

1 SEPTEMBER 2014

# Samenwerking en verantwoording dragen

Quickscan verbonden partijen

---

Rekenkamer Lelystad

AUTEURS     DR. JOHN SMITS  
                 DRS. HUGO PARKER BRADY  
                 PROF. DR. MR. DOUWE JAN ELZINGA

VERSIE       1.62

STATUS       DEFINITIEF

## Inhoudsopgave

1.	Vraagstelling en aanpak	4
1.1	Achtergrond en aanleiding	4
1.2	Doel- en vraagstelling	4
1.3	Aanpak	5
1.4	Leeswijzer	5
DEEL 1: LITERATUURVERKENNING		6
2.	Achtergrond, definitie en vorm verbonden partijen	7
2.1	Verbonden partijen als samenwerkingsvorm	7
2.2	Wettelijk kader	8
3.	Foto van Lelystad	11
3.1	Verbonden partijen Lelystad	11
3.2	Sociaal domein en verbonden partijen	12
4.	Aandachtspunten uit de literatuur	15
4.1	Focus	15
4.2	Opdracht aan een verbonden partij	15
4.3	Inrichting besturingsmodel en informatiepositie	17
4.4	Financiële kaders	21
4.5	Juridische verankering	23
4.6	Overige randvoorwaarden	24
DEEL 2: QUICKSCAN		25
5.	Foto van Lelystad	26
5.1	Overzicht verbonden partijen	26
5.2	Beeld van de kaderstelling en controle rond verbonden partijen	28
5.3	Sociaal domein en verbonden partijen	29
6.	Aandachtspunten uit de literatuur	31
6.1	Aandachtspunt 1: Aanbrengen van focus bij kaderstelling en controle	31
6.2	Aandachtspunt 2: Tijdig betrokken zijn en vooruitkijken	31
6.3	Aandachtspunt 3: Bewust positie kiezen in een verbonden partij	32
6.4	Aandachtspunt 4: Informatiepositie doordacht inrichten	32
6.5	Aandachtspunt 5: Etiquette in acht nemen in het dualisme	33
6.6	Aandachtspunt 6: Praktische randvoorwaarden invullen	33
6.7	Aandachtspunt 7: Verbonden partijen en het sociale domein	34
7.	Vervolgstappen voor Lelystad	36

Bijlage 1	Geraadpleegde documenten	38
Bijlage 2	Geconsulteerde personen	41

# 1 Vraagstelling en aanpak

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

De gemeente Lelystad neemt deel in verschillende zogenaamde 'verbonden partijen'. Dit zijn zelfstandige organisaties waarin de gemeente een financieel en bestuurlijk belang heeft. Bijvoorbeeld door het financieel garant staan, door het bekleden van een bestuurszetel of het hebben van een (gewogen) stem in de leden- of aandeelhoudersvergadering. In de praktijk is het houden van zicht en grip op verbonden partijen niet altijd gemakkelijk. Bij gemeenteraden en Provinciale Staten hebben vaak de indruk dat ze (te) laat te worden geïnformeerd over (financiële) problemen en dat ze (te) weinig middelen hebben om bij te sturen. Hun kaderstellende en controlerende rol komt daarmee in het gedrang.

De rekenkamer van de gemeente Lelystad verwacht dat het belang van verbonden partijen door de decentralisaties in het sociale domein de komende jaren toeneemt. Daarom heeft de rekenkamer door de Stichting voor Beleidsanalyse en Bestuursondersteuning (Stibabo) een quickscan laten uitvoeren.

## 1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van de quickscan is: *een eerste inzicht in de ervaringen van andere gemeenten (en overige instanties) met (de sturing van) verbonden partijen en de lessen die daaruit kunnen worden getrokken voor Lelystad.*

Meer specifieke vraagpunten zijn:

- de algemene ervaringen en risico's van verbonden partijen, zoals gemeenschappelijke regelingen
- de informatie die raad en B en W nodig hebben om invloed te houden op verbonden partijen
- de mogelijke rol van verbonden partijen in de decentralisaties van het sociale domein
- de aandachtspunten die daaruit kunnen worden getrokken voor Lelystad
- de vervolgstappen die de raad en het college kunnen zetten

De quickscan geeft geen oordeel over het functioneren van de voor Lelystad relevante verbonden partijen en het functioneren van het college van B en W en de gemeenteraad in relatie tot verbonden partijen. De quickscan is vooral agenderend (wat zijn aandachtspunten voor de raad?) en geeft geen diepgaande analyse of uitgewerkte oplossingsrichtingen. De quickscan kan wel aanleiding geven voor verdieping.

### 1.3 Aanpak

De quickscan is uitgevoerd op basis van bestaande documenten zoals algemeen (wetenschappelijk) onderzoek en beschouwingen, beleidsdocumenten, rapporten, evaluaties en (rekenkamer)onderzoeken van verbonden partijen uit andere regio's en documenten van de gemeente Lelystad zelf (waaronder de kadernota's decentralisatie sociaal domein, algemene beleidsdocumenten, begroting en interne documenten). Daarnaast is met gemeentelijke medewerkers gesproken over de gemeentelijke sturing en controle van verbonden partijen in het algemeen en de relatie met het sociale domein in het bijzonder.

De onderzoekers hebben vier keer ter reflectie overlegd met de heer Douma, voorzitter en mevrouw Nieuwenhuis, secretaris van de rekenkamer: bij de start, twee maal gedurende het onderzoek en voor de bespreking van het (concept) eindrapport.

### 1.4 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit twee delen. Deel 1 is een weergave van de literatuurverkenning. Deze dient als achtergrond bij de quickscan. Deel 1 bestaat uit drie onderdelen: de achtergrond van verbonden partijen (hs 2), een schets van de verbonden partijen in Lelystad en de verwachte rol van verbonden partijen in het sociale domein (hs 3) en de bevindingen uit de literatuurverkenning over (kaderstelling en controle rond) verbonden partijen in algemene zin (hs 4).

Deel 2 is de quickscan zelf. Hierin zijn de belangrijkste bevindingen samengevat: het beeld van de gemeente Lelystad als het gaat om verbonden partijen (hs 5), de aandachtspunten uit de literatuurverkenning (hs 6) en de vervolgstappen die gemeenteraad en college van B en W kunnen zetten (hs 7).

De bijlagen bevatten een overzicht van de geraadpleegde documenten (bijlage 1) en de medewerkers waarmee is gesproken (bijlage 2).

# DEEL 1: LITERATUURVERKENNING

---

Deel 1 van de rapportage gaat in meer detail in op de uitkomsten van de literatuur- en documentenstudie. Deel 1 is bedoeld als achtergrond bij de quickscan zelf. Drie onderdelen van de literatuurstudie worden apart belicht:

Hoofdstuk 2: Het meer algemene (theoretisch) kader rond verbonden partijen: wat is het doel, wat zijn de gangbare vormen en wat zijn de belangrijkste aandachtspunten voor de kaderstelling en controle?

Hoofdstuk 3: Een schets van de verbonden partijen waar de gemeente Lelystad een positie in heeft en de rol die verbonden partijen voor Lelystad mogelijk gaan spelen in het sociale domein.

Hoofdstuk 4: Ervaringen met (kaderstelling en controle rond) verbonden partijen in andere praktijken.

## 2. Achtergrond, definitie en vorm verbonden partijen

In dit hoofdstuk schetsen als achtergrondinformatie beknopt de volgend twee zaken:

- Intergemeentelijke samenwerking en verbonden partijen
- De verschillende (juridische) vormen van verbonden partijen

### 2.1 Verbonden partijen als samenwerkingsvorm

Samenwerking tussen gemeenten bestaat al sinds er gemeenten bestaan. In de 19<sup>e</sup> eeuw richtte samenwerking zich in eerste instantie vooral op nutsvoorzieningen (water, elektra, tramlijnen, afvalverwerking, etc.). Stilaan zijn er nauwelijks nog terreinen waar gemeenten niet samenwerken, of het nu gaat om afvalinzameling, gezondheidszorg, groenbeheer, veiligheid, mobiliteit, werkgelegenheid, duurzaamheid en milieu of economische ontwikkeling. De onderzoekers verwachten dat de decentralisatie van taken in het sociale domein ook gaat leiden tot verdergaande intergemeentelijke samenwerking.

#### *Motieven voor samenwerking*

Gemeenten hebben verschillende motieven om samen te werken. Daarbij kunnen we denken aan:

1. De opgave waar de gemeente voor staat is bovenlokaal en overstijgt de schaal van het lokale bestuur.
2. Er zijn financiële voordelen te behalen, bijvoorbeeld een grotere organisatie werkt efficiënter of de inkoop kan voordeliger.
3. De organisatie krijgt meer slagkracht door het delen van kennis en expertise en/of het hebben van gezamenlijke voorzieningen.
4. Gemeenten weten meer te bereiken door naar buiten toe gezamenlijk op te treden.
5. Er bestaat een wettelijke verplichting (o.a. veiligheidsregio).
6. Gemeenten maken een strategische afweging, bijvoorbeeld om herindeling te voorkomen.

#### *Uiteenlopende samenwerkingsvormen*

Samenwerking tussen gemeenten kan uiteenlopende vormen aannemen. In de meeste 'lichte vorm' maken gemeenten alleen ambtelijke afspraken over bijvoorbeeld onderlinge bijstand of kennis- en ervaringsuitwisseling. Dat kun je op verschillende manieren formeel maken. Bijvoorbeeld door middel van intentieovereenkomsten, contracten of bestuursovereenkomsten. Welke organisatievorm je kiest, kan ook uiteenlopen. Je kunt gebruik maken van bestaande organisaties ('netwerkvorm'), het door één van de gemeenten laten uitvoeren van taken ('centrumgemeente') of het inrichten van een gezamenlijke organisatie.

### **Verbonden partij als formele deelneming in organisatie**

In het laatstgenoemde geval spreken we van een 'verbonden partij' als de betrokken gemeenten een bestuurlijk én een financieel belang hebben in deze organisatie<sup>1</sup>. Met een bestuurlijk belang bedoelen we dat de gemeente een zetel heeft in het bestuur van een organisatie of stemrecht heeft in die organisatie. Voorbeelden zijn: lid van een algemeen bestuur of aandeelhouder in een vennootschap. De gemeente heeft een financieel belang als zij een risico loopt met de door haar beschikbaar gestelde middelen (bijvoorbeeld bij faillissement van de verbonden partij) of als de gemeente mede aansprakelijk is voor eventuele tekorten.

### **Grens niet altijd scherp te trekken**

Verbonden partijen zijn zelfstandige rechtspersonen die op afstand van de gemeenten staan, maar bestuurlijk en financieel met de gemeenten zijn verbonden. Bij sommige samenwerkingsverbanden van gemeenten is er echter geen sprake van een nieuw op te richten organisatie. Het gaat in die gevallen om het samenwerken in een lichte vormen door middel van het afsluiten van convenanten of contracten. In dit geval is er geen sprake van een rechtspersoon, die zelfstandig beslissingen kan nemen. Een gemeente kan ook een financiële band aangaan met een instelling die een maatschappelijk belang behartigt en daarvoor een financiële bijdrage ontvangt, veelal in de vorm van een subsidie. Een dergelijke instelling valt echter buiten de definitie van een verbonden partij, omdat er noch sprake is van een financieel belang noch bestuurlijk belang.

## **2.2 Wettelijk kader**

Verbonden partijen kennen verschillende juridische vormen, die of een publiekrechtelijk of een privaatrechtelijk karakter hebben. Wat betreft het eerste heeft het Rijk de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in het leven geroepen. De Wgr biedt het wettelijk kader voor gemeenten (en andere openbare lichamen) om samenwerkingsafspraken te maken, taken over te dragen en zo nodig een nieuw openbaar lichaam op te richten. Wat betreft het tweede spreken we over privaatrechtelijke overeenkomsten of privaatrechtelijke rechtspersonen. In de praktijk komt het volgende palet van juridische vormen voor.

### **Publiekrechtelijke vormen van verbonden partijen**

De Wgr maakt in de kern vier publiekrechtelijke vormen mogelijk.

#### *Openbaar lichaam*

Een openbaar lichaam is een rechtspersoon en kan zelfstandig in het maatschappelijk verkeer optreden, personeel in dienst nemen en (voor eigen rekening) rechtshandelingen verrichten. De deelnemende gemeenten kunnen bevoegdheden overdragen aan het openbaar lichaam. De democratische controle

---

<sup>1</sup> Deze definitie komt uit het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. Dit onderscheid is aangebracht met die organisaties waarmee de gemeente uitsluitend een subsidierelatie heeft, zoals een welzijnsinstelling of bibliotheek, maar waarbij zij niet deelneemt in het bestuur van de organisatie.



vindt meestal plaats in getrapte vorm waarbij de deelnemers een zetel hebben in het algemene bestuur van het openbaar lichaam. Het algemeen bestuur heeft een kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van het dagelijks bestuur. Voorbeelden van deze variant zijn de Regionale Uitvoeringsdienst en de Veiligheidsregio.

Momenteel bereidt het Rijk een wijziging voor van de Wgr die de vorming van een lichte gemeenschappelijke regeling mogelijk maakt, vooral bestemd voor bedrijfsvoeringstaken. Belangrijkste verschil met het openbare lichaam is de lichtere bestuursstructuur (één bestuurslaag).

#### *Centrumgemeente*

Hierbij wordt (meestal) één gemeente aangewezen die voor de deelnemende gemeenten taken uitvoert en daarvoor het mandaat krijgt van de andere deelnemers.

#### *Gemeenschappelijke orgaan*

Een gemeenschappelijk orgaan heeft in tegenstelling tot een openbaar lichaam geen eigen personeel in dienst. Een gemeenschappelijk orgaan heeft geen eigen financiële huishouding. Dat betekent dat eventuele tekorten bij een gemeenschappelijk orgaan aangevuld dienen te worden door de deelnemers.

Een ander verschil met een openbaar lichaam is dat geen taken kunnen worden gedelegeerd, hooguit een beschikkingsmandaat. In de praktijk wordt het gemeenschappelijk orgaan vaak gebruikt als een intergemeentelijk overleg of specifiek adviesorgaan.

#### *Bestuursovereenkomst*

In deze vorm maken de gemeenten alleen bestuurlijke afspraken met elkaar, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant. Strikt genomen is in deze variant geen sprake van een verbonden partij.

### **Privaatrechtelijke samenwerking**

Naast publiekrechtelijke vormen, kennen we ook privaatrechtelijke vormen van verbonden partijen. We onderscheiden drie hoofdvarianten.

#### *Stichting*

Een stichting is een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm die wordt opgericht om een bepaald doel te realiseren door middel van de inzet van haar vermogen. Je kunt hierbij denken aan bijvoorbeeld het verzorgen van onderwijs of het uitvoeren van bodemsaneringen. Gemeenten gebruiken de stichtingsvorm vaak om geormerkt geld adequaat te besteden onder leiding van een zelfstandig bestuur.

#### *Vereniging*

Een vereniging wordt net als een stichting met een bepaald doel opgericht, maar heeft leden. Deze leden nemen via de Algemene Leden Vergadering (ALV) besluiten over het voortbestaan en de organisatie van de vereniging. Oprichting vindt plaats door twee of meer gemeenten die een bepaald doel willen bereiken. De VNG is een voorbeeld van een vereniging, waar veel gemeenten bij zijn aangesloten.

Een bijzondere vorm van vereniging is de coöperatie. Het is een samenwerkingsverband gericht op

materieel voordeel voor de leden. De coöperatie sluit overeenkomsten af met haar leden. De leden zijn op dat moment ook afnemers van de coöperatie. Leden zijn ook eigenaren van de coöperatie. Sommige gemeenten – zoals Lelystad - hebben het parkeerbeheer in een coöperatieve vorm georganiseerd.

#### *Vennootschap (NV of BV)*

Een vennootschap is ook een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm die wordt opgericht met het doel om winst te maken of de risico's voor de aandeelhouders te verminderen. Dit kunnen ook gemeenten zijn. Binnen een vennootschap is de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) in de meeste gevallen het orgaan met de hoogste zeggenschap. In de regel mogen alleen niet-wettelijke taken van een gemeente ondergebracht worden in een vennootschap. Gemeenten maken vaak gebruik van vennootschappen bij stedelijke ontwikkeling, nutsvoorzieningen, cultuur en economie.

In de praktijk kennen we ook de publiek-private samenwerkingsvorm (PPS). In essentie gaat het daarbij altijd om een privaatrechtelijke vorm van samenwerking tussen gemeenten en private partijen.

### 3. Foto van Lelystad

De gemeente Lelystad werkt op diverse terreinen samen met andere gemeenten en/of overheden en private partijen. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de verbonden partijen waarin in de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Daarbij wordt ook een eerste analyse gemaakt van de belangrijkste aandachtspunten die worden ervaren door de gemeente. Meer specifiek gaat dit hoofdstuk in op de relatie tussen de veranderingen in taakstelling in het sociale domein en de beoogde rol van samenwerking en verbonden partijen voor de gemeente Lelystad.

#### 3.1 Verbonden partijen Lelystad

De gemeente Lelystad neemt volgens de begroting 2014 deel in 12 verbonden partijen van zeer uiteenlopende aard en omvang. Het feitelijke aantal ligt hoger. Daar wordt op dit moment een nadere inventarisatie van gemaakt door de gemeente<sup>2</sup>.

De in de begroting genoemde verbonden partijen betreffen vijf gemeenschappelijke regelingen, vijf vennootschappen en twee verenigingen. Parkeerservice is daarbij als coöperatieve vereniging een relatief nieuwe vorm.

De oudste deelnemingen zijn de VNG en de GGD-Flevoland (vanaf 1980). De meest recente het Werkbedrijf Lelystad en Parkeerservice (2013).

Van de twaalf verbonden partijen hebben er negen betrekking op de uitvoering van beleid (sport, werk, veiligheid/gezondheid, parkeren, afval, archief). Drie verbonden partijen hebben een meer strategische doelstelling en opdracht (OMALA, Technofonds en VNG).

Naar schatting gaat jaarlijks € 20-25 mln aan middelen van Lelystad om in de in de begroting genoemde verbonden partijen. Dit is een kleine 10% van het gemeentelijke budget. Doordat de gemeente ook aandeelhouder is, profiteert zij eventueel van een batig saldo van verbonden partijen, maar is zij ook mede risicodragend bij verliezen. De grootste financiële risico's zitten waarschijnlijk in de deelneming in de Huisvuilcentrale (exploitatietekorten, garantstelling van ruim €20 mln) en de IJsselmeergroep (vanwege de komst van de Participatiewet).

---

<sup>2</sup> Daarbij horen in elk geval Vitens, Nuon en Alliander.

Tabel 3.1: Overzicht verbonden partijen op basis van begroting gemeente

Verbonden partij	Doel en taken	Sturingspositie gemeente	Jaarlijkse bijdrage gemeente <sup>3</sup>	Rechtsvorm
<b>1. GGD Flevoland (1971/1991)</b>	Publieke gezondheidszorg en geneeskundige hulpverlening	Zetel algemeen bestuur (6 leden)	1,3 mln	GR
<b>2. Sportbedrijf Lelystad</b>	Op peil houden sport(mogelijkheden) en verankering in gemeentelijk beleid	100% aandeelhouder en opdrachtgever	4,2 mln	NV
<b>3. Werkbedrijf Lelystad (2013)</b>	Begeleiden mensen van uitkering naar werk	100% aandeelhouder en opdrachtgever	3,9 mln	BV
<b>4. IJsselmeergroep (2009)</b>	Uitvoering WSW en Wwb	Zetel algemeen bestuur (4 leden)	0,4 mln	GR
<b>5. Huisvuilcentrale (1996)</b>	Regulering van de afvalverwerking	Aandeelhouder (3,2% aandelen)	2,4 mln <sup>4</sup> ;	NV
<b>6. Parkeerservice UA (2013)<sup>5</sup></b>	Uitvoering veiligheidszorg en parkeerbeheer (per 01.07.13)	Lid	1,1 mln	Vereniging (coöperatie)
<b>7. Omgevingsdienst (2012)</b>	Uitvoering VTH-taken omgevingsrecht (i.h.b. milieu)	Zetel in algemeen bestuur (7 leden)	1,1 mln	GR
<b>8. Ontwikkelingsmij. Airport Garden City (OMALA) (2010)</b>	Versterken sociaal-economische structuur etc. in samenhang met Lelystad Airport	33% aandeelhouder	onbekend <sup>6</sup>	NV
<b>9. Technofonds Flevoland (2000)</b>	Stimuleren regionaal technologie-beleid via risicodragende leningen	Aandeelhouder	onbekend	BV
<b>10. Veiligheidsregio Flevoland (2008)</b>	Vergroten veiligheid (preventief, repressief en curatief)	Zetel in het algemeen bestuur (6 Leden)	4,4 mln	GR
<b>11. Vereniging Nederlandse Gemeenten (1980)</b>	Collectieve behartiging gemeentelijke belangen	Lid van de Algemene Ledenvergadering		Vereniging
<b>12. Erfgoedcentrum Nieuw Land (2003)</b>	Beheer archief openbare stukken ouder dan 20 jaar	1 van 6 zes zetels, samen met waterschap + Flev. gemeenten	0,15 mln	GR

### 3.2 Sociaal domein en verbonden partijen

Het uitgangspunt van de gemeente Lelystad bij de uitvoering van taken in het sociale domein is 'lokaal waar mogelijk en regionaal waar nodig'. Dit vanuit de achtergrond dat de schaalgrootte van Lelystad voldoende is om de taken zelfstandig te kunnen uitvoeren en er vanuit het rijk slechts een beperkte verplichting tot opschaling is (onderdelen Jeugdzorg en Participatiewet). De zes Flevolandse gemeente trekken wel gezamenlijk op bij het afstemmen van beleid en uitvoering en het maken van afspraken met

<sup>3</sup> Bron: programmabegroting 2014-2017

<sup>4</sup> garant voor 20,5 mln

<sup>5</sup> Tot 1 juli 2013 werd het parkeerbeheer gedaan door Perspectief, een BV waarvan de gemeente 100% aandeelhouder was.

<sup>6</sup> 1,7 mln kapitaal-verstrekking

bovenlokale partners (Flevolandse Overleg Transitie Sociaal Domein). Meer specifiek zijn er de volgende samenwerkingsverbanden in het sociale domein (in ontwikkeling):

### **Awbz/Wmo**

Het uitgangspunt is dat de zorg zo dicht mogelijk bij de burger is georganiseerd en dat een schaalniveau van 15.000-20.000 inwoners de ondergrens is om taken uit te kunnen voeren. Daaraan voldoen alle gemeenten in Flevoland. Voor de Wmo geldt – met uitzondering voor het beschermd wonen – geen wettelijke verplichtingen tot samenwerking. De samenwerking in de decentralisatie Awbz/Wmo beperkt zich vooralsnog tot:

- Bestuurlijke en ambtelijke afstemming van de transitie en transformatie in de Wmo
- Gezamenlijke kaders (raamcontracten?) voor de aanbesteding van de zorg (hulp in de huishouding, hulpmiddelen etc.)
- De maatschappelijke opvang met Almere als centrumgemeente (die ook de middelen ontvangt van het rijk); dit wordt tot 1 januari 2017 gecontinueerd met daarna als optie dat dit direct bij de individuele gemeenten komt.
- Ondersteunende taken zoals onderzoek ('samen zicht houden op ontwikkelingen')

Voor de uitvoering van de Awbz/Wmo is er geen voornemen tot oprichting van een nieuwe verbonden partij. Mogelijk dat wel 'hulpstructuren' in beeld komen als het gaat om de aanbesteding en gezamenlijke organisatie van de ondersteunende taken.

### **Participatiewet**

De uitvoering van de Participatiewet wil de gemeente Lelystad waar mogelijk op gemeentelijke schaal realiseren via het eigen werkbedrijf. Er vindt wel samenwerking plaats als het gaat om de arbeidsmarkt als geheel en het beschermd werken:

- Deelgebied Lelystad-Almere binnen arbeidsmarktregio Flevoland, inclusief passend onderwijs en verplichte taken SUWI-wetgeving. UWV en gemeenten werken samen aan een gecoördineerde dienstverlening voor werkgevers /ondernemers (via een netwerk van ondernemerspleinen en afgestemde dienstverlening) en harmonisatie van het arbeidsmarktbeleid. Daarbij worden ook thematisch regionale speerpunten benoemd zoals het actieplan Jeugdwerkloosheid, benadering 55-plussers en zelfstandig ondernemerschap.
- Samenwerking met Zeewolde, Noordoostpolder en Urk binnen de sociale werkvoorziening Gemeenschappelijke Regeling IJsselmeergroep.
- Metropoolregio Amsterdam (MRA) waar verdergaande opschaling nodig is.

Er zijn geen voornemens om in het licht van de Participatiewet de huidige structuur en samenwerking ingrijpend te wijzigen. Wel heeft er een organisatorische wijziging plaatsgevonden van de inzet van moeilijk bemiddelbare arbeidskrachten van Perspectief naar Parkeerservice UA (per 1 juli 2013).

## Jeugdzorg

Samenwerking wordt vooral daar gezocht waar deze wettelijk wordt voorgeschreven (inkoop gespecialiseerde jeugdzorg, jeugd-GZZ) en waar samenwerking volgens de gemeente meerwaarde heeft voor kwaliteit en beschikbaarheid van zorg en deskundigheid.

Wat betreft het laatste moet de samenwerking passen binnen de volgende uitgangspunten in de jeugdzorg: eigen kracht, opvoeden versterken, dichtbij huis, het kind en het gezin staan centraal, zorg voor jeugd lokaal uitgevoerd, aansluitend op de lokale cultuur en behoefte, innovatie en ontkokering en betaalbare zorg binnen het beschikbare budget. De afstemming van de transitie in de jeugdzorg vindt in regionaal verband plaats binnen de kaders van het Regionale Transitieplan (RTP) dat alle regio's moeten opstellen.

De gemeente gaat uit van een piramide in de organisatie van de Jeugdzorg. Daarin wordt de eerstelijns zorg en ambulante hulp lokaal georganiseerd. De (boven)regionale samenwerking heeft betrekking op:

- De pleegzorg, residentiële zorg en crisisopvang
- Jeugdzorg plus (gedwongen opname)
- Jeugdbescherming en jeugdreclassering
- Meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling
- De relatie met passend onderwijs (samenwerkingsverband Passend onderwijs)

De specifieke jeugdhulp (GZZ) wordt regionaal georganiseerd en lokaal (ambulant) aangeboden.

Binnen de regionale samenwerking maken de gemeenten gezamenlijk bestuurlijke afspraken (gezamenlijk bestuurlijk kader) waarbij individuele inkoop per gemeente met bestuurlijke afstemming met de zorgverlener het uitgangspunt is. De gemeente heeft daarbij dus primair de rol van opdrachtgever. Vanwege onzekerheden in de implementatiefase (beschikbare budget, toestroom zorgvragen etc.) en het belang van continuïteit bij de zorgverleners, stellen de gemeenten gezamenlijk een vereffeningsfonds in om eventuele fluctuaties te kunnen opvangen. Het is nog niet duidelijk in welke (juridische) vorm dit fonds wordt gegoten (stichting?).

## Samenvatting

De beleidskaders zoals Lelystad die heeft vastgesteld zullen – behoudens de wettelijke verplichtingen op onderdelen van de Jeugdzorg - niet leiden tot een vergaande opschaling van de uitvoering en het (meer dan op dit moment) onderbrengen van taken bij verbonden partijen. Mogelijk worden nog wel hulpstructuren in het leven geroepen als het gaat om bundeling van ondersteunende taken en gezamenlijke inkoop.

## 4. Aandachtspunten uit de literatuur

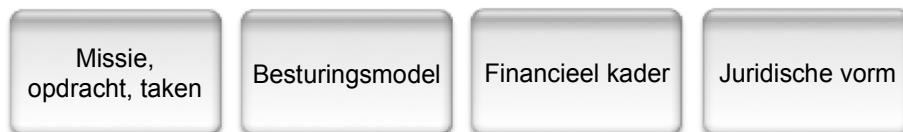
In het kader van de quickscan is een globale analyse gemaakt van recent onderzoek en literatuur over verbonden partijen in het algemeen en de invulling van kaderstelling en controle in het algemeen. In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen samen. De bevindingen zijn gerubriceerd aan de hand van het theoretisch raamwerk uit hoofdstuk 5. Op onderdelen wordt dit ingekleurd met voorbeelden.

### 4.1 Focus

Bij de behandeling van verbonden partijen in de gemeenteraad worden zeer uiteenlopende facetten belicht. Daarbij kan de vraag worden gesteld of alle behandelde zaken wel 'des gemeenteraads' (behoren) te zijn. Bijvoorbeeld als het gaat om zaken als huisvesting, plaatsing personeel of de inrichting organisatie en werkprocessen. Deels lijkt dit terug te voeren op de informatie die de gemeenteraad krijgt aangereikt en de zaken – bedrijfsplannen - waarover instemming wordt gevraagd. Deels lijkt het er ook mee te maken hebben dat raadsleden niet precies weten waar te kijken.

Vanuit kaderstelling en controle zou de gemeenteraad zich vooral op vier zaken moeten richten:

*Figuur 4.1 Vier belangrijkste bouwstenen in verband met kaderstelling en controle.*



Zonder deze focus bestaat het gevaar dat de raad op de stoel van het bestuur gaat zitten. Bovendien bestaat het risico dat de kaderstellende signalen vanuit de raad zeer divers zijn waardoor het voor het college ook lastig wordt om in bijvoorbeeld een algemeen bestuur van een verbonden een voldoende (gedragen) standpunt namens de gemeente in te nemen. In verschillende (rekenkamer)onderzoeken wordt het gemis van een duidelijk (beleids)kader voor het omgaan met verbonden partijen genoemd (onder meer rekenkamercommissie Utrechtse Heuvelrug, 2009).

### 4.2 Opdracht aan een verbonden partij

De verbonden partij heeft een algemene missie of opdracht en/of voert taken uit voor of namens de gemeente. Het kan gaan om een individuele of een collectieve opdracht. Voorbeeld van het eerste is het laten uitvoeren van milieucontroles door een Regionale Uitvoeringsdienst. Een organisatie die zorg draagt voor de uitvoering van de taken op het terrein van de begeleiding van mensen naar de arbeidsmarkt, is een voorbeeld van een collectieve opdracht. Voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad is een belangrijk aandachtspunt op welke wijze de prestaties van een verbonden partij bijdragen aan het realiseren van de gemeentelijke ambities. Vragen hierbij zijn: zijn de doelen bereikt en wat is het maatschappelijk effect?

### **Opdracht vaak te beknopt en weinig transparante relatie met eigen beleid**

De prestatieafspraken die gemeenten met verbonden partijen maken, zijn vaak te beknopt en niet of beperkt SMART<sup>7</sup> geformuleerd. Dit bemoeilijkt de controlerende rol van de gemeenteraad. Deze conclusie komt naar voren uit diverse rekenkameronderzoeken (o.a. onderzoeken rekenkamer Spijkenisse, 2011 en de rekenkamercommissies Zuidplas, 2013, Groningen, 2013 en Leeuwarden, 2010) naar de betrokkenheid van de gemeenteraad bij gemeenschappelijke regelingen c.q. verbonden partijen.

#### **Groningen Airport Eelde NV**

##### **Casus**

*Ten zuiden van de stad Groningen ligt de regionale luchthaven Groningen Airport Eelde. De gemeenten Groningen, Assen en Tynaarlo zijn naast de provincies Groningen en Drenthe aandeelhouders in de regionale luchthaven.*

##### **Analyse**

*Bij de casus spelen de volgende vragen:*

- *Welke opdracht hebben de provincies en gemeenten gezamenlijk te vervullen?*
- *Is er sprake van een direct of indirect belang voor de partijen?*
- *Welke sturingspositie(s) horen hierbij?*
- *Welke juridische vorm past het beste bij de opdracht en sturingspositie?*

*De deelnemende partijen hebben een collectieve opdracht om de luchthaven open te houden. Er is sprake van een indirect belang: de instandhouding van een vliegveld hoort niet tot de primaire taken van de gemeente. Daarmee is gekozen voor een besturingsmodel, waarbij een sturingspositie op afstand als toezichhouder en risicodrager past. De partijen dragen taken in mandaat over aan de verbonden partij. Omdat het om niet-wettelijke taken gaat was het niet nodig om te kiezen voor een gemeenschappelijke regeling. De colleges van de provincies en gemeenten zijn vertegenwoordigd in de Algemene vergadering van Aandeelhouders. Het bestuur van de vennootschap is opgedragen aan de directie onder toezicht van de Raad van Commissarissen.*

Uit deze onderzoeken blijkt ook dat raadsleden in een aantal gevallen niet tevreden zijn over de informatie die zij in de paragraaf Verbonden Partijen van de programmabegroting kunnen lezen. Dit betreft informatie over prestaties, effecten en doelbereiking, alsmede over aanwezige of latente risico's en de daarbij getroffen beheersmaatregelen vanuit het college. Ook is niet altijd duidelijk wat het oorspronkelijke doel van de verbonden partij was. Het ontbreekt vaak aan een periodieke evaluatie van de doelstelling en meerwaarde van de verbonden partij voor het eigen gemeentelijke beleid (zie bijvoorbeeld rekenkamercommissie Oisterwijk, 2012).

### **Aard van de opdracht en eisen aan de besturing van de verbonden partij**

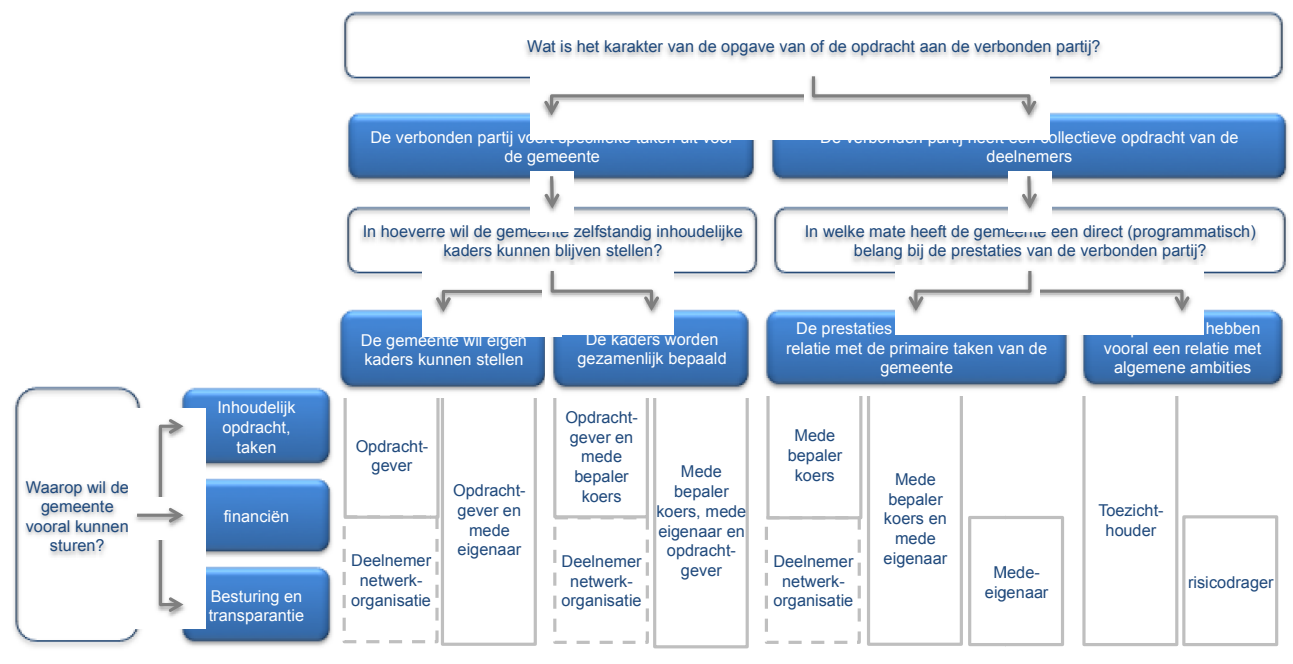
Bij de afweging welke sturingspositie(s) de gemeente zou moeten kiezen bij een verbonden partij speelt in de eerste plaats de vraag wat de aard van de opdracht is (Zie bijvoorbeeld provincie Drenthe, In staat

<sup>7</sup> SMART=Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Resultaatgericht, Tijdgebonden.



van sturing). Zoals aangegeven kan het om een collectieve of een individuele opdracht gaan. Bij een collectieve opdracht werken partijen samen om een gezamenlijke ambitie te realiseren. De vraag is hierbij of de gemeente een direct of indirect belang heeft bij de prestaties van de verbonden partij. Bijvoorbeeld bij de uitvoering van de WSW en Wwb heeft de gemeente een direct belang, want het hoort tot haar primaire taken. Een positie van de gemeente als mede-eigenaar en/of medekoersbepaler past bij deze rol. Is het belang meer indirect, dan past meer een positie op afstand hierbij, als toezichthouder en risicodragers.

Figuur 4.2 Relatie tussen de aard van de opgave van de verbonden en de rol/ positie in een verbonden partij die daarbij het beste past (bron: Provincie Drenthe, 2013).



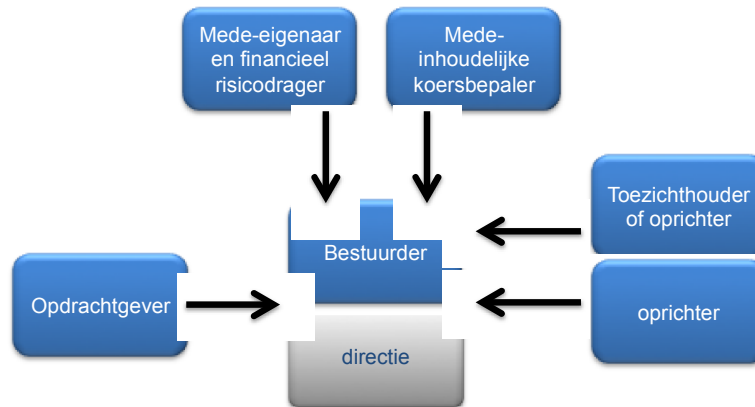
Als de verbonden partij vooral een organisatie is die voor samenwerkende partijen specifieke taken uitvoert, moeten we kijken of de gemeente nog eigen kaders wil kunnen stellen of dat hierover afspraken (moeten) worden gemaakt met de samenwerkingspartners. In het eerste geval ligt het voor de hand dat de gemeente de rol van opdrachtgever op zich neemt en het bestuur van de verbonden partij een beperkt beleidsmandaat meegeeft. Als de kaders gezamenlijk worden bepaald is het van belang de verbonden partij een beleidsmandaat mee te geven. Dan ligt de positie als medekoersbepaler of mede-eigenaar (als de gemeente zeggenschap wil hebben over de uitvoeringsorganisatie) voor de hand.

### 4.3 Inrichting besturingsmodel en informatiepositie

Het besturingsmodel beschrijft de positie van en verhoudingen tussen de deelnemers, het bestuurlijk orgaan van de verbonden partij en de directie (In staat van sturing, Twee voeten in een sok). 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. In beginsel kan een gemeente vijf posities<sup>8</sup> innemen bij een verbonden partij:

*Figuur 4.3 Mogelijke sturingsposities van een gemeente bij een verbonden partij (bron: Provincie Drenthe, 2013).*



*Eigenaar: medezeggenschap over de organisatie en risicodragend*

Een gemeente kan mede eigenaar of lid (in het geval van een vereniging) van een organisatie zijn. Bij een vennootschap heeft de gemeente zitting in een aandeelhoudersvergadering. Bij een vereniging maakt zij deel uit van de algemene ledenvergadering (zoals VNG). Publiekrechtelijk, in de vorm van een gemeenschappelijke regeling, heeft de gemeente een zetel in het algemeen bestuur (zoals bij een RUD). In de positie van (mede)eigenaar is de gemeente ook financieel risicodragers van de organisatie en in bepaalde gevallen werkgever en verantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie.

*Mede-koersbepaler: stem in inhoudelijke kaderstelling en prioriteiten*

Afhankelijk van het beleidsmandaat kan een verbonden partij haar koers of prioriteiten bepalen. De kaderstelling of de nadere uitwerking daarvan verschuift dan deels van de gemeente naar de verbonden partij. Naarmate het beleidsmandaat groter is, heeft de gemeente en dus ook de raad minder ruimte om kaders te stellen.

*Toezichthouder of oprichter: indirecte kaderstelling op afstand of garantstelling*

De raad van toezicht (RvT) van een vereniging, stichting of vennootschap is onafhankelijk en ziet bij een verbonden partij vanuit de belangen van de gemeente (als aandeelhouder of oprichter) toe op het bestuur van de organisatie. In het geval van een stichting kan de RvT ook de bestuurder(s) benoemen, schorsen of ontslaan. Het is sturing op afstand.

<sup>8</sup> Deze posities kunnen soms samenvallen. Bijvoorbeeld die van mede-eigenaar en van mede-koersbepaler bij een gemeenschappelijke regeling die taken uitvoert voor de deelnemers.

### **Afvalverwerker Attero**

#### **Casus**

Afvalverwerking Atterro (voorheen Essent) is eigendom van drie provincies en circa honderd gemeenten. Atterro wordt verkocht aan een investeringsmaatschappij. De gemeenten hebben zowel een eigenaarsrelatie als een opdrachtgeversrelatie met Atterro. In de contracten – die lopen tot 2017 – zijn de tarieven en (minimale) leveringen van afval vastgelegd.

#### **Analyse**

Door het preventiebeleid is het aanbod van huishoudelijk afval de afgelopen jaren teruggelopen. Dat betekent dat de gemeenten als geheel minder afval aan Atterro aanbieden dan contractueel is vastgelegd. Zij moeten voor de niet leverde tonnen afval toch een afdracht doen, zij het lager dan het tarief voor wel geleverd afval. Zolang Atterro in overheidshanden was, zijn deze 'boetes' niet in rekening gebracht. De verwachting is dat de nieuwe eigenaar van Atterro – als marktpartij – deze boetes wel in rekening zal gaan brengen voor de rest van de contractduur. De schattingen van de totale 'boete' lopen uiteen van 25-40 mln euro.

De casus is een voorbeeld waarbij de gemeente in verschillende rollen zeer uiteenlopende belangen heeft én waarbij de opdracht aan en afspraken met en de doelstellingen van de verbonden partij niet goed in de pas lopen met de eigen gemeentelijke doelstellingen. Het voorbeeld maakt ook duidelijk dat het verstandig is om bij de aansluiting bij een verbonden partij al na te denken over de mogelijke 'crash-scenario's' en wat de exit-voorwaarden zijn.

*Opdrachtgever: direct zeggenschap over inhoud en kosten uitvoering*

Bij de uitvoering van gemeentelijke taken door een verbonden partij kan de gemeente ook opdrachtgever zijn, net als bij uitbesteding aan een commerciële dienstverlener. In de rol van opdrachtgever heeft de gemeente geen zeggenschap over de organisatie of de koersbepaling door de verbonden partij maar wel over de te leveren prestaties, diensten, kosten etc.. Het verstrekken van de opdracht en het toezicht hierop is de verantwoordelijkheid van het college als uitvoerend orgaan. De raad stelt de financiële en beleidsmatige kaders voor de uitvoering van de taken.

*Bestuurder: besturing van de verbonden partij, maar niet namens de gemeente*

Een lid van B en W kan lid zijn van het dagelijks bestuur (DB) van een gemeenschappelijke regeling, vennootschap, stichting of vereniging. Het DB van een verbonden partij heeft zeggenschap over onder meer de inrichting en werkwijze van de organisatie, het benoemen, schorsen en ontslaan van de directie en (afhankelijk van het mandaat) het uitvoeringsbeleid. Het bestuur is ook het gezicht naar buiten van de verbonden partij. Het (dagelijks) bestuur van een verbonden partij legt verantwoording af aan het algemeen bestuur, de aandeelhouders, de algemene ledenvergadering of de raad van toezicht.

#### **Besturingsmodel niet altijd transparant**

Bij veel (rekenkamer)onderzoeken komt het gebrek aan transparantie en eenduidigheid van het besturingsmodel als knelpunt naar voren (zie onder meer Van den Dool cs., 2007 en diverse

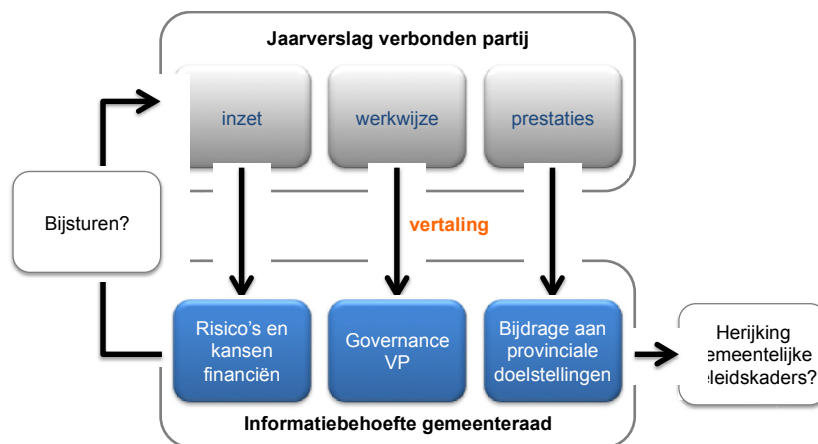
rekenkamerrapporten). Als belangrijkste knelpunten worden genoemd:

- Onvoldoende scheiding tussen de rollen en de mogelijke conflicten daartussen; bijvoorbeeld tussen die van opdrachtgever en eigenaar
- Compromissen bij de inrichting van het besturingsmodel waardoor dit weinig transparant is
- Conflicten die kunnen ontstaan vanwege de 'dubbele' loyaliteit van wethouders die een zetel hebben in het dagelijks bestuur van een verbonden partij

### Rapportages verbonden partijen sluiten niet aan bij informatiebehoefte raad

Jaarverslagen van verbonden partijen in de meeste gevallen niet geschreven voor de individuele deelnemers. Ze richten zich in algemene zin op hun stakeholders (bedrijven, klanten) en rapporteren in eerste aanleg over de eigen prestaties (en in het bijzonder de successen) en financiële huishouding. Vaak is nog een vertaalslag nodig door B&W naar de eigen gemeentelijke kaders/ doelstellingen.

*Figuur 4.4 Rapportage verbonden partij en vertaalslag naar gemeentelijke kaders (bron: Provincie Drenthe, 2013)*



In de praktijk blijkt verder in veel (rekenkamer) onderzoeken dat de informatiepositie van de gemeenteraad weinig is uitgewerkt en geborgd en weinig aandacht krijgt bij de toetreding tot een verbonden partij. De gemeenteraden zijn daar zelf ook niet altijd actief in (zie b.v. De Greef c.s., 2012 en rekenkamercommissie Hilversum, 2010). Bijvoorbeeld ook als het gaat om het zelf contact zoeken met verbonden partijen en het tonen van verbondenheid. Aan de andere kant kan er volgens diverse onderzoeken bij verbonden partijen ook nog het nodige verbeteren aan de governance, dat wil zeggen het zelf nemen van verantwoordelijkheid en de gemeente(raden) actief informeren (zie bijvoorbeeld rekenkamercommissie Ede, 2008).

### **Sociale Werkvoorziening Zaanstad**

#### **Casus**

*BaanStede is het arbeidsontwikkelings- en re-integratiebedrijf van negen samenwerkende Noord-Hollandse gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland. Het betreft een gemeenschappelijk orgaan in het kader van de Wgr.*

*In 2006 heeft de rekenkamer Zaanstad een onderzoek uitgevoerd naar het gemeentelijk beleid rond de sociale werkvoorziening en de uitvoering hiervan door BaanStede. Hieruit zijn enkele aanbevelingen voortgekomen voor het college, BaanStede en de raad. Bij de behandeling in de raad van het rekenkamerrapport uit 2006 heeft de raad een aantal besluiten genomen. Een van de besluiten was dat de verslaglegging over BaanStede van het college aan de raad verbeterd zou moeten worden en dat het college met een voorstel hiertoe zal komen.*

#### **Analyse**

- *De begroting en jaarrekening van BaanStede bieden de raad onvoldoende handvatten om hun kaderstellende en controlerende rol bij verbonden partijen te vervullen*
- *De raad wenst kennis te nemen van de visie van het college bij bovenstaande stukken (voldoen de doelstellingen van BaanStede nog aan de gemeentelijke doelstellingen en wat zijn de financiële risico's?).*

*In 2010 heeft de rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen/ besluiten en de effecten hiervan (Rekenkamer Zaanstad, 2010). De rekenkamer constateerde dat de verslaglegging was verbeterd: naast de reguliere informatievoorziening via begroting en bestuursrapportages ontvangt de raad nu bij elke begroting en jaarrekening van BaanStede een raadsvoorstel met de visie van het college en een concept-reactie aan BaanStede.*

## **4.4 Financiële kaders**

Ten behoeve van de kaderstelling en controle door de gemeenteraad zijn de volgende financiële zaken van een verbonden partij van belang (zie onder meer Provincie Drenthe, 2013 en Deloitte, 2006):

- 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.
- Risicobeheer: 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.

### **Financiële risico's vooraf niet altijd duidelijk of goed doorgond**

De mate waarin de gemeente financiële risico's loopt is afhankelijk van de gekozen positie(s) in de verbonden partij. Als een gemeente de positie van eigenaar of medekoersbepaler heeft in een verbonden partij dan is zij ook financieel risicodrager. Dit kan het geval zijn bij een vennootschap als aandeelhouder of een gemeenschappelijke regeling als deelnemer. Is de gemeente uitsluitend opdrachtgever van een verbonden partij dan ligt het financiële risico bij de organisatie. Gaat deze failliet, dan draait de gemeente daar ook niet voor op. In de praktijk kan de gemeente bij een verbonden partij zowel de rol van opdrachtgever als eigenaar vervullen.

Bij deelname aan een gemeenschappelijke regeling door meerdere partijen kan het financiële risico worden gespreid. In dit geval worden middelen van andere deelnemers gegeneerd en is er een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de publieke taken. Het risico van deelname in een stichting of vereniging is laag, omdat het opzeggen van het lidmaatschap eenvoudig is. Echter is sommige situaties is dit slechts tegen aanzienlijke kosten mogelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor het opzeggen van het lidmaatschap van de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

#### **RUD's / Omgevingsdiensten**

##### **Casus**

*Met ingang van 2013 zijn er in vrijwel alle regio's in Nederland zogenaamde Omgevingsdiensten of Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) opgericht op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. RUD's verzorgen voor gemeenten en provincies de vergunningverlening, toezicht en handhaving op milieugebied. Als deze taken betrekking hebben op meer risicovolle situaties, moeten provincies en gemeente die taken verplicht door RUD's laten uitvoeren.*

##### **Analyse**

*Enkele Omgevingsdiensten kregen al vrij snel na de start te maken met financiële tekorten. De oorzaken van de tekorten zijn globaal te typeren als onjuiste aannames over b.v. personele kosten, onvoorziene kosten bij de inrichting en minder inkomsten waardoor tekort in de exploitatie. Dit betekende en betekent dat deelnemers of geld moeten bijleggen of minder 'waar voor hun geld' zouden moeten accepteren. Bij gemeenten die toch al kritisch stonden tegenover de 'gedwongen winkelnering' riep deze (relatieve) kostenverhoging het nodige ongenoegen op.*

*Een globale analyse laat zien dat de kaderstelling (en controle) bij het inrichten van de RUD's onvoldoende is geweest. Samengevat kunnen de volgende oorzaken worden genoemd:*

- *De focus en sturing van het rijk zat met name op de juridische eisen en niet of nauwelijks op de financiële robuustheid van bijvoorbeeld de aannames.*
- *Begrotingen en aannames lijken (te) optimistisch te zijn ingeschat, met name om te voorkomen dat de instemming met de oprichting van een RUD zou struikelen over de financiën.*
- *Er is bij de inrichting te weinig rekening gehouden met de in financieel opzicht communicerende vaten van de rol van opdrachtgever (die meer of minder werk bij de RUD kan neerleggen) en de rol van eigenaar (die moet bijleggen als er tekorten zijn).*
- *Bij de besluitvorming hebben verschillende motieven een rol gespeeld en daarbij zijn politieke compromissen gesloten. B.v. regel 'medewerker volgt taak'. De RUD's moesten verplicht personeel overnemen, zonder dat duidelijk was of dit wel paste bij de bedrijfsvoering en of er (op termijn) voldoende werk zou zijn.*

### ***Onvoldoende relatie tussen risicoprofiel verbonden partij en beïnvloedingsmogelijkheden raad***

Voor de gemeente is het voor het beheersen van de financiële en beleidsrisico's van verbonden partijen aan te bevelen om onderscheid te maken tussen organisaties met een laag en hoog risicoprofiel (zie b.v. Deloitte, 2006 en rekenkamercommissie Groningen, 2013). Dit geldt zowel voor het college als de raad.

Stichtingen en verenigingen hebben een laag risicoprofiel: er is sprake van beperkte financiële risico's en bestuurders zijn alleen aansprakelijk als er sprake is van wanbeleid. Bij een vennootschap ligt het risicoprofiel wat hoger dan bij een stichting: er is sprake van een gemiddeld risicoprofiel. De gemeente loopt alleen risico over het ingebrachte geld. Door de grotere afstand tussen gemeente en vennootschap is het echter moeilijker publieke doelstellingen in het oog te houden. Gemeenschappelijke regelingen kennen tot slot een hoog risicoprofiel. Dit heeft te maken met de financiële aansprakelijkheid en de verplichte jaarlijkse uitgave. Ook bestuurlijk is het risico hoog door het gekozen bestuursmodel.

Een grotere betrokkenheid van de raad bij organisaties met een hoog risicoprofiel, zoals gemeenschappelijke regelingen, ligt dan voor de hand. Dit heeft zowel betrekking op de informatievoorziening als de sturing en controle vanuit de raad. Maar ook verbonden partijen met een laag risicoprofiel kunnen om betrokkenheid van de raad vragen, als er sprake is van grote politieke afbreukrisico's voor de gemeente. In de praktijk blijkt de (vroegtijdige) betrokkenheid van de raad bij de afweging van het risicoprofiel en de mate waarin zij nog aan 'knoppen kan draaien' niet vanzelfsprekend (zie b.v. rekenkamercommissie Brunssum c.a., 2012 en Rekenkamercommissie Sneek, 2009).

#### **4.5 Juridische verankering**

De uitgangspunten en principes van het bestuursmodel en de financiële kaderstelling moet juridisch worden verankerd. Dit gaat om de volgende zaken:

1. Wat wordt de rechtsvorm?
2. Hoe is het bestuursmodel binnen de rechtsvorm ingevuld. Hoe zijn de stemverhoudingen, benoemingen, rapportageverplichtingen etc. geregeld?
3. Welke taken en met welke beslis- en beschikkingsruimte mag de verbonden partij de taken waartoe zij bevoegd is, uitvoeren?
4. Wat zijn de ontbindende voorwaarden ten aanzien van opheffing, uittreding en fusie en zijn die in het belang van de gemeente (exit-strategie)?

### ***Juridische vorm vaak leidend voor besturingsmodel in plaats van andersom***

Uit de literatuur (zie bijvoorbeeld Deloitte, 2006, Sanders c.s., 2012 en VNG, 2013) blijkt dat bij de oprichting van een verbonden partij de focus ligt op het te kiezen juridische model. Het besturingsmodel is vaak de invulling van deze keuze. In de praktijk leidt dit tot compromissen, bijvoorbeeld omdat het rijk een bepaalde vorm oplegt die niet perse de best passende is bij de regionale opgaven of omdat de belangen van de samenwerkende gemeente te ver uiteen lopen. Dit kan leiden tot "second best" oplossingen.

### ***Een exit-strategie ontbreekt vaak bij private samenwerkingsverbanden***

Het kan zijn dat een verbonden partij zijn functie verliest, er alternatieven zijn, de vorm niet meer past bij ontwikkelingen en de nadelen groter zijn dan de voordelen. Beëindiging betekent dat de verbonden partij wordt geliquideerd, opgaat of samengaat met een andere (verbonden) partij of wordt verzelfstandigd. In een gemeenschappelijke regeling staat (verplicht) een artikel over beëindiging maar is niet altijd specifiek ingevuld of gebaseerd op mogelijke scenario's. Bij andere juridische vormen ontbreekt zo'n artikel vaak.

## **4.6 Overige randvoorwaarden**

### ***Kennis, deskundigheid en tijd raadsleden ontoereikend voor tegenwicht***

Raads- en statenleden werken in deeltijd en hebben daarnaast vaak een andere reguliere baan (zie b.v. Provincie Drenthe, 2013, De Greef c.s., 2012 of Van Dijk, 2010). Daardoor hebben de raadsleden niet altijd voldoende tijd om zich te verdiepen in (complexe) stukken, maar ook niet altijd tijd voor meer informeel contact met verbonden partijen. De leden van B&W hebben niet alleen een kennisvoorsprong, maar ook binnen hun functie de ruimte om contacten te onderhouden. 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. Dit kan door het geven van goede samenvattingen van rapportages met een vertaling naar de gemeentelijke kaders.

### ***Informele netwerken van raadsleden ook belangrijk in kader van sturing verbonden partijen***

Naast formele instrumenten, zoals kaderstellende instrumenten, budgetrecht, toezeggingen, moties, kunnen raadsleden ook meer informele instrumenten inzetten bij de sturing van 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. De doelgroep kan hierbij zeer breed zijn en is niet beperkt tot het college. Mits dit op een transparante wijze plaatsvindt, versterkt dit de informatiepositie van de raad.



## DEEL 2: QUICKSCAN

---

Deel 2 van de rapportage bevat de eigenlijke quickscan en bestaat uit de volgende onderdelen:

Hoofdstuk 5: Samenvatting van de foto van Lelystad (overzicht verbonden partijen en beeld van de praktijk rond kaderstelling en controle)

Hoofdstuk 6: Samenvatting van de belangrijkste conclusies uit de literatuurverkenning.

Hoofdstuk 7: De vervolgstappen die gemeente Lelystad op basis van het voorgaande zou kunnen gaan zetten.

## 5. Foto van Lelystad

Dit hoofdstuk geeft kort weer in welke verbonden partijen de gemeente Lelystad deelneemt, hoe kaderstelling en controle rond verbonden partijen in Lelystad zijn ingevuld en wat in Lelystad naar verwachting de rol van verbonden partijen wordt bij uitvoering van de taken in het sociale domein.

### 5.1 Overzicht verbonden partijen

De gemeente Lelystad neemt *volgens de begroting 2014* deel in 12 verbonden partijen van zeer uiteenlopende aard en omvang. De begroting vermeldt vijf gemeenschappelijke regelingen, vijf vennootschappen en twee verenigingen. Parkeerservice is daarbij als coöperatieve vereniging een relatief nieuwe vorm. Het feitelijke aantal verbonden partijen ligt echter hoger. Daar wordt op dit moment een nadere inventarisatie van gemaakt door de gemeente<sup>9</sup>.

Van de twaalf in de begroting genoemde verbonden partijen hebben er negen betrekking op de uitvoering van beleid (sport, werk, veiligheid/gezondheid, parkeren, afval, archief). Drie verbonden partijen hebben een meer lange termijn doelstelling en opdracht (OMALA, Technofonds en VNG).

Naar schatting gaat jaarlijks € 20-25 mln aan middelen van Lelystad om in deze verbonden partijen<sup>10</sup>. Dit is een kleine 10% van het totale gemeentelijke budget. Doordat de gemeente ook deelnemer of aandeelhouder is, profiteert zij eventueel van een batig saldo van verbonden partijen, maar is zij ook mede risicodragend bij verliezen. De grootste financiële risico's zitten waarschijnlijk in de deelneming in de Huisvuilcentrale (tekorten exploitatie) en de IJsselmeergroep (vanwege de komst van de Participatiewet).

*Samengevat neemt de gemeente volgens de begroting deel in 12 verbonden partijen. Het feitelijke aantal ligt hoger en wordt door de gemeente geïnventariseerd. In 2014 gaat naar schatting 10% van het gemeentelijke budget om in verbonden partijen. De grootste financiële risico's zitten waarschijnlijk in de Huisvuilcentrale en (potentieel) de IJsselmeergroep.*

<sup>9</sup> Daarbij horen in elk geval Vitens, Nuon en Alliander.

<sup>10</sup> Dit is exclusief de bijdrage aan de verbonden partijen die nog niet in de begroting en jaarrekening zijn opgenomen. Gegevens daarover zijn de onderzoekers niet bekend.

Tabel 5.1: overzicht verbonden partijen op basis van begroting gemeente Lelystad

Verbonden partij	Doel en taken	Jaarlijkse Bijdrage gemeente <sup>11</sup>	Rechtsvorm
<b>1. GGD Flevoland</b>	Publieke gezondheidszorg en geneeskundige hulpverlening	1,3 mln	GR
<b>2. Sportbedrijf Lelystad</b>	Op peil houden sportmogelijkheden en deelname en verankering in gemeentelijk beleid	4,2 mln	NV
<b>3. Werkbedrijf Lelystad</b>	Begeleiden mensen van uitkering naar werk	3,9 mln	BV
<b>4. IJsselmeergroep</b>	Uitvoering WSW en Wwb	0,4 mln	GR
<b>5. Huisvuilcentrale</b>	Regulering van de afvalverwerking	2,4 mln <sup>12</sup>	NV
<b>6. Parkeerservice UA</b>	Uitvoering veiligheidszorg en parkeerbeheer (per 01.07.13)	1,1 mln	Vereniging (coöperatie)
<b>7. Omgevingsdienst</b>	Uitvoering VTH-taken omgevingsrecht (i.h.b. milieu)	1,1 mln	GR
<b>8. Ontwikkelingsmij. Airport Garden City (OMALA)</b>	Versterken sociaaleconomische structuur etc. in samenhang met Lelystad Airport	onbekend <sup>13</sup>	NV
<b>9. Technofonds Flevoland</b>	Stimulering regionaal technologiebeleid via risicodragende leningen	onbekend	BV
<b>10. Veiligheidsregio Flevoland</b>	Vergroten veiligheid (preventief, repressief en curatief)	4,4 mln	GR
<b>11. Vereniging Nederlandse Gemeenten</b>	Collectieve behartiging gemeentelijke belangen		Vereniging
<b>12. Erfgoedcentrum Nieuw Land</b>	Beheer archief openbare stukken ouder dan 20 jaar	0,15 mln	GR

GR = gemeenschappelijke regeling, BV/NV = besloten/naamloze vennootschap

<sup>11</sup> Bron: programmabegroting 2014-2017 en managementletter 2013. Bijdragen zijn per jaar.

<sup>12</sup> garant voor 20,5 mln

<sup>13</sup> 1,7 mln kapitaal-verstrekking

## 5.2 Beeld van de kaderstelling en controle rond verbonden partijen

De quickscan levert een volgend beeld op van de gemeente Lelystad bij kaderstelling en controle rond verbonden partijen.

- De gemeente heeft een beleidslijn van terughoudendheid bij het aangaan van verbonden partijen: alleen als het moet of niet anders kan wordt de uitvoering bovenlokaal georganiseerd.
- Het overzicht van verbonden partijen in de begroting is niet volledig. De gemeente heeft begin 2014 een nadere inventarisatie uitgevoerd. De uitkomsten zijn opgenomen in de paragraaf *verbonden partijen* in de jaarrekening 2013.
- De gemeente heeft geen algemene of overkoepelende beleidslijn, handelingskader of vaste systematiek voor het maken van afwegingen rond verbonden partijen (toetreding, inrichtingseisen, procedure, invulling rol en informatiepositie raad etc.). Bijvoorbeeld in de vorm van een kadernotitie of handreiking 'verbonden partijen'.
- Verbonden partijen zijn geen apart aandachtspunt van de gemeenteraad. De kaderstelling en controle rond verbonden partijen loopt in hoofdzaak via de begrotingscyclus (en is volledig onderdeel van de programmabegroting/rekening) en/of wordt per dossier en situatie geagendeerd.
- De positie van de gemeenteraad in relatie tot verbonden partijen is beperkt uitgewerkt:
  - De gemeenteraad heeft geen eigen (strategische) agenda en visie als het gaat om haar kaderstellende en controlerende rol rond verbonden partijen.
  - In dit onderzoek blijkt niet dat de raad kaders meegeeft aan het college vóór de contouren van een nieuw te vormen verbonden partij worden uitgewerkt.
  - Gevraagde instemming voor inrichting van een verbonden partij gebeurt meestal op basis van één inrichtingsvoorstel en niet op basis van inrichtingsvarianten.
  - De informatiepositie is niet gezamenlijk georganiseerd. Zo is het monitoren van toezeggingen van B en W over informatieverstrekking de verantwoordelijkheid van de individuele fracties/raadsleden.
- Als de raad zienswijzen indient of kritische vragen stelt aan het college van B en W (als haar hoedanigheid als vertegenwoordiger of opdrachtgever van een verbonden partij) hebben deze vrijwel altijd betrekking op:
  - financiën en financiële problemen,
  - op het niet juist of niet op tijd informeren van de raad of
  - het hebben van te weinig tijd om een standpunt in te nemen (bijvoorbeeld bij het besluit tot oprichting van een verbonden partijen of bij het indienen van een zienswijze op de begroting van een verbonden partij).
- De gemeenteraad ervaart een gevoel van 'onbehagen' rond verbonden partijen als het gaat om:
  - de financiële risico's voor de gemeente,
  - het ervaren gebrek aan transparantie (geen of te laat zicht, vinger niet achter zaken kunnen krijgen)

- mogelijkheden om bij te sturen (als gemeente richting verbonden partij en als gemeenteraad richting het college van B en W). Voorbeelden zijn de tekorten bij HVC en de RUD en financiële problemen bij Erfgoedcentrum Nieuw Land.
- Het bestuurlijk bewustzijn van de noodzaak van structurele aandacht voor het functioneren van verbonden partijen neemt toe. Vooral als het gaat om de financiële risico's van garantstellingen en tekorten op de exploitatie. Als aanzet is een ambtelijke evaluatie (Notitie Wet gemeenschappelijke regelingen in Lelystad) uitgevoerd naar de gemeenschappelijke regelingen waarin de gemeente deelneemt. Die heeft geleid tot aanbevelingen over de tijd die de raad krijgt voor het indienen van zienswijzen op de begroting, de financiële bestuurlijke vertegenwoordiging in verbonden partijen en de integrale besluitvorming in het college van B en W.

*Samengevat zijn het beleid en de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad rond verbonden partijen 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).*

### 5.3 Sociaal domein en verbonden partijen

De gemeente Lelystad hanteert bij de uitvoering van taken in het sociale domein als uitgangspunt 'lokaal waar mogelijk en regionaal waar nodig' (raadsvoorstel 131027418, 14 mei 2013). De samenwerking op de schaal van Flevoland richt zich vooral op de afstemming van het beleid en het maken van afspraken met de bovenlokale partners en zorgverleners. Alleen bij de uitvoering van de Jeugdwet en de Participatiewet zijn of komen ook verbonden partijen in beeld. Dit blijkt uit de gemeentelijke kadernota's (zie bijlage 1) in het sociale domein en uit interviews met ambtelijke vertegenwoordigers.

De uitvoering van de Wmo (en decentralisatie van de Awbz) pakt de gemeente waar mogelijk zelfstandig op (Kadernota transitie Awbz-Wmo, januari 2014). Samenwerking wordt beperkt tot het beleidsafstemming met de andere gemeenten in Flevoland, bijvoorbeeld bij het uitwerken van de kaders voor de aanbesteding van huishoudelijke hulp.

Bij de uitvoering van de Jeugdwet kiest de gemeente eenzelfde lijn als bij de uitvoering van de Wmo: afstemming van de decentralisatie in regionaal verband. De specifieke jeugdhulp en Jeugdzorg plus (gedwongen opname) blijft wel regionaal georganiseerd. De gemeente heeft daarbij een inkooprelatie met het bureau Jeugdzorg. Omdat er nog onzekerheid is over de uiteindelijke zorgvraag stellen de gemeenten een gezamenlijk fonds (mogelijk in de vorm van een stichting) in om de continuïteit van het bureau Jeugdzorg te kunnen garanderen (Kadernota Jeugdhulp, januari 2014).

Door het in werking treden van de Participatiewet wordt het zogenaamde 'beschermd werken' grotendeels afgebouwd. Ook worden van rijkswege de budgetten per medewerker van de werkvoorzieningen afgebouwd. In combinatie met de relatief hoge huisvestingskosten zet dit de exploitatie van de werkvoorzieningen (Werkbedrijf Lelystad en IJsselmeergroep) onder druk. De

gemeenschappelijke regeling IJsselmeergroep probeert dit te ondervangen via kostenverlaging, onder meer door het afstoten van vastgoed. De druk op de exploitatie is daarmee echter niet weg en de gemeente schat de financiële risico's hoog in (zie o.m. Notitie gemeenschappelijke regelingen, september 2013 en Kadernota Participatiewet 2015, januari 2014).

*Samengevat is de lijn in het sociale domein vooral een herschikking van de bestaande structuren en niet de oprichting van grootschalige nieuwe verbonden partijen. Wel verschuiven de risicoprofielen. De financiële risico's zitten vooral in de vraag of de te bieden zorg voldoende in balans kan blijven met de beschikbare middelen. Bij de uitvoering van de Participatiewet is de verwachting van de gemeente 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.*

## 6. Aandachtspunten uit de literatuur

Wetenschappelijke instituten en rekenkamers voeren de laatste jaren steeds meer onderzoek naar het functioneren van verbonden partijen en de rol van de gemeenteraden daarbij. Aan de hand van meer algemene (wetenschappelijke) studies, verkenningen, handreikingen en evaluaties van concrete praktijken hebben we onderzocht welke aandachtspunten er zijn. We komen tot zeven clusters die we relevant achten voor de kaderstelling en controle door de raad in de gemeente Lelystad.

### 6.1 Aandachtspunt 1: Aanbrengen van focus bij kaderstelling en controle

Een eerste aandachtspunt is de focus van de gemeenteraad bij kaderstelling en controle. Bij verbonden partijen moet de raad letten op:

1. De bijdrage van **prestaties** van een verbonden partij aan de realisatie van gemeentelijke ambities.
2. De **financiële risico's** en het risicobeheer door de verbonden partij.
3. 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.
4. De **juridische verankering** als het gaat om het mandaat van de verbonden partij en de rechtsvorm (en de positie van de raad daarbij)

De organisatorische en bedrijfsmatige uitwerking in een verbonden partij hoort tot het domein van het bestuur van de verbonden partij. Een valkuil is als de raad op de stoel van het bestuur/ directie van een verbonden partij gaat zitten en zich met (juridische) details en de organisatorische invulling – bijvoorbeeld op het niveau van bedrijfsplannen – gaat bezighouden. Als de raad hier onvoldoende oog voor heeft, loopt zij het risico het overzicht kwijt te raken en wordt de scheiding van de rollen tussen raad en college (als bestuurder van een verbonden partij) diffuus.

### 6.2 Aandachtspunt 2: Tijdig betrokken zijn en vooruitkijken

Een tweede aandachtspunt is dat gemeenteraden hun rol tijdig oppakken. De meeste invloed heeft een gemeenteraad (in haar kaderstellende rol) vóór de gemeente toetreedt tot een verbonden partij. De raad moet bijvoorbeeld vóór een bedrijfsplan wordt opgesteld, de kaders aangeven. Dat kan in de vorm van een positionpaper of startnotitie. De focus moet daarbij liggen op de bij aandachtspunt 1 genoemde zaken: prestaties, financiële risico's, governance en juridische verankering.

Het is verstandig om bij de toetreding tot een verbonden partij een doorkijk te maken: wat is de (verwachte) 'levensloop' (van oprichting tot eventuele beëindiging) van een verbonden partij en op welke momenten moet/wil de raad controle kunnen uitoefenen en (nieuwe) kaders kunnen stellen? Verder is het raadzaam om al vóór de formele oprichting na te denken over de kritieke financiële scenario's (waarop kan het mis gaan?) én wat de exit-strategie moet kunnen zijn (wanneer zouden we willen uitstappen en onder welke voorwaarden?).

### 6.3 Aandachtspunt 3: Bewust positie kiezen in een verbonden partij

Aandachtspunt 3 is dat een gemeente verschillende posities kan hebben in de besturing van een verbonden partij. De belangrijkste zijn die van mede-eigenaar en risicodrager, 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<sup>14</sup>.

De gemeente kan binnen een verbonden partij meerdere posities innemen. Dat kan voor 'pettenproblemen' zorgen. Als opdrachtgever kan de gemeente besluiten minder taken door een verbonden partij te laten voeren omdat de beleidsmatige ambities naar beneden worden bijgesteld. Voor de gemeente als mede-eigenaar kan vermindering van taken voor een verbonden partij echter een bedrijfsrisico zijn, zeker als meerdere deelnemers daartoe besluiten. Dit soort knelpunten blijkt zich in de praktijk onder meer voor te doen bij de afvalverwerking, sociale werkvoorzieningen en omgevingsdiensten.

### 6.4 Aandachtspunt 4: Informatiepositie doordacht inrichten

Een vierde aandachtspunt is dat de informatiepositie van de raad tijdig, dat wil zeggen bij de besluitvorming over de toetreding tot een verbonden partij, wordt ingevuld.

Een verbonden partij rapporteert in eerste aanleg aan de 'aandeelhouders' over de (bedrijfsmatige)prestaties en financiële huishouding van de organisatie als geheel. De gemeente(raad) moet echter 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. Er moet dus – door B en W - vrijwel altijd een vertaling worden gemaakt van de rapportage van de verbonden partij naar de gemeentelijke situatie.

Verder ontbreekt in de verantwoording van een verbonden partij de blik vooruit nogal eens. Juist dat inzicht kan een gemeenteraad helpen kaders voor de toekomst te stellen.

De raad moet zorgen dat ze voor haar informatiepositie niet helemaal afhankelijk is van het college en de verbonden partij. Er zijn vele (openbare) bronnen die als basis kunnen dienen voor het monitoren van de ontwikkelingen rond verbonden partijen: opdrachtnemers en klanten van verbonden partijen, externe toezichthouder, onafhankelijke onderzoekers, media en andere deelnemers in de verbonden partij. Bovendien heeft raad de mogelijkheid om zich ambtelijk te laten ondersteunen of om zelf onderzoek te doen.

---

<sup>14</sup> Bij verbonden partijen in de vorm van een vennootschap met een geplaatst kapitaal van minimaal € 16 miljoen is wettelijk sprake van een zogenaamde 'structuurvennootschap'. In dat geval heeft de raad van een grotere autonomie bevoegdheid ten opzicht van de Aandeelhoudersvergadering. In dat geval is de zeggenschap van de gemeente als aandeelhouder beperkt.



## 6.5 Aandachtspunt 5: Etiquette in acht nemen in het dualisme

In de vijfde aandachtspunt is dat er een 'etiquette' geldt voor de relatie tussen enerzijds de raad en anderzijds het college van B en W en de bestuurlijke vertegenwoordigers in een verbonden partij. De belangrijkste ingrediënten daarin zijn:

- Het bestuur laten besturen; raadsleden moeten vermijden dat ze op stoel van de verbonden partij gaan zitten (en zich daar ook niet toe laten verleiden als ze gedetailleerde bedrijfsplannen krijgen voorgelegd). Verdieping – in de vorm van nader onderzoek – kan bijvoorbeeld wel aan de orde zijn bij signalen over onregelmatigheden.
- Terughoudend zijn met informatieverzoeken die in principe betrekking hebben op de interne huishouding van de verbonden partij. Dit behoudens situaties waar dit van belang is voor de beleidsmatige of financiële gemeentelijke kaders.
- Bereidheid tot informeel overleg en informatie uitwisseling ('periodiek verbonden uurtje'), niet vanuit B en W maar bijvoorbeeld ook vanuit de directeur van een verbonden partij
- Oog houden voor de informatiepositie van politieke minderheden (zowel door het college van B en W als door de raadsmeerderheid).

Tenslotte spelen bij de kaderstelling en controle rond verbonden partijen ook de politieke tegenstellingen en belangen een rol. Vanuit een oogpunt van democratische controle hebben echter alle partijen er belang bij dat de raad goed is geïnformeerd. Dat belang overstijgt politieke verschillen van mening over inhoud en koers van een verbonden partij. Enig samenspel, bijvoorbeeld in de voorbereiding van de discussie en besluitvorming over verbonden partijen, heeft in dat licht niet alleen praktische voordelen maar maakt de democratische controle van de gemeenteraad sterker.

## 6.6 Aandachtspunt 6: Praktische randvoorwaarden invullen

Een zesde aandachtspunt is invulling van de praktische en politieke randvoorwaarden voor kaderstelling en controle. Daarbij spelen vooral beschikbare tijd en kennis en deskundigheid een belangrijke rol.

Raadsleden hebben naast hun raadswerk meestal een reguliere baan. Daardoor is de factor tijd vaak beperkend. Enerzijds om zich in (complexe) dossiers te verdiepen. Anderzijds om een netwerk te onderhouden dat kan helpen zicht te houden op verbonden partijen (of om invloed uit te oefenen). Daar komt bij dat kaderstelling en controle om deskundigheid vragen die niet bij alle raadsfracties aanwezig zal zijn. Bij voorbeeld op financieel en juridisch vlak.

In dat opzicht er sprake van een asymmetrie of ongelijkheid in tijd, kennis en beïnvloedingsmogelijkheden tussen B en W en de raad. Die asymmetrie is op zichzelf niet te vermijden. Het college van B en W moet bij de informatieverstrekking aan de raad wel rekening houdt met die asymmetrie. Bijvoorbeeld door te zorgen voor aansprekende en op maat gesneden informatie en goede samenvattingen van rapportages inclusief een vertaling naar de gemeentelijke kaders. De raad kan haar informatiepositie ook versterken door gebruik te maken van ambtelijke ondersteuning (via de Griffie).

## 6.7 Aandachtspunt 7: Verbonden partijen en het sociale domein

Tot slot onderscheiden we voor de decentralisaties in het sociale domein nog een zevende cluster van aandachtspunten.

Bij de decentralisaties in het sociale domein zijn er (april 2014) nog onzekerheden over de financiële en maatschappelijke gevolgen en over (op termijn) de beste manier van organiseren. In het kader van de quickscan is vooral gekeken wat aandachtspunten zijn rond de samenwerking en eventuele vorming of herinrichting van verbonden partijen.

In zijn algemeenheid speelt samenwerking een belangrijke rol bij de decentralisaties, vooral bij de afstemming van de voorbereidingen (gezamenlijke beleidsvoorbereiding, regionale transitieprogramma's, afstemming inkoopbeleid etc.). De invulling en de wijze van organiseren verschillen echter sterk per decentralisatie, gemeente en regio.

De verplichting om taken in het sociale domein op bovenlokaal niveau (in samenwerking) te organiseren of deel te nemen in verbonden partijen is beperkt. Deze geldt alleen voor de jeugdzorg-plus en de uitvoering van de Participatiewet. Voor de uitvoering van de Wmo geldt een dergelijke verplichting niet. Toch zijn er gemeenten – bijvoorbeeld Drechtsteden – die de uitvoering volledig beleggen bij een gemeenschappelijke regeling. En hoewel een verplichting ontbreekt, zullen talrijke kleinere gemeenten feitelijk genooddaakt zijn om veel taken in de congruente samenwerkingsverbanden tot uitvoering te brengen vanwege gebrek aan menskracht en expertise.

De aandachtspunten die gelden voor verbonden partijen in het algemeen gelden ook voor samenwerking en verbonden partijen die een rol spelen in het sociale domein. Er zijn wel enkele bijzonderheden die om speciale aandacht vragen:

- Het gaat bij de samenwerking in het sociale domein meer om een 'groeimodel' dan om een blauwdruk die alleen maar 'uitgerold' hoeft te worden. Hoe het beleid en prioriteiten er op termijn het beste uit zien, moet deels proefondervindelijk worden bepaald. Juist daarom zijn kaderstelling en controle de komende jaren belangrijk. Die rol zal wel moeten worden opgepakt.
- Als gemeenten de uitvoering van de taken in het sociale domein onderbrengen bij verbonden partijen, verliezen ze de directe zeggenschap over een belangrijk deel van hun budget. Dat kan ook een beperking opleggen aan de keuzes die de gemeente op andere terreinen (al dan niet aanpalend zoals armoedebeleid of jeugdbeleid) maakt.
- Voor sociale werkvoorzieningen is de toekomst onzeker. Het beschut en begeleid werken in de huidige vorm gaat verdwijnen. De gemeenten hebben daarbij een positie als mede-eigenaar en als opdrachtgever (van het Werkbedrijf) vanuit de Participatiewet (zoals begeleiding naar werk) en als opdrachtgever voor de inzet van capaciteit voor de uitvoering van gemeentelijk beleid (zoals het beheer openbare ruimte). De besluitvorming bijvoorbeeld over het groenbeheer (versoering, beheer meer overlaten aan burgers, verkoop groen) en het gemeentelijke beleid rond tegenprestaties voor een uitkering kan daarbij leiden tot verdringing van werkgelegenheid voor mensen met een arbeidsbeperking. Dat staat op gespannen voet met het belang van de gemeente als

medeaandeelhouder van de werkorganisatie.

- Een aantal regelingen is voorzien van 'open einden', bijvoorbeeld als het gaat om de jeugdzorgplus. Hierin schuilen financiële risico's voor de gemeente. Als deze taken ook nog regionaal zijn belegd is de grip hierop nog lastiger.
- Gemeenten bereiden beleid en bijvoorbeeld de aanpassing van verordeningen vaak regionaal voor. Ze maken ook steeds meer samen afspraken (via raamcontracten) met zorgaanbieders of met de zorgverzekeraars. Voor zorgaanbieders etc. is het voordeel dat ze niet meer met de afzonderlijke gemeenten hoeven te onderhandelen. Gemeenten kunnen op deze wijze inkoopvoordelen halen. Het risico bestaat wel dat de raad vooral reactief wordt betrokken bij de kaderstelling en mogelijk een deel van de kaderstelling 'weglekt' naar de regio. Voor zover dat om uitvoering gaat is dat ook de verantwoordelijkheid van B en W. Maar omdat de beschikbare budgetten naar verwachting zeer sturend zullen zijn voor de inhoudelijke keuzes die worden gemaakt en prioriteiten die worden gesteld, raakt dit ook de verantwoordelijkheid van de raad.
- De continuïteit van de bureaus jeugdzorg kan onder druk komen te staan als de zorgverlening meer op maat en lokaal gaat plaatsvinden. Immers de zorgvraag kan per gemeente sterk verschillen. Om die maken gemeenten in diverse regio's, waaronder Flevoland, afspraken om de continuïteit van de organisatie van de gespecialiseerde jeugdzorg (voorlopig) te borgen, bijvoorbeeld door een vereffeningsfonds.

*Samengevat kan de gemeenteraad de kaderstellende en controlerende rol en positie versterken door:*

- *Een duidelijke focus (opdracht, besturingsmodel, verdienmodel en mandaat verbonden partij)*
- *Een tijdige betrokkenheid, dat wil zeggen vóór de inrichtingsdocumenten worden opgesteld.*
- *Bewust te kiezen voor een sturingspositie en oog te hebben voor mogelijk conflicterende rollen.*
- *Het doordacht inrichten van de informatiepositie*
- *Het in acht nemen van een dualistische etiquette in de relatie met het college van B en W (niet op de stoel van het bestuur gaan zitten)*
- *Het invullen van eigen kennis en expertise van de gemeenteraad, vooral op financieel gebied.*

*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.).*
- *Opneindregelingen 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.*

## 7. Vervolgstappen voor Lelystad

De gemeente Lelystad is in haar beleid terughoudend in het beleggen van taken bij verbonden partijen. Dat is ook de beleidslijn bij de decentralisaties in het sociaal domein. Uit de quickscan komt niet naar voren dat het functioneren van de verbonden partijen als zodanig problematischer of beter is dan in andere regio's of bij andere gemeenten. De knelpunten die er bijvoorbeeld zijn (of waren) rond de Regionale uitvoeringsdienst (RUD) of Omgevingsdienst, de afvalverwerking en mogelijk rond de sociale werkvoorziening zijn herkenbaar. Zie hiervoor de casusbeschrijvingen in hoofdstuk 7.

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.

Voor het verbeteren van de kaderstelling en controle en in algemene zin het zicht en 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 partijen<sup>15</sup>.
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)

---

<sup>15</sup> 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.

- 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).

## Bijlage 1            Geraadpleegde documenten

### *Algemene documenten en onderzoek*

- Commissie BBV, Verbonden partijen en aanbesteding, februari 2012
- Deloitte, Gemeente Governance, handboek verbonden partijen, "Twee voeten in een sok", 2006
- Dijk, T. van, Aandachtspunt voor de lokale overheid, Onderzoek naar de knelpunten in de aansturing van privaatrechtelijk verbonden partijen bij grote Nederlandse gemeenten, mei 2010
- Dool, L. Th. Van den en Laar, J.M. van de, Schakelen naar sterkere sturing, grip van gemeenten op verbonden partijen, juli 2007
- Eerste Kamer, Parlementair Onderzoek privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten, vergaderjaar 2012-2013, oktober 2012
- Gemeente Barneveld, Gemeente(raad) en gemeenschappelijke regeling, oktober 2009
- Gemeente Tynaarlo, Nota Verbonden partijen, juni 2013
- Greef, R.J.M.H. de, Huntjens, L.C.L. en Oud, N.M., Verbonden partijen: de lusten en lasten van verzelfstandiging, in: Nederlands tijdschrift voor Bestuursrecht, nr. 2 februari 2012, pp 38-46
- Nederlandse Vereniging van Raadsleden, Raad & Kaderstelling bij decentralisaties, presentatie dd 21 september 2013
- Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRK), brief aan gemeenteraden en colleges van B en W inzake controletoezicht bij decentralisaties, dd 8 november 2013
- Provincie Drenthe, In staat van sturing, handreiking invulling kaderstellenden en controlerende taak provinciale staten in relatie tot verbonden partijen, december 2013
- Provincie Flevoland, Discussienota verbonden partijen en vitale coalities, november 2011
- Provincie Noord-Brabant, Code 'sturing in samenwerkingsrelaties', Leidraad voor het realiseren van provinciale doelstellingen door of in samenwerking met derden, november 2010
- Provincie Noord-Brabant, Evaluatie deelnemingenportefeuille, april 2012
- Provincie Noord-Holland, Evaluatie Verbonden partijen, fase 1, september 2012
- Randstedelijke rekenkamer, Verbonden partijen verkend, december 2007
- Rekenkamer Leeuwarden, Verbonden partijen verbonden, januari 2010
- Rekenkamer Spijkenisse, Verbinding Verbroken? - De betrokkenheid van de gemeenteraad bij gemeenschappelijke regelingen, juli 2011
- Rekenkamer Zaanstad, Vervolgonderzoek sociale werkvoorziening in Zaanstad, februari 2010
- Rekenkamercommissie Alphen aan den Rijn en rekenkamer Boskoop, Onderzoek naar de relatie tot verbonden partijen. Wat levert verzelfstandiging van gemeentelijke taken feitelijk op?, dd 1 oktober 2013
- Rekenkamercommissie Ede, Verbind en Beheers, De gemeente Ede en haar verbonden partijen, april 2008
- Rekenkamercommissie Groningen, Samenwerking in Groningen, december 2013
- Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, Onderzoek verbonden partijen, maart 2011

- Rekenkamercommissie Hilversum, Verbonden partijen in Hilversum na het rekenkameronderzoek, een nazorgonderzoek, december 2010
- Rekenkamercommissie Hoorn, Decentralisaties. Mogelijkheden voor sturing door de gemeenteraad, juni 2013
- Rekenkamercommissie Oisterwijk, Verlegd of Verlengd lokaal bestuur? Een onderzoek naar samenwerkingsverbanden in de gemeente Oisterwijk ten behoeve van de strategische visievorming, augustus 2012
- Rekenkamercommissie Oestgeest, Wassenaar, Voorschoten, Handreiking voor het inrichten van een adequate governance van verbonden partijen, januari 2014
- Rekenkamercommissie Sneek, Verbonden partijen: verbonden of verbannen partijen?, oktober 2009
- Rekenkamercommissie Zuidplas, Verbonden partijen, een handreiking voor het aansturen, beheersen van en toezicht houden op verbonden partijen, maart 2013
- Rekenkamercommissies Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken en Vaals, Verbonden met Licom – controle van gemeenteraden op partijen als Licom, december 2012.
- Rekenkamercommissie Utrechtse Heuvelrug, De verbonden partijen in de greep, oktober 2009
- Rekenkamers Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Tilburg, Klaar voor de start – een onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden rond de transitie jeugdzorg in B4-gemeenten, 23 oktober 2013
- Sanders, M. en Heldeweg, M., Publiek-private samenwerking: evenwicht tussen juridisch-bestuurskundige waarden, in: Bestuurswetenschappen, nr. 1 2012, pp 39-56
- Tweede Kamer, nr. 33 597, Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen, november 2013
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Factsheet Samenhang Decentralisaties, april 2012
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Grip op samenwerken, april 2013
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Samenwerking op maat – Het cafetariamodel van Regio Rivierenland, september 2011
- Wmo-werkplaats Groningen-Drenthe, Sturing in de Wmo-praktijk. Een verkennend onderzoek naar de sturing door gemeenten, oktober 2012

#### **Documenten gemeente Lelystad**

- Kansrijk opgroeien in Lelystad. Kadernota jeugdhulp, januari 2014
- Eén toegangspoort tot de arbeidsmarkt. Kadernota participatiewet 2015, januari 2014
- Managementletter inzake tussenrapport van de accountant (U13-77661), dd 20 november 2013
- Notitie samenhang decentralisatie Jeugdzorg en Passend onderwijs, juli 2013
- Notitie Wet gemeenschappelijke regelingen in Lelystad, september 2013
- Raadsnotie inzake HVC dd 9 april 2013
- Raadsvoorstel Herziene begroting 2014 GR IJsselmeergroep dd 26 november 2013
- Raadsvoorstel Zienswijze op de ontwerpbegroting 2013 en meerjarenraming 2014-2016 GGD Flevoland dd 29 mei 2012
- Raadsvoorstel 131027418 inzake gemeentelijke opschaling, regionale samenwerking en decentralisaties, dd. 14 mei 2013

- Programmabegroting 2014-2017, oktober 2013
- Samen leven, Samen redzaam. Kadernota transitie AWBZ-WMO, januari 2014

#### ***Overige documenten in relatie tot Lelystad***

- Bureau Jeugdzorg Flevoland, Brief aan de wethouders inzake transitiearrangement, dd 14 oktober 2013
- OMALA, Ondernemingsplan, november 2009
- Provincie Flevoland, Evaluatie van OMALA door gemeente Almere, 23 oktober 2012
- Provincie Flevoland, Meerjarenbeleidskader Jeugdzorg Flevoland 2013-2016 – ruimte voor oplossingen in de Flevolandse Jeugdzorg, november 2012
- Provincie Flevoland, Statenvoorstel inzake Erfgoedcentrum Nieuw Land: eigendom van grond en gebouw, 21 januari 2003
- Regionaal Transitieplan Zorg voor Jeugd Flevoland 2014-2017, oktober 2013
- SGBO, Benchmark Wmo 2011, januari 2012
- Veiligheidsregio Flevoland, wijziging gemeenschappelijke regeling, 7 december 2010



**Bijlage 2****Geconsulteerde personen**

Martine Brink	concernadviseur
Nancy IJnema	raadsgriffier
Henk Riepma	raadsadviseur griffie
Paul Kagie	programmamanager decentralisaties zorg, gemeente Lelystad
Joldert de Vries	hoofd beleid gemeente Lelystad

Stichting voor Beleidsanalyse en  
Bestuursondersteuning

Breede 18

9989 TA Warffum

[info@stibabo.nl](mailto:info@stibabo.nl)

[www.stibabo.nl](http://www.stibabo.nl)

*StiBa*  
*Bo*

