

RAADSVOORSTEL
17R.00991



Indiener: College van burgemeester en wethouders

Datum: 19 december 2017

Portefeuillehouder(s): Wethouder Haring

Portefeuille(s): Financiën

Contactpersoon: R. Snijder

Tel.nr.: 8826

E-mailadres: snijder.r@woerden.nl

17R.00991



Onderwerp:

Sturing op Verbonden Partijen

Samenvatting:

We willen de sturing van het gemeentebestuur op de verbonden partijen verbeteren. Om dat te doen willen we met de raad in discussie gaan over de sturing op de verbonden partijen. We doen een aantal voorstellen. Na het overleg komen we met een raadsvoorstel om de aangepaste nota verbonden partijen vast te stellen..

Gevraagde besluiten

1. Te stoppen met het overlegmoment met de raad
 2. Raadsinformateurs in te stellen.
 3. Jaarlijks een risico-inventarisatie op te stellen per verbonden partij in de programmabegroting.
 4. Twee collegeleden verantwoordelijk te laten zijn voor een verbonden partij (als eigenaar en als opdrachtgever).
 5. Kennis te nemen van de maatregelen die het college heeft genomen om de sturing te verbeteren (onder het kopje overige ontwikkelingen)
 6. Bovenstaande besluitpunten te verwerken in de nota verbonden partijen.
-

Participatieproces

In de regio is er een vast overleg over verbonden partijen.

Samenwerking met andere gemeenten

Er wordt in de provincie Utrecht door een aantal gemeenten ambtelijk samengewerkt om de sturing op de verbonden partijen te verbeteren. Het gaat dan vooral om het uniformeren van de stuurinformatie.

Wat willen we bereiken?

Het belangrijkste is om de sturing van het gemeentebestuur op de verbonden partijen te verbeteren. We willen de effectiviteit van de nota verbonden partijen uit 2014 met de raad bespreken en we doen een aantal verbetervoorstellen.

Wat gaan we daarvoor doen?

- Als de raad instemt met het instellen van raadsinformateurs stellen we voor om na de verkiezingen in 2018 raadsinformateurs te benoemen.
 - De risico-inventarisaties worden meegenomen in de volgende programmabegroting (volgend jaar in november)
 - Na de besluitvorming over dit onderhavig voorstel passen we de nota verbonden partijen aan.
-

Argumenten

Beslispunt 1

1. Te stoppen met het overlegmoment met de raad

Voorgesteld wordt om te stoppen met het overleg moment.

1.1. Er is in de praktijk te weinig belangstelling voor het overlegmoment.

Door de rekenkamercommissie is in 2012 voorgesteld om een overlegmoment te hebben met de verbonden partijen in de vorm van een werkbijeenkomst. Dat is ook vastgelegd in de nota verbonden partijen.

Twee jaar geleden is deze bijeenkomst gehouden waarbij alle verbonden partijen en de accountmanagers aanwezig waren. Helaas was de opkomst vanuit de raad beperkt. Vorig jaar is de bijeenkomst georganiseerd maar op het laatste moment afgezegd door de raad.

Beslispunt 2

2. Raadsinformateurs in te stellen.

2.1 De versterking van de rol van de raad komt nog niet voldoende uit de verf en het instellen van raadsinformateurs kan bijdragen aan het versterken van de rol van de raad

De raad benoemt uit haar midden raadsinformateurs voor de grotere verbonden partijen, de raadsinformateurs doen dit voor en namens de gehele raad. De informateurs kunnen de raad gevraagd en ongevraagd adviseren over een verbonden partij. In de nota staat: "Duidelijk is dat de grip en de sturing op de Verbonden Partijen moet worden verbeterd. De raad moet kunnen vaststellen of Verbonden Partijen effectief en efficiënt de opgedragen taak hebben uitgevoerd en of het college als dagelijkse bestuur daar adequaat toezicht op heeft gehouden en sturing aan heeft gegeven.

2.2 Raadsinformateurs geven de raad meer mogelijkheden om haar controlerende rol in te vullen.

2.3 Gezien het grote belang van de verbonden partijen is een versteviging van de controlerende rol nodig.

2.4 Dat de verbonden partijen in veel opzichten wat verder op afstand staan is ook een reden om de controlerende rol van de raad uit te breiden.

De raad benoemt uit haar midden één of meerdere raadsinformateurs voor verbonden partijen, de raadsinformateurs doen dit voor en namens de gehele raad. Het gaat dan om de grote verbonden partijen waarin Woerden een groter aandeel heeft. De informateurs:

- volgen de ontwikkelingen en zorgpunten binnen gemeenschappelijke regelingen;
- leveren een extra inspanning voor de raad, waardoor een inhoudelijk debat wordt gefaciliteerd;
- kunnen de raad gevraagd en ongevraagd adviseren over een verbonden partij, bijvoorbeeld door een voorzet te geven bij het indienen van een zienswijze of, indien nodig, moties en amendementen voor te bereiden rond voorstellen van het AB van een gemeenschappelijke regeling;
- houden contact met en halen informatie bij andere deelnemende gemeenteraden en voeren overleg met de portefeuillehouder(s) en stemmen met technische vragen af met ambtelijk coördinator verbonden partijen, resp. account/toezichthouder.

Tot slot stellen we voor om de vaste agendering van de verbonden partijen in de commissie vergadering te gaan gebruiken om de raad beter te informeren over de ontwikkelingen.

Beslispunt 3

3. Jaarlijks een risico-inventarisatie op te stellen per verbonden partij in de programmabegroting.

3.1. de risico analyse is een goede manier om de raad te informeren over de Verbonden Partijen.

Nu vallen de verbonden partijen onder het normale risicomanagement waarbij de risico's per domein in beeld worden gebracht. De risico's voor de verbonden partijen zijn nu geen apart onderdeel in de rapportages. Voorgesteld wordt om de risico's expliciet voor elke verbonden partij in beeld te brengen en hierover te rapporteren.

3.2 Informatie over de risico's van verbonden partijen is een essentieel onderdeel voor het gemeentebestuur om grip te hebben en te houden op de verbonden partijen.

3.3 Verbonden partijen zijn verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de gemeentelijke uitgaven. De risico's kunnen omvangrijk zijn.

Beslispunt 4

Twee collegeleden verantwoordelijk te laten zijn voor een verbonden partij (als eigenaar en als opdrachtgever).

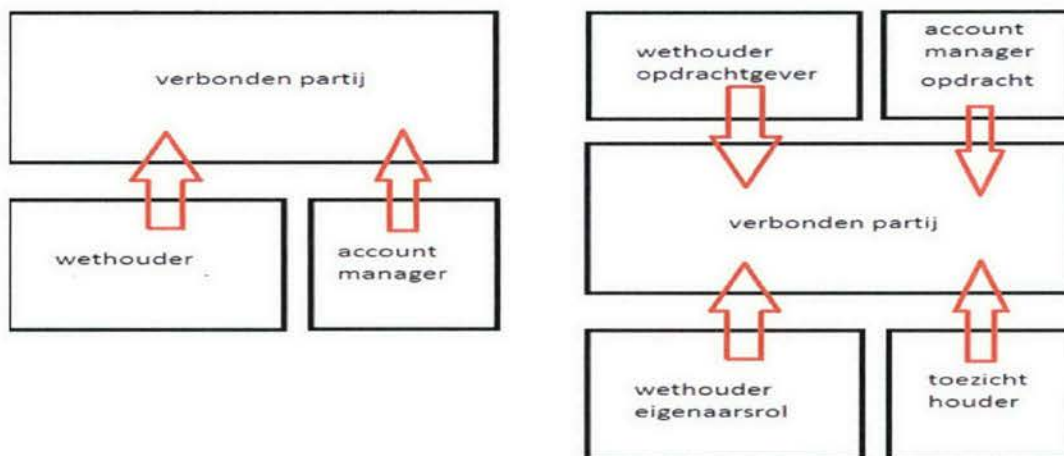
4.1. De in de nota verbonden partijen gewenste personele bestuurlijke scheiding tussen opdrachtgeverschap en eigenaarschap is nog onvoldoende vertaald in concrete acties.

De nota zegt hierover; De gemeente wil vanuit de opdrachtgeversrol sturen op de kwaliteit van de dienstverlening en op de tarieven en de kosten. De gemeente heeft er als eigenaar belang bij dat de organisatie stabiel is en geen structureel verlies lijdt.

4.2. De rol van opdrachtgever/klant en die van eigenaar kunnen op gespannen voet met elkaar staan.

De belangen van de klant zijn immers niet altijd dezelfde als die van de eigenaar. Voorbeeld: de eigenaar is gebaat bij een kostendekkende tariefstelling, de klant wil 'zo goedkoop mogelijk'

Uitgangspunt wordt dat er altijd twee collegeleden verantwoordelijk zijn voor het bestuur van een verbonden partij. De wethouder verbonden partijen vanuit de eigenaarsrol en de vakinhoudelijke wethouder als opdrachtgever. Hieronder in de linkerkolom zoals het nu is en in de rechterkolom de situatie als je deze scheiding ver gaat doorvoeren (rechts);



Deze opzet wordt vervolgens ook ondersteund vanuit de ambtelijke organisatie. Beide wethouders krijgen een eigen ondersteuning. De accountmanager (opdracht) ondersteunt de wethouder met de rol van opdrachtgever. De ambtelijke toezichthouder ondersteunt de wethouder vanuit de rol van de eigenaar.

Voor de verdeling van de AB en DB functies binnen de verbonden partijen is de scheiding wel een factor maar is niet doorslaggevend voor de taakverdeling binnen het college (de taakverdeling voor de bestuurlijke afvaardiging naar de verbonden partijen (zie ook de kanttekening).

Overige ontwikkelingen

Naast deze 4 beslispunten willen we u graag informeren over een aantal andere ontwikkelingen.

Ambtelijk toezicht

In de nota verbonden partijen zijn drie sturingsvormen vastgesteld, namelijk:

- *Ambtelijk account (sturing niveau 1): er wordt een ambtenaar benoemd als contactpersoon voor de verbonden partij; hij zorgt ook voor het informeren van het gemeentebestuur conform deze nota. Als er meerdere personen betrokken zijn dan adviseert de accountmanager vanuit het eigenaarsperspectief.*
- *Toezicht (sturing niveau 2): naast het ambtelijk account wordt een ambtenaar benoemd om het toezicht uit te oefenen.*
- *Verscherpt toezicht (sturing niveau 3): het toezicht wordt verbreed: vanuit Concernzaken en Financiën wordt een team samengesteld.*

Vanuit het toezicht kan ook ondersteuning worden geboden aan raadsleden die vanuit de raad zijn afgevaardigd naar de verbonden partij (raadsinformatie)..

Oplossingsrichting

Het college heeft besloten om voor de verbonden partijen, naast een accounthouder een toezichthouder aan te wijzen met een bedrijfsmatige achtergrond (sturingsniveau 2). Dit om het toezicht te verscherpen. Met de kanttekening om dit niet te doen voor de BNG en Vitens omdat de invloed van de gemeenten op deze partijen heel klein is.

De verschillende rollen zijn beschreven en vastgesteld. Het gaat dan om het ambtelijk toezicht per verbonden partij.

Regionale samenwerking

Door regionale samenwerking bij de sturing van verbonden partijen kunnen we zorgen voor een efficiëntere informatievoorziening en versterking van de positie van de raad. Daarbij hoeft niet iedere gemeente het wiel uit te vinden en kan van elkaar geleerd worden

Woerden doet mee in het regionaal overleg en doet mee met de pilot sturingsinformatie. Afgesproken zijn de volgende doelen voor het overleg:

- Verbeter de gezamenlijke sturing op de Verbonden Partijen.
 - Meer efficiency en effectiviteit in intergemeentelijke samenwerking.
 - Betere informatievoorziening.
 - Verbetering van de positie gemeenteraden.
-

Kanttelingen, risico's en alternatieven

Beslispunt 2 Rol van de raad
Raadsinformatie

Een succesvolle invoering van deze functie is niet eenvoudig. In de praktijk is het voor raadsleden lastig om de rol goed in te vullen. Ook omdat ze in deze functie optreden voor de gehele raad. Beide zijn redenen om voor te stellen om deze functie alleen in te stellen voor de grotere verbonden partijen. Daarnaast zullen we in het vervolgtraject voorstellen doen voor training en begeleiding.

Beslispunt 3 Rollen scheiden

Een scheiding van de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol is niet altijd goed door te voeren naar de DB en AB functies binnen de verbonden partijen. De huidige indeling is niet gebaseerd op een scheiding tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol, de bestaande indeling is vaak het resultaat van afspraken die zijn gemaakt bij het oprichten van de verbonden partij. Daarbij komt dat er bij de verdeling van dit soort functies ook andere belangen een rol spelen, zoals ook de vertegenwoordiging van andere gemeenten in de verbonden partij. We kunnen de rollenscheiding stapsgewijs doorvoeren. Maar er zullen uitzonderingen blijven omdat er voor een andere invulling steun gevonden moet worden bij de andere deelnemende gemeenten. Intern kunnen we de scheiding wel doorvoeren.

Beslispunt 3 Rollen scheiden

Uit de ervaringen die we nu hebben blijkt het niet eenvoudig om de vereiste checks en balances te realiseren. We willen dit met het doorvoeren van de takenscheiding in het college en het versterken van het ambtelijke toezicht (eerste punt onder overige ontwikkelingen).

Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

Eventuele financiële gevolgen worden uitgewerkt in het raadsvoorstel voor een aangepaste nota verbonden partijen.

Communicatie

Er zijn geen communicatiestappen gepland.

Vervolgproces

In Q2 2018 komt er –desgewenst- een voorstel voor een aangepaste nota verbonden partijen.

Bevoegdheid raad:

De belangrijkste kaders voor de bevoegdheden van de raad zijn:

- de Gemeentewet (algemene bevoegdheid van de raad);
- de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr);
- het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV);
- het Burgerlijk wetboek (Boek 2, rechtspersonen)

Bijlagen:

- Raadsbesluit, corsanummer (17R.01016)
 - Nota verbonden partijen corsanummer (14i.00295)
-

College van burgemeester en wethouders

De indiener:

De secretaris

drs. M.H.J. van Kruijsbergen MBA



De burgemeester

V.J.H. Molkenboer



RAADSBESLUIT
17R.01016



Agendapunt:

Onderwerp: verbonden partijen

De raad van de gemeente Woerden;

gelezen het voorstel d.d. 12 december 2017 van:
- burgemeester en wethouders

gelet op het bepaalde in de Gemeentewet;
Algemene bevoegdheid van de raad

b e s l u i t:

1. Te stoppen met het overlegmoment met de raad
2. Raadsinformatie in te stellen.
3. Jaarlijks een risico-inventarisatie op te stellen per verbonden partij in de programmabegroting.
4. Twee collegeleden verantwoordelijk te laten zijn voor een verbonden partij (als eigenaar en als opdrachtgever).
5. Kennis te nemen van de maatregelen die het college heeft genomen om de sturing te verbeteren (onder het kopje overige ontwikkelingen)
6. Bovenstaande besluitpunten te verwerken in de nota verbonden partijen.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Woerden in zijn
openbare vergadering, gehouden op 25 januari 2018

De griffier,

De voorzitter,

E.M. Geldorp

V.J.H. Molkenboer

Gemeente Woerden



14i.00295

Verbonden Partijen

kaderstelling & sturing

versie 28 januari 2014

Inleiding

Net als vrijwel alle andere gemeenten voert de gemeente Woerden een deel van zijn publieke taken uit via Verbonden Partijen. Het gaat het om een groeiend aantal taken en een fors deel van de gemeentelijke begroting.

Verbonden Partijen¹ zijn participaties van de gemeente Woerden van zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke aard en worden door het college ingezet als middel om gemeentelijk beleid te realiseren. Het gaat dan om partijen waarmee de gemeente een bestuurlijke relatie onderhoudt en waarin zij tevens een financieel belang heeft. Onder bestuurlijke relatie wordt verstaan: een zetel in het bestuur en/of stemrecht. Van een financieel belang is sprake als de gemeente middelen aan de verbonden partij ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement van die partij, of wanneer financiële problemen bij de verbonden partij kunnen worden verhaald op de gemeente. Participaties van privaatrechtelijke aard zijn deelnemingen, cooperaties, stichtingen en pps-constructies (publiek-private samenwerking). Gemeenschappelijke regelingen zijn participaties van publiekrechtelijke aard. In de begroting en jaarrekening van de gemeente Woerden worden Verbonden Partijen ingedeeld in deelnemingen, gemeenschappelijke regelingen en publiek/private samenwerkingsverbanden.

Rekenkamercommissie

Door de rekenkamercommissie is uitgebreid onderzoek gedaan naar de Verbonden Partijen. Een eerste onderzoek van de rekenkamercommissie over Verbonden Partijen heeft plaatsgevonden in 2007. Daarna is een vervolgonderzoek ingesteld in 2012. Het gemeentebestuur heeft van beide onderzoeken de conclusies onderschreven en heeft de aanbevelingen overgenomen. De nodige acties zijn in gang gezet. Een toelichting en de aanbevelingen (kort samengevat²) zijn opgenomen in bijlage 1.

Het onderzoek van de rekenkamercommissie en de recente ervaringen met FermWerk en de OmgevingsDienst Regio Utrecht gebruiken we mede als vertrekpunt voor deze nota. Een extra stimulans om te komen tot deze nota vormen de komende decentralisaties Jeugdzorg en AWBZ die gemeenten dwingen tot samenwerking in Verbonden Partijen.

De huidige manier van werken

De gemeente Woerden participeert op dit moment in tenminste 12 verbonden partijen die o.a. van elkaar verschillen in geografische dekking, juridische structuur en operationele aansturing. Tot op dit moment worden Verbonden Partijen vanuit de organisatie van de gemeente Woerden vanuit verschillende beleidsvelden aangestuurd. Die aansturing gebeurt op verschillende manieren en vanuit verschillende functie-niveaus. Informatie in de begroting en in de rapportages van Verbonden Partijen is verschillend. De adviezen over deelname in nieuwe Verbonden Partijen zijn sterk verschillend; er wordt niet uitgegaan van een gezamenlijke vastgestelde visie dan wel beleidskader.

Recente ervaringen

In het verleden hebben ontwikkelingen rond Verbonden Partijen geleid tot stevige politieke debatten, soms met politieke consequenties. Intensieve debatten hebben onder meer plaats gevonden over De Sluis, de VRU en over Stichting Klasse.

¹ Besluit Begroting en Verantwoording

² 2012 Vervolgrapport Rekenkamercommissie

Recent waren FermWerk en de OmgevingsDienst Regio Utrecht onderwerp van discussie. Hierbij kwam de onrust over gebrek aan grip, democratisch gehalte, informatievoorziening, onverwacht grote (financiële) risico's en sturing duidelijk naar voren. Het gaat hier dan ook om majeure taken waar grote bedragen mee gemoeid zijn. Bij FermWerk ging het vooral om een toetsingskader op de uitvoering van het door Woerden geformuleerde beleid. Bij de Omgevingsdienst ging het vooral om grip, het tijdig kunnen informeren over de risico's zodat maatregelen kunnen worden genomen voordat er sprake is van budget overschrijdingen.

Ambitie

Verbonden Partijen zijn een blijvend verschijnsel, onlangs bevestigd in de herziene Wet op Gemeenschappelijke Regelingen. Het is de inzet van de huidige coalitie om een omslag naar regie-gemeente te maken. Daarmee is het tevens reëel te verwachten dat in de toekomst nog meer gemeentelijke taken 'op afstand' geplaatst gaan worden. Zowel college van B&W als Gemeenteraad hebben uitgesproken een duidelijk kader vast te willen stellen voor de sturing op Verbonden Partijen. Aan de hand van dit kader kan het debat over de deelname aan nieuwe Verbonden Partijen en het verbeteren van de aansturing van de deelnames in bestaande Verbonden Partijen op een onderbouwde wijze gevoerd worden.

Het realiseren van meer grip vereist tevens een omslag en een andere structuur in de organisatie van de gemeente Woerden. Om dit te borgen wordt deze nota na behandeling in de Raad nader uitgewerkt in een ambtelijke instructie.

Leeswijzer

We werken de genoemde ambities uit in de volgende hoofdstukken:

1. Verbonden partijen: waarom wel of niet?
2. Wat willen we met Verbonden Partijen?
3. Sturing op bestaande Verbonden Partijen.
4. Risico's in beeld.
5. Wenkend perspectief.

De belangrijkste keuzes die we moeten maken staan in Hoofdstuk 6: Beslispunten.

Voor deze notitie is onder meer gebruik gemaakt van (rekenkamer) nota's van de gemeenten Den Haag, Stichtse Vecht, Leerdam en Enschede.

1 Verbonden partijen: waarom wel of niet?

1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de vraag waarom je als gemeente zou deelnemen in een verbonden partij?

1.2 Waarom een verbonden partij?

Verbonden partijen zijn organisaties waaraan de gemeente zich bestuurlijk én financieel verbindt om doelen van de gemeente te realiseren. Deelname in een verbonden partij is daarmee een alternatief voor enerzijds het zelf uitvoeren van gemeentelijke taken, of anderzijds het uitbesteden (outsourcen) van deze taken door de gemeente. Deelname kan verschillende motieven hebben:

1. Efficiëntie voordelen: kostenvoordeel door samenwerking (schaalvoordeel),
2. Risicospreiding: het delen van (financiële) risico's met andere partijen,
3. Kennisvoordeel: gebruik maken van elkaars kennis en expertise,
4. Bestuurlijke kracht/effectiviteit: deelnemers staan samen sterker tov de particuliere sector,
5. Katalysatorfunctie: de gemeente als belangrijke initiërende factor van maatschappelijke verandering/innovatie,
6. Wettelijke verplichting: Het Rijk schrijft een GR voor, zoals gebeurd is bij Veiligheidsregio's en in het kader van de uitvoering van de Omgevingswet (RUD's), en staat te gebeuren rondom de Jeugdzorg.

Het uitvoeren van gemeentelijke taken door middel van een verbonden partij kent echter ook mogelijke nadelen. De belangrijkste daarvan zijn:

1. Afstand: informatievoorziening en beïnvloedingsmogelijkheden zijn voor het gemeentebestuur minder vanzelfsprekend dan bij de eigen gemeentelijke dienst, want men is slechts een van de (kleinere) deelnemers;
2. Dubbele rol van de gemeente: door deelname in een verbonden partij (een rechtspersoon) wil de gemeente een publiek belang dienen, maar als bestuurder/eigenaar van deze rechtspersoon behoort men de belangen van deze rechtspersoon ook te dienen. Deze belangen hoeven niet altijd parallel te lopen.
3. Democratische legitimatie: zolang Verbonden Partijen zich strikt beperken tot uitvoering van binnen een gemeente afgesproken beleid is dit nog geen thema, echter wanneer binnen de Verbonden Partij deelnemers samen tot beleidskeuzes (strategie) komen kan dit leiden tot heftige discussies over uitholling van de zeggenschap van een gemeenteraad.

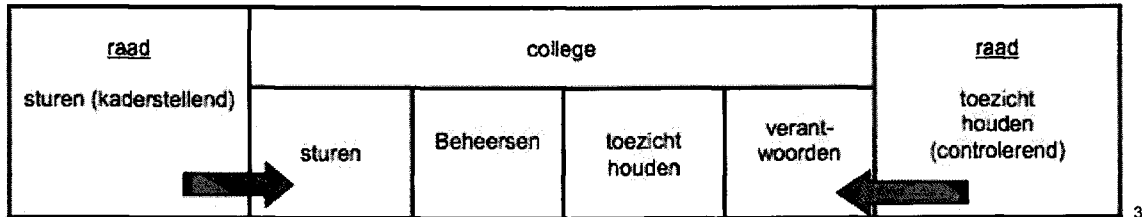
Juist vanwege de mogelijke strijdigheid van belangen die kunnen voortkomen uit de dubbele rollen die het dagelijks bestuur (college B&W) van de gemeente bij verbonden partijen heeft, is er vanuit het denken over 'good governance' discussie over verbonden partijen als instrument.

1.3 Verantwoordelijkheden college en Raad

In een duaal stelsel voert het college uit; de Raad stelt kaders en controleert. Voor verbonden partijen betekent dit dat het college beslist of een verbonden partij het geëigende instrument is om een gemeentelijk doel te bereiken. Ook de aansturing van een verbonden partij behoort primair tot de taken van het college.

De raad bepaalt wat de doelen en de taken van de gemeente zijn, wat er wel en niet tot het gemeentelijk publiek belang behoort. De wet stelt de Raad in staat om voorafgaand aan besluitvorming over deelname in een verbonden partij wensen en bedenkingen kenbaar te maken. Tenzij er bevoegdheden van de Raad zelf worden overgedragen naar een Verbonden Partij, dan is het vanzelfsprekend de Raad die daar zelf over besluit. In de uitvoeringsfase van een verbonden partij bewaakt het college de uitvoering en stuurt zonodig bij; de Raad controleert het college. Hierboven is

aangegeven dat het sturen en beheersen van een verbonden partij lastiger is vanwege de grotere afstand. Dit geldt minstens evenzeer voor het toezicht hierop door de Raad.



1.4 Risico's

Of taken nu door de gemeente zelf worden uitgevoerd of door andere partijen: besturen gaat gepaard met risico's. Ook als gemeentelijke taken door verbonden partijen worden uitgevoerd moeten risico's adequaat worden beheerst. Risico's bij verbonden partijen zijn onder te verdelen in drie categorieën:

1. Risico's van doelrealisatie: de gestelde beleidsdoelen worden niet gehaald,
2. Financiële risico's; de uitvoering kost meer dan gebudgetteerd,
3. Bestuurlijk/organisatorische risico's; de verbonden partij leidt een 'eigen leven', dan wel de beïnvloeding(smogelijkheden) door de eigen bestuurder laat te wensen over.

Naast de aard en omvang van de activiteiten wordt het risicoprofiel ook beïnvloed door de juridische vorm, structuur en organisatie van een verbonden partij. Onderstaand zijn de belangrijkste soorten verbonden partijen weergegeven.

HOOFDVORM VERBONDEN PARTIJ	RECHTSVORM	BELANG	
		Publiek	Privaat
Stichting	privaatrechtelijk	■	
Vennootschap (BV, NV, CV)	privaatrechtelijk	■	
Gemeenschappelijke Regeling	publiekrechtelijk	■	
Publiek Private Samenwerking (PPS)	privaatrechtelijk	■	■

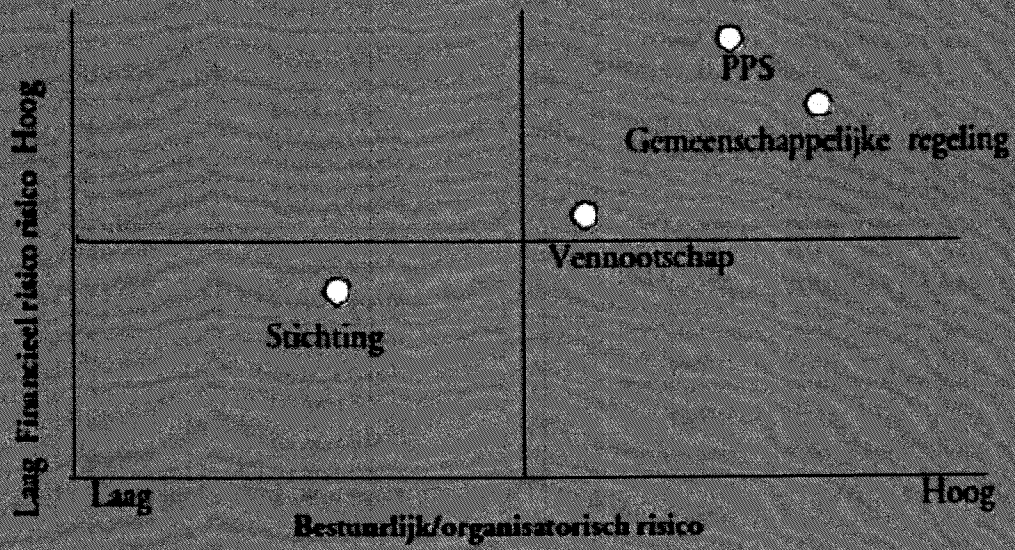
Bij stichtingen lopen gemeenten uitsluitend risico over de aan de stichting verstrekte middelen en zijn bestuurders alleen aansprakelijk als sprake is van wanbeleid. Wel is het zo dat stichtingen zelden een buffer hebben om exploitatietekorten of onvoorziene uitgaven op te vangen. Ook is er vaak formeel niet voorzien in een toezichtmechanisme. De financiële informatievoorziening zal daarom inzicht moeten geven in de exploitatie en de continuïteit van de stichting. Daarnaast is de invulling van de toezichthoudende functie een aandachtspunt voor de gemeente.

Door aard en karakter van de activiteiten ligt het risicoprofiel van vennootschappen en PPS-en in vergelijking met een stichting vaak hoger. In principe wordt voor een PPS gekozen om tot risicodeling en risicoreductie te komen. In geval van een PPS is echter tevens sprake van een private partij met eigen (winst-)doelstellingen. Het bestuurlijk risico is vergelijkbaar met dat van de stichting. Financieel loopt een gemeente bij deze vorm van een verbonden partij risico over het geïnvesteerde vermogen. Gemeenschappelijke Regelingen hebben een hoog risicoprofiel, met name voor wat betreft het financiële risico. Gemeenten zijn namelijk gezamenlijk volledig financieel aansprakelijk. Bij (on)voorzien tekorten moet de gemeente naar rato van het belang bijdragen. Omdat gemeenschappelijke regelingen een monistische bestuursvorm moeten hebben, speelt ook het dubbele-pettenprobleem.

³ Rekenkamercommissie Den Haag: Verbonden Partijen gemeente Den Haag, Beheersing en toezicht p.8.

⁴ Rekenkamercommissie Den Haag: Verbonden Partijen gemeente Den Haag, Beheersing en toezicht p.8.

Overzicht risicoprofielen verbonden partijen



5

⁵ Bron: R.A. van Vugt & F. ten Have, Gemeenten en Verbonden Partijen, B&G mei 2006

2. Wat willen we met Verbonden Partijen?

Er is behoefte aan kaderstelling voor de Verbonden Partijen. De ontwikkelingen rond FermWerk en de ODRU maken dit duidelijk. Ook in het kader van de omvangrijke komende transitie in het sociaal domein is een duidelijk kader bruikbaar.

2.1. Kadern voor Verbonden Partijen

In dit hoofdstuk staan de volgende vragen centraal: Wat willen we met Verbonden Partijen? Welke uitgangspunten hanteren we? Het gaat dan om het beleidsmatige kader aan de hand waarvan de raad keuzes kan maken over Verbonden Partijen. In het raadsvoorstel (voor een nieuwe samenwerking) toetsen we de voorgenomen verbonden partij aan de hand van de uitgangspunten. In het jaarlijks overlegmoment (zie hoofdstuk 3) toetsen we ook de bestaande partijen.

De kaders dienen (na vaststelling van deze notitie door de raad) als structuur voor elk debat over een voorgenomen verbonden partij. De eerste vier zijn uitgangspunten over de samenwerking als zodanig. Getoetst wordt in welke mate de uitgangspunten van toepassing zijn en de vereisten en criteria waaraan de Verbonden Partij moet voldoen.

Bij het aangaan van een nieuwe deelneming zal door het college in het raadsvoorstel een afweging van deze belangen worden gemaakt.

2.2. Aspecten voor het beoordelen van deelname aan Verbonden Partijen

2.2.1. Motief voor oprichting en deelname

Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven kan de keuze voor deelname een reeks verschillende motieven kennen. Het college zal aangeven welke motieven leidend zijn geweest bij het voorstel voor deelname aan een Verbonden Partij. Het college zal tevens daarbij aangeven waarom deze motieven niet behaald kunnen worden bij uitvoering binnen het eigen gemeentelijke apparaat.

Het mag duidelijk zijn dat als de nationale wetgever deelname in een Verbonden Partij (lees; Gemeenschappelijke Regeling) verplicht stelt het college weliswaar geen keuze heeft, maar wel kan blijven overwegen welk belang van Woerden dan het best gediend dient te zijn.

Nogmaals de motieven op een rij:

1. Efficiëntie voordelen: kostenvoordeel door samenwerking (schaalvoordeel),
2. Risicospreiding: het delen van (financiële) risico's met andere partijen,
3. Kennisvoordeel: gebruik maken van elkaars kennis en expertise,
4. Bestuurlijke kracht/effectiviteit: deelnemers staan samen sterker tov de particuliere sector,
5. Katalysatorfunctie: de gemeente als belangrijke initiërende factor van maatschappelijke verandering/innovatie,
6. Wettelijke verplichting: Het Rijk schrijft een GR voor, zoals gebeurd is bij Veiligheidsregio's en in het kader van de uitvoering van de Omgevingswet (RUD's), en staat te gebeuren rondom de Jeugdzorg.

2.2.2. Publiek of privaatrechtelijke samenwerking

Bij het beantwoorden van de vraag of een samenwerking moet worden aangegaan, speelt het onderscheid publiek- of privaatrechtelijk een belangrijke rol. Het college hecht waarde aan de beginselen van openbaarheid en (democratische) controle. En zal motiveren welke samenwerkingsvormen zijn afgewogen en waarom de gekozen vorm het best deze waarden benadert.

2.2.3. Gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk?

Centraal in de beantwoording van dit aspect staat de doelrealisatie en wat daar organisatorisch voor nodig is. Het college zal verwoorden op welke wijze de betreffende taak moet worden uitgevoerd. Het publieke belang kan bijvoorbeeld al voldoende worden behartigd door regelgeving en handhaving, door uitbesteding of door het verstrekken van subsidies. De noodzakelijke wijze van taakuitvoering moet dan ook aan het begin van de samenwerking worden georganiseerd in de meest effectieve vorm.

2.2.4. De Verbonden Partij moet kunnen worden gecontroleerd en gestuurd

Omdat de gemeente verantwoordelijk blijft voor het realiseren van de doelstellingen en de daarmee gemoeide gemeenschapsgelden is een goede vorm van controle en voldoende sturing een belangrijke eis. Hoewel publieke vormen als een gemeenschappelijke regeling er een uitgebreide wettelijke basis bestaat en bij privaatrechtelijke vormen uitgebreide jurisprudentie en ervaring met statuten bestaan, zullen aanvullende voorwaarden moeten worden gesteld en gewaarborgd.

Het opstellen van een dienstverleningsovereenkomst is een manier om hieraan invulling te geven. Tenminste het volume aan diensten, de prijs van deze diensten en de prestatie (kwaliteit) die hiervoor geleverd worden zullen expliciet benoemd moeten zijn. Het streven is tevens dat er afspraken gemaakt worden over prijsstabiliteit (bv. maximaal inflatie correctie), volume flexibiliteit (bv. jaarlijkse correctie van -10% mogelijk), en beleidsvrijheid, zodat de Raad met eigen beleidskeuzes de van de de Verbonden Partij verlangde prestaties (kwaliteit) kan beïnvloeden. Een andere wijze om beter sturing te geven is bestuurlijke functiescheiding. Wij streven ernaar in het AB het collegelid te benoemen dat portefeuillehouder is voor het betreffende beleidsterrein. En waar de statuten dat toelaten in het DB te benoemen de portefeuillehouder Financien, Organisatie of Personeel. Op deze wijze kunnen Oprachtgeversrol (AB) en Eigenaarsrol (DB) ook beter uit elkaar gehouden worden.

2.2.5. De (financiële) risico's zijn inzichtelijk en beheersbaar

Iedere vorm van samenwerking moet op risico's worden beoordeeld. Transparantie en een goede risicoanalyse zijn beide noodzakelijk om een besluit te kunnen nemen. De systematiek van de gemeente Woerden is leidend voor de rapportage aan de Raad van Woerden over de risico's van een Verbonden Partij. Het college streeft er naar aan lokale rekenkamers toegang tot de boeken van een Verbonden Partij te verlenen.

2.2.6. Vermogensvorming

Iedere Verbonden Partij moet in staat zijn om tegenvallers op te vangen. Dat betekent dat de financiële weerstand op een voldoende niveau moet zijn. Echter met de veelheid aan Verbonden Partijen betekent vermogensvorming bij iedere afzonderlijke partij ook een grotere dan noodzakelijke opgebouwde hoeveelheid geblokkeerd vermogen. Het college stelt dan ook het volgende principe voor:

Bij Verbonden Partijen in de vorm van Gemeenschappelijke Regelingen: zoveel mogelijk voorzover wetgeving en toezichthouder dat toestaan is het noodzakelijke weerstandsvermogen gewaarborgd in het eigen weerstandsvermogen van de gemeente. De motivering hiervoor is dat gemeenten hoe dan ook verplicht zijn tekorten aan te zuiveren.

Bij Privaatrechtelijke Partijen: telkens een separaat oordeel gebaseerd op het geïnvesteerd vermogen en de jaarlijkse exploitatie schommelingen, en in lijn met wat gangbaar is in de sector.

2.2.7. Invloed

De schaalgrootte van een Verbonden Partij moet zodanig zijn dat de gewenste schaalvoordelen te behalen zijn, maar de Woerdense invloed wezenlijk blijft. Wat wezenlijk is kan verschillende vormen hebben. In het geval van de VRU bijvoorbeeld dat de aanrijtijden op Woerdens grondgebied overal binnen de wettelijke normen blijven. Bij ODRU gaat het vooral om het kunnen bepalen van het afgenomen volume aan diensten, passend bij de (project)behoefte van Woerden. Bij deelname met meerdere partijen zijn er twee vormen voor het organiseren van invloed:

1. Naar rato.

Dit is het geval bij bijvoorbeeld de VRU, FermWerk en ODRU. Daar kunnen soms gecompliceerde algoritmes en bestuurlijke afspraken onderliggen. Wij streven naar simpele, transparante ratio's als inwonertal of totaal van de jaarlijkse financiële bijdrage.

2. One man, one vote.

Hoewel relatief ongebruikelijk, mede gezien de grote verschillen tussen gemeenten, wijst de praktijk uit dat dit het beste model is om consensus te bereiken. Verbonden Partijen die op basis van stemverhoudingen besluiten nemen zijn vervolgens vaak jaren kwijt aan het herwinnen van het vertrouwen. Waar mogelijk zetten wij in op het 'One man, one vote' principe.

2.2.8. Samengevat

Uitgangspunt is dat wij alleen deelnemen in een verbonden partij als daarmee het publiek belang beter wordt gediend dan wanneer wij de uitvoering zelf blijven verzorgen. Aan de hand van dit kader willen we de raad ondersteunen bij de weging van nieuwe verbonden partijen. In komende raadsvoorstel toetsen we de voorgenomen verbonden partij aan de hand van deze aspecten.

3. Sturing op bestaande Verbonden Partijen

Duidelijk is dat de grip en de sturing op de Verbonden Partijen moet worden verbeterd. De raad moet kunnen vaststellen of Verbonden Partijen effectief en efficiënt de opgedragen taak hebben uitgevoerd en of het college als dagelijkse bestuur daar adequaat toezicht op heeft gehouden en sturing aan heeft gegeven. De raad wordt in deze controlerende rol gefaciliteerd door het college. Hiertoe rapporteert het college over de uitvoering binnen de gestelde randvoorwaarden. Daarbij is het van belang dat de raad snel wordt geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen die zullen leiden tot afwijkingen.

Dat vereist ook een omslag en een andere structuur in de organisatie. De opzet hiervoor wordt vervolgens verder uitgewerkt in een ambtelijke instructie.

Om inzicht te geven in de verhoudingen hieronder eerst een toelichting op de rolverdeling tussen het college en de raad en de verschillende rollen ten opzichte van de Verbonden Partij: de gemeente als eigenaar en als opdrachtgever.

3.1. Rol van gemeenteraad en college

In de Gemeentewet is bepaald dat het college besluit tot oprichting van en participatie in rechtspersonen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerpbesluit is toegezonden en zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

Verbonden Partijen zijn primair de verantwoordelijkheid van het college; de raad toetst en controleert. Het college voert immers het door de raad vastgestelde beleid uit en bepaalt dus hoe de doelen worden gerealiseerd. Participatie in een verbonden partij is een van de vele manieren waarop een gemeente een publiek belang kan realiseren. Het uitoefenen van de rechten als aandeelhouder en het nemen van de daarbij behorende besluiten door het college zijn als privaatrechtelijke handelingen te beschouwen. Omdat Verbonden Partijen vaak beleid uitvoeren dat de gemeente in principe ook zelf kan (blijven) doen en de gemeente uiteindelijk verantwoordelijk blijft voor het realiseren van de beoogde doelstellingen van de programma's, blijft er voor de raad nog steeds een kaderstellende en controlerende taak over. Niet voor niets schrijft de wetgever voor dat het college niet beslist over deelname dan "nadat de raad zijn wensen en bedenkingen heeft kenbaar gemaakt" (artikel 160 lid 2 Gemeentewet) of "na verkregen toestemming van de raad" (artikel 1 lid 2 Wet Gemeenschappelijke Regelingen).

Bij het bepalen van de rollen van college en Raad is ook van belang dat een al te grote grip van de Raad op de Verbonden Partijen feitelijk een grote grip op het domein van het college betekent. Het is de vraag of dat de juiste weg is. Een van de pijlers in ons democratisch bestel is de bestuurlijke verantwoordelijkheid: voor het doen of laten van een overheidsorgaan is iemand verantwoordelijk. In een gemeente is dat het college. Het is ook het college dat met de Raad afspraken maakt over wat bereikt moet worden in de gemeente en tegen welke kosten. Op het moment dat de Raad zelf 'min of meer de uitvoering ter hand neemt', gaat dat ook ten koste van de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Immers, wie is binnen de Raad aanspreekbaar op een niet goed functionerende uitvoering? Een goede scheiding van domeinen brengt ook een goede scheiding van verantwoordelijkheden met zich mee, inclusief de daarbij behorende instrumenten. De raad is aan zet bij de oprichting van een nieuwe verbonden partij of bij de wijziging (in de kaderstelling) van een bestaande verbonden partij. Het is de Raad die bepaalt of activiteiten als

publieke taak worden aangemerkt en moeten worden behartigd door de gemeente. Dit is een politieke keuze en daarom bij uitstek een taak van het gemeentebestuur.

3.2. Gemeente is eigenaar en opdrachtgever

De gemeente heeft verschillende rollen in haar relatie met de Verbonden Partij. We willen inzicht geven in deze rollen.

3.2.1. De gemeente als opdrachtgever (klant)

De gemeente wil een aantal effecten verwezenlijken; daarvoor is nodig dat een aantal producten en diensten wordt geleverd. Indien dit wordt weggelegd bij een verbonden partij treedt de gemeente op als opdrachtgever. Deze rol komt tot uitdrukking in:

1. (Uitvoerings)Beleid formuleren
2. Contracten opstellen
3. Bewaking van de levering
4. Prijsbeoordeling
5. Beoordeling positie van de verzelfstandigde eenheid

3.2.2. De gemeente als eigenaar

De gemeente kan eigenaar zijn van de verbonden partij. Vanuit dit belang is de gemeente gebaat bij een partij die geen problemen heeft met de continuïteit. Gezien het eigendom heeft de gemeente baat bij zeggenschap. Dit betekent dat de gemeente bij de verbonden partij kan ingrijpen wanneer realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten in gevaar komt. Deze mogelijkheid is evenwel beperkt indien de organisatie niet helemaal in handen is van de gemeente. Deze rol komt tot uitdrukking in:

1. Besluitvorming als eigenaar (aandeelhouder)
2. Bewaking (financiële) continuïteit
3. Voorbereiding van de aandeelhoudersvergadering

De gemeente wil vanuit de opdrachtgeversrol sturen op de kwaliteit van de dienstverlening en op de tarieven en de kosten. De gemeente heeft er als eigenaar belang bij dat de organisatie stabiel is en geen structureel verlies lijdt.

De rol van opdrachtgever/klant en die van eigenaar kunnen op gespannen voet met elkaar staan. De belangen van de klant zijn immers niet altijd dezelfde als die van de eigenaar. (Voorbeeld: de eigenaar is gebaat bij een kostendekkende tariefstelling, de klant wil 'zo goedkoop mogelijk'. Om de rollen van opdrachtgever (klant) en eigenaar optimaal in te vullen, is het noodzakelijk om deze organisatorisch in verschillende functies onder te brengen (functiescheiding). We nemen dit hieronder mee in de ambtelijke rollen.

3.3. Uitwerking sturing en beheersing

Sturing en beheersing vindt in eerste instantie plaats via de budgetcyclus. Hierboven gaven we aan dat het van belang is dat de raad sneller wordt geïnformeerd en daardoor beter kan bijsturen. Dit gegeven betekent dat er een aantal wijzigingen worden doorgevoerd;

1. Invoeren van een jaarkalender voor de Verbonden Partijen. Naast de budget-cyclus momenten wordt er ook een moment georganiseerd om de Verbonden Partijen politiek-bestuurlijk te evalueren.
2. Verbeteren van het toezicht door de organisatie. Vanuit het ambtelijk toezicht wordt het gemeentebestuur geïnformeerd en wordt kritisch gekeken naar het functioneren van de Verbonden Partijen.

3.4. De budgetcyclus

De PDCA-cirkel van Demming staat centraal in de budgetcyclus. De PDCA-cirkel bestaat uit vier stappen;

Plan (programmabegroting).

Verbonden Partijen geven in het voorjaarsoverleg aan welke plannen ze hebben voor het nieuwe jaar. Die plannen worden geagendeerd voor de raad. Aan de hand van het debat worden de plannen uitgewerkt voor het junioverleg en onderdeel van het voorstel van het college voor het junioverleg. Na het junioverleg wordt de programmabegroting opgesteld voor de raad van oktober.

Do (de uitvoering).

De plannen worden gerealiseerd. Negatieve ontwikkelingen worden snel gerapporteerd aan de raad met een raadsinformatiebrief.

Check (bestuursrapportage)

Er wordt gerapporteerd in de bestuursrapportage en in de jaarrekening. Het gaat hierbij om een concrete rapportage over de (programma) doelen en de behaalde resultaten. Daarnaast wordt gerapporteerd over de uitgaven in het licht van de begroting.

Act (bijstellen)

Aan de hand van de resultaten wordt het plan bijgesteld en de cyclus herhaalt zich.

Vervolgens begint de cyclus opnieuw.

We gaan de Verbonden Partijen gestructureerd verbinden met de budgetcyclus. In de jaarkalender heeft dit vorm gekregen.

3.5. Jaarkalender voor de gemeenteraad

Afstemmingsproblemen tussen de Verbonden Partijen en de gemeente worden mede veroorzaakt doordat de kalenders van de partijen niet goed zijn afgestemd. Dat betekent dat informatie te vroeg of te laat wordt aangeleverd, wat op zich al een reden is voor ruis. Voorgesteld wordt om de volgende kalender vast te stellen en de informatie vanuit de Verbonden Partijen zo veel als mogelijk af te stemmen op onze budgetcyclus.

Het jaarlijks overleg over de Verbonden Partijen⁶ wordt georganiseerd voor het begin van de begrotingscyclus, dus vóór het voorjaarsoverleg. Dit is een werkoverleg met de raadsleden, collegeleden en de betrokken ambtenaren. In dit jaarlijks overleg Verbonden Partijen wordt gekeken naar de strategie, de sturing en worden de uitgangspunten voor het voorjaarsoverleg besproken.

- De jaarkalender wordt ingevoerd voor alle Verbonden Partijen
- De coördinatie en het actualiseren van de jaarkalender wordt neergelegd bij het team concernzaken

⁶ Aanbeveling rekenkamercommissie, zie de eerste bijlage

JAARKALENDER VERBONDEN PARTIJEN

Jaarlijks overleg verbonden partijen	Jaarrekening	Voorbereiding begroting Raadsvoorstel	
Een uitnodiging voor de bijeenkomst met het overzicht van de verbonden partijen	doel Welke inhoudelijke resultaten moeten bereikt worden, in hoeverre zijn deze gerealiseerd en zijn de uitgaven binnen de begroting. Is bijsturing noodzakelijk	doel Beoordelen van de voornemens van de verbonden partijen in het kader van de budgetcyclus. Wat zijn de financiële consequenties? Welke prestatieafspraken moeten daarbij worden gemaakt? Raadsvoorstel van het college met de plannen van de verbonden partijen en de financiële consequenties.	oktober Programmabegroting Vastleggen kaderstelling in programmadoelen. Vertalen in de begroting
doel Een overleg om de verbonden partijen te evalueren aan de hand van de algemene en specifieke kaders.			
		Bestuursrapportage	
	doel Welke inhoudelijke resultaten moeten bereikt worden, in hoeverre zijn deze gerealiseerd en zijn de uitgaven binnen de begroting. Is bijsturing noodzakelijk		

3.6. Verbeteren van het toezicht

Vanuit het ambtelijk toezicht wordt het gemeentebestuur ondersteund en wordt kritisch gekeken naar het functioneren van de Verbonden Partijen.

- De organisatie van het toezicht wordt uitgewerkt in een ambtelijke instructie.
- Die instructie wordt in het eerste half jaar van 2014 vastgesteld
- In het tweede half jaar zijn alle functionarissen belast met een functie benoemd en geïnstrueerd over hun rol.

In de voorbereiding voor het opstellen van deze nota over de Verbonden Partijen is gebleken dat er grote verschillen zijn in de aard van Verbonden Partijen. De ene partij heeft een klein budget, een beperkt aantal doelen en loopt geen grote risico's. Bij andere partijen is het beeld tegenover gesteld. Dat betekent dat er ook een verschil moet zijn in de aanpak. Daarom worden Verbonden Partijen beoordeeld. Aan de hand van die beoordeling wordt het toezicht bepaald.

Voor de beoordeling zijn de volgende criteria vastgesteld;

- Financieel belang
- Realiseren doelen (in welke mate moeten er programmadoelen worden gerealiseerd)
- Risico's (nader uitgewerkt in het volgende hoofdstuk)

De bestaande Verbonden Partijen zijn vanuit dit perspectief beoordeeld. Nieuwe Verbonden Partijen worden ook vanuit dit perspectief beoordeeld. De criteria bepalen vervolgens de sturing vanuit de ambtelijke organisatie. We gaan daarvoor drie sturingsvormen gebruiken:

- **Ambtelijk account** (code 1 in de laatste kolom van de tabel hieronder)
Er wordt een ambtenaar benoemd als contactpersoon voor de verbonden partij; hij zorgt ook voor het informeren van het gemeentebestuur conform deze nota. Als er meerdere personen betrokken zijn dan adviseert de accountmanager vanuit het eigenaarsperspectief.
- **Toezicht** (code 2 in het laatste onderdeel van de tabel)
Naast het ambtelijk account wordt een ambtenaar benoemd om het toezicht uit te oefenen. Deze functionaris adviseert vanuit het perspectief van de opdrachtgever.
- **Verscherpt toezicht** (code 3 het laatste onderdeel van de tabel)
De sturing wordt verbreed: vanuit Concernzaken en Financiën wordt een team samengesteld. Dit team kan zo nodig ook ondersteunend zijn aan raadsleden die vanuit de raad zijn afgevaardigd naar de verbonden partij.

Verbonden partij	financieel	doelen	risico	sturing
Afvalverwijdering Utrecht	Groot	Laag	Laag	1
Bank Nederlandse Gemeenten	Klein	Laag	Laag	1
GGD Midden-Nederland	Groot	Gemiddeld	Gemiddeld	2
Vitens	Klein	Laag	Laag	1
Omgevingsdienst regio Utrecht	Zeer groot	Groot	Hoog	3
Ferm Werk	Zeer groot	Zeer groot	Hoog	3
Stichting Urgentieverlening West Utrecht	Groot	Laag	Gemiddeld	1
Recreatieschap Stichtse Groenlanden	Groot	Gemiddeld	Laag	1
Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard	Gemiddeld	Laag	Laag	1
Veiligheidsregio Utrecht	Groot	Groot	Gemiddeld	2
Stichting Klasse	Groot	Groot	Hoog	2
Cooperatie U.A. Parkeerservice	Klein	Gemiddeld	Laag	1

3.7. Rapportagemomenten

Bij het laagste toezicht niveau wordt er in de bestuursrapportage gerapporteerd over het realiseren van de doelen en de middelen. Als er toezicht wordt ingesteld dan wordt er ook in de kwartaalrapportages gerapporteerd. Bij het verscherpt toezicht wordt er bij de maandrapportages gekeken naar de voortgang en wordt er bij de kwartaalrapportages gerapporteerd. Bij de bestuursrapportage wordt een uitgebreide analyse en een prognose opgesteld.

3.8. Toezichtstaken

De voor een Verbonden Partij benoemde functionarissen zijn naast de bovengenoemde taken verantwoordelijk voor;

- Het (ongevraagd) informeren van het gemeentebestuur in het kader van de jaarkalender;
- Het informeren en ondersteunen van de portefeuillehouder vanuit het eigenaarsperspectief en het opdrachtgeversperspectief;
- Het actualiseren van de matrix;
- Het coördineren van het toeleveren van de benodigde stukken voor de jaarkalender;
- Het opstellen van risico analyses met ondersteuning vanuit concernzaken.

3.9. Matrix en opzet verbonden partijen

Een van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie was om een matrix te gebruiken voor de stuurinformatie voor de raad en om die matrix op te nemen in de begroting en de jaarrekening. Die matrix is in de huidige begroting ook opgenomen. Voorgesteld wordt nu om de matrix uit te breiden aan de hand van deze nota. De onderdelen risico's en ontwikkelingen zijn toegevoegd. De uitgebreide matrix is opgenomen als Bijlage 2 bij deze notitie.

4. Risico's in beeld

Eerder in deze nota is het belang van een goede risico analyse al een aantal keren toegelicht. We zien de risico analyse als een belangrijke methode om de raad te informeren bij de besluitvorming over nieuwe partijen maar ook over de bestaande Verbonden Partijen.

4.1. Risicoanalyse

Voorgesteld wordt om bij deelname van een Verbonden Partij altijd een risicoanalyse op te stellen voor de besluitvorming. Die risicoanalyse staat naast de uitgangspunten vervolgens centraal bij de beoordeling van de deelname aan de verbonden partij.

De risicoanalyse wordt opgesteld volgens de in Woerden gangbare methodiek (zie hiervoor bijvoorbeeld de laatste programmabegroting). De risicoanalyses worden opgenomen in de gemeentebrede risicoanalyse.

Daarbij dient minimaal aandacht te worden gegeven aan:

- duidelijkheid van de doelstelling en taakomschrijving en de meetbaarheid van prestaties van de verbonden partij
- een risicoanalyse, financiële, maar ook maatschappelijke risico's en de wijze waarop de risico's worden beheerd en beheerst
- de sturingsvisie (het geheel van regels en afspraken over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen bestuursorganen, waaronder de bestuurlijke verhoudingen, vertegenwoordiging, benoeming bestuurders, functiescheiding)
- de wijze waarop de publieke belangen zijn geborgd en op welke wijze de democratische controle plaatsvindt (bekostigingsvoorwaarden, vaststellen tarieven/heffingen, goedkeuring begroting, goedkeuren/vaststellen van regelingen van het uitvoeringsorgaan)
- de wijze van verantwoording (informatieplicht, controlerechten, verplichtingen tot het indienen van verantwoordingsinformatie) en de bevoegdheden om zo nodig in te grijpen (aanwijzingen, richtlijnen)
- de wijze (inhoud en tijdstippen) waarop er wordt geëvalueerd inclusief doorlichtingen op effectiviteit en efficiency

Daarnaast is het nodig om een risicoanalyse op te stellen voor de huidige Verbonden Partijen. Het streven is deze te presenteren in het overlegmoment 2015. De risicoanalyse wordt daarna elk jaar voor het overlegmoment geactualiseerd.

4.2. Aanvullend een bestuurlijke risicoanalyse

Bij de besluitvorming over FermWerk is een bestuurlijke risicoanalyse opgesteld. Vanuit een bestuurlijke invalshoek wordt gekeken naar de mogelijkheden van risicobeheersing. Vandaar dat bij de uitwerking van deze vorm van risicoanalyse de vier elementen van governance (sturing, beheersing, verantwoording en toezicht) als uitgangspunt zijn genomen. Onderzocht wordt bij deze analyse welke factoren een goede sturing, beheersing, verantwoording en toezicht in de weg kunnen staan. Dit wordt vervolgens vertaald in beheersmaatregelen. Deze methode is gebruikt bij de besluitvorming over Ferm Werk.

5. Wenkend perspectief

In het kader van deze discussie willen we ook naar de toekomst kijken. We denken dan niet aan de nabije toekomst maar mogelijk tientallen jaren vooruit. Die blik naar voren is nodig omdat veranderingen in de bestaande samenwerkingsverbanden een kwestie zijn voor de lange termijn. Met de voorgestelde wijzigingen in aanpak van toetreding bij nieuwe en aansturing van bestaande samenwerkingsverbanden blijven nog drie problemen bestaan:

1. Een grote mate van geografische variëteit

In het verleden zijn samenwerkingsverbanden voortgekomen uit toevallige coalities van gemeenten. Als gevolg hiervan wordt met een veelheid van gemeenten samengewerkt waarmee Woerden geen of vrijwel geen verbond voelt.

2. Een grote mate van verscheidenheid in juridische structuren

Als gevolg van de verschillende momenten in de tijd waarop samenwerkingsverbanden tot stand zijn gekomen en de verschillende juridische mogelijkheden die toen bestonden zijn er veel vormen in omloop die ieder hun eigen aansturing en cyclus kennen.

3. Een overwegend monistisch bestel

Waar de verhouding in de gemeente dual is, is deze in de samenwerkingsverbanden monistisch, met collegeleden zowel in AB als in DB, dan wel andere gremia passend bij de juridische vorm.

De gemeente Woerden kan, per definitie, niet op zichzelf de grote variëteit in samenwerkingsverbanden reduceren tot een meer eenduidig en daardoor meer overzichtelijk en transparant geheel.

In de Drechtsteden wordt al jaren gebruik gemaakt van een nieuwe intensieve vorm van samenwerking. In dit hoofdstuk willen we dit Drechtstedenmodel kort toelichten. We zien het Drechtstedenmodel als een bij Woerden passend model.

5.1. Verregaande samenwerking

De gemeenten in het Drechtsteden-gebied maken niet alleen gezamenlijk beleid. Zij gaan een stapje verder: sinds 8 maart 2006 is de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden (GRD) van kracht. Deze regeling heeft vorm gekregen in een gelijknamige organisatie. De GRD voert een aantal taken uit voor de gemeenten, die op hun beurt eigenaar zijn van de GRD. Onder de koepel van de GRD werkt een aantal grote en kleine regionale diensten.

5.1.1. Drechtstraad

Het algemeen bestuur van de regio is de Drechtstraad. De Drechtstraad is het hoogste bestuursorgaan in de Drechtsteden en werkt kaderstellend en controlerend. Iedere politieke fractie in de afzonderlijke gemeente in de Drechtsteden heeft een vertegenwoordiger in de Drechtstraad. De Drechtstraad wordt ondersteund door een regiogriffie, die bestaat uit de griffiers van de gemeenten. Eén van de griffiers van de Drechtsteden is door de Drechtstraad aangewezen als coördinerend griffier.

5.1.2. Dagelijks Bestuur

Het Drechtstedenbestuur (DSB) is het dagelijks bestuur van de Drechtsteden. Alle deelnemende gemeenten zijn hierin vertegenwoordigd door een burgemeester of wethouder.

Het Drechtstedenbestuur;

- doet voorstellen aan de Drechtstraad, waarin alle lokale politieke partijen zijn vertegenwoordigd;
- is verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid en bewaking van beleidsprocessen;
- wordt geadviseerd door portefeuillehouders-overleggen.

5.1.3. Regionaal beleid

De Drechtsteden kennen een scala aan beleidsterreinen en projecten, waarbij de zes gemeenten samen optrekken en met elkaar afstemmen. Daar waar onderwerpen de gemeentegrenzen overschrijden, wordt gezamenlijk beleid ontwikkeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor bedrijventerreinen, kantoorlocaties, (zorg)voorzieningen, woningbouw, infrastructuur en het beschermen van het milieu. Dankzij de samenwerking kunnen de Drechtsteden makkelijker aanschuiven in Den Haag of Brussel, om steun te krijgen bij grote, ingewikkelde en vaak kostbare projecten.

De regeling is bedoeld voor het vergroten van de uitvoeringsgerichtheid, het verminderen van de bestuurlijke drukte en het betrekken van de raadsleden bij de regionale vraagstukken (dualisme). De regeling geeft daarmee een handelingsperspectief voor vernieuwde samenwerking in de regio en instrumenten om tot de uitvoering van taken te komen.

6. Beslispunten

De keuze voor Verbonden Partijen is vaak een keuze voor het loslaten (op afstand zetten) van taken. Het is van belang om daarbij het democratisch toezicht te handhaven. Zeker omdat de belangen die worden ondergebracht in Verbonden Partijen steeds groter worden. Het democratisch toezicht is een belang dat moet worden meegewogen. Aan de hand van deze nota willen we de grip en sturing van het gemeentebestuur (Raad en college) op Verbonden Partijen versterken. Het maken van goede risicoanalyses is daarvoor een belangrijke bouwsteen. Het versterken van het toezicht, waar dat nodig is, geeft ook mogelijkheden tot verbetering. Hieronder de verschillende beslispunten;

Beslispunt uitgangspunten en kaders voor Verbonden Partijen

De in hoofdstuk 2 aangegeven kaders en aspecten worden voor elke nieuwe en bestaande Verbonden Partij expliciet benoemd teneinde sturing en besluitvorming meer transparant te kunnen uitoefenen.

Beslispunt sturing

De jaarkalender, voor het regelen van de informatiestromen voor de budgetcyclus, vaststellen (toegelicht op bladzijde 8).

De indeling en de weging met de vormen van het ambtelijk toezicht overnemen (bladzijde 9).
Invoeren van de nieuwe matrix om de informatie aan de raad te stroomlijnen (bladzijde 10).

Beslispunt

Invoeren van de nieuwe matrix. De matrix staat centraal in de budgetcyclus.

Beslispunt risico's

Een uitgebreide risicoanalyse per nieuwe verbonden partij (bladzijde 12).

Om de risico's van de huidige verbonden partijen te analyseren. We doen dit voor het overlegmoment 2015. De risico analyse wordt elke jaar voor het overlegmoment geactualiseerd. (bladzijde 12).

Om aanvullend de bestuurlijke risico's in beeld te brengen bij nieuwe grote verbonden partijen. (bladzijde 12).

Beslispunt toekomstige vorm

Het perspectief van het Drechtstedenmodel meenemen in de beslissing over de invulling van de verbonden partijen in de toekomst (bladzijde 13 en 14).

Bijlage 1 Onderzoek rekenkamercommissie

In november 2007 is de rekenkamercommissie van oordeel; "dat het beheersen van en toezicht houden op de Verbonden Partijen door de gemeente Woerden beperkt adequaat is". In 2012 wordt een vervolgonderzoek gehouden en handhaaft de commissie dit oordeel.

Hieronder kort samengevat (een volledige versie staat in het rapport) de aanbevelingen;

1. Organiseer een overlegmoment voor de Verbonden Partijen jaarlijks buiten de budgetcyclus om;
 - Nodig voor dit overlegmoment zowel raadsleden, collegeleden als betrokken ambtenaren uit;
 - Organiseer het overleg als een besloten werkbijeenkomst;
 - Gebruik de beschikbare informatie en het gesprek om in de keten van raad – college – ambtelijke organisatie tot werkafspraken te komen over de sturing en controle van Verbonden Partijen;
 - Draag het college op om naar aanleiding van deze bijeenkomst met een kort, bondig voorstel aan de raad te komen voor een set van uitgangspunten voor het omgaan met Verbonden Partijen;
 - Stel 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 nuttig is;
 - Vraag het college om in voorbereiding op volgende overleggen alle verbonden partijen (bestaande, gewijzigde, eventueel te beëindigen en eventueel nieuwe) in een kort memo van ongeveer twee A4 langs de meetlat van het afwegingskader te leggen, going concern- werkzaamheden en eventuele bijzonderheden te benoemen.
2. Verzoek het college om het matrixoverzicht met kerngegevens van verbonden partijen van 2008 te actualiseren en deze matrix jaarlijks op te nemen in de programmabegroting en de jaarrekening/jaarverslag.
3. Zorg dat de verantwoordelijkheid voor de Verbonden Partijen expliciet wordt belegd.

Stand van zaken

Op dit moment hebben we veel verschillende Verbonden Partijen. Inhoudelijk inzicht wordt gegeven door middel van de matrix (hoofdstuk 3) in de programmabegroting en in de jaarrekening. Het overleg moment voor de Verbonden Partijen is voor een eerste keer georganiseerd. De verantwoordelijkheid voor de Verbonden Partijen is belegd.

Bijlage 2 Matrix Verbonden Partijen

Per Verbonden Partij:

Naam verbonden partij

1. Rechtsvorm
Gemeenschappelijke regeling, privaatrechtelijke rechtspersoon of andere vormen
1. Doel
Doel van de samenwerking, statutaire doelstelling, bij welk onderdeel uit de Programmabegroting
2. Partijen
Wie zijn de deelnemende gemeenten, publieke of private partijen binnen de verbonden partij?
3. Bestuurlijk belang
Op welke wijze wordt deelgenomen (en wordt er zeggenschap uitgeoefend) in Algemeen bestuur, in Dagelijks bestuur, in Raad van Toezicht, in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, in directie, in Raad van Commissarissen?
4. Financieel belang
Wat is de bijdrage van de gemeente in de begroting van de verbonden partij, wat is de bijdrage aan het eigen vermogen/aandelenkapitaal, wat is het EV en VV, welke financiële afspraken gelden er?
5. Wat gaan we bereiken en wat gaan we daarvoor doen?
Inzicht in prestaties en effecten voor zover het nieuwe beleidsontwikkelingen betreft (domein raad, Programma-begroting)
6. AB en DB
7. Stemverhouding AB
8. Sturingswijze
9. Sturingsmomenten
10. Voortgang
Realiseert de verbonden partij haar aandeel in het onderdeel uit de Programmabegroting? Doet zij dit binnen de financiële kaders?
11. Risico's en kansen
Welke risico's en kansen kunnen zich voordoen?
12. Ontwikkelingen
Concrete ontwikkelingen.
13. Toezicht (functionarissen)
Opsomming functionarissen binnen gemeente Woerden