

Afdeling Bedrijfsvoering, Belastingen,
Financiële en Juridische zaken (BBFJz)

Leidraad Samenwerken

Eerst denken, dan doen

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Waarom en waartoe	3
1.2	Wat er verandert en voor wie en hoe	4
2	Hoe omgaan met (toekomstige) samenwerking	6
2.1	De bestuurlijke kaders voor (toekomstige) samenwerkingsvormen	6
2.2	Afwegingskader voor nieuwe samenwerkingsvormen	7
2.2.1	Wel doen of niet (meer) doen	8
2.2.2	Zelf doen	9
2.2.3	Samenwerken	9
2.2.4	Uitbesteden	9
2.2.5	Checklist en stappenplan.....	10
2.3	Kaders voor de governance van samenwerkingsvormen.....	11
2.3.1	Het inrichten van de controlemechanismen van governance.....	11
2.3.2	Het evalueren van de samenwerking	13
2.3.3	Risicoanalyse van de samenwerking	14
2.3.4	Het bestuur en beheer van de samenwerking binnen de gemeente	15
	Bijlagen	17

Versiebeheer	
Datum	Wijziging
8 september 2015	Nieuwe versie, nu als leidraad (manier van werken) en niet als nota (beleid). Zonder het streven om bij de meer risicovolle samenwerkingsvormen beide rollen zoveel mogelijk te scheiden door twee collegeleden te betrekken. Dat is als kanttekening opgenomen in het begeleidende advies. Met toevoeging van mededingingsrecht.
9 oktober 2015	In § 1.2 was abusievelijk de oorspronkelijke tekst over de verschillende rollen van de bestuurders (in het college van B&W) blijven staan. Deze is verwijderd.

1 Inleiding

1.1 Waarom en waartoe

In het algemeen

Samenwerkingsvormen kunnen zowel voor de realisatie van het beleid van de deelnemende partijen en voor de financiële gevolgen daarvan van zeer belangrijke betekenis zijn. Het is daarom belangrijk dat governance en instrumenten voor toezicht optimaal worden benut. Wettelijk zijn de instrumenten voor publiekrechtelijke samenwerkingsvormen wat beter toegesneden op de governance en toezichtvraagstukken. De instrumenten die voor privaatrechtelijke samenwerkingsvormen kunnen worden ingezet, zijn minder toegesneden op de specifieke overheidsaspecten. Maar ook daar gelden spelregels die bruikbaar zijn. De governance en instrumenten voor toezicht moeten dan wel bij de oprichting of toetreding tot de samenwerkingsvorm worden geregeld. Het is dus zaak om daar vooraf goed over na te denken. Achteraf repareren is veel moeilijker.

Voor de gemeente Heerenveen

- 1) De gemeenteraad van Heerenveen heeft in maart 2006 een Notitie beleidskader verbonden partijen vastgesteld. Deze notitie verwoordt de visie op verbonden partijen in enkele algemene principes. De praktijk heeft ons geleerd dat bijna nooit naar de nota is gevraagd of dat daar iets mee gedaan is.
- 2) De rekenkamercommissie van de gemeente Heerenveen heeft in 2008 een onderzoek gedaan naar verbonden partijen in de gemeente Heerenveen. De rekenkamercommissie concludeert in haar rapport onder meer dat het inzicht van de gemeente in verbonden partijen voor verbetering vatbaar is en dat de sturing van bestaande verbonden partijen verbetering behoeft.
- 3) Onze conclusie dat de sturingsmogelijkheden verankerd liggen in afspraken met bestaande samenwerkingsvormen en beperkt beïnvloedbaar zijn. Dat het daarom noodzakelijk is om bij toekomstige samenwerkingsvormen vooraf te bepalen in welke samenwerkingsvorm de optimale balans kan worden behaald tussen het efficiënt bereiken van de doelstellingen en het beheersen van de risico's die samenhangen met samenwerken (waaronder de beperktere sturingsmogelijkheden).
- 4) In de afgelopen periode zijn voor verbonden partijen relevante kaders en regelgeving aangepast. Hierbij valt te denken aan de WGR¹, de Wet normering topinkomens, de Wet

¹ Wet gemeenschappelijke regelingen.

markt en overheid en de Wet vennootschapsbelasting voor de publieke sector in 2016 die op verbonden partijen en de gemeente Heerenveen van invloed (kunnen) zijn.

- 5) De financiële positie van de gemeente Heerenveen vraagt om een permanente heroverweging en bewaking van uitgaven, om het op orde brengen van de gemeentefinanciën. In dit kader is een kritische blik en (tijdige) bijsturing op samenwerkingsvormen wenselijk.

Samengevat gaat het om optimaal grip hebben / krijgen op de effectiviteit en efficiency van samenwerking door het vergroten van de mogelijkheden tot sturing en beheersing van samenwerkingsvormen en het daarvoor bij (toekomstige) samenwerkingsvormen nadrukkelijk inzetten op de kwaliteit van de governance.

Dit is verankerd in deze leidraad die voorziet in een afwegingskader en in kaders voor de governance ten behoeve van een zorgvuldige besluitvorming ten aanzien van (nieuwe) samenwerkingsvormen.

1.2 Wat er verandert en voor wie en hoe

Deze leidraad betreft ook andere vormen van samenwerking. Deze andere vormen missen de noemer "verbonden partij" omdat de samenwerkingsvorm veelal geen publiekrechtelijke rechtspersoon betreft. In de afweging welke samenwerkingsvorm te kiezen zijn deze andere vormen wel relevant en zijn daarom meegenomen in deze leidraad.

Deze leidraad is voorschrift voor de coördinerende afdeling BBFJz en de bij samenwerkingsvormen betrokken vakinhoudelijke afdelingen. De leidraad moet worden toegepast conform het principe "comply or explain". Dit principe wil zeggen de leidraad volgen ("comply") of afwijken van de leidraad maar dan motiveren waarom ("explain").

De bestaande coördinatie door de coördinerende afdeling BBFJz wordt uitgebreid met:

- Het beheer van alle risicovolle samenwerkingsvormen, waaronder alle verbonden partijen volgens het BBV, door middel van advisering aan directie en bestuur en ondersteuning van de betrokken vakinhoudelijke afdelingen.
- Het proces van totstandkoming van nieuwe samenwerkingsvormen door middel van begeleiding aan de hand van deze leidraad.

De samenwerkingsvormen met een hoog risicoprofiel voor de gemeente worden door de coördinerende afdeling BBFJz samen met de bij samenwerkingsvormen betrokken

vakinhoudelijke afdelingen bewaakt aan de hand van een dashboard dat de belangrijkste risicogebieden van de samenwerking weergeeft.

2 Hoe omgaan met (toekomstige) samenwerking

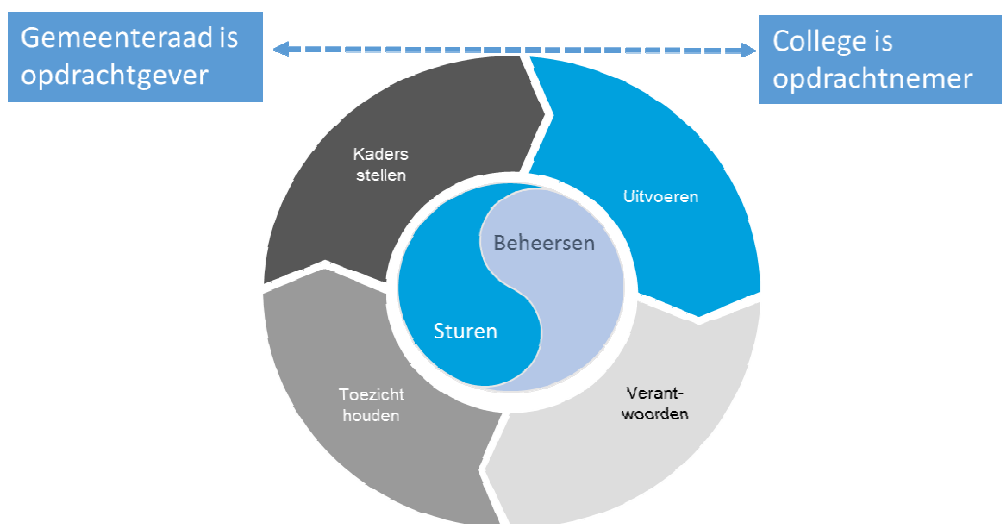
In deze leidraad wordt beschreven op welke wijze omgegaan moet worden met (toekomstige) samenwerkingsvormen. In deze leidraad wordt ingegaan op de bestuurlijke kaders, het afwegingskader en het kader voor de governance van samenwerkingsvormen. De doelstelling van deze leidraad is dat zij bijdraagt aan het vergroten van de mogelijkheden tot sturing en beheersing van samenwerkingsvormen door dit zoveel als mogelijk is te borgen, in het bijzonder bij nieuwe samenwerkingsvormen.

Centraal staat daarom ***Eerst denken, dan doen***.

De reikwijdte van deze leidraad is breder dan verbonden partijen volgens het BBV².

2.1 De bestuurlijke kaders voor (toekomstige) samenwerkingsvormen

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en toezichthoudende rol en fungeert als opdrachtgever voor het college. Het college is opdrachtnemer en heeft een uitvoerende rol en verantwoordt de resultaten daarvan aan de gemeenteraad. Afbeelding 1 toont deze rolverdeling.



Afbeelding 1 Rolverdeling college en raad

De gemeenteraad stelt jaarlijks de begroting vast. Met het vaststellen van de begroting liggen de kaders vast waarbinnen het college de gemeentelijke taken uitvoert. De gemeenteraad

² Besluit begroting en verantwoording.

houdt aan de hand van tussentijdse rapportages en de jaarrekening toezicht op de uitvoering binnen de kaders door het college. Het sturings- en beheersingsinstrumentarium (begroting, jaarrekening en tussentijdse rapportages) is op de rolverdeling afgestemd.

Maatschappelijke doelen en effecten als uitgangspunt

Ook samenwerken begint bij kaderstelling, namelijk "welke doelen en effecten worden nagestreefd en wat zijn de financiële kaders?" De gemeenteraad speelt hierbij een belangrijke rol door middel van het vaststellen van deze kaders en het houden van toezicht op de uitvoering door het college. "Waarom gaan we samenwerken" en "waarom houden we een samenwerking in stand" zijn relevante vragen voor de gemeenteraad vanuit het perspectief van het sturen en beheersen van de doelen en effecten die met de samenwerking worden nagestreefd.

Om te kunnen sturen en beheersen is het wenselijk dat de maatschappelijke doelen en effecten van een samenwerking duidelijk, concreet en meetbaar zijn en worden vastgelegd. Dat kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld in de begroting, in beleidsdocumenten of in samenwerkingsovereenkomsten. Ook kan een wettelijk kader van toepassing zijn op een samenwerking. Het college draagt zorg voor een efficiënte en effectieve uitvoering binnen de door de raad gestelde kaders en legt verantwoording af over de bereikte resultaten. Daarbij hoort ook het kiezen van de optimale samenwerkingsvorm.

Het vaststellen van kaders door de gemeenteraad is van belang om periodiek te kunnen evalueren of de samenwerking nog steeds effectief en efficiënt is. Net als iedere organisatievorm hebben ook samenwerkingsvormen de neiging om voort te bestaan, ook wel "institutionalisering" genoemd. De samenwerkingsvorm wordt dan als vanzelfsprekend beschouwd, terwijl niemand zich meer afvraagt waarom er wordt samengewerkt. Het is daarom noodzakelijk periodiek te toetsen of de samenwerking nog wenselijk is. Een dergelijke toetsing moet bij de totstandkoming van de samenwerking worden verankerd in de samenwerkingsvorm.

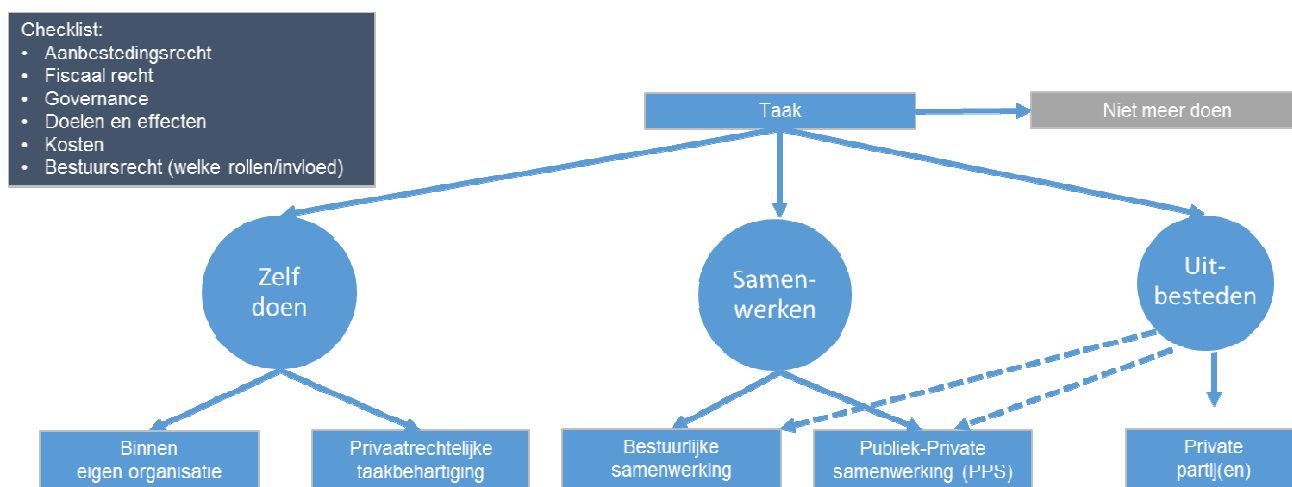
Naast beleidsmatige kaders is een operationalisering van de financiële kaders en uitgangspunten van de samenwerking noodzakelijk waarbij zoveel mogelijk gekwantificeerd wordt in bedragen en percentages, zodat de kaders en uitgangspunten bewaakt kunnen worden.

2.2 Afwegingskader voor nieuwe samenwerkingsvormen

Het afwegingskader betreft het wel of niet (meer) uitvoeren van taken, het kiezen voor zelf doen, samenwerken of uitbesteden en in geval van samenwerken de keuze voor de samenwerkingsvorm. Dit kader geeft de aspecten waarmee bij de afweging rekening moet

worden gehouden. Hiervoor bevat deze leidraad een checklist (uitgewerkt in bijlage 3) welke moet worden gebruikt voor de totstandkoming van een samenwerkingsvorm.

Het afwegingskader in afbeelding 2 is een handreiking voor een systematische beoordeling van samenwerkingsvraagstukken op een hoger abstractieniveau dan een concrete casus. Dit kader geeft richting aan de wijze van samenwerken en het ondersteunt bij het maken van keuzes en de hierop aansluitende beslissingen over samenwerkingsvormen.



Afbeelding 2 Afwegingskader

2.2.1 Wel doen of niet (meer) doen

De eerste keuze die gemaakt moet worden, is die tussen het zelf doen en het niet (meer) doen van een taak. Centraal staat de vraag of de taak (nog) bijdraagt aan de nagestreefde doelen en effecten. Hier is de gemeenteraad aan zet. Indien de taak niet (meer) wordt gezien als een gemeentelijke taak dan wordt niet alleen afstand genomen van de uitvoering, maar ook van de verantwoordelijkheid voor de taak³. De taak houdt op te bestaan of wordt overgenomen door de markt of eventueel een andere overheid.

Als de gemeente de activiteit ziet als een gemeentelijke taak dan zijn er drie opties:

- 1) Zelf doen.
- 2) Samenwerken.
- 3) Uitbesteden.

³ Er kan in sommige gevallen wel sprake zijn van maatschappelijke druk ook al is de verantwoordelijkheid buiten de deur gezet.

Voor iedere optie, anders dan het binnen de eigen organisatie uitvoeren van een taak, geldt dat de gemeente in meer of mindere mate autonomie inlevert inzake besluitvorming, beleid en / of uitvoering. Hieronder zijn de opties beschreven. In bijlage 2 is een beslisboom opgenomen die het keuzeproces ondersteunt.

2.2.2 Zelf doen

Er zijn taken die de gemeente tot haar kerntaken rekent en zelf wenst uit te voeren vanwege het belang dat aan die taken wordt gehecht. Zelf doen houdt in dat een taak binnen de eigen organisatie wordt uitgevoerd of extern wordt verzelfstandigd. In het laatste geval wordt de uitvoering van de taak belegd bij een privaatrechtelijke rechtspersoon die onder toezicht en verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur staat, meestal onder toezicht van het college van B&W. In dat geval spreken we van privaatrechtelijke taakbehartiging. Indien de privaatrechtelijke rechtspersoon een rechtspersoon is waarin meerdere gemeenten bestuurlijk vertegenwoordigd zijn, valt de samenwerkingsvorm onder de noemer "Samenwerken" (zie § 2.2.3). Indien de gemeente geheel geen bestuurlijke invloed heeft binnen de rechtspersoon is er sprake van "Uitbesteden" (zie § 2.2.4).

2.2.3 Samenwerken

Er zijn taken waarvoor de gemeente samenwerking zoekt uit oogpunt van efficiency, risicospreiding, kennisvoordeel en / of kostenbesparing. In sommige gevallen moet de gemeente samenwerken en wordt haar geen vrije keus gelaten. Indien de gemeente taken in samenwerking wil of moet uitvoeren dan kan dat met andere overheidslichamen (bestuurlijke samenwerking) of met private partijen (publiek – private samenwerking). Hierbij dient te worden bepaald met welke partijen de gemeente wil, kan of moet samenwerken (andere gemeenten, waterschappen, provincies, private partijen).

2.2.4 Uitbesteden

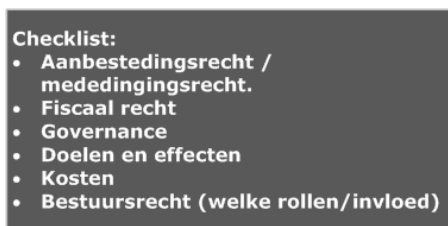
De gemeente kan ook kiezen taken uit te besteden aan een private of marktpartij. Vaak gebeurt dit omdat de gemeente verwacht dat een marktpartij de taken economisch voordeliger kan uitvoeren, omdat marktpartijen meer specifieke kennis bezitten of omdat de gemeente flexibeler wil zijn in het kunnen wisselen van de uitvoerende partij. Uitbesteding geschiedt veelal via opdrachtverlening, via subsidie of op andere wijze. Uitbesteding kan ook worden gekozen als uitvoeringsoptie bij bestuurlijke samenwerking of publiek – private samenwerking. De samenwerkingspartners besteden dan samen uit.

2.2.5 Checklist en stappenplan

Om te borgen dat besluitvorming over het aangaan van een nieuwe samenwerkingsvormen consistent en weloverwogen plaatsvindt, is een checklist en een stappenplan van toepassing (zie bijlage 3). De checklist maakt deel uit van het afwegingskader en ondersteunt bij het maken van een keuze voor de meest optimale vorm van taakuitvoering. Het stappenplan geeft een overzicht van het totale proces dat bij nieuwe samenwerkingsvormen wordt doorlopen.

De checklist en het stappenplan zijn de instrumenten om invulling te geven aan **Eerst denken, dan doen**.

In het stappenplan zijn de elementen van de checklist (zie afbeelding 3) uit het afwegingskader verwerkt. In de checklist zijn aspecten van samenwerking opgenomen waarover aan de voorkant nagedacht moet worden. Op grond daarvan kan richting worden gegeven aan de beslissing tot samenwerking en wordt voorkomen dat cruciale aspecten worden vergeten.



Afbeelding 3 Checklist

Aanbestedingsrecht / mededingingsrecht

Getoetst moet worden of sprake is van aanbestedingsrechtelijke en mededingingsrechtelijke aspecten, bijvoorbeeld uitbesteding, staatssteun, oneerlijke concurrentie. De Europese en nationale regelgeving is van invloed indien de werkzaamheden als overheidsopdracht aangemerkt moeten worden.

Fiscaal recht

Bij de keuze tussen zelf doen, samenwerken of uitbesteden kan sprake zijn van fiscaalrechtelijke aspecten, met name op het gebied van BTW⁴ en VPB⁵. Fiscale kansen en risico's kunnen het financiële plaatje sterk beïnvloeden bijvoorbeeld door de BTW- of VPB-plicht, compensatiemogelijkheden via het BTW compensatiefonds, vrijstellingen en / of uitzonderingen.

⁴ Belasting over de toegevoegde waarde of Omzetbelasting.

⁵ Vennootschapsbelasting.

Governance en Bestuursrecht

Bij zelf doen geldt de normale politieke verantwoordelijkheid van het college van B&W voor alles wat de ambtelijke organisatie doet. Bij samenwerken en uitbesteden ligt de governance en verantwoordelijkheid anders. Te denken valt aan de invloed op besluitvorming, het beheersen van risico's en de mogelijkheden tot beëindiging. De keuze is van invloed op de sturings- en beheersingsmogelijkheden vanuit de gemeente. Anderzijds kan ook de behoefte van de gemeente de keuze beïnvloeden. In bijlage 1 wordt een indruk gegeven van de verschillende vormen van samenwerking en de bijbehorende kenmerken.

Doelen en effecten

Relevant is vooraf vast te stellen welke doelen en effecten met de samenwerking worden nagestreefd. Verkend moet worden welke samenwerkingsvorm daar het beste bij past in termen van de effectiviteit (kans op succes) en efficiency (de noodzakelijke "zwaarte" zijnde de uitvoerings- of organisatiekosten van de samenwerking).

Kosten

De budgettaire kaders voor de samenwerking dienen in beeld te worden gebracht. Deze kaders bestaan uit de uitvoeringskosten, de kosten van bestuurlijke en ambtelijke inspanningen, eenmalige kosten en beoogde besparingen.

2.3 Kaders voor de governance van samenwerkingsvormen

In het geval van samenwerking (of een externe verzelfstandiging) is de kwaliteit van de gemeentelijke regiefunctie (de governance) een succesfactor voor de effectiviteit en efficiency van de samenwerking. De gemeente zet bij (toekomstige) samenwerkingsvormen nadrukkelijk in op de kwaliteit van de governance. Dit betreft het leggen van accenten ten aanzien van:

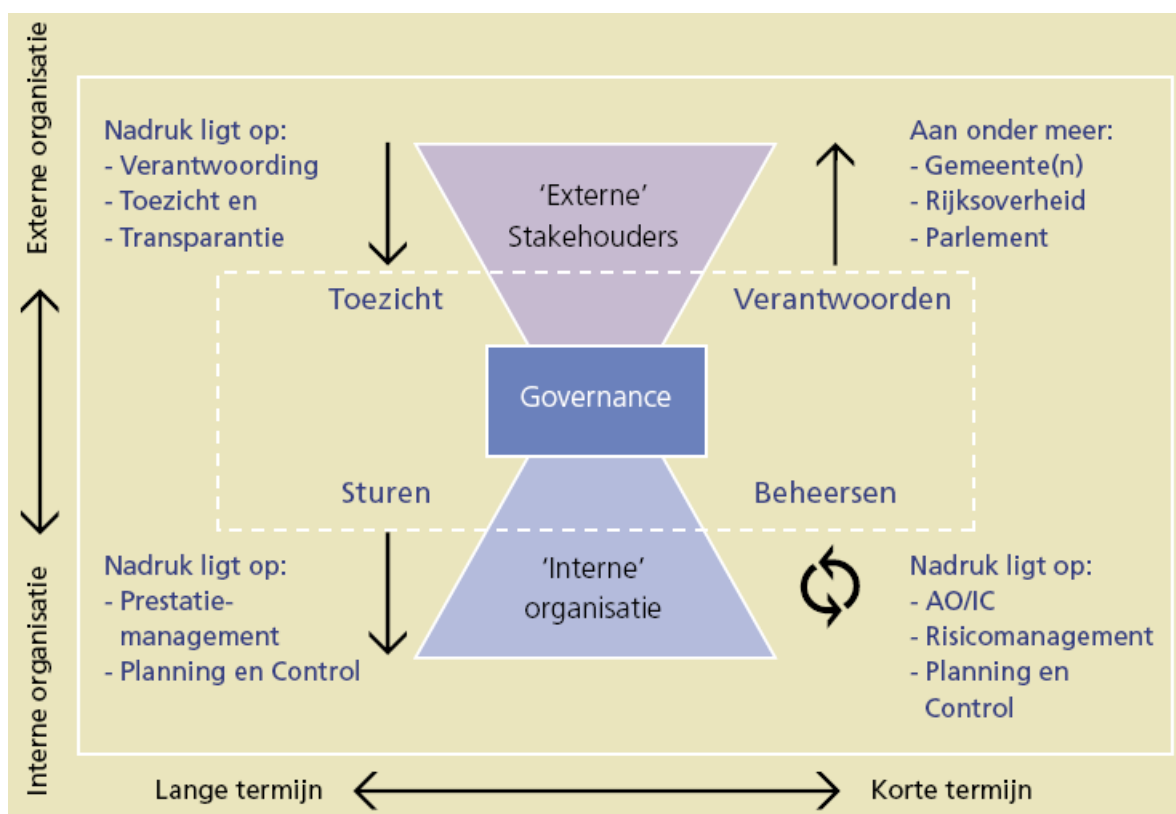
- 1) Het inrichten van de controlemechanismen van governance.
- 2) Het evalueren van de samenwerking.
- 3) Risicoanalyse van de samenwerking.
- 4) Het besturen en beheren van de samenwerking door de gemeente.

2.3.1 Het inrichten van de controlemechanismen van governance

Met governance wordt bedoeld het geheel van sturing, beheersing, verantwoording en toezicht rondom de samenwerking (zie afbeelding 4 op de volgende pagina). De gemeente is als eigenaar en / of opdrachtgever een externe stakeholder die (samen met andere partijen) regie voert op de samenwerkingsvorm of -organisatie. Vanuit het perspectief van de gemeente staat de vraag centraal of de samenwerking (nog) efficiënt en effectief bijdraagt aan de nagestreefde doelen en effecten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de lange termijn

(de “koers” van de samenwerking) en korte termijn (de uitvoering van plannen en de verantwoording daarover).

Door de controlemechanismen goed in te richten, wil de gemeente binnen de mogelijkheden van een samenwerking optimaal grip hebben op de effectiviteit en efficiency.



Afbeelding 4 Governance van samenwerkingsvormen

Hieronder zijn de vier controlemechanismen nader toegelicht. De wijze waarop aan de mechanismen invulling wordt gegeven zal afhankelijk zijn van de gekozen samenwerkingsvorm en de samenwerkingspartners.

Sturen

Het sturen omvat de activiteiten en instrumenten waarmee de gemeente richting geeft aan de doelstellingen, effecten, financiële kaders en taken van de samenwerking. Hierbij kan worden gedacht aan het opstellen en overdragen van beleidskaders, het afsluiten van contracten of subsidiebeschikkingen, het periodiek evalueren van gemaakte afspraken en het eventueel bijstellen hiervan. De sturingsinstrumenten moeten zodanig worden ingericht dat de belangen van de gemeente daarin tot uitdrukking komen. Eén van de mogelijkheden is het afstemmen

van de financiering op het realiseren van de beoogde doelen. De gemeente is gebaat bij een zo concreet mogelijke opdrachtformulering aan de samenwerking omdat daarmee beter kan worden gestuurd en bewaakt op de resultaten. Echter in een samenwerking zal ook rekening moeten worden gehouden met de belangen van de samenwerkingspartners. Dat kan van invloed zijn op de opdrachtformulering.

Beheersen

Het beheersen omvat maatregelen en procedures die ten dienste staan van het realiseren van de doelstellingen. Hierbij kan worden gedacht aan activiteiten en instrumenten die samenhangen met risicomanagement, (tussentijdse) informatievoorziening en kwaliteitssystemen. De beheersingsinstrumenten dienen te borgen dat de doelen van de gemeente worden gerealiseerd en dat inzicht wordt verschaft over de voortgang hiervan.

Verantwoorden

Verantwoorden gaat over activiteiten en instrumenten waarmee antwoord wordt verkregen op vragen als zijn de juiste taken uitgevoerd en onder de afgesproken voorwaarden, komt het belang van de gemeente voldoende naar voren en levert de samenwerking daadwerkelijk een voordeel op ?

Toezicht

Tot slot is het van belang toezicht te houden op de effectiviteit en efficiency van de samenwerking. Onderdeel van het toezicht is de vraag of de (lange termijn) doelen van de samenwerking worden gerealiseerd en of deze doelen nog actueel zijn. Ook is relevant of de gekozen samenwerkingsvorm nog steeds de juiste is (o.a. vanuit kostenooqpunt). De gemeente streeft ernaar dat periodieke evaluatie van een samenwerking een onderdeel is van de samenwerkingsovereenkomst is. Als de samenwerking de vorm van een verbonden partij heeft, richt het toezicht zich ook op het verkrijgen van inzicht in en het beoordelen van de balanspositie (solvabiliteit, liquiditeit, resultaat en vermogensposities) van de verbonden partij. De gemeente is dan immers (mede-)eigenaar en als zodanig belanghebbende inzake de continuïteit van de verbonden partij.

2.3.2 Het evalueren van de samenwerking

Wanneer uit een evaluatie of uit informatievoorziening naar voren komt dat de gemeente haar belangen niet meer goed vertegenwoordigd ziet, of wanneer blijkt dat de gemeente onevenredige risico's loopt, dan moet er een keuze gemaakt worden hoe hiermee om te gaan. Ruwweg kunnen onderstaande keuzes gemaakt worden, welke zo veel mogelijk concreet worden verankerd in samenwerkingsovereenkomsten.

Beëindigen

Wanneer alle samenwerkingspartners besluiten de samenwerking te beëindigen, dan kunnen zij gebruik maken van een clause waarin ontbinding van de samenwerking geregeld is. Wanneer dit (goed) geregeld is, kan de gemeente vooraf een inschatting (financieel, procedureel) maken wat dit betekent. Wanneer dit niet (goed) is geregeld, dan zijn er onderhandelingen noodzakelijk met een onzekere uitkomst. Hiermee loopt de gemeente meer risico dan wat nodig zou zijn geweest als ontbinding goed geregeld is.

Uittreden

De gemeente kan ervoor kiezen om uit de samenwerkingsvorm te treden. Dit is voorbereid in de statuten, waardoor een inschatting gemaakt kan worden van de (financiële) effecten. Door deze effecten af te wegen tegen de voordelen van een andere wijze van de uitvoering van de taken, kan een onderbouwde beslissing worden genomen.

Direct bijsturen

Bijsturen kan door middel van de gekozen governance structuur. Zo kan de formele invloed ingezet worden, bijvoorbeeld de gemeente in de rol van aandeelhouder of commissaris. Wel dient rekening gehouden te worden met mogelijke (stem-)verhoudingen die de bijsturingmogelijkheden kunnen beperken.

Niets doen

Ook niets doen behoort tot de mogelijkheden. Dit is een mogelijkheid wanneer de andere keuzes te kostbaar of te risicovol zijn. Wel moet er bepaald worden hoe wordt omgegaan met de negatieve effecten voor de gemeente.

Aanpassen

Wanneer de sturingsmogelijkheden te beperkt zijn en beëindiging of uittreding te duur of onwenselijk is, kan de gemeente besluiten het beleid aan te passen aan de nieuwe situatie.

2.3.3 Risicoanalyse van de samenwerking

In een samenwerking loopt de gemeente per definitie bepaalde risico's. Dit zijn risico's door afhankelijkheden of door niet te beïnvloeden factoren. Deze risico's voor de gemeente worden, voor zover mogelijk, vooraf in kaart gebracht. Vervolgens wordt overwogen of de risico's van de samenwerking acceptabel of beheersbaar zijn en kan een besluit worden genomen met betrekking tot de samenwerking.

Bij de totstandkoming van een samenwerking worden afspraken over de beheersing van risico's, alsmede over de risicoverdeling over de samenwerkingspartners vastgelegd. De inrichting van de 4 controlemechanismen van governance wordt per samenwerking afgestemd

op de getaxeerde omvang van de risico's. De eisen die worden gesteld aan de informatievoorziening vanuit de samenwerking worden hier op afgestemd. Dat geldt tevens voor de intensiteit van het bestuur en beheer van de samenwerkingsvormen.

2.3.4 Het bestuur en beheer van de samenwerking binnen de gemeente

De regiefunctie op samenwerkingsvormen (governance) binnen de gemeente heeft een bestuurlijke (bestuur) en ambtelijke (beheer) dimensie.

Bestuurlijke dimensie

Vanuit de bestuurlijke dimensie is het van belang te realiseren dat in samenwerkingsvormen een conflict kan ontstaan tussen de gemeentelijke rol als eigenaar of deelnemer in een samenwerking (focus op continuïteit van de samenwerking) en de gemeentelijke rol als opdrachtgever / klant van een samenwerking (focus op kwaliteit en kosten van de dienstverlening).

Wanneer binnen de gemeente één bestuurder twee belangen vertegenwoordigt, kan een rollenconflict ontstaan. Met andere woorden dan zit hij / zij met "twee voeten in één sok". Dat kan gelden ten aanzien van de opdrachtgever / klantrol versus de eigenaar- of deelnemerrol, maar ook ten aanzien van het private belang van de samenwerkingsvorm versus de publieke rol en taak van de gemeente.

Ambtelijke dimensie

Binnen de ambtelijke organisatie is coördinatie op samenwerkingsvormen ondergebracht bij de afdeling BBFJz (de teams Bedrijfsvoering en Financiële Zaken en Juridische zaken en Inkoop) in samenwerking met de betrokken vakinhoudelijke afdelingen. Van de vakinhoudelijke afdelingen wordt verwacht dat geborgd is dat de gemeente blijvend in staat is de resultaten van samenwerkingsvormen inhoudelijk kan bewaken.

Deze huidige werkwijze wordt voorgezet, waarbij een aantal aanvullende accenten worden gelegd:

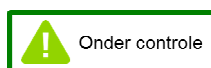
- De coördinatie is van toepassing op het beheer van alle risicovolle samenwerkingsvormen, waaronder alle verbonden partijen volgens het BBV.
- De coördinatie betreft tevens het proces van totstandkoming van nieuwe samenwerkingsvormen.

De samenwerkingsvormen met een hoog risicoprofiel voor de gemeente worden bewaakt aan de hand van een dashboard dat de belangrijkste risicogebieden van de samenwerking weergeeft. Dit dashboard is bedoeld voor een adequate en tijdige informatievoorziening aan de

directie en het bestuur en vormt de basis voor het nemen van beheersmaatregelen. Door middel van het dashboard is in één overzicht te zien hoe een samenwerkingsvorm er voor staat. Te zien valt of doelstellingen worden gehaald, of het gemeentelijk belang wordt behartigd en of risico's worden beheerst. Dit dashboard wordt bijgehouden op basis van aangeleverde informatie vanuit de samenwerkingsvorm en eigen analyses van de coördinerende en de betrokken vakinhoudelijke afdeling(en). De directie en het bestuur krijgen periodiek een overzicht van dashboards van de verschillende samenwerkingsvormen. Als iets op het dashboard niet op groen staat, dan wordt apart een toelichting gegeven wat er aan de hand is en worden beheersmaatregelen geadviseerd.

Bij de totstandkoming van een nieuwe samenwerking is het van belang (op basis van de risicoanalyse) afspraken vast te leggen over de beheersing van de relevante risico's die in het dashboard worden opgenomen en de tijdige levering van informatie ten behoeve van het dashboard.

Dashboard **Samenwerking x**



1. Maatschappelijk doel Conclusie: De doelen worden behaald en passen op de beleidsvisie van de gemeente Meting: Ja Norm: Aandachtspunten: Beleidsstuk x is vervuld 19-11-2014	2. Maatschappelijke effecten Conclusie: De maatschappelijke effecten worden gehaald Meting: 4,6 Norm: Op een schaal van 0 – 5 is tussen 0 – 2 voldoende, 3 kleine voldoende, 4 op de norm, 5 boven de norm. Aandachtspunten: Opvoeren verplichting 20-10-2014	3. Opdracht en prestaties Conclusie: De opdracht-nemer voert de opdracht naar behoren uit. De prestaties zijn voldoende van kwaliteit. Meting: Norm: Aandachtspunten: 09-09-2014	4. Kosten Conclusie: Meting: Norm: Aandachtspunten: 22-10-2014
5. Financiële risico's Conclusie: Meting: 0,8 Norm: Aandachtspunten: 20-10-2014	6. Maatschappelijke risico's Conclusie: Meting: Norm: Aandachtspunten: 19-11-2014	7. Bestuurlijke risico's Conclusie: Meting: Norm: Aandachtspunten: 01-07-2014	8. Algemeen Conclusie: Meting: Norm: Aandachtspunten: 01-07-2014

 Onder controle  Aandachtspunt  Niet onder controle

Afbeelding 5 Dashboard voor alle risicovolle samenwerkingsvormen en verbonden partijen

Het dashboard in afbeelding 5 is van toepassing op alle risicovolle samenwerkingsvormen en de verbonden partijen volgens het BBV. Het team Bedrijfsvoering en Financiële Zaken van de afdeling BBFJz vervult een coördinerende rol bij de totstandkoming en analyse van het dashboard. Een nadere toelichting op het dashboard is aan de hand van een voorbeeld in bijlage 4 opgenomen.

Bijlagen

- 1) Achtergrond van verbonden partijen en andere samenwerkingsvormen.
- 2) Beslisboom voor ondersteuning van het keuzeproces.
- 3) Stappenplan nieuwe samenwerkingsvormen.
- 4) Toelichting Dashboard.

Bijlage 1 Achtergrond van verbonden partijen en andere samenwerkingsvormen

In deze bijlage wordt een indruk gegeven van de verschillende vormen van samenwerking en de bijbehorende kenmerken.

Inleiding

De manier waarop de gemeente activiteiten, doelstellingen en maatschappelijke effecten realiseert, verschilt. Samenwerken is één van die manieren. Op veel terreinen en op verschillende niveaus kan de gemeente samenwerken met anderen. Dat gaat om samenwerking met andere overheden, maar ook met instellingen en organisaties. Die samenwerking is eenmalig rond bepaalde projecten en / of opdrachten, maar ook langdurig rondom de uitvoering van bepaalde gemeentelijke taken. Ook de rol die de gemeente in een samenwerking vervult, kan sterk verschillen. Soms is zij trekker en initiatiefnemer en heeft zij een groot (financieel of anderszins) aandeel in de samenwerking, soms is haar rol bescheiden en ondergeschikt.

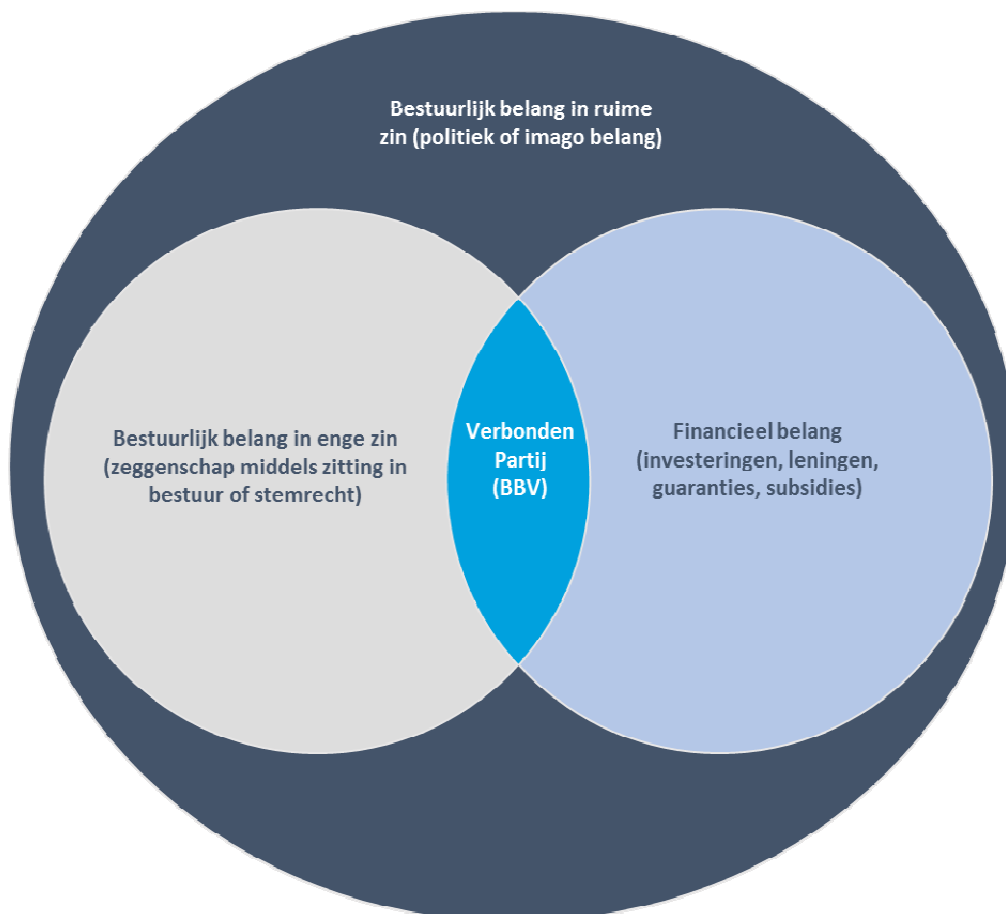
In welke vorm een samenwerking ook wordt gegoten, samenwerken betekent altijd dat de gemeente een deel van haar autonomie (in termen van besluitvorming, beleid of uitvoering e.d.) rondom de betreffende activiteiten kwijtraakt. De gemeente zal bij samenwerken immers haar invloed moeten delen met de samenwerkingspartners. Dit aspect weegt met name zwaar in situaties waarbij de belangen of prioriteiten van de samenwerkingspartners niet (meer) gelijk zijn.

De keuze voor samenwerken en de vorm van samenwerken rondom bepaalde activiteiten hangt samen met de beoogde doelstellingen en de daarvoor benodigde organisatie. Het is bij samenwerkingsvormen van belang vroegtijdig te bepalen wat de optimale vorm van samenwerken is en waarom. Door het stellen en beantwoorden van de juiste vragen wordt het risico op verrassingen achteraf verkleind. Voor bestaande samenwerkingsvormen geldt dat het van belang is te weten welke sturingsmogelijkheden de gemeente heeft.

Definitie verbonden partij volgens het Besluit begroting en verantwoording (BBV)

Het BBV verstaat onder een verbonden partij "een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie, waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft". Onder het bestuurlijke belang wordt verstaan dat de gemeente zeggenschap heeft, bijvoorbeeld door middel van vertegenwoordiging in het bestuur of door middel van stemrecht. Onder het financieel belang wordt verstaan een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat, onderscheidenlijk het bedrag

waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Schematisch is dit in de onderstaande afbeelding weergegeven.



Afbeelding 6 Schematische weergave verbonden partij volgens het BBV

Verbonden partijen volgens het Besluit begroting en verantwoording (BBV)

De meest gebruikte vormen zijn de gemeenschappelijke regeling, commanditaire vennootschap, deelneming, stichting en vereniging. Deze vormen worden hieronder kort toegelicht met belangrijke voor- en nadelen van de vorm.

Gemeenschappelijke regeling (GR)

Een Gemeenschappelijk Regeling (GR) is een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm tussen openbare lichamen of tussen een openbaar lichaam en een bij Koninklijk Besluit gemachtigde partij. Een vorm van een GR die gezien kan worden als een verbonden partij en die ook regelmatig voorkomt, is het Openbaar Lichaam. Dit is de enige vorm van de Gemeenschappelijke Regeling met rechtspersoonlijkheid en kent een algemeen en dagelijks

bestuur. In het bestuur van een GR kunnen alleen vertegenwoordigers van de deelnemers aan de GR zitting hebben.

Aansprakelijkheid: De GR kan zelfstandig voor haar onrechtmatige handelen en / of nalaten aansprakelijk worden gesteld. De gemeente zal hieraan als deelnemer in beginsel na rato moeten bijdragen. Hierover kunnen de partijen andere afspraken maken.

Voordelen: In een gemeenschappelijke regeling bestaat veel bestuurlijke en beleidsmatige invloed met mogelijkheden tot sturing aan de voorkant. Het is een geschikte wijze om publiek op evenredige voet samen te werken. De GR kent een wettelijke inlichtingen- en verantwoordingsplicht.

Nadelen / risico's: Besluitvorming is doorgaans traag in verband met verplichte verantwoordingslijnen. Overheden zijn verplicht financieel verlies of hogere uitgaven bij te passen. Overheden zijn volledig financieel aansprakelijk en de bekostiging van de jaarlijkse activiteiten is een verplichte uitgave.

Commanditaire Vennootschap (CV)

Dit is een vorm waarin publiek – private samenwerking (PPS) geregeld kan worden, vanwege de mogelijkheid stille vennoten deel te laten nemen in de samenwerkingsvorm. Een CV is een samenwerkingsvorm waarop de regesl van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Koophandel van toepassing zijn. De CV bestaat uit twee soorten vennoten, namelijk Commanditaire vennoten (ook wel "stille" vennoten genoemd) en beheerende vennoten. Commanditaire vennoten mogen geen beheersdaden of vertegenwoordigingshandelingen verrichten. De CV is een maatschapsvorm, waarbij alle vennoten een inbrengplicht hebben. Een CV bezit geen rechtspersoonlijkheid en kan derhalve niet zelfstandig rechten en plichten dragen. De CV is beperkt geregeld in de wet waardoor veel aandacht besteed moet worden aan het CV contract. Vanwege het karakter van de CV zal deze rechtsvorm enkel in PPS - constructies in combinatie met een Besloten Vennootschap (BV) of Naamloze Vennootschap (NV) gebruikt worden. Kenmerk van de BV is dat de aandeelhouders beperkt aansprakelijk zijn. Daar waar de BV als beherend vennoot in de CV hoofdelijk aansprakelijk is, lopen de aandeelhouders van de BV slechts risico over de aandelen die zij van de BV bezitten. Om dit risico te beperken wordt weinig kapitaal ingebracht.

Aansprakelijkheid: Indien een commanditaire vennoot beheersdaden verricht, is hij medeaansprakelijk. Zijn aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag van de inbreng. Beherende vennoten zijn hoofdelijk aansprakelijk voor de schulden van de CV.

Voordelen: Risicodeling in financiering en uitvoering. Deskundigheid en haalbaarheid project vergroten. Verhoging van de toegevoegde waarde, zoals integraal denken o.a. in ontwerpfase.

Nadelen / risico's: Soms langere trajecten, vooral in het geval van de eerste PPS voor de betrokken partijen. Financier neemt meestal geen genoegen met een minimaal gekapitaliseerde BV. Vennoten CV moeten garant staan voor financiering. Goede inrichting van sturingsrelatie om beleidsaspect / doelrealisatie te waarborgen. Vooral ook vanwege mogelijkheid tegenstrijdige belangen van de private partij. Daarnaast loopt de gemeente risico over ingebrachte geld en dient rekening te houden met het private belang dat kan afwijken van de eigen doelstellingen.

Deelneming

De Naamloze Vennootschap (NV) is een open samenwerkingsvorm met een in overdraagbare aandelen verdeeld maatschappelijk kapitaal. De Besloten Vennootschap (BV) wordt aangegaan met het oog op de persoonlijke eigenschappen en kwaliteiten van de aandeelhouders. De oprichting van een vennootschap geschiedt bij notariële akte. De NV en BV kent een bestuur en een algemene vergadering van aandeelhouders. Bij de statuten kan worden bepaald dat er een raad van commissarissen zal zijn.

Aansprakelijkheid: Aandeelhouders en bestuurders zijn niet aansprakelijk met hun privévermogen voor schulden van de rechtspersoon. De bestuurders zijn verplicht de NV of BV in te schrijven in het handelsregister, gehouden door de Kamer van Koophandel. Bestuurders zijn in de volgende gevallen naast de vennootschap hoofdelijk aansprakelijk. Indien de opgave ter eerste inschrijving in het handelsregister nog niet is geschied. Indien het gestorte deel van het kapitaal niet tenminste bij de oprichting het voorgeschreven minimumkapitaal bedraagt. Indien het bij de oprichting geplaatste kapitaal niet tenminste minimale deel van het nominale bedrag is gestort.

Voordelen: De taak wordt meer op afstand geplaatst. Financiële voordelen door winstdeling en dividend. Minder vanuit bestuurlijke rol. Meer vanuit de rol als toezichthouder betrokken bij de vennootschap. Meer bedrijfsmatige inslag. Groei is interessant voor de gemeente door aandeelhouderschap. Risicoverevening doordat aandeelhouders het risico dragen.

Nadelen / risico's: Vaak beperkte beïnvloedingsmogelijkheden. Raad van Bestuur heeft wettelijk veel bevoegdheden en moet primair handelen vanuit het private belang van de onderneming. Mogelijk tegenstrijdige belangen. Minder controle op de uitvoer, mogelijk beperkt stemrecht. Risico wordt door aandeelhouders gedragen. Het financieel risico is gemiddeld bij aandeelhouderschap, vanwege het feit dat de gemeente alleen risico loopt over het ingebrachte vermogen. Gezien de grote afstand tussen gemeenten en vennootschap is het moeilijker publieke doelstellingen in het oog te houden.

Stichting of vereniging

Een stichting is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon. Een stichting beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken. Een stichting heeft geen winstoogmerk en wordt opgericht bij notariële akte. Een vereniging is een rechtspersoon met leden die gericht is op een bepaald doel. Een vereniging wordt door een meerzijdige rechtshandeling en per notariële akte opgericht. Bestuurlijke verantwoording is alleen gericht op het behalen van het doel.

Aansprakelijkheid: De bestuurders zijn verplicht de stichting of vereniging in te schrijven in een openbaar register, gehouden door de Kamer van Koophandel en binnen het gebied welke de stichting haar woonplaats heeft. Wanneer dit niet heeft plaatsgevonden, is iedere bestuurder voor een rechtshandeling, waardoor hij de stichting verbindt, naast de stichting hoofdelijk aansprakelijk. Maakt een bestuurder van een stichting misbruik van zijn bevoegdheid of gaat hij zijn bevoegdheid te buiten dan kan de bestuurder onder bepaalde omstandigheden ook persoonlijk aansprakelijk zijn.

Voordelen: Financiële consequenties zijn nihil. Alleen financieel aansprakelijk voor verstrekte middelen. Relatief lage kosten. Eenvoudig op te richten.

Nadelen / risico's: Zelden de beschikking over een eigen buffer. Niets wettelijk vastgelegd over toezicht en over financiële informatievoorziening. Onafhankelijke positie. Het financieel risico is klein.

Alternatieven voor verbonden partijen volgens het BBV

De wetgever voorziet in een scala aan vormen waarin samenwerking kan worden geformaliseerd. Elk van deze vorm heeft eigen kwaliteiten. De hieronder genoemde samenwerkingsvormen behoren niet tot de verbonden partijen maar zijn relevant als alternatieve wijze van samenwerken.

Een wijze waarop samenwerking geregeld kan worden zonder dat daarvoor een rechtspersoon opgericht moet worden, is door als gemeente taken uit te voeren voor andere gemeenten of organisaties. Dat kan in een zakelijke relatie, door als gemeente **opdrachtnemer** te zijn. Ook kunnen gemeenten bestuursbevoegdheden overhevelen aan een andere gemeenten door middel van de GR – vorm **centrumgemeente**.

Opdrachtnemer

De gemeente voert in opdracht van andere gemeenten (of organisaties) taken uit. Hierdoor kan een schaalvoordeel worden behaald zonder dat hiervoor de eigen beleidstaken op afstand worden gezet. Daarnaast kan de gemeente een nieuwe inkomstenbron aanboren. Wel loopt de

gemeente risico's die passen bij de rol als opdrachtnemer. Mogelijk dient de eigen organisatie te worden uitgebreid.

Centrumgemeente

Als onderdeel van de Gemeenschappelijke Regeling is te kiezen voor de vorm van Centrumgemeente. In deze vorm worden bestuursbevoegdheden overgeheveld aan de centrumgemeente, die gemandateerd de overheidstaken gaat uitvoeren.

Een andere vorm is die van (semi-)vrijblijvend samen te werken. Bijvoorbeeld in de GR – vorm **Regeling zonder Meer**, door het samenwerken te formaliseren in een convenant, of door samen te werken in bijvoorbeeld een subsidietraject. Deze vorm is geschikt wanneer het oprichten van een rechtspersoon niet noodzakelijk is. Hier hoort ook de GR – vorm **Gemeenschappelijk Orgaan**, die zich het best laat uitleggen als lichte variant van het Openbaar Lichaam. Vanwege de beperkte rechtspersoonlijkheid wordt deze vorm niet als verbonden partij gezien.

(Semi-)Vrijblijvend samenwerken

Is een niet geformaliseerde of licht geformaliseerde vorm van samenwerken. Een variant kan worden gevonden in de Regeling zonder Meer onderdeel van de Gemeentelijke Regeling. Dit is een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten, op basis van een overeenkomst. Door middel van deze regeling zijn publiekrechtelijk bestuursafspraken te maken. Een andere vorm is door middel van convenanten. Als derde vorm kan worden samengewerkt in een derde traject, bijvoorbeeld een subsidieprogramma zoals INTERREG.

Gemeenschappelijk orgaan

Een gemeenschappelijk orgaan laat zich doorgaans uitleggen als een lichtere variant op het Openbaar lichaam. Een gemeenschappelijk orgaan heeft één bestuur. Een Gemeenschappelijk orgaan heeft een beperkte rechtspersoonlijkheid. Een consequentie is dat het geen eigen personeel in dienst kan nemen en dat er geen regelgevende bevoegdheden aan gedelegeerd kunnen worden.

Niet samenwerken

Om de bijlage compleet te maken zijn ook de twee vormen van niet samenwerken opgenomen.

In eigen huis houden

De gemeente kan besluiten een taak zelf uit te voeren. Dat betekent dat de taak door de ambtelijke organisatie zelf wordt uitgevoerd. De gemeente neemt daarmee de rol van uitvoerder op zich.

Uitbesteden / outsourcing

De gemeente kan ook kiezen de taak uit te besteden aan een private partij of marktpartij. Vaak gebeurt dit omdat de gemeente verwacht dat een marktpartij de taken economisch voordeliger kan uitvoeren, omdat marktpartijen meer specifieke kennis bezitten, omdat de gemeente flexibel wil zijn in het kunnen wisselen van de uitvoerder of omdat er sprake is van een incidentele of eenmalige taak. Uitbesteding geschiedt veelal via opdrachtverlening en soms via subsidie. In sommige gevallen wordt uitbesteding ook gekozen als uitvoeringsoptie bij bestuurlijke samenwerking of publiek – private samenwerking. De samenwerkingspartners besteden dan samen uit.

De gemeente kan in geval van uitbesteden vooraf sturen door een juiste opdrachtformulering en prestatieafspraken, en daarna toezien op een juiste uitvoering van de opdracht. Kenmerkend voor uitbestedingen is dat de samenwerking eindig is. In een overeenkomst is veelal de duur van de samenwerking vastgelegd. Dit biedt de gemeente flexibiliteit in de wijze van uitvoering en de kosten van de activiteiten. Als de gemeente de taak zelf blijft financieren, zoals bij de verzelfstandiging van gemeentelijke onderdelen, waarbij de zelfstandige organisaties vervolgens via een subsidie of een dienstverleningsovereenkomst worden gefinancierd, is sprake van outsourcing. De gemeente trekt zich dan nog steeds de verantwoordelijkheid aan voor het plaatsvinden van de taak, maar kiest voor een andere manier van organiseren.

Waarom kiezen voor een samenwerkingsvorm ?

Belangrijke redenen om te gaan samenwerken kunnen zijn:

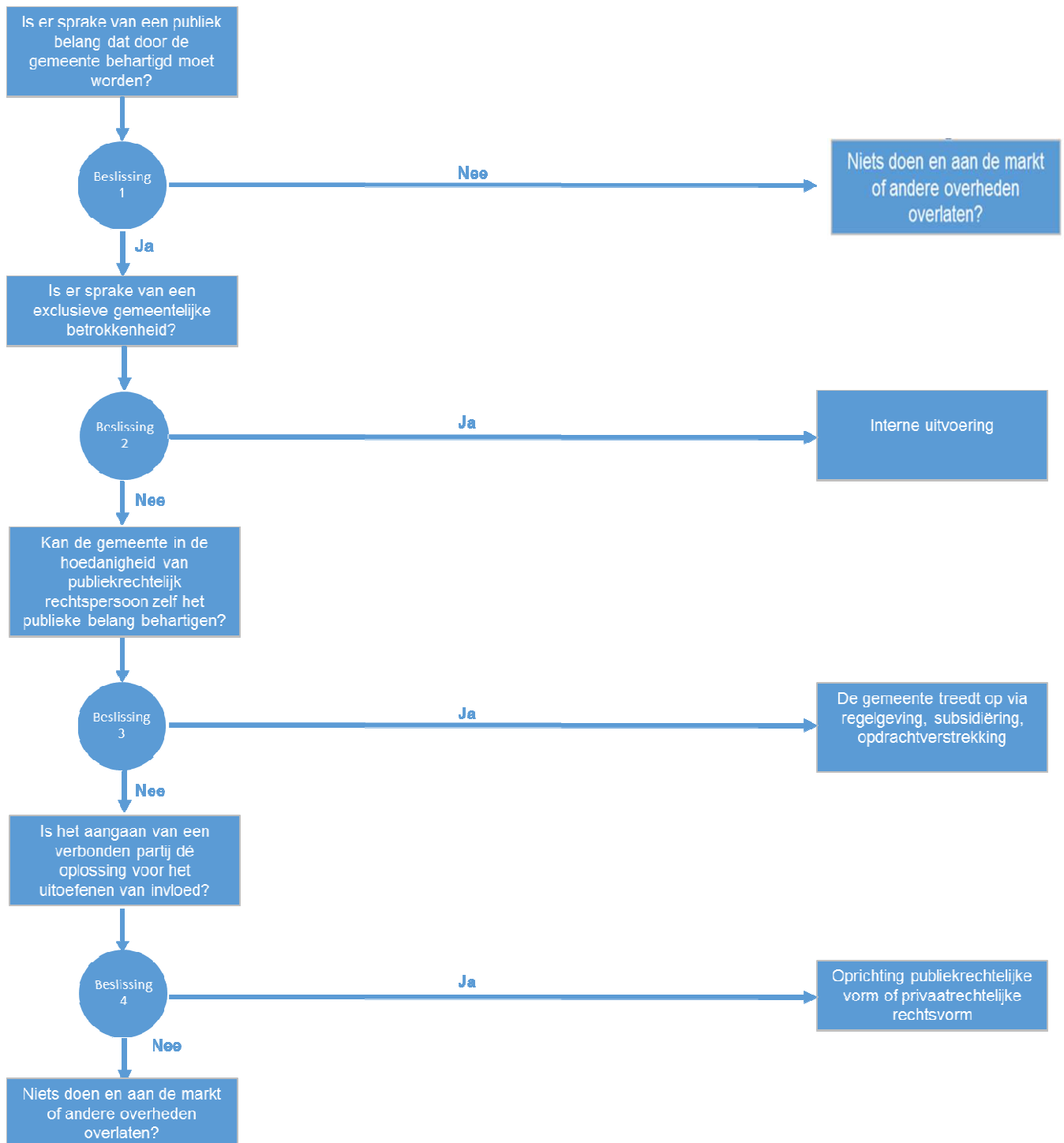
- 1) Financieel voordeel (efficiency, spreiden van financiële risico's e.d.).
- 2) Kennisvoordeel door kennis, kunde en vaardigheden.
- 3) Verbeteren positie (betere onderhandelingspositie, hogere acceptatie e.d.).
- 4) Noodzaak of verplichting (het is onverantwoord of (wettelijk) niet mogelijk om niet samen te werken).

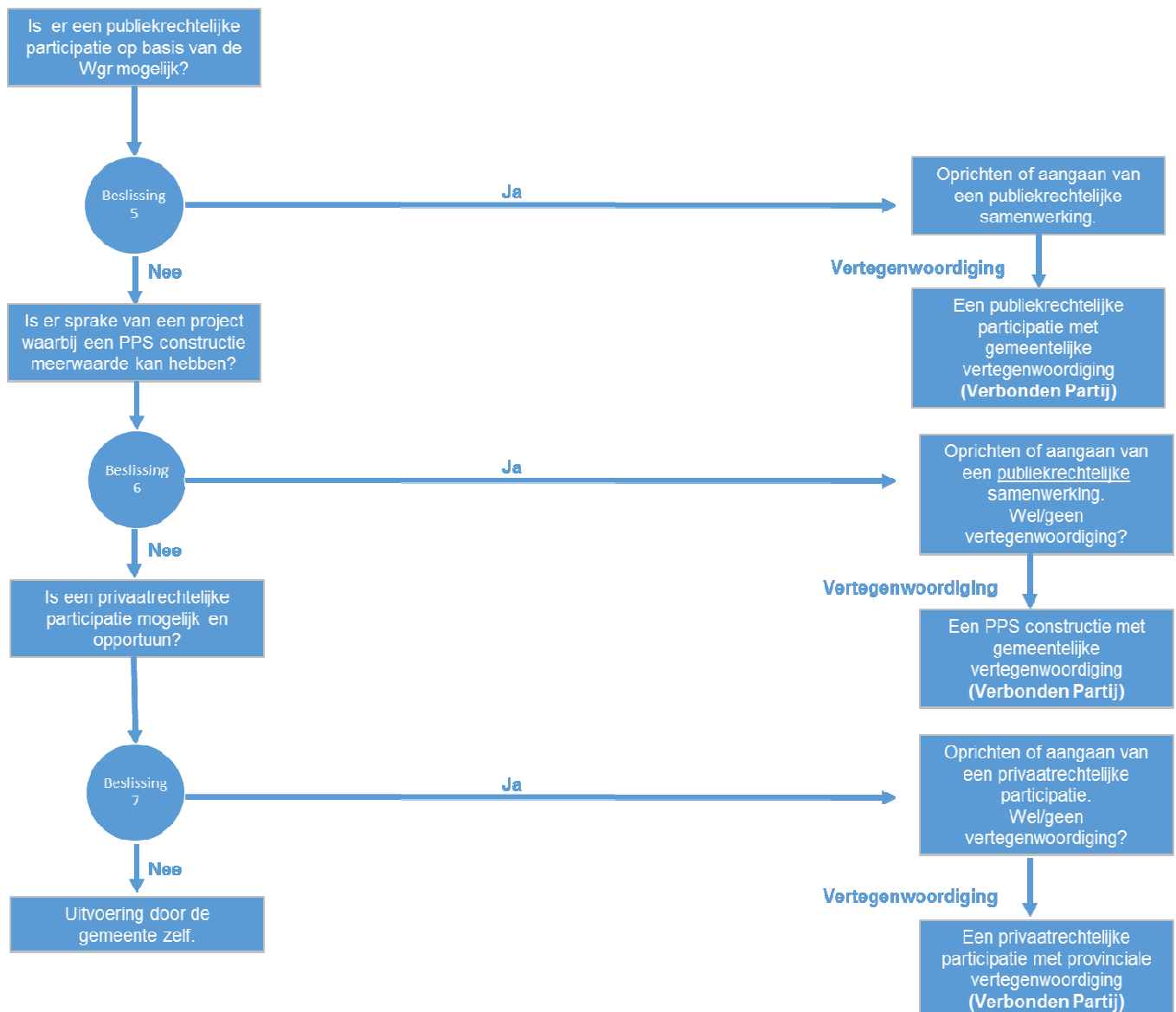
Tegenover belangrijke redenen om te gaan samenwerken staan ook weer redenen om dat niet te doen. Deze kunnen zijn:

- 1) Minder invloed, sturing en informatie, in het bijzonder bij samenwerking met partners met eigen beïnvloedingskracht.
- 2) Enerzijds de gemeente in de rol als opdrachtgever of klant en anderzijds de gemeente in de rol van bestuurder / eigenaar die medeverantwoordelijk is voor de verbonden partij.
- 3) Financieel nadeel (opdraaien voor tekorten e.d.).
- 4) Bestuurdersaansprakelijkheid.
- 5) Grotere afstand naar de burger en / of verlies aan eigen expertise in de organisatie.

Andere redenen om wel of niet te gaan samenwerken zijn veelal specifieker van aard en hebben vaak betrekking op de aard van de wettelijke of bestuurlijke taak.

Bijlage 2 Beslisboom voor ondersteuning van het keuzeproces





Procesmatig gezien is de bovenstaande beslisboom (op papier) logisch. Niet uit te sluiten is echter dat er in de praktijk situaties zijn dat daarvan (gemotiveerd) moet worden afgeweken. Het is daarom niet de bedoeling de beslisboom puur "digitaal" te gebruiken, maar als richtsnoer. Een voorbeeld daarvan ... aan beslissing 5 uit de beslisboom ligt de gedachte ten grondslag dat als er voor een publiek belang een daarop toegesneden publiekrechtelijke mogelijkheid is, dit de voorkeur heeft boven een privaatrechtelijk lichaam. Het is niet zo dat dit moet !

Bijlage 3 Stappenplan nieuwe samenwerkingsvormen

Het is noodzakelijk dat duidelijke spelregels worden opgesteld bij het aangaan van een nieuwe samenwerkingsvorm en dat dit op een juiste wijze geformaliseerd wordt, bijvoorbeeld in statuten en / of overeenkomsten. In deze documenten kunnen nadere regels worden vastgelegd voor bevoegdheden, verantwoordelijkheden, informatievoorziening, begroting en (ook tussentijdse) verantwoording. Dat moet dan wel bij de oprichting van of toetreding tot de samenwerkingsvorm worden geregeld. Het is dus zaak om daar vooraf goed over na te denken omdat achteraf repareren veel moeilijker is. Bij het aangaan van nieuwe samenwerkingsvormen wordt daarom conform een vast stappenplan gewerkt. Dit stappenplan is een instrument binnen het afwegingskader.

De coördinatie van het proces om tot een nieuwe samenwerkingsvorm te komen ligt bij de afdeling BBFJz (de teams Bedrijfsvoering en Financiële Zaken in samenwerking met Juridische Zaken en Inkoop). Het proces wordt doorlopen met de initiatiefnemer⁶. Het stappenplan is iteratief van aard, wat wil zeggen dat van grof naar fijn wordt gewerkt en dat steeds meer inzicht wordt verkregen naar mate men verder in het proces is. Meer inzicht kan vervolgens leiden tot nieuwe afwegingen. Het proces gaat uit van zorgvuldigheid en een zekere doorlooptijd. In spoedeisende of afwijkende situaties kan deze bijlage dienen als "quick reference card" voor de betrokkenen namens de gemeente.

Initiatieffase

- 1 Initiatiefnemer schakelt de coördinator in.
- 2 Initiatiefnemer en coördinator verzamelen beschikbare informatie aan de hand van de aspecten uit de checklist (zie afbeelding).

Doelen en effecten

- Omschrijving van de taken.
- Doelen en effecten van de taken.
- Risico's t.a.v. doelen en effecten.

Governance en Bestuursrecht

- Waarom samenwerken en niet zelf doen ?
- Mogelijke samenwerkingsvormen (zie § 1.2 en bijlage 2).
- Impact op sturing en beheersing van de samenwerkingsvormen.
- Behoefte aan sturing en beheersing door de gemeente:
 - Invloed op besluitvorming .

Checklist:

- Aanbestedingsrecht / mededingingsrecht.
- Fiscaal recht
- Governance
- Doelen en effecten
- Kosten
- Bestuursrecht (welke rollen/invloed)

⁶ Dit is de bij de samenwerkingsvorm vakinhoudelijk betrokkenen in de organisatie.

- Opdrachtgeverschap.
- Eigenaar binnen de gemeente.
- Stuurinformatie.
- Uittreden en beëindiging.
- Evaluatie.

Kosten

- Inventarisatie van de budgettaire kaders voor:
 - Uitvoeringskosten.
 - Kosten van bestuurlijke en ambtelijke inspanningen.
 - Eenmalige kosten.
 - Beoogde besparingen.
 - Financiële risico's.

Aanbestedingsrecht / mededingingsrecht

- Toets of het aanbestedingsrecht en / of mededingingsrecht van toepassing is.
- Impact van het aanbestedingsrecht en / of mededingingsrecht.

Fiscaal recht

- Toets of het fiscaal recht van toepassing is.
- Impact van het fiscaal recht.

- 3 Analyse van de verzamelde informatie, eventueel nader onderzoek en rapportage door de initiatiefnemer en de coördinator. Initiatiefnemer en coördinator adviseren directie en / of bestuur van de gemeente. Denk aan wel / niet voortzetten van het initiatief, advies over de samenwerkingsvorm, meerdere vormen nader te verkennen e.d.

Ontwerpfase

- 4 Naar aanleiding van de initiatieffase en de besluitvorming daarover kunnen de afspraken voor de samenwerkingsvorm worden voorbereid in de vorm van een ontwerp. Eventueel worden meerdere samenwerkingsvormen naast elkaar uitgewerkt om zo meerdere scenario's te kunnen vergelijken. In de afspraken worden naar behoefte de elementen van de checklist nader geconcretiseerd en verwerkt. Het ontwerp bevat in ieder geval de volgende elementen:

Doelen en effecten

- Concrete beschrijving van:
 - Taken.
 - Doelen en effecten, kwalitatief en/of kwantitatief.

Governance en Bestuursrecht

- Beschrijving van de samenwerkingsvorm.
- Duur van de samenwerking (eindigheid).
- Bestuur van de samenwerkingsvorm en zeggenschap Heerenveen.
- Uitwerking governance:
 - Rollen en invloed betrokken bestuurders en ambtenaren .
 - Risicobeheersing.
 - Wijze van opdrachtverstrekking.
 - Beschrijving frequentie en aard sturings- en verantwoordingsinformatie.
 - Bepalingen omtrent uittreden en beëindiging (mogelijke aanleiding, kostenafwikkeling, tijdpad).
 - Evaluatie van de samenwerking, eventueel in combinatie met uittreden en beëindiging.

Kosten

- Benodigde budgetten.
- Te realiseren besparingen.
- Risicobeheersing.

Aanbestedingsrecht / mededingingsrecht

- Toepassing en risicobeheersing.

Fiscaal recht

- Toepassing en risicobeheersing.

- 5 Naar aanleiding van het ontwerp kan worden vastgesteld of de samenwerking acceptabel is, gelet op de risico's en in welke vorm. Indien niet alle gewenste aspecten in het ontwerp kunnen worden opgenomen of indien blijkt dat de beoogde samenwerkingspartners hier anders over denken zal de gemeente moeten afwegen of dit wordt geaccepteerd. Initiatiefnemer en coördinator adviseren hierover de directie en / of het bestuur van de gemeente. Er wordt besloten over wel / geen samenwerking.

Realisatiefase

- 6 De initiatiefnemer en de coördinator zien er op toe dat de behoeftes van Heerenveen tot uitdrukking komen in de te realiseren samenwerkingsvorm. De coördinator adviseert de directie en / of het bestuur van de gemeente voordat de samenwerking wordt geëffectueerd.

Evaluatiefase

- 7 De coördinator evalueert met betrokkenen het doorlopen proces met als doel het verzamelen van sterke en verbeterpunten.

Fase van samenwerking

Bijlage 4 Toelichting Dashboard

De essentie van een dashboard is het overzichtelijk presenteren van inzichten op basis van informatie. Dat betekent dat informatie verstrekt, verzameld, geïnterpreteerd en gepresenteerd wordt. Het dashboard wordt gebruikt om betrokkenen binnen de gemeente te informeren, bijvoorbeeld management, directie, bestuur of medewerkers.

In deze bijlage wordt aan de hand van een voorbeeld de toepassing van het dashboard toegelicht. Het dashboard kent 8 thema's waarop bewaakt wordt:

- 1) Maatschappelijk doel.
- 2) Maatschappelijke effecten.
- 3) Opdracht en prestaties.
- 4) Kosten.
- 5) Financiële risico's.
- 6) Maatschappelijke risico's.
- 7) Bestuurlijke risico's.
- 8) Algemeen.

Systematisch gezien zijn de bovenstaande thema's (op papier) logisch. Niet uit te sluiten is echter dat er in de praktijk situaties zijn dat daarvan (gemotiveerd) moet worden afgeweken. Het is daarom niet de bedoeling de thema's puur "digitaal" te gebruiken, maar als richtsnoer. Dat met ruimte om specifieke thema's toe te voegen mits dat voor de sturing en beheersing relevant is. Een voorbeeld daarvan ... er kan in de praktijk sprake zijn van meer risico's dan alleen de financiële, maatschappelijke en / of bestuurlijke risico's.

Score binnen een thema

Per thema wordt een score gegeven op basis van vooraf gestelde kaders. Er zijn een drietal situaties onderscheiden die hierna kort zijn toegelicht:

- Onder controle: De actuele situatie waarover gerapporteerd wordt komt overeen met het vooraf gestelde kader. Het treffen van maatregelen is niet noodzakelijk.
- Aandachtspunt: De actuele situatie waarover gerapporteerd wordt wijkt af of dreigt af te wijken van het vooraf gestelde kader. Bijsturing en / of het nemen van maatregelen kan nodig zijn waarbij extra aandacht uit moet gaan naar de oorzaak van het afwijken van het kader. Als al maatregelen genomen zijn, zal bewaakt moeten worden of dit het gewenste effect heeft.
- Niet onder controle: De actuele situatie komt niet overeen met het vooraf gestelde kader. Er zijn afwijkingen die van dien aard zijn dat het nemen van maatregelen noodzakelijk is.

Omdat er sprake is van een divers palet aan thema's waarop bewaakt wordt, kunnen de indicatoren per samenwerkingsvorm verschillen, met name waar het gaat om de "niet financiële" thema's.

Onderdelen dashboard per thema

- Conclusie: Een korte samenvatting van de inzichten.
- Meting: Dit kan een kwantitatieve of kwalitatieve meting zijn. Is er geen of een afwijking ?
- Norm: In dit geval voornamelijk een kwalitatieve norm. Welke consequenties heeft de afwijking ? Is de afwijking acceptabel ?
- Aandachtspunten: Aandachtspunten geformuleerd op basis van de inzichten. Hier staan ook mogelijke vervolgacties.
- Datumbalk: Gebaseerd op de actualiteit van de beschikbare informatie.
- Status: Op basis van de meting en de norm staat deze op groen (geen onacceptabele afwijking), oranje (afwijking is een aandachtspunt) of rood (afwijking is een probleem).

Inhoudelijke toelichting per thema

1. Maatschappelijk doel

Met het maatschappelijk doel wordt de essentie van de samenwerking bewaakt, namelijk het maatschappelijk doel. Dat maatschappelijk doel staat veelal in beleidsdocumenten en is veelal gekoppeld aan wettelijke of bestuurlijke taken. De maatschappelijke doelen kunnen veranderen, waarmee de samenwerking minder relevant kan worden. Dit kan vervolgens aanleiding zijn om opnieuw te kijken naar de samenwerking en deze uit te breiden of juist in te perken.

2. Maatschappelijke effecten

Waar met maatschappelijk doel gekeken wordt of de focus van de samenwerking goed is, wordt met de maatschappelijke effecten gemeten of de samenwerking ook effect heeft. Anders dan bij de prestatie van een samenwerking, wordt bij maatschappelijke effecten niet geredeneerd vanuit de opdracht maar geredeneerd vanuit de eigen maatschappelijke doelen.

3. Opdracht en prestaties

In deze meting wordt gekeken hoe goed de opdracht wordt uitgevoerd door middel van de prestaties. Daarvoor dient er een duidelijke opdracht te zijn, inclusief duidelijke prestatie indicatoren, die formeel zijn vastgelegd, bijvoorbeeld in een dienstverleningsovereenkomst. Tevens wordt de norm afgesproken met de samenwerkingsvorm. Die norm kan ook wettelijk zijn bepaald. De meting vindt plaats op basis van informatie geleverd door de samenwerkingsvorm. Steekproefsgewijs kan de informatie worden gecheckt door de

gemeente, op basis van eigen metingen. Voor de levering van de informatie door de samenwerkingsvorm dienen afspraken gemaakt te worden zodat de gemeente zo goed en actueel mogelijk inzicht heeft in de uitvoering van de opdracht.

4. Kosten

De kosten gaan over het geld dat de gemeente kwijt is aan de samenwerkingsvorm. De meting is op basis van daadwerkelijke kosten in relatie tot een overeengekomen kostenplaatje. Wanneer het kostenplaatje niet (geheel) duidelijk is dan worden de daadwerkelijke kosten afgezet tegen een prognose. De samenwerkingsvorm is verantwoordelijk voor het aanleveren van de financiële informatie die nodig is voor het creëren van inzichten. Voor de levering van de informatie worden afspraken gemaakt. De meting is kwantitatieve meting en de norm is de vooraf gestelde bandbreedte van mogelijke afwijkingen.

5. Financiële risico's

Anders dan het onderdeel kosten gaat het hier over financiële risico's met grote impact. Denk hierbij aan de gevolgen van een onvoldoende liquide balans, het niet kunnen voldoen aan betalingsverplichtingen en of tegenvallende inkomsten. De financiële risico's worden inzichtelijk gemaakt op basis van financiële informatie die door de samenwerkingsvorm wordt geleverd. Hiervoor worden afspraken gemaakt, zodat de gemeente een actueel en betrouwbaar inzicht heeft in de financiële situatie van de samenwerkingsvorm. Tevens worden afspraken gemaakt over informatieverplichting wanneer de samenwerkingsvorm zelf financiële risico's constateert. Hierbij wordt naar de gehele financiële gezondheid van de samenwerkingsvorm gekeken, waarin ook (externe) verwachtingen worden meegenomen.

6. Maatschappelijke risico's

Zijn er maatschappelijke risico's te constateren, hoe zien deze risico's eruit? Dit kan mogelijk een kwalitatieve meting zijn. De betrokken vakinhoudelijke afdeling bewaakt de mogelijke maatschappelijke risico's van de samenwerking. Een risico kan zijn dat de uitvoering op een dermate afstand staat dat er niet actueel gestuurd kan worden met mogelijke maatschappelijke risico's tot gevolg. Op basis van de inventarisatie van risico's worden afspraken gemaakt over de levering van informatie. De betrokken vakinhoudelijke afdeling verzamelt en interpreteert de informatie, desnoods gezamenlijk met anderen.

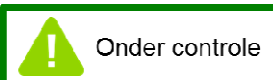
7. Bestuurlijke risico's

Bestuurlijke risico's zijn risico's die ontstaan doordat een bestuurder bijvoorbeeld ook een bestuurlijke taak binnen de samenwerking heeft. Ook gaat het hier om risico's die ontstaan omdat wettelijke of bestuurlijke taken te ver weg worden gezet. De betrokken vakinhoudelijke afdeling bewaakt de mogelijke bestuurlijke risico's van de samenwerking. Net als bij maatschappelijke risico's worden op basis van een inventarisatie van risico's, afspraken gemaakt over de levering van informatie.

8. Algemeen

Als laatste onderdeel is het algemene blok opgenomen. In dit blok wordt een algehele conclusie getrokken. Sommige risico's zijn kleinschaliger en beheersbaar, andere risico's zijn opzichzelfstaand al zeer problematisch. In dit blokje wordt deze afweging gemaakt en wordt tot een algehele conclusie gekomen. Dit blokje correspondeert ook met het blokje rechtsboven, waarin genoteerd staat in hoeverre de situatie onder controle is.

Dashboard Caparis NV



1. Maatschappelijk doel Conclusie: De doelen worden behartigd en passen op de beleidsvisie van de gemeente Meting: Beleidsdocument Norm: Aandachtspunten: Impact Participatiewet is duidelijk  19-08-2014	2. Maatschappelijke effecten Conclusie: De maatschappelijke effecten worden gehaald. Meting: Aantal SE Norm: Op een schaal van 0 – 5 is tussen 0 – 2 voldoende, 3 kleine voldoende, 4 op de norm, 5 boven de norm Score: 3 Sprake van ondermaatschappelijke van 0,8 SE. Overvloedige taakstelling is oorzaak Aandachtspunten: Heteromoid over taakstelling  19-08-2014	3. Opdracht en prestaties Conclusie: De opdracht-nemer voert de opdracht naar behoren uit. De prestaties zijn voldoende van kwaliteit. Meting: 37,5% Data/BVV Norm: 2,5% onder Data/BVV Aandachtspunten: - Impact Participatiewet  19-08-2014	4. Kosten Conclusie: De kosten bevinden zich binnen het afgesproken kader Meting: Begroting € 9,858 mln Norm: < € 990k lager dan begroot Aandachtspunten:  19-08-2014
5. Financiële risico's Conclusie: Meting: Norm: Aandachtspunten: - Onduidelijkheid over de gevolgen van de Participatiewet zorgen dat nog geen analyse kan worden gemaakt van de effecten op de huisvesting van Caparis. Uitgangspunt is dat er geen afwaardering van het vastgoed noodzakelijk is.  19-08-2014	6. Maatschappelijke risico's Conclusie: Meting: Norm: Aandachtspunten:  19-08-2014	7. Bestuurlijke risico's Conclusie: Het voldoet aan het Meting: Norm: Aandachtspunten:  19-08-2014	8. Algemeen Conclusie: De verbinding is onder controle maar wordt gecontroleerd met veranderingen regelgeving. Meting: Norm: Aandachtspunten:  19-08-2014

 Onder controle  Aandachtspunt  Niet onder controle

De mate waarin gestuurd en / of beheersmaatregelen getroffen kunnen worden op het moment dat afgeweken wordt van de vooraf gestelde kaders wordt bepaald door:

- Het aandeel van de gemeente in de samenwerkingsvorm.
- De bestaande afspraken over ontbinding, beëindiging of uittreden van de gemeente.
- De reeds aangegane (financiële) verplichtingen in combinatie met de huidige status (bijvoorbeeld in het project, in marktomstandigheden of in waardes van het onderpand e.d.). In een aantal gevallen zijn reeds financiële verplichtingen aangegaan c.q. investeringen gedaan waartegenover toekomstige baten of een onderpand staan. De

sturing en mate van beheersbaarheid worden door deze factoren mede beïnvloed. Concreet komt het er op neer dat het zo kan zijn dat de stuurbaarheid en beheersbaarheid hierdoor beperkt is.

Uit de mate van stuurbaarheid en beheersbaarheid van de verbonden partijen en samenwerkingsvormen zal moeten blijken welke mogelijkheden er tot het uitoefenen van invloed zijn en onder welke condities dit mogelijk is.

Colofon

Dossier	:	Leidraad Samenwerken
Omvang rapport	:	36
Auteur	:	Team Bedrijfsvoering en Financiële zaken in samenwerking met Deloitte Consulting B.V.
Datum	:	vrijdag 9 oktober 2015



Gemeente Heerenveen
(0513) 61 76 17
www.heerenveen.nl

Bezoekadres:
Crackstraat 2
8441 ES Heerenveen

Correspondentieadres:
Postbus 15000
8440 GA Heerenveen