

Onderwerp: Informatie verbonden partijen

Uw kenmerk:

Ons kenmerk: 17.021307

Datum: 24 november 2017

Aan de raad,

Op 31 augustus heeft de Rekenkamercommissie u een brief gestuurd naar aanleiding van de monitor Ferm Werk. Deze brief heeft u besproken in uw commissie Welzijn van 13 september 2017.

Op 10 oktober 2017 heeft u met de Rekenkamercommissie gesproken over de drie punten in onze Rekenkamerbrief, te weten: dat de informatievoorziening niet is afgestemd op de rol van de raad, dat de effectiviteit niet duidelijk is en dat de prestatie-indicatoren u niet in staat stellen om uw kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. Wij hebben met elkaar geconstateerd dat de informatie die u nu krijgt te gedetailleerd is en zich te veel richt op de uitvoering van het beleid (het 'hoe') en te weinig op de kaders (het 'wat'). In de bijeenkomst is ons gevraagd of wij een handreiking kunnen geven, waarmee u als raad informatie krijgt die u beter in staat stelt de focus op de kaders te kunnen blijven richten. In deze brief voldoen wij graag aan uw verzoek.

In deze brief geven wij u achtereenvolgens de gestelde vragen van de gedane monitor, de bevindingen ten aanzien van de informatievoorziening en prestatie-indicatoren, de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie die uw raad heeft overgenomen vanuit eerdere rekenkamerrapporten met betrekking tot dit onderwerp en de *checklist informatievoorziening aan de raad bij verbonden partijen*.

Operationalisatie monitor en vragen

In de monitor Ferm Werk heeft de Rekenkamercommissie 14 vragen aan de ambtelijke organisatie gesteld. De beantwoording van deze vragen heeft gediend als bron voor onze rekenkamerbrief van 31 augustus. De 14 vragen zijn de operationalisatie van de aanbevelingen die uw raad van de Rekenkamercommissie heeft overgenomen naar aanleiding van ons onderzoek en vervolgonderzoek naar de Wet Werk en Bijstand. De vragen en een beknopte beantwoording staan in bijlage 1.

Informatievoorziening en prestatie-indicatoren

Naast de 14 vragen heeft de Rekenkamercommissie aan de ambtelijke organisatie gevraagd of dit het niveau is waarop de informatie aan de raad verstrekt wordt. Hierop is geen antwoord gekomen. Daarom heeft de Rekenkamercommissie zich zelf verdiept in de informatievoorziening aan de raad. Naast onze belangrijkste bevinding dat de effectiviteit van de instrumenten onduidelijk is, hebben wij het volgende geconstateerd.

- In de DVO, die in 2015 is aangegaan met Ferm Werk, zijn in bijlage 2 doelstellingen, prestatie-indicatoren en rapportage-items basisdienstverlening vastgelegd. Deze informatie zou de informatievoorziening aan de raad moeten vormgeven. Dit blijkt tijdens de uitvoering van de monitor (in 2016 en 2017) niet het geval te zijn.



- Aan de Rekenkamercommissie is gezegd dat de prestatie-indicatoren in bijlage 2 van de DVO zijn komen te vervallen en dat voor 2017 resultaatafspraken zijn gemaakt die hiervoor in de plaats zijn gekomen. De Rekenkamercommissie heeft hierover geen documentatie ontvangen waaruit blijkt dat de raad dat als zodanig ook heeft besloten.
- Dat er voor 2017 resultaatafspraken zijn gemaakt. De Rekenkamercommissie is van oordeel dat de resultaatafspraken 2017 geen prestatie-indicatoren zijn.
- De informatievoorziening en afspraken zijn detaillistisch, zij bevinden zich op de informatie-as college – Ferm Werk. Dat wil zeggen: informatie over de afspraken tussen de gemeente en Ferm Werk over de uitvoering van de Participatiewet. Er is weinig informatie ten bate van de opdrachtgeversrol van de raad (wat zijn de beleidskaders en hoe staat het met de uitvoering hiervan) en in het geheel geen informatie ten aanzien van de eigenaarsrol.

Aanbeveling informatievoorziening en prestatie-indicatoren

Om de informatievoorziening aan de raad te laten aansluiten bij de rol van de raad, adviseert de Rekenkamercommissie dat bij de rapportages van Ferm Werk een oplegger wordt gevoegd van 1 à 2 A4-tjes, waarin wordt aangegeven in hoeverre voldaan wordt aan de door de raad gegeven vigerende beleidsmatige en financiële kaders.

Om het debat tussen college en raad, vanuit opdrachtgevers- en eigenaarsrol, gericht te kunnen voeren op a. de bepaling van het wat: de beleidsmatige en financiële kaders, en b. de verantwoording over de uitvoering in relatie tot die kaders, kunt u onderstaande vragen periodiek door het college laten beantwoorden:

- Wat is het aantal trajecten en voorzieningen en wat zijn de resultaten hiervan? (Uit de monitor blijkt dat hier continu zicht op is.)
- Wat zijn de kenmerken van de bijstandsgerechtigden? (Er is een inventarisatie gemaakt van de specifieke kenmerken.)
- Is het aanbod van de voorzieningen aantoonbaar afgestemd op wensen, behoeften, kansen en capaciteiten van de cliënten? (Nu is onduidelijk of dit het geval is.)
- Wat is de effectiviteit van de trajecten en voorzieningen, gerelateerd aan bewegingen op de participatieladder? Op basis van deze informatie kan daadwerkelijk een evaluatie, analyse, sturing en bijsturing van de uitvoering en/of de door u gegeven kaders plaatsvinden.
- Risicoanalyse. De raad kan bepalen welke risico's van belang zijn.
- Opbouw van de bijstandspopulatie, gekoppeld aan trendanalyse.

Raadsbesluiten naar aanleiding van aanbevelingen Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft onderzoek en vervolgonderzoek gedaan naar de Wet Werk en Bijstand en naar Verbonden Partijen. Naar aanleiding van deze (vervolg)onderzoeken heeft uw raad besloten aanbevelingen van de Rekenkamercommissie over te nemen. Een overzicht van deze aanbevelingen vindt u in bijlage 2.

Bij het vervolgonderzoek naar Verbonden Partijen heeft de Rekenkamercommissie u een *checklist informatievoorziening aan de raad bij verbonden partijen* aangeboden. Bij het gebruik van de checklist ontvangt u als raad bij elke verbonden partij een oplegnotitie van 1 à 2 A4-tjes met die informatie die voor u relevant is om uw kaderstellende en controlerende rol te kunnen uitvoeren. De checklist is bijgevoegd als bijlage 3.

Afsluitend

In onze monitor blijft een aantal zaken onduidelijk. Het is niet duidelijk of de raad beleidswijzigingen kan aangeven. Het lijkt erop dat er niet structureel informatie op maat van Woerden wordt gegenereerd. Dit gebeurt alleen op expliciet verzoek. De opdracht aan het college (zoals verwoord in het raadsbesluit naar aanleiding van het vervolgonderzoek naar de Wet Werk en Bijstand) dat de uitkomsten van de risicoanalyse direct worden verwerkt in afspraken die worden opgenomen in de DVO, lijkt niet te zijn uitgevoerd.

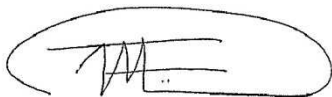


Onderwerp: Informatie verbonden partijen

Datum: 24 november 2017

Wij gaan ervan uit dat wij met deze brief en bijlagen invulling hebben gegeven aan onze toezegging.

Met vriendelijke groet,
Namens de Rekenkamercommissie Woerden



M.A. (Marcel) Fränzel MSc
voorzitter



Bijlage 1 Operationalisatie monitor en vragen

vraag		antwoord
1	Is er een actuele makkelijk toegankelijke databank?	ja
2	Is er continu zicht op het aantal trajecten en voorzieningen en de resultaten hiervan?	ja
3	Is het beleid op basis van de geleverde informatie geprioriteerd?	onduidelijk
4	Zijn de werkprocessen van consultants doelmatig ¹ en vastgelegd in de DVO/prestatieafspraken?	ja nee
5	Is er een inventarisatie gemaakt van de specifieke kenmerken van de bijstandsgerechtigden?	ja
6	Is het aanbod van voorzieningen aantoonbaar afgestemd op wensen, behoeften, kansen en capaciteiten van de cliënten?	onduidelijk
7	Is de aanpak sluitend gerealiseerd?	ja
8	Controleert de gemeente regelmatig op de verbeteringen (elke 3 maanden is er verantwoording)?	ja
9	Is in de DVO/prestatieafspraken vastgelegd welke informatie Ferm Werk afgeeft over effectiviteit trajecten en voorzieningen gerelateerd aan bewegingen op de participatieladder zodat: er daadwerkelijk een evaluatie, analyse, sturing en bijsturing plaatsvindt?	nee
10	Zijn de uitkomsten uit de risicoanalyse van het college uit 2015 verwerkt in afspraken in de DVO/prestatieafspraken?	nee
11	Worden cliënten aantoonbaar niet ingezet ten bate van de financiële gezondheid van Ferm Werk, maar ter realisatie van de beleidsdoelstellingen?	onduidelijk
12	Genereert Ferm Werk voor Woerden informatie op maat?	op verzoek
13	Is een nulmeting op de bijstandspopulatie uitgevoerd?	nee
14	Wordt de informatie van Ferm Werk door Woerden minimaal per kwartaal proactief gebruikt?	ja

Noot 1: Dat er bijvoorbeeld geen doublures zijn met CWI

Bijlage 2 Aanbevelingen Rekenkamercommissie

Aanbevelingen van de Rekenkamercommissie die de raad heeft overgenomen.

Werkt de Woerdense Bijstand? Een rapport naar de prestaties van de gemeente Woerden bij de uitvoering van de Wet werk en bijstand

Raadsbesluit 09R.00069 d.d. 23 april 2009

De raad [...] besluit:

de conclusies en aanbevelingen uit het rapport "Werkt de Woerdense bijstand?", een onderzoek naar de prestaties van de gemeente Woerden bij de uitvoering van de Wet werk en bijstand, over te nemen en te bewaken dat de aanbevelingen opgevolgd zullen worden.

1. Het college realiseert een actuele, bijgewerkte databank met voor de Wet werk en bijstand relevante gegevens, zodat de sturing en beheersing van de Wwb-processen mogelijk wordt. Relevante gegevens hebben betrekking op de populatie bijstandsgerechtigden, het aantaltrajecten, de voorzieningen en de resultaten van die trajecten.
2. Het college stelt prioriteiten in het beleid vast en toetst de realisatie van het gekozen beleid. In dit licht onderzoekt zij of consultants doelmatiger en doeltreffender ingezet kunnen worden, stemt zij de samenwerking met de ketenpartners af, draagt zorg voor realisatie van de sluitende aanpak en stemt het aanbod van voorzieningen af op de bijstandspopulatie. Het college meet resultaten.
3. Het college voert een analyse uit naar de oorzaken van haar relatief hoge kosten per traject en formuleert op basis hiervan beleid waardoor de optimale inzet van Wwb-gelden gewaarborgd wordt.
4. De raad stelt zich actief op in haar controlerende rol en bevraagt het college regelmatig over de voortgang van de noodzakelijke verbeteringen met betrekking tot de uitvoering van de Wwb.
5. Het college informeert per kwartaal de raad over de uitvoering van de Wwb en de uitvoering van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie over de Wwb.

Vervolgonderzoek naar de uitvoering van de Wet werk en bijstand, tevens de oprichting van Ferm Werk

Raadsbesluit 14R.00231 d.d. 28 mei 2014

De raad [...] besluit:

1. Dat hij in staat wil zijn om te sturen, bijsturen en te controleren op de uitvoering van de Wet werk en bijstand (die naar verwachting per 1 januari 2015 wordt opgenomen in de Participatiewet).

Hiertoe toetst de raad of in de Dienstverleningsovereenkomst (DVO) met Ferm Werk:

- A. Voldoende informatie opgenomen is, die betrekking heeft op beleidsinhoudelijke resultaten en op de effectiviteit en het maatwerk van trajecten. Heel concreet: dat er informatie beschikbaar is over de effectiviteit van trajecten en voorzieningen gerelateerd aan bewegingen op de participatieladder¹, zodat daadwerkelijke evaluatie, analyse, sturing en bijsturing kan plaatsvinden.
- B. Niet alleen de focus op de financiële gezondheid van Ferm Werk komt te liggen. Dan ontstaat namelijk het risico dat de verdiencapaciteit² van cliënten te gemakkelijk ingezet kan worden voor de bekostiging van de organisatie. Dat zou de schijn opwekken dat cliënten ten behoeve van de continuïteit van de organisatie Ferm Werk in de bijstand gehouden worden. Dat geeft voor cliënten en gemeente (hoogte uitkeringen) een ongewenst effect.

- C. Is opgenomen dat de gewenste informatie minimaal per kwartaal wordt verstrekt en proactief wordt gebruikt.
2. Dat hij zijn kaderstellende en controlerende rol wil versterken ten aanzien van de uitvoering van de Wet werk en bijstand.

Hier toe:

- A. Formuleert de raad concreet welke informatie hij nodig heeft om invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak.
- B. Zal de raad in de tweede helft van 2014 een discussie voeren over de wijze waarop zij haar controlerende rol van verbonden partijen wil inrichten, met specifieke aandacht voor situaties waar verantwoordelijkheden van de raad zelf worden overgedragen. Waarbij nadrukkelijk aandacht zal zijn voor de vraag wat de voor- en nadelen zijn van een raadslid in het Algemeen Bestuur van een Gemeenschappelijke Regeling.
3. Aan het college het volgende op te dragen:
 - A. Te zorgen voor informatie-afspraken die op beleidsinhoudelijke resultaten en op de effectiviteit en het maatwerk van trajecten betrekking hebben. Het college maakt daartoe gedetailleerd duidelijk welke informatie daartoe noodzakelijk is en legt dit vast in de DVO. Daarbij zorgt hij er voor dat er informatie beschikbaar is over de effectiviteit van trajecten en voorzieningen gerelateerd aan bewegingen op de participatieladder, zodat daadwerkelijke evaluatie, analyse, sturing en bijsturing kan plaatsvinden.
 - B. Te zorgen dat de focus niet alleen op de financiële gezondheid van Ferm Werk komt te liggen. Dan ontstaat het risico dat de verdien capaciteit van cliënten te gemakkelijk ingezet kan worden voor de bekostiging van de organisatie. Dat zou de schijn opwekken dat cliënten ten behoeve van de continuïteit van de organisatie Ferm Werk in de bijstand gehouden worden. Dat geeft voor cliënten en gemeente (hoogte uitkeringen) een ongewenst effect.
 - C. Te zorgen dat Ferm Werk maatwerk levert en gedifferentieerde informatie kan produceren en aan de gemeente Woerden levert.
 - D. Afspraken in de DVO op te nemen die blinde vlekken en doublures in de werkprocessen voorkomen.
 - E. De uitkomsten van de risicoanalyse van het college direct te verwerken in afspraken die opgenomen worden in de DVO.
 - F. Een nulmeting op de bijstandspopulatie uit te voeren.
 - G. Gebruik de gewenste informatie minimaal per kwartaal en meer proactief.

Noot 1

De Participatieladder is een meetinstrument waarmee vastgesteld kan worden in hoeverre iemand, bijvoorbeeld een Wwb'er, meedoet in de samenleving. De ladder is onderverdeeld in zes treden: van sociaal geïsoleerd tot werkend zonder ondersteuning.

Noot 2

Simpel gezegd is dit het verschil tussen het loon dat iemand verdient en de uitkering die hij/zij krijgt. Het verschil daartussen, in het geval dit positief uitvalt (dus als de persoon meer verdient dan de uitkering die hij/zij krijgt) kan ter dekking van de kosten van de uitvoerende organisatie gebruikt worden

Wie heeft de broek aan? Een onderzoek naar Verbonden Partijen gemeente Woerden Raadsbesluit 08R.00035 d.d. 28 februari 2008

De raad [...] besluit: de conclusies en aanbevelingen uit het rapport "Wie heeft de broek aan", onderzoek naar de sturing van en de controle op Verbonden Partijen over te nemen.

De aanbevelingen uit het rapport zijn:

Stuur en beheers

Neem als college de verantwoordelijkheid om de processen met betrekking tot de Wet werk en bijstand te sturen en te beheersen en start daarvoor met de realisatie van een actuele bijgewerkte databank waarin de relevante gegevens zijn opgenomen en zorg dat die gegevens eenvoudig toegankelijk zijn, zodat de sturing en beheersing van de Wwbprocessen mogelijk wordt. Zorg dat er continu zicht is op het aantal trajecten en voorzieningen en de resultaten van die trajecten. Maak keuzes, richt processen doelmatig in, zet consultants doeltreffend in.

Meet resultaten

Stel op basis van de beschikbare informatie prioriteiten vast en toets de realisatie van het gekozen beleid. Onderzoek in dit licht of de consultants doelmatiger en doeltreffender kunnen worden ingezet dan nu het geval is. Houdt de afspraken met ketenpartners als het CWI tegen het licht om doublures te voorkomen. Kortom richt de processen zo in dat doelmatigheid en doeltreffendheid gerealiseerd kan worden. Breng de specifieke kenmerken van de populatie bijstandsgerechtigden in de gemeente Woerden zichtbaar in kaart. Stem vervolgens aantoonbaar het aanbod van voorzieningen af op de kansen, behoeften en capaciteiten van de bijstandsgerechtigden. Draag zorg voor het daadwerkelijk uitvoeren van de sluitende aanpak.

Relateer de resultaten aan de kosten en stuur bij

De rekenkamercommissie stelt voor dat de gemeente een analyse uitvoert naar de oorzaken van haar relatief hoge kosten per traject en op basis van deze analyse een beleid formuleert waardoor de optimale inzet van de beschikbare Wwb-gelden gewaarborgd wordt.

Geef expliciet invulling aan de controle van de uitvoering van de Wwb

De aangetroffen situatie rechtvaardigt een actieve houding van de gemeenteraad die het college regelmatig controleert op de noodzakelijke verbeteringen met betrekking tot de uitvoering van de Wwb.

Verder met Verbonden Partijen

Raadsbesluit 12R.00315 d.d. 26 september 2012

De raad [...] besluit:

Het college op te dragen de volgende aanbevelingen uit te voeren:

1. Het college organiseert in 2012 nog een overlegmoment om te spreken over verbonden partijen en zorgt dat dit overleg jaarlijks - buiten de budgetcyclus om - wordt herhaald, met inachtneming van het volgende:
 - A) De organisator van deze bijeenkomst nodigt voor dit overlegmoment zowel raadsleden, collegeleden als betrokken ambtenaren uit. Dit bewerkstelligt dat binnen de gemeente dezelfde 'taal' wordt gebruikt over verbonden partijen, dat die "taal" regelmatig wordt geschreven c.q. gesproken en dat de uitgangspunten met vaste regelmaat worden herzien.
 - B) Het overleg wordt georganiseerd als een werkbijeenkomst, waarvan notulen worden gemaakt, zodat de opbrengst van de bijeenkomst wordt vastgelegd.
 - C) In de voorbereiding van de eerste bijeenkomst wordt de informatie die er al ligt benut. Zoals het memo van het college van 26 februari 2008, de Notitie Opdrachtformulering College van 18 juni 2008 en de besluiten naar aanleiding van dit onderzoek.
 - D) Om in de keten van raad - college - ambtelijke organisatie te komen tot werkafspraken over de sturing van en controle op verbonden partijen wordt de beschikbare informatie en de uitkomst van de hierboven bedoelde bijeenkomst gebruikt.
 - E) Het college komt naar aanleiding van deze bijeenkomst met een kort, bondig voorstel aan de raad voor een set van uitgangspunten voor het omgaan met verbonden partijen. Het college overweegt hierbij of het zinvol is om gebruik te maken van bestaande checklijsten zoals die gehanteerd worden bij andere gemeenten.
 - F) Het college stelt als onderdeel van het voorstel aan de raad een afwegingskader op om aan de voorkant scherper te hebben waarom oprichten of toetreden tot een verbonden partij c.q. samenwerkingsrelatie nuttig is.

G) Het college legt in voorbereiding op volgende overleggen alle verbonden partijen (bestaande, gewijzigde, eventueel te beëindigen en eventueel nieuwe) in een kort memo van ongeveer twee A 4 langs de meetlat van het afwegingskader, de going concern- werkzaamheden en zal eventuele bijzonderheden benoemen.

2. Het college actualiseert het matrixoverzicht met kerngegevens van verbonden partijen van 29 oktober 2008, vult daarbij de kolom met sturingsmomenten van de raad en neemt deze matrix jaarlijks op in de paragraaf Verbonden Partijen in de programmabegroting en in de jaarrekening c.q. het jaarverslag.

3. Het college zorgt dat de verantwoordelijkheid om het gesprek over verbonden partijen gaande te houden expliciet wordt belegd bij een functionaris binnen de reguliere ambtelijke organisatie. Zodoende is te voorkomen dat het onderwerp wegzakt in de praktijk van alledag.

Checklist informatievoorziening aan de gemeenteraad bij verbonden partijen

De cruciale informatie bij verbonden partijen (VP) voor de gemeenteraad om kaders te kunnen stellen en te kunnen controleren bestaat uit:

- I**
- A. Verkennende fase: kaderstelling algemeen: de Raad stelt algemeen kader vast**
Algemeen kader en algemene visie van de gemeente op verbonden partijen conform de eisen van het BBV. Deze is neergelegd in:
- een nota verbonden partijen
 - een paragraaf verbonden partijen in programmabegroting
 - een paragraaf verbonden partijen in het jaarverslag
- In deze documenten komt de visie op de samenwerking en sturingsrelaties met VP-en duidelijk naar voren.
- B. Verkennende fase: kaderstelling per verbonden partij: de Raad stelt kader vast voor onderhanden specifieke Verbonden Partij**
In het ontwerpbesluit zijn de 'drie W's' (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten) opgenomen, uitgewerkt in:
- een bewuste **keuze** voor de vorm van VP uit meerdere alternatieven
 - een heldere **doelstelling**, beleidsdoelrealisatie met deze VP
 - een duidelijk **verband** tussen taken en doelstelling
 - de **risico's** (bestuurlijk, financieel beleidsinhoudelijk) voorzien van risicobeheersende **maatregelen**; eventueel ook op te nemen in de algemene paragraaf weerstandsvermogen van de gemeente
 - de **afweging** tussen de belangen en wensen van de eigen gemeente en de andere deelnemers en de mogelijkheden voor **maatwerk**
 - duidelijk vastgelegde **uittredingsmogelijkheden** en daaraan verbonden **kosten**
 - **rolverdeling** tussen de verschillende deelnemers
 - **verantwoordelijkheden** van de verschillende deelnemers
 - de wijze van **sturing** en **toezicht** door het college
 - de benodigde **financiën** en de wijze waarop het **risicomanagement** uitgevoerd zal worden
 - de **informatievoorziening** aan de raad.

- II**
- Besluitvormende fase: inrichting bestuurlijk arrangement: het college stelt inrichting vast op basis van het raadsbesluit (en de daarin bepaalde '3 W's'), waarin is opgenomen:**
- de uitvoeringsdoelstellingen ;
 - **helder en meetbaar** geformuleerd:
 - wat wil de gemeente bereiken?
 - wat zijn de beoogde resultaten, prestaties en effecten?
 - wat zijn de bijbehorende financiële middelen?
 - **in lijn** met het door de raad gestelde kader
 - vastgelegd in **bindende overeenkomst**
 - dat, wanneer en hoe de raad **geïnformeerd** wordt (kadernota, jaarplan en – verslag)
 - de wijze van **verantwoording** door VP aan college, voor deze gemeente
 - concreet: wie **opdrachtgever** is
 - wie coördinerend **contactpersoon** is vanuit de gemeentelijke organisatie
 - **vertegenwoordiging** in Algemeen Bestuur / Dagelijks Bestuur
 - hoe gewaakt is dat er geen '**pettenprobleem**' is bij zitting in AB of DB
 - hoe de **stemverhouding** in het AB overeenkomt met het belang van de gemeente

III Uitvoering: toepassing bestuurlijk arrangement: Raad krijgt afgesproken informatie tussentijds en houdt daarmee de vinger aan de pols

- het college houdt zich aan de **afspraken** van het bestuurlijk arrangement
- het college past een duidelijke **beheerssystematiek** toe
- de **P&C-cycli** van de gemeente en de verbonden partij zijn zo goed mogelijk op elkaar afgestemd (in ieder geval financieel)
- op de agenda van de commissie-/raadsvergaderingen staat als **vast agendapunt** 'verbonden partijen'
- in de bespreking door de raad wordt samenhang aangebracht tussen gemeentebreed **beleid op lange termijn** ten aanzien van verbonden partijen in het algemeen (in de nota VP) en de jaarlijkse beleidsontwikkelingen in de betreffende VP (in paragraaf in begroting/ jaarverslag of aparte Kadernota)

IV Controle en bijstelling: Raad keurt het financiële gedeelte van de eigen gemeente in de begroting en jaarverslag van de VP goed

- jaarlijks wordt er aan de raad **gerapporteerd** over de verbonden partij via de met het college afgesproken gremia. Standaard zijn deze:
 - **kadernota** (trends, ontwikkeling en eventueel nieuw beleid)
 - paragraaf verbonden partijen in **Programmabegroting**
 - paragraaf verbonden partijen in **Jaarverslag**
 - **jaarstukken van de VP** (voorzien van analyse en evaluatie van gerealiseerd beleid en consequenties daarvan voor deze gemeente)
 - Eventueel gemaakte **aanvullende afspraken** tussen raad en college
- De Raad krijgt een **oplegnotitie**, waarin kernachtig weergegeven zijn voor deze gemeente:
 - **beleidsvoornemens** met deze VP
 - **belangen** (financieel belang, bestuurlijk belang, beleidsinhoudelijk belang)
 - de inhoudelijke **ontwikkelingen** (wat willen we bereiken en wat wordt bereikt?); de planning (aanvankelijk en actueel); de financiën (kosten en opbrengsten); de risico's (bestuurlijk, financieel, beleidsinhoudelijk) voor de realisatie van de inhoudelijke doelen, de planning en de financiënBij belangrijke afwijkingen dienen **expliciet** de gevolgen van de veranderingen te worden toegelicht.

V Evaluatie: Raad evalueert mee, keurt evaluatie goed en houdt geleerde lessen voor zichzelf vast

- Algemeen kader
 - de nota verbonden partijen is **up-to-date** (elke 4 jaar geëvalueerd)
- Specifiek kader
 - gedurende de samenwerking wordt de samenwerkingsrelatie minimaal eens per 4 jaar **geëvalueerd**
 - na **beëindiging** van de samenwerking in de verbonden partij:
 - zijn de **bereikte resultaten** en effecten in kaart gebracht;
 - zijn de gemaakte **kosten** en de uiteindelijke **realisatie** afgezet tegen de oorspronkelijke dan wel bijgestelde plannen;
 - zijn de **succes- en faalfactoren** benoemd en vertaald naar leerpunten voor toekomstige samenwerkingsrelaties;
 - worden de **leerpunten** voorzien van raadsvoorstellen tot implementatie van die leerpunten

Alle informatie dient **juist** en **tijdig verstrekt** te zijn.



Checklist

Informatievoorziening aan Raadsleden

bij

Verbonden Partijen

1. Inleiding

De rekenkamercommissie voor de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland heeft begin 2010 haar onderzoeksrapport over verbonden partijen 'Is de verbinding sterk genoeg?' aan de gemeenteraden aangeboden.

Een van de conclusies was dat er nog veel te verbeteren is aan de informatie die de gemeenteraden krijgen zowel over als van de verbonden partijen. Deze informatie is van groot belang voor de rol en positie van de raad.

In het onderzoeksprogramma 2011 heeft de rekenkamercommissie voor de gemeenten Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland (RC BBLM) daarom aangegeven om ten behoeve van de raadsleden een checklist voor de informatievoorziening bij verbonden partijen te willen opstellen, om de raadsleden op deze wijze behulpzaam te zijn hun kaderstellende en controlerende taak goed te kunnen vervullen.

In onderstaande notitie wordt nader ingegaan op het afwegingskader, het sturen op afstand, de wettelijke vereisten en de toelichting op de bijgevoegde checklist waarbij wordt uitgelegd waarom de informatie belangrijk is voor de raadsleden in het kader van de kaderstellende en controlerende taak van de raad.

De RC BBLM heeft deze notitie en de bijbehorende checklist met name gebaseerd op haar rapport 'Is de verbinding sterk genoeg?'. Daarbij heeft zij ook de bevindingen en aanbevelingen betrokken van de onderzoeken die bij andere Rekenkamer(commissie)s verricht zijn in de periode 2009-2011.¹ Tevens is de informatie van de VNG gebruikt.

¹ Dit zijn de volgende rapporten en documenten:

1. "Nazorgonderzoek Verbonden partijen", RKC Hilversum 2011
2. "Verlegd of verlengd lokaal bestuur" RKC Schagen Zijpe 2010
3. "Gemeenschappelijke (ont)regeling", RKC Waddinxveen 2010
4. "Verbonden of verbannen partijen", RKC Sneek 2009
5. "Verbind en beheers", RKC Ede 2009
6. "Verlegd of verlengd lokaal bestuur", RKC Alblasserwaard 2009
7. "Hoe Verbonden zijn we", RKC Houten/Nieuwegein 2009
8. "De verbonden partijen in de greep", RKC Utrechtse heuvelrug 2009
9. "Doe-mee-onderzoek Delft", RKC Midden Delfland 2009
10. "Van samen werken naar samenwerken", RKC Aalsmeer 2009

2. Toelichting checklist

Grofweg zijn er vijf fasen te onderscheiden voor raad en college in de aansturing van verbonden partijen. In figuur 1 staan de fasen schematisch weergegeven.

- I. Kaderstelling: de raad stelt kaders ten aanzien van verbonden partijen door vaststelling van een nota verbonden partijen en/of een paragraaf verbonden partijen in de programmabegroting.
- II. Inrichting bestuurlijk arrangement (“sturen”): het college richt een bestuurlijk arrangement in per verbonden partij. Het bestuurlijk arrangement is een schriftelijk vastgelegde set afspraken ten aanzien van verantwoording en sturing en de toezichtfunctie van de gemeente. Deze afspraken moeten passen binnen de door de raad gestelde kaders.
- III. Toepassing bestuurlijk arrangement (“verantwoorden”): het college past het bestuurlijk arrangement toe in het verkeer met de verbonden partij.
- IV. Controle en bijstelling: De raad controleert op basis van verantwoordingsinformatie van het college of de toepassing van het instrument verbonden partij goed verloopt en geschiedt conform de gestelde kaders.
- V. Evaluatie: Zowel tijdens als na afloop van de samenwerking worden de resultaten geëvalueerd.

Het is van belang voor de raad om in elke fase te beschikken over de juiste informatie om haar taak op een goede wijze te vervullen. Achtereenvolgens komen de verschillende fasen hieronder aan de orde.

I Verkennende fase: kaderstelling

- a. Algemeen: raad stelt het algemeen kader vast

Is er een algemeen kader van de gemeente hoe om te gaan met verbonden partijen en is deze vastgelegd door de raad? Dit kader omvat de visie van de gemeente op samenwerking met andere partijen. Wanneer werken we samen, in welke vorm, waarom en op welke wijze? In praktijk blijkt deze basis vaak overgeslagen is, maar dit kan nog hersteld worden.

- b. Bij specifieke verbonden partij: raad stelt het kader (doel, belangen en risico's) vast voor deze samenwerking.

Door de uitvoering van een gemeentelijke taak aan een verbonden partij over te laten, geef je als gemeente ook een zekere invloed uit handen. Bij ‘sturen op afstand’ blijft het college echter wel verantwoordelijk voor, en aanspreekbaar op, de uitvoering van taken. Hiermee wordt bedoeld: wethouders moeten ‘in control’ zijn met betrekking tot de werkzaamheden door verbonden partijen. Daarom is het van belang voldoende waarborgen in te bouwen om tóch te kunnen sturen en toezicht houden op verbonden partijen. Belangrijker nog dan het financiële argument is wellicht het inhoudelijke argument: er is sprake van realisatie van maatschappelijke doelen en effecten met (deels) publiekelijk geld.

In veel gevallen is het de taak van de raad om aan te geven wat de kaders zijn en wat de publieke taak is die de verbonden partij gaat uitvoeren (sturen). In

enkele gevallen heeft het college die bevoegdheid. De raad stelt vast welke doelen er gerealiseerd moeten worden, bijvoorbeeld in de programmabegroting of een beleidsnota. Het is vervolgens ook aan de raad om de realisatie van de doelen te controleren (toezicht te houden).

Samengevat stuurt de raad dus inhoudelijk op de verbonden partij als geheel, en op de manier waarop het college de afzonderlijke verbonden partijen stuurt. Ook houdt hij hier toezicht op.

Op het moment dat een mogelijke samenwerking aan de orde komt, start voor de raad een erg belangrijke fase. In deze fase worden de kaders gesteld, op grond waarvan de gemeente gaat samenwerken met de verbonden partij. Het spreekt voor zich dat de raad in deze fase dient te beschikken over adequate en juiste informatie om de kaders te stellen.

Allereerst dient er een duidelijke doelstelling te zijn: waarom gaat de gemeente deze samenwerking aan? Duidelijk moet zijn welke alternatieve samenwerkingsvormen er denkbaar zijn. Deze alternatieven dienen duidelijk te zijn onderbouwd en er moet helder zijn wat de (maatschappelijke) kosten en baten van de voorgestelde oplossing is. Uitbesteden of verbonden partij? Privaatrechtelijk (stichting of vennootschap) of publiekrechtelijk (gemeenschappelijke regeling).

Het moet duidelijk zijn wat de financiële en bestuurlijke belangen zijn.

De raad dient inzicht te hebben in de aannames, die er zijn gedaan in de alternatieve oplossingsrichtingen, omdat deze aannames erg bepalend kunnen zijn voor de uitkomsten.

Ten slotte moet de raad inzicht hebben met welke risico's het project gepaard gaat en hoe deze risico's kunnen worden beheerst. Het gaat dan om de financiële, bestuurlijk en beleidsinhoudelijke risico's.

De RC BBLM is van oordeel dat als alle bovenstaande gegevens voor de raad inzichtelijk zijn gemaakt, de raad in staat is een afgewogen oordeel te vormen over de samenwerking met de verbonden partij en zo op de juiste wijze zijn kaderstellende rol kan vervullen. Waar de grens precies ligt tussen kaderstellen door de Raad en sturen door het College, is geen zwart-wit door de wet bepaalde grens, maar in interactie tussen uw raad en college verder vorm te geven. De o.i. meest logische afbakening hebben wij als leidraad voor deze checklist gebruikt.

II Besluitvormende fase: inrichting bestuurlijk arrangement; raad keurt de door het college gemaakte inrichting van de samenwerkingsrelatie goed, en legt daarin afspraken met college vast over informatievoorziening door college aan raad, middels een (ontwerp) raadsbesluit.

Telkens afwegen welke aanpak de beste garantie geeft dat de taak wordt uitgevoerd op een manier zoals de gemeente voor ogen staat en op welke manier de gemeente voldoende inhoudelijke en financieel toezicht heeft in het uitvoeren van de taak.

Er zijn verschillende uitvoeringswijzen. Hierbij horen verschillende opdrachtgever-opdrachtnemer relaties. Bij uitvoering door de eigen gemeentelijke dienst is de gemeente zowel opdrachtgever als opdrachtnemer. Bij uitvoering door een externe organisatie zijn de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer juist strikt gescheiden. Bij deelneming aan een verbonden partij is de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie meer complex. De gemeente vervult hier namelijk de rol van opdrachtgever, maar heeft

tevens een (gedeeld) bestuurlijk belang in de verbonden partij. De bestuurlijke invloed wordt dan bijvoorbeeld gedeeld met buurgemeenten of met particuliere organisaties.

Zodra de raad op afgewogen wijze heeft besloten tot samenwerking en daarvoor de kaders heeft gesteld, wordt het bestuurlijk arrangement ingericht door het college. Het specifieke kader per verbonden partij is een schriftelijk vastgelegde set afspraken ten aanzien van verantwoording, sturing en toezicht. Deze afspraken moeten passen binnen de door de raad gestelde kaders.

In de besluitvorming is het van belang dat de raad heldere afspraken met het college maakt en dat de doelstellingen van de samenwerking helder en meetbaar zijn geformuleerd. Duidelijk moet zijn wat de gemeente met de verbonden partij wil bereiken en wat de beoogde resultaten, prestaties en effecten zijn.

Daarbij is het van belang duidelijke afspraken te maken over hoe de raad over eventuele wijzigingen wordt geïnformeerd en op welk tijdstip. Tijdigheid is hierbij cruciaal. Het is van belang om in de besluitvormende fase hierover afspraken te maken tussen college en raad, zodat voor iedereen duidelijk is wat er dient te gebeuren op het gebied van informatievoorziening aan de raad en iedereen hier ook op voorhand naar kan handelen en niet pas na eventuele vragen uit de raad.

Mocht er door de raad aanvullende of gewijzigde besluitvorming nodig zijn, dan dienen bovengenoemde stappen opnieuw te worden doorlopen en dient ook de voorgeschiedenis in kaart te worden gebracht voor de raad. Duidelijk moet worden voor de raad waarom aanvullende of gewijzigde besluitvorming nodig is.

III Uitvoering: toepassing bestuurlijk arrangement: raad houdt vinger aan de pols door middel van de afgesproken informatievoorziening

Het college past het specifieke kader toe in de samenwerking met de verbonden partij. De bestuursfuncties worden bij voorkeur niet door raadsleden vervuld. De burgemeester kan plaatsnemen in het AB, de wethouders (financiën of vakinhoudelijk) bij voorkeur opdrachtgever en/of in DB.

IV Controle en bijstelling: raad keurt begroting en jaarverslag VP voorzien van oplegnotitie goed.

Tijdens de samenwerking wordt de raad geïnformeerd over de voortgang op de afgesproken wijze. De raad dient tijdig te worden geïnformeerd over de voortgang en afwijkingen. Het gaat hierbij om de voortgang in de inhoudelijke ontwikkelingen, de planning, de financiën en de risico's. Overschrijdingen dienen tijdig te worden gemeld aan de raad, opdat als dat gewenst wordt bijsturing nog mogelijk is. Deze informatie dient kort en bondig te zijn, toegespitst op de taken van de raad. Overspoelen van gemeenteraden met een lawine van informatie is nadrukkelijk niet de bedoeling. Met nadruk wijst de RC BBLM de raad er op om te blijven doorvragen als de informatie naar het oordeel van de raad niet volledig of niet duidelijk is.

Als handvat geeft de RC BBLM hier de wettelijke vereisten aan de informatievoorziening aan:

- BBV
- Gemeentewet
- WGR
- Financiële verordening ex art 212 GW

De BBV stelt dat in de stukken vastgelegd moet zijn:

Artikel 15

De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:

- a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

Artikel 69

In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie verstrekt over verbonden partijen:

- a. de naam en de vestigingsplaats;
- b. het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
- c. de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft;
- d. het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- e. het resultaat van de verbonden partij.

In concreto houdt dit in dat minimaal vastgelegd moet zijn:

- de visie, doelstellingen en gang van zaken bij de verbonden partijen;
- de toekomstverwachting, de eventuele risico's en het nut van het voortbestaan van de verbintenissen;
- het financieel resultaat van het voorgaande jaar en het gemeentelijk aandeel daarin;
- de rolverdeling tussen college en raad voor wat betreft de inhoudelijke betrokkenheid en informatieverstrekking;
- deelnemingenregister;
- rechtsvorm;
- openbaar belang;
- bestuurlijke vertegenwoordiging;
- bijdrage/resultaat;
- beleidsvoornemens.

V Evaluatie: raad evalueert mee, keurt evaluatie goed en houdt geleerde lessen voor zichzelf vast.

Tijdens en na afronding van de samenwerkingsrelatie is het gewenst een evaluatie te houden. Tijdens de samenwerking om de opgestelde kaders up-to-date te houden, en na afloop van de samenwerking om te leren. Hierbij worden de bereikte resultaten en effecten, de gemaakte kosten en de uiteindelijke plannen afgezet tegen het oorspronkelijke dan wel bijgestelde plannen. De succes- en faalfactoren worden benoemd en vertaald naar leerpunten voor toekomstige samenwerkingen. Ook worden voorstellen gedaan voor implementatie van die leerpunten.

3. Tot slot

Ondanks de vele diverse termen die gebruikt worden ten aanzien van samenwerkingsrelaties tussen de gemeente en andere partijen, blijft de simpele kern: wat wil de gemeente bereiken, wie gaat dat doen en waarom werken we eventueel samen met een derde partij.

Het is dus van belang dat de raad per samenwerkingsrelatie duidelijk maakt welke doelen zij nastreeft en aan welke informatievoorziening moet worden voldaan, voordat de

samenwerkingsrelatie van start kan gaan. Heldere afspraken vooraf kan een hoop leed in het vervolgtraject voorkomen.

De beslismomenten van de raad zijn cruciaal voor het goede verloop van de samenwerking en het behalen van door de gemeente gestelde doelstellingen.

De RC BBLM wil met deze checklist en de bijbehorende notitie een handreiking geven om de informatievoorziening over verbonden partijen aan de Raad, en daarmee de besluitvorming van de Raad over verbonden partijen, nog beter te maken.

Begrippen

Kaderstellende rol gemeenteraad

Vooruitkijkend geeft de raad het kader aan (doelstellingen en normen) waarbinnen de uitvoering van het project door het college van B&W kan plaats vinden.

Controlerende rol gemeenteraad

Terugkijkend beoordeelt de gemeenteraad in hoeverre de uitvoering door het college van B&W recht heeft gedaan aan het afgesproken kader van doelstellingen en normen.

Verbonden partij

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.

Financieel belang

Een aan de verbonden partij ter beschikking gestelde bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat of het bedrag waarvoor de gemeente aansprakelijk is indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Bestuurlijk belang

Bestuurlijke zeggenschap, door vertegenwoordiging in het bestuur door uitoefening van het stemrecht

Risico's

Financiële risico's: een verbonden partij betekent financiële risico's voor de gemeente. Wanneer de gemeente deelneemt in een vennootschap en die vennootschap gaat failliet, dan is de gemeente in ieder geval haar kapitaal in aandelen kwijt. Hoe groot die risico's zijn, is afhankelijk van onder meer de vorm van de verbonden partij en het ingelegde bedrag.

Bestuurlijk-organisatorische risico's: een bestuurlijk-organisatorisch risico schuilt in de dubbele rollen die de gemeente heeft bij een verbonden partij. De gemeente is zowel de eigenaar van de verbonden partij, als haar opdrachtgever. Als eigenaar moet zij de doelen en de belangen van de verbonden partij behartigen. Als opdrachtgever neemt ze producten of diensten af van de verbonden partij; dan staat het belang van de gemeente voorop. Wanneer de belangen van de eigenaar en de opdrachtgever niet parallel lopen dan kan dat problemen opleveren.

Beleidsinhoudelijk risico: de afstand tussen een verbonden partij en de gemeente kan een beleidsinhoudelijk risico met zich meebrengen. Wanneer de verbonden partij de beleidsdoelen van de gemeente niet realiseert, heeft de gemeente een probleem: een (belangrijke) gemeentelijke taak wordt niet, of niet naar behoren, uitgevoerd. De gemeente blijft echter wel verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de taak en het behalen van haar beleidsdoelen.