

De raad van de gemeente Lelystad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD

uw brief van	uw kenmerk	 ons kenmerk	datum
--	--	U14-84204	2 september 2014
behandeld door	doorkiesnummer	bijlagen	dossiernummer
P.B. Nieuwenhuis	0320 - 278397	2	--
onderwerp			pr-nummer
Aanbieding rekenkamerrapport 'Samenwerking en verantwoording dragen'.			--

Geachte raad,

De rekenkamer Lelystad heeft het genoegen u hierbij haar rapport 'Samenwerking en verantwoording dragen' aan te bieden. De rekenkamer heeft in 2014 een onderzoek laten uitvoeren naar verbonden partijen in het algemeen en in Lelystad in het bijzonder. Het voorliggende rapport is gebaseerd op dit onderzoek. Met deze oplegbrief vat de rekenkamer Lelystad in het kort de belangrijkste aspecten uit het onderzoek samen. De aandachtspunten voor de gemeenteraad uit dit staan in de bijlage bij deze brief. Bij deze brief hoort ook het onderzoeksrapport van de onderzoekers van Stibabo.

Wat zijn verbonden partijen?

Een gemeente kan taken op drie manieren (laten) uitvoeren: zelf doen, uitbesteden of samenwerken met andere partijen, zoals andere gemeenten. Als een gemeente besluit te gaan samenwerken, zal ze daarvoor een zogenaamde verbonden partij aangaan samen met één of meer andere belanghebbenden. Een verbonden partij is een zelfstandige organisatie (een rechtspersoon) waarin een gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Een verbonden partij kan op verschillende manieren vorm krijgen. Bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling, bestuursovereenkomst, vennootschap (NV of BV), vereniging of stichting. Het deelnemen in een verbonden partij kan voordelen met zich meebrengen. Denk bijvoorbeeld aan kostenbesparing, efficiëntie, vermindering van kwetsbaarheid en verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van een (gemeentelijke) taak. Samenwerken in een verbonden partij kan soms ook wettelijk verplicht zijn. Het aangaan van een verbonden partij brengt echter ook een aantal nadelen en risico's met zich mee. Er is vaak veel gemeentelijk geld mee gemoeid. Daarnaast is de invloed en controle op de uitvoering van de uitbestede taak minder direct. Deze wordt gedeeld met andere partijen, bijvoorbeeld de andere deelnemende gemeenten.

02 SEP. 2014

Het aangaan van een verbonden partij leidt tot veranderingen in taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeente. De raad komt meer op afstand te staan van de uit te voeren taak. De raad controleert in haar gewijzigde rol of het college zijn rol van opdrachtgever aan en eigenaar van de verbonden partij goed uitvoert. Het college kan op zijn beurt niet langer direct ingrijpen in de uitvoering van de publieke taak, die op afstand is gezet. De rol van ambtelijke organisatie verandert van uitvoerder in opdrachtgever. Kortom: de gemeente zal op een andere manier de sturing en controle op de uitvoering van een publieke taak moeten vormgeven.

Welke risico's kunnen gemoed zijn met het deelnemen in een verbonden partij?

Zoals al gezegd: de gemeente loopt risico's wanneer zij deelneemt in een verbonden partij. Zo blijft de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering, maar heeft minder invloed op de manier waarop de uitbestede taak wordt uitgevoerd. De gemeente moet daarom ook altijd eigen expertise in huis houden, om de gewenste prestatie van de verbonden partij te kunnen formuleren en beoordelen. Ook kunnen financiële tekorten bij verbonden partijen doorberekend worden aan de deelnemende gemeenten. Soms is het ook buitengewoon moeilijk om later weer af te kunnen van de verbonden partij, bijvoorbeeld omdat de gemeente er veel geld in heeft geïnvesteerd of omdat de voorwaarden waaronder de verbonden partij is opgericht daar geen ruimte voor bieden. Dat zijn allemaal zaken waar het gemeentebestuur op moet letten, wanneer zij overweegt deel te nemen in een verbonden partij.

Stand van zaken verbonden partijen in Lelystad algemene aspecten.

De gemeente Lelystad neemt volgens de begroting 2014 deel in twaalf verbonden partijen van zeer uiteenlopende aard en omvang. Het feitelijke aantal verbonden partijen ligt hoger. In de begroting wordt melding gemaakt van vijf gemeenschappelijke regelingen, vijf vennootschappen en twee verenigingen. In 2014 gaat naar schatting 10% van het gemeentelijke budget om in verbonden partijen. De grootste financiële risico's zitten waarschijnlijk in de Huisvuilcentrale (HVC) en (potentieel) de IJsselmeergroep. Het beleid en de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de Lelystadse gemeenteraad rond verbonden partijen is weinig gestructureerd. Er is geen algemeen handelingskader, de informatiepositie is niet uitgewerkt en de inbreng van de raad lijkt vooral reactief en operationeel (financieel, informatieverstrekking).

Stand van zaken verbonden partijen en het sociale domein in Lelystad.

Afgezien van de wettelijke verplichtingen op onderdelen van de Jeugdzorg, zullen de beleidskaders van Lelystad voor het sociale domein naar verwachting niet leiden tot het onderbrengen van meer taken bij (nieuwe) verbonden partijen. In het sociale domein herschikt de gemeente vooral de bestaande structuren. De gemeente kan misschien nog wel hulpstructuren in het leven roepen zoals de bundeling van ondersteunende taken en gezamenlijke inkoop. De risicoprofielen veranderen wel. De financiële risico's zitten vooral in de vraag of de beschikbare middelen voldoende in verhouding blijven staan tot de te bieden zorg. Bij de uitvoering van de Participatiewet verwacht de gemeente Lelystad dat de exploitatie van de werkorganisatie/werkbedrijf (verder) onder druk komt te staan. Dit kan betekenen, dat de gemeente mogelijk in de toekomst meer geld aan deze organisaties moet bijdragen.

Conclusies uit dit rekenkameronderzoek.

De belangrijkste conclusie is dat de visie op en organisatie van de kaderstellende en controlerende rol van de raad op verbonden partijen nog maar beperkt ingevuld zijn. Dit geldt onder meer voor de informatiepositie van de raad. Mede daardoor ervaart de raad een soort 'onbehagen' rond verbonden partijen, zonder dat de feitelijke situatie (qua financieel beheer of besturing) daar altijd aanleiding voor geeft. Dit kan ruis veroorzaken in het functioneren van de raad zelf, de relatie tussen raad en B en W én in het functioneren van gemeentelijke bestuurders in een verbonden partij.

De gemeente Lelystad is in haar beleid terughoudend in het beleggen van taken bij verbonden partijen. Dat beleid geldt ook voor de decentralisaties in het sociaal domein. Ook wijst dit rekenkameronderzoek uit dat het functioneren van de verbonden partijen waarin de gemeente Lelystad deelneemt, niet problematischer of beter is dan in andere regio's of bij andere gemeenten. De knelpunten die er zijn (of waren) - bijvoorbeeld rond de Regionale uitvoeringsdienst (RUD) of Omgevingsdienst, de afvalverwerking en mogelijk rond de sociale werkvoorziening - zijn herkenbaar en komen ook elders in den lande voor.

Vervolgstappen voor Lelystad.

Voor het verbeteren van de kaderstelling en controle en - in algemene zin – het verbeteren van het inzicht in en de grip op verbonden partijen, zijn de volgende stappen aan te bevelen:

1. **Organiseren van een masterclass** voor de (nieuwe) raadsleden. Dat draagt bij aan de basiskennis over verbonden partijen en levert een gedeeld begrippenkader op voor het invullen van de kaderstellende en controlerende rol.
2. **Opstellen van een kadernotitie en/of handreiking verbonden partijen.** De afwegingen over toetreding tot / uittreding uit verbonden partijen, de controle en evaluatie en eventuele bijsturing vindt nu vooral van geval tot geval plaats. Hierdoor zijn de grondslagen voor afwegingen en rolverdeling tussen raad, college en verbonden partijen niet altijd transparant en ontbreekt de visie op basis waarvan de informatiepositie van de raad moet worden ingericht. Een praktische checklist – zoals andere gemeenten die hebben opgesteld – kan daar een onderdeel van zijn.
3. **Het verankeren van een meer systematische evaluatie** van de bestaande verbonden partijen in de P&C-cyclus. Het gaat daarbij niet alleen om het bedrijfsmatig en financieel functioneren maar ook om de vraag of (de prestaties van) verbonden partijen nog voldoende aansluiten bij de eigen gemeentelijke ambities en doelstellingen en te verwachten ontwikkelingen daarin. Te starten met een integrale evaluatie van alle verbonden partijen¹.
4. **Het organiseren van de informatiepositie van de raad.** Belangrijke elementen daarin zijn:
 - Het afspreken van informatieprotocollen met verbonden partijen en het college van B en W.
 - Het organiseren van de eigen kennis en deskundigheid en eventueel monitorings /onderzoeksfunctie (via griffie/ambtelijke organisatie).
 - Het verankeren van verbonden partijen in de eigen strategische raadsagenda (waar en op welke momenten worden 'verbonden partijen' geagendeerd?).
5. **Pilotproject verbeteren informatiepositie gemeenteraad.** Daarbij kan met name worden gedacht aan relatief nieuwe verbonden partijen, zoals de RUD of Parkeerbeheer AU en in het sociale domein de uitvoering van de Jeugdwet (vereffeningsfonds) en de Participatiewet (ontwikkeling sociale werkvoorziening).

¹ Het is daarbij raadzaam het opstellen van een kadernotitie en een eerste integrale evaluatie parallel te laten lopen. Een eerste raamwerk voor de kadernotitie kan daarbij als normenkader dienen voor de evaluatie. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie kan de kadernotitie nader worden uitgewerkt.



Rekenkamer Lelystad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD

uw brief van

uw kenmerk



ons kenmerk

datum

U14-83545

01 SEP. 2014

behandeld door

algemeen nummer

bijlagen

dossiernummer

MC Brink

14 0320

onderwerp

pr-nummer

Bestuurlijke reactie Quickscan verbonden partijen

Geachte leden van de Rekenkamer,

Naar aanleiding van uw brief van 1 juli 2014 geven wij u bij deze onze reactie op de conclusies en aanbevelingen uit het conceptrapport van het rekenkameronderzoek naar verbonden partijen in Lelystad (Quickscan).

De afgelopen jaren is meer aandacht gekomen voor verbonden partijen. De keuze om taken op afstand te zetten leidt tot minder controle. Gecombineerd met de economische situatie van de afgelopen jaren is het logisch dat daarmee meer aandacht komt voor de risico's van verbonden partijen.

In de P&C-cyclus wordt op diverse onderdelen gerapporteerd over verbonden partijen ten behoeve van de controlerende rol van de raad. Iedere verbonden partij is gekoppeld aan een beleidsprogramma en loopt mee in de reguliere programmaverantwoording. Daarnaast is er bij de jaarrekening en de programmabegroting de paragraaf verbonden partijen waarin een overzicht gegeven wordt van de verbonden partijen, het publieke belang, eventuele wijzigingen en een aantal financiële kengetallen. Op basis van deze kengetallen wordt een risicobeoordeling gedaan, waarbij de kans ingeschat wordt dat de gemeente op korte termijn mogelijk haar bijdrage moet verhogen, dan wel het exploitatietekort moet aanvullen. Hiervoor wordt dan een risico opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

De specifieke informatievoorziening per verbonden partij buiten de reguliere P&C-cyclus, ten behoeve van de kaderstellende rol van de raad, is wat meer diffuus. Deze is o.a. afhankelijk van of het gaat om een publiekrechtelijke verbonden partij, bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling of een

privaatrechtelijke verbonden partij. Informatie is veelal wel aanwezig, maar niet altijd gemakkelijk verkrijgbaar of inzichtelijk voor de raad. Wij stellen voor om met de commissie van de rekening in gesprek te gaan over mogelijke verbeteringen op dit vlak.

De Quickscan zoomt in op de rol van de Raad met betrekking tot verbonden partijen en doet in hoofdstuk 7 een aantal verbeteringsuggesties door het noemen van mogelijke vervolgstappen. Hierna geven wij een reactie per vervolgstap.

Ad 1. Masterclass

Het organiseren van een masterclass voor (nieuwe) raadsleden wordt genoemd als mogelijkheid om te kunnen bijdragen aan de kennis over verbonden partijen en het hebben van een gedeeld begrippenkader. Wij zijn van harte bereid dit in samenwerking met de raad te organiseren indien gewenst.

Ad 2. Opstellen van een kadernotitie verbonden partijen

Deze aanbeveling nemen wij over.

Ad 3. Evaluatie van verbonden partijen

Bij het opstellen van de kadernotitie zal tevens gekeken worden naar een integrale evaluatie van verbonden partijen en de wijze van inbedding van de evaluatie in de reguliere P&C-cyclus.

Ad 4 en 5. Het verbeteren van de informatiepositie van de raad

Zoals hiervoor vermeld gaan wij graag in gesprek met de commissie van de rekening om hierover van gedachten te wisselen en te komen tot een verbeterde informatiepositie.

Het college is zich bewust van het belang van een adequate sturing op verbonden partijen, met een goede rolverdeling tussen college en raad, om enerzijds de uitvoering van de publieke belangen te waarborgen en anderzijds de financiële risico's voor de gemeente beheersbaar te houden.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,



P.C. Klooster, locosecretaris

de burgemeester,



J.A. Fackeldey, locoburgemeester

Nawoord van de rekenkamer.

De rekenkamer is verheugd over de constructieve en positieve reactie van het college. Het college verbindt concrete acties aan de in het rapport gesuggereerde vervolgstappen of stelt voor tot een nadere uitwerking te komen in samenwerking met de commissie van de Rekening. De rekenkamer Lelystad is gaaf ervan uit dat de commissie van de rekening en het college u goed zullen adviseren over te nemen vervolgacties. Voor het overige heeft de rekenkamer Lelystad geen opmerkingen naar aanleiding van de bestuurlijke reactie. De rekenkamer dankt raadsleden, college en werknemers van de gemeente Lelystad voor de verleende medewerking aan dit onderzoek.

Tot slot

Indien u naar aanleiding van dit rekenkamerrapport vragen en / of opmerkingen heeft, kunt u contact opnemen met de secretaris van de rekenkamer Lelystad. Wij vertrouwen erop dat wij u hiermee voldoende hebben ingelicht.

Met vriendelijke groet,

de rekenkamer van de gemeente Lelystad,

de secretaris,



P.B. Nieuwenhuis.

de voorzitter,



R.J.E. Douma

02 SEP. 2014

Bijlage: belangrijkste aandachtspunten uit het onderzoek.

Uit dit rekenkameronderzoek komen de volgende aandachtspunten naar voren.

1. **De focus van de gemeenteraad moet liggen bij kaderstelling en controle.** Bij verbonden partijen moet de raad letten op:
 - a) De bijdrage van **prestaties** van een verbonden partij aan de realisatie van gemeentelijke ambities (zijn de doelen bereikt en wat is het maatschappelijk effect?).
 - b) De **financiële risico's** en het **risicobeheer** door de verbonden partij.
 - Welke kosten maakt een verbonden partij bij de start? Het gaat om kosten die bij de toetreding tot en de oprichting van een verbonden partij worden gemaakt. Naast "investeringen" zijn dit projectkosten, transactiekosten en frictie- en desintegratiekosten, die door de deelnemers opgebracht moeten worden.
 - Welke kosten en opbrengsten zijn er bij de normale exploitatie van de verbonden partij? Ook is de inrichting van de begrotingscyclus van de verbonden partij van belang.
 - Op welke wijze komt een verbonden partij aan zijn inkomsten (verdienmodel)? Verschillende verdienmodellen zijn:
 - o declaraties van gemaakte uren en kosten op basis van vaste prijzen,
 - o werken met een jaarlijkse lumpsumbedrag of bedrag op basis van een verdeelsleutel,
 - o een (eenmalige) storting door de deelnemers of
 - o het beschikbaar stellen van revolverende fondsen.
 - Welke financiële risico's loopt de gemeente met de verbonden partij en op welke wijze beheer je deze risico's en dek je ze af.
 - c) De '**governance**', dat wil zeggen de transparantie en integriteit van het bestuur van de verbonden partij. Daar hoort ook de wijze van aansturing van de verbonden partij door de gemeente en de rol en taakverdeling van college en raad bij. *Ter inspiratie: De rekenkamercommissie Oegstgeest, Wassenaar en Voorschoten heeft een 'Handreiking voor het inrichten van een adequate Governance van verbonden partijen' geschreven. Hiermee wil deze rekenkamercommissie haar gemeenteraden ondersteunen bij het voldoende grip krijgen en houden op verbonden partijen, waardoor de nadelen en risico's die samenhangen met het deelnemen van de gemeente aan verbonden partijen zoveel mogelijk worden beperkt. Dit stuk is te vinden op de website van de rekenkamer Lelystad.*
 - d) De **juridische verankering** als het gaat om het mandaat van de verbonden partij en de rechtsvorm (en de positie van de raad daarbij). Het gekozen besturingsmodel moet garanderen dat het handelen van de 'organisatie' past binnen de inhoudelijke, financiële en bestuurlijke kaders die door de deelnemers worden gesteld. Het besturingsmodel en de positie(s) die de gemeente daarin bekleedt, bepaalt ook in belangrijke mate welke en hoeveel invloed de gemeente(raad) kan uitoefenen. De uitgangspunten en principes van het besturingsmodel en de financiële kaderstelling moet juridisch worden verankerd. Dit gaat om de volgende zaken:
 - Wat wordt de rechtsvorm?
 - Hoe is het besturingsmodel binnen de rechtsvorm ingevuld. Hoe zijn de stemverhoudingen, benoemingen, rapportageverplichtingen etc. geregeld?
 - Welke taken en met welke beslis- en beschikkingsruimte mag de verbonden partij de taken waartoe zij bevoegd is, uitvoeren?
 - Wat zijn de ontbindende voorwaarden ten aanzien van opheffing, uittreding en fusie en zijn die in het belang van de gemeente (exit-strategie)?
2. **De gemeenteraad moet zijn rol tijdig oppakken.** De meeste invloed heeft een gemeenteraad (in haar kaderstellende rol) vóór de gemeente toetreedt tot een verbonden partij.
3. **De gemeenteraad moet nagaan welke positie een gemeente kan hebben in de besturing van een verbonden partij.** De belangrijkste zijn die van mede-eigenaar en risicodragers, die van opdrachtgever en die van mede-koersbepaler. De invloed die de gemeente kan hebben op de uitvoering van taken door een verbonden partij is in de meeste gevallen het grootst in de positie van opdrachtgever. De invloed op de organisatie zelf is het grootst in de positie van mede-

eigenaar. Bij het laatste gaat het wel altijd om gedeelde invloed. Zeker als de gemeente een kleine aandeelhouder is, zal de invloed beperkt zijn.

4. **De informatiepositie van de raad moet tijdig, dat wil zeggen bij de besluitvorming over de toetreding tot een verbonden partij, worden ingevuld.** De gemeente(raad) moet vooral weten wat de verbonden partij bijdraagt aan het realiseren van de eigen gemeentelijke doelstellingen en welke financiële risico's er voor de gemeente zijn.
5. **De rolverdeling tussen raad en college moet in acht worden genomen.** Dit betekent concreet:
 - a) Het bestuur laten besturen; raadsleden moeten vermijden dat ze op stoel van de verbonden partij gaan zitten.
 - b) Terughoudend zijn met informatieverzoeken die in principe betrekking hebben op de interne huishouding van de verbonden partij.
 - c) Bereidheid tot informeel overleg en informatie uitwisseling.
 - d) Oog houden voor de informatiepositie van politieke minderheden.
6. **De eigen kennis en expertise van de gemeenteraad, vooral op financieel gebied en met inachtneming van de beschikbare tijd en kennis en deskundigheid, verdient invulling.**
7. **In relatie tot het sociale domein zijn rond verbonden partijen de belangrijkste aandachtspunten:**
 - Waar mogelijk uitgaan van een groeimodel met (kaderstellende) beslismomenten en afspraken over de controle (informatiepositie/protocol)
 - Vanwege de hoge budgetten, alert zijn op beperkingen in de lokale financiële afwegingsruimte die het onderbrengen van taken bij een verbonden partij met zich mee kan brengen.
 - De samenloop van de gevolgen van in de gemeentelijke besluitvorming op verschillende beleidsterreinen (leefbaarheid, beheer openbare ruimte, veiligheid, zorg, etc.).
 - Openeindregelingen waarvan de uitvoering bij verbonden partijen wordt ondergebracht.
 - Het 'weglekken' van lokale kaderstelling omdat het beleid regionaal wordt voorbereid.
 - De continuïteit in de kwaliteit van de dienstverlening en zorg.

Tot slot nog **twee aanvullende aandachtspunten** voor raadsleden:

- Kennis, deskundigheid en tijd raadsleden ontoereikend voor tegenwicht. Deze asymmetrie tussen college en raad is op zichzelf niet te vermijden. Het pleit wel voor het college om bij de informatieverstrekking aan de raad hiermee rekening te houden. *Ter inspiratie: de checklist informatievoorziening verbonden partijen (inclusief de toelichting) van de rekenkamercommissie Montferland geeft een opsomming van de voor de raad relevante informatie over verbonden partijen. Dit stuk is te vinden op de website van de rekenkamer Lelystad.*
- Informele netwerken van raadsleden ook belangrijk in kader van sturing verbonden partijen. Dit kan door het voeren van persoonlijke gesprekken, het beïnvloeden van de publieke opinie, gebruik maken van pers en sociale media, lobbyen of de omgeving of belangengroepen rond een verbonden partij te mobiliseren.