

Raadsplein besluitvormend

Datum 5 september 2016

onderwerp Handreiking Verbonden Partijen Gemeente Zwolle
portefeuillehouder Jan Brink
informant Heersink, Wim (2419)
eenheid/afdeling Concernstaf CS

Voorgesteld besluit raad**kennis te nemen van:**

De Handreiking Verbonden Partijen Gemeente Zwolle.

Informatienota voor de raad

Datum 22 juni 2016

Onderwerp	Handreiking Verbonden Partijen Gemeente Zwolle
Versienummer	V1.1

Portefeuillehouder Jan Brink

Informant P. Feldbrugge / W. Heersink

Eenheid/Afdeling Concernstaf/CSA

Telefoon 038 498 2419

Email W.Heersink@zwolle.nl

Bijlagen 1. Handreiking Verbonden Partijen Gemeente Zwolle
2. Motie M19-1: "Versneld uitvoeren aanbevelingen uit RKC onderzoeksrapport Remote Control" (dd. 15 februari 2016)

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

De Handreiking Verbonden Partijen Gemeente Zwolle.

[Toelichting op het voorstel](#)

Inleiding

De uitvoering van publieke taken is een complexe aangelegenheid geworden voor gemeenten. In toenemende mate doen gemeenten een beroep op andere organisaties waaraan publieke taken kunnen worden uitbesteed. Deze taken zijn veelal belegd bij publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormen van samenwerking. In de loop van de tijd heeft de gemeente Zwolle zich bij circa 20 verbonden partijen aangesloten. Samenwerken in een verbonden partij vraagt om vertrouwen, transparantie en communicatie. Een uniforme handelwijze ten opzichte van verbonden partijen kan dit vertrouwen versterken. Met de Handreiking Verbonden Partijen Gemeente Zwolle wordt een uniforme handelwijze geïntroduceerd.

De rekenkamer heeft in zijn rapport Remote Control geconstateerd dat de kaders van de aanpak van verbonden partijen op orde zijn, maar heeft een aantal aanbevelingen gedaan voor de doorvertaling naar praktisch instrumentarium. De gemeenteraad heeft op 15 februari 2016 motie M19-1 (zie bijlage) aangenomen om deze aanbevelingen versneld uit te voeren. De aanbevelingen zijn enerzijds gericht op het versterken van de kader stellende en controlerende taak van de gemeenteraad, anderzijds op het verbeteren van de ambtelijke organisatie in deze. Een aantal aanbevelingen is sinds het verschijnen van het rekenkamerrapport al overgenomen en geïmplementeerd in de gemeentelijke organisatie. De motie M19-1 is vervolgens ter harte genomen om de overige aanbevelingen versneld uit te voeren. In 2016 zullen alle aanbevelingen geïmplementeerd zijn.

Ten behoeve van de implementatie van de aanbevelingen wordt de volgende uitvoering voorgesteld, bestaande uit:

- I. Het aanbrengen van een praktische verbinding tussen kadernota en praktijk in de vorm van een ambtelijke richtlijn "Handreiking verbonden partijen gemeente Zwolle". De kadernota is indertijd door de rekenkamer als theoretisch sterk gekwalificeerd met een goede doorvertaling naar instrumentarium. Het schortte echter aan toepassing van dit instrumentarium in de praktijk. De handreiking moet in de gevraagde doorvertaling voorzien.
- II. De richtlijn is voorzien van een implementatieparagraaf waarin op hoofdlijnen de stappen van implementatie worden aangegeven.

In deze informatienota wordt een toelichting gegeven op de verwerking van de aanbevelingen in de handreiking. Daarbij wordt de indeling gevolgd (van kaderstelling, procesgang, rolverdeling en inzicht en overzicht), zoals deze in motie M19-1 wordt gehanteerd:

I. Handreiking verbonden partijen gemeente Zwolle

1. Kaderstelling

Het theoretisch kader van de kadernota is integraal verwerkt in een praktische handreiking voor de dagelijkse praktijk (zie bijlage). In de handreiking zijn de laatste bestuurskundige en organisatorische opvattingen verwerkt voor het verkrijgen en behouden van grip op verbonden partijen. De handreiking is bedoeld als een praktijkgids op basis waarvan binnen de gemeentelijke organisatie eenheid van handelen wordt bereikt jegens de verbonden partijen. De handreiking is voorzien van een implementatieparagraaf met een verplichtend karakter.

Met de handreiking en de implementatieparagraaf worden de aanbevelingen 1 tot en met 3 van de rekenkamer overgenomen.

2. Procesgang

De handreiking is gebaseerd op de mogelijkheden die de wet biedt voor juridische vormen van samenwerking. Nieuw ten opzichte van de kadernota is dat daarnaast het governance-model wordt geïntroduceerd om – behalve op basis van de wet – ook op basis van wederzijds vertrouwen te kunnen

samenwerken. Het model is gericht op het bereiken van een balans in sturen, beheersen, verantwoorden en controleren. Aangegeven wordt hoe de samenwerking met een verbonden partij kan worden verbonden aan de beleidsmatige-, financiële en beheersmatige bedrijfsprocessen van de gemeente Zwolle. Toepassing van het model heeft een effect op de bestuurlijke inrichting van een verbonden partij, de relatie en overlegvormen tussen de deelnemende gemeenten en de verbonden partij en de interne gemeentelijke werkprocessen.

De groei van het aantal verbonden partijen en de toename van hun belang voor de gemeente vraagt om een strakke centrale coördinatie. In het college van B en W is de verantwoordelijkheid voor de coördinatie belegd bij de vakinhoudelijk betrokken wethouder en de wethouder financiën. De wethouder financiën is eindverantwoordelijk en voor de gemeenteraad aanspreekbaar op de verbonden partijen.

Met dit onderdeel van de handreiking worden de aanbevelingen 4 tot en met 9 van de rekenkamer overgenomen.

3. Rolverdeling

Samenwerking in een verbonden partij vindt plaats om een publieke taak uit te voeren en daarmee een openbaar belang te dienen. De gemeenteraad bepaalt wat een openbaar belang is. Uitvoering van een publieke taak door een verbonden partij is alleen een optie, als dit het beste door een verbonden partij kan worden gedaan en daarmee het openbaar belang optimaal wordt behartigd. Aantoonbare meerwaarde is een belangrijk argument om te kiezen voor een verbonden partij. De keuze van deelname wordt bepaald aan de hand van een afwegingskader. De uiteindelijke beslissing tot deelname aan een verbonden is een politiek-bestuurlijke keuze die wordt gemaakt door de gemeenteraad.

a. Rol van de gemeenteraad bij publiekrechtelijke samenwerking

De rol van de gemeenteraad wordt bepaald door de juridische vorm van een verbonden partij. Samenwerking op basis van een publiekrechtelijke gemeenschappelijke regeling kan worden gerealiseerd door de gemeenteraad, het college van B en W en de burgemeester, voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn. Het college van B en W en de burgemeester hebben toestemming nodig van de gemeenteraad (artikel 1 Wet gemeenschappelijke regeling). Het college van B en W legt elk ontwerpbesluit tot deelname aan een verbonden partij voor aan de gemeenteraad. De gemeenteraad kan zijn wensen en bedenkingen kenbaar maken aan het college van B en W.

b. Rol van de gemeenteraad bij privaatrechtelijke samenwerking

Het college van B en W kan alleen tot oprichting van en participatie in privaatrechtelijke verbonden partijen besluiten, als dit in het bijzonder aangewezen wordt geacht voor de behartiging van het openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen, dan nadat aan de gemeenteraad een ontwerpbesluit is toegezonden en de gemeenteraad zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college van B en W heeft kunnen brengen (artikel 160 lid 2 Gemeentewet). Bij privaatrechtelijke verbonden partijen houdt het college van B en W zicht op de taakuitvoering door de verbonden partij. De gemeenteraad controleert de rol van aandeelhouder van het college van B en W en kan niet rechtstreeks sturen op de verbonden partij.

Met dit onderdeel van de handreiking worden de aanbevelingen 10 tot en met 11 van de rekenkamer overgenomen.

4. Inzicht en overzicht als basis

Het college van B en W heeft een wettelijk informatieplicht naar de gemeenteraad toe. In de Wet gemeenschappelijke regeling is de verantwoordingsplicht en de informatieplicht van een gemeenschappelijke regeling geregeld. In artikel 169 en 180 Gemeentewet is de informatieplicht in de verhouding tussen college van B en W en gemeenteraad geregeld. Deze verhouding is leidend voor de verantwoording over verbonden partijen. Naast de wettelijk verplichte informatieverstrekking kunnen per verbonden partij nadere afspraken worden gemaakt over informatieverstrekking.

De informatieverstrekking aan de gemeenteraad is op grond van de wet structureel gekoppeld aan de p&c-cyclus. Bij gemeenschappelijke regelingen heeft de gemeenteraad het recht om een zienswijze te geven op de ontwerpbegroting en op de vastgestelde begroting.

a. Risicomanagement

In de handreiking wordt rekening gehouden met de specifieke kenmerken van een verbonden partij. Het doel is om per verbonden partij een informatieverzorging op te stellen en de financiële en bestuurlijke risico's in kaart te brengen en van een adequaat beheersplan te voorzien. Daartoe is een checklist 'inhoudelijke doelen' opgenomen waarmee aandacht wordt gevraagd voor de kritieke prestatie-indicatoren (KPI) van een verbonden partij. De KPI's zijn afgeleid van de taken van een verbonden partij in relatie tot de klanten; daarnaast zijn er specifiekere KPI's die betrekking hebben op personeelsbeleid, financiën en verkoop.

Er wordt in de verdeling van de aandacht verschil gemaakt naar verbonden partij op basis van het bestuurlijke en financiële belang voor de gemeente en de ontwikkelfase waarin zij zich bevinden. In het bijzonder wordt het accent gelegd op de volgende verbonden partijen (in alfabetische volgorde): BVO Jeugd, GBLT, GGD IJsselland, HCO, Regionale Uitvoerings Dienst (RUD i.o.), ROVA, Shared Service Centre en Veiligheidsregio IJsselland.

Met dit onderdeel van de handreiking worden de aanbevelingen 12 tot en met 14 van de rekenkamer overgenomen.

II. Implementatie in de gemeentelijke organisatie

Systeemverantwoordelijkheid

Met de constatering dat dat heel veel goed gaat constateren we ook dat het beter kan.

In de tweede helft van 2016 worden nog openstaande onderdelen van de handreiking in de gemeentelijke organisatie geïmplementeerd. Daarmee worden alle aanbevelingen van de rekenkamer overgenomen. Nieuw is dat de implementatie wordt uitgevoerd onder integrale verantwoordelijkheid van het Management Team Zwolle, met als portefeuillehouder de CFO.

Kennisontwikkeling

In het rekenkamerrapport wordt de zorg uitgesproken over de expertise en de kennisontwikkeling. Staande praktijk is dat per verbonden partij een ambtenaar beleid en een ambtenaar financiën is aangewezen. De kennis en expertise is verschillend per ambtenaar. Om de professionaliteit te bevorderen, wordt als een nieuw element een leercirkel toegepast bestaande uit een halfjaarlijks aanbod van workshops waaraan de betrokken ambtenaren verplicht moeten deelnemen.

Levend document

De praktijk van verbonden partijen is sterk in ontwikkeling. Om nauwe aansluiting te houden op de praktijk wordt de handreiking als brondocument digitaal toegankelijk gemaakt voor raadsleden, collegeleden en ambtenaren. Onder verantwoordelijkheid van de CFO wordt de handreiking als een levend document actueel gehouden.

Beheersing van de workflow

Als onderdeel van de implementatie wordt de *workflow* van verbonden partijen beheersmatig onder gebracht bij het Subsidieloket. Hiermee wordt de verantwoordingsdocumentatie van de verbonden partijen centraal beheerd en gearchiveerd, zodanig dat alle informatie up-to-date is en beschikbaar is voor alle actoren.

Regionale grip op verbonden partijen

De verschillende gemeenten van de regio's Zwolle en IJsselland werken in verschillende verbonden partijen met elkaar samen. Door onderlinge afstemming en uitwisseling van kennis en expertise wordt de grip van elke gemeente afzonderlijk op verbonden partijen aanzienlijk versterkt.

Op initiatief van de hoofden financiën van elf regiogemeenten zijn gezamenlijk modulaire bouwstenen geformuleerd voor het verkrijgen van meer grip op verbonden partijen. Met deze bouwstenen is het fundament gelegd voor de Zwolse aanpak, zoals beschreven in de handreiking. Onze aanpak sluit

daarmee nauw aan op de regionale gedachtenvorming over verbonden partijen. Daarnaast wordt in de regio samen met verbonden partijen gewerkt aan de uniformering van de stukkenstroom en de synchronisatie beleidscycli op de gemeentelijke beleidscyclus.

Verder is binnen de raad een werkgroep gestart die zich bezig houdt met vergroten van de grip op regionale samenwerking en de rol van de raad hierin. Inmiddels heeft de werkgroep een eerste bijeenkomst georganiseerd (thema Jeugdhulp), waarbij tevens raadsleden uit de regio aanwezig waren. Na de zomer zal de werkgroep hier een vervolg aan geven en bezien welke onderwerpen en thema's die in regionaal verband spelen interessant zijn om in dit kader nader te verkennen.

Kernboodschap

Er vindt steeds meer samenwerking van de gemeente plaats in verbonden partijen. Onder meer om redenen van bestuurlijk en financieel belang is het noodzakelijk dat de aanpak van verbonden partijen op orde is. Hieroe is een Handreiking Verbonden Partijen Gemeente Zwolle opgesteld, die in de tweede helft van 2016 wordt geïmplementeerd in de gemeentelijke organisatie. Met de implementatie van de handreiking wordt tevens uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van het rekenkamerrapport Remote Control en de daarmee samenhangende motie M19-1.

Consequenties

Implementatie van de Handreiking Verbonden Partijen Gemeente Zwolle leidt tot een verbeterde aanpak van verbonden partijen en zal het vertrouwen in de de samenwerking ten goede komen.

Communicatie

De Handreiking Verbonden Partijen Gemeente Zwolle wordt actief onder de aandacht gebracht van alle betrokken actoren.

Vervolg

In de tweede helft van 2016 wordt de werkwijze van de handreiking in de organisatie geïmplementeerd. Daarmee worden tevens alle aanbevelingen van de rekenkamer doorgevoerd. Motie M19-1 wordt daarmee als afgehandeld beschouwd.

Openbaarheid

Deze informatienota met bijlagen is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

voorstel

Datum 22 juni 2016

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris a.i.



Jaargang

Onderwerp Handreiking Verbonden Partijen Gemeente Zwolle

De raad van de gemeente Zwolle;

Gelezen het voorstel van burgemeesters en wethouders, d.d. 05-07-2016

besluit:

Aldus besloten in de openbare vergadering van 5 september 2016,

de voorzitter,

de griffier,