ingang van 2008 is dit gewijzigd en verloopt de geldstroom voor WSW-geïndiceerden van het Rijk naar de gemeente en is de gemeente verantwoordelijk voor de bekostiging van de SW-taak.

Met deze korte beschrijving is het formele deel van onderzoeksvraag 1a naar de bestuursstructuur van de GRH behandeld. Kort en goed komt het er op neer dat gemeenteraden hun gevoelens moeten kunnen uiten over de begrotingen en jaartstukken van Hameland. Er zijn in de GRH geen beperkingen opgelegd aan de bestuurlijke bevoegdheden voor Hameland en nagenoeg alle bevoegdheden zijn doorgeërfd aan de directeur Hameland. De bekostiging loopt in de onderzoeksperiode via het Rijk, gemeenten zijn alleen financieel betrokken voor zover sprake is van exploitatiekosten en eventuele opdrachten voor andere taken aan Hameland.

4. De rol van de gemeente

De gezamenlijke gemeenten zijn 'eigenaar' en risicodragers voor de continuïteit van Hameland. Elke individuele gemeente heeft daarnaast als belanghebbende een opdrachtgevende rol voor de activiteiten die Hameland voor de mensen met een WSW indicatie uit de desbetreffende gemeente verricht, naast de eventuele andere taken die Hameland voor de gemeente uitvoert. In deze paragraaf gaat de RC in op opdrachtverlening aan Hameland en de betrokkenheid van de gemeenten als eigenaar en opdrachtgever bij Hameland.

4.1 De gemeentelijke verantwoordelijkheid: opdrachtverlening.

Onderzoeksraag 1b 'In welke mate hebben de individuele gemeentebesturen hun opdrachtgevende en controlerende rol vervuld in de periode 2002-2006?' heeft betrekking op de opdrachtverlening van de gemeenten aan Hameland. Op dit punt kan de RC kort zijn. Uit de begrotingen en jaarverslagen in de onderzoeksperiode blijkt niets van een concrete opdrachtformulering inzake de WSW populatie in de richting van Hameland. De RC laat opdrachten voor andere taken hier buiten beschouwing. Voor zover de agenda's van raadsvergaderingen beschikbaar waren is ook geen afzonderlijk agendapunt over de taakopdracht aan Hameland aangetroffen. Dit kan grotendeels worden verklaard door de wijze waarop de WSW in de onderzoeksperiode werd bekostigd. Bij gebrek aan opdrachtverlening kan van een adequate controle op die opdrachtverlening dan ook geen sprake zijn. Daarmee heeft het bestuur van Hameland de vrije hand gehad bij de uitvoering van de in de GRH omschreven taken.

4.2 De gemeentelijke verantwoordelijkheid: betrokkenheid

Onderzoeksraag 1c 'Hoe betrokken waren de individuele gemeentebesturen bij de WSW-voorziening Hameland in de onderzoeksperiode 2002-2006?' heeft betrekking op de betrokkenheid van de gemeentebesturen bij de GRH. Om daarvan een beeld te krijgen heeft de RC het archiefmateriaal bij de gemeenten onderzocht uitgaande van de navolgende twee vragen:

- Heeft Hameland de deelnemende gemeentebesturen op de hoogte gehouden?
- Hoe betrokken toonden de gemeentebesturen zich?

Betrokkenheid van de gemeentebestuur hangt af van de informatie die wordt verkregen. Door informatie aan derden te verschaffen worden die derden er bij betrokken. Er is in de gemeentelijke dossiers naar vier groepen documenten van Hameland uit de periode 2002-2006 gezocht waarvan verwacht mocht worden dat die naar de gemeenten zijn gezonden. Het gaat om:

- Begrotingen Hameland
- Kwartalaalrapportages Hameland (vanaf 2004, daarvoor waren er geen kwartalaalrapportages)
- Jaarrekeningen/Jaarverslagen Hameland
- Bestuursverslagen Hameland.

Een gemeente kan reageren op documenten van Hameland, maar kan ook zelf initiatieven nemen. Acties op eigen initiatief geven een relatief sterkere indicatie voor betrokkenheid bij de materie dan

een meer reactieve houding. De aanwezigheid van acties en reacties van gemeenteraden ten aanzien van Hameland is geïnventariseerd in gemeentelijke documenten:

- raadsnotulen en voor zover beschikbaar commissieverlagen
- dossiers Hameland zoals in het gemeentelijk archief opgenomen.

4.2.1 Onderzoeksmethode

Het vaststellen van de gemeentelijke betrokkenheid op basis van genoemde documenten is gerealiseerd door het uitvoeren van een kort verkennend onderzoek (explorerende quickscan) van de archieven van de betrokken gemeenten. Daarnaast is er incidenteel gesproken met beleidsambtenaren om de betrokkenheid van College en Raad beter te kunnen duiden. Een dergelijke beperkte en globale onderzoeksaanpak maakt harde conclusies over de gemeentelijke betrokkenheid bij Hameland niet mogelijk. De primaire aanleiding voor het onderzoek – de financiële positie van Hameland – heeft een rol gespeeld bij die keuze. Verder blijkt dat na 2006, op basis van de ervaringen uit de periode daarvoor maar ook door gewijzigde bekostiging van Hameland, er op gemeentelijk niveau thans meer aandacht wordt besteed aan opdrachtverlening en informatievoorziening over Hameland. Gestructureerder en diepgaander onderzoek is om bovengenoemde redenen en daarnaast financiële redenen niet meer uitgevoerd.

4.2.2 Heeft Hameland de gemeentebesturen geïnformeerd?

In tabel 2 wordt een overzicht gegeven van de informatie van Hameland die bij de gemeenten voorhanden was. Indien een document beschikbaar was, dan is dat aangegeven met een 'X'. Kon niet worden vastgesteld waar het document was, dan is geconcludeerd dat het document niet (meer) voorhanden is.

Onderzoeksrapport Hameland

Tabel 2: Aanwezigheid documenten Hameland bij gemeenten.

Document	Aalten	Berkelland	Haaksbergen	Oost Gelre	Winterswijk	Totaal
Begroting						
2002	x			x		3
2003	x			x		5
2004	x			x		5
2005					x	3
2006	x			x		5
Totaal	4	5	4	4	4	21
Management- Rapportage						
2002	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
2003	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
2004	x					1
2005	x					3
2006	x			x		4
Totaal	-	3	2	1	2	8
Jaarrekening/verslag						
2002	x					2
2003						1
2004	x					3
2005	x					4
2006						1
Totaal	-	3	3	1	4	11
Bestuursverslag						
2002	x					1
2003						-
2004						-
2005	x					1
2006						1
Totaal	-	2	-	-	1	3
Totaal Generaal	4	13	9	6	11	43

Tussenconclusie: informatie.

In de gemeentelijke archieven zijn de begrotingen Hameland het vaakst aangetroffen. Van de mogelijke 25 documenten (5 jaar, 5 gemeenten) zijn er 21 (84%) gevonden. Uit het overzicht blijkt dat in ieder geval de jaarrekeningen van Hameland aan gemeenten zijn toegezonden. De RC heeft echter niet in alle gevallen deze documenten terug kunnen vinden bij de gemeenten. Opvallend is verder dat over de meer recente jaren 2005 en 2006 meer informatie is aangetroffen dan over de eerdere jaren. Voor de goede orde moet worden opgemerkt dat bij de fusiegemeenten Aalten, Berkelland en Oost Gelre op aanwezigheid is gescoord wanneer het document in de dossiers van één van de voormalige gemeenten werd aangetroffen. Over de kwartaalrapportages dient nog te worden opgemerkt dat met ingang van 30 september 2005 de kwartaalrapportages ook aan de leden van het Algemeen Bestuur van Hameland beschikbaar zijn gesteld (p. 23 Atos rapport).

Het beeld dat oprijst uit tabel 1 dat een gestructureerd patroon ontbreekt. Daar kunnen drie oorzaken aan ten grondslag liggen. In de eerste plaats kan het zijn dat het document niet door Hameland aan de gemeente is toegezonden. Dan is Hameland in gebreke gebleven. Deze oorzaak is als 'onwaarschijnlijk' te kwalificeren wanneer blijkt dat het document bij een andere gemeente wel is aangetroffen. De tweede oorzaak kan bij de archivering van het document van de gemeente liggen. Het is denkbaar dat het document niet bij de gemeente is gebleven. Dat kan er op wijzen dat Hameland voor de desbetreffende gemeente geen zwaarwegend thema is geweest. De laatste optie is dat het document wellicht toch elders in de gemeentelijke organisatie bewaard is gebleven, maar dat niet bekend is waar precies. Mocht dit het geval zijn, dan is dat eveneens een indicatie voor relatief geringe aandacht voor het thema Hameland. De RC heeft de precieze oorzaak niet kunnen vaststellen

Op basis van het bovenstaande is de enige conclusie die met zekerheid kan worden getrokken dat niet al de te verwachten documenten over de onderzoeksperiode 2002-2006 gebruiksvriendelijk bij de gemeenten zijn gearhiveerd. Dit kan - maar is onwaarschijnlijk - zijn veroorzaakt door tekortkomingen van Hameland, maar ook door de geringe aandacht voor het thema Hameland bij de individuele gemeenten of gebrekkige archivering.

4.2.3 Waren de gemeenten betrokken?

Onderzoek naar de betrokkenheid van de gemeenten is gebaseerd op een inventarisatie van de **hoeveelheid** acties en reacties die vanuit het gemeentebestuur (Raad(scommissie), College) zijn ondernomen en een inventarisatie van de **strekking** van die acties en reacties. Bij de beoordeling van acties en reacties heeft de RC de kwalificatie 'voor kennisgeving aangenomen' niet als een reactie opgevat omdat een dergelijke kwalificatie naar het oordeel van de RC duidt op een geringe betrokkenheid bij de materie.

Tabel 3 laat zien wanneer en hoe vaak in de gemeenteraad of in de relevante commissie over Hameland is gesproken. Ook laat de tabel zien hoe vaak er anderszins bestuurlijk op of naar Hameland is gereageerd. Bij de bevindingen over de Raadscommissies dient te worden aangetekend dat met name de oudere verslagen (voor 2005) van raadscommissies in Aalten, Berkelland en Winterswijk niet zijn bestudeerd.

Onderzoeksrapport Hameland

**Tabel 3: Inhoudelijke opmerkingen gemeenten naar aanleiding van bedrijfsvoerings-
vraagstukken bij Hameland.**

	Aalten	Berkelland	Haaksberge	Oost Gelre	Winterswijk	Totaal
Raadsnotulen						
2002	xxx	x		x	x	6
2003	xx			xx		4
2004	xx			x		3
2005	xxx	xx		x		9
2006	x	xx	xxx	xx	xxxxx	19
Totaal	4	11	5	6	13	39
Commissieverlagen						
n						
2002			x			1
2003						-
2004						-
2005		x		x		2
2006	x		xxx		xx	4
Totaal	1	1	4	1	-	7
Overig						
2002				x	x	2
2003		x		x		2
2004		x		x	x	3
2005	x		xx	xxxx		7
2006	xxx		xx	x		8
Totaal	5	2	4	8	3	22
Totaal Generaal	10	14	13	15	16	68

Het aantal raadsvergaderingen bedraagt in de gemeenten 10 à 11 per jaar. Het aantal commissievergaderingen komt gemiddeld op 8 per jaar uit. In Haaksbergen is Hameland sinds 20 juni 2006 een vast agendapunt voor de Raadscommissie. Dat is besloten na de mededeling over de financiële positie van Hameland in een voorjaarsvergadering van de raad. In de gemeente Berkelland en voorheen in de voormalige gemeente Groenlo staat 'verbonden partijen' als vast punt op de agenda van de raad(scommissie). Aalten en Oost Gelre hebben na de onderzoeksperiode 'verbonden partijen' als vast agendapunt geïntroduceerd. Agenderen van het punt 'verbonden partijen' wil nog niet zeggen dat ter vergadering ook informatie over Hameland wordt uitgewisseld.

Colleges hebben op grond van de gemeentewet actieve informatieplicht naar de gemeenteraad. Onder andere in Winterswijk, Hameland en Aalten verklaren wethouders dat zij wel signalen hebben afgegeven over de problematiek van Hameland. Dit blijkt o.a. uit de teksten over 'verbonden partijen' in de begroting Winterswijk en de behandeling van vragen uit de gemeenteraad van Aalten in januari 2006. De RC stelt vast dat in de formele verslagen van gemeenteraden het aantal meldingen beperkt is. De RC kan niet vaststellen of rapportages altijd ter inzage hebben gelegen, wel dat in de gemeente Oost Gelre in een notitie behandeld in het College op 20-2-2006 is aangegeven dat 'geconstateerd moet worden dat de afgelopen jaren niet systematisch met de financiële stukken is omgegaan'. De notitie vervolgt met de opmerking dat de procedures zullen worden aangescherpt.

De conclusie uit het overzicht is dat de raden en Colleges in 2005-2006 wat meer aandacht hadden voor Hameland dan daarvoor. In Winterswijk wordt de score in 2006 vertekend door het door de Werkgroep Hameland uitgevoerde onderzoek dat in de raad is besproken. Met name in de collegestukken blijkt meer aandacht voor Hameland in de periode 2005-2006 te zijn. Deze uitkomst verrast niet. De signalen vanuit Hameland en in sommige gemeentebegrotingen eind 2005 en in 2006 over de financiële situatie van Hameland leidden er toe dat de gemeentebesturen zich niet langer afzijdig konden houden. Vanuit Hameland werd eind 2005 ondermeer gevraagd om aanvulling van de sterk verslechterde vermogenspositie. Een aantal gemeenten had deze claim in zijn begroting verwerkt. Bovendien is in de tweede helft van 2005 een bijeenkomst georganiseerd om toelichting te krijgen op het strategisch plan Hameland voor de periode 2006-2009 waarvoor ook raadsleden waren uitgenodigd.

Een andere, zeker zo belangrijke, oorzaak voor het gestegen aantal acties en reacties in 2005 en 2006 ten opzichte van de voorafgaande jaren is de door het Rijk voorgenomen verandering van de bekostigingsstructuur. Oorspronkelijk zou per 1-1-2007 de bekostiging van de WSW-activiteiten verschuiven van het Rijk naar de gemeenten. Uiteindelijk is deze beleidswijziging pas per 1-1-2008 gerealiseerd. Voor de gemeenten heeft deze beleidswijziging als effect dat men zelf de WSW-activiteiten moet gaan betalen en daarvoor een vergoeding ontvangt van het Rijk. Ten slotte zijn er incidentele oorzaken voor de geconstateerde trend. Zo is in Haaksbergen nadat een andere wethouder voor de portefeuille Hameland verantwoordelijk werd een verandering in de aandacht voor de WSW-voorziening te constateren. Doordat deze politieke wisseling van de wacht bijna gelijktijdig plaatsvond met het op de politieke agenda komen van de financiële problematiek van Hameland, mag de toegenomen activiteit in die gemeente niet alleen worden toegeschreven aan het voor het voellicht komen van de financiële problematiek van Hameland.

Als algemene conclusie kan worden gesteld dat pas nadat in 2005 signalen naar buiten kwamen over de problemen bij Hameland kwamen gemeentebesturen daadwerkelijk in actie.

4.2.4 Strekking van acties en reacties.

Over de strekking van de gemeentelijke acties en reacties ten aanzien van Hameland kan de RC kort zijn. In 2002 en 2003 komen de reacties neer op 'de vinger aan de pols houden' en 'monitoren van de zorgelijke situatie met betrekking tot Hameland'. De Raden wenste op de hoogte te worden gehouden van de ontwikkelingen bij Hameland. Illustraties uit de raads- en commissievergaderingen uit die tijd laten daar geen twijfel over bestaan. Het jaarverslag 2002 van Hameland zelf stelt het zo: de stabiliteit, de rotsvaste koers en het imago van de Hameland groep

Onderzoeksrapport Hameland

kwamen in het gedrang' (p 2, jaarverslag 2002).

<p>Een raadslid in Neede, 4 juni 2002. (nu gemeente Berkelland) Het raadslid heeft vernomen dat er onrust heerst bij de werkvoorzieningschap Hameland. Wat zijn de gevolgen hiervan voor de gemeente Neede? Wethouder verwijst naar een komend persbericht. Door de ontstane vertrouwenscrisis wordt het DB verzocht een aantal maatregelen te treffen. Voor de gemeente heeft het alleen gevolgen voor wat betreft het ontstaan van onrust.</p>
<p>Andere raadslid in Neede, 1 oktober 2002. Het raadslid vraagt of er een draaiboek bestaat voor de veranderingen bij de Hamelandgroep. Wethouder antwoordt dat er voor 31 oktober een veranderingsplan moet komen. Weer een ander raadslid zet vraagtekens bij het geheime karakter van het onderzoek dat loopt naar de Hamelandgroep.</p>
<p>Weer een ander raadslid in Neede, 1 juli 2003. Het raadslid heeft, naar aanleiding van de begroting 2004, de cijfers over 2002 opgevraagd. Die verontrusten hem zeer. In dezelfde raadsvergadering merkt een ander raadslid op dat hij sinds de herfst niets meer over de ontwikkelingen bij Hameland heeft gehoord.</p>
<p>Wethouder Haaksbergen, 8 oktober 2002. Bij Hameland interne problemen geconstateerd. Interim-manager is aangesteld om orde op zaken te stellen. Geen financiële consequenties voor de gemeente te verwachten.</p>
<p>Een raadslid uit Lichtenvoorde, 7 november 2002. (Nu gemeente Oost-Gelre) Het raadslid vraagt naar de voortgang inzake het toegezegde veranderplan Hameland. De wethouder antwoordt dat dat plan nog niet is ontvangen. Wel kondigt de wethouder een bespreking aan over evaluatie en toekomstvisie die ook voor raadsleden is bedoeld.</p>

Daarna is er enige jaren radiostille in de gemeenten. Hameland herstructureert verder onder nieuw management. Het komt voor dat gemeentelijke vertegenwoordigers in het bestuur van Hameland te laat worden benoemd⁴. Er komt een nieuwe (inter-gemeentelijke) werkgroep en nieuwe toezichtorganen, onder meer bestaand uit beleidsmedewerkers en bijgestaan door financieel deskundigen uit twee van de deelnemende gemeenten. Haaksbergen levert de voorzitter van die werkgroep⁵. Landelijke ontwikkelingen op het SW-domein nopen ook Hameland tot het verleggen van haar oriëntatie. Nieuwe initiatieven worden op de vrije markt ontplooid. In 2003 wordt een verlies van € 3,7 mln geleden, mede als gevolg van de kosten voor reorganisatie, maar vooral doordat de netto omzet € 15 mln lager is dan begroot.

Het jaar 2004 lijkt achteraf gezien een sleutelaar te worden. Drie van de vijf gemeenten zijn verwikkeld in een fusieproces. De aandacht van het gemeentebestuur is vooral, logischerwijs, daarop gericht. De boekhoudkundige regels voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen veranderen. Uit de jaarstukken van Winterswijk over 2004 (behandeld in maart 2005) blijkt dat in de paragraaf 'verbonden partijen' de volgende tekst is opgenomen:

⁴ als voorbeeld noemt de RC de benoeming van vertegenwoordigers van de nieuwe gemeente Oost Gelre per 2006

⁵ bron: collegialites Oost Gelre 1-11-2005.

Onderzoeksrapport Hameland

"De deelnemende gemeenten zijn aansprakelijk voor het exploitatietekort. De laatste jaren zijn hier niet op aangesproken (1994 voor het laatst), maar het is op grond van de huidige financiële situatie van Hamelandgroep niet uitgesloten dat dit in de nabije toekomst wel weer gebeurt."

Dezelfde tekst staat ook in de begroting 2005 van Winterswijk opgenomen. De gemeente Oost Gelre geeft in zijn begroting 2005 een soortgelijk signaal af. De begroting 2005 van Hameland zelf komt pas op 1 december 2004 beschikbaar, dus ruim na de vaststelling van de gemeentebegrotingen en een half jaar na de daarvoor geldende formele termijnen. De aanbiedingsbrief bij die begroting geeft een signaal af: er zijn tekorten op WSW in 2004 te verwachten en de begroting voor 2005 is fors negatief. In een ambtelijke reactie in Winterswijk op de ingediende begroting Hameland 2005 valt het volgende te lezen:

"Het is de vraag wanneer de BNG als externe financier het risicoprofiel gaat bijstellen: tussen geleend geld en bedrijfsvermogen (weerstandsvermogen) zou wel eens een onaanvaardbare verhouding kunnen ontstaan. De Hamelandgroep zou in dat geval beroep moeten doen op risicodragend vermogen bij haar eigenaren, de gemeenten".

Het Winterswijkse College neemt de begroting 2005 en de aanbiedingsbrief voor kennisgeving aan. De jaarrekening Hameland 2004 sluit vervolgens toch met een positief resultaat. Het jaarverslag Hameland 2004 wordt in mei 2005 vastgesteld door het bestuur van Hameland. De financieel ingevoerde lezer had kunnen opmerken dat het positieve resultaat slechts te danken is aan incidentele resultaten. Zoals blijkt uit de bestuursverslagen van Hameland is daar binnen het bestuur van Hameland nadrukkelijk bij stilgestaan. Het is zeer wel denkbaar dat raadsleden op basis van oppervlakkige beoordeling van de jaarstukken 2004 van Hameland het daarin opgenomen signaal onvoldoende op waarde hebben kunnen schatten.

Vervolgens doet Hameland midden 2005 een beroep op de betrokken gemeenten. Bij de begroting 2006 van de individuele gemeenten komt de claim van Hameland expliciet boven water. In september 2005 verschijnt het 'Actieplan Doen!', waarin de toekomststrategie voor Hameland uiteen wordt gezet. Hier wordt door Hameland zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau met de gemeenten nog voor de komende begrotingsbehandelingen 2006 over gecommuniceerd. Bij de begrotingsbehandeling 2006 (oktober 2005) van de individuele gemeenten wordt nu wel actief gereageerd. Uiteindelijk blijkt bij de jaarrekening 2005 (mei 2006) dat de helft van het eigen vermogen van Hameland is verdampt. Enkele illustraties uit de raden en commissies in de deelnemende gemeenten laten dat zien. De RC heeft bij deze weergave veelal gestreefd naar een weergave van de sfeer dan naar een representatief beeld over hoe het nu verder moet met Hameland naar de mening van de diverse sprekers (*cursief*: citaat uit de notulen).

Raadslid Winterswijk, oktober 2005.

Hameland heeft een ernstige en tot nu toe naar mijn gevoel --ik zeg het voorzichtig-- niet voldoende onderbouwde toekomst. In de toelichting, laatzetlijk in Groenlo, werd gesproken over een omzet van € 29 miljoen, een subsidie van € 41 miljoen en een begroting van € 70 miljoen. Daarbij is er naar mijn gevoel sprake van dekkende inkomsten. Ook een bedrijf dat 60% van zijn kosten uit subsidie kan dekken, moet, afgezet tegen andere bedrijven, toch rendabel te krijgen zijn; anders kunnen we in heel Nederland de bedrijven wel sluiten! Duidelijk moet voor ons worden hoe groot de te verwachten tekorten zijn, hoe lang dat gaat duren en hoe ver het college wil gaan in de benodigde dekking.

Raadslid Winterswijk, oktober 2005.

Een echte grote post is de eenmalige bijdrage van € 500.000,- aan de oplossing van het tekort van Hameland. Ik vind dat dit wel heel gemakkelijk in de begroting wordt

Onderzoeksrapport Hameland

opgenomen. Hoe het tekort is ontstaan, is mij redelijk helder; niet helder is voor mij wat we met dit bedrag oplossen en of de bijdrage inderdaad eenmalig is, of dat zij eenmalig is in 2006. Meestal is het zo dat de raad als hij nu ja zegt in de toekomst geen nee meer kan zeggen. Om die reden wil ik graag eerst helder hebben waartegen we nu ja zeggen.

Wethouder **Winterswijk**, oktober 2005.
Hameland is ernstig in de problemen gekomen. Wie naar de bijeenkomst is geweest die door Hameland is georganiseerd --enkele raadsleden waren daar-- heeft een gedetailleerdere situatieschets gehoord dan ik hier in kort bestek kan geven. Er zijn twee tegenvallende resultaten: het subsidieresultaat en het exploitatieresultaat uit bedrijfsvoering.... Je kunt nog zo'n goede bedrijfsvoering hebben, maar dit soort overheidsbesluiten kun je in een exploitatie niet opvangen.

Raadslid **Aalten**, december 2005:
'De xxxxx (politieke partij) hecht zeer aan een goed functionerend Hameland waarin arbeidstoedeling voor langere tijd verzekerd is voor hen die dat nodig hebben. Juist daarom is verder en dieper onderzoek nodig. Een van de eerste dingen die bij de beoordeling in het oog springen, is de ingrijpende wijziging die zich heeft voorgedaan in zowel de structuur, als de bezetting van de negatieve opbrengsten. Het is volgens de xxxxxx-fractie daarom noodzakelijk het eventuele verband hier tussen te onderzoeken en de daaruit voortvloeiende maatregelen te nemen, alvorens nieuw beleid kan worden geïmplementeerd. Om een aanzet te kunnen geven tot dit onderzoek heeft de xxxxxx-fractie voorlopig de (14) onderstaande vragen'

Raadsleden **Berkelland**, 1 november 2005.
1. De berichtgeving omtrent Hameland baart ons zorgen.
2. Wij maken ons zorgen over de menselijke en financiële gevolgen van de problemen bij WSW-bedrijf Hameland.
3. De situatie rondom Hameland geeft ons de nodige zorg.
Wethouder Berkelland, 20 december 2005
Er vinden diverse harde maatregelen plaats in het kader van het actieplan 'Doen' om er voor te zorgen dat Hameland een financieel gezond bedrijf wordt. De financiële middelen van Hameland zijn zodanig dat tegenvallers niet meer door de reserves kunnen worden opgevangen.
De wethouder zegt toe dat hij raad op de hoogte zal houden van de ontwikkelingen.

Commissievergadering **Haaksbergen**, 9 mei 2006.
Raadsleden.
1. *Kan de gemeente eventueel naar andere werkvoorziening?* Dhr. dhr. Hobbelen (namens Hameland) antwoord dat dat volgens de wet kan.
2. Begroting 2001-2003 is niet behandeld in de gemeente. Wie heeft toen in het algemeen bestuur gezeten? Wethouder antwoordt: Aan het college is instemming gevraagd. Het had door Hameland aan de colleges verzonden moeten worden. Het betreffende bestuurslid had niet het gevoel dat het bij zijn taken hoorde. Het is inderdaad niet aan de raad voorgelegd. Het is fout gegaan.
3. Wat betekent het voor de begroting als de gemeenschappelijke regeling een concrete wijziging inhoudt? Het is goed om een vinger aan de pols te houden en de ontwikkelingen te volgen van de Hamelandgroep. De wethouder is het hiermee eens. De auditgroep en de

Onderzoeksrapport Hameland

gemeentesecretarissen houden nadrukkelijk een vinger aan de pols, zodat zij signalen opvangen als het mis dreigt te gaan.

Gemeente **Haaksbergen**, raadsvergadering 31 mei 2006.

Raadslid:

Het is jammer dat de veranderingen voor werkgemeenschappen voor Hameland niet direct positief heeft gewerkt. Het is moeilijk om te zien hoe snel reserves dan snel kunnen verdwijnen. De uitleg van de directeur van Hameland heeft hierin tenminste wat duidelijkheid geschapen. Jammer dat de stukken ons in de vorige periode niet hebben bereikt. Wij zouden de wethouder zelfs willen vragen ons beter op de hoogte te houden. Zodat we niet weer verrast worden. Extra aandacht blijft geboden.

Wethouder:

Ik ben vanmiddag naar de eerste algemene bestuursvergadering ben geweest. Ik werd niet erg vrolijk van de vergadering. De cijfers van het eerste kwartaal in de BERAP zien er nog slechter uit dan eerst verwacht werd. Ik ben dan ook voornemens om de commissie SOCW regelmatig op de hoogte te houden van de ontwikkelingen. Ik kan nu nog niet akkoord gaan met de aanpassing van de gemeenschappelijke regeling. Ik kan dat nog te weinig overzien. Ik stel u voor in de eerstkomende commissievergadering met elkaar van gedachten te wisselen.

Commissievergadering Algemeen, **Oost-Geire**, 23 november 2005.

Er wordt toelichting gevraagd op risico's in de gemeentebegroting door de ontwikkelingen bij Hameland. Aanleiding voor deze vraag zijn krantenberichten over grote tekorten bij Hameland.

De situatie wordt als aanmerkelijk ernstiger beschouwd dan in 2002. Monitoren en de vinger aan de pols houden is niet meer aande orde. Er moet tot actie worden overgegaan. Er komt een onderzoek vanuit de Winterswijkse raad en er wordt voorgesteld de Rekenkamer te verzoeken onderzoek te doen. Vanuit Hameland wordt t.b.v. het toekomstperspectief onderzoek gestart door een extern bureau (Atos). De gemeenten zijn nu kritisch geworden. Verdere vragen worden gesteld, vooral vanuit de oppositie. Op korte termijn wordt de financiële positie van Hameland nog niet sterker: ook in 2006 wordt verlies geleden. De RC stelt vast dat zonder de incidentele baten van € 2,8 mln ook 2007 met een negatief resultaat zou zijn afgesloten.

Tussenconclusie: betrokkenheid.

In dit onderdeel van het onderzoek was de vraag: hoe betrokken waren de vijf deelnemende gemeenten bij de WSW-voorziening Hameland in de onderzoeksperiode 2002-2006. De gehanteerde onderzoeksmethode van een explorerende quick scan beperkt echter de hardheid van de hier gepresenteerde bevindingen:

De RC stelt vast dat:

- de redelijkheid te verwachten documentatie over Hameland lang niet altijd is terug te vinden in de gemeentelijke dossiers. De oorzaak ligt deels bij Hameland (toezending managementrapportages eerst vanaf 2005 aan AB-leden), maar deels ook bij de gemeenten. Het is niet aannemelijk dat wanneer een document wel bij één gemeente is aangetroffen, datzelfde document niet bij de andere gemeenten beschikbaar is geweest.
- gemeentebesturen lang niet altijd actief zijn geweest bij het monitoren van de organisatie Hameland. Gemeentebesturen reageerden alleen wanneer er publiciteit over Hameland was.

- de bekostigingsstructuur van Hameland – WSW-uitkeringen rechtstreeks van het Rijk - maakten dat het financiële zicht op Hameland door de gemeenteraden relatief beperkt was in vergelijking met een situatie waar de gemeenteraad zelf de middelen voor een organisatie moet vaststellen.
- de gemeentebesturen reageerden pas echt actief toen bij de begrotingsbehandeling 2006 van de gemeenten, eind 2005, bleek dat de financiële situatie bij Hameland slecht was.

De RC acht het aannemelijk dat:

- de late – op het eerste oog wellicht zelfs tegenstrijdige – informatie rondom de begroting 2005 en het jaarverslag 2004 van Hameland heeft tot vertraagde reacties van gemeentebesturen geleid.
- voor de gemeenten die in een herindelingsproces zaten mogelijk ook een rol speelt dat de politieke prioriteiten bij de eigen organisatie lagen en niet daarbuiten.

Kortom, de gemeentelijke betrokkenheid bij Hameland was niet hoog, met uitzondering van de periode vanaf najaar 2005. Maar vanaf dat moment raakt de financiële positie van Hameland rechtstreeks ook de begroting van de individuele gemeente.

5. De verantwoordelijkheid van Hameland: rechtmatigheid.

In deze paragraaf komt de rol van Hameland zelf aan de orde. Er is in de periode 2002-2006 sprake geweest van slechte financiële resultaten waardoor op het vermogen van Hameland is ingeteerd. Om te bezien hoe dat heeft kunnen gebeuren is in de eerste plaats een inventarisatie van de feiten nodig rondom de besluitvorming in het bestuur van Hameland. Dat gebeurt aan de hand van de volgende onderzoekspraak: *Heeft het bestuur en management van Hameland in zijn besluitvorming over de uitvoering van de opdrachten van de gemeentebesturen rechtmatig gehandeld?*

De RC heeft de beantwoording van deze vraag niet zelf uitgevoerd, maar hiervoor een onafhankelijk onderzoek laten doen door een extern bureau. Na een aanbestedingsprocedure is de opdracht daarvoor verleend aan ATOS-consulting. Uitgangspunt bij het onderzoek was dat zou worden nagegaan hoe de feitelijke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Dit onderzoek richtte zich op het bestuurniveau van besluitvorming over de relevante financiële onderwerpen met impact op de balans van Hameland in plaats van op de daaruit voortvloeiende feitelijke boekhoudkundige transacties. De RC wijst er op dat zoals in paragraaf 3 is beschreven, het bestuur en het management van Hameland een integraal mandaat hebben meegekregen in de gemeenschappelijke regeling GRH. Er was in de periode 2002-2006 dus geen sprake van vereisten van voorafgaande toestemming van gemeenteraden voor bepaalde typen besluiten. Wel gold dat begrotingen en jaartukken aan de gemeenten dienden te worden toegezonden en dat de gemeentebesturen hun gevoelens dienaangaande konden uiten.

Het integrale rapport van ATOS is als bijlage bij dit rapport gevoegd. De RC beperkt zich hier daarom tot de hoofdlijnen van de bevindingen. Het ATOS-rapport richt zich op de rechtmatigheid van de besluitvorming met betrekking tot balansposten door het bestuur en management van Hameland. Uit het rapport komt als algemeen beeld naar voren dat de rechtmatigheid van de besluitvorming hierover op orde is geweest.

Toetsing van rechtmatigheid heeft langs twee sporen plaatsgevonden. Enerzijds is getoetst aan de rechtmatigheid volgens de geldende financiële regels en procedures en anderzijds aan de rechtmatigheid conform de GRH en de onderliggende verordeningen en besluiten. Tabel 3 geeft de bevindingen van ATOS op het punt van rechtmatigheid weer. In de tabel is met een '✓' aangegeven dat de rechtmatigheid van het desbetreffende punt in het onderzoek is aangetoond. Indien de rechtmatigheid niet kon worden aangetoond is dit aangegeven met een '0'. Dit laatste betekent nog niet dat er onrechtmatig is gehandeld; er is geen voldoende hard bewijs aangetroffen waardoor rechtmatigheid vast zou komen te staan.

Tabel 4: Bevindingen rechtmatigheid per thema en boekjaar.

2002	Rechtmatigheid Spoor 1: Financiële regels	Rechtmatigheid Spoor 2: GRH
Investeren 2002	✓	✓
Afkoopsummen personeel	✓	✓
Begroting, jaarrverslag en jaarrekening	✓	✓
2003		
Voorziening incurante voorraden	✓	✓
Voorziening reorganisatie/afvloeiing	✓	✓
Verschil in toegevoegde waarde	✓	✓
Innovatiebudget	✓	✓
Interim-management	✓	✓
Afkoopsummen personeel	0	0
Begroting, jaarrverslag en jaarrekening	✓	✓
Aanwending investeringsbudgetten	✓	0
2004		
Deelneming HTC	✓	✓
Invoering BBV	✓	✓
Waardering van de voorraad	✓	✓
Voorziening reorganisatie	✓	✓
Resultaat 2004, lagere toegevoegde waarde	✓	✓
Afkoopsummen personeel	✓	✓
Begroting, jaarrverslag en jaarrekening	✓	✓
2005		
Waardevermindering vaste activa	✓	✓
Waardering van de voorraad	✓	✓
Bestemmingsreserve	✓	✓
Afkoopsummen personeel (1)	✓	✓
Afkoopsummen personeel (2)	✓	✓
Begroting, jaarrverslag en jaarrekening	✓	✓
2006		
Waardevermindering machines	✓	✓
Waardering van de voorraad	✓	✓
Reorganisatie en afvloeiing	✓	✓
Verkoop bedrijfslocatie	✓	✓
Afkoopsummen personeel	✓	✓
Verkoop activa	✓	✓
Begroting, jaarrverslag en jaarrekening	✓	✓

Onderzoeksrapport Hameland

Op diverse plaatsen in het ATOS-rapport komt aan de orde dat rechtmatigheid kon worden vastgesteld, omdat de in de GRH afgesproken mandaatregeling toestaat dat zolang de begroting op uitgaavenniveau niet wordt overschreden, er geen bestuurlijke toestemming (i.c. toestemming van het Hameland bestuur) noodzakelijk is. Daardoor was het onder andere mogelijk om investeringsmiddelen anders aan te wenden dan begroot.

Op een enkel punt is een kanttekening te maken bij de rechtmatigheid. Het betreft in de eerste plaats de aanwending van investeringsruimte waar gehandeld is in strijd met het formele besluit van het DB dat niet geïnvesteerde bedragen alleen na goedkeuring van het DB voor andere investeringen kunnen worden aangewend. ATOS zegt daarover: 'maar het is de gangbare praktijk binnen gemeenten om in de begroting opgenomen investeringen als geaccordeerd te beschouwen' (p. 22 ATOS-rapport). Goedkeuring van de begroting werd opgevat als impliciete goedkeuring voor de investeringen, terwijl formele goedkeuring van het DB voor de feitelijke investeringen nodig was. Het tweede punt betreft besluitvorming rondom een afkoopsoort. Hier had het DB van Hameland moeten besluiten, maar dat is overgelaten aan de directeur. Op het totaal van de begroting van Hameland ging het hier om minder dan 0,1% van de begroting.

Het bestuur van Hameland heeft herhaaldelijk aandacht besteed aan de impact van reorganisaties en zo nodig ook van de afwaardering van activa. In het algemeen is over de financiële effecten in de toelichtingen op de jaarrekening gerapporteerd. Uit de inleidingen bij de jaarverslagen en begrotingen blijkt dat in algemene termen wordt stilgestaan bij de moeizame positie van Hameland. De interne informatievoorziening van Hameland in de Planning & Control cyclus is volgens het ATOS-rapport vanaf 2003 verbeterd ten opzichte van 2002.

Uit het ATOS-rapport blijkt dat de begroting 2005 Hameland te laat is ingediend. De provincie (de formele toezichthouder) heeft dat signaleerd en de toelichting van Hameland volgens ATOS ook geaccepteerd. De RC stelt vast dat in de aanbestedingsbrief bij de begroting Hameland 2005 aan het College van B&W (dus niet: de raad) wel melding wordt gemaakt van de problematiek bij Hameland, maar er wordt geen aandacht besteed aan het feit dat de begroting ruimschoots te laat is ingediend.

De samenvatting van het ATOS-rapport vraagt aandacht voor de samenhang van dit rechtmatigheidsonderzoek met het rapport over de toekomstvisie voor Hameland ("Het is en blijft mensenwerk", mei 2007): *In het onderzoek heeft Atos Consulting geen aandacht besteed aan de inhoudelijke kant van de onderzochte punten en doet daar derhalve ook geen uitspraken over. In dat kader wordt volstaan met de verwijzing naar het vorige onderzoek dat door Atos Consulting is uitgevoerd. Daarbij is geconstateerd dat als het gaat om de sturing en verantwoording in de verhouding tussen de directie en het bestuur het nodige valt aan te merken. De constatering uit het nu uitgevoerde onderzoek versterken de conclusies uit het eerder uitgevoerde onderzoek.*

De vraag of het bestuur van Hameland rechtmatig heeft gehandeld moet dus in positieve zin worden beantwoord. Dan resteert nog de vraag of het bestuur van Hameland doelmatig en doeltreffend heeft gehandeld. De RC heeft besloten geen concreet antwoord op deze vraag meer te gaan zoeken. Daar zijn twee redenen voor aan te dragen. In de eerste plaats is door het gebrek aan opdrachtverlening en bestuurlijke aandacht op het gemeentelijk niveau impliciet de vrijheid aan het bestuur van Hameland gegeven om zijn taken naar eigen professionele inschatting in te vullen. Daardoor ontbreekt het de RC aan een passend toetsingskader om antwoord te geven op een doelmatigheids- en doeltreffendheidsvraag. In de tweede plaats is met het onderzoek 'Het is en blijft mensenwerk' een toekomstperspectief geschetst voor Hameland. De aanbevelingen in dat rapport geven op basis van de meest actuele inzichten over Hameland de relevante

Onderzoeksrapport Hameland

stuuringsvariabelen voor de toekomst. Een onderzoek naar doelmatigheid in het verleden zou naar alle waarschijnlijkheid in de aanbevelende zin met soortgelijke elementen komen en in die zin niets meer toevoegen aan wat al beschikbaar is.

6. Vooruitblik.

Dit onderzoek naar de gang van zaken bij Hameland en over Hameland bij de vijf meest betrokken gemeenten heeft vooral het karakter van terugkijken. Dat was ook de bedoeling, er diende te worden vastgesteld of de besluiten die de huidige financiële situatie bij Hameland hebben geleid binnen de daarvoor destijds geldende randvoorwaarden plaatsgevonden. De korte conclusie uit dat onderzoek is ja. Tegelijkertijd stelt de RC vast dat signalen over de financiële positie van Hameland door de gemeentebesturen niet altijd tijdig zijn opgepakt.

inmiddels zijn we ruim 2 jaar verder en is de implementatie van verbeterplannen in gang gezet, mede op basis van de aanbevelingen uit het rapport 'Het is en blijft mensenwerk'. Een van de aanbevelingen in dat rapport is dat de gemeenten meer werk moeten maken van hun opdrachtverlenende rol. Letterlijk staat er: *De wensen/verwachtingen van de gemeenten met betrekking tot effectieve en efficiënte uitvoering van de opgedragen taken zijn onvoldoende scherp geformuleerd, geen/onvoldoende SMART-afspraken over doelstellingen en realisatie van afspraken (ontbreken prestatie-indicatoren).*

De RC heeft gemeend om in aanvulling op het eigenlijke onderzoek nog een keer kritisch te kijken naar de formuleringen over Hameland zoals die zijn opgenomen in de begrotingen voor het jaar 2009.

We kunnen inmiddels uit de begrotingen de WSW-geldstroom naar Hameland afleiden; elke gemeente, met uitzondering van Haaksbergen⁶, vermeldt een bedrag van circa 10 mln op jaarbasis. Alleen Berkeland doet een poging om in de begroting enige informatie te geven over de WSW-doelgroep en het financiële risico voor de gemeente. In geen enkel geval is sprake van SMART geformuleerde doelstellingen. Gelet op de omvang van de WSW-populatie, grosso modo ongeveer even groot als de WWB-populatie, valt het verschil in aandacht voor de twee doelgroepen in de begrotingen 2009 van de gemeenten op. Er wordt beduidend meer en in sommige gevallen ook concreter over de WWB-doelstellingen gesproken dan het geval is voor de WSW-doelstellingen. In de meeste gemeenteraden zijn in 2008 overigens prestatie-afspraken rondom de WSW op de agenda geplaatst. De reacties daarop lopen uiteen van 'voor kennisgeving aannemen' tot een inhoudelijke discussie over gewenste effecten. Het ontbreken van de koppeling met de gemeentelijke begroting houdt het risico in dat terugkoppeling over de gerealiseerde effecten over het hoofd wordt gezien. Opvallend is ook dat de gemeenteraden niet reageren op het feit dat de begroting 2009 van Hameland veel te laat is ingediend. Om het contrast te schetsen: in Berkeland wordt op 1 juli door het college naar aanleiding van de Voorjaarsnota aangegeven dat 'het eind van de reserves van Hameland in zicht komt'. Vervolgens is het thema Hameland de rest van het jaar niet meer aan de orde. In Aalten daarentegen ontspint zich naar aanleiding van de bespreking van de begroting Hameland 2009 in november en december zowel in de commissie als in de raad een discussie over de positie van Hameland als over de doelstellingen t.a.v. de WSW-geïndiceerden. Daarmee lijkt op bestuurlijk niveau zeer gedifferentieerd te worden omgegaan met bewuste opdrachtverlening, taakstellingen en de financiële positie van Hameland. Zolang dat niet consequent gebeurt, vallen de prestaties van Hameland niet te beoordelen en kunnen eventuele tegenvallers ook niet in juist perspectief worden geplaatst.

⁶ In de paragraaf over verbonden partijen van Haaksbergen staat dat er onzekerheid is over het aantal te vergoeden WSW-plaatsen.

De RC beveelt daarom aan om als gemeente individueel en gezamenlijk nog eens kritisch te kijken naar de opdrachtformulering en de wensen t.a.v. de dienstverlening door Hameland. Het gaat uiteindelijk om het zorgdragen voor passende activiteiten voor de mensen die bij Hameland werken.

In de tweede plaats worden veranderingen in de bestuursstructuur van Hameland voorgesteld. Om die reden is inmiddels de gemeenschappelijke regeling zelf geactualiseerd. Zoals in het rapport van Berenschot over de gewijzigde GRH staat, ontstaat de overdracht van gemeentelijke taken aan Hameland de individuele gemeenten niet van hun bestuursstructuur. Over de verantwoordelijkheid t.a.v. de taken is hierboven al een opmerking gemaakt. De raden zouden kunnen overwegen om vanuit hun rol als eigenaar van Hameland in de periode van omvorming die thans gaande is, een vorm van monitoring commissie in te stellen die de voortgang van het veranderingsproces vanuit de optiek van de eigenaar beoordeelt. Deze rol kan niet worden overgelaten aan de leden van het AB Hameland, aangezien zij in hun hoedanigheid primair de verantwoordelijkheid hebben om als uitvoerder – samen met de directie Hameland – het veranderproces zelf te realiseren.

7. **Nawoord.**

Op 2 april 2009 heeft de Rekenkamercommissie (RC) het rapport aan alle betrokken collegies en het bestuur van Hameland voor bestuurlijk wederhoor aangeboden. Op verzoek van het bestuur van Hameland is uitsstel verleend voor die reactie tot en met 20 mei 2009. Hoewel op 30 mei 2009 de bestuurlijke reacties van het college van B&W van Aalten* en de bestuurlijke reactie van het bestuur van Hameland nog ontbraken, heeft de RC gemeend het rapport definitief af te ronden, zodat de gemeenteraden nog voor de zomer kennis kunnen nemen van het rapport. De RC heeft kennis genomen van de persoonlijke mutaties in de top van Hameland en de langdurige afwezigheid van de voorzitter van het bestuur.

Uit de reacties van de collegies van Berkelland, Haaksbergen, Oost Gelre en Winterswijk blijkt dat de collegies zich kunnen vinden in de eindconclusies van het rapport. De collegies plaatsen kanttekeningen bij enkele van de aanbevelingen. De RC reageert hieronder puntsgewijs op de commentaren van de collegies.

1. *Maak de doelstellingen per individuele gemeente en de daaruit voortvloeiende opdrachtverlening aan Hameland expliciet en meetbaar.*
De collegies van Haaksbergen, Oost Gelre en Winterswijk geven aan een eerste stap te hebben gezet in de richting van individuele opdrachtverlening door – vooraansnog dezelfde – prestatieafspraken met Hameland te maken. Het college van Berkelland kan zich vinden in de aanbeveling.
De RC ziet dat als een stap in de goede richting daar waar het de kernactiviteit van Hameland betreft. De RC is tevreden met de door de gemeenten in gang gezette gecoördineerde voorbereiding van de besluitvorming in het AB van Hameland waardoor de eigenarenrol van de gemeenten meer tot zijn recht komt.

2. *Scherp als bestuur van Hameland het mandaat van de directie aan.*
De collegies geven aan deze aanbeveling te ondersteunen en een aangekondigde werkconferentie in juni 2009 te benutten om dit punt te agenderen.
De RC waardeert de actieve betrokkenheid van de collegies op dit punt. De RC wijst er op dat het mandaat van de directie de interne bestuursstructuur van Hameland betreft en niet bedoeld is om de verhouding tussen gemeente als opdrachtgever en bekostiger of statutaire kwesties tussen bestuur Hameland en gemeente te regelen.

3. *Overweeg een monitoring commissie vanuit de gezamenlijke raden in te stellen die vanuit de rol van eigenaar de voortgang van het veranderproces van Hameland kritisch beoordeelden.*
De collegies geven aan dat er inmiddels een veelheid van commissies is ingericht die de gang van zaken bij Hameland volgen. De collegies betwijfelen of nog een orgaan toegevoegde waarde heeft. Tenslotte geven de collegies aan dat de behoefte leeft om de bestuursstructuur van Hameland in brede zin te wijzigen.
Het kernpunt van de aanbeveling is dat vanuit het perspectief van het budgetrecht van de raad, de raad ook in de gelegenheid is om daar waar nodig via de collegies op bijsturing van het beleid aan te dringen. Daarvoor is goede informatievoorziening een eerste vereiste. Indien de collegies kiezen voor een benadering waarin via de lokale P&C cyclus en de

actieve informatieplicht van het college over de voortgang van het veranderproces wordt gerapporteerd zou dat volgens de RC evenzeer functioneel kunnen zijn. Dit stelt wel de nodige eisen aan de wijze van rapporteren aan de raad: tijdig, bondig, helder en op hoofdpunten. De rol van de raad is in die constructie relatief passief en houdt daarmee het risico in dat er iets aan de aandacht van de raad ontsnapt.

* Aalten heeft wel gereageerd middels een ambtelijk e-mailbericht van 28 mei 2009.

Onderzoeksrapport Hameland

Bronnen:

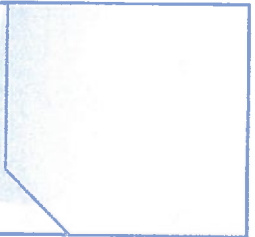
- Atos Consulting (2007). Het is en blijft mensenwerk. Onderzoek Strategisch Plan Hameland.
- Berenschot (2008). GR Hameland. Advies inzake voorstel tot wijziging van de GR Hameland in verband met de modernisering van de MSW.
- Hameland (2008) Jaarverslag 2007, versie website:
http://www.hameland.nl/bc_upload/b05sec3/6%2008379-hameland-jaarverslag2007-LR.pdf
- RC AOGW (2008). Verbonden partijen...
- Notulen raads- en commissievergaderingen Aalten en rechtsvoorgangers: pm
- Notulen raadsvergaderingen Berkelland en rechtsvoorgangers: periode 1 januari 2002 tm 31 december 2006
- Notulen raads- en commissievergaderingen Haaksbergen: periode 1 januari 2002 tm 31 december 2006
- Notulen raads- en commissievergaderingen Oost Gelre en rechtsvoorgangers: 1 januari 2002 tm 31 december 2006
- Notulen raads- en commissievergaderingen Winterswijk: periode 12 september 2002 tm 31 december 2006
- Archief gemeente Aalten en rechtsvoorgangers m.b.t. Hameland
- Archief gemeente Berkelland en rechtsvoorgangers m.b.t. Hameland
- Archief gemeente Haaksbergen m.b.t. Hameland
- Archief gemeente Oost Gelre en rechtsvoorgangers m.b.t. Hameland
- Archief gemeente Winterswijk mbt Hameland
- Begroting gemeente Hof van Twente 2007.



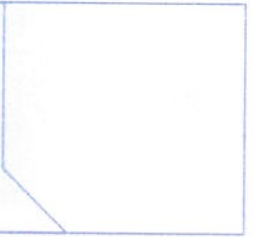
Definitieve versie
12 juni 2008



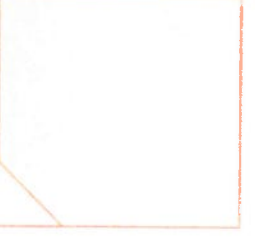
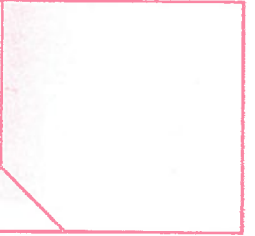
Onderzoek Hameland



Rekenkamercommissie



Onderzoeksrapport



Inhoudsopgave

4	Samenvatting	
1	De achtergrond	
6	1.1 De opdracht	6
7	1.2 Het proces	7
2	Aanpak en begrippenkader	8
8	2.1 Opstellen feitenoverzicht Hameland 2002-2006	8
9	2.2 Toetsing feitenoverzicht op rechtmatigheid	9
9	2.3 Opstellen rapportage	9
10	2.4 Begrippenkader	10
10	2.4.1 Rechtmatigheid	10
10	2.4.2 Financiële regels/procedures	10
10	2.4.3 Regelingen/verordeningen relatie gemeenten en Hameland	10
3	De uitkomsten van het onderzoek	14
14	3.1 Inleiding	14
15	3.2 2002	15
16	3.2.1 Feitenoverzicht Hameland 2002	16
16	3.2.2 Toetsing rechtmatigheid feitenoverzicht Hameland 2002	16
17	3.2.3 Begroting, jaarverslag, jaarrekening en accountantsverklaring	17
17	3.2.4 Ordeel rechtmatigheid	17
17	3.3 2003	17
18	3.3.1 Feitenoverzicht Hameland 2003	18
18	3.3.2 Toetsing rechtmatigheid feitenoverzicht Hameland 2003	18
21	3.3.3 Begroting, jaarverslag, jaarrekening en accountantsverklaring	21
24	3.3.4 Ordeel rechtmatigheid	24
24	3.4 2004	24
24	3.4.1 Feitenoverzicht Hameland 2004	24
25	3.4.2 Toetsing rechtmatigheid feitenoverzicht Hameland 2004	25
26	3.4.3 Begroting, jaarverslag, jaarrekening en accountantsverklaring	26
26	3.4.4 Ordeel rechtmatigheid	26
30	3.5 2005	30
30	3.5.1 Feitenoverzicht Hameland 2005	30
30	3.5.2 Toetsing rechtmatigheid feitenoverzicht Hameland 2005	30
32	3.5.3 Begroting, jaarverslag, jaarrekening en accountantsverklaring	32
33	3.5.4 Ordeel rechtmatigheid	33
34	3.6 2006	34
34	3.6.1 Feitenoverzicht Hameland 2006	34
34	3.6.2 Toetsing rechtmatigheid feitenoverzicht Hameland 2006	34
37	3.6.3 Begroting, jaarverslag, jaarrekening en accountantsverklaring	37
38	3.6.4 Ordeel rechtmatigheid	38
39	Conclusies	39

A.	Bijlage 1: specificatie balansposten	40
B.	Overzicht financiën 2002 – 2006.	41

Samenvatting

De afgelopen jaren heeft Hameland de nodige (politieke) aandacht gekregen. Tegenvallende financiële resultaten na jarenlange positieve resultaten riepen de nodige vragen op binnen de diverse gemeenteraden over de financiële gang van zaken in de periode 2002-2006. Mede gezien deze discussies heeft de Rekenkamercommissie besloten tot een vervolgonderzoek naar de financiële positie van Hameland in de periode 2002-2006.

Gezien de discussies tot op heden is gekozen voor een onderzoek, waarin een duidelijk onderscheid in feiten en meningen is aangebracht. Dit is vertaald in een onderzoek naar rechtmatigheid, waarbij op basis van schriftelijke stukken aandachtspunten zijn benoemd en deze zijn getoetst op rechtmatigheid. In de opdrachtformulering is nadrukkelijk gevraagd om stil te staan bij een tweetal thema's: personeel en vaste activa.

Bij de toetsing op rechtmatigheid zijn twee sporen bewandeld. Enerzijds het spoor van de rechtmatigheid conform de geldende financiële regels en procedures en anderzijds de rechtmatigheid conform de GR en de onderliggende verordeningen en besluiten. Dit leidt tot het volgende overzicht. In het overzicht is met een '✓' aangegeven dat de rechtmatigheid van het betreffende punt in het onderzoek is aangetoond. Indien de rechtmatigheid niet kon worden aangetoond is dit aangegeven met een '0'. Dit laatste betekent niet dat er onrechtmatig is gehandeld.

Rechtmatigheid spoor 1: Financiële regels	2002	Rechtmatigheid spoor 2: Gemeenschappelijke regeling
Investeringen 2002	✓	✓
Afkoopsummen personeel	✓	✓
Begroting, jaarverslag en jaarrekening	✓	✓
Voorziening incurante voorraden	✓	✓
Voorziening	✓	✓
reorganisatie/afvloeiing	✓	✓
Verschil in toegevoegde waarde	✓	✓
Innovatiebudget	✓	✓
Interim-management	✓	✓
Afkoopsummen personeel	0	0
Begroting, jaarverslag en jaarrekening	✓	✓
Aanwending investeringsbudgetten	✓	0
Deelneming HTC	✓	✓
Invoering BBV	✓	✓
Waardering van de voorraad	✓	✓
Voorziening reorganisatie	✓	✓

Resultaat 2004, lagere toegevoegde waarde	✓	✓	✓
Afkoopsommen personeel	✓	✓	✓
Begroting, jaarverslag en jaarrekening	✓	✓	✓
Waardevermindering vaste activa	✓	✓	✓
Waardering van de voorraad	✓	✓	✓
Bestemmingsreserve	✓	✓	✓
Afkoopsommen personeel (1)	✓	✓	✓
Afkoopsommen personeel (2)	✓	✓	✓
Begroting, jaarverslag en jaarrekening	✓	✓	✓
Waardevermindering machines	✓	✓	✓
Waardering van de voorraad	✓	✓	✓
Reorganisatie en afvloeiing	✓	✓	✓
Verkoop bedrijfslocatie	✓	✓	✓
Afkoopsommen personeel	✓	✓	✓
Verkoop activa	✓	✓	✓
Begroting, jaarverslag en jaarrekening	✓	✓	✓

Uit het onderzoek naar rechtmatigheid blijkt dat bijna alle aandachtspunten conform de geldende wet- en regelgeving zijn verlopen. Er kan dan ook, in het verlengde van de uitspraken van de accountant over de rechtmatigheid van de jaarrekeningen, een positief oordeel over de rechtmatigheid worden gegeven.

In het onderzoek heeft Atos Consulting geen aandacht besteed aan de inhoudelijke kant van de onderzochte punten en doet daar derhalve ook geen uitspraken over. In dat kader wordt volstaan met de verwijzing naar het vorige onderzoek dat door Atos Consulting is uitgevoerd. Daarbij is geconstateerd dat als het gaat om de sturing en verantwoording in de verhouding tussen de directie en het bestuur het nodige valt aan te merken. De constateringen uit het nu uitgevoerde onderzoek versterken de conclusies uit het eerder uitgevoerde onderzoek.

Tenslotte is het van belang om op te merken dat de houding van Hameland gedurende dit onderzoek zeer coöperatief was. Zo zijn alle opgevraagde documenten zonder problemen door Hameland aangereikt.

Het voorgenomen onderzoek van de Rekenkamercommissie richt zich op twee vragen:
 Op welke wijze hebben de deelnemende gemeenten hun opdrachtgeverrol vervuld; in hoeverre heeft Hameland op doelmatige en doeltreffende wijze invulling gegeven aan de verleende opdracht.

1.1 De opdracht

De Rekenkamercommissie van Aalten, Oost-Gelre en Winterswijk (hierna: Rekenkamercommissie) heeft dan ook besloten om een vervolgonderzoek te doen naar de financiële positie van Hameland. De overige twee gemeenten die deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling Hameland zijn vertegenwoordigd in andere Rekenkamercommissies. Deze Rekenkamercommissies zijn ook betrokken in de opdrachtverlening, afstemming over en begeleiding van het onderzoek.

Toch blijven er nog enkele vragen openstaan. Deze vragen hebben betrekking op "witte vlekken" met betrekking tot de financiële situatie van Hameland in de periode 2002-2006. Er zijn diverse oorzaken aan te wijzen voor deze negatieve financiële resultaten, maar er blijft een behoefte bestaan om deze resultaten aan een nader onderzoek te onderwerpen om daarmee een punt te kunnen zetten achter de discussie over Hameland.

In 2007 heeft het Algemeen Bestuur (hierna AB) van Hameland een onderzoek laten verrichten naar de (on)mogelijkheden van Hameland nu en in de toekomst. De uitkomsten van dit onderzoek zijn binnen de deelnemende gemeenteraden besproken. De scope van dit onderzoek was niet zozover op het verleden gericht, maar meer op de mogelijkheden in de toekomst.

Mede door de slechte financiële resultaten zijn er bij de diverse deelnemende gemeenteraden vragen ontstaan over de financiële gang van zaken in de periode 2002-2006. In de gemeenteraad van Winterswijk hebben deze vragen uiteindelijk geleid tot het instellen van een werkgroep Hameland die onderzoek heeft gedaan naar de financiële situatie van Hameland.

Voor de uitvoering van de Wet sociale Werkvoorziening hebben de gemeenten Aalten, Berkelland, Haaksbergen, Oost-Gelre en Winterswijk de sociale werkvoorziening Regeling Hameland ingericht met daaraan gekoppeld de sociale werkvoorziening Hameland. Tot 2001 heeft Hameland nagenoeg buiten de aandacht van de gemeenten gefunctioneerd. De sociale werkvoorziening Hameland draaide goed en elk jaar was er een positief financieel resultaat. Enkele jaren geleden kwam daar verandering in en zijn de gemeenten zich nadrukkelijker met Hameland gaan bezighouden. Duidelijk werd dat er ingrijpende acties nodig waren om de financiële positie van Hameland te verbeteren. Dit heeft geresulteerd in een koerswijziging. Deze koerswijziging is opgenomen in het Strategisch Plan 'Hameland werkt' en vervolgens vertaald naar het Actieplan 'Doen'.

1 De achtergrond

Er is besloten om voor de uitvoering van het onderzoek te kiezen voor een gemengde aanpak, waarbij een deel van de beantwoording van de vraag door een externe partij is uitgevoerd. Over dit onderdeel dat door Atos Consulting is uitgevoerd wordt in dit rapport gerapporteerd.

Afbakening

Bovenstaande vragen zijn zeer breed, vandaar dat gekozen is voor een duidelijke afbakening van het onderzoek. Gezien de discussies tot op heden is er behoefte om een duidelijk onderscheid in feiten en meningen aan brengen, zodat discrepanties tussen feiten en meningen inzichtelijk worden en deze vervolgens in de context van tijd en omgeving kunnen worden geplaatst. Dit heeft Atos Consulting vertaald naar een onderzoek naar rechtmatigheid, waarbij op basis van schriftelijke stukken getoetst wordt in hoeverre wet- en regelgeving is nageleefd. Dit betekent dat er geen onderzoek wordt gedaan naar de inhoudelijke beoordeling van feiten dan wel onderzoek wordt gedaan naar invulling van de termen doelmatigheid en doeltreffendheid door de gemeenten dan wel door Hameland. Atos Consulting heeft het onderzoek in een drietal stappen uitgevoerd:

1. Opstellen feitenoverzicht Hameland 2002-2006.
2. Toetsing feitenoverzicht Hameland 2002-2006 op rechtmatigheid.
3. Opstellen rapportage.

Op basis van deze resultaten kan vervolgens de afweging gemaakt worden of er een verder verdiepend onderzoek noodzakelijk is. Dit behoort echter niet tot de scope van het onderzoek dat door Atos Consulting is verricht.

1.2

Het proces

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn bij Hameland alle relevante bronndocumenten (zie paragraaf 2.2) opgevraagd. In die gevallen dat bepaalde documenten niet bij Hameland voorhanden waren zijn de gemeenten benaderd voor aanvullende informatie. Aan de hand van deze documenten is het feitenoverzicht opgesteld en de toetsing van het feitenoverzicht verricht.

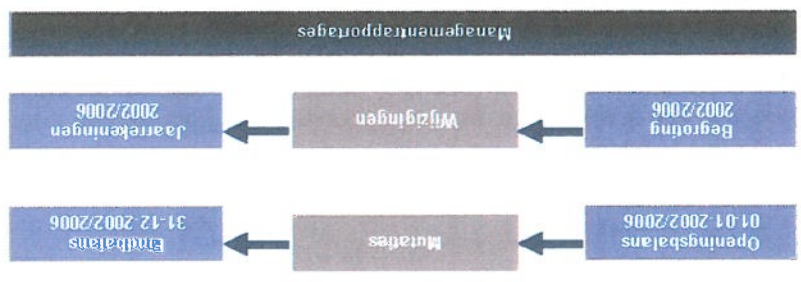
Daarnaast zijn aanvullende gesprekken gevoerd met de concerncontroller van Hameland om de informatiestroom en behoefte op elkaar af te stemmen en in te vullen. Benadrukt wordt dat de informatie opgenomen in het feitenoverzicht en in de toetsing van het feitenoverzicht gebaseerd is op onderliggende schriftelijke stukken.

De concept rapportage is in twee versies voorgelegd aan de directie van Hameland met het verzoek om eventuele witte vlekken nader te duiden aan de hand van onderliggende stukken en eventuele onjuistheden aan te geven. Naar aanleiding van de eerste versie is van de kant van Hameland gezocht enkele passages te verduidelijken. Het tweede concept heeft de instemming van Hameland.

Het is van belang om op te merken dat alle opgevraagde documenten zonder problemen door Hameland zijn aangeleverd. De coöperatieve houding is ook opgevallen in de gesprekken die zijn gevoerd met de concerncontroller van Hameland.

Het feitenoverzicht is hiermee gebaseerd op de mutaties in balans en verschillen in de resultaten. In het feitenoverzicht zijn specifieke wijzigingen, onder meer gerelateerd aan de genoemde thema's, op basis van de wijzigingen en mutaties opgenomen. Voor wat betreft de balans is daarbij gebruik gemaakt van de kolommenbalans om tot een meer gespecificeerd beeld te kunnen komen dan op basis van de balans in de jaarrekeningen. In bijlage 1 is een specificatie opgenomen van de verschillende balansposten zoals gehanteerd. De wijzigingen worden in het onderzoek aandachtspunten genoemd.

Gezien de eerdere discussies in de diverse gemeenteraden wordt ook nadrukkelijk stilgestaan bij het in kaart brengen van beslissingen en de consequenties hiervan met betrekking tot personele aspecten (schaal 9 en hoger) en de waardering van activa en bedrijfsonderdelen.



In de uitwerking van de feiten voor de jaren 2002-2006 staan de mutaties in de balans en de wijzigingen in de jaarrekening ten opzichte van de begroting centraal. In de onderstaande figuur is de werkwijze aangegeven.

Opstellen feitenoverzicht Hameland 2002-2006

2.1

Om te komen tot een overzichtelijke rapportage is ervoor gekozen om de stappen 1 (opstellen jaaroverzicht) en stap 2 (toetsing feitenoverzicht op rechtmatigheid) gezamenlijk per jaar te presenteren. Op deze manier wordt in één oogopslag per jaar inzicht gegeven in de belangrijkste feiten en de toetsing van deze feiten op rechtmatigheid.

1. Opstellen feitenoverzicht Hameland 2002-2006.
2. Toetsing feitenoverzicht Hameland 2002-2006 op rechtmatigheid.
3. Opstellen rapportage.

Atos Consulting heeft het onderzoek in een drietal stappen uitgevoerd:

Aanpak en begrippenkader

2

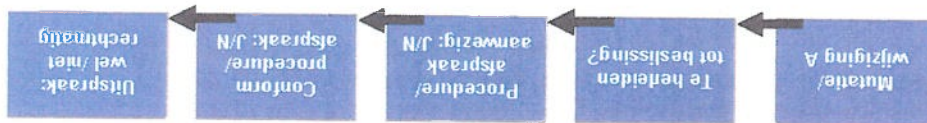
De resultaten van de twee voorgaande stappen worden verwerkt in een rapportage op basis waarvan de Rekenkamercommissie kan besluiten tot het (laten) uitvoeren van een vervolgonderzoek. Deze stap maakt geen onderdeel meer uit van het onderzoek. Benadrukt wordt dat het onderzoek zich niet richt op een inhoudelijke beoordeling van de geconstateerde aandachtspunten/afwijkingen. Dit is een bestuurlijk/politieke afweging die buiten de scope van deze opdracht valt.

Opstellen rapportage

2.3

Een en ander leidt per jaartal tot een overzicht, waarin aandachtspunten zijn getoetst op rechtmatigheid. Hiertoe wordt waar mogelijk een overzicht van handelingen en besluiten gegeven (inclusief data en bron).

- Overige cijfers en stukken aangeleverd door Hameland.
 - Specifieke besluiten door AB en DB.
 - Managementletters van de accountant 2002-2006.
 - Accountantsverklaringen 2002-2006.
 - Begrotingswijzigingen.
 - Begrotingen 2003-2006.
 - Jaarverslagen en jaarrekeningen 2002-2006.
 - Kwartaalrapportages 2004-2006.
 - Taxatierapporten.
 - Vastgestelde verslagen van Dagelijks Bestuur (hierna DB) en AB 2002-2007.
- De aandachtspunten in het feitenoverzicht zijn getoetst aan de relevante wet- en regelgeving. De relevante wet- en regelgeving wordt toegelicht in hoofdstuk 3. Per aandachtspunt is nagegaan of het proces rechtmatig is verlopen. Om de toetsing op de rechtmatigheid in een juiste context te plaatsen is waar relevant de procesgang weergegeven. Hierbij is gebruik gemaakt van de volgende brondocumenten:



De afwijkingen dan wel aandachtspunten die het feitenoverzicht naar voren brengt worden beoordeeld op rechtmatigheid. Voor de toetsing op rechtmatigheid wordt een aantal stappen doorlopen. Deze hebben vooral betrekking op de vraag in hoeverre er procedures en afspraken zijn opgesteld en in hoeverre deze zijn nageleefd. Dit resulteert in de volgende stappen:

Het doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de rechtmatigheid van de genomen beslissingen. Rechtmatigheid is gebaseerd op wet- en regelgeving. Hierbij termijnen en gemaakte afspraken.

Toetsing feitenoverzicht op rechtmatigheid

2.2

Begrippenkader

2.4

Rechtmatigheid

2.4.1

In het onderzoek is het begrip rechtmatigheid als volgt gehanteerd: een (voorgenomen) handelwijze is **rechtmatig** als het in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten.

In deze paragraaf wordt toegelicht welke geldende regels en besluiten in het onderzoek naar rechtmatigheid worden betrokken. Hierbij worden twee sporen onderscheiden:

- De toetsing conform de financiële regels/procedures dat wil zeggen de regels voor het opstellen van een jaarrekening, inclusief de gehanteerde algemene grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening, de comptabiliteitsvoorschriften en het Besluit begroting en Verantwoording.
- De toetsing conform de regelingen/verordeningen ten behoeve van de invulling relatie gemeenten en Hameland dat wil zeggen de Gemeenschappelijke Regeling Hameland en alle daarmee samenhangende regelingen/verordeningen.

Financiële regels/procedures

2.4.2

Voor de toetsing op rechtmatigheid conform de financiële regels/procedures gelden een drietal relevante normen:

- Besluit Comptabiliteitsvoorschriften.
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
- Regels voor het opstellen van een jaarrekening.

Toelichting

Het BBV is de opvolger van het Besluit Comptabiliteitsvoorschriften. Het BBV is per 1 januari 2004 in werking getreden. Het BBV wijkt op een aantal punten af van de Comptabiliteitsvoorschriften. Twee belangrijke zaken zijn het onderscheid in investeringen met een maatschappelijk nut en een economisch nut en de expliciete duiding van een besluitvorming over toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en voorzieningen. Het BBV heeft consequenties (gehad) voor de begrotingen en jaarrekeningen van Hameland. Deze zijn dan ook specifiek in het feitenoverzicht aangegeven.

De algemene grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening, inclusief die voor waardering en resultaatbepaling zijn opgenomen in de jaarrekeningen van Hameland. Gedurende de onderzoeksperiode zijn er stelselwijzigingen geweest waarmee rekening is gehouden.

Regelingen/verordeningen relatie gemeenten en Hameland

2.4.3

De volgende regels en procedures die betrekking hebben op de relatie gemeenten en Hameland zijn in het kader van het onderzoek naar de rechtmatigheid van belang:

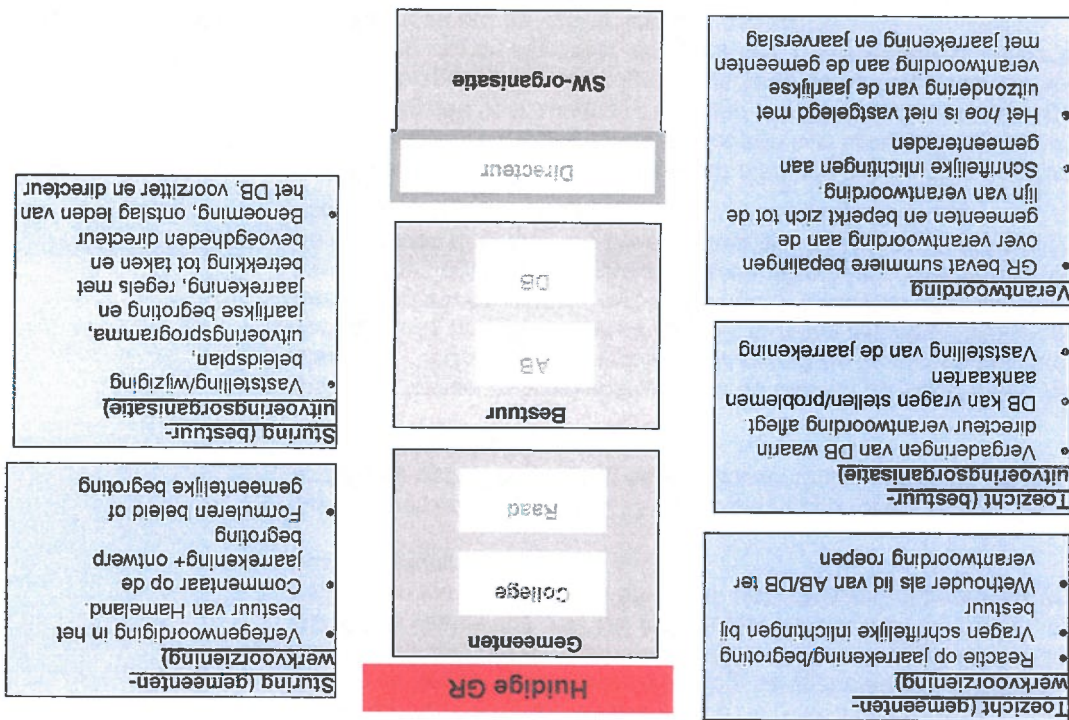
- De Gemeenschappelijke Regeling Hameland (hierna GR).
- Verordening ter zake de organisatie van de administratie en het beheer van de vermogenswaarden inzake de Hamelandgroep.
- Controleverordening ex art 212.

- Controleverordening ex art 213.
- Mandaatregeling en delegatiebesluit.

Toelichting

De basis voor deze relatie is de Gemeenschappelijke Regeling Hameland¹ (hierna GR). Met het instellen van de GR zijn de bevoegdheden van de deelnemende gemeenten overgedragen aan het samenwerkingsverband. Hameland voert namens de gemeenten de taken op het terrein van de Wsw uit, maar dit ontstaat de deelnemende gemeenten echter niet van de individuele verantwoordelijkheid als het gaat om een adequaat beleid en uitvoering van de Wsw.

Hieronder is de GR schematisch op hoofdlijnen uitgewerkt, met daarbij de relevante factoren, in relatie tot de toezicht- en sturingsmogelijkheden en de lijn van verantwoordeling.²



In deze gemeenschappelijke regeling treedt het AB op in plaats van de afzonderlijke raden en het DB in plaats van de diverse Colleges van B & W. De voorzitter is zowel voorzitter van het AB als DB. De positie van de algemeen directeur wordt vergeleken met die van de gemeentesecretaris. Dit betekent dat de algemeen directeur het AB, DB en de door hen ingestelde commissies bij de uitvoering van hun taak terzijde staat. In de vergaderingen van het AB en DB is de algemeen directeur dan ook aanwezig.

Gekozen is voor een lijn waarbij het bestuur op hoofdlijnen dient te besturen en bestuurlijke (uitvoerende) bevoegdheden zoveel als mogelijk door de algemeen directeur dienen te worden uitgeoefend.

¹ Voor dit onderzoek is uitgegaan van de gemeenschappelijke regeling Hamelandgroep, zoals vastgesteld door het Algemeen Bestuur d.d. 25 juni 2001.

² Het schema geeft inzicht op welke wijze de governance regels zijn uitgewerkt in de GR.

³ De reden voor aanpassing van de verordeningen, aldus uitmondend in de verordening 212 en 213, werd alleen ingegeven door de wijzigingen van de verslaggevingsvoorschriften.

⁴ Het controleprotocol is vervolgens ieder jaar door het DB en AB vastgesteld, startende in 2005 d.d. 27 april 2005 door het DB en door het AB d.d. 22 juni 2005 vastgesteld. Ieder jaar wordt het opnieuw vastgesteld.

⁵ Over de oprichting van rechtspersonen is in de mandaatregeling niets opgenomen. In het tijdvak 2003 tot en met 2007 heeft deze situatie zich eenmaal voorgedaan en ligt er een bestuursbesluit van het DB aan ten grondslag. Het betreft hier de oprichting van Hameland Diensten bv in december 2007. Uit het delegatiebesluit van het Algemeen Bestuur aan het Dagelijks Bestuur is een expliciete lijst opgenomen met niet over te dragen bevoegdheden. De oprichting van rechtspersonen staat hier niet in vermeld.

Deze opzet is vastgelegd en geformaliseerd in de zogenoemde mandaatregeling. Vanuit deze benadering is de algemeen directeur gemandateerd tot het uitvoeren van bestuurlijke bevoegdheden en vertegenwoordigingen. Daarnaast is de algemeen directeur belast met de operationele leiding en het beheer van Hameland. Verder is de rolverdeling tussen het AB en DB deels vertaald in een zogenoemd delegatiebesluit d.d. juni 2001. Hierin is een lijst met specifieke niet over te dragen bevoegdheden van het AB opgenomen.

De gemeenschappelijke regeling is op bepaalde onderdelen nader uitgewerkt door middel van verordeningen en/of regelingen. Hieronder een overzicht van de relevante verordeningen en/of regelingen die in het onderzoek zijn meegenomen:

- Verordening ter zake de organisatie van de administratie en het beheer van de vermogenswaarden inzake de Hamelandgroep (van 01-01-2001 tot 01-01-2005).
- Controleverordening ex. art 212 (van 01-01-2005 tot op heden)³. Dit betreft onder andere de begroting en verantwoording, de financiële organisatie en administratie en de financiële positie. Hierin zijn met name de bevoegdheden verdeeld tussen DB en AB vastgelegd. Het DB is verantwoordelijk voor het treffen, opstellen en beheersen van genoemde elementen. Het AB is verantwoordelijk voor de besluitvorming.
- Controleverordening ex art 213 (van 01-01-2005 tot op heden). Dit betreft onder andere de opdrachthveriening van de accountantscontrole en de inrichting van de accountantscontrole⁴.
- Instructie inzake de regels betreffende de taak en bevoegdheden van de algemeen directeur (hierna mandaatregeling). Dit betreft de bevoegdhedenverdelingen voortkomend uit de gemeenschappelijke regeling zelf en uit wetgeving (binnen de daarvoor geldende kaders en beperkingen). In de mandaatregeling worden op de twee onderstaande punten na alle bestuurlijke bevoegdheden gemandateerd aan de algemeen directeur. De twee bestuurlijke bevoegdheden die blijven voorbehouden aan het DB⁵:
 1. De vaststelling van de rechtspositie alsmede schorsing en gedwongen ontslag van ambtelijke medewerkers en het aan hen opleggen van disciplinaire maatregelen voor zover zij bezoldigd worden in schaal 11 of hoger ingevolge de Wedderegeling Hamelandgroep alsmede de rechtspositionele besluiten ten aanzien van de algemeen directeur zelf. De algemeen directeur is gemandateerd de vaststelling van de rechtspositie, aanstelling, functiewaardering, toepassing arbeidsvoorwaarden alsmede schorsing en gedwongen ontslag van ambtelijk medewerkers en het aan hen opleggen van disciplinaire maatregelen tot schaal 11 ingevolge de Wedderegeling Hamelandgroep uit te voeren.

2. Het afsluiten van overeenkomsten tot koop of verkoop en huur en verhuur van onroerende zaken, het aanvaarden van schenkingen en erfstellingen, het aangaan van duurzame overeenkomsten tenzij daartoe hem op grond van de Verordening met betrekking tot de organisatie van de administratie en het beheer van de vermogenswaarden van de Hamelandgroep mandaat is verleend.

Opgemerkt wordt dat het Bestuur van Hameland de mogelijkheid heeft om aanvullende regels met betrekking tot bijvoorbeeld de mandaatregeling te stellen. Dit wordt waar relevant in het onderzoek apart aangegeven.

Bovenaande geeft aan dat de GR op hoofdlijnen de verhoudingen en taken beschrijft. Onder de GR is een aantal specifieke taken, rollen en bevoegdheden (wat en hoe) nader geconcretiseerd in verordeningen en regelingen. In het kader van het onderzoek naar rechtmatigheid neemt de mandaatregeling een centrale rol in, aangezien dit de taken en bevoegdheden op detailniveau uitwerkt. Met name de verhouding tussen bestuur en directie komt hier aan de orde. De andere verordeningen reguleren met name de verhouding tussen AB en DB. De mandaatregeling is dan ook steeds het startpunt bij de toetsing van aandachtspunten op rechtmatigheid.

Daar waar relevant in het kader van de rechtmatigheid worden de besluiten/opmerkingen uit de genoemde documenten gepresenteerd onder het kopje bronnen. Er is omwille van de inzichtelijkheid voor gekozen om in de toelichting op de toetsing op de rechtmatigheid steeds ook een aparte toelichting op de besluiten/opmerkingen uit de genoemde documenten gepresenteerd onder het kopje bronnen. Er is omwille van de inzichtelijkheid voor gekozen om in de toelichting op de toetsing op de rechtmatigheid is voor een insteek van twee sporen: enerzijds de rechtmatigheid op grond van de financiële regels/procedure en anderzijds op grond van de regels voortvloeiend uit de GR. Bij dit laatste spoor is gekozen voor een insteek van smal naar breed. Dit betekent dat de uitgangspunten in eerste instantie steeds beoordeeld zijn op de uitgangspunten, zoals opgenomen in de mandaatregeling, om vervolgens indien noodzakelijk de uitgangspunten zoals verwoord in de andere verordeningen en eventueel de gemeenschappelijke regeling te beoordelen.

Toetsing rechtmatigheid	
Volgorde toetsing documenten	
1. Verslagen AB en DB	
2. Begrotingen (incl. wijzigingen)	
3. Jaarverslagen (incl. jaarrekening en kwartaalrapportages)	
4. Accountantsverklaringen	
5. Aanvullende documenten, zoals taxatierapporten, aanvullende besluiten AB/DB etc.	

Het feitenoverzicht is getoetst aan de relevante wet- en regelgeving. De relevante wet- en regelgeving is beschreven en toegelicht in paragraaf 2.4. Per aandachtspunt is nagegaan of het proces rechtmatig is verlopen. Dit is gebeurd aan de hand van de beschikbare schriftelijke stukken (benoemd in paragraaf 2.2). Hierbij is de volgende volgorde gehanteerd:

Toetsing rechtmatigheid feitenoverzicht Hameland 2002-2006

Opstellen feitenoverzicht Hameland 2002-2006

Bij het opstellen van het feitenoverzicht zijn de begrotingen, jaarrekeningen en balansen 2002-2006 van Hameland onderzocht op verschillen en afwijkingen. Daarbij zijn naast het opstellen van een algemeen overzicht de mutaties in beeld gebracht. Een overzicht van de cijfers is opgenomen in bijlage 2. Conform het plan van aanpak is expliciet gelet op personele zaken en (vaste) activa.

In dit hoofdstuk worden voor de jaren 2002-2006 afzonderlijk het feitenoverzicht en de toetsing op rechtmatigheid gepresenteerd.

Inleiding

3.1

De uitkomsten van het onderzoek

3

De specifieke punten, zoals die in de opdrachtomschrijving zijn meegegeven worden hieronder nog kort toegelicht.

- Personeel: Als het gaat om het thema personeel dan is er in het opstellen en toetsen van het feitenoverzicht specifiek aandacht besteed aan regelingen/reorganisatie met betrekking tot personeel van schaal 9 en hoger. In de periode 2002-2006 gaat het hierbij om de voorziening reorganisatie/afvloeiing.

Deze voorziening bevat een aantal regelingen/voorziening waaronder, de zogenaemde Hamelandregeling, de voorziening algemene dienst, CAR-UWO en IZA niet-actieven. De laatste twee zijn standaard balansposten en zijn om deze reden niet verder in het onderzoek betrokken.

Wel zijn de zogenaemde Hamelandregeling en de voorziening algemene dienst in het onderzoek nader onderzocht:

- De Hamelandregeling bestaat uit een aantal overeenkomsten die met vijf personen zijn overeengekomen. De eerste overeenkomst is in 1998 overeengekomen tussen de algemeen directeur en de persoon in kwestie. De laatste overeenkomst in het kader van de Hamelandregeling dateert van 31 oktober 2002. De genoemde vijf overeenkomsten zijn of door de algemeen directeur of de voorzitter van het Bestuur van Hameland ondertekend. Het besluit tot het instellen van deze regeling ligt voor de onderzoeksperiode 2002-2006 en in de periode 2002-2006 is uitvoering gegeven aan het besluit.
- In de voorzieningregeling algemene dienst zijn vier overeenkomsten opgenomen. De vier overeenkomsten zijn ondertekend door de voorzitter van het Bestuur van Hameland. Deze regeling is wel in de onderzoeksperiode ingesteld.

- Vaste activa: Als het gaat om de aandachtspunten met betrekking tot de vaste activa dan wordt met name stilgestaan bij de besluitvorming omtrent aan- en verkoop van gebouwen, machines etcetera, alsmede de waardevermindering van vaste activa mede in het licht van aanstaande verkoop.

Tenslotte

Boven genoemde elementen leiden tot de volgende stappen per jaartal:

1. Feitenoverzicht:
- Opsomming aandachtspunten.
2. Rechtmatigheid feitenoverzicht:
 - Toelichting op aandachtspunten incl. oordeel rechtmatigheid.
 - Opsomming en toelichting op schriftelijke bronnen.
3. Begroting, jaarverslag, jaarrekening en accountantsverklaring
4. Algemeen oordeel rechtmatigheid

3.2

2002

3.2.1

Feitenoverzicht Hameland 2002

Opgemerkt wordt dat het jaar 2002 zich kenmerkt als een zeer roerig jaar, mede door de personele wisselingen in het management.

* In het onderzoek komen in meerdere jaren arkoopsummen voor personeelsleden voor. Dit zijn getroffen regelingen buiten de zogenaamde Hamelandregeling om.

Dit is onder meer terug te lezen in de verslagen van het DB en AB. Verder valt op dat, in tegenstelling tot de jaren 2003 t/m 2006, de informatievoorziening beperkt is.

Uit de analyse zijn de volgende aandachtspunten naar voren gekomen:

- a. De omvang van de vaste activa is toegenomen met € 4,6 miljoen. Dit betreft investeringen voor een bedrag van € 8,2 miljoen, desinvesteringen voor € 1,7 miljoen en afschrijvingen € 1,7 miljoen.
- b. Het treffen van een regeling met een ambtelijk medewerker.

Toetsing rechtmatigheid feitenoverzicht Hameland 2002

a. Omvang vaste activa

De stijging van het bedrag voor de vaste activa worden met name veroorzaakt door de reorganisatiekosten voor de vernieuwbouw Nede. Om deze vernieuwbouw te realiseren moet een aantal kosten worden gemaakt, ontstaan er leegloopen en reorganisatiekosten die niet tot de normale exploitatiekosten van Nede behoren en waar in de exploitatiebegroting 2002/2003 geen rekening mee gehouden is. Het DB heeft d.d. 25 juni 2001 ingestemd met de vernieuwbouw voor een totaalbedrag ad € 3,85 miljoen.

De doorlopen procedure met betrekking tot de accordering van de vernieuwbouw Nede is regelmatig verlopen.

b. Aankoopson ambtelijk medewerker

In 2002 is er eenmalige aankoopson ad € 150.000,- toegekend aan een ambtelijk medewerker.

De doorlopen procedure is in lijn met de uitgangspunten zoals opgenomen in de mandaatregeling.

Bronnen	Verslagen AB en DB
<p>Het AB heeft d.d. 29 mei 2002 arbeidsrechtelijke besluiten genomen, mede op basis van de punten die naar voren zijn gekomen tijdens de DB-vergaderingen d.d. 7 mei 2002, 14 mei 2002, 22 mei 2002, 23 mei 2002 en 25 mei 2002⁷. In de vergadering van 5 juni 2002 wordt de procedure inzake het ontslag van de ambtelijk medewerker door het DB in het bijzijn van een advocaat besproken. In de vergadering van 24 juni 2002 wordt het voorstel van 20 juni 2002 door het DB besproken. In de vergadering van 9 juli 2002 wordt het voorstel inzake de afhandeling van de procedure m.b.t. de ambtelijk medewerker door het DB geaccordeerd. Vervolgens is door het DB eervol ontslag aan de desbetreffende medewerker verleend (na instemming door de COR).</p>	

⁷ De notulen van deze vergaderingen kenmerken zich door een puntsgewijze opsomming van bepaalde uitspraken en besluiten.

3.2.3

Begroting, jaarverslag, jaarrekening en accountantsverklaring

De accountant heeft voor het boekjaar 2002 een goedgekeurde accountantsverklaring afgegeven. In het kader van de rechtmatigheid is het proces van besluitvorming met betrekking tot de begroting, begrotingswijziging, jaarverslag en jaarrekening en accountantsverslag beoordeeld. Hierbij wordt ook ingegaan op de specifieke aandachtspunten uit het accountantsverslag, om zo ook de toetsing op rechtmatigheid in een juiste context te plaatsen.

Bronnen
 De accountant heeft voor het boekjaar 2002 een goedgekeurde accountantsverklaring afgegeven. Deze is door het DB besproken op 10 juni 2003 en vastgesteld door het AB op 23 juni 2003.

3.2.4

Ordeel rechtmatigheid

	spoor 1	spoor 2
a	Investeringen 2002	✓
b	Afkoopsoom	✓
c	Begroting, jaarverslag en jaarrekening	✓

Op de genoemde aandachtspunten is de rechtmatigheid aangetoond.

3.3

2003

3.3.1

Feltnoverzicht Hameland 2003

- Uit de analyse zijn de volgende aandachtspunten gekomen:
- In de activa is onder voorraden de voorziening incourante voorraden verhoogd met € 1,87 miljoen. Dit is een gevolg van het herwaarderen van de Summersunapparaten⁸.
 - De voorzieningen zijn toegenomen met circa € 0,5 miljoen. Dit komt door een dotatie aan de voorziening Reorganisatie/ afvloeiing. Deze voorziening is getroffen om mogelijke kosten op te vangen.
 - Het verschil tussen de begroting en de jaarrekening is aanzienlijk. Het verschil wordt grotendeels veroorzaakt door een veel lagere toegevoegde waarde (ca € 15 miljoen in plaats van € 25 miljoen). Dit is inclusief de dotatie aan de voorziening incourante voorraad van ca € 1,9 miljoen.
 - Van het geraamde budget voor innovatie is € 1,0 miljoen aangewend als reorganisatiebudget.
 - De kosten voor interim-management zijn € 0,6 miljoen hoger dan geraamd.
 - In 2003 is er een afkoopsoom toegekend aan een ambtelijk medewerker ad € 40.000.

⁸ De Summersun is een door HTC ontwikkeld compact solarium als uitbreiding van het assortiment Palm Beach zonneapparatuur.

3.3.2

Toetsing rechtmatigheid ferenoverzicht Hameland 2003

Hieronder per aandachtspunt een toelichting op de rechtmatigheid. Ook wordt aandacht besteed aan aandachtspunten met betrekking tot personele zaken en (vaste) activa.

a. Voorziening incourante voorraden

In de activa is onder voorraden de voorziening incourante voorraden verhoogd met € 1,87 miljoen. Dit is een gevolg van het herwaarderen van de Summersun apparaten. Dit is in overeenstemming met de geldende voorschriften voor het opstellen van de jaarrekening en valt ook binnen de uitgangspunten zoals vastgesteld in de mandaatregeling.

Bronnen
Verlagen AB en DB
In het verslag van het DB (d.d. 15 april 2004) is vermelding gemaakt van de achterblijvende inkomsten uit Summersun en het presenteren van de jaarrekening 2003 niet uit te stellen.
Jaarrekening
In het jaarverslag 2003 wordt bij de toelichting op de jaarrekening melding gemaakt van het feit dat er bij de waardering van de voorraden een noodzakelijk geachte voorziening voor incourante in mindering is gebracht.
Accountantsverklaring
In de accountantsverklaring wordt vermelding gemaakt van de dotatie aan de voorziening incourante voorraden. Dit betreft een dotatie naar aanleiding van het achterblijven van de verkopen ten opzichte van de interne verwachtingen met betrekking tot het product "Summersun". De aanwezige voorraden en inkoopverplichtingen bedragen ongeveer € 1,6 miljoen, hiermee is een voorziening gevormd ad € 1,3 miljoen. Daarnaast is voor de overige voorraden op basis van een analyse van de ouderdom en de omloopsnelheid van de desbetreffende voorraden een bedrag van ongeveer € 0,6 miljoen gedoteerd aan de voorziening incourante voorraden.

b. Voorziening reorganisatie/afvloeiing

De voorzieningen zijn toegevoegd met circa € 0,5 miljoen. Dit komt onder meer door een dotatie aan de voorziening Reorganisatie/afvloeiing. Deze voorziening is getroffen om mogelijke kosten met betrekking tot personele regelingen op te vangen.

Deze voorziening bevat een aantal regelingen/voorziening waaronder, de zogenaamde Hamelandregeling, de voorziening algemene dienst, CAR-UWO en IZA niet-actieven⁹:

- a. De Hamelandregeling bestaat uit overeenkomsten die met vijf personen zijn overeengekomen. De genoemde vijf overeenkomsten zijn of door de algemeen directeur of de voorzitter van het Bestuur van Hameland ondertekend.
- b. In de voorzieningregeling algemene dienst zijn vier overeenkomsten opgenomen. De vier overeenkomsten zijn ondertekend door de voorzitter van het Bestuur van Hameland.

⁹ De regelingen IZA-niet actieven en de CAR-UWO zijn standaardbalansposten en niet verder in het onderzoek naar rechtmatigheid meegenomen.

Dit betekent dat voor beide regelingen geldt dat één en ander conform de uitgangspunten in het mandaatbesluit is uitgevoerd.

Bronnen
Verslagen AB en DB
<ul style="list-style-type: none"> • In het verslag van het DB d.d. 12 december 2003 wordt door Hameland medegedeeld dat in het kader van de afsluiting 2003 er (nog) geen voorzieningen zijn getroffen voor de personen in algemene dienst. Indien deze voorziening ten laste van het resultaat wordt gebracht dan wordt het resultaat negatief. Vandaar het verzoek aan het DB om het garantievermogen hiervoor in te zetten. • Het DB heeft ingestemd d.d. 15 april 2004 met het voorstel om uit het garantievermogen een bedrag van € 1,06 miljoen op te nemen als extra eenmalige voorziening. Dit voorstel is d.d. 12 december 2003, d.d. 21 januari 2004 en d.d. 25 februari 2004 reeds besproken in het DB. • In de verslagen van het DB (onder andere d.d. 28 maart 2003, d.d. 3 september 2003, 24 oktober 2003, d.d. 5 november 2003) wordt op individuele casuïstiek van de betreffende personen binnen de voorziening reorganisatie/afvloeiing ingegaan. Diverse malen wordt de voortgang en eventuele (juridische) consequenties besproken op verzoek van DB-leden dan wel op initiatief van de Hamelandgroep. De desbetreffende overeenkomsten zijn niet in 2003 afgesloten. • Daarnaast is er door het DB het besluit genomen, naar aanleiding van een specifiek individueel arbeidsconflict, de mogelijkheid te onderzoeken om een onafhankelijke commissie voor ontslagprocedures in te stellen (verslag AB d.d. 26 februari 2003).
Jaarverslag:
<p>In het jaarverslag 2003 wordt bij de toelichting op de jaarrekening melding gemaakt de dotatie uit hooft van de overeengekomen regelingen. Bij de toelichting op de geconsolideerde balans winst & verliesrekening over 2003 wordt onder de bijzondere baten en lasten melding gemaakt van de afkopsommen voormalige personeelsleden, de meerkosten centraal interim management 2003 en reorganisatiekosten en de dotatie aan de voorziening reorganisatie en afvloeiing.</p>
Accountantsverklaring
<p>In de accountantsverklaring wordt vermelding gemaakt van de dotatie aan de voorziening reorganisatie en afvloeiing. Deze dotatie wordt verklaard door de getroffen regelingen met ambtenaren. Aan de voorziening is in 2003 bijna €1,5 miljoen gedoteerd.</p>

c. Verschil in toegevoegde waarde

In 2003 is de gerealiseerde toegevoegde waarde sterk achtergebleven bij de raming. Uitgegaan was van een toegevoegde waarde van circa € 25 miljoen, de gerealiseerde toegevoegde waarde was circa € 15,5 miljoen. Ten opzichte van 2002 was het verschil circa € 4 miljoen. Het verschil ten opzichte van de begroting wordt in de jaarrekening toegelicht en is in de vergaderingen van AB en DB aan de orde geweest. De accountant maakt van dit punt melding, zie verder bij punt 3.3.3.

d. Innovatiebudget

Van het geraamde budget uit de begroting 2003 voor innovatie is € 1,0 miljoen aangewend als reorganisatiebudget.

Aangezien het budget van de totale begroting niet is overschreden valt het binnen uitgangspunten zoals vastgesteld in de mandaatregeling.

Bronnen
Verslagen AB en DB
In de verslagen van het DB dan wel het AB wordt geen melding gemaakt van de aanwending van dit budget ten behoeve van het reorganisatiebudget.
Jaarverslag
In het jaarverslag 2003 en jaarrekening wordt geen toelichting op deze verschuiving gegeven.

e. Interim-management:

De kosten voor interim-management zijn € 0,6 miljoen hoger dan geraamd. In de jaarrekening van 2002 staat ultimo boekjaar in de voorzieningen een specificatie met betrekking tot interim-management voor een bedrag van € 365.000,-. Opgeteeld bij de interim-kosten van € 600.000,- is dit € 965.000,- in 2003. Deze reservering van € 365.000,- moet als basis worden beschouwd.

Aangezien het budget van de totale begroting niet is overschreden valt het binnen uitgangspunten zoals vastgesteld in de mandaatregeling.

Bronnen
Verslagen AB en DB
<ul style="list-style-type: none"> In diverse verslagen van het DB (d.d. 28 maart 2003 en d.d. 9 juli 2003) wordt besloten tot het verlenen van een tweetal interim-opdrachten¹⁰. Het DB voorziet de begrotingswijziging 2003 d.d. 31 januari 2003 van een positief advies. De begrotingswijziging bevat onder meer een wijziging van de post Overige bedrijfskosten (bevat alle kosten van niet in dienst van de Hamelandgroep zijnde medewerkers). De bevoegdheid van het kader van de van deze medewerkers ligt bij de algemeen directeur (in het kader van de terugdringing van de kosten). Totale extra kosten worden begroot op € 537.000 (negatief). Het AB stemt d.d. 23 juni 2003 in met een verlenging van een interim-opdracht. Daarnaast wordt in deze AB-vergadering ook melding gemaakt van een evaluatie van het interim-management.
Jaarverslag
In het jaarverslag 2003 wordt bij de toelichting op de jaarrekening melding gemaakt van een onttrekking van de voorziening kosten interim-management. Deze voorziening is opgenomen tegen de verwacht (meer-)kosten in verband met de kosten van interim-management voor zover er per balansdatum een verplichting is aangegaan. De uitgaven in het kader van interim-management worden ten laste van de voorziening gebracht.

f. Aankoopssommen personeel

In 2003 is er een aankoopssom toegekend aan een ambtelijk medewerker ad € 40.000,-.

¹⁰ In 2002 was al door het DB (o.a. 5 juni 2002, 24 juni 2002, 9 juli 2002, 18 december 2002) gesproken over het aangaan en verlenen van interim-opdrachten, mede in het kader van het zogenaamde Veranderplan en de gevolgen van de personele wisselingen binnen de directie van Hameland.

Bronnen
Verslagen AB en DB
<p>In de DB-verslagen is niet te herleiden dat er instemming aan het DB is gevraagd, evenals dat er vanuit Hameland geen overeenkomst dan wel DB-besluiten over dit specifieke individuele geval zijn aangeleverd. Hameland heeft aangegeven dat er geen dossier beschikbaar is. In het kader van de rechtmatigheid dient hier wel een DB-besluit aan ten grondslag te liggen. Een dergelijk besluit hebben wij in de ons ter beschikking gestelde bronnen niet kunnen vinden. De juridische correspondentie van begin 2004 is wel door Hameland aangeleverd. Daaruit kan worden opgemaakt, dat een en ander naar tevredenheid van beide partijen is afgehandeld.</p>

3.3.3

Begroting, jaarverslag, jaarrekening en accountantsverklaring

De accountant heeft voor het boekjaar 2003 een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

Bronnen
Begroting
<ul style="list-style-type: none"> In de vergadering van het DB d.d. 24 april 2002 wordt de begroting 2003 besproken, waarbij de intensiveringen op het terrein van het oplossen van personeel, automatisering, verkoopkosten, innovatie- en exploitatiekosten en investeringen worden aangegeven. In de vergadering van het AB d.d. 24 juni 2002 wordt de begroting 2003 en de genoemde getallen als kader vastgesteld, evenals de financieringsvoorstellen voor 2003.

<ul style="list-style-type: none"> Het DB heeft d.d. 24 april 2002, 22 mei 2002 en 18 december 2002 de begrotingswijziging 2003 doorgesproken en in de vergadering d.d. 31 januari 2003 voorzien van een positief advies. De begrotingswijziging bevat een wijziging op: <ul style="list-style-type: none"> Ontwikkeling toegevoegde waarde: vermindering van de toegevoegde waarde wordt begroot op €1,697 miljoen negatief. Bijgesteld aantal Wsw-ers: vermindering van de loonkosten wordt begroot op € 506.000,- (positief). Verhoogde personeelskosten ambtelijk personeel: aantrekken twintigtal extra medewerkers leidt tot een begroot totaal extra kosten met betrekking tot deze post op € 1,2 miljoen (negatief). Overige bedrijfskosten (bevat alle kosten van niet in dienst van de Hamelandgroep zijnde medewerkers). De bevoegdheid van het inschakelen van deze medewerkers ligt bij de algemeen directeur (in het kader van de terugdringing van de kosten). Totale extra kosten worden begroot op € 537.000,- (negatief). Rente en afschrijvingen: voor aankoop van een langlopende geldlening zijn extra rentekosten geraamd. Voor de vernieuwbouw van Nede wordt het investeringsbudget verhoogd, waardoor ook de post rente en afschrijving wordt verhoogd. Totaal betreft het hier € 395.000,- (negatief).

¹¹ De wijziging op de begroting 2003 geeft voor wat betreft de toename van de personeelskosten, door een twintigtal extra medewerkers, twee redenen aan:
 - De vergrijzing veroorzaakt een hogere uitstroom van ervaren Wsw-medewerkers. De instroom van nieuwe Wsw-gindicieerden is van een lager opleidings- en/of ervaringsniveau. Dit moet worden opgevangen door de reguliere arbeidsmarkt.
 - Ook de noodzakelijke ombuiging naar een arbeidsontwikkelingsbedrijf, waardoor met name in de begeleiding meerdere functies thans onbemand zijn, moet worden ingevuld.

- Gewijzigde raming baten en lasten, afboeking voorraden en dergelijke: wegvallen van huurprijzen en hiervoor in de plaats zijn gekomen kosten voor afboeking van incurante voorraden. Begrotingswijziging is € 132.000,- (negatief)
- Verhoging Rijksbijdrage: toegekende budget per SE is verhoogd, wel is ook rekening gehouden met onderrealisatie en boetes als gevolg van het niet voldoen aan de taakstelling voor begeleid werken. Bij elkaar betreft het hier een wijziging van € 900.000,- (positief).
- Het AB heeft d.d. 26 februari 2003 de begrotingswijziging vastgesteld.

Goedkeuring jaarrekening, accountantsverklaring en bestemmingsresultaat 2003

- Het DB heeft d.d. 3 juni 2004 het jaarverslag, jaarrekening, accountantsverklaring en accountantsverklaring 2003 vastgesteld.
- Het DB heeft d.d. 3 november d.d. 2003 de adviesnota voor het AB inzake de bestemming van het resultaat vastgesteld.
- Het AB heeft d.d. 14 mei 2004 het jaarverslag, jaarrekening, accountantsverklaring en accountantsverklaring 2003 vastgesteld. Hierbij zijn wel de volgende kanttekeningen gemaakt:
 - a) AO/IC behoeft nog steeds de nodige aandacht.
 - b) Het DB moet bepalen hoe groot de "buffer" van Hamelandgroep dient te zijn; wanneer dienen de gemeenten financieel bij te dragen?
 - c) Niet geïnvesteerde bedragen zijn niet inwisselbaar voor andere investeringen;¹² het DB moet vooraf goedkeuring verlenen voor investeringen¹³; het AB moet het DB hiervoor mandateren.

In de praktijk is binnen Hameland gewerkt met in de begroting opgenomen investeringen die vervolgens door de directie zijn opgevoerd. Voor zover de investeringen binnen de in de begroting opgenomen bedragen zijn gebleven zijn deze niet via het DB gesaan. De goedkeuring van de begroting werd gezien als goedkeuring voor de daarin opgenomen investeringen.¹⁴

Formeel is dit niet in overeenstemming met het DB besluit van mei 2002, maar het is de gangbare praktijk binnen gemeenten om in de begroting opgenomen investeringen als geaccordeerd te beschouwen.

- Verordeningen: er moeten nog spelregels opgesteld worden; de accountant moet controleren of men zich gehouden heeft aan de financiële en niet-financiële rechtmatigheid van handelen. Tevens moeten er controletoelanties bepaald worden.

- Het AB heeft d.d. 15 november 2004 het besluit tot aanwending van het resultaat 2003 genomen inclusief toevoeging resultaat 2002 ad € 1,1 miljoen aan de algemene reserve. Dit besluit was in de vergadering d.d. 28 juni 2004 reeds genomen (bij de vaststelling van de jaarrekening), maar er is abusievelijk nagelaten om in het bestuur vast te leggen hoe het resultaat 2003 administratief verwerkt wordt. De leden van het AB besluiten conform de uitgangspunten van de adviesnota van het DB.

¹² Dit betekent dat de investeringen met daaraan gekoppeld de investeringsbedragen door het DB (na mandatering door het AB) worden vastgesteld. Het DB is daarmee ook het bevoegd gezag voor wat betreft voorgenomen wijzigingen van de investeringen in de begroting.

¹³ In het verslag van het DB d.d. 23 mei 2002 is vastgesteld dat grote opdrachten/investeringen boven de € 10.000 na instemming van het DB mogen worden verricht.

¹⁴ In de praktijk is de meerjarenbegroting is leidend. De organisatie stuurt op het totaalbedrag aan toegekende investeringen.

Kandachtpunten accountant
Informatievoorziening
<ul style="list-style-type: none"> De accountant stelt dat in de huidige AO/IC sprake is van een aantal essentiële tekortkomingen, waardoor de betrouwbaarheid van de tussentijdse managementinformatie in onvoldoende mate is gewaarborgd. Het risico bestaat dat de werkelijke resultaten afwijken van de resultaten zoals opgenomen in de tussentijdse managementinformatie. Het resultaat 2003 is aanzienlijk lager dan tussentijds is verondersteld. De accountant acht het noodzakelijk dat maatregelen worden getroffen gericht op een adequate beheersing van de organisatie en een betrouwbare tussentijdse informatievoorziening. <p>Opvolging: Vanaf 2004 zijn de kwartaalrapportages aangepast. In diverse verslagen van het DB wordt hier ook waarding over uitgesproken. Daarnaast is in 2005 afgesproken om de kwartaalrapportages ook aan de leden van het AB te verstrekken¹⁵.</p>
Materiële vaste activa
<ul style="list-style-type: none"> De investeringsbegroting wordt niet als normatief kader gehanteerd. Hierdoor ontbreekt de basis voor een adequate beheersing van het investeringsniveau en vinden er (mogelijk) investeringen plaats die niet door het bestuur zijn geautoriseerd. De accountant adviseert de goed te keuren investeringsbegroting als normatief kader op te stellen en te hanteren. <p>Opvolging: Zie ook bronnen verslagen DB en/of AB pagina 21</p>
Begroting
<ul style="list-style-type: none"> De accountant vermeldt in de accountantsverklaring dat de ontwikkelingen in de branche alsmede de ontwikkelingen van de resultaten binnen de Hamelandgroep vragen om een scherpe monitoring van de activiteiten, waarbij geadviseerd wordt om een meerjarenbeleidsplan als een meerjarenbegroting op te stellen. Daarnaast wordt geadviseerd om vooruitlopend op het meerjarerenperspectief, de uitkomsten van 2003, de begroting 2004 reeds in neerwaartse richting bij te stellen¹⁶. <p>Opvolging: Er is geen gehoor gegeven aan het advies om de begroting 2004 tussentijds in neerwaartse richting bij te stellen. Formeel was dit niet vereist.</p>

¹⁵ Door het opstellen van de kwartaalrapportages is de kwaliteit van de P&C cyclus sterk verbeterd. Directie en bestuur zijn door de rapportages goed geïnformeerd over de gang van zaken binnen Hameland en de ontwikkelingen.

¹⁶ Opvallend is, dat er bij grotere budgetwijzigingen geen begrotingwijzigingen binnen Hameland worden opgesteld. Dit zou de inzichtelijkheid van de budgetten en het beheer daarvan ten goede komen. Overigens is een begrotingswijziging richting de gemeenten pas aan de orde als er sprake is van een gewijzigde bijdrage van de gemeenten aan Hameland. Daarvan was in de onderzoeksperiode geen sprake.

- f. Er is een aankoopssom toegekend aan een HTC-medewerker ad € 12.700,- positiever dan geraamd.
- e. een hogere Rijksvergoeding (circa € 3 miljoen) is het werkelijke resultaat per saldo totale bedrijfsresultaat is daardoor circa € 5,5 miljoen lager dan geraamd. Door Op omvang van de toegevoegde waarde loopt daarmee in de pas met 2003. Het De toegevoegde waarde was in 2004 ca € 17 miljoen, geraamd ca € 24 miljoen.
- d. Van de voorziening Reorganisatie & afvloeiing is circa € 0,9 miljoen aangewend voor aankoopssommen en wachtgeldregelingen.
- c. In 2004 is de waardering van de voorraad met in totaal € 2,07 miljoen verlaagd. Daarvoor was in 2003 een voorziening getroffen (incourante voorraden). Het opnemen van de voorziening in 2003 was op dat moment een juiste actie omdat verdergaande maatregelen (nog) niet aan de orde waren. In 2004 is er duidelijkheid gekomen over de (on)mogelijkheden om de summersunapparatuur te verkopen voor de bedragen waarmee rekening was gehouden.
- b. In 2004 is de invoering van het besluit begroting en Verantwoordingsverwerk in de samenhangende kapitaalversterking opgenomen (de waarde is € 5,865 miljoen).
- a. Per 2004 is de deelneming in Hameland Trading Company b.v. en de daarmee samenhangende kapitaalversterking opgenomen en verplichtingen voor in totaal € 4,0 miljoen (vakantiegelden en verlofuren), hiervoor worden bestemmingsreserves gevormd. De verplichtingen en voorzieningen vallen als

Uit de analyse zijn de volgende aandachtspunten gekomen:

Fethenoverzicht Hameland 2004

3.4.1

2004

3.4

Op een tweetal punten is de rechtmatigheid niet aangetoond. Bij punt f ontbreken de stukken en bij de investeringen worden deze niet expliciet aan het DB voorgelegd.

	spoor 1	spoor 2
a	✓	✓
b	✓	✓
c	✓	✓
d	✓	✓
e	✓	✓
f	0	0
	✓	✓
	✓	✓
	✓	✓

Ordeel rechtmatigheid

3.3.4

3.4.2

Toetsing rechtmatigheid fettenoverzicht Hameland 2004

a. Deelneming Hameland Trading Company b.v.

Per 2004 is de deelneming in Hameland Trading Company b.v. en de daarmee samenhangende kapitaalverstrekking opgenomen (de waarde is € 5,8 miljoen). Door de stelselwijziging wordt de deelneming nu zichtbaar, maar het besluit voor de oprichting van deze rechtspersoon is voor de onderzoeksperiode 2002-2006 genomen¹⁷. HTC is opgericht als handelsmaatschappij van de Hamelandgroep. Hameland is 100% aandeelhouders van de vennootschap. In de jaarverslagen van Hameland wordt melding gemaakt van de ontwikkelingen binnen HTC, maar de financiële verslaggeving vindt geschieden plaats. De financiële relatie met Hameland zelf is vanaf 2004 op basis van de nieuwe voorschriften gedeconsolideerd¹⁸. De deconsolidatie is in overeenstemming met het BBV en de voorschriften/regels voor het opstellen van een jaarrekening. Het betreft een "technische" aanpassing.

Bronnen
Verslagen AB en DB In de verslagen van zowel het DB als het AB wordt er niet specifiek bij deze technische aanpassing stilgestaan. Wel is het jaarverslag en jaarrekening 2004 besproken en goedgekeurd (zie ook pagina 27).
Jaarverslag In de jaarrekening wordt in het kader van de invoering BBV een korte specificatie van de wijzigingen weergegeven, waaronder de verbonden partijen. Volgens het BBV mogen verbonden partijen niet worden geconsolideerd in de balans van de GR Hamelandgroep. De verbonden partij HTC is om deze reden gedeconsolideerd en dit heeft geleid tot een afname van de activa en passiva voor een bedrag van € 331.000,-.
Accountantsverklaring In de accountantsverklaring wordt ingegaan op de invoeringseffecten van het BBV, hierbij wordt ook melding gemaakt van de deelneming HTC. Deze is namelijk gedeconsolideerd. Deze heeft echter geen invloed gehad op de hoogte van het resultaat, maar wel op de presentatie van de cijfers.

b. Invoering van het Besluit Begroting en Verantwoording

De invoering van het BBV heeft voornamelijk invloed op de arbeidsgerelateerde voorzieningen en verplichtingen voor in totaal € 4,0 miljoen (vakantiegelden en verlofuren), hiervoor worden bestemmingsreserves gevormd. De verplichtingen en voorzieningen vallen als gevolg daarvan vrij.

Dit is in overeenstemming met de voorschritten voor het opstellen van een jaarrekening. Het betreft een "technische" aanpassing. In 2005 zijn de effecten van de doorvoering van het BBV zichtbaar op de balans.

¹⁷ Overigens is het oprichten van een rechtspersoon niet als uitzondering opgenomen in het mandaatbesluit. Inmiddels is besloten het negatief eigen vermogen van de Hameland Trading Company B.V. om te zetten in aandelenkapitaal. Op 11 maart 2008 is de uitgifte van aandelen door de Hameland Trading Company B.V. bij akte vastgelegd. De

gemeenschappelijke regeling Hameland heeft deze aandelen volgestort door inbreng van haar vordering op de vennootschap van nominaal € 7.019.647. Over de waarde van de inbreng heeft Deloitte advies uitgebracht op 29 januari 2008. In het advies is geconstateerd dat de waarde van de inbreng ten minste gelijk is aan het bedrag van de stortingsplicht ad € 7.019.647.

Bronnen
Verslagen AB en DB:
<p>Uit de verslagen van zowel het DB als het AB (d.d. 20 mei 2005) blijkt dat er bij de behandeling van het jaarverslag en jaarrekening 2004 een toelichting op de consequenties van het BBV wordt gegeven.</p> <p>Jaarverslag</p> <p>In de toelichting op de jaarrekening wordt in het kader van de invoering BBV een korte specificatie van de wijzigingen weergegeven.</p>
Accountantsverklaring
<p>In de accountantsverklaring wordt vermelding gemaakt van de consequenties van het BBV.</p> <p>Miet name de investeringspost BBV wordt van relevante betekenis geacht, aangezien van invloed is op het beeld van het resultaat. Indien deze bate van afgerond 4 miljoen namelijk buiten beschouwing wordt gelaten is er sprake van een negatief resultaat post namelijk afgerond 1,8 miljoen. Begroot was een resultaat ad € 1,6 miljoen negatief.</p>

c. Waardering van de voorraad

De waardering van de voorraad is in totaal met € 2,07 miljoen verlaagd. Daarvoor was in 2003 een voorziening getroffen (incourante voorraden). Het betreft een technische aanpassing en is in overeenstemming met de regels voor het opstellen van een jaarrekening¹⁹. Vanaf 2003 is door Hameland specifiek aandacht besteed aan het vaststellen van de feitelijke waarde van de voorraad. Onderhanden werk is vanaf 2004 explicieter aan de orde gekomen.

Bronnen
Verslagen AB en DB
<p>In het verslag van het DB (d.d. 15 april 2004) is vermelding gemaakt van de beslissing van het DB om een voorziening op te nemen ten behoeve van de achterblijvende inkomsten uit Summersun en het presenteren van de jaarrekening 2003 niet uit te stellen. Verder wordt opgemerkt dat in diverse verslagen van het DB en AB opmerkingen terug te vinden zijn als het gaat om de tegenvallende financiële cijfers. Eén van de oorzaken hiervoor is de tegenvallende verkoopresultaten met betrekking tot bruiningsapparatuur.</p> <p>Jaarverslag</p> <p>Bij de toelichting op de balans wordt vermeld dat de waardering van de voorraad met een bedrag van € 1,38 miljoen is verlaagd in verband met incurrantheid en voor een bedrag van € 0,7 miljoen voor voorziene verliezen op onderhanden werk.</p>

d. Voorziening Reorganisatie & afvloeiing

In 2004 is circa € 0,9 miljoen aangewend voor aankooppommen en wachtgeldregelingen.

¹⁹ Het komt in de onderzoeksperiode meerdere keren voor dat er in het ene jaar maatregelen worden genomen, bijv. het opnemen van een voorziening, die effect sorteren in een volgend jaar, bijv. het aanpassen van de waardering van de voorraad ten laste van de voorziening. Een ander voorbeeld is het rammen van kosten voor een ouderentregeling die echter al in het daarvoor wordt geëffectueerd. Op zich is dit correct, maar het kan enige verwarring veroorzaken bij niet financieel ingevoerde lezers van het jaarverslag of de begroting.

Dit is conform de uitgangspunten in het mandaatbesluit en delegatiebesluit verlopen.

Bronnen
Verslagen AB en DB
<p>In diverse verslagen van het DB (d.d. 12 december 2003, d.d. 21 januari 2004 en d.d. 25 februari 2004) wordt melding gemaakt van de financiële voorzieningen personeel in algemene dienst. Het DB heeft ingestemd d.d. 15 april 2004 met het voorstel om uit het garantiEVERMOGEN een bedrag van € 1,06 miljoen op te nemen als extra eenmalige voorziening. De betreffende adviesnota wordt door de voorzitter getekend.</p> <p>Het verloop van deze regeling wordt ook gemeld in het DB (zie verslag d.d. 15 september 2004), aangezien bij de besluitvorming uitgesproken is dat het een zorgelijke kwestie is waar in de toekomst hiervoor gewaakt moet worden. Het DB is op basis van het delegatiebesluit bevoegd om dit besluit te nemen.</p>
Jaarverslag
<p>In de jaarrekening wordt toegelicht dat deze voorziening is opgenomen voor de geschatte kosten die naar verwachting voortvloeien uit per balansdatum lopende reorganisatie- en afvloeiingsverplichtingen uit hoofde van overeengekomen regelingen.</p>

e. Resultaat 2004

De toegevoegde waarde was in 2004 ca € 17 miljoen, geraamd ca € 24 miljoen). De omvang van de toegevoegde waarde loopt daarmee in de pas met 2003. Het totale bedrijfsresultaat is daardoor circa € 5,5 miljoen lager dan geraamd. Door een hogere Rijksvergoeding is het werkelijke resultaat per saldo positiever dan geraamd. Indien het totaal aan opbrengsten en kosten (omvang) binnen de begroting blijft is er conform de uitgangspunten van de mandaatregeling geen reden tot nadere besluitvorming door DB dan wel AB²⁰.

f. Afschoppingskosten personeel

Er is een afschoppingskosten toegekend aan een HTC-medewerker ad € 12.700,-.

Dit is conform de uitgangspunten in het mandaatbesluit verlopen.

Bronnen
Verslagen AB en DB
<p>In de DB-verslagen is niet te herleiden dat er instemming aan het DB is gevraagd, evenals dat er vanuit Hameland (nog geen) contractstukken dan wel DB-besluiten over deze specifieke individuele gevallen zijn aangeleverd. Echter het betreft hier niet-ambtelijk personeel. De bevoegdheid om een dergelijke regeling te treffen ligt dan ook bij de algemene directeur. Een en ander is dan ook conform de uitgangspunten in het mandaatbesluit verlopen</p>

²⁰ Opgemerkt kan worden, dat het uit een ooppunt van actueel budgetbeheer aan te bevelen is de begroting te wijzigen op het moment dat er substantiële verschillen ontstaan tussen de begroting en de actuele cijfers. De accountant geeft dit ook aan.

3.4.3

Begroting, jaarverslag, jaarrekening en accountantsverklaring

De accountant heeft voor het boekjaar 2004 een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

Bronnen
Goedkeuring jaarrekening, accountantsverslag, accountantsverklaring en bestemmingsresultaat 2004
<ul style="list-style-type: none"> • Het DB heeft d.d. 27 april 2005 en d.d. 18 mei 2005 in een tweetal vergaderingen het jaarverslag, jaarrekening, accountantsverslag en accountantsverklaring 2004 besproken. • Het AB heeft d.d. 20 mei 2005 het jaarverslag, jaarrekening, accountantsverslag en d.d. 22 juni 2005 vastgesteld. • Het DB heeft de adviesnota voor het AB inzake de bestemming van het resultaat vastgesteld. • Het AB heeft d.d. 22 juni 2005 het besluit tot aanwending van het resultaat 2004 conform adviesnota genomen. • De jaarrekening 2004 wordt door het DB d.d. 27 april 2005 opnieuw vastgesteld. De reden hiervoor is een correctieboekking (ad. € 450.000,-) van het UWV, waardoor er alsnog een wijziging moet plaatsvinden in de door de accountant goedgekeurde jaarcijfers. Deze verrekening door het UWV heeft betrekking op een ouderenkorting die voor alle bedrijven geldt, met uitzondering van SW-organisaties. Het UWV had inmiddels wel de bevoorschotting aangepast en bij de eindnota heeft het UWV dit gecorrigeerd. Omdat de accountant controle had plaatsgevonden moesten de cijfers alsnog worden aangepast. Over deze kweste is door Hameland formeel gereclameerd bij het UWV, maar dit heeft geen succes gehad om dat SW-bedrijven formeel uitgezondert waren. In verband met bovenstaande, wordt het resultaat nu € 2,2 miljoen. • In het AB-verslag d.d. 22 juni 2005 wordt bij de behandeling van de jaarrekening 2004 door de accountant gewezen op de optimistische begroting 2005 en adviseert onder andere de onder andere de ondergrens van het Weerstandsvermogen kritisch te bepalen.
Vaststellen en bespreken begroting 2004
<ul style="list-style-type: none"> • Het DB heeft d.d. 12 december 2003 de detailbegroting 2004 besproken. Er wordt een tekort ad € 1,1 miljoen geconstateerd t.o.v. meerjaranbegroting. Het DB spreekt van een zorgelijke situatie en wenst een maandelijks update inzake de financiële situatie. en geconcludeerd dat er sprake is van een zorgelijke situatie. • Het AB heeft d.d. 23 juni 2003 de begroting 2004 inclusief het beleidsplan 2004-2006 vastgesteld. • Opgemerkt wordt dat zowel het DB (d.d. 24 februari 2004) als het AB (d.d. 28 juni 2004) de begroting 2004 doorspreken. Het DB bespreekt de financiële situatie vrijwel iedere DB-vergadering.
Aandachtspunten accountant
Informatievoorziening
<ul style="list-style-type: none"> • In de AB-vergadering d.d. 30 september 2005 wordt besloten om ook de leden van het AB te voorzien van de kwartaalrapportages.

3.5

2005

3.5.1

Felitenoverzicht Hameland 2005

- Uit de analyse zijn de volgende aandachtspunten gekomen:
- a. In verband met te verwachten boekverliezen wegens verkopen in 2006 heeft er op machines een duurzame waardevermindering van € 220.000,- plaatsgevonden. De waardering van de voorraad is verlaagd met € 420.000,- in verband met voorziene verliezen op onderhanden werk.
 - b. De bestemmingsreserve Garantievermogen toegevoegd aan de algemene reserve.
 - c. Er is een aanzienlijk verschil tussen het resultaat voor en na bestemming ten opzichte van de begroting. In het verschil voor bestemming zijn de afkopsommen voornamelijk personeelsleden opgenomen voor een bedrag van ca € 3 miljoen. Dit bedrag is onttrokken uit de algemene reserve.
 - d. Positief is het saldo overname stichting Werkprojecten (ca € 0,9 miljoen). Dit laatste bedrag is toegevoegd aan de algemene reserve.
 - e. Er zijn twee afkopsommen toegekend aan HTC-medewerkers ad € 12.500,- en €11.300,-.

3.5.2

Toetsing rechtmatigheid felitenoverzicht Hameland 2005

- a. Duurzame waardevermindering machines
In verband met te verwachten boekverliezen wegens verkopen in 2006 heeft er op machines een duurzame waardevermindering plaatsgevonden in 2005. In de begroting 2006 was er een bedrag opgenomen ad € 1 miljoen. Dit is een te hoge raming gebleken, waarbij de effectivering niet in 2006, maar in 2005 ad € 220.000 heeft plaatsgevonden.

Dit is in overeenstemming met de voorschriften voor het opstellen van een jaarrekening.

Bronnen	
Verslagen AB en DB	In het verslag van het DB d.d. 8 maart 2006 wordt, bij de toelichting op de voorlopige cijfers 2005, melding gemaakt van de waardevermindering van de activa ad € 162.000,- en de afstoting van een deel van het machinepark, waarbij de opbrengsten in 2006 worden geboekt.
Jaarverslag	In het jaarverslag 2005 wordt bij de toelichting op de balans inzake de materiële vaste activa, melding gemaakt van een duurzame waardevermindering ad € 220.000,-.

b. Waardering van de voorraad

De waardering van de voorraad is verlaagd met € 420.000,- in verband met voorziene verliezen op onderhanden werk. Voor een actueel beeld van de waarde van het onderhanden werk is het van belang dit adequaat en juist te bepalen, rekening

houdend met reeds voorzienbare verliezen. De in de jaarrekeningen opgenomen correcties waren noodzakelijk en zijn in overeenstemming met de waarderingsgrondslagen²¹.

De herwaardering is in overeenstemming met de voorschriften voor het opstellen van een jaarrekening.

Bronnen
Verslagen AB en DB
In de diverse kwartaalrapportages wordt hier melding van gemaakt. Deze kwartaalrapportages worden zowel aan het AB en DB gestuurd en ook geagendeerd. Dit specifieke punt is niet als zodanig terug te vinden in de verslagen van zowel het DB als het AB.
Jaarverslag
In het jaarverslag 2005 wordt bij de toelichting op de balans inzake de voorraden melding gemaakt van de verlaging van de voorraad voor een bedrag van € 420.000 in verband met voorzienbare verliezen op onderhanden werk. In 2004 bedroeg dit bedrag € 695.000,-.

c. Bestemmingsreserve Garantievermogen

De bestemmingsreserve garantievermogen is toegevoegd aan de algemene reserve.

Dit is in overeenstemming met de voorschriften voor het opstellen van een jaarrekening. Het betreft een technische aanpassing.

Bronnen
Verslagen AB en DB
Het DB en het AB hebben op basis van het bestuursbesluit d.d. 14 december 2005 ingestemd met het bestemmingsbesluit. Dit is terug te vinden in de toelichting op de balans in de jaarrekening 2005.
Jaarverslag
In het jaarverslag 2005 wordt bij de toelichting op de balans, inzake de passiva, melding gemaakt van de dotatie aan de algemene reserve en het onderliggende bestuursbesluit.

d. Afschrijvingen voorwaarde persoonlijke (1)

Er is een aanzienlijk verschil tussen het resultaat voor en na bestemming ten opzichte van de begroting. In het verschil voor bestemming zijn de afschrijvingen voorwaarde persoonlijke opgenomen voor een bedrag van ca € 3 miljoen. Dit betreft de zogenaamde FPU-regeling die was begroot voor 2006, maar mede vanwege fiscale maatregelen reeds in 2005 is geëffectueerd.

Dit is in overeenstemming met de voorschriften voor het opstellen van een jaarrekening.

Bronnen
Verslagen AB en DB
• Het AB stemt d.d. 30 september 2005 in met de inhoud van het Strategisch

²¹ Zie hiervoor ook de in de jaarrekeningen opgenomen Grondslagen voor waardering en resultaatbepaling, bijvoorbeeld pagina 47 van het jaarverslag Hameland 2005.

De rechtmatigheid van de aandachtspunten 2004 is in orde.

	spoor 1	spoor 2
a	Deelneming HTC	√
b	Invoering BBV	√
c	Waardering van de voorraad	√
d	Voorziening reorganisatie	√
e	Resultaat 2004, lagere toegevoegde waarde	√
f	Afkoopsommen personeel	√
	Begroting, jaarverslag en jaarrekening	√

Oordeel rechtmatigheid

3.4.4

<p>• In de vergadering van het AB d.d. 2 november 2005: wordt afgesproken om voortaan alle AB vergaderdocumenten ter kennisname naar de Colleges van B & W te sturen. Het College, de commissie en de raad krijgen de AB vergaderdocumenten, de portefeuillehouder krijgt ook alle AB- en DB vergaderdocumenten. De DB vergaderdocumenten zijn niet openbaar</p>	<p>BBV</p>
<p>De invoering van het BBV en de consequenties worden toegelicht. De invoering van het BBV heeft geleid tot een positieve beïnvloeding van het resultaat over 2004 met € 4,0 miljoen. Dit effect bestaat volledig uit de vrijval van arbeidsgeregelateerde voorzieningen en verplichtingen. De directie van Hameland stelt in de jaarrekening voor om voor de vrijgevallen verplichtingen vakantiegeld en verlofdagen/overuren bestemmingsreserves te vormen. Zonder deze bate door de invoering van het BBV was er een negatief resultaat van afgerond € 1,8 miljoen. Voor 2005 is een negatief resultaat ad € 1,6 miljoen begroot. Opvoering: De jaarrekeningen vanaf 2004 zijn in overeenstemming met het BBV opgesteld.</p>	<p>Beheersmaatregelen automatisering</p>
<p>• Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de opzet van algemene beheersmaatregelen rondom de automatisering.</p> <p>Opvoering: In november 2006 is er een informatiebeveiligingsbeleid opgesteld, waarmee invulling is gegeven aan het aandachtspunt van de accountant. Hierin zijn de beheersmaatregelen met betrekking tot automatisering opgenomen. In de managementletter interim-controle 2006 wordt hier ook melding van gemaakt. In het Accountantsverslag 2006 staat: " Bij onze controle zijn geen zaken betreffende de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking gebreken, waarover wij zouden moeten rapporteren".</p> <p>Onder het kopje automatisering in de bijlage van de managementletter interim-controle 2007 wordt gesteld dat aan de aspecten met betrekking tot beheersmaatregelen inzake de automatisering is voldaan.</p>	

Jaarrekening
<p>plan Hameland en het actieplan Doen. Het DB heeft d.d. 14 september 2005 ingestemd met de hoofdlijnen van Strategisch Plan en het Actieplan Doen. Hierbij wordt nadrukkelijk de afvloeiing van medewerkers door middel van een individuele ouderensregeling besproken, waarbij aan de orde komt dat dit tot 1 januari 2006 kan zonder extra belastingbetaling van 26%. In de vergadering van het AB d.d. 2 november 2005 wordt de regeling nogmaals besproken en de onderhandelingen met het Georganiseerd Overleg toegeëcht.</p> <p>• In het verslag van het DB en AB d.d. 8 maart 2006 staat vermeld dat de kosten voor de afvloeiing in verband met de individuele ouderensregeling in 2005 zijn genomen, terwijl de opbrengsten van het ontroend goed in Groenlo en Lichtenvoorde (hopelijk) in 2006 gerealiseerd gaat worden. Hier wordt ook nadrukkelijk door het Bestuur om gevraagd.</p>
<p>In het jaarverslag 2005 is bij de toelichting op de jaarrekening bij de incidentele baten en lasten de post afkoopsummen voormalige personeelsleden opgenomen. Daarnaast wordt in het jaarverslag 2005 melding gemaakt van het feit dat in 2005 voor een bedrag ad € 3,15 miljoen aan bijzondere lasten opgenomen. Dit betreft de personele reorganisatie (€ 2,95 miljoen) en de afwaardering van activa in verband met de strategische koerswijziging (€ 220.000,-). Deze incidentele lasten zijn ten laste van de algemene reserve gebracht.</p> <p>De waardering van de voorraad is verlaagd met € 420.000,- in verband met voorziene verliezen op onderhanden werk. In 2004 bedroeg dit bedrag € 695.000,-. Ten opzichte van 31 december 2002 is de waardering van de voorraden afgenomen met € 2,6 miljoen.</p>

e. Afkoopsummen personeel (2)

Er zijn twee afkoopsummen toegekend aan HTC-medewerkers ad € 12.500,- en €11.300,-.

Dit is conform de uitgangspunten in het mandaatbesluit verlopen.

Bronnen
<p>Verslagen AB en DB</p> <p>In de DB-verslagen is niet te herleiden dat er instemming aan het DB is gevraagd, evenals dat er vanuit Hameland (nog geen) contractstukken dan wel DB-besluiten over deze specifieke individuele gevallen zijn aangeleverd. Echter het betreft hier niet-ambtelijk personeel. De bevoegdheid om een dergelijke regeling te treffen ligt dan ook bij de algemeen directeur. Een en ander is dan ook conform de uitgangspunten in het mandaatbesluit verlopen.</p>

3.5.3

Begroting, jaarverslag, jaarrekening en accountantsverklaring

De accountant heeft voor het boekjaar 2005 een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

Bronnen
<p>Vaststellen en bespreken begroting 2005</p> <p>• Het DB heeft d.d. 15 september 2004 de begroting 2005 besproken. Opgemerkt wordt dat Hameland erg laat is met de begroting 2005. De Provincie heeft Hameland hierop aangesproken en accepteert de uiteenzetting van redenen.</p>

Over de melding dat het eigen vermogen negatief wordt kan worden opgemerkt dat dit meer een tijdelijk (liquiditeits)probleem betreft omdat er een koppeling was gemaakt met de verkoop van gebouwen en het investerings-effect van de ouderenteregeling.

De aandachtspunten zijn rechtmatig afgehandeld.

		Begroting, jaarverslag en jaarrekening
e	✓	Afkoopsummen personeel (2)
d	✓	Afkoopsummen personeel (1)
c	✓	Bestemmingsreserve
b	✓	Waardering van de voorraad
a	✓	Waardevermindering vaste activa
	spoor 1	spoor 2

Oordeel rechtmatigheid

3.5.4

<p>• In de vergadering van het DB d.d. 20 december 2004 wordt de detailbegroting 2005 doorgesproken en geconcludeerd dat er sprake is van een zorgelijke situatie.</p> <p>• Het AB heeft d.d. 15 november 2004 de begroting 2005 vastgesteld, waarbij de meerjarenbegroting 2005 enigszins laat is uitgebracht. Er is sprake van een sombere prognose.</p>
<p>Begrotingswijziging 2005</p> <p>• De begrotingswijziging 2005 is d.d. 14 december 2005 goedgekeurd door het DB. De wijziging betreft een wijziging conform de BV-regels. Er heeft geen wijziging plaatsgevonden in het cijfermatige deel.</p> <p>• De begrotingswijziging is door het AB d.d. 14 december 2005 vastgesteld.</p>
<p>Goedkeuring jaarrekening, accountantsverslag, accountantsverklaring en bestemmingsresultaat 2005</p> <p>• Het DB behandelt een conceptiaarrekening 2005 d.d. 26 april 2006.</p> <p>• Het AB stelt d.d. 31 mei 2006 het jaarverslag, accountantsverslag en accountantsverklaring vast. Hierbij wordt wel gevraagd om zo spoedig mogelijk de verkoop van het hoofdkantoor ter hand te nemen in verband met de dekking van de reorganisatiekosten. De accountant vraagt in deze vergadering aandacht voor verkoop pand Groenlo i.v.m. de dekking van de reorganisatiekosten. De reservepositie is precar.</p> <p>• Het DB stemt d.d. 14 december 2005 in met het besluit inzake de onttrekking van incidentele lasten met betrekking tot de reorganisatie in 2005 uit de algemene reserve van Hameland.</p> <p>• Het AB stelt d.d. 31 mei 2006 het besluit bestemming resultaat 2005 vast, waarbij besloten wordt het negatieve resultaat van het programma Wsw ad € 1,78 miljoen ten laste van de Algemene reserve te brengen en het positieve resultaat van het programma Wwb ad € 133.000,- ten gunste van de algemene reserve te brengen.</p> <p>• Opgemerkt wordt dat in zowel vergaderingen van het DB (d.d. 2 november 2005) als het AB (d.d. 8 maart 2006) melding wordt gemaakt van de grote kans op een negatief eigen vermogen onder meer veroorzaakt door de betalingsverplichtingen in 2005 die voortvloeien uit de ouderenteregeling, het afkopen van HTC-contracten, het niet tijdig ten gelden kunnen maken van de gebouwen die verkocht gaan worden en waardevermindering van activa.</p>

2006

3.6

Feltenoverzicht Hameland 2006

3.6.1

- Uit de analyse zijn de volgende aandachtspunten gekomen:
- In 2006 heeft een duurzame waardevermindering plaatsgevonden voor in totaal € 175.000,- wegens te verwachten boekverliezen bij verkopen (betreft de kwekerij). De in 2005 opgenomen duurzame waardevermindering is gecorrigeerd met € 78.000,-. De correctie betreft het resultaat van de verkoop.
 - De waarderling van de voorraad is verlaagd met € 326.000,- in verband met voorziene verliezen op onderhanden werk.
 - Op de balanspost Reorganisatie & afvloeiing is een vrijval (€ 237.000,-) opgenomen omdat een voormalig ambtelijk medewerker geen gebruik meer maakt van de regeling.
 - In de begroting was rekening gehouden met een drietal aanzienlijke bedragen binnen de post Incidentele baten en lasten:
 - Aankoop van voormalige personeelsleden / aankoop van (€ 3,4 miljoen). Dit bedrag was bestemd voor de gevolgen van de reorganisatie waarbij medewerkers vervoerd uit zouden kunnen treden of gedwongen ontslagen zouden kunnen worden. Aangegeven is dat tegenover deze uitgave een besparingsvolume staat van € 5,3 miljoen, deze wordt over 4 jaar gerealiseerd. Het resultaat op deze post (€ 314.000) is aanzienlijk lager omdat de verhoogde uitbreiding al in 2005 is gerealiseerd in verband met gewijzigde regelgeving per 2006. De effecten zijn verwerkt in de jaarrekening 2005. Bij het opstellen van de begroting was dit niet voorzien.
 - Duurzame waardevermindering materiële vaste activa c.a. (€ 1,0 miljoen), bestemd om activa te desinvesteren en voor demontage- en verwijderingskosten. De werkelijke waardevermindering (€ 31.000,-) is aanzienlijk lager door dat er al in 2005 een waardevermindering van € 220.000,- in de jaarrekening is opgenomen en gebreken is dat de inschatting van de kosten te hoog was. Het restant van de post is daarmee vervallen.
 - Verkoop bedrijfslocaties (€ 4,9 miljoen). Dit betreft de locatie Aalten en het hoofdkantoor in Groenlo. In 2006 is alleen de locatie Lichtenvoorde (Nijverheidslaan) verkocht. De gerealiseerde opbrengst van ruim € 1,0 miljoen betreft het pand aan de Nijverheidsstraat en een perceel landbouwgrond. De verkoop van de hoofdvestiging heeft in 2007 plaatsgevonden.
 - Er zijn vier aankoopposities toegekend. Drie van deze aankoopposities zijn toegekend aan HTC-medewerkers ad € 34.898,-, € 22.500,- en € 18.612,-. De vierde aankooppost betreft een ambtelijk medewerker ad € 116.377,-.
 - Overname van metaalbewerkingsmachines en poeder-coatinstallatie ad € 500.000,-.

Toetsing rechtmatigheid feltenoverzicht Hameland 2006

3.6.2

a. Duurzame waardevermindering vaste activa

In 2006 heeft een duurzame waardevermindering plaatsgevonden voor in totaal € 175.000,- wegens te verwachten boekverliezen bij verkopen. Dit betreft het afstoten van de kwekerij. De in 2005 opgenomen duurzame waardevermindering is gecorrigeerd met € 78.000,-. De correctie betreft het resultaat van de verkoop.

Dit is in overeenstemming met de voorschriften voor het opstellen van een jaarrekening.

Bronnen	
Verslagen AB en DB	
In de kwartaalrapportages wordt melding gemaakt van de verwachtingen met betrekking tot de waardevermindering van materiële vaste activa. Deze worden naar zowel de leden van het AB als het AB toegestuurd. In de verslagen zelf van het DB als het AB wordt hier geen specifieke melding van gemaakt.	
Jaarrekening	
In de jaarrekening 2006 wordt bij de toelichting op de balans inzake de materiële vaste activa melding gemaakt van de correctie met betrekking tot de duurzame waardevermindering ad € 78.000,- wegens de daadwerkelijke verkoop in 2006.	

b. Waardering van de voorraad

De waardering van de voorraad is verlaagd met € 326.000,- in verband met voorziene verliezen op onderhanden werk.

Dit is in overeenstemming met de voorschriften voor het opstellen van een jaarrekening (zie ook de toelichting in 2005).

Bronnen	
Verslagen AB en DB	
In de kwartaalrapportages wordt melding gemaakt van de verwachtingen met betrekking tot de waardevermindering van materiële vaste activa. Deze worden naar zowel de leden van het DB als het AB toegestuurd. In de verslagen zelf van het DB als het AB wordt hier geen specifieke melding van gemaakt.	
Jaarrekening	
In het jaarverslag 2006 wordt bij de toelichting op de balans inzake de voorraden melding gemaakt van de verlagings van de voorraad voor een bedrag van € 326.000 in verband met voorziene verliezen op onderhanden werk.	

c. Reorganisatie en afvloeiing

Op de balanspost Reorganisatie & afvloeiing is een vrijval (€ 237.000,-) opgenomen omdat een voormalig ambtelijk medewerker geen gebruik meer maakt van de Hamelandregeling. Deze medewerker heeft gebruik gemaakt van de FPU-regling. Dit is in overeenstemming met de voorschriften voor het opstellen van een jaarrekening.

Bronnen	
Overig	
De betreffende persoon heeft gebruik gemaakt van de zogenaamde Hamelandregeling. Hiervoor is d.d. 28 januari 2002 een overeenkomst ondertekend door de directeur namens de voorzitter van het bestuur. Voor de omzetting van de Hamelandregeling naar de FPU-regling is d.d. 21 juni 2006 door de voorzitter een overeenkomst getekend.	

Dit betreft de locatie Aalten en het hoofdkantoor in Groenlo. In 2006 is de locatie Lichtenvoorde verkocht. De gerealiseerde opbrengst van ruim € 1,0 miljoen betreft het pand aan de Nijverheidsstraat en een perceel landbouwgrond. De verkoop van de hoofdvestiging heeft in 2007 plaatsgevonden.

Een en ander is door het DB geaccordeerd en is daarmee in lijn met de uitgangspunten van de mandaatregeling.

d. Verkoop bedrijfslocaties

Bronnen	
Verslagen AB en DB	
<ul style="list-style-type: none"> In diverse verslagen van het DB en het AB wordt melding gemaakt van de stand van zaken met betrekking tot de verkoop van het hoofdkantoor, met name ook de redenen voor de vertragung in de verkoop (te lage bids). Er is een bidboek en taxatierapport opgesteld door een externe partij. Het DB gaat d.d. 13 september 2006: akkoord met de verkoop van het pand aan de Nijverheidsstraat te Lichtenvoorde. In zowel het verslag van het DB als AB d.d. 8 maart 2006 wordt vermeld dat een deel van het machinepark wordt afgestoten en dat deze opbrengsten in 2006 worden geboekt. De waardetaxatie is uitgevoerd door taxatiebureau Troostwijk en bedraagt € 651.000,-; de machines hadden per 1 maart 2006 een boekwaarde van € 659.000,-. De strategische partner koopt betreffende machines over voor € 500.000,-. Dit bedrag ligt onder de boekwaarde; dit is een strategische keuze in verband met de omvangrijke groepsdetacherings van personeel bij deze strategische partner. De voorzitter van het bestuur heeft d.d. 4 september 2006 de algemeen directeur gemachtigd om de verkoop van de grond aan de Livelideweg te Livelide uit te voeren. 	
Jaarrekening	
<ul style="list-style-type: none"> In de toelichting op de jaarrekening 2006 wordt melding gemaakt van de verkoop van één van de bedrijfslocaties. 	
Accountantsverklaring	
<ul style="list-style-type: none"> Bij het weerstandsvermogen/eigen vermogen wordt opgemerkt dat in het kader van de beoordeling van het vermogensstokort rekening dient te worden gehouden met boekwinst op de verkoop van het hoofdkantoor en de verwachte negatieve resultaten voor de komende jaren. Geadviseerd wordt om deze reden een nota Weerstandsvermogen op te stellen. 	
Opvolging: in 2007 is de nota Weerstandsvermogen opgesteld, behandeld in DB en doorgeleid naar het AB.	

e. Afkoopssommen personeel

Er zijn vier afkoopssommen toegekend. Drie van deze afkoopssommen zijn toegekend aan HTC-medewerkers ad € 34.898,-, € 22.500,- en € 18.612,-. De vierde afkoopssom betreft een ambtelijk medewerker ad € 116.377,-.

Een en ander is conform de uitgangspunten in het mandaatbesluit verlopen.

Bronnen
Verslagen AB en DB
<ul style="list-style-type: none"> In de DB-verslagen is niet te herleiden dat er instemming aan het DB is gevraagd, evenals dat er vanuit Hameland (nog geen) contractstukken dan wel DB-besluiten over deze specifieke individuele gevallen zijn aangeleverd. Wel zijn de specifieke individuele gevallen aan de orde geweest in verslagen van het DB en AB. Voor het niet-ambtelijk personeel geldt dat de bevoegdheid om een dergelijke regeling te treffen aan de algemeen directeur is toegekend. Deze drie aankoopsonnen zijn dan ook conform de uitgangspunten in het mandaatbesluit verlopen. Voor de aankoopsonn betreffende de ambtelijke medewerker is een overeenkomst door de voorzitter van het Bestuur van Hameland getekend d.d. 20 januari 2006.

f. Verkoop activa

Overname van metaalbewerkingsmachines en poedercoatinstallatie.

Een en ander is conform de uitgangspunten in het mandaatbesluit verlopen.

Bronnen
Verslagen AB en DB
<p>In zowel het verslag van het DB als AB d.d. 8 maart 2006 wordt vermeld dat een deel van het machinepark wordt afgestoten en dat deze opbrengsten in 2006 worden geboekt. De waardevermindering is uitgeoerd door taxatiebureau Troostwijk en bedraagt € 651.000,-; de machines hadden per 1 maart 2006 een boekwaarde van € 659.000,-. De strategische partner koopt betreffende machines over voor € 500.000,-. Dit bedrag ligt onder de boekwaarde; dit is een strategische keuze i.v.m. de omvangrijke groepsdetachering van personeel bij deze strategische partner.</p> <p>Het AB stemt d.d. 8 maart 2006 in met het voornoemde overnamebod.</p>

3.6.3

Begroting, jaarverslag, jaarrekening en accountantsverklaring

De accountant heeft voor het boekjaar 2006 een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

In 2006 is een begrotingswijziging vastgesteld met een budgettair neutraal resultaat. Daarbij is de post incidentele baten en lasten gewijzigd. De post besparing uit afvloeiing personeel is verlaagd tot nihil (was ca € 1,3 miljoen). Tegelijkertijd zijn de kosten van salarissen niet gesubsidieerde medewerkers verlaagd met eenzelfde bedrag.

Bronnen
Vaststellen en bespreken begroting
<ul style="list-style-type: none"> Het AB stelt de begroting 2006 onder voorbehoud d.d. 14 december 2005 vast. Dit voorbehoud bevat de verwerking van het advies van de financiële commissie. Hierbij is het uitgangspunt de gemeentelijke bijdrage zo veel mogelijk te reduceren en de mogelijkheid om de begrotingswijzigingen gaandeweg het jaar alsnog door te voeren. Mede omdat er een eis van de Provincie ligt om de begroting voor 1 januari 2006 aan te leveren.
Begrotingswijziging 2006
<ul style="list-style-type: none"> In de vergadering van het DB d.d. 8 november 2006 wordt gemeld dat het AB

De aandachtspunten zijn rechtmatig afgehandeld.

	spoor 1	spoor 2
a	✓	✓
b	✓	✓
c	✓	✓
d	✓	✓
e	✓	✓
f	✓	✓
	Begroting, jaarverslag en jaarrekening	

Oordeel rechtmatigheid

3.6.4

<p>Goedkeuring jaarrekening, accountantsverslag, accountantsverklaring en bestemmingsresultaat 2006</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het DB bespreekt d.d. 25 april 2007 de voortopige jaarcijfers 2006 en de concept jaarrekening. • Het voortopige resultaat wordt d.d. 7 maart 2007 door het AB besproken. • Het AB verleent d.d. 30 mei 2007 onder voorwaarde van goedkeuring van de accountant goedkeuring aan de jaarrekening. De accountant heeft nog geen goedkeuring verleend, omdat een administratieve afhandeling van de trajectplannen nog niet gereed is. • Deze goedkeuring is d.d. 4 juli 2007 verleend. • Het AB stemt d.d. 30 mei 2007 in met het bestemmingsresultaat 2006. • Het AB stemt d.d. 9 oktober 2007 in de jaarrekening, accountantsverslag en accountantsverklaring.
	<ul style="list-style-type: none"> • Het AB stelt d.d. 13 december 2006 de gewijzigde begroting 2006 vast. In het verslag van het AB d.d. 13 december 2006 wordt ook een toelichting op de financiële situatie bij Hameland gegeven. Het verwachte resultaat, verkoop van het hoofdkantoor, omzet en het eigen vermogen komen aan bod. • Het DB gaat d.d. 13 december 2006 akkoord met de gewijzigde begroting 2006. • Het kader van een rechtmatige boeking van baten en lasten. • een gewijzigde begroting (budgetneutraal) dient te worden vastgesteld. Dit in het kader van een rechtmatige boeking van baten en lasten.

Hameland heeft de afgelopen jaren volop in de aandacht gestaan, vooral door de tegenvallende financiële resultaten. Dit heeft vragen opgeworpen binnen diverse gemeenteraden over de financiële gang van zaken in de periode 2002-2006. Mede gezien deze discussies heeft de Rekenkamercommissie besloten tot een vervolgonderzoek naar de financiële positie van Hameland in de periode 2002-2006. Dit vervolgonderzoek bestaat uit twee delen, waarbij onderhavig deel door een extern bureau is verricht.

Gezien de discussies is er voor gekozen om in het onderzoek te kiezen voor een aanpak, waarbij een duidelijk onderscheid in feiten en meningen is aangebracht. Dit is vertaald in een onderzoek naar rechtmatigheid, waarbij op basis van schriftelijke stukken aandachtspunten zijn benoemd en deze zijn getoetst op rechtmatigheid. In de opdrachtformulering is nadrukkelijk gevraagd om stil te staan bij een tweetal thema's: personeel en vaste activa.

Bij de toetsing op rechtmatigheid zijn twee sporen bewandeld. Enerzijds het spoor van de rechtmatigheid conform de geldende financiële regels en procedures en anderzijds de rechtmatigheid conform de GR en de onderliggende verordeningen en besluiten. Uit het onderzoek naar rechtmatigheid blijkt dat bijna alle aandachtspunten conform de geldende wet- en regelgeving zijn verlopen. Er kan dan ook, in het verlengde van de uitspraken van de accountant over de rechtmatigheid van de jaarrekeningen, een positief oordeel over de rechtmatigheid worden gegeven.

In het onderzoek heeft Atos Consulting geen aandacht besteed aan de inhoudelijke kant van de onderzochte punten en doet daar derhalve ook geen uitspraken over. In dat kader wordt volstaan met de verwijzing naar het vorige onderzoek dat door Atos Consulting is uitgevoerd. Daarbij is geconstateerd dat als het gaat om de sturing en verantwoording in de verhouding tussen de directie en het bestuur het nodige valt aan te merken. De constatering uit het nu uitgevoerde onderzoek versterken de conclusies uit het eerder uitgevoerde onderzoek.

A.

Bijlage 1 : specificatie balansposten

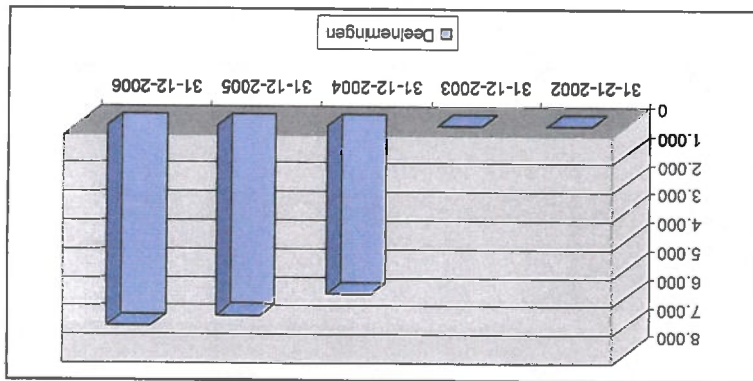
In het onderzoek is onderstaande specificatie gehanteerd om de mutaties in de balansposten te traceren.

Activa	Passiva
Vaste activa	Eigen vermogen
Deelnemingen	Resultaat
Uitgeleende gelden verbonden partijen	Investing BV
Financiële vaste activa / uitgeleende gelden	Bestemmingsreserve / garantievermogen
Materiële vaste activa in uitvoering	Bestemmingsreserves / Z/A niet actieven
Gebouwen	Bestemmingsreserves / vakantiedagen
Grond	Bestemmingsreserves / verloren
Installaties	Bestemmingsreserves / WWVB
Inventaris	Overige schulden en overlopende passiva
Machines	Toevoegingen aan reserve
Vervoersmiddelen	Onttrekkingen aan reserve
Voorzieningen aan terreinen	Schulden korte termijn
Immateriële vaste activa	Voorzieningen / FPU
Vloeiende activa	Voorzieningen / Hamelandregelingen
Voorraden / onderhanden werk	Voorziening / algemene dienst
Voorraden / voorziening onderhanden werk	Voorzieningen / onderhoud gebouwen
Voorraden / emballage	Voorziening / Z/A niet actieven
Voorraden / gereed product	Voorziening / reorganisatie
Voorraden / grondstoffen	Voorziening / WW BV
Voorraden / halffabrieken	Schulden lange termijn
Voorraden / vooruitbetaald	
Voorraden / incourant	
Liquide middelen	
Overlopende activa	
Deposits	
Debiteuren	

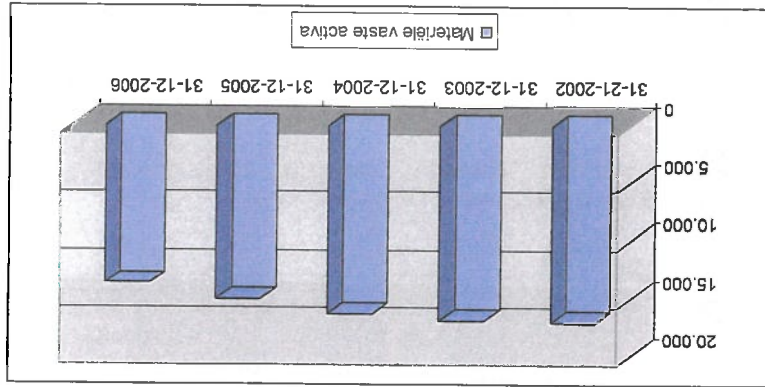
B. Overzicht financiën 2002 – 2006.

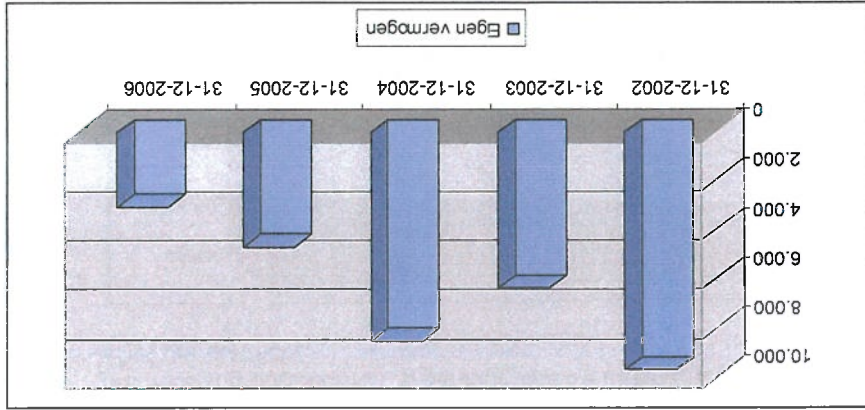
Bedragen in € x 1.000	31-12-2002	31-12-2003	31-12-2004	31-12-2005	31-12-2006
Activa					
Deelnemingen	-5.859	-5.859	-6.639	-6.639	-7.013
Liggende gelden verbonden partijen	5.859	5.859	6.639	6.639	7.013
Materiële vaste activa	16.931	16.808	16.316	14.950	13.674
Financiële vaste activa	3.254	3.314	3.071	3.658	3.341
Immateriële vaste activa	22	9	0	0	0
Vlottende activa	17.588	14.008	9.379	8.865	7.995
Passiva					
Eigen vermogen	9.646	6.301	8.481	4.645	3.022
Voorzieningen	2.705	3.197	1.705	2.306	1.808
Schulden op lange termijn	14.400	13.085	12.858	15.288	13.642
Schulden op korte termijn	4.482	5.133	3.935	3.678	3.566
Overlopende passiva	6.562	6.423	1.787	1.556	2.972
Totaal	37.795	34.139	28.766	27.473	25.010

Verloop per balanspost

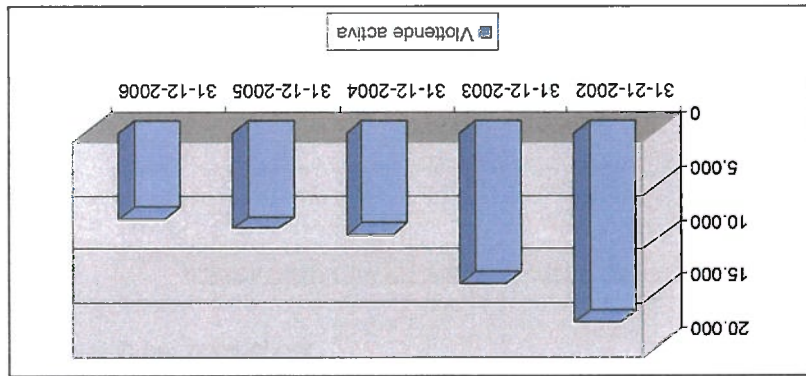


Vanaf 2004 is als gevolg van de invoering van het BVV de deelname in HTC b.v. in de jaarrekening opgenomen. Daarvoor was de deelneming gesaldeerd. De deelname stijgt per jaar licht.

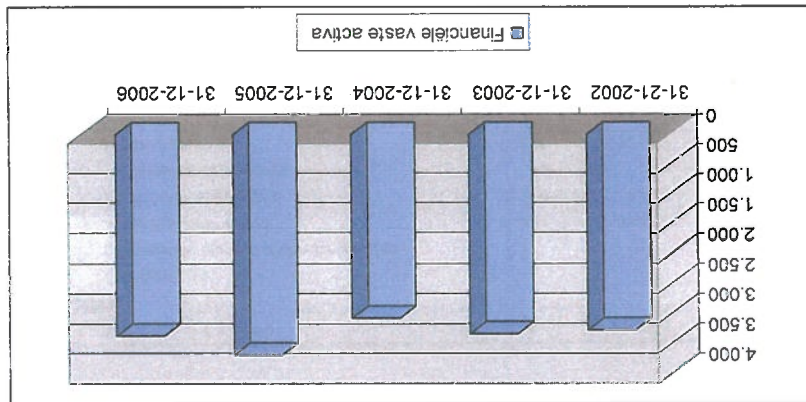




De vlottende activa nemen in de onderzoeksperiode af doordat er minder (financiële) uitzettingen zijn en minder liquide middelen.

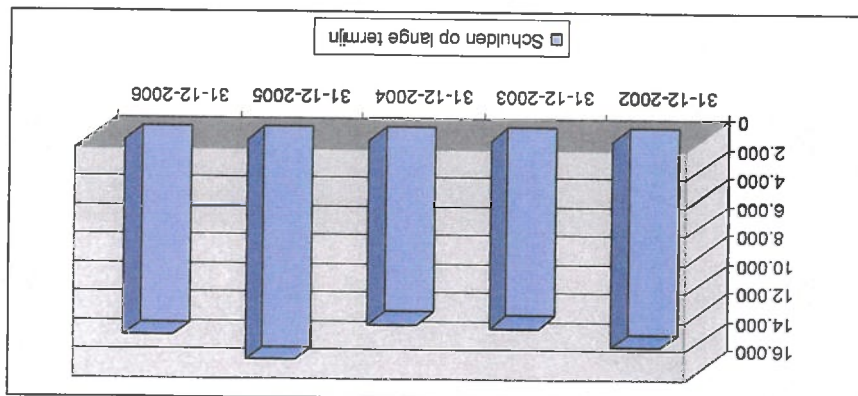


De financiële vaste activa zijn in de onderzoeksperiode niet substantieel gewijzigd.

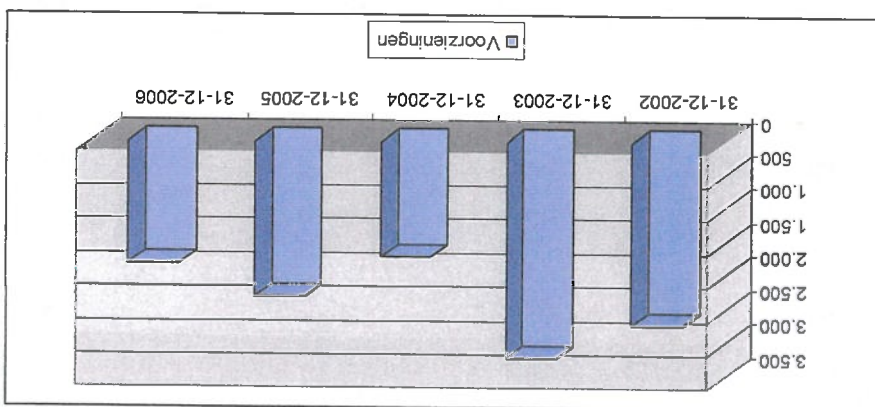


Het verloop van de materiële vaste activa vertoont een dalende lijn als gevolg van het afstoten van activa in de afgelopen jaren.

De stijging van de vaste schulden in 2005 is een gevolg van het aangaan van een lening bij de BNG van € 3,5 miljoen.



De voorzieningen dalen in 2004 als gevolg van de stelselwijziging (BBV) waardoor een aantal verplichtingen niet meer als verplichting mochten worden opgenomen. Deze zijn vrijgevallen ten gunste van het resultaat. De stijging in 2005 is een gevolg van de stijging van de voorziening FPU gemeenten.



Het eigen vermogen is per 31-12-2004 hoger dan in het voorafgaande jaar als gevolg van de invoering van het BBV. Daarna daalt het eigen vermogen als gevolg van de bedrijfsresultaten.



Hameland
 Matleierstraat 19
 7141 BP Groenlo
 Postbus 3
 7140 AA Groenlo
 Tel 0544 39 58 00
 Fax 0544 39 58 01
 info@hameland.nl
 www.hameland.nl

RC AOGW
 T.a.v. de heer J. de Kruif
 Postbus 101
 7100 AC WINTERSWIJK
 Afz. Postbus 3 7140 AA Groenlo

Ons kenmerk: PH/tk
 Datum: 30 september 2008
 Betreft: reactie onderzoeksrapport Hameland

VERTROUWELIJK

Geachte heer De Kruif,

In antwoord op uw verzoek om een bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport Hameland laat ik u namens het Algemeen Bestuur weten dat zij kennis heeft genomen van de bevindingen en zich kan vinden in de uitkomsten.

Zodra het Algemeen Bestuur het volledige rapport heeft ontvangen kunt u hierop een nadere reactie verwachten.

Met vriendelijke groet,
 namens het Algemeen Bestuur Hameland

ing. P.G.M. Hobbelen
 secretaris

Secretariaat Rekenkamercommissie AOGW
t.a.v. J.A.M de Kruif
Postbus 101
7100 AC Winterwijk

Uw brief van : 2 april 2009
Ons kenmerk : 6553
Onderwerp : Bestuurlijk wederhoor Hameland
Verzonden : 23 APR. 2009

Geachte commissie,

Wij hebben kennis genomen van uw onderzoeksrapport Hameland en willen hier graag op reageren.

We kunnen ons vinden in uw bevindingen en aanbevelingen.
Een uitsondering maken we voor uw aanbeveling om vanuit de gemeenteraden een monitoringscommissie in te stellen. Deze extra commissie lijkt ons niet zinvol. Het bestaande ambtelijk platform kan deze taak naar ons idee ook goed vervullen.
We melden u dat we onze opdrachtformulering aan Hameland inmiddels hebben aangescherpt. Als onze reactie vragen bij u oproept horen we dat graag van u.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Berkelland,
de secretaris,

mr. H.L.M. Bloemen,

drs. A.G. Dekker

Kopie aan:
- Archief
- Afdeling Intern Advies/E.C.P. Gussekoo
- Afdeling Beleid en Regie/ H.M.M. Dammink, H.J. ten Hoopen
- Afdeling Kwaliteit en Control/J.A. Hildering
- Directie/ J.A. Wildeman
- Griffie/W. Kok

Aan de gezamenlijke
rekenkamercommissies,
t.a.v. de heer J.A.M. de Kruijf
postbus 101
7100 AC Winterswijk.

Behandeld door : H Rexwinkel
Telefoonnummer : 053-5734567

Datum

: 29 april 2009

wil / 19. 0845

Onderwerp: onderzoekrapport Hameland

Geachte leden van de gezamenlijke rekenkamercommissies.

In onze vergadering van 28 april 2009 hebben wij uw onderzoekrapport Hameland besproken. Het onderzoek bestrijkt de periode 2002-2006. Wij kunnen ons vinden in uw eindoordeel.

U doet drie aanbevelingen. Wij zullen per aanbeveling in het kort reageren.

Maak de WSW-doelstellingen per individuele gemeente en daaruit voortvloeiende opdrachtverlening aan Hameland expliciet en meetbaar.

Dit betreft een verzakelijking van de relatie tussen gemeenten en Hameland. In 2007 hebben alle gemeenten het visiedocument "van WSW naar Wsw" vastgesteld. De gemeentelijke regierol en het definiëren van zilverere rollen zijn onderdeel van dit document. Wij zijn van mening dat daar een eerste aanzet toe is gegeven door het opstellen van prestatieafspraken voor de jaren 2008/2009. De gemeenten hebben er toe wel voor gekozen per gemeente dezelfde prestatieafspraken met Hameland te maken. Daarnaast heeft het instellen van het Ambtelijk Platform in 2007 er toe geleid dat besluitvorming door het Algemeen Bestuur beter wordt voorbereid en gecoördineerd. Wij zijn van mening dat er wel een begin is gemaakt met de verzakelijking in de relatie tussen Hameland en gemeenten. Dit proces zet zich voort, alle partijen merken de voordelen.

Scherp als bestuur van Hameland het mandaat van de directie aan.

Wij hebben ook de behoefte om het mandaat van de directie van Hameland aan te scherpen. In juni 2009 is een werkconferentie gepland voor bestuurders, directie en management team van Hameland en het ambtelijk platform. Daar zal het mandaat van de directie ook onderwerp van gesprek zijn.

Overweeg een monitoringcommissie vanuit de gezamenlijke raden in te stellen die vanuit de rol van eigenaar de voortgang van het veranderproces van Hameland kritisch beoordeeld en verslag uitbrengt aan de deelnemende gemeenten.

Bij een ongewijzigde bestuursstructuur zou een monitoringcommissie een instituut naast de al vele andere instituten vormen. Die instituten zijn Algemeen Bestuur, Dageelijks Bestuur, Directie Hameland, Raad van Advies, Auditcommissie, Ambtelijk platform en sinds kort ook een cliëntenraad Wsw. In het visiedocument "van WSW naar Wsw" is ook uitgesproken dat de p en c cyclus van Hameland moet aansluiten op die cyclus van de gemeenten. Hameland wordt steeds genoemd in de gemeentelijke beraps en in de begroting. In de gemeentelijke p en c cyclus kan nog explicieter aandacht aan Hameland worden geschonken. Met die werkwijze lijkt een monitoringcommissie niet nodig.

In de werkconferentie van juni 2009 zal ook de bestuursstructuur van Hameland onderwerp van gesprek zijn. Veel bestuurders voelen steeds meer de behoefte de bestuursstructuur van Hameland te wijzigen.
Mocht de bestuursstructuur van Hameland in de toekomst wijzigen, dan kan nu geen waardeoordeel over een monitoringcommissie in een nieuwe bestuursstructuur worden uitgesproken.

Wij hopen u zo voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

I. C. Seuters-Koopman
secretaris

drs. K.B. Loohuis
burgemeester





bezoek
 7131 B| Lichtenvoorde
 Varsseveldseweg 2
 post
 7130 AA Lichtenvoorde
 telefoon
 (0544) 39 35 35
 fax
 (0544) 37 29 69
 e-mail
 gemeente@oostgelre.nl
 internet
 www.oostgelre.nl

GEMEENTE WINTERSWIJK	
Class.nr.	
Dat. ontv.	1 1 MEI 2009
Nr. brief	
Beh.	Algedaan
Afd.	Par.

Datum 4 mei 2009
 Ons kenmerk SZ- h|
 Uw brief van 13 maart 2009
 Uw kenmerk 2009008
 Behandeld door H. Jansen
 Doorkeesnummer 0544-393604

Verzonden op: - 8 MEI 2009

Onderwerp onderzoeksrapport Hameland

Aan de gezamenlijke rekenkamercommissies,
 t.a.v. de heer J.A.M. de Kruif
 Postbus 101
 7100 AC WINTERSWIJK.

In onze vergadering van 4 mei 2009 hebben wij uw onderzoeksrapport Hameland besproken. Het onderzoek bestrijkt de periode 2002 – 2006. Wij kunnen ons vinden in uw eindoordeel.
 U doet drie aanbevelingen. Wij zullen per aanbeveling in het kort reageren.

Maak de WSW-doelstellingen per individuele gemeente en daaruit voortvloeiende opdrachtverlening aan Hameland expliciet en meetbaar.

Dit betreft een verzakelijking van de relatie tussen gemeenten en Hameland.
 In 2007 hebben alle gemeenten het visiedocument "van WSW naar Wsw" vastgesteld. De gemeentelijke regierol en het definiëren van zuiwere rollen zijn onderdeel van dit document. Wij zijn van mening dat daar een eerste aanzet toe is gegeven door het opstellen van prestatieafspraken voor de jaren 2008/2009. De gemeenten hebben er tot nu toe wel voor gekozen per gemeente dezelfde prestatieafspraken met Hameland te maken.
 Daarnaast heeft het instellen van het Ambtelijk Platform in 2007 er toe geleid dat besluitvorming door het Algemeen Bestuur beter wordt voorbereid en geëordineerd.
 Wij zijn van mening dat er wel een begin is gemaakt met de verzakelijking in de relatie tussen Hameland en gemeenten. Dit proces zet zich voort, alle partijen merken de voordelen.

Scherp als bestuur van Hameland het mandaat van de directie aan.

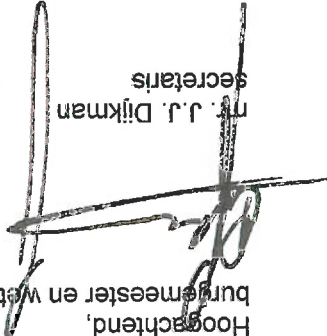
Wij hebben ook de behoefte om het mandaat van de directie van Hameland aan te scherpen. In juni 2009 is een werkconferentie gepland voor bestuurders, directie en management team van Hameland en het ambtelijk platform. Daar zal het mandaat van de directie ook onderwerp van gesprek zijn.


Overweeg een monitoringcommissie vanuit de gezamenlijke raden in te stellen die vanuit de rol van eigenaar de voortgang van het veranderproces van Hameland kritisch beoordeeld en verslag uitbrengt aan de deelnemende gemeenten.

Bij een ongewijzigde bestuursstructuur zou een monitoringcommissie een instituut naast de al vele andere instuten vormen. Die instuten zijn Algemeen Bestuur, Dageelijks Bestuur, Directie Hameland, Raad van Advies, Auditcommissie, Ambtelijk platform en sinds kort ook een cliëntenraad Wsw. In het visiedocument "van WSW naar Wsw" is ook uitgesproken dat de p en c cyclus van Hameland moet aansluiten op die cyclus van de gemeenten. Hameland wordt steeds genoemd in de gemeentelijke beraps en in de begroting. In de gemeentelijke p en c cyclus kan nog explicieter aandacht aan Hameland worden geschonken. Met die werkwijze lijkt een monitoringcommissie niet nodig.

In de werkkonferentie van juni 2009 zal ook de bestuursstructuur van Hameland onderwerp van gesprek zijn. Veel bestuurders voelen steeds meer de behoefte de bestuursstructuur van Hameland te wijzigen. Mocht de bestuursstructuur van Hameland in de toekomst wijzigen, dan kan nu geen waardeoordeel over een monitoringcommissie in een nieuwe bestuursstructuur worden uitgesproken.

Wij hopen u zo voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Cost Gelre,

Mr. J.J. Dijkman
secretaris


Mr. drs. H.A.M. Heijman
burgemeester

1. geadresseerde
2. archief

gemeente winterswijk

Postbus 101, 7100 AC Winterswijk
Telefoon : 0543-545555
Fax : 0543-545501
B.N.G. : 28.50.09.613
E-mail : info@winterswijk.nl
Website : www.winterswijk.nl

Aan Rekenkamercommissie gemeente Aalten,
Oost Gelre en Winterswijk
t.a.v. de heer J.A.M. de Kruiff
Postbus 101
7100 AC WINTERSWIJK

Uw brief van : 13 maart 2009
Uw kenmerk : 2009009

Domain /

Statenheid

Afdeling

: Sociale Zaken

Behandeld door : H. Walhof

Bezoekadres : Burg. Bosmastraat 7

Telefoon : 0543-543543

Onderwerp

: Onderzoek Hameland

Geachte heer De Kruiff,

Met welgemeende excuses voor de vertraagde afhandeling van uw verzoek, delen wij u het volgende mee.

In onze vergadering van 19 mei 2009 hebben wij uw onderzoeksrapport Hameland besproken. Het onderzoek bestrijkt de periode 2002-2006. Wij kunnen ons vinden in uw eindoordeel.

U doet drie aanbevelingen. Wij zullen per aanbeveling in het kort reageren.

Maak de Wsw-doelstellingen per individuele gemeente en daaruit voortvloeiende opdrachtverlening aan Hameland expliciet en meetbaar.

Dit betreft een verzakelijking van de relatie tussen gemeenten en Hameland. In 2007 hebben alle gemeenten het visiedocument "van WSW naar Wsw" vastgesteld. De gemeentelijke regierol en het definiëren van zilverere rollen zijn onderdeel van dit document. Wij zijn van mening dat daar een eerste aanzet toe is gegeven door het opstellen van prestatieafspraken voor de jaren 2008/2009. De gemeenten hebben er tot nu toe wel voor gekozen per gemeente dezelfde prestatieafspraken met Hameland te maken. Daarnaast heeft het instellen van het Ambtelijk Platform in 2007 er toe geleid dat besluitvorming door het Algemeen Bestuur beter wordt voorbereid en gecoördineerd. Wij zijn van mening dat er wel een begin is gemaakt met de verzakelijking in de relatie tussen Hameland en gemeenten. Dit proces zet zich voort, alle partijen merken de voordelen.

Op elke nieuw af te sluiten overeenkomst, bestelopdrachten en de daaruit voortvloeiende leveringen zijn de algemene voorwaarden van de wederpartij niet van toepassing, maar uitsluitend de Algemene Inkoopvoorwaarden Gemeente Winterswijk, gedeponeerd bij Kamer van Koophandel te Arnhem op 1 december 2005.

Scherp als bestuur van Hameland het mandaat van de directie aan.

Wij hebben ook de behoefte om het mandaat van de directie van Hameland aan te scherpen. In juni 2009 is een werkkonferentie gepland voor bestuurders, directie en management team van Hameland en het ambtelijk platform. Daar zal het mandaat van de directie ook onderwerp van gesprek zijn.

Overweeg een monitoring commissie vanuit de gezamenlijke raden in te stellen die vanuit de rol van eigenaar de voortgang van het veranderproces van Hameland kritisch beoordeelt en verslag uitbrengt aan de deelnemende gemeenten.

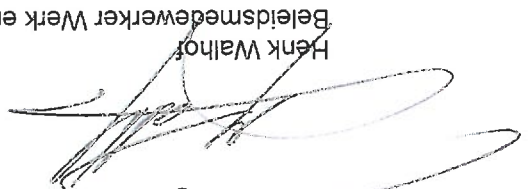
Bij een ongewijzigde bestuursstructuur zou een monitoring commissie een instituut naast de al vele andere instituten vormen. Die instituten zijn Algemeen Bestuur, Dageelijks Bestuur, Directie Hameland, Raad van Advies, Audit commissie, Ambtelijk platform en sinds kort ook een cliëntenraad Wsw. In het visiedocument "van WSW naar Wsw" is ook uitgesproken dat de p en c cyclus van Hameland moet aansluiten op die cyclus van de gemeenten. Hameland wordt steeds genoemd in de gemeentelijke beraps en in de begroting. In de gemeentelijke p en c cyclus kan nog explicieter aandacht aan Hameland worden geschonken. Met die werkwijze lijkt een monitoring commissie niet nodig.

In de werkkonferentie van juni 2009 zal ook de bestuursstructuur van Hameland onderwerp van gesprek zijn. Veel bestuurders voelen steeds meer de behoefte de bestuursstructuur van Hameland te wijzigen. Mocht de bestuursstructuur van Hameland in de toekomst wijzigen, dan kan nu geen waardeoordeel over een monitoring commissie in een nieuwe bestuursstructuur worden uitgesproken.

Wij hopen u zo voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,

namens burgemeester en wethouders



Henk Walhof
Beleidsmedewerker Werk en Inkomens

Van: Jan Storm van 's Gravesande [j.storm@aalten.nl]
Verzonden: donderdag 28 mei 2009 13:31
Aan: 'mmeinema@winterswijk.nl'
CC: Wilbert van Dijk; Johan Teeuwssen
Onderwerp: RE: Bestuurlijke reactie

Beste Martin,

We zijn inderdaad van mening dat we een reactie hebben gegeven, maar goed jij hebt niets ontvangen.

Dus bij deze:

Wij hebben een reactie opgesteld en naar het college gedaan, eerst zoals gemeld nadat we al contact hadden gehad met andere gemeenten.
Maar het college heeft besloten dat een reactie nu achterhaald zou zijn en weinig zin meer heeft.
Er speelt zoveel bij Hameland, er zijn al weer zoveel nadere vergaderingen geweest, de problemen zijn zo groot.
Wat heeft het nu nog voor zin om lang bij dit rapport stil te staan.
Het college heeft toen besloten geen nadere reactie meer te geven en het rapport voor kennisgeving aan te nemen.

Dat is nu de status, inmiddels hebben we onze raad ook bijgepraat over Hameland in een besloten commissie.

Met vriendelijke groeten,

J.J. (Jan) Storm van 's Gravesande
Hoofd bedrijfsbureau FBI
Facilitair, Bedrijfsvoering, ICT

Gemeente Aalten
Postbus 119
7120 AC Aalten

