

An aerial photograph of an industrial park in Waalwijk, Netherlands. The park is characterized by numerous large industrial buildings with grey and blue roofs, arranged in a grid-like pattern. A prominent canal runs through the center of the park. The surrounding area includes green fields and a road in the foreground. The sky is filled with large, dramatic grey and white clouds, with patches of blue sky visible.

Rekenkamercommissie  
Gemeente Waalwijk

**Bestuurlijke rapportage**  
**De governance van Parkmanagement Waalwijk**

**Rekenkamercommissie Gemeente Waalwijk**

Judith Hendrickx, voorzitter

Marloes van Rijswijk-van Mook, lid

Mark Barrois, lid

Maart 2021

**Colofon**

Dit onderzoek is uitgevoerd door [PROOF Adviseurs](#), een adviesbureau voor samenwerking in de publieke sector. De onderzoekers die het onderzoek uitvoerden en deze rapportage opstelden zijn: Laura Huntjens, Lianneke den Toom, Florian Theissen en Thy Pham.

# Inhoud

1.	Inleiding.....	5
1.1.	Aanleiding en doel onderzoek.....	5
1.2.	Opbouw van het rapport.....	5
2.	Analyse en beantwoording onderzoeksvragen.....	6
2.1	De governance is op een bestuurlijk consistente manier te verklaren.....	6
2.1.1	Oprichting.....	6
2.1.2	Herinrichting.....	6
2.1.3	Huidige governance.....	6
2.1.4	Onze bevindingen.....	7
2.2	De governance van Parkmanagement is op een consistente en werkbare manier vormgegeven en vastgelegd.....	7
2.2.1	Huidige governance.....	8
2.2.2	Rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.....	8
2.2.3	Proces- en werkafspraken.....	9
2.2.4	Benoeming huidige directeur.....	9
2.2.5	Kadernota verbonden partijen.....	9
2.2.6	Onze bevindingen.....	9
2.3	De governance van Parkmanagement is rechtmatig.....	12
2.3.1	Relatie Solaris en bedrijven.....	12
2.3.2	Aanbesteding, mededinging en staatssteun.....	12
2.4	Er wordt op een doelgerichte en doeltreffende manier samengewerkt.....	14
2.4.1	Vertegenwoordiging en informatievoorziening.....	14
2.4.2	Strategische ontwikkelingen en risico's.....	14
2.4.3	Bestuursautonomie en autonomie RvC.....	15
2.4.4	Onze bevindingen.....	15
2.5	De raad wordt op een dusdanige manier betrokken dat het zijn wettelijke rol en positie adequaat kan vervullen.....	16
2.5.1	Positie gemeenteraad, informatievoorziening en omgang met deze informatie.....	16
2.5.2	Zicht op ontwikkelingen en risico's.....	17
2.5.3	Onze bevindingen.....	17
2.6	De governance van Parkmanagement past bij de aard van de taak.....	18
2.6.1	Huidige taken.....	18
2.6.2	Toekomstige (kern)taken.....	18
2.6.3	Geschiktheid huidige en toekomstige governance.....	19
2.6.4	Onze bevindingen.....	19
3.	Aanbevelingen.....	22
3.1.	Organen PMW.....	22

3.2.	Rollen, taken en bevoegdheden .....	22
3.3.	Rechtmatigheid .....	23
4.	Reactie van college van burgemeester en wethouders.....	24

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding en doel onderzoek

Op 12 september 2019 besloot de gemeenteraad van Waalwijk in een raadsvoorstel om de gemeentelijke Rekenkamercommissie te verzoeken om onderzoek te doen naar de houdbaarheid van de juridische structuur van Parkmanagement Waalwijk B.V. (hierna: PMW). PMW is een verbonden partij van de gemeente Waalwijk en in 2002 opgericht met het doel om onderhouds- en beheertaken voor de gemeente uit te voeren op de bedrijventerreinen Haven I-VII en in beperkte mate op het in ontwikkeling zijnde bedrijventerrein Haven VIII. Sinds oprichting is PMW een besloten vennootschap en op dit moment is de gemeente Waalwijk 100% aandeelhouder.

De aanleiding voor de vraag van de raad over de structuur van PMW is tweeledig. Ten eerste heeft de gemeenteraad in augustus 2019 besloten om een ambtenaar tot enig directeur van PMW te benoemen. Dit besluit werd genomen nadat de toenmalige directeur van PMW op 1 augustus 2019 met pensioen ging. Ten tweede heeft PMW de intentie om de terminalgronden van de nog te ontwikkelen insteekhaven van de gemeente te kopen. Bovengenoemde ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de Rekenkamercommissie PROOF Adviseurs heeft verzocht om een onderzoek naar PMW uit te voeren. Dit onderzoek maakt inzichtelijk hoe de huidige governance van PMW past bij de huidige en toekomstige taken van PMW en hoe de governance van PMW geoptimaliseerd kan worden.

## 1.2. Opbouw van het rapport

Dit onderzoek kent twee rapportages de bestuurlijke rapportage die nu voor u ligt en de feitelijke rapportage. In de feitelijke rapportage geven wij uitgebreid antwoord op de feiten die wij in dit onderzoek zijn tegengekomen en wordt meer achtergrondinformatie gegeven over rollenscheiding en aanbestedings- mededingings- en staatssteunwetgeving. Ook gaan wij in de feitelijke rapportage in op de onderzoeksmethodiek en is met voetnoten aangegeven waarop wij de beschreven feiten baseren. In deze bestuurlijke rapportage geven wij antwoord op de onderzoeksvragen en analyseren wij deze. In hoofdstuk twee beantwoorden wij onderzoeksvragen 1 t/m 8 en in hoofdstuk drie geven wij onze aanbevelingen door vraag onderzoeksvraag 9 te beantwoorden.

## 2. Analyse en beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk analyseren wij de feiten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen en beantwoorden wij onderzoeksvragen 1-8. Dit doen wij aan de hand van een normenkader dat in het begin van dit onderzoek is opgesteld. Aan het begin van elke paragraaf is in een tabel weergegeven welke norm wordt getoetst en welke subvragen (waaronder ook de onderzoeksvragen) wij hiervoor beantwoorden. Elke paragraaf beantwoordt eerst de subvragen (inclusief onderzoeksvragen). Daarna geven wij onze bevindingen weer.

### 2.1 De governance is op een bestuurlijk consistente manier te verklaren

Normen	Subvragen
1. De governance is op een bestuurlijk consistente manier te verklaren.	a) Wat was de motivatie om Parkmanagement op te richten? b) Welke veranderingen zijn aanleiding geweest voor de herinrichting van Parkmanagement in 2007? c) Waarom is voor de huidige governance gekozen? ( <u>onderzoeksvraag 3</u> )

#### 2.1.1 Oprichting

In 2002 besloot de gemeente Waalwijk om een parkmanagementorganisatie op te richten voor het beheer en onderhoud van Haven VII en voor het revitaliseren van Haven I-VI. De gemeente koos er voor om deze organisatie extern te verzelfstandigen en om dit in samenwerking met de externe partij Grontmij te doen. De reden voor deze samenwerking was dat de gemeente vond dat zij zelf te weinig kennis op het gebied van Parkmanagement bezat en Grontmij deze kennis wel bezat. De externe verzelfstandiging werd vormgegeven in een besloten vennootschap en zo werd PMW opgericht. Bij oprichting werden zowel de gemeente als Grontmij B.V voor 50% aandeelhouder en daarmee beiden eigenaar van PMW.

#### 2.1.2 Herinrichting

In 2007 bleek dat er in de nieuw ontwikkelde Haven VII erg weinig kavels waren gekocht door marktpartijen. Dit was een teleurstellend resultaat voor de gemeente. Om dit voor de toekomst te verbeteren wilde het college meer invloed uit kunnen oefenen op de Haven (en daarmee PMW). Resultaat was dat de gemeenteraad besloot Grontmij helemaal uit te kopen en enig eigenaar te zijn van PMW. PMW was daarmee niet langer een publiek-privaat samenwerkingsverband, maar een eenzijdige verzelfstandiging van de gemeente in een verbonden partij. Na deze wijziging werden de statuten van PMW in 2013 nog een keer gewijzigd om de onafhankelijkheid van de Raad van Commissarissen (RvC) ten opzichte van de gemeente te verstevigen. Leden van de RvC mochten vanaf dat moment niet meer in werkzaam zijn voor de gemeente Waalwijk. De governance is sindsdien onveranderd.

#### 2.1.3 Huidige governance

De keuze voor de huidige governance van PMW in een BV vloeit voort uit de keuze die de gemeente bij oprichting maakte om samen te werken met een private partij en om niet te kiezen voor uitbesteding aan de markt. De keuze om een publiek-private samenwerking aan te gaan maakt dat er vanuit oogpunt van risicobeheersing eerder voor wordt gekozen voor oprichting van een nieuwe rechtspersoon dan om de samenwerking binnen de gemeente te beleggen. Vanuit die keuze voor de BV structuur, zijn vervolgens de verdere keuzes voor de governance gemaakt. Wij hebben geen documenten kunnen vinden waaruit blijkt dat er in 2007, in de wijzigingsperiode, een fundamentele discussie binnen de gemeente heeft plaats gevonden over de keuze om BV-constructie te behouden. In de jaren die volgde is de huidige rechtsvorm van

PMW een aantal keer in de gemeente ter discussie gesteld. Daarbij speelde de vraag of het beter was om PMW als stichting vorm te geven. Er werden de volgende argumenten om de huidige rechtsvorm van een BV te behouden: (1) het behouden van sturingsmogelijkheden als enig aandeelhouder (2) het voorkomt administratieve lasten, (3) het regelt kwesties als aansprakelijkheid beter, (4) het borgt het beheer van middelen beter en (5) het borgt gemaakte privaatrechtelijke afspraken beter.

#### 2.1.4 Onze bevindingen

De governance van PMW is op een **bestuurlijk consistente** manier te verklaren door te kijken naar de keuzes die de gemeente vanuit het verleden tot aan nu heeft gemaakt. Hierbij zijn twee afwegingen belangrijk. De eerste afweging was dat de gemeente vond dat de taken op het gebied van parkmanagement buiten de gemeente belegd moesten worden omdat de gemeente zelf te weinig kennis in huis had. De tweede afweging was de keuze op welke wijze de taak extern belegd zou moeten worden. De gemeente had daarbij de keuze om: (1) de taken uit te besteden aan de markt of (2) om zelf een organisatie op te richten, die de betreffende taken zou uitvoeren. In de documenten hebben wij geen expliciete afweging teruggevonden voor de keuze voor het oprichten van een nieuwe organisatie. Wij kunnen ons voorstellen dat de gemeente hiervoor koos om grip en invloed te behouden op de taken die PMW uit ging voeren. Als eigenaar heeft de gemeente zowel grip op de organisatie als eigenaar, als invloed op de kwaliteit en kwantiteit van dienstverlening en de bijbehorende kosten als opdrachtgever. Bij uitbesteden op de markt, heeft de gemeente alleen invloed als opdrachtgever. Daar staat tegenover dat de gemeente dan ook minder verantwoordelijkheid draagt doordat zij geen eigenaar is.

In 2007 veranderde de governance van PMW doordat de gemeente enig aandeelhouder werd om als gemeente meer grip op PMW te hebben. Als enig aandeelhouder heeft de gemeente namelijk meer **grip op de BV** dan wanneer zij de helft van de aandelen in bezit heeft. De taken die PMW uitvoert zijn wel geringer dan in 2002 beoogd.

De afwegingen die door de het college zijn benoemd om voor de huidige rechtsvorm van een BV in plaats van een stichting te kiezen zijn deels valide. Het argument dat de gemeente als enig aandeelhouder en eigenaar sturingsmogelijkheden heeft, is zeker valide. De andere argumenten zijn echter minder valide. Aansprakelijkheid ligt namelijk (in beginsel) altijd bij de rechtspersoon zelf en niet bij de bestuurders. Er is geen verschil tussen een stichting en een BV. Er hoeft ook geen verschil tussen de rechtspersonen te zijn als het gaat om het beheer van middelen en het maken van privaatrechtelijke afspraken. Dit is namelijk afhankelijk van hoe dit in een rechtspersoon wordt vastgelegd en niet van de vraag of het om een stichting of BV gaat.

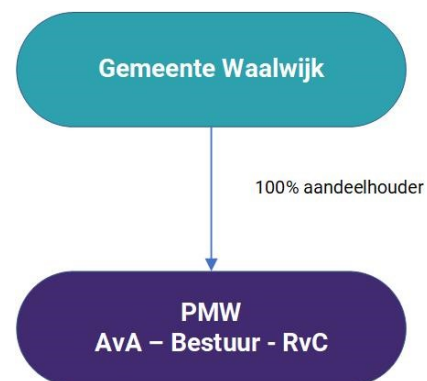
### 2.2 De governance van Parkmanagement is op een consistente en werkbare manier vormgegeven en vastgelegd.

Normen	Subvragen
2. De governance van Parkmanagement is op een consistente en werkbare manier vormgegeven en vastgelegd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Hoe is de huidige governance van Parkmanagement vormgegeven? (<b>onderzoeksvraag 2</b>)</li> <li>b) Welke verschillende rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn te onderscheiden en hoe zijn deze belegd en vastgelegd?</li> <li>c) Welke proces- en werkafspraken zijn er gemaakt om te borgen dat de rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden adequaat kunnen worden uitgeoefend?</li> <li>d) Welke keuzes liggen ten grondslag aan de benoeming van de huidige directeur?</li> <li>e) Voldoet Parkmanagement aan de eisen die de gemeente stelt aan een verbonden partij?</li> </ul>

## 2.2.1 Huidige governance

PMW is een besloten vennootschap waarvan de gemeente Waalwijk 100% eigenaar is. Een BV heeft altijd een Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) en een bestuur. In de governance van PMW is er ook voor gekozen om een Raad van Commissarissen (RvC) in te stellen. De drie organen kennen de volgende samenstelling:

- AvA: gemeente Waalwijk
- RvC: drie leden: twee aangewezen door het college van Waalwijk, waarvan er één expertise heeft op glasvezel/ICT met een commerciële achtergrond, één op het gebied van financiën en iemand van de Waalwijkse ondernemers. De leden van de RvC zijn sinds de statutenwijziging in 2013 niet veranderd. Het lid met expertise op gebied van glasvezel/ICT is toen voorgedragen door Coöperatie Haven VII en het lid met een financiële achtergrond door het bestuur van Vereniging Haven I-VI.
- Bestuur: één directeur



*Figuur 1 De huidige governance van PMW*

Naast de organen van PMW zijn er nog twee rechtspersonen die veel interactie hebben met PMW, namelijk Vereniging Haven I-VI en Coöperatie Haven VII. De twee rollen van deze rechtspersonen ten opzichten van PMW zijn niet vastgelegd in statuten (of overeenkomsten) en zij behoren dan ook niet tot de huidige governance.

## 2.2.2 Rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

### Bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De **AvA** is het hoogste orgaan van PMW en vergadert minimaal eenmaal per jaar. De AvA heeft de bevoegdheid om de jaarrekening goed te keuren en om de RvC en het bestuur te benoemen.

De **RvC** opereert onafhankelijk en heeft als taak om onafhankelijk toezicht uit te oefenen, advies te geven aan het bestuur en PMW te vertegenwoordigen als er sprake is van tegenstrijdige belangen bij het bestuur. De RvC stelt daarnaast volgens de statuten ook de begroting vast en geeft goedkeuring bij besluiten over belangrijke onderwerpen zoals het aangaan en wijzigen van samenwerkingen, het vestigen en opheffen van vestigingen, het deelnemen en beëindigen van andere rechtspersonen, het uitbreiden van taken en het veranderen van arbeidsomstandigheden van medewerkers.

Het **bestuur** van PMW bestuurt PMW, vertegenwoordigt PMW en stelt de jaarrekening, het jaarverslag en de exploitatiebegroting op.

### Rollen

Ten aanzien van PMW als verbonden partij zijn drie rollen belangrijk: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De gemeente is als enig aandeelhouder **eigenaar** en vervult die rol in de AvA op basis van de statuten. Uit ons onderzoek is niet gebleken dat binnen het college een specifieke portefeuillehouder is aangewezen om de rol van eigenaar te vervullen (en het college/de gemeente te vertegenwoordigen in de AvA van PMW). De gemeente vervult daarnaast ook de rol van **opdrachtgever** op basis van de beheersovereenkomst. Het college heeft geen specifieke portefeuillehouder aangewezen die deze rol van opdrachtgever op zich neemt. Er is wel een coördinerend portefeuillehouder en bestuurlijk portefeuillehouder openbare ruimte aangewezen binnen het college. Hoe deze twee posities zich tot elkaar verhouden en tot



de rollen van eigenaar en opdrachtgever hebben wij niet terug kunnen vinden in het onderzoek. Ook op ambtelijk niveau is er geen sprake van rollenscheiding. De rol van **opdrachtnemer** wordt vervuld door PMW. Naast deze drie rollen vervult de gemeenteraad een rol als **toezichthouder** op de rol van het college als eigenaar en opdrachtgever. Ook stelt de gemeenteraad de **kaders** waar binnen de opdrachtnemer dient te handelen. Deze kaders worden o.a. vastgesteld in beleid, kadernota's, omgevingsvisie, bestemmingsplannen en vergunningen.

### 2.2.3 Proces- en werkafspraken

De AvA, RvC en het bestuur hebben geen reglementen vastgesteld die invulling geven aan de precieze werkwijze van deze organen. In het onderzoek is ook niet naar voren gekomen dat er binnen het college interne afspraken zijn gemaakt over hoe de belangen van zowel de eigenaar als opdrachtgever van PMW geborgd kunnen worden.

### 2.2.4 Benoeming huidige directeur

De huidige directeur van PMW is als ambtenaar werkzaam voor de gemeente Waalwijk. Deze keuze wijkt af van de Kadernota verbonden partijen. Voor zijn benoeming was om die reden goedkeuring van de gemeenteraad nodig. Opvallend aan deze procedure is dat de ambtenaar al door de AvA als interim directeur werd benoemd voordat de gemeenteraad akkoord kon gaan met zijn benoeming. Na instemming van de gemeenteraad werd de ambtenaar officieel gedetacheerd als directeur van PMW.

In het raadsvoorstel voor benoeming van de directeur werd beargumenteerd dat de functie van de directeur beperkt is van omvang en dat de benoeming van een ambtenaar wenselijk kan zijn voor de korte lijnen tussen PMW en de gemeente. De directeur gaf daarnaast zelf in het interview in het kader van dit onderzoek, als motivatie voor zijn benoeming aan dat hij als ambtenaar geen hiërarchische positie in de gemeente inneemt, doordat hij rechtstreeks onder gemeentesecretaris valt. Volgens de directeur wordt hij door de afwezigheid van een teamleider niet in een lastige positie gebracht met de gemeente in onderhandelingsprocessen.

### 2.2.5 Kadernota verbonden partijen

In de Kadernota verbonden partijen heeft de gemeenteraad kaders gesteld aan verbonden partijen. Zoals al in 2.2.4 duidelijk werd is er door de benoeming van de ambtenaar als directeur afgeweken van de Kadernota. Er is daarnaast in de nota vastgelegd dat het college in de P&C cyclus een advies dient toe te voegen waarin zij een oordeel geeft over het gevoerde en afgekondigde beleid en ontwikkeling. In de stukken die in het kader van dit onderzoek zijn geanalyseerd is geen advies van het college teruggevonden.

### 2.2.6 Onze bevindingen

#### De governance

Vanuit de motivatie om te kiezen voor een BV waarvan de gemeente, mede om meer grip te kunnen houden kijken wij naar de huidige governance en de vraag of deze op een consistente en werkbare wijze is vormgegeven.

Vanuit de wens van de gemeente om als eigenaar voldoende invloed uit te kunnen oefenen op bijvoorbeeld de belangrijke beslissingen die PMW neemt, valt ons op dat uit de statuten van PMW blijkt dat de **AvA beperkte bevoegdheden** heeft. Daar komt bij dat de **RvC over meer bevoegdheden** beschikt dan strikt noodzakelijk voor het uitoefenen van haar taken. De verhouding tussen de rol van aandeelhouder en van toezichthouder is hierdoor **niet evenwichtig**. Dit is bijvoorbeeld ook terug te zien in de potentiële verkoop van de gronden van de insteekhaven. PMW wil de gronden voor ruim 5 miljoen euro van de gemeente kopen en de

RvC is zelfstandig bevoegd om deze beslissing te nemen. De AvA heeft geen rol in dit verkoopproces. Tegen die achtergrond is het van belang om de rol van de AvA opnieuw tegen het licht te houden en te zorgen dat de eigenaar (lees gemeente) ook voldoende bevoegdheden heeft om haar belangen te behartigen. Daartoe dient de eigenaar in ieder geval over de volgende taken/bevoegdheden te beschikken:

- Vaststellen van de strategie en het meerjarenbeleidsplan;
- Vaststellen van begroting en jaarrekening;
- Wijzigen van de statuten;
- Benoeming en ontslag bestuurders en RvC;
- Aangaan of verbreken van structurele samenwerking;
- Verkrijgen, vervreemden, bezwaren, huren, verhuren en op andere wijze in gebruik of genot nemen en geven van registergoederen;
- Rechtstreeks of middellijk deelnemen in een andere rechtspersoon en het uitoefenen van stemrecht daarin;
- Aangaan, verplaatsen of opheffen van vestigingen;
- Uitbreiden of verminderen van de taken van de coöperatie;
- Tijdelijk of duurzaam beëindigen of overdragen van de bedrijfsactiviteiten;
- Substantieel uitbreiden of verminderen van het aantal medewerkers of wijzigen van hun arbeidsomstandigheden;
- Aangaan van grote investeringen van een nader te bepalen percentage van het eigen vermogen;
- Doen van aangifte van faillissement en aanvraag van surséance van betaling.

Als er naar bovenstaande lijst met bevoegdheden wordt gekeken, blijkt dat de AvA veel van deze bevoegdheden niet heeft, maar dat deze zijn toebedeeld aan de RvC. Zo staat bijvoorbeeld in de statuten staat dat de RvC de begroting vaststelt. In de praktijk blijkt echter dat de AvA de begroting vaststelt. Als de bevoegdheden van de AvA toenemen, worden de huidige bevoegdheden van de RvC geringer.

De AvA benoemt de drie RvC leden vanuit de drie vereisten die in de statuten zijn opgenomen. Twee huidige RvC leden zijn voorgedragen door de Vereniging Haven I-VI en Coöperatie Haven VII. In de statuten is niet opgenomen dat deze voordracht verplicht is. Dit betekent dat het de AvA vrij staat om bij een volgende benoemingstermijn een persoon te benoemen die niet is voorgedragen door Vereniging of Coöperatie.

De positionering van de huidige RvC in de Vereniging respectievelijk Coöperatie maakt het extra van belang dat de wijze waarop toezicht wordt gehouden op een onafhankelijke wijze, goed is verankerd. De RvC leden hebben namelijk een onafhankelijke positie en de wettelijke plicht het belang van de vennootschap (PMW) te behartigen. De RvC heeft in praktijk de rol om in te stemmen met de begroting en kan hierdoor invloed uitoefenen op de inkomsten en uitgaven van PMW. De inkomsten van PMW dienen kostendekkend te zijn en te voorkomen dat de bijdrage van de gemeente de bijdrage van de bedrijven compenseert doordat de bijdrage van de bedrijven (bewust) te laag wordt gehouden. Doordat twee leden van de RvC door de Vereniging respectievelijk Coöperatie zijn benoemd zou hier een spanning kunnen ontstaan. De onafhankelijke positie van de RvC met de verwevenheid van de Vereniging en Coöperatie zou beter geborgd kunnen worden door de proces- en werkafspraken in een reglement op te nemen.

Naast dat de organen de juiste bevoegdheden hebben is het belangrijk dat de rol die elk orgaan heeft wordt geborgd. Binnen de gemeente zijn zowel de rol van eigenaar als opdrachtgever niet van elkaar gescheiden. Dit geldt zowel bestuurlijk als ambtelijk. Scheiding kan plaatsvinden door deze rollen expliciet bij twee verschillende portefeuillehouders te beleggen. De rol van eigenaar is gericht op continuïteit en stabiliteit van de organisatie. De rol van opdrachtgever is

juist gericht op de kwaliteit van de dienstverlening en beheersing van de kosten. Deze twee rollen kunnen verschillende (conflicterende) belangen met zich meebrengen. Het **niet scheiden van die rollen** is niet zozeer ondeugdelijk, maar wel wenselijk om een systematisch te borgen dat in het college de verschillende belangen op een goede manier tegen elkaar worden afgewogen. Dit zorgt ervoor dat de gemeente als eigenaar de juiste gesprekken voert in de AvA als eigenaar en als opdrachtgever via de lijn van de beheersovereenkomst. Als de rollen binnen de gemeente niet worden gescheiden is het lastiger om de verschillende rollen, met elk hun eigen doel, niet door elkaar te laten lopen. Een ideaalbeeld van rollenscheiding bestaat niet, maar door alle taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden expliciet, weloverwogen en beargumenteerd te beleggen, wordt aandacht gecreëerd voor de dilemma's die hierbij komen kijken en hoe met die dilemma's zo goed mogelijk kan worden omgegaan.

De Vereniging Haven I-VI en Coöperatie Haven VII zijn naast de rol die zij spelen in de RvC van belang voor PMW. Uit de interviews en raadssessie blijkt dat de leden van de Vereniging en Coöperatie veel invloed hebben op PMW. Daarnaast sluiten de bedrijven van Haven I-VI die het basispakket bij PMW willen afnemen een lidmaatschapsovereenkomst met de Vereniging Haven I-VI en PMW. Ook lijkt het in de praktijk zo dat de bedrijven op Haven VII-VIII verplicht lid dienen te worden van de coöperatie, terwijl uit de koopovereenkomst tussen de bedrijven en de gemeente blijkt dat de bedrijven verplicht diensten bij PMW af moeten nemen en niet dat zij ook lid moeten worden van de Coöperatie. De relatie tussen PMW en de Vereniging en Coöperatie is niet vastgelegd. Het is wel wenselijk om **heldere afspraken** te maken met de Vereniging Haven I-VI en Coöperatie Haven VII zodat PMW haar eigen doelen kan verwezenlijken.

#### Benoeming directeur

De benoeming van ambtenaar als directeur van een verbonden partij is **vanuit oogpunt van goed governance niet wenselijk**. Er kunnen zich namelijk situaties voordoen waarin de gemeente als opdrachtgever onderhandelt met PMW (directeur) als opdrachtnemer en waarin de belangen met elkaar botsen. Aangezien een ambtenaar zich altijd in een hiërarchische positie bevindt kan hij tegenover zijn meerdere te staan in een andere context. De gemeente kan hierbij druk op de directeur uitoefenen middels zijn functie als ambtenaar, waardoor de directeur het belang van PMW niet meer goed kan vertegenwoordigen.

Uit de raadssessie blijkt dat de gemeenteraad op de hoogte was van deze mogelijke risico's maar vanuit pragmatisme hiertoe toch besloten heeft. De procedure die hierbij is gevolgd is niet (volledig) zorgvuldig. De AvA had de ambtenaar alvast tot interim directeur benoemd, voordat het besluit aan de gemeenteraad is voorgelegd. Uit de raadssessie bleek dan ook dat de raad vond dat zij te laat bij dit proces betrokken was en in de oplossingsrichting van het college werd 'geduwd'. Het is daarnaast opvallend dat er in het raadsvoorstel ter goedkeuring van de benoeming alleen wordt gerefereerd aan artikel 17 van de statuten over belangenverstrengeling. In deze bepaling staat dat bij belangenverstrengeling de RvC besluiten neemt. Er is in het raadsvoorstel niet concreet uitgewerkt wanneer er sprake kan zijn van tegenstrijdig belang en hoe hier vervolgens concreet naar wordt gehandeld. Ook in de detacheringsovereenkomst is hier niets over opgenomen. In het geval er steekhoudende argumenten zijn om wel te kiezen voor een ambtenaar als directeur, dan is het noodzakelijk om **concrete afspraken** te maken over de wijze waarop zijn rol als ambtenaar en zijn rol als bestuurder zich tot elkaar verhouden, en wat de procedure is bij **belangenverstrengeling**. Daarmee zou een onafhankelijke positie als directeur meer zijn geborgd.

Voor het goed functioneren van een verbonden partij is het belangrijk dat de governance op een consistente en werkbare manier is vormgegeven en vastgelegd. Dit vindt plaats vanuit de achterliggende reden waarom voor de governance is gekozen. Zoals in 2.1 duidelijk werd heeft de gemeente voor de governance gekozen om een beroep te doen op externe expertise en om hier zowel als eigenaar als opdrachtgever grip en invloed op te houden. Deze redenering is niet

consistent toegepast. In de eerste plaats omdat de AvA in vergelijking tot de RvC weinig bevoegdheden heeft om haar eigenaarsrol uit te oefenen. In de tweede plaats omdat de rol van eigenaar in de AvA en opdrachtgever via de beheersovereenkomst met elkaar worden vermengd, zowel ambtelijk als bestuurlijk. In de derde plaats omdat vermenging plaatsvindt doordat de bestuurder van PMW ook ambtenaar is van de gemeente.

## 2.3 De governance van Parkmanagement is rechtmatig

Normen	Subvragen
3. De governance van Parkmanagement is rechtmatig.	a) Is de huidige governance van Parkmanagement, waaronder ook de relatie met Solaris en de verenigingen van bedrijven verankerd? b) Past de governance van Parkmanagement binnen de wettelijke kaders ten aanzien van aanbesteding, mededinging en staatssteun? ( <b>onderzoeksvraag 4</b> )

### 2.3.1 Relatie Solaris en bedrijven

PMW is een aanbestedende dienst. Dit houdt in dat PMW het aanbestedingsrecht in acht moet nemen bij opdrachten die zij verstrekt. De opdrachten die PMW momenteel aan Solaris en andere private partijen verstrekt moeten worden aanbesteed als zij boven het Europese drempelbedrag van €214.000.- excl. btw komen. Voor het berekenen van het drempelbedrag dient PMW niet alleen te kijken naar het totale bedrag van een overeenkomst, maar ook naar een opstapeling van overeenkomsten na elkaar. Als een overeenkomst de mogelijkheid tot verlenging biedt hoort deze verlenging meegenomen te worden in de berekening van de opdrachtsom. Als de totale opdrachtsom boven het drempelbedrag komt moet de opdracht worden aanbesteed. PMW kan zich hierbij momenteel niet beroepen op een van de uitzonderingen van het aanbestedingsrecht (inbesteding, alleenrecht, publiek-publieke samenwerking).

De opdrachten die PMW vanuit de bedrijven op Haven I-VIII aanneemt kan zij rechtmatig aannemen, aangezien de bedrijven geen aanbestedende diensten zijn. Private inkomsten en publieke inkomsten dienen daarbij wel van elkaar gescheiden te worden. In het onderzoek is niet duidelijk geworden hoe PMW dit borgt.

### 2.3.2 Aanbesteding, mededinging en staatssteun

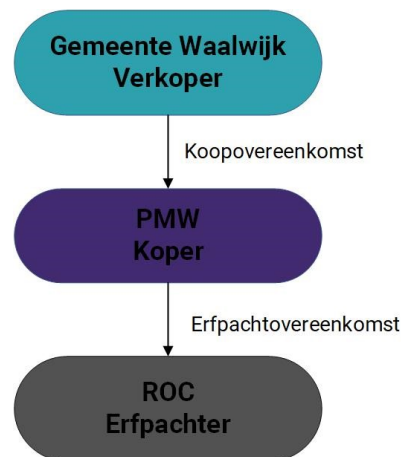
#### De relatie tussen de gemeente en PMW

De gemeente Waalwijk is ook een aanbestedende dienst. Opdrachten die boven het drempelbedrag uitkomen moet de gemeente aanbesteden, tenzij er een beroep gedaan kan worden op een uitzondering op het aanbestedingsrecht. Op basis van de documenten die wij hebben ontvangen wordt er momenteel niet voldaan aan de eisen om gebruik te kunnen maken van inbesteding of alleenrecht, bleek uit het feitelijk onderzoek. Het gebruik van de uitzondering van horizontale publiek-publieke samenwerking bleef daarom nog over.

Om een beroep op deze uitzondering te doen is het belangrijk dat er sprake is van samenwerking waarbij beide partijen diensten *voor elkaar* verrichten en dat de beide partijen een openbaar belang hebben naast de opdracht die zij voor elkaar verrichten. PMW levert verschillende diensten voor de gemeente op o.a. het gebied van groenonderhoud, bewegwijzering en beveiliging. De gemeente verricht daarnaast ook diensten voor PMW, namelijk het leveren van stroom en data voor de veiligheidsvoorzieningen (camera's en schuifpoorten). De afname van deze dienst door PMW draagt bij aan de veiligheid van bedrijventerrein en dus ook aan de gemeenschappelijke doelen van PMW en de gemeente.

### De verkoop van de terminalgronden op de insteekhaven

De gemeente is van plan om de terminalgronden van de insteekhaven aan PMW te verkopen en PMW is op haar beurt van plan om deze gronden in erfpacht uit te geven aan ROC. In dit onderzoek zijn wij uitgegaan van de bevindingen uit eerdere adviezen die de gemeente heeft ingewonnen. In het meest recente advies van CMS is opgenomen dat er geen sprake van een aanbestedingsplichtige opdracht wanneer in huurovereenkomst tussen PMW en ROC niet expliciet een bouwplicht wordt opgenomen. Daardoor heeft ROC een eigen keuze om tot realisatie van de containerterminal over te gaan. Er wordt hierbij wel de kanttekening geplaatst dat een zorgvuldige motivering in de overeenkomsten essentieel is. Naast de relatie tussen PMW en ROC is in het advies een voorstelbepaling opgenomen voor de koopovereenkomst tussen PMW en ROC om het aanbestedingsrechtelijke risico te beperken. Zowel de huurovereenkomst tussen PMW en ROC als de eventuele de koopovereenkomst met de gemeente en PMW hebben wij niet in kunnen zien om te beoordelen in hoeverre de adviezen van CMS daarin zijn overgenomen. Wij kunnen daarom niet beoordelen of is voldaan aan het aanbestedingsrecht voor dit onderdeel.



*Figuur 2 De constructie van de verkoop van de terminalgronden*

### 2.3.3 Onze bevindingen

PMW verstrekt diverse opdrachten aan private partijen. Voor alle opdrachten geldt dat deze aanbesteed te dienen worden wanneer zij boven de aanbestedingsdrempel komen. In ons onderzoek hebben wij alleen de overeenkomst van Solaris ontvangen geldend voor een periode van vijf jaar. De totale opdrachtsom van deze overeenkomst komt **boven de aanbestedingsdrempel** uit.. Deze opdracht en alle andere opdrachten die PMW aan derde verstrekt zijn niet aanbesteed. Dit betekent dat de opdrachten die boven de aanbestedingsdrempel komen, waaronder in ieder geval de opdracht aan Solaris valt, **niet** zijn verstrekt in lijn met het **aanbestedingsrecht**.

Voor de relatie die PMW met de bedrijven heeft geldt dat er een risico is op staatssteun door **kruissubsidiëring**. PMW moet ervoor zorgen dat de bijdrage die zij van de gemeente ontvangt ook strikt wordt gebruikt voor de opdracht van de gemeente en dat de bedrijven die gevestigd zijn op Haven I-VIII niet bevoordeeld worden ten opzichte van andere bedrijven. PMW moet hierbij integrale kostprijzen aan de bedrijven doorberekenen. Of dit het geval is, is in dit onderzoek meegenomen, aangezien het buiten de scope van de vraag viel om kostprijzen te berekenen.

De opdracht die de gemeente aan PMW verleent voldoet, op basis van de door ons bestudeerde documenten, niet aan het aanbestedingsrecht, omdat zij geen beroep kan doen op inbesteding of doet op het alleenrecht. Ook een beroep op horizontale publiek-publieke samenwerking kan moeilijk worden vastgesteld. Alhoewel er sprake is van wederkerige samenwerking, is niet duidelijk of PMW los van de opdracht van de gemeente een openbaar belang kent. Het is daarom aan te raden dat de gemeente Waalwijk als nog het **alleenrecht** vestigt. Dit kan de gemeente doen, omdat beargumenteerd kan worden dat de diensten die PMW levert niet aan de markt overgelaten kunnen worden en **Diensten van Algemeen Economisch Belang** (DAEB) zijn. Dit wordt bijvoorbeeld bevestigd door het feit dat er op dit moment gekeken wordt of PMW haar taken zal uitbreiden naar de bedrijventerreinen in Zanddonk en Waspik, aangezien de markt de taken daar niet goed uitvoert. De gemeente dient hiervoor vast te leggen dat PMW DAEB levert. Dit dient zij te doen doordat de gemeenteraad een toewijzingsbesluit (algemeen belang besluit) vaststelt. Daarnaast dient de gemeenteraad

ook nog apart in een verordening vast te stellen dat de gemeente in relatie tot PMW een beroep op het alleenrecht doet. Een beroep op het alleenrecht neemt overigens niet weg dat de gemeente integrale kostprijzen een PMW dient te betalen en PMW, als andere overheidspartij, niet mag bevoordelen.

Naast het alleenrecht is het volgens ons ook nog noodzakelijk dat de gemeente een beroep doet op **horizontale publiek-publieke samenwerking**. Het alleenrecht maakt de opdracht die PMW aan de gemeente verleent (terugbesteding) namelijk niet rechtmatig als deze opdracht door de jaren heen boven de aanbestedingsdrempel komt. Het is wenselijk als de gemeente een expliciete verwijzing naar deze grondslag in de overeenkomst met PMW opneemt als het bedrag boven de aanbestedingsdrempel komt.

## 2.4 Er wordt op een doelgerichte en doeltreffende manier samengewerkt

Normen	Subvragen
4. Er wordt op een doelgerichte en doeltreffende manier samengewerkt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Hoe zorgt het college dan wel de verantwoordelijke portefeuillehouder ervoor dat de gemeente adequaat vertegenwoordigd wordt in de AvA van Parkmanagement?</li> <li>b) Hoe gaat het college dan wel de verantwoordelijke portefeuillehouder om met de informatie die zij van het Bestuur ontvangt?</li> <li>c) Hoe, wanneer en met welke frequentie wordt de AvA geïnformeerd door het Bestuur?</li> <li>d) Wordt de AvA betrokken bij de strategische ontwikkelingen van Parkmanagement, zo ja hoe?</li> <li>e) Hoe zorgt het college ervoor dat het inzicht krijgt in de risico's van Parkmanagement om adequaat invulling te geven aan zijn (vertegenwoordigende) rol in de AvA?</li> <li>f) Heeft het Bestuur voldoende bestuursautonomie om zijn taken behoorlijk uit te voeren?</li> <li>g) Heeft de RvC voldoende autonomie om zijn taken behoorlijk uit te voeren?</li> </ul>

### 2.4.1 Vertegenwoordiging en informatievoorziening

Uit de notulen van de afgelopen twee jaar komt naar voren dat doorgaans het voltallige college plaatsneemt in de AvA. Daarnaast wordt er ook in het college beraadslaagd over PMW. De bestuurlijke besluitvorming van het college om als één stem in de AvA te besluiten, lijkt (vooral) plaats te vinden in de AvA. Tweemaal per jaar vindt er een AvA plaats waarin de aandeelhouder wordt geïnformeerd door het bestuur van PMW. Wij hebben geen informatie waaruit blijkt dat de AvA ook tussentijds informatie ontvangt.

### 2.4.2 Strategische ontwikkelingen en risico's

In de AvA zijn de begroting en de jaarrekening de belangrijkste onderwerpen die worden besproken. Ook wordt de AvA geïnformeerd over de ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid en veiligheid op het terrein. In de vergaderingen stellen het bestuur en de AvA vragen aan elkaar. Zo vraagt het bestuur de AvA hoe zij om dient te gaan met de rekeningcourant en stelt de AvA actief vragen over veiligheid en duurzaamheid. Gelet op de beperkte bevoegdheden van de AvA besluit de AvA hier niet over, maar krijgt wel informatie. Belangrijke besluiten worden voorgelegd aan de RvC.

Na elke AvA informeert het college de raad. In deze raadsinformatiebrieven komen onder andere de strategische ontwikkelingen omtrent de structuur van PMW, de verkoop van de terminalgronden aanbod en wordt er in gegaan op het project: haven veilig en aantrekkelijk.

### 2.4.3 Bestuursautonomie en autonomie RvC

De directeur van PMW heeft als bestuur de wettelijke plicht om te handelen in het belang van PMW. In het interview dat met de huidige directeur is gehouden werd aangegeven dat hij voldoende autonomie voelde om zijn taken uit te voeren. Tegelijkertijd gaf hij aan dat PMW een organisatie is voor haar leden van de Vereniging Haven I-VI en Coöperatie Haven VII. De relatie tussen PMW en de Vereniging en Coöperatie is niet vastgelegd.

De leden van de RvC mogen sinds de statutenwijziging in 2013 niet meer werkzaam zijn voor de gemeente. Hierdoor werd de autonomie van de RvC ten opzichte van de gemeente versterkt. Sinds de statutenwijziging worden de twee leden die door de gemeente Waalwijk worden expertise op gebied van commercie/ICT/glasvezel en financiën in de praktijk voorgedragen door de Vereniging Haven I-VI en Coöperatie Haven VII. In de documentenstudie hebben wij niet kunnen vinden hoe autonoom de leden ten opzichte van de Vereniging Haven I-VI en Coöperatie Haven VII zijn.

### 2.4.4 Onze bevindingen

Op basis van de Gemeentewet is het de taak van de burgemeester om de gemeente te vertegenwoordigen in de AvA van PMW. Deze vertegenwoordiging door de burgemeester vindt dan plaats na voorafgaande besluitvorming in het college. Vaak wordt er ook voor gekozen om één (of meerdere) portefeuillehouders de rol van aandeelhouder te laten vervullen. Ook dan kan voorafgaande besluitvorming plaatsvinden in het college. In de governance van PMW is er geen expliciet besluit genomen over één of meerdere portefeuillehouders die gezamenlijk de gemeente vertegenwoordigen in PMW. In de praktijk vindt de vertegenwoordiging plaats door het voltallige college.

Alhoewel hier geen juridische bezwaren tegen zijn, is het de vraag hoe **werkzaam** dit is. Eerder stipten wij al het punt van rollenscheiding (eigenaar-opdrachtgever aan). Daarnaast speelt daarbij dat het college in de AvA de rol van eigenaar te vervult en eensgezind optreedt met **één stem**. Wanneer er in het college politieke verschillen zijn en eensgezindheid ontbreekt kan dit resulteren in verdeeldheid en dat kan een verkeerde invloed op de stabiliteit en toekomstbestendigheid van PMW hebben. De politieke afweging dient daarom binnen de beraadslaging van het college plaatsvinden en het college treedt met één stem naar buiten als eigenaar in de AvA,

In de raadsinformatiebrieven, die na elke AvA aan de gemeenteraad worden gestuurd, wordt door het college vooral ingegaan op de rol die zij als gemeente vervult en niet als eigenaar. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de gemeentelijke rol als verkoper van de terminalgronden en de rol van eigenaar van PMW niet strikt in de brieven wordt gescheiden. Het is hierdoor ook niet duidelijk welke informatie die aan de AvA wordt verstrekt vervolgens bij het college belandt en hoe actief of passief de AvA zich opstelt tegen over het bestuur. De rol van de AvA in de **strategische doelstellingen** lijkt bovendien beperkt doordat de RvC goedkeuring dient te verlenen voor het kopen van de terminalgronden van de gemeente. De AvA heeft hier geen rol in. Wanneer de bevoegdheden van de AvA worden verstrekt kan de AvA sterker betrokken raken bij de strategische ontwikkelingen van PMW.

De keuze van de gemeente om een ambtenaar te benoemen als directeur van PMW stelt de **autonomie** van de directeur op de proef. De directeur heeft namelijk de plicht om te handelen in het belang van PMW, maar heeft tegelijkertijd ook de plichten in zijn rol als ambtenaar. Deze plichten kunnen met elkaar verstrengeld raken waardoor de autonomie van de directeur in het geding komt. Naast de gemeente ontvangt PMW ook opdrachten van de bedrijven. De directeur dient in deze relatie ook autonoom te zijn. Gezien het gegeven dat de directeur aangaf dat PMW er is voor de leden van de Vereniging Haven I-VI en Coöperatie Haven VII is de vraag



gerechtvaardigd hoe autonoom de directeur is. De autonomie van de directeur ten opzichte van zowel de eigenaar als de opdrachtgever is nu niet goed geborgd.

Zoals vermeld hebben wij beperkt zicht op de mate waarin de RvC werkelijk autonoom kan handelen. Gezien het feit dat twee RvC leden die door de gemeente zijn voorgedragen uit de Vereniging Haven I-VI en Coöperatie Haven VII afkomstig zijn is het verstandig om hun **onafhankelijke rol** goed te borgen. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door het opstellen van een reglement met daarin de kaders waarin de RvC dient te handelen. Voor een volgende termijn kan de gemeente er ook voor kiezen geen RvC leden vanuit vereniging en coöperatie voor te dragen. In de statuten is namelijk juist in voorzien dat besluiten door de RvC nu alleen kunnen worden genomen als de twee RvC leden die door Waalwijk zijn voorgedragen aanwezig zijn. Daarmee is in de statuten getracht het belang van de gemeente juist te borgen, waarbij uiteraard geldt dat een RvC lid zich ook onafhankelijk moet opstellen.

## 2.5 De raad wordt op een dusdanige manier betrokken dat het zijn wettelijke rol en positie adequaat kan vervullen

Normen	Subvragen
5. De raad wordt op een dusdanige manier betrokken dat het zijn wettelijke rol en positie adequaat kan vervullen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Wat is de rol en positie van de raad bij Parkmanagement en hoe, wanneer en met welke frequentie is de raad betrokken bij Parkmanagement? (<u><a href="#">onderzoeksvraag 6 en 7</a></u>)</li> <li>b) Hoe gaat de raad om met de informatie die zij van het college ontvangt? (<u><a href="#">onderzoeksvraag 6 en 7</a></u>)</li> <li>c) Heeft de raad voldoende zicht op de ontwikkelingen van Parkmanagement?</li> <li>d) Hoe zorgt, dan wel kan de raad ervoor zorgen, dat zij voldoende positie krijgt ten opzichte van Parkmanagement om invulling te geven aan haar rol als toezichthouder? (<u><a href="#">onderzoeksvraag 5</a></u>)</li> </ul>

### 2.5.1 Positie gemeenteraad, informatievoorziening en omgang met deze informatie

De wettelijke rol van de gemeenteraad ten opzichte van een verbonden partij in een BV is beperkt. Het college neemt het initiatief tot deelneming in een BV en de gemeenteraad heeft mogelijkheid om haar wensen en bedenkingen over het deelnemen in de deelneming te uiten. Het college is vervolgens in staat om zelfstandig een besluit tot deelneming aan een BV te nemen. De gemeenteraad heeft geen directe bevoegdheden ten opzichte van de BV, maar indirecte door middel van haar reguliere bevoegdheden als kaderstelling, waaronder het budgetrecht, informatie inwinning en verantwoording.

De gemeenteraad krijgt van het college jaarlijks via de P&C cyclus, waaronder het voor- en najaarsbericht, informatie over verbonden partijen, waaronder PMW. In het voor- en najaarsbericht schrijft het college voornamelijk over nieuwe ontwikkelingen, zoals de aanleg van de insteekhaven. In de afgelopen twee jaar is in deze berichten niet gerefereerd aan de ontwikkelingen die PMW doormaakt. De gemeenteraad ontvangt daarnaast twee keer per jaar, na elke AvA, een raadsinformatiebrief van het college over ontwikkelingen binnen PMW. In de raadsessie werd ook aangegeven dat de wethouder heeft toegezegd om de financiële stukken van PMW aan de raad te sturen. Deze toezegging hebben wij niet in de stukken terug kunnen vinden. De financiële stukken zij het afgelopen jaar niet op tijd naar de raad verstuurd.

In de afgelopen paar jaar hebben wij in de notulen van de raadsvergaderingen beperkt terug gevonden dat de raad bij het college actief informatie heeft ingewonnen. In de vaststelling van de begroting van 2019 is wel gesproken over PMW in relatie tot de verkoop van de gronden door voornamelijk één partij. In ons onderzoek zijn wij, naast dit rekenkameronderzoek, geen



andere vormen van verantwoording tegengekomen. Dit geldt ook voor de mogelijkheid om kader te stellen of bij te sturen. In de raadsessie werd aangegeven dat het beperkte handelen komt omdat de ontwikkelingen om PMW de laatste jaren over het algemeen stabiel zijn, dat er een rol bij het college ligt om de informatie actief aan de raad te verstrekken en dat nieuwe raadsleden de relatie met PMW als ingewikkeld ervaren.

### 2.5.2 Zicht op ontwikkelingen en risico's

In de raadsessie werd aangegeven dat de gemeenteraad de relatie tussen de gemeente en PMW als ondoorzichtig beschouwt en dat de raad door het college vaak pas in een laat stadium betrokken worden bij ontwikkelingen. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij de benoeming van de huidige directeur. De raad werd door het college geïnformeerd dat gezien de beperkte omvang van het directeurschap een ambtenaar het beste benoemd kon worden als directeur. In deze ontwikkeling was het voor de raad niet duidelijk waarom de omvang van het aantal werkuren van de oude directeur sterk verminderd kon worden door de positie van de nieuwe directeur. De raad gaf aan eerder bij deze ontwikkeling betrokken hadden willen worden, zodat zij mee hadden kunnen denken aan een oplossing. Tegelijkertijd heeft de raad wel ingestemd met de benoeming.

De raad gaf aan weinig zicht te hebben op de rol die PMW krijgt wanneer zij de terminalgronden van de gemeente koopt en welke risico's hiermee gepaard gaan. Daarnaast gaf de raad aan weinig zicht te hebben op hoe de gemeente in haar rol als eigenaar invloed uit kan oefenen op erfpachter ROC en hoe de raad haar rol als toezichthouder uit kan oefenen. In een debat heeft de gemeenteraad wel gepoogd meer inzicht te krijgen in de verkoop van de gronden aan PMW. Er zijn diverse vragen aan de wethouder gesteld over het risico van de verkoop en de grip die de gemeenteraad hier op heeft. De wethouder gaf in reactie aan dat het de bevoegdheid van de RvC om een besluit over de koop van de gronden te nemen en dat de gemeente hier als eigenaar geen zeggenschap over heeft. Ook zei de wethouder dat de gemeente juist meer grip op de terminalgronden heeft doordat de gronden worden gekocht door een verbonden partij, waar de gemeente enig aandeelhouder is, in plaats van door een derde.

### 2.5.3 Onze bevindingen

De gemeenteraad wordt **regelmatig geïnformeerd** over de ontwikkelingen van PMW. Door het versturen van de raadsinformatiebrieven na elke AvA wordt de raad in staat gesteld om toezicht te houden op het college. De raad kan op basis van deze brieven zelf **actief** de rol van toezichthouder vervullen. Op dit moment kan zij deze rol actiever invullen door vragen te stellen naar aanleiding van de brieven die zij ontvangt. Zij kan het college bevragen hoe zij haar rol als eigenaar en opdrachtgever invult en kan hier nog aanvullende kaders voorstellen. Als informatie ondoorzichtig blijft kan de raad een overleg met de directeur plannen of een bezoek aan PMW afleggen. De beoogde verkoop van gronden en de intentieovereenkomst zijn belangrijke momenten voor de raad om juist haar wettelijke rol uit te oefenen. Bij belangrijke privaatrechtelijke beslissingen geldt op basis van de Gemeentewet ook altijd een wensen- en bedenkingenprocedure, dit overigens naast het budgetrecht.

De huidige informatievoorziening aan de raad kan volgens ons op de volgende manieren worden versterkt:

- Het in de **jaarstukken** opnemen van een advies waarin het college zijn **oordeel** geeft over het gevoerde en afgekondigde beleid en ontwikkeling van PMW, conform de Kadernota verbonden partijen.
- De raad goed te **informeren** over welke **bevoegdheden** zij ten opzichte van PMW als verbonden partij heeft. Er zou bijvoorbeeld na elke raadswisseling een raadsessie gehouden kunnen worden over de rol van de raad bij verbonden partijen, waar ook specifiek op de PMW-constructie wordt ingegaan.

- Het nakomen van toezeggingen door het college betreffende het versturen van informatie en het **actief en tijdig betrekken van de gemeenteraad** bij ontwikkelingen waar de raad toestemming of goedkeuring voor dient te verlenen. De gemeenteraad kan hierdoor meedenken over oplossingen en zich hierdoor niet gedwongen voelt om bepaalde pragmatische keuzes te maken die afwijken van principiële uitgangspunten.
- Het **instellen van een Raadscommissie verbonden partijen**, met afvaardiging uit verschillende fracties die zich actief bezighoudt met de verbonden partijen. Zij kunnen zich dan diepgravender met de verschillende verbonden partijen bezighouden en de rest van de raad informeren.
- Het verder **ontwikkelen van een dashboard verbonden partijen**, indien hier alleen financiële informatie zichtbaar is. Onderdelen die in het dashboard opgenomen kunnen worden zijn hoe de governance van verbonden partijen in elkaar zit, welke thema's relevant zijn voor de verbonden partij, welke ontwikkelingen er spelen etc. Dit kan nog worden aangevuld met een soort stoplicht in het kader van risico's. Op deze wijze kan de raad afwegen op welke aspecten van verbonden partijen ze zich richten.

## 2.6 De governance van Parkmanagement past bij de aard van de taak

Normen	Subvragen
6. De governance van Parkmanagement past bij de aard van de taak.	a) Wat zijn de huidige taken en doelen van Parkmanagement? ( <b>onderzoeksvraag 1</b> ) b) Welke nieuwe taken komen op Parkmanagement af? ( <b>onderzoeksvraag 1</b> ) c) Zijn de huidige en toekomstige taken van Parkmanagement een kerntaak van de gemeente? d) Is de huidige governance passend gelet op de taken? e) Welke governance kan passend zijn gelet op het nieuwe takenpakket van Parkmanagement? ( <b>onderzoeksvraag 8</b> )

### 2.6.1 Huidige taken

PMW heeft als voornaamste taak het representatief en veilig houden van bedrijventerreinen Haven I-VIII. Dit doet zij onder andere door het uitvoeren van het groenonderhoud, de bewegwijzering, beveiliging en contact met de gemeente te onderhouden. In de praktijk blijkt dat PMW de meeste taken niet zelf uitvoert, maar dat deze worden uitbesteed aan private partijen. De voornaamste taak van PMW is dan ook het tot stand brengen van de inkoop van diensten en producten en het daarbij behorende contractmanagement. PMW heeft hierbij een regierol en dient te zorgen dat de uitvoering van haar taken door middel van inkoop en aanbesteding op een professionele manier plaatsvindt. De kerntaak van PMW is daarmee op dit moment het realiseren van een professionele inkooporganisatie.

### 2.6.2 Toekomstige (kern)taken

Naar verwachting krijgt PMW er in de toekomst nieuwe taken bij. Op dit moment is nog niet duidelijk wat deze nieuwe taken precies zijn. In 2019 is de door middel van een intentieovereenkomst tussen de gemeente, PMW en exploitant ROC de intentie uitgesproken dat PMW de gronden van de gemeente overkoopt (en in erfpacht uitgeeft aan ROC). Hierdoor krijgt PMW een nieuwe rol als vastgoedondernemer. Het bestuur van PMW en het college veronderstellen dat PMW geen extra taken krijgt wanneer zij de terminalgronden van de gemeente overkoopt.

PMW heeft daarnaast de ambitie op in de toekomst de truckparking op Haven VII onder beheer te krijgen, structureel werkzaamheden op Haven VIII uit te gaan voeren en om taken op bedrijventerreinen in Zanddonk en Waspik uit te gaan voeren. Deze ambitie van PMW komt

overeen met de ambitie van de gemeente. Uit de kadernota wensbeelden en uitgangspunten/bouwstenen bedrijventerreinen blijkt dat de gemeente actief richting wil geven aan de ontwikkeling van de bedrijventerreinen in Waalwijk. In de uitvoering van de nota ziet de gemeente een actieve rol voor zichzelf door onder andere haar rol in PMW.

### 2.6.3 Geschiktheid huidige en toekomstige governance

In deze paragraaf wordt governance in de enge vorm besproken, aangezien wij hier alleen in gaan op de rechtspersoonlijkheid van PMW. In de paragraaf 2.6.4 delen wij onze bevindingen over het optimaliseren van de brede governance van PMW. PMW is een privaatrechtelijke rechtspersoon in de vorm van de BV. Een privaatrechtelijke rechtspersoon kan ook de vorm van stichting, vereniging, coöperatie en naamloze vennootschap krijgen.

Het grootste verschil tussen een BV en een stichting is dat een stichting geen eigenaar kent en daardoor de mogelijkheden ontbreken om grip op de organisatie te houden. Een vereniging en coöperatie kennen wel een eigenaarsrol. Beide rechtsvormen vereisen echter dat er minimaal twee eigenaren zijn. Een naamloze vennootschap, verschilt weinig van een BV, maar kenmerkt zich daarnaast doordat eigenaren van een vennootschap niet worden opgenomen in een register. Dit maakt het mogelijk om aandelen vrij tussen eigenaren te wisselen.

Het is niet mogelijk voor de gemeente om taken eenzijdig te verzelfstandigen in een publiekrechtelijke rechtspersoon op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dit kan namelijk alleen worden bewerkstelligd tussen tenminste twee overheden.

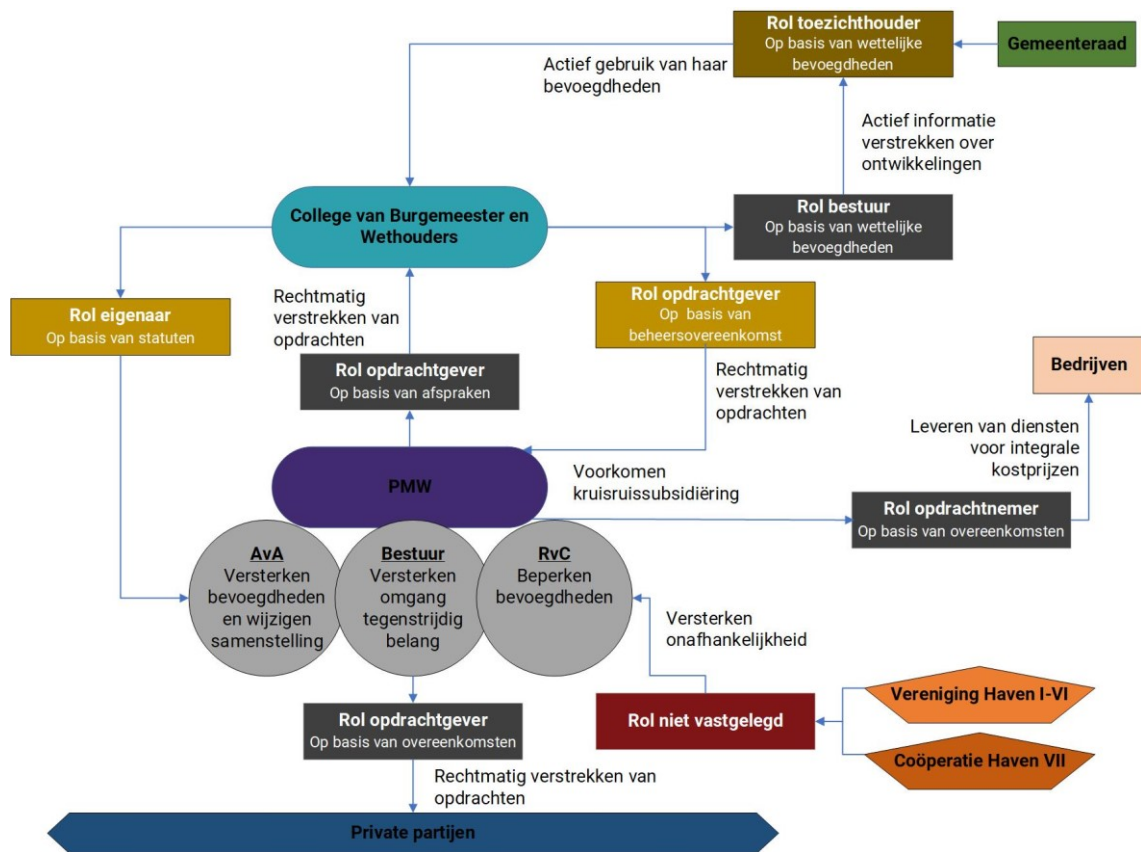
Het is de verwachting dat de nieuwe taken van PMW beperkt blijven en hierdoor is de governance zoals eerder beschreven geschikt. Deze governance kan echter wel geoptimaliseerd worden zoals wij in 2.6.4 beschrijven.

### 2.6.4 Onze bevindingen

Ons inziens is de keuze van de gemeente voor een **BV de enige geschikte rechtsvorm** waarin zij haar taken eenzijdig kan verzelfstandigen in een verbonden partij. Dit ook gezien vanuit de wens van de gemeente om als eigenaar grip op PMW te willen houden en niet alleen als opdrachtgever als een taak aan de markt wordt uitbesteed. De keuze daartussen (of het als gemeente juist zelf als gemeente willen doen) is vanzelfsprekend een politieke afweging.

Andere rechtspersonen dan een BV zijn volgens ons niet geschikt voor PMW. In een stichting verliest de gemeente bijvoorbeeld haar **grip als eigenaar**. De stichting heeft geen eigenaarsvergadering waarin de gemeente haar belang kan behartigen. In een BV kan de gemeente door de eigenaarsrol het gemeentelijk belang vertegenwoordigen. Rechtspersonen als vereniging, coöperatie of gemeenschappelijke regeling zijn daarnaast **niet** mogelijk voor PMW, omdat hier minimaal twee partijen voor nodig zijn en de gemeente Waalwijk op dit moment de enige partij is. Ook is een keuze voor een NV is niet geschikt voor PMW, omdat de gemeente juist 100% aandeelhouder van PMW wil zijn en dus geen beroep wil doen op de mogelijkheid om haar aandelen vrij te verhandelen.

De huidige governance van PMW in de rechtspersoonlijkheid van een BV past om die reden bij de kern inkooptaak van PMW. Er zijn echter wel mogelijkheden om deze rechtsvorm te optimaliseren. In onderstaande figuur ziet u een weergave van het geoptimaliseerde governancemodel.



Figuur 3 Het geoptimaliseerde governance model van PMW

Het optimaliseren van de governance houdt de volgende stappen in:

- Het toebedelen van de **juiste bevoegdheden** aan de organen van PMW. De huidige bevoegdheden die aan de AvA en aan de RvC zijn toegekend staan niet in verhouding tot elkaar. De AvA moet vanuit oogpunt van good governance meer eigenaarsbevoegdheden toebedeeld moeten krijgen om meer grip te hebben op ontwikkelingen en risico's van PMW.
- De **samenstelling van de organen**.
  - AvA: gezien het belang van rollenscheiding is het wenselijk het college in de AvA te laten vertegenwoordigen door de portefeuillehouder die de rol van eigenaar heeft. De beraadslaging voor elke AvA vindt dan in het college plaats.
  - RvC: twee leden die door Waalwijk zijn voorgedragen, zijn afkomstig uit de Vereniging Haven I-VI en Coöperatie Haven VII. Om de onafhankelijkheid van de leden te borgen is het wenselijk als er aanvullend op de statuten een reglement wordt opgesteld waarin concreet wordt beschreven hoe de RvC dient te handelen. Daarnaast is het bij een volgende benoeming van RvC leden wenselijk als de gemeente zich bezint op de keuze om weer te kiezen voor RvC leden die zijn voorgedragen door de Vereniging respectievelijk Coöperatie. Het opstellen van een profielschets kan helpen.
  - Bestuur: idealiter bestaat de bemensing van het bestuur uit externe personen, los van de gemeente. Wanneer hiervan toch wordt afgeweken, zoals nu het geval is, moeten de kaders waarin de directeur kan handelen helder zijn beschreven om autonomie te borgen en belangenverstrengeling te voorkomen.
- **Versterken van de rollenscheiding.**

- College: de rol van eigenaar en opdrachtgever bij verschillende personen binnen het college beleggen.
- Gemeenteraad: de rol van toezichthouder kan versterkt worden als de raad actiever gebruikt maakt van haar bevoegdheden. Dit kan de gemeenteraad doen door actiever kaders te stellen aan ruimtelijke ordening door middel van onder andere beleid, bestemmingsplannen en vergunningsverlening. Ook wanneer het college de raad tijdiger betreft bij ontwikkelingen van PWM wordt haar rol als toezichthouder versterkt.

Tot slot is volgens ons belangrijk dat PWM zich volledig ontwikkelt tot een professionele inkooporganisatie en dat daarvoor voldaan wordt aan aanbestedings-, mededingings-, en staatssteunwetgeving conform de optie omschreven in paragraaf 2.3.

## 3. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven wij onze bevindingen door de laatste onderzoeksvraag te beantwoorden: Welke lessen kunnen worden getrokken uit de huidige governance van Parkmanagement en de toekomstbestendige governance van Parkmanagement? In de beantwoording van deze vraag geven wij concrete aanbevelingen geven over hoe de relatie tussen de gemeente en PMW versterkt kan worden. De aanbevelingen zien toe op de governance en de rechtmatigheid.

### 3.1. Organen PMW

1. Verstevig de eigenaarspositie van de gemeente als enig aandeelhouder van PMW door ervoor te zorgen dat de AvA de juiste aandeelhoudersbevoegdheden krijgt toebedeeld in de statuten.
2. Bezin als AvA op de invulling van de twee van de drie zetels van de leden van de RvC, mede om de onafhankelijkheid van de Vereniging Haven I-VI en Coöperatie Haven VII te borgen. Stel hiertoe een profielschets op.
3. Leg vast hoe de directeur met mogelijke belangenverstremming tussen zijn rol als directeur en ambtenaar om dient te gaan. Benoem als AvA in het vervolg een onafhankelijke persoon als bestuurder van PMW.
4. Leg de positie van PMW te opzichte van de Vereniging Haven I-VI en Coöperatie Haven VII vast.

### 3.2. Rollen, taken en bevoegdheden

5. Beleg de rol van eigenaar en opdrachtgever bestuurlijk (en ambtelijk) bij verschillende personen. Stuur als eigenaar via de AvA en als opdrachtgever via de Beheersovereenkomst.
6. Maak proces- en werkafspraken binnen het college en met PMW. Voorbeelden van in te richten procedures zijn (vaste) overlegmomenten, processen voor het agenderen van onderwerpen, processen om verantwoordelijken op gezette tijden te betrekken bij de taakuitvoering en overleg tussen de bestuurlijk opdrachtgever en de bestuurlijk eigenaar op gezette tijden, om te borgen dat vanuit de beide invalshoeken de juiste beslissingen worden genomen.
7. Maak als gemeenteraad actief gebruik van de wettelijke en procedurele mogelijkheden om de taak als toezichthouder waar te maken door *bijvoorbeeld*:
  - a. Voor nieuwe raadsleden goed inzichtelijk te maken hoe de governance van PMW is georganiseerd en welke bevoegdheden de raad precies heeft.
  - b. Het dashboard verbonden partijen verder te ontwikkelen wanneer deze alleen financiële informatie geeft, zodat de governance van PMW eenvoudig inzichtelijk wordt gemaakt, met de daarbij horende, relevante thema's, ontwikkelingen en risico's;
  - c. Een werkgroep of commissie verbonden partijen in te richten met verschillende fracties in de raad, die zich als specialistisch voorportaal voor de raad richt op de uitvoering via verbonden partijen;
  - d. De kaders in de Kadernota verbonden partijen actief te betrekken bij het uitoefenen van de toezichthoudende rol;
  - e. Op inhoud waar nodig beleidsmatige kaders te stellen die het college in acht neemt bij PMW en op basis daarvan te sturen;
  - f. Proces- en werkafspraken met het college te maken over tijdige en inzichtelijke informatievoorziening over PMW.
8. Maak als college de governance en taakuitvoering via PMW inzichtelijk door:
  - a. In het jaarverslag een paragraaf op te nemen waarin het college een oordeel geeft over het gevoerde en afgekondigde beleid en ontwikkeling, conform de Kadernota Verbonden partijen;

- b. Proces- en werkafspraken met de raad te maken over tijdige en inzichtelijke informatievoorziening over PMW.
9. Evalueer op gezette momenten of en hoe de rol van PMW verandert na de verkoop van de terminalgronden en of de governance daar nog bij past.

### 3.3. Rechtmatigheid

10. Zorg ervoor dat de opdrachtverstrekking van de gemeente aan PMW rechtmatig is door een beroep te doen op het alleenrecht en horizontale publiek-publieke samenwerking.
11. Voorkom dat er sprake is van kruissubsidiëring van de inkomsten die PMW ontvangt van de gemeente met de inkomsten van de bedrijven door de inkomstenbronnen bij PMW te scheiden.
12. Zorg ervoor dat de opdrachten die PMW aan derden geeft rechtmatig zijn.
13. Zorg ervoor dat integrale kostprijzen worden berekend voor de opdrachten die PMW voor de gemeente uitvoert en de opdrachten die private partijen voor PMW uitvoeren.
14. Zorg er voordat de tarieven van de bedrijven op terrein Haven jaarlijks worden geïndexeerd.
15. Zorg dat de verkoop van de gronden aan PMW en de erfpachtconstructie voldoet aan de aanbestedings-, mededingings- en staatssteunwetgeving.

## 4. Reactie van college van burgemeester en wethouders



Rekenkamercommissie Waalwijk

<b>Ons kenmerk</b>	<b>Behandeld door</b>	J.T.H. van Rossum
<b>Uw brief</b>	<b>Documentnummer</b>	D2021-02-011786
<b>Uw kenmerk</b>	<b>Datum verzonden</b>	9-3-2021
<b>Betreft</b>	Bestuurlijke reactie rapportage Parkmanagement Waalwijk	

Geachte heer, mevrouw,

Het college bedankt de rekenkamercommissie voor de mogelijkheid om een reactie te geven op het rapport. Deze bestuurlijke reactie beperkt zich tot uw hoofdconclusies. De conclusies hebben betrekking op verschillende organen. Over bevindingen over de rol van de raad doet het college ook geen uitspraken, dat is aan de raad. De inhoudelijke reactie van ons college

beperkt zich tot de opmerkingen over de belangrijkste bevindingen die gaan over de positie en rol van het college en de aandeelhouder. De opmerkingen over de rol van de RvC en de directeur zullen wij vanzelfsprekend met hen delen en desgewenst bespreken.

De rekenkamercommissie concludeert dat de toekomst van Parkmanagement het beste geborgd is binnen de structuur van een BV, omdat deze zorgt voor de meeste grip op ontwikkelingen. Het college is tevreden te constateren dat de rekenkamercommissie hiermee de gemaakte keuzes en het gevoerde beleid ten aanzien van de structuur onderschrijft en de conclusie trekt dat een BV de enige juiste vorm is om de organisatie van Parkmanagement vorm te geven. Ook leest het college in de bevindingen dat er geen valide argumenten zijn of waren om te kiezen voor een andere rechtsvorm. Voor de ontwikkelingen in de toekomst is grip op de ontwikkelingen binnen Parkmanagement zeer gewenst, zeker als het werkgebied van Parkmanagement uitbreidt naar nieuwe of andere bedrijventerreinen. Ook is het college is tevreden dat de rekenkamercommissie oordeelt dat de gemeenteraad regelmatig wordt geïnformeerd over ontwikkelingen binnen Parkmanagement en de raad hierdoor in staat gesteld wordt toezicht te houden op het college. Het college vindt goede informatievoorziening over ontwikkelingen binnen Parkmanagement van belang.



In het rapport concludeert de rekenkamercommissie dat er ten aanzien van rollen en bevoegdheden een aantal niet optimaal zijn geregeld en vastgesteld. In het rapport maakt de RKC op pagina 10 melding van de taken die bij de eigenaar / aandeelhouder zouden moeten berusten. In de praktijk worden deze zaken door de AVA geregeld, maar dit is formeel niet vastgelegd in de statuten. Belangrijk om op te merken is dat de gemeente, het college in samenspraak met de raad, er bewust voor heeft gekozen op enige afstand van PMW te gaan staan. Daarom is in beginsel gekozen om niet alle bevoegdheden bij de AVA, maar ook bij de RvC onder te brengen en de RvC anders samen te stellen. Deze rolverdeling dient twee doelen: de gemeente komt op afstand te staan van het dagelijks operationeel functioneren van PMW en de sturende en controlerende positie van de RvC ten opzichte van de directeur PMW in het dagelijks operationeel functioneren, wordt versterkt. Dit betekent niet dat taken en bevoegdheden niet zouden kunnen (of moeten) worden geoptimaliseerd. De rekenkamercommissie schrijft dat het de huidige praktijk is dat de begroting, jaarrekening en strategische beleidskeuzes in de AVA worden besproken en er goedkeuring aan wordt verleend, maar dit niet formeel is vastgelegd. Dat zou volgens de rekenkamercommissie wel wenselijk zijn. Daarom zal het college de AVA verzoeken om – waar nodig – deze formalisering en de versterking van de rol van de AVA vorm te geven. Dit gebeurt uiteraard in nauwe samenwerking met de Raad van Commissarissen.

In de rapportage gaat de rekenkamercommissie in op rollenscheiding binnen het college en deelname van collegeleden aan de AVA. Het college erkent dat de rollen soms diffuus zijn, maar dit levert in haar ogen in praktijk geen problemen op. Binnen het college is een coördinerend portefeuillehouder voor Parkmanagement aangewezen. In het geval dat de portefeuilles onderling zorgen voor tegenstrijdige belangen, betreffen dit politieke afwegingen. Deze belangenafwegingen worden besproken binnen het college. Het standpunt dat uitgedragen wordt bij de AVA betreft vervolgens het standpunt van het de eigenaar, de gemeente.

De commissie concludeert dat de benoeming van de directeur vanuit *good governance* niet wenselijk is en schrijft dat de procedure niet (volledig) zorgvuldig is doorlopen. Het college beoordeelt deze bewoordingen, ondanks de nuance 'volledig', als zwaar en die in haar ogen niet volledig recht doet aan de feitelijke situatie. De benoeming is verlopen conform de kadernota verbonden partijen. De overwegingen om deze benoeming voor te dragen zijn verwoord in het door de raad aangenomen raadsvoorstel. Hierin wordt ons inziens de wenselijkheid voldoende onderbouwd. De commissie haalt de interim-benoeming aan als belangrijkste argument om te twifelen aan de zorgvuldigheid. Bij deze opmerking gaat zij in de ogen van het college wel voorbij aan de noodzaak om op dat moment over te gaan tot een interim-benoeming om de continuïteit van de activiteiten van de BV te waarborgen. Er dient immers altijd een directeur/bestuurder te zijn. Uw opmerking over de noodzakelijkheid van het maken van afspraken en het voorkomen van de (schijn van) belangenverstremming onderschrijft het college uiteraard wel volledig. Inmiddels heeft er een wijziging in de aanstellingswijze van de directie plaatsgevonden. Hierdoor is er niet langer sprake van een detachering. Dit is een stap in de ontvlechting van deze rollen.

Een kleine nuancering die we willen maken betreft onze constatering dat het rapport spreekt over '(kruis)subsiëring' van en bijdragen aan Parkmanagement. Subsiëring van PMW of het verstrekken van een bijdrage aan Parkmanagement is niet aan de orde. De financiële relatie van de gemeente met Parkmanagement is dat Parkmanagement – op basis van het OOR-bestek – werkzaamheden verricht voor het doen van grijs- en groenonderhoud op de bedrijventerreinen Haven 1 t/m 8 en hiervoor wordt een marktconforme vergoeding betaald. Dat is een wezenlijk verschil met een bijdrage die gebaseerd is op subsidie of een exploitatiebijdrage. De rekenkamercommissie erkent dat dit niet nader is onderzocht. Wij willen voorkomen dat de gekozen terminologie onnodige verwarring veroorzaakt

De rekenkamer concludeert dat er juridisch gezien een mogelijk hiaat is in de aanbesteding. Ze constateert dat PMW en de gemeente Waalwijk over en weer diensten voor elkaar uitvoeren. Daarom adviseert ze de gemeente Waalwijk alleenrecht te vestigen en te beargumenteren dat PMW Diensten van Algemeen Economische Belang (DEAB) levert. Het college zal hiervoor de mogelijkheden onderzoeken om dit alleenrecht te vestigen en indien nodig voorstellen aan de gemeenteraad.

Hoogachtend,  
HET COLLEGE VAN WAALWIJK,

de secretaris,

J.H. Lagendijk

de burgemeester,

drs. A.M.P. Kleijngeld