

# RAPPORT VERBONDEN PARTIJEN DOETINCHEM

# BESTUURLIJKE NOTA

## REKENKAMERCOMMISSIE DOETINCHEM

### 1 INLEIDING

#### 1.1 Verbonden partijen

De gemeente Doetinchem neemt net als alle andere Nederlandse gemeenten deel aan verbonden partijen.

Een verbonden partij is:

- Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Als de verbonden partij een publiekrechtelijke rechtsvorm heeft, wordt gesproken van een gemeenschappelijke regeling.
- De gemeente heeft een bestuurlijk belang als ze zeggenschap heeft, middels vertegenwoordiging in het bestuur of middels stemrecht.
- De gemeente heeft een financieel belang als aan een verbonden partij een bedrag ter beschikking wordt gesteld, wat niet verhaalbaar is als de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.
- Instellingen waarmee alleen een subsidierelatie is aangegaan zonder dat hiervoor beschreven bestuurlijk en financieel belang aanwezig is, vallen buiten de definitie van verbonden partijen. (Gemeente Doetinchem, Begroting 2020, blz. 44)

Behalve in Gemeenschappelijke Regelingen participeert de gemeente Doetinchem ook in Vennootschappen, de gemeente is daarin aandeelhouder. Dit kan gaan om verplichte samenwerkingsverbanden voor de uitvoering van wettelijke taken, maar ook om regionale samenwerking op verschillende beleidsterreinen of in dienstverlening. De reden waarom er samengewerkt wordt kan per verbonden partij verschillen. Hierbij kan gedacht worden aan doelmatiger en doeltreffender werken, het onder controle brengen van bepaalde risico's of het bereiken van een betere kwaliteit. De gemeente Doetinchem is ook nog enig eigenaar van een aantal BV's, zoals Buha BV, Buurtplein Doetinchem en Sportcentrum Rozengarde. De schrijfwijze van deze BV's is niet altijd dezelfde. In deze nota wordt aangesloten bij de schrijfwijze in de Begroting 2020, blz. 45.

Het aangaan van een verbonden partij leidt er vaak toe dat de gemeenteraad minder inzicht krijgt in de manier waarop de taak vervuld wordt en of de gestelde doelen worden bereikt. In veel gemeenten is het een actueel thema hoe de gemeenteraad de verbonden partij aan kan sturen en de verantwoording voldoende kan controleren. Dit speelt vooral als er sprake is van een verslechtering van de financiële en/of inhoudelijke prestaties van de verbonden partij en bijsturing gewenst is. De manier waarop de gemeente de samenwerking in een verbonden partij heeft vormgegeven is hierbij van wezenlijk belang. Door bijvoorbeeld de decentralisaties in het sociaal domein moeten er meer taken gezamenlijk worden uitgevoerd. Doordat de budgetten kleiner worden en regionale afstemming noodzakelijk is, is samenwerking met andere gemeenten nodig. De verwachting is dat dit in de toekomst niet minder zal worden.

Tijdens de gesprekken met de fracties in de gemeenteraad in het najaar van 2018 werd het onderwerp 'Verbonden partijen' bijna in alle ontmoetingen genoemd. Daarbij was de vaak terugkerende vraag hoe men grip kon krijgen op dergelijke samenwerkingsverbanden. De rekenkamercommissie Doetinchem (verder de rekenkamer) is overtuigd dat het belangrijk is dat de verbonden partijen goed aangestuurd worden en dat er controle op is.

De rekenkamer heeft onderzocht op welke wijze de gemeenteraad verbonden partijen kan aansturen en controleren. De rekenkamer concentreert zich in dit onderzoek op vier verbonden partijen, namelijk Buha BV, Laborijn, Sportcentrum Rozengarde en Buurtplein Doetinchem. Deze keuze is gemaakt omdat deze vier het meest kapitaalintensief zijn. In dit onderzoek wordt per verbonden partijen uitgezocht wat bij de start het motief was om voor een dergelijke constructie te kiezen in plaats van de taak gemeentelijk te blijven uitvoeren. Ook wordt belicht hoe de gemeenteraad met de betreffende verbonden partij is omgegaan en of bekend is wat de samenwerking kost en wat het oplevert.

Om inzicht te krijgen hoe de raadsleden oordelen over de grip op verbonden partijen is er een enquête gehouden onder de raadsleden. Van de 31 raadsleden hebben er 20 een enquête ingevuld. Een respons van 64,5%.

In 2015 heeft de rekenkamer onderzoek gedaan naar de deelneming van de gemeente Doetinchem in vennootschappen in de periode 2010-2014. Dit onderzoek leverde een rapport op met onderzoeksgegevens, bevindingen en aanbevelingen. Het rapport werd in oktober 2015 aan de gemeenteraad aangeboden. In dit nieuwe onderzoek zal bekeken worden wat er met de aanbevelingen uit 2015 gedaan is.

Niet alleen in Doetinchem zijn in de afgelopen jaren de verbonden partijen onderzocht. De rekenkamer heeft een groot aantal onderzoeken gelezen en de conclusies en aanbevelingen op een rijtje gezet. Daarbij is gekeken welke conclusies en aanbevelingen vaak terugkomen. En welke rode draad daarin valt te ontdekken.

## 2 Conclusies en aanbevelingen

### 2.1 Over de bevindingen en conclusies in dit onderzoek

In dit onderzoek wordt duidelijk dat alle besluiten op de juiste manieren zijn genomen, maar zonder dat er een echte fundamentele discussie is gevoerd de laatste jaren. Op zich is dat ook niet verplicht, maar bij een dergelijke ingrijpende keuze die afwijkt van wat in veel gemeenten gebruikelijk is, ligt het naar de mening van de rekenkamercommissie voor de hand om daar met enige regelmaat in de gemeenteraad uitgebreid over te discussiëren. Dit temeer omdat de nieuwe besluiten ten aanzien van de verbonden partijen bijna altijd voortvloeien uit eerdere besluitvorming. Voor een deel is deze besluitvorming gestart voor 2014. Van de huidige 31 gemeenteraadsleden waren er zes al actief voor 2014. Van de overige 25 zijn 7 lid van de gemeenteraad sinds 2014 en 18 sinds 2018. Zeker die 18 leden hebben ingestemd met de voorstellen zonder ooit die discussie te hebben gevoerd.

De centrale vraagstelling in dit onderzoek is: In hoeverre kan de gemeenteraad van Doetinchem de verbonden partijen sturen en controleren?

Naar het oordeel van de rekenkamercommissie begint het met een fundamentele discussie van de gemeenteraad of de afwijkende keuze van Doetinchem nog steeds de juiste keuze is. Bij die discussie zijn er naar het oordeel van de rekenkamercommissie twee zaken van belang.

Ten eerste de aanwezigheid van een afwegingskader, aan de hand waarvan via twee vragenlijsten bekeken kan worden of een publieke taak in eigen beheer moet worden uitgevoerd of dat uitbesteding wenselijk is. Doetinchem beschikt niet over een dergelijk afwegingskader. In bijlage 3 staat een voorbeeld van zo'n afwegingskader. Een dergelijk afwegingskader kan helpen bij het sturen en kaderstellen door de gemeenteraad.

Ten tweede de aanwezigheid van een toezichtarrangement. Hoe moet de controle op de verbonden partij vorm worden gegeven door de gemeenteraad. Hoe intensief moet de bemoeienis van de gemeenteraad zijn als besloten is om de gemeentelijke taak via een verbonden partij op afstand te zetten. Doetinchem beschikt niet over een dergelijk toezichtarrangement. In bijlage 4 is een voorbeeld opgenomen. Niet bedoeld als dictaat, maar bedoeld om de discussie te voeren op welke wijze het toezicht vorm zou kunnen worden gegeven. Een dergelijk toezichtarrangement is naar het oordeel van de rekenkamercommissie van belang om de verbonden partij te kunnen controleren.

In dit onderzoek wordt ook de besluitvorming rond Laborijn belicht. De problemen die zich medio 2019 bij deze organisatie voordeden blijven nadrukkelijk buiten beschouwing. Wel komt het toezicht, de kaderstelling en de controle op dit en andere samenwerkingsorganen aan de orde. De rekenkamercommissie adviseert om minimaal eens per raadsperiode een audit uit te laten voeren waarbij alle relevante aspecten van de bedrijfsvoering langs een erkende meetlat worden gelegd.

## 2.2 Conclusies

### 1 De gemeente Doetinchem heeft een duidelijke visie op verbonden partijen

De gemeente Doetinchem hanteert sinds 2016 het 'Doetinchems regiemodel'. Dit model is gebaseerd op het 'Plan van aanpak implementatie visie organisatieontwikkeling gD 2020'.

De kern van dit regiemodel is dat steeds meer gemeentelijke taken ondergebracht worden bij BV's die voor de volle 100% eigendom zijn van de gemeente Doetinchem. "De kenmerken van dit regiemodel zijn: meer samenwerking en taken op afstand, ruimte voor de uitvoering, koers en prioriteiten in de kernorganisatie, Partnership en een efficiënte en centrale ondersteuning." (Plan van aanpak, blz. 2) Even verder staat: "Deze visie is niet geheel nieuw. Het is een bevestiging van een lijn die al eerder is ingezet." Feitelijk begon het met de verzelfstandiging van het gemeentelijk zwembad in 2009, aldus het plan van aanpak op blz. 3. Het 'Doetinchems regiemodel' gaat vooral over het op afstand zetten van taken, over de inhoud van het beleid heeft de gemeenteraad zich minder uitgesproken.

De gemeenteraad heeft op 5 november 2015 ingestemd met de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de visie van de directie van de gemeente. Aan het begin van de huidige raadsperiode, op 12 april 2018, is de gemeenteraad geïnformeerd over het 'Doetinchems regiemodel'.

Naar het oordeel van de rekenkamer is het goed dat er een informatieavond is geweest over het 'Doetinchems regiemodel', maar het zou nog beter zijn geweest als de gemeenteraad in staat was gesteld om een fundamentele discussie te voeren over de keuze voor dit model dat afwijkt van wat in de meeste gemeenten gebruikelijk is.

### 2 De nadruk van de controle van de gemeenteraad ligt op het financieel kader

Het gemeentelijk belang in de verbonden partijen is wisselend, soms betreft het samenwerkingsverbanden met andere gemeenten in een aantal gevallen zijn het BV's waar de gemeente Doetinchem (bijna) 100% van de aandelen bezit. De verantwoording in de begroting en in de rekening is volledig, maar krijgt weinig aandacht van de gemeenteraad. Als er over verbonden partijen gesproken wordt gaat het meestal over de financiën of over incidenten.

### 3 De keuze voor het 'Doetinchems regiemodel' leidt niet tot meer grip van de raadsleden op verbonden partijen

De discussie over het 'Doetinchems regiemodel' is in 2016 summier gevoerd in de gemeenteraad. In 2018 is de gemeenteraad voor meer dan de helft vernieuwd. Er is op 12 april 2018 een voorlichtingsbijeenkomst geweest om het 'Doetinchems regiemodel' uit te leggen.

Uit de enquête onder de raadsleden komt naar voren dat veel raadsleden het gevoel hebben onvoldoende grip te hebben op de verbonden partijen.

#### 4 De doelstellingen van verbonden partijen zijn niet evalueerbaar

De voorwaarden die in Doetinchem aan verbonden partijen worden gesteld zijn weinig resultaatgericht en daardoor niet goed evalueerbaar. Zowel de raadsvoorstellen als de raadsbehandeling was vooral gericht op de financiële consequenties. Daardoor is ook moeilijk vast te stellen of de verbonden partij doeltreffend is.

#### 5 Doetinchem kent geen nota verbonden partijen en daardoor geen toetsingskader

De gemeenteraad heeft wel ingestemd met de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de visie van de directie van de gemeente zoals deze zijn geformuleerd in gD 2020. Een nota verbonden partijen waarin de gemeenteraad vastlegt hoe het beleid is ten aanzien van verbonden partijen zal zijn ontbreekt in Doetinchem. In een dergelijke nota is in de regel ook een toetsingskader vastgelegd dat door de raad gebruikt kan worden bij de keuze voor een bepaald type verbonden partij.

#### 6 Doetinchem kent geen toezichtarrangement op verbonden partijen

In een toezichtarrangement wordt vastgelegd hoe de controle op een verbonden partij door de gemeenteraad is geregeld. Ook is daarin vastgelegd hoe intensief de bemoeienis van de gemeenteraad met een verbonden partij moet zijn nadat de taak via de verbonden partij op afstand is gezet.

## 2.3 Aanbevelingen

### 2.3.1 Aanbevelingen aan de raad

#### 1 Bediscussieer eens in de vier jaar de uitgangspunten van het 'Doetinchems regiemodel'

De gemeente Doetinchem kiest voor een model dat afwijkt van wat in de meeste gemeenten gebruikelijk is. Gezien de wisseling die eens in de vier jaar plaats vindt na de gemeenteraadsverkiezingen is het raadzaam om die afwijkende keuze uitvoerig in de gemeenteraad te bediscussiëren. Een voorlichtingsavond aan het begin van de raadsperiode is zinvol, maar naar het oordeel van de rekenkamercommissie niet voldoende.

#### 2 Stel een afwegingskader vast voor verbonden partijen

De rekenkamercommissie geeft het advies om een afwegingskader vast te stellen voor het aangaan van een verbonden partij. Het afwegingskader kan vorm krijgen aan de hand van twee vragenlijsten (zie bijlage 3) Aan de hand van vragenlijst a in de bijlage kan beoordeeld worden of een publieke taak als verbonden partij of op de meer traditionele manier moet worden uitgevoerd. Via vragenlijst b kan beantwoord worden of er een nieuw samenwerkingsverband nodig is of dat de taak bij een bestaande samenwerking kan worden ondergebracht.

#### 3 Stel vooraf aan het aangaan van samenwerkingsverbanden materiële en immateriële doelen

Regionale samenwerking is een gegeven voor gemeenten. Niet langer is er sprake van één samenwerkingsverband. Verschillende samenwerkingsvormen kunnen worden aangegaan voor verschillende beleidsterreinen. Dat vraagt wel om een goede sturing en voor een goede sturing is het van belang om doelen te stellen op basis waarvan het rendement kan worden bepaald.

#### 4 Stel een toezichtarrangement met bijbehorend dashboard op voor verbonden partijen

De rekenkamer adviseert om een toezichtarrangement voor verbonden partijen op te stellen. Verbonden partijen variëren in (financiële) omvang en vorm. Hierdoor wisselen ook de gemeentelijke belangen en risico's sterk. Het toezichtarrangement is gebaseerd op een financiële en bestuurlijke analyse hiervan. In bijlage 4 geeft de rekenkamercommissie een voorbeeld van een dergelijk toezichtarrangement.

#### 5 Evalueer verbonden partijen periodiek aan de hand van een evaluatieprogramma

Zowel vanuit de eigenaarsrol van een samenwerkingsverband als vanuit de afnemersrol is het nodig om periodiek, bijvoorbeeld één keer per vier jaar een samenwerking te evalueren. Draag daarom het college op om periodiek een evaluatieprogramma voor te leggen aan de raad. De rekenkamercommissie adviseert om dan niet alleen naar de financiële aspecten te kijken, maar ook naar de waardering van personeel, klanten en de samenleving te kijken wat betreft de resultaten van de verbonden partij. Ten aanzien van de organisatie kan dan het leiderschap, de strategie, het management en de processen worden geëvalueerd. Doel van de evaluatie is om antwoord te krijgen op de volgende vragen:

- Hoe waarden we de resultaten van de samenwerking?
- Hoe waarden we het verloop van de samenwerking?
- Sluit de samenwerking nog aan bij de oorspronkelijke prioriteiten en doelstellingen?
- Zijn er nog ontwikkelingen die bepalend zijn voor het vervolg?

### 2.3.2 Aanbevelingen aan het college

#### 6 Breid de informatievoorziening over verbonden partijen uit met de maatschappelijke gevolgen naast de financiële

Maak afspraken met de raad over de aard en frequentie van de informatievoorziening over de verbonden partijen, zoals aan de raad geadviseerd in aanbevelingen 4 en 5. We adviseren om naast de financiële verantwoording een maatschappelijke verantwoording op te nemen in de verslaglegging en in goed overleg met de raad een 'verbonden partijen dashboard' vast te stellen en dit jaarlijks te herijken.

#### 7 Breng de raad in positie zodat deze meer grip op de verbonden partijen krijgt

De rekenkamer beveelt aan dat de informatievoorziening vanuit het college aan de raad over de verbonden partijen gericht is op het verkrijgen van meer grip van de gemeenteraad op de diverse verbonden partijen.