

**Kader**

# **VERBONDEN PARTIJEN**

16 september 2015

# INHOUDSOPGAVE

1. Samenvatting	03
2. Wel/niet instellen van verbonden partijen	07
2.1. Beoordelingsschema in het kort	07
2.2. Uitwerking van het beoordelingsschema	11
3. Sturing	17
3.1. Over sturing	17
3.2. Over rollen	20
3.3. Invoeringsagenda	21
3.4. Rol raad	22
<b>Bijlagen</b>	
1. Overzicht onderzochte partijen	02
2. Keuzes bij regionale samenwerking	05
3. Stroomschema jaarbegroting / jaarrekening	10

# Hoofdstuk 1

## Samenvatting

**Het onderwerp ‘Verbonden Partijen’ is actueel. Gemeenten doen niet alles meer zelf, gaan verbindingen met anderen aan, en zien zich vervolgens voor de vraag gesteld: maar wie zit er nu eigenlijk aan het stuur?!**

**Dáár gaat dit kader over. Over verbetering van de sturing op verbonden partijen. Op alle niveau’s – van raad tot ambtelijk accounthouder.**

Hoe komt Apeldoorn aan al die verbonden partijen?

Er kunnen goede redenen zijn om regionaal samen te werken – omdat sommige belangen uitstijgen boven de gemeentegrenzen. Dat zijn verbindingen in de *publieke sfeer*.

Je kan ook een activiteit onderbrengen in een stichting of vennootschap – omdat dat wel eens effectiever en efficiënter kan zijn, met minder bureaucratie en bestuur. Dat zijn verbindingen in de *private sfeer*.

Zo is het ook in Apeldoorn gegaan. We zijn verbindingen aangegaan.

Neem de regio Stedendriehoek. Langer geleden een samenwerkingsorgaan met veel eigen personeel. Meer dan 10 jaar

geleden is dat omgebouwd naar een lichtere samenwerking. En nu staan we voor de vraag: past die vorm nog wel in deze tijd, waarin we een andere overheid willen zijn – in gesprek met burgers, bedrijven en instellingen?

Neem de vlucht eind 90-er jaren in publiek-private ondernemingen. Het idee was: we halen zo privaat geld binnen om publieke ambities waar te maken. Nu denken we: waarom participeren we met publiek geld in privaat risico?

Veel uitvoeringstaken zijn in diezelfde 90-er jaren op afstand gezet. Zo is Accres een voormalige afdeling Beheer Gebouwen, maar nu dan in BV-vorm. De buitendienst van Openbare Werken heeft een reis gemaakt, maar is nu weer een gemeentelijke eenheid. De vroegere afdelingen Onderwijs zijn gegoten in de vorm van Stichtingen – scholen weten toch zelf beter hoe het moet? En recent is de inzet om jeugdgezondheid te verhuizen van een gemeenschappelijke regeling naar een stichting waar we héél dicht op zitten.

Dit kader bevat geen wijsheid achteraf. Wel is er vanuit de actualiteit het inzicht dat het beter en anders kan.

Dat wordt breed gedeeld – door raad, rekenkamer en college. Het is immers niet goed als je je afvraagt: wie zit er eigenlijk aan het stuur? Of je nu taken zelf uitoefent, elders onderbrengt of regionaal oppakt: *steeds moet je liefst vooraf regelen wie aan het stuur zit en in welke richting wordt gestuurd.*

**Definitie van een verbonden partij:**

- een publieke of private partij waarin je
- # financieel deelneemt
- # bestuurlijk verantwoordelijkheid draagt
- # aanspreekbaar bent op beleid en op risico's van die partij.

In **bijlage 1** bij dit kader wordt in één overzicht toegelicht welke 'partijen' zijn bekeken en welke daarvan als 'verbonden partij' moeten worden geoormerkt.

Dit kader gaat dus niet over zelfstandige partijen die geld van ons krijgen voor taken die ze als zelfstandige partij en voor eigen risico uitvoeren.

Aannemers die onze wegen aanleggen en onderhouden doen dat na aanbesteding met gemeentelijk geld – maar zijn zelfstandige partijen. Bedrijven die diensten in de thuiszorg bieden, doen dat onder andere op basis van via de gemeente verkregen subsidie – maar zijn zelfstandige partijen.

*Hoe zit dit kader in elkaar?*

**Hoofdstuk 2 gaat over de keuze: wel/niet een verbonden instelling**

Er wordt een beproefd instrument aangereikt dat helpt bij de beslissing om een taak wel of niet bij een verbonden partij onder te brengen. Dit instrument kan ook goed worden benut bij een evaluatie: willen we het nog zo?

Bepalend bij de keuze om een verbinding aan te gaan is het antwoord op de vraag of je bij een specifieke taak als gemeente betrokken wil zijn. Bovendien moet het zo zijn dat je weliswaar vat wil hebben op zo'n publieke taak, maar niet per sé die taak zelf wil uitvoeren.

**Beoordelingsinstrument**

Bij instelling of evaluatie van verbonden partijen wordt een vast instrument gebruikt bij zowel de ambtelijke advisering, als bij de besluitvorming door college en raad.

Er zijn verschillende rechtsvormen voor verbonden partijen. Om wel of niet voor een specifieke rechtsvorm te kiezen zijn de volgende beleidsregels geformuleerd.

**Privaatrechtelijke deelneming**

*Wees terughoudend bij de keuze voor (groot)aandeelhouderschap:*

- ga na wat het gemeentelijk belang is op grond van de vragen uit het beoordelingsinstrument
- bepaal vanuit welke rol je het beste kan sturen: op basis van instrumenten als subsidie of een DVO, of is gemeentelijk aandeelhouderschap in een NV of BV geboden?
- grootaandeelhouderschap is alleen geboden als dat bepalend is voor de sturing

**Publiek Private Onderneming**

*Geen publiek private onderneming, tenzij*

- grote belangen alleen zó kunnen worden gediend
- grote baten worden verwacht
- het risico gering is

**Gemeenschappelijke regeling**

*De betrokken taak moet een publieke taak en gemeentelijk belang zijn:*

- ga na of de grotere schaal van de regio bepalend en voorwaardelijk is voor de efficiency, effectiviteit en kwaliteit van de taakvervulling
- ga na of de gemeente zich herkent in de regio met het oog op identiteit en eigenheid
- borg de lokale beleidsbeïnvloeding en dus de democratische legitimatie

Bij gemeenschappelijke regelingen geldt overigens dat er reden is om ervoor te waken dat er niet steeds over elk onderwerp met andere partners een of andere regeling wordt getroffen. Soms zijn die verschillen het gevolg van rijksregelgeving, soms is het gewoon zo ontstaan.

In beide gevallen heeft Apeldoorn er belang bij te streven naar congruentie:

- voor het overzicht
- voor beperking van bestuurlijke drukte
- om expliciet te sturen op efficiency.

### **Congruentie**

In een afzonderlijk traject rond regionale samenwerking wordt het belang van congruentie verder uitgewerkt. Rapportage vindt plaats in het tweede kwartaal van 2016

Een bijzonder element bij de vorming van een gemeenschappelijke regeling is de wijze waarop ieders "individuele" belang en dus ook het Apeldoorns belang is vormgegeven. Stemverhoudingen moeten bijvoorbeeld recht doen aan de relatieve grootte van gemeenten, en wijziging of beëindiging van een regeling moet niet nodeloos belastend zijn. Ook deze punten worden uitgewerkt in het traject rond regionale samenwerking.

### **Hoofdstuk 3 gaat over sturing**

Als gezegd: dat kan beter.

In een aantal gevallen is de raad overigens redelijk tevreden over sturing en betrokkenheid bij verbonden partijen. Dan is de vraag natuurlijk meteen: wat zijn in die goed lopende verbindingen de succesfactoren? Kunnen die ook elders worden benut?

Dit hoofdstuk over sturing bevat actiepunten. In het algemeen geldt:

### **Verbinden vraagt écht verbinding:**

*Voor elke verbinding of samenwerking geldt dat de legitimatie toeneemt door:*

- een open en steeds informatief gesprek met de raad
- een gedeelde en dus herkenbare doorkijk op de middellange termijn

Als men elkaar alleen spreekt op vaste en verplichte momenten, dan levert dat potentieel spanning op. Die spanning is vooral groot als een verbonden partij veel betekenis heeft voor de samenleving en de raad, maar op een grote schaal is georganiseerd.

### **Omgaan met schaalvraagstukken**

*Juist bij samenwerking in geografisch grote verbanden en bij samenwerking met veel partners extra aandacht voor:*

- relatie en gesprek
- informatie en verantwoording
- coalitievorming met andere deelnemers

De analyse van verbonden partijen laat zien dat er verschillend wordt gestuurd. Verschil móet omdat de onderliggende taken verschillen. Maar het is ook goed om meer vergelijkbaarheid te creëren. Het is vooral van belang dat bij iedere verbonden partij, op maat van het type taak dat er aan is toebedeeld, aandacht wordt besteed aan sturen op prestaties én op efficiency.

### **Bijzondere aandachtspunten bij sturing:**

*Bij alle verbonden partijen aandacht voor*

- sturen op eenduidige prestaties, vertaald naar outcome: resultaten voor en in de samenleving.;
- sturen op efficiënte uitvoering van taken;
- sturen op de wat-vraag, en niet op de hoe-vraag

De praktijk heeft overigens geleerd dat de sturing aan kracht kan winnen als er samen gesproken wordt over het beeld voor de toekomst.

Soms stelt de gemeente zelf zo'n stuk op (zie cultuurnota), maar je kan het ook aan de verbonden partij vragen. Denk maar aan de lopende evaluatie van de Regio Stedendriehoek.

Geen stapel nota's, wel een praktische en passende doorkijk.

***Meerjarige doorkijk***

Met alle verbonden partijen wordt gesproken over de mogelijkheden van een praktisch ingestoken meerjarige doorkijk.

De raad heeft ook aandacht gevraagd voor de eigen taakvervulling. Het antwoord op die vraag hoort natuurlijk bij uitstek bij de raad zélf thuis.

Niettemin: veel van de in dit kader genoemde beleidsregels en actiepunten dragen bij aan een meer heldere positionering van de raad jegens verbonden partijen.

Het Kader sluit af met het voorstel om in de komende collegeperiode alle verbonden partijen themagewijs met de raad te wegen en te evalueren. Als die agenda elke raadsperiode weer kan worden gevolgd, dan zullen de verbonden partijen van nu en straks vertrouwde partners zijn.

## Hoofdstuk 2

# Wel/niet instellen van verbonden partijen

### 2.1 Beoordelingsschema in het kort

College en raad hebben een instrument nodig dat hen helpt bij de vraag of en hoe ze een taak willen oppakken – bijvoorbeeld als *verbonden partij*. Over zo'n instrument hoeft niet opnieuw te worden nagedacht, het bestaat al. Bij de start van het traject om tot een nieuw kader te komen (Koersnotitie, september 2014) is dat al aangegeven. Toen is gekozen voor een schema dat door de WRR (de Wetenschappelijke Raad van de Regering) is ontwikkeld. Die Koersnotitie voorzag in twee stappen. Eerst is een Foto opgesteld en besproken (beschrijvend), nu ligt het kader voor. In die eerste fase is het instrument gebruikt om allerlei samenwerkingsvormen te beoordelen. Duidelijk werd dat het belangrijk is om vooraf te bepalen hoe de gemeente zich tot die derde partij verhoudt.

*De sturingsvraag lag meteen op tafel.*

De foto leidde tot soms verrassende inzichten. Twee voorbeelden.

De *schouwburg* is door zijn juridische vorm – een NV met een héél groot gemeentelijk aandeel – een verbonden partij. Maar de sturing op Orpheus gebruikt minder het pad van de 'verbinding' en meer die van de subsidie – met een sturingsdebat in de raad. Veel *onderwijstaken* zijn in stichtingen ondergebracht. In strikte zin zijn dat geen verbonden partijen. Maar de statutair overeengekomen processen gaan heel ver die kant op. Zonder 'verbinding' toch evengoed een sturingsdebat in de raad.

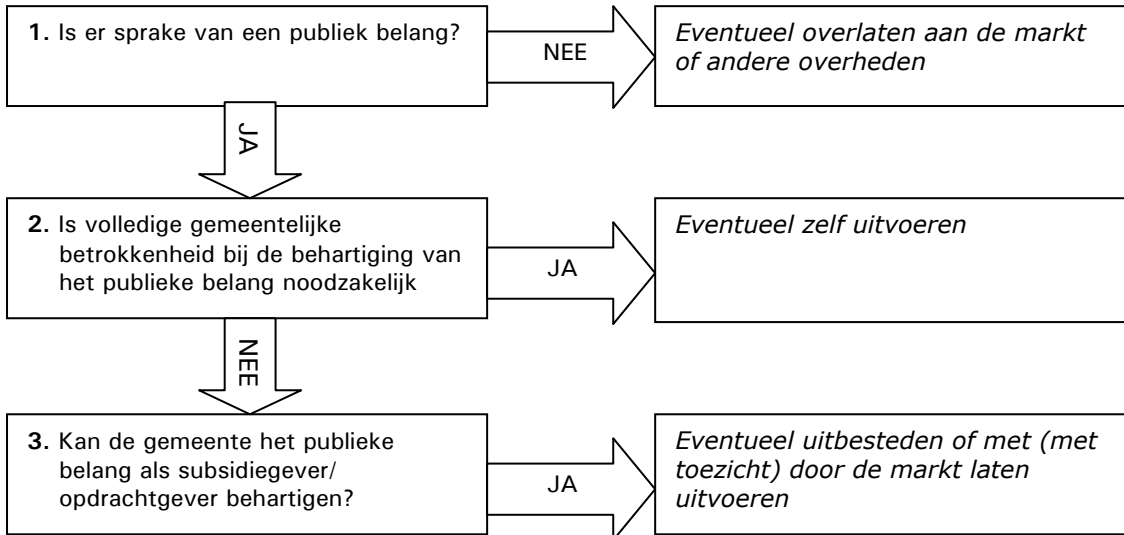
Het beoordelingsschema begint met 3 onderzoeksvragen. Daarna volgen 4 alternatieven als je er voor kiest de taak op afstand te zetten. Het schema zit in de gereedschapskist zodra uitbesteding en samenwerking ter sprake komt.

## BEOORDELINGSSCHEMA

### ONDERZOEK

#### VRAGEN

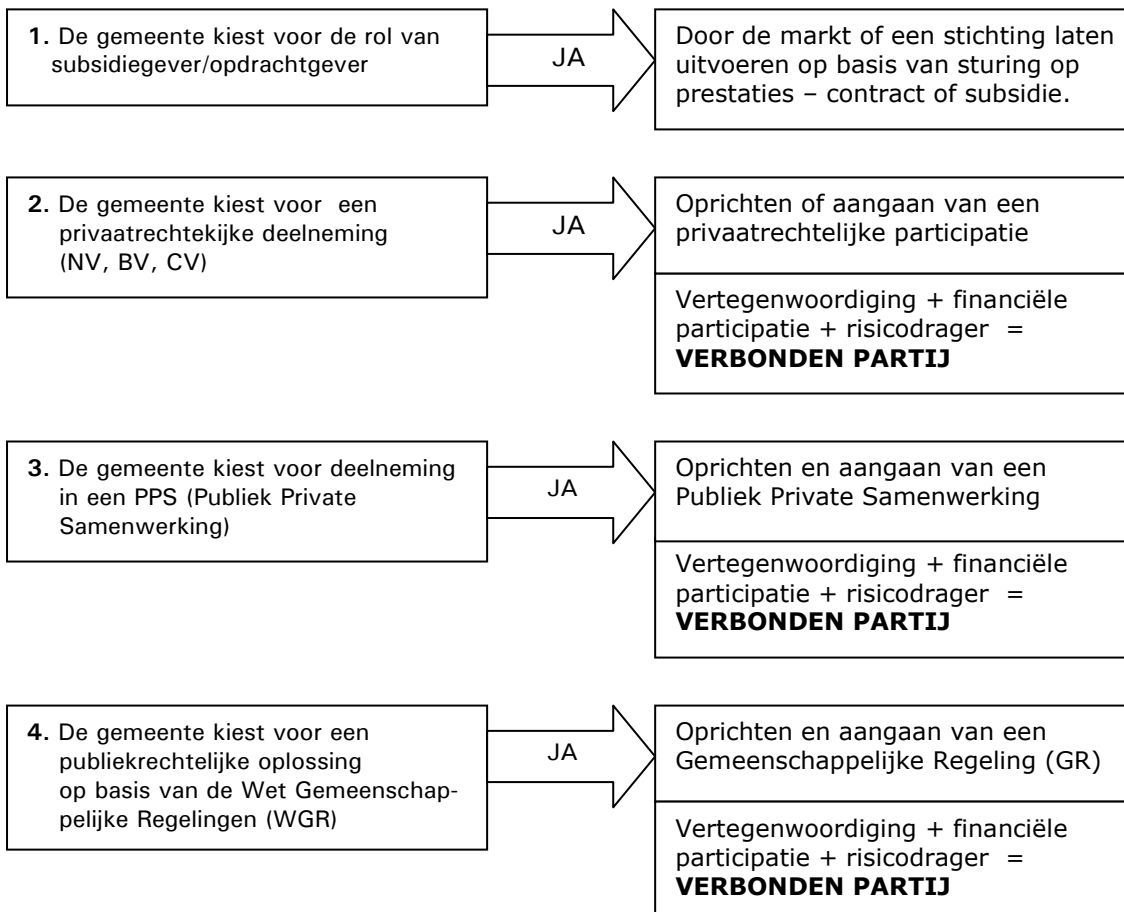
#### EVENTUELE CONSEQUENTIES



### BESLISSING

#### KEUZEMOGELIJKHEDEN

#### UITWERKING





## DE 3 ONDERZOEKSVRAGEN

### 1. Is er sprake van een publiek belang?

Dat bepaal je gewoon zelf – alleen wat wettelijk is opgelegd móet je doen.

#### **Beleidsregel ‘wel/niet publiek belang’**

Als het publiek belang niet wettelijk is voorgeschreven, dan is de bepaling van het publiek belang de uitkomst van een publiek lokaal debat.

### 2. Is volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk?

Het probleem zit bij dat ‘volledig’. Dat moet worden verfijnd.

#### **Beleidsregel ‘op afstand zetten’**

*Beleid en sturing:* kerntaak en kernverantwoordelijkheid van de gemeente

*Professionele, uitvoerende taken:* kunnen op afstand worden gezet

Bij *rechtscheppende taken* (beschikkingen/vergunningen) en bij *vertegenwoordiging* (gezicht van de gemeente) is de bepaling van de gemeentelijke betrokkenheid de uitkomst van een publiek lokaal debat.

### 3. Kan de gemeente het publieke belang invullen als subsidiegever of opdrachtgever?

Juist professionele en uitvoerende taken kunnen op afstand worden gezet. Het concept van de ‘regiegemeente’ – die wél stuurt, maar niet zelf uitvoert – is daarop gebaseerd.

## DE 4 KEUZEMOGELIJKHEDEN

De basale vragen in het eigen, gemeentelijk debat zijn:

- *Hoe zwaar weegt de taak als publieke belang*
- *Hoe zwaar weegt het belang van sturing?*
- *Vanuit welke positie kan die sturing het beste worden gewaarborgd?*

Hoe verder je de taak wegzet, des te globaler is je positie uit een oogpunt van sturing. Bij de verschillende alternatieven moet je steeds in de gaten houden hoe het ‘voelt’: ga ik er nog over, vind ik dat belangrijk, ben ik nog in positie om er iets van te vinden?

De positie van het college is een andere dan die van de raad. Ook dát is een dimensie die bij het toepassen van dit kader belangrijk is. Daarmee kom je bij het onderwerp *democratische legitimiteit*.

Grote of kleine budgetten of risico’s: dat maakt nogal uit als het gaat om de inrichting van de sturing en om de manier waarop je inhoud geeft aan de democratische component. Daarmee kom je bij het onderwerp *bestuurlijke drukte*.

Kortom: met het onderwerp ‘verbonden partijen’ raak je het politiek-bestuurlijke hart van de gemeente.

### 1. De gemeente kiest voor de rol van subsidiegever/opdrachtgever

Daarmee kiest de gemeente voor een *klassieke overheidsrol*.

Als je een taak niet zélf uitvoert, schakel dan een ander in. Besteed uit. Stuur dan wel duidelijk op prestaties. De rol van opdrachtgever of subsidiegever is overigens een bevoegdheid van het college.

*En: het is géén verbonden partij.*

Bij de volgende varianten of keuzes is wél sprake van een verbonden partij. Die is eerder gedefinieerd als een publieke of private partij waarin de gemeente:

- financieel deelneemt;
- bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt;
- aanspreekbaar is op beleid en risico's.

Er zijn 3 modellen voor een verbonden partij: publiek, privaat en een mengeling daarvan – publiek/privaat.

## 2. De gemeente kiest voor een privaatrechtelijke deelneming

*Daarmee kiest de gemeente voor aandeelhouderschap*

Dat kan op heel veel manieren. Van overheids BV (100%) via groot-aandeelhouderschap in een BV of NV (zeg: 40 of 80%) tot gewoon of klein aandeelhouder.

Hoe groter je belang, hoe meer je weg hebt van een meesturende belegger. Bij Accres, Orpheus en Teuge zijn we dat ook. De open vraag is: is dat een rol die de gemeente past?

Bij klein aandeelhouderschap ben je één van de velen. Dán moet je nagaan: wat kan ik in deze rol?

### **Beleidsregel**

#### **Privaatrechtelijke deelneming**

Wees terughoudend met (groot-) aandeelhouderschap:

- ga na wat je belang is uit een oogpunt van de onderzoeksvragen
- bepaal vanuit welke rol je het beste kan sturen: op basis van instrumenten als subsidie of een DVO, of is gemeentelijk aandeelhouderschap in een NV of BV geboden?
- grootaandeelhouderschap is geboden als het bepalend is voor de sturing

## 3. De gemeente kiest voor deelneming in een publiek-private onderneming

*Daarmee kiest de overheid voor ondernemerschap.*

Hoort de overheid wel in die rol thuis?

Een groter 2-petten-probleem is niet denkbaar.

College noch raad komt een bevoegdheid toe binnen zo'n onderneming, de gemeentelijk vertegenwoordiger in de publiek private onderneming zal zich privaat moeten gedragen.

### **Beleidsregel**

#### **Publiek Private Onderneming**

Geen publiek private onderneming, tenzij

- grote belangen alleen zó kunnen worden gediend
- grote baten worden verwacht en het risico gering is

## 4. De gemeente kiest voor publiekrechtelijke participatie op basis van de WGR

*Daarmee kiest de gemeente voor verlengd bestuur.*

Een publiekrechtelijke oplossing, maar het is niet meer de gemeente zelf die beslist. Die beslissing ligt bij een ander. Het belangrijkste moment zit aan de voorkant: hoe richt ik de regeling in, of het nu om sturing op prestaties gaat of om democratische legitimatie.

### **Beleidsregel**

#### **Gemeenschappelijke regeling**

- de betrokken taak is een publieke taak en gemeentelijk belang
- ga na of de grotere schaal van de regio bepalend en voorwaardelijk is voor de efficiency, effectiviteit en kwaliteit van de taakvervulling
- ga na of de gemeente zich herkent in de regio (identiteit/eigenheid)
- borg de lokale beleidsbeïnvloeding en dus de democratische legitimatie

## 2.2 Nadere toelichting op het beoordelingsschema

### NADERE TOELICHTING OP DE 3 ONDERZOEKSVRAGEN

#### 1. Is er sprake van een publiek belang?

De moeilijkste vraag. Over kerntaken wordt nu eenmaal politiek verschillend gedacht.

*Soms zegt de wet: daar ga je als gemeente over*

Daar gaat hij: Drinkwaterwet over drinkwater, de Wet Milieubeheer over afval, de Wet Sociale Werkvoorziening, de Jeugdwet, de Wet Primair Onderwijs, de Wet Voortgezet Onderwijs, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, een heel pak wetgeving rond basisvervoer, én wetten over openbare ruimte, wonen en bouwen. Dat de gemeente een forse verantwoordelijkheid draagt, maakt duidelijk: dit is een publiek belang.

*En als er niks in de wet staat?*

Sommigen zeggen: dan is het geen publiek belang. Dan aanvaard je als lokale politiek dat de landelijke politiek door wetgeving bepaalt wat wel of niet een publiek belang is. Dat wordt wel 'medebewindisering' genoemd, een mooi woord voor het gebrek aan eigen ruimte in gemeentelijk Nederland. De voorgestelde keuze is: wij beslissen in het eigen lokale debat over de vraag wel/niet een publiek belang. Bijvoorbeeld over grote en kleine cultuur, breedtesport en topsport, zaken waar een goed lokaal debat over te voeren is. Daarmee kies je het pad van de autonomie: de gemeente mag doen wat ze wil, tenzij de wet anders bepaalt.

#### **Beleidsregel 'wel/niet publiek belang'**

Als het publiek belang niet wettelijk is voorgeschreven, dan is de bepaling van het publiek belang de uitkomst van een openbaar lokaal debat

#### 2. Is volledige gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk?

Dat is natuurlijk de vraag bij een publiek belang: ga je het nu ook *allemaal zélf doen*?!

Regiegemeenten (Amersfoort, Epe) vinden dat niet zo gauw. Daarmee is niet gezegd dat deze gemeenten effectiever of goedkoper zijn.

In Apeldoorn is met deze vraag wisselend omgegaan. Onderhoud en beheer van openbaar gebied zit in een *gemeentelijke eenheid*; beheer en exploitatie van maatschappelijk vastgoed zit bij een *overheids BV*; de uitvoerende taken rond belastingen en heffingen zitten binnenkort in een *gemeenschappelijke regeling*.

De discussie zit in *volledig* betrokken.

Nee, je hoeft niet alles zelf te *doen*, maar over sommige rollen (van beleid tot bevoegdheid) moet je toch echt in gesprek.

#### **Beleidsregel 'op afstand zetten'**

*Beleid en sturing*: kerntaak en kernverantwoordelijkheid van de gemeente

*Professionele, uitvoerende taken*: kunnen op afstand worden gezet

Bij *rechtscheppende taken* (beschikkingen/vergunningen) en *vertegenwoordigende taken* (gezicht van de gemeente) is de bepaling van de gemeentelijke betrokkenheid de uitkomst van een publiek lokaal debat.

#### 3. Kan de gemeente het publiek belang invullen als opdrachtgever of subsidiegever?

Die rol kiest de overheid en dus ook Apeldoorn vaak. Denk aan *de aanleg van wegen* c.a. Door aanbesteding en onder

gemeentelijk toezicht laten we de professionele, uitvoerende taak over aan de markt.

Hetzelfde geldt voor het werkveld in de *jeugd en de wmo*. Wij subsidiëren algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen; bij private partijen zitten professionals die dat kunnen. Wij zijn als gemeente inkoper van diensten met subsidie als instrument.

Wmo-consulent en de Stadsdeelmanager Zorg zijn het gezicht van de gemeente.

Bij *openbaar onderwijs* heeft Apeldoorn bedacht dat het, net als het zelfstandige bijzonder onderwijs, op eigen benen moet kunnen staan. Daarom is het op vergelijkbare afstand gezet in twee stichtingen voor respectievelijk primair en voortgezet onderwijs. De gemeente functioneert als opdrachtgever.

*Allemaal: géén verbonden partijen.*

## **NADERE TOELICHTING OP DE 4 KEUZEMOGELIJKHEDEN**

### **1. De gemeente kiest voor de rol van opdrachtgever/subsidiegever**

*Daarmee kiest de gemeente voor een klassieke overheidsrol.*

Als je een taak niet zélf uitvoert, dan schakel je dús een ander in. Denk vooral goed na of je een preferent partner zoekt (subsidie model) of een open markt (aanbesteding).

Beslis aan de voorkant hoe je hier inhoudelijk (sturing op prestaties) en qua taak en rolvulling (rol college, positie raad) mee omgaat.

De rol van opdrachtgever/subsidiegever is een bevoegdheid van het college. Aan de voorkant kan worden afgesproken in welke gevallen de raad geconsulteerd móet worden.

*Maar: dat zijn géén verbonden partijen, en dus geen onderwerp van dit kader.*

### **2. De gemeente kiest voor een privaatrechtelijke deelneming**

*Daarmee kiest de gemeente voor aandeelhouderschap.*

Dat kan op veel manieren. Van overheids BV (100%) via grootaandeelhouderschap in een BV of NV (zeg: 40 of 80%) tot klein aandeelhouder. Hoe groter je belang, hoe meer je weg hebt van een sterk *meesturende belegger*.

Is dat een rol die de gemeente past? Die vraag komt zeker naar voren als je hebt bepaald dat gemeentelijke betrokkenheid niet volledig hoeft te zijn. Taken kunnen op afstand worden gezet, heb je eerder gevonden. Waarom dan toch een groot aandeel en dus meesturen?

Voel je veel betrokkenheid, dan zal je die niet vertalen naar een vennootschap. Bij onderzoeksvraag 3 zagen we dat taken rond onderwijs en een groot deel van de cultuuragenda in stichtingen zijn ondergebracht. Dan kies je voor de rol van subsidiegever en opdrachtgever. Dus géén verbonden partij.

De overweging om voor een private oplossing te kiezen is vaak dat een onderneming meer ingebouwde prikkels heeft om efficiënt te werken.

- *De 'kracht' van privaatrechtelijke deelneming is de combinatie van financiële én bestuurlijke deelneming. Daarmee is overigens de stap genomen naar de definitie van Verbonden Partij.*
- *De 'zwakte' kan zijn: dat je niet meer de enige bestuurder bent. Compensatie kan natuurlijk plaatsvinden door krachtige sturing op product/resultaat/financiën door opdrachtverlening, subsidieverstrekking of een dienstverleningsovereenkomst.*

Bij de FOTO van de verbonden partijen is zicht gegeven op de bestaande deelnemingen. De bevindingen kunnen als volgt worden samengevat.

*Accres* is een 100% overheids BV. Nu *Accres* ook een vastgoedportefeuille van een andere gemeente beheert en exploiteert, is denkbaar dat die ook gaat deelnemen. Het zwaarste sturingsinstrument op *Accres* is de Dienst Verlenings Overeenkomst (DVO). Zo'n DVO kan je zien als onderhandse aanbesteding.

Volledige privatisering was mogelijk geweest (de gemeente stopt met taakvervulling en gaat naar de markt); een stichting zoals bij onderwijs was een andere mogelijkheid.

*Orpheus* is als NV vormgegeven, omdat er een taak wordt uitgevoerd (congressen) die niet als publieke taak wordt gezien. Voor dat deel is een aandeelhouder uit de markt mee-eigenaar. De gemeente is grootaandeelhouder, eigenaar/verhuurder van het complex én subsidiënt van culturele activiteiten.

Als de NV onder druk staat, komt de gemeente ook onder druk als eigenaar/verhuurder en als subsidiënt. Waar de subsidie wordt verlaagd, komen de vastgoedrelatie én de NV onder druk. Kortom, de verwevenheid tussen de 3 relaties is zeer groot.

*Circulus/Berkel* is een 100% overheids NV. Het aandelenkapitaal is (min of meer naar rato) verdeeld over de gemeenten voor wie *Circulus/Berkel* taken uitvoert. Ook hier krijgt de DVO de meeste aandacht, samen met de exclusieve gemeentelijke bevoegdheid inzake de bepaling van de afvalstoffenheffing. De DVO met *Circulus/Berkel* is overigens, anders dan *Accres*, gelinkt met wettelijke taken (Wet Milieubeheer, Besluit Afvalstoffen).

Er is dus een verbonden partij van gemaakt. Tegelijkertijd zie je dat andere gemeenten in Nederland, met vanzelfsprekend behoud van de wettelijke taken en bevoegdheden, de uitvoerende taken via aanbesteding hebben weggezet bij private partijen.

*RGV/Leisureland en Vliegveld Teuge* zijn overheids NV's, dus met andere gemeentelijke deelnemers.

Deze juridische vorm heeft een lange geschiedenis. Een andere verdeling van het aandelenkapitaal – ook buiten gemeenten – komt op tafel zodra de vraag wordt gesteld: hoe wegen we hier het publiek belang?

Ook de nutsbedrijven *Alliander/Liander en Vitens* zijn overheids NV's, maar die status is wettelijk bepaald.

De privatisering golf van de 90-er jaren hebben ze op grond van wettelijke voorschriften terecht doen komen in NV vorm met provincies en gemeenten als aandeelhouder.

*Een beleidsregel helpt*, zowel nu als in alle denkbare volgende gevallen:

#### **Beleidsregel**

##### **Privaatrechtelijke deelneming**

*Wees terughoudend bij de keuze voor (groot)aandeelhouderschap:*

- ga na wat je belang is uit een oogpunt van de onderzoeksvragen
- bepaal vanuit welke rol je het beste kan sturen: op basis van instrumenten als subsidie of een DVO, of is gemeentelijk aandeelhouderschap in een NV of BV geboden?
- grootaandeelhouderschap is alleen geboden als dat bepalend is voor de sturing

De sturingsvraag vraagt écht aandacht. De verscheidenheid in instrumenten is groot. Verschillen kunnen vaak worden verklaard door de onderliggende taken en de specifieke verantwoordelijkheid van de gemeente. Maar meer overeenkomst op hoofdlijn (sturen op de wat-vraag, sturen-op-prestaties) is gewenst. Dat betekent natuurlijk niet dat alles tot in detail hetzelfde zou moeten worden aangepakt.

In paragraaf 3.1 wordt daar in een apart actiepunt op teruggekomen.

### 3. De gemeente kiest voor deelneming in een publiek private onderneming

*Daarmee kiest de overheid voor ondernemerschap.*

PPS-en hebben een lange geschiedenis in Apeldoorn. Denk aan gerealiseerde gebiedsontwikkelingen als Welgelegen en Beekpark. Op dit moment zijn er nog twee onderling samenhangende gebiedsontwikkelingen: Veldekster + Zuid West Poort. Die zijn gericht op villabouw (gaat gestaag) en op een zeer grote kantoorontwikkeling (geen markt). Het idee was: we halen zo privé geld binnen om ontwikkelingen met een publiek belang mogelijk te maken. Met de bril die we na de recessie opzetten, denken we: gek zeg, dat we met publiek geld participeerden in ontwikkelingen van private partijen. Geen groter 2-pettenprobleem dan een publiek private onderneming, overigens.

Ook andere ontwikkelingen zijn in deze vorm denkbaar. Het kan over een ICT systeem gaan, of over oplossingen in mobiliteit. Steeds moet worden bedacht:

- *Wie helpt wie verder?*
- *Hoort de overheid wel in deze markt thuis?*

In het grondbeleid is bepaald: nee, tenzij grote baten worden verwacht en het risico gering is. Voorstel is deze inzet te verbreden naar alle denkbare taken.

#### **Beleidsregel**

#### **Publiek Private Onderneming**

*Niet deelnemen, tenzij:*

- grote belangen alleen in deze vorm kunnen worden gediend
- grote baten kunnen worden verwacht en het risico gering is.

### 4. De gemeente kiest voor participatie op basis van de WGR

*De gemeente kiest dan voor verlengd bestuur.*

Een publiekrechtelijke oplossing, maar het is niet meer de gemeente zelf die beslist. Die beslissing ligt bij een ander. Het belangrijkste moment zit aan de voorkant: hoe richt ik de regeling in, of het nu om sturing op prestaties gaat of om democratische legitimatie?

#### **Soms is het een kwestie van 'moeten'**

De Wet Veiligheids Regio's bepaalt dat er een Veiligheidsregio NoordOost Gelderland (VNOG) moet zijn.

Deelnemers én taken liggen vast. De Omgevingsdienst (OVIJ) en de regionaal vormgegeven Gemeentelijke (!) Gezondheids Dienst (GGD) zijn van hetzelfde laken een pak.

Daarmee is overigens niet álles gezegd. VNOG en GGD zijn héél groot. Hun begrotingen zijn steeds meer productbegrotingen. Zowel college als raad krijgen daar in de praktijk moeilijk vat op. Hier speelt in ieder geval het sturingsvraagstuk: welk instrument werkt het best? Maar er is ook het vraagstuk van coalitievorming: als Apeldoorn wat anders wíl, dan moet je coalitiegenoten hebben. Hoe doe je dat? In paragraaf 3.1. wordt in aparte actiepunten terug gekomen op zowel sturing op prestaties als op coalitievorming.

#### **In andere gevallen kan je zelf kiezen: wel of niet een gemeenschappelijke regeling?**

##### *Twee bestaande gemeenschappelijke regelingen*

Stedendriehoek en Felua zijn de andere bestaande gemeenschappelijke regelingen.

Juist deze 2 regelingen laten zien dat het de deelnemende gemeenten zelf zijn die aan de voorkant van de samenwerking bepalen hoeveel invloed ze hebben. Daar is indertijd met aandacht voor gezorgd.

De *Stedendriehoek* heeft geen eigen personeel. Wel: een budget voor personeel dat vanuit de deelnemers wordt gedétacheerd. De GR kan geen grote verbindingen en verplichtingen

aangaan die als risico kunnen terugvallen op de deelnemende deelnemers.

Voor alle grote plannen en planvormen rond ruimte, economie en mobiliteit geldt dat deze afzonderlijk door de 7 deelnemende raden moeten worden goedgekeurd.

Voor tussentijdse relaties met raden zijn vormen bedacht (bv carousel) die niet altijd werkzaam zijn. Hier is vernieuwing nodig.

De *Felua* is naar deelnemeraantal een zeer kleine GR. Het Apeldoorns belang is geborgd door de doorslaggevende stem in het Dagelijkse Bestuur, zijnde een Apeldoorns bestuurder. De betrokkenheid van de raad is extra verzekerd door lidmaatschap van 2 raadsleden in het Algemene Bestuur van de Felua. Per definitie een financieel kwetsbare GR – zeker de verplichte afbouw van deze sociale werkvoorziening is spannend te noemen.

Dat is een sturingsvraagstuk waar college en raad dicht bij zijn betrokken.

### ***Twee nieuwe gemeenschappelijke regelingen***

Ze zijn al eerder aangehaald: Belasting/Tribuut en Basisvervoer. Hier is gekozen voor een nieuwe juridische vorm voor gemeenschappelijke regelingen: de bedrijfsvoerings GR. Dan gaat het om taakuitvoering binnen gegeven richtlijnen.

Sturing op beleid blijft aan de gemeenteraad. Sturing op producten, resultaten en financiën zal langs de weg van een dienstverleningsovereenkomst of een opdracht vorm krijgen.

Gemeenschappelijke Regelingen zijn zonder meer Verbonden Partijen. De keuze om wel of niet een GR in te richten wordt bepaald door het antwoord op de vragen uit de beleidsregel:

### ***Beleidsregel***

#### ***Gemeenschappelijke Regeling***

- is de grotere schaal van de regio bepalend en voorwaardelijk voor de efficiency, effectiviteit en kwaliteit van de taakvervulling?
- is het belang van alle deelnemende gemeenten – en dus ook Apeldoorn met een regeling gediend?
- herkent de gemeente zich in de regio (identiteit/eigenheid)?
- is de lokale beleidsbeïnvloeding en dus de democratische legitimatie voldoende geborgd, rekening houdend met de relatieve grootte van de deelnemende gemeenten?

Er is een document opgesteld dat helpt bij de keuze welke gemeenschappelijke regeling het beste past. **Zie bijlage 2.**

### ***Werk aan meer congruentie***

Bij regionale samenwerking, al dan niet in een GR, moet de congruentie toenemen: we werken zo veel als mogelijk met dezelfde kring gemeenten.

*Dat vergroot de herkenbaarheid.* Bij samenwerking zoeken we dus altijd gemeenten uit de Stedendriehoek plus Hattem en Heerde.

*Congruentie geeft ook ruimte voor meer efficiency en beperking van de bestuurlijke drukte.* Niet steeds een aparte GR, maar bijvoorbeeld één uitvoerings-GR waarin verschillende taken kunnen worden ondergebracht. Herkenbaarheid en efficiency komen terug in een apart traject regionale samenwerking.

### ***Actiepunt Congruentie***

In een afzonderlijk traject rond regionale samenwerking wordt dit punt verder uitgewerkt. Rapportage vindt plaats in het tweede kwartaal van 2016.

***Regel niet alleen het instellen, maar ook het veranderen of opheffen van samenwerking***

Bedenk op het moment van instelling dat het over een tijd evengoed een goed plan kan zijn om ermee te stoppen. Stoppen moet niet onnodig ingewikkeld zijn, laat staan heel veel geld kosten.

Op dit moment ontdekken we bij enkele 'contracten' dat het ingewikkeld en duur is om een vrijwillig aangegane relatie weer te wijzigen of op te heffen. Een recent voorbeeld is het losmaken van taken rond jeugdgezondheid uit de GGD. Het belang van specifieke deelnemers, of van de samenwerkingsvorm zelf, mag niet onnodig zwaar wegen.

***Actiepunt Flexibele Afspraak***

Met alle GR's wordt gesproken over een zodanige inrichting van de afspraken dat wijziging of vermindering van de taken niet onevenredig belastend is voor individuele deelnemers.

Het belang van de samenwerking mag niet uitgaan boven het belang van degenen die de verbonden partij hebben ingesteld.

***Afwegingsresultaat kán zijn: we willen géén formeel vormgegeven gemeenschappelijke regeling***

Geen verlengd bestuur, dus. Je zegt: ik wil wel regionaal samenwerken, maar houd de bevoegdheid bij mezelf. Noem zo iets een overlegtafel voor afstemming.

- De Strategic Board en de Arbeidsmarktregio zijn zo vorm gegeven. In feite zit je dan bij vraag 1: de overheid die overlegt en afstemt.
- Ook Jeugd en WMO zijn onderwerp aan zo'n overlegtafel. Er wordt inkoopmassa gecreëerd. Elke gemeente beslist over eigen beleid en blijft verantwoordelijk voor zijn eigen budget

Dit soort afstemming tússeen gemeenten kan bijvoorbeeld de raad op afstand zetten. Maar dat hoeft helemaal niet. Kijk bijvoorbeeld naar het intensieve pad van de decentralisatie jeugd en zorg. Dan zie je achtereenvolgens 'routekaart', 'beleidsnota' en 'inkoop' in de raad passeren. En de taakuitvoering wordt 3 of 4 keer per jaar in de raad besproken: controle op en betrokkenheid bij voortgang, inhoud, kwaliteit én geld.



# Hoofdstuk 3

## Sturing versterken

### 3.1 Over sturing

#### ***Sturing vooraf***

De raad wil beter invulling kunnen geven aan zijn rol rond kaderstelling en visievorming vooraf en controle achteraf. Dan is er onmiddellijk een procesvraagstuk.

Verbonden partijen hebben vanzelfsprekend óók een begrotingscyclus. Die zit net als bij de gemeente vast aan kalenderjaren. Bij de gemeente zit het debat over de verantwoording in het vroege voorjaar, en het debat over het komende kalenderjaar is in de herfst. Een beredeneerde beslissing over de prestaties en de begroting van een verbonden partij gaat idealiter vooraf aan het opstellen van de gemeentebegroting. Dat betekent dat de raad al in het tweede kwartaal van het lopende jaar wil spreken over de begroting voor het komende jaar van de verbonden partijen. Als je alles terugreken dan zie je dat een verbonden partij al eind maart een concept-begroting gereed moet hebben voor het jaar dat 9 maanden later begint. Beoordeling en advisering (ambtelijk), bestuurlijke afstemming en

oordeelsvorming (B&W) en beraadslaging (raad), moeten dan in 10 tot 12 weken rond komen.

Zie **bijlage 3** voor een algemeen inzicht in de doorlooptijd van een begroting of verantwoording. De druk die zo zichtbaar wordt gemaakt is niemands schuld. De druk ligt besloten in de verschillende tijdschema's, zowel wettelijke schema's als Apeldoornse processchema's voor college en raad. Daarmee komen we bij de volgende oplossingsrichting.

#### ***Een meerjarige begroting of inhoudelijke doorkijk***

Het jaarschema van de begroting is te hijgerig. Tijd kan worden gekocht door een meerjarenbeleid te formuleren. *Een doorkijk of begroting voor 2 of 4 jaar*, waarover tijdig en indringend kan worden overlegd, kan voldoende vertrouwen geven voor de behandeling-onder-druk van de jaarbegroting.

Neem als voorbeeld de Cultuurnota (december 2015) die relevant is voor onze verhouding tot Orpheus als verbonden partij. Dat stuk had ook in

januari of juni in de raad kunnen worden besproken, na grondige voorbereiding. Die cultuurnota is overigens ook relevant voor andere partners in het cultuurveld, die weliswaar geen verbonden partij zijn maar langs de weg van jaarlijkse subsidie evengoed in dat harde tijdschema zitten. Zo'n meerjarige doorkijk kan de hoofdlijn aangegeven van strategische doelen, prestaties en outcome. Als je eenmaal beschikt over zo'n richtinggevend beeld, dan kan je 2 tot 4 jaar vooruit met jaarbegrotingen die een helder verband leggen mét die eerder afgesproken meerjarige doorkijk.

Zoiets kan ook met Circulus/Berkel, helemaal nu onder de noemer van Cleantech en Circulaire Stad grote ambities voor de toekomst zijn geformuleerd. Of neem de OVIJ: de veranderende vraag geeft wellicht aanleiding om weer eens stil te staan bij de toekomst. Denk ook aan een niet-verbonden partij als Leerplein 055: ook daar kan een meerjarig beeld (dalende leerling-aantallen, toenemende vraag naar nieuwe onderwijsvormen) een betere basis leggen.

Zo'n meerjarig beeld zal per speler verschillen. Soms stelt de gemeente zelf zo'n stuk op (zie cultuurnota), maar je kan het óók aan de verbonden partij vragen. Denk maar aan de komende Midterm Review van de Stedendriehoek, die als doorkijk kan gelden. We moeten wegblijven bij een grote productie aan vage nota's. We moeten toe naar een op elke verbonden partij specifiek toegesneden instrument.

#### **Actiepunt Meerjarige Doorkijk**

Met alle verbonden partijen wordt gesproken over de mogelijkheden van een praktisch ingestoken meerjarige doorkijk, die vrij van tijdsdruk kan worden ontwikkeld, besproken en vastgesteld. Zo'n werkwijze geeft richting aan de komende begrotingen van de verbonden partijen en dus ook aan die van de gemeente.

#### **Sturing op efficiency en prestaties**

'Rolbeschrijving' klinkt technisch, zoals 'sturing' dat ook doet. Concreter wordt het als je zegt: het gaat om het maken van afspraken over prestaties en geld: 'waar voor je geld'. Efficiency maakt onverbreekelijk deel uit van dat gesprek, want een goede prestatie als gevolg van een inefficiënt proces zal toch niet gauw gelden als 'waar voor je geld'. De financiële rol en de inhoudelijke rol moeten bij het maken van deze afspraken goed met elkaar zijn verbonden.

In veel bestaande bestaande afspraken staan prestaties en geld al centraal. De exercitie van de FOTO, waarbij alle verbonden partijen zijn gepasseerd, maakte bovendien duidelijk dat financiën en inhoud goed gelijk op lopen. Onderling verbonden, maar toch onafhankelijk. De ambitie is niettemin: dit kan (nog) beter. Bij enkele verbonden partijen zijn instrumenten gekozen die al ver zijn doorontwikkeld, bij andere is een langer pad te gaan.

De instrumenten zijn overigens zeer verschillend. Verschillen zijn niet altijd vanzelfsprekend of taakgerelateerd. De instrumenten zijn immers in elke afzonderlijke koker ontwikkeld zoals ze zijn. Toeval speelt ook een rol. Bij subsidiebeschikkingen zie je dat – gegeven een budget – wordt gestuurd op efficiency, resultaat en vooral outcome. De 'wat'-vraag wordt op hoofdlijnen gesubsidieerd. De 'hoe'-vraag is aan de ander: de taak is op afstand gezet. *Daarvan kunnen we leren bij de sturing op verbonden partijen.*

Bij DVO's als die voor Accres, Circulus Berkel en OVIJ zie je dat wordt gewerkt met vaak vergaand uitgewerkte productlijsten en onderliggende verplichtingen, alles afgezet tegen productprijzen. Dat is meer dan de 'wat'-vraag. Daarmee is de bedrijfsvoeringfunctie tot op zekere hoogte onderwerp van subsidiëring en contractering. De 'hoe'-vraag is voor een deel ingevuld en daarmee word de ander

niet echt vrijgelaten. Zelfs in de echte marktsector van grond-, weg- en waterbouw (GWW) zie je op dit moment vrijere contracten, die zich vooral richten op de te leveren prestatie.

De jaarbegrotingen van bijvoorbeeld GGD en VNOG lijken op elkaar: steeds meer echte product begrotingen. Het jaarplan van de Stedendriehoek laat meer de prestaties op hoofdlijn zien. Tóch bestaat bij de Stedendriehoek het gevoel dat we er in voldoende mate bij betrokken zijn, terwijl de detaillering van de GGD en de VNOG juist afstand scheidt en gevoelens van onmacht oproept.

Er zijn goede redenen om van elkaar te leren bij de inzet van instrumenten en sturingsmiddelen. Natuurlijk geven de onderliggende taken stellig aanleiding tot specifieke instrumenten, maar de hoofdlijn moet vergelijkbaar zijn.

***Actiepunt Sturen op Prestaties&Efficiency: lerende organisatie***

De eenheden RL, JZW, WA, V&R, FC en V&G creëren een intern expertise netwerk dat er op is gericht om van elkaar te leren en een continue inzet op verbetering te creëren. De aandachtspunten zijn:

- sturen op eenduidige prestaties, vertaald naar outcome: resultaten voor en in de samenleving;
- sturen op efficiënte uitvoering van taken;
- sturen op de wat-vraag, en niet op de hoe-vraag

Natuurlijk zijn er verschillen tussen verbonden partijen. Die verschillen vloeien voort uit de onderliggende taken en de eventueel wettelijke achtergrond, maar ook uit de relatieve omvang van de partij en de positie van Apeldoorn daarbinnen. Het is niet de inzet dat elke zaak en taak tot in détail hetzelfde wordt aangepakt. Meer overeenkomst op hoofdlijn moet ruimte blijven geven voor specifieke oplossingen.

‘Waar voor je geld’ geldt als inzet op alle niveaus. Van ambtelijk accounthouder via bestuurlijk portefeuillehouder naar raad.

Met elke betrokken externe partij zullen daar goede afspraken over worden gemaakt.

***Actiepunt Sturen op Prestaties&Efficiency aan de slag met verbonden partijen***

Met alle verbonden partijen wordt gesproken over de noodzaak de taakvervulling te vertalen naar heldere afspraken over taken, prestaties, outcome, efficiency en middelen. Dat kan door introductie van nieuwe contractvormen, maar ook door een doorontwikkeling van de begroting van de betrokken verbonden partij.

***Apeldoorn is niet in zijn eentje***

Soms is Apeldoorn in de goede zin van het woord aangewezen op zichzelf – en dat pakken we dan op. Zo zijn we het gewend. Maar soms zitten we in een verbonden partij met vaak zelfs heel veel andere deelnemers.

Als Apeldoorn in zo’n samenwerking of verbonden partij iets wil, dan zit je meteen in een ‘politiek’ spel. Je moet anderen meekrijgen.

Dit proces van coalitievorming vraagt ander gedrag dan je mening vertolken en stemmen. Het is bovendien een goed ding zijn als Apeldoorn bij coalitievorming op zoek gaat naar ‘natuurlijke’ partners.

***Actiepunt Coalitievorming***

Op alle niveaus, ambtelijk én bestuurlijk, wordt het Apeldoorns standpunt (belang, opvatting) ingebed in gedrag dat is gericht op het vormen van een meerderheid.

Daarbij wordt aansluiting gezocht bij ‘natuurlijke’, vaste partners – ook als de samenwerking een hele grote kring van gemeenten betreft.

## 3.2. Over rollen

De beleidsregels worden in handen gegeven van mensen. Daar horen rolopdrachten bij. Die rolopdrachten kan je vertalen naar uitgebreide instructies, procedures en een administratieve organisatie. Dat kan en moet anders. De beleidsregels uit 2.1. staan centraal, iedereen heeft daar op zijn of haar niveau inhoud aan te geven. Door elkaar aan te spreken op de hoofdlijnen, doe je het beter dan door gedetailleerde instructies op te stellen.

### **Rol ambtelijke organisatie**

De ambtelijke organisatie ziet actief toe op uitvoering van de beleidsregels en ziet toe op de in acht te nemen termijnen.

Twee invalshoeken krijgen naast elkaar en in samenhang gewicht: inhoud en geld. Advisering vindt plaats vanuit het inhoudelijk accountmanagement, met een onafhankelijk financieel advies daarnaast.

Bij de sturing op verbonden partijen gaat het om prestaties, efficiency en om de hoe-vraag.

Bijzondere aandacht krijgt het actiepoint om meer eenheid te creëren in de invalshoek van de in te zetten stuurinstrumenten, en de inrichting van een intern expertise netwerk om van elkaar te leren en een platform voor een continu verbeteringsproces te creëren.

### **Rol Bestuurlijk Vertegenwoordiger**

De beleidsregels gelden in optima forma voor de bestuurder.

- in private verbonden partijen laat het bestuur zich bij voorkeur vertegenwoordigen via een benoeming op voordracht: het twee petten probleem (Apeldoorn/verbonden partij) is daarmee opgelost, de portefeuillehouder kan zijn eigen rol spelen;
- in publieke verbonden partijen zit de portefeuillehouder wél zelf, en hanteert in zijn rolvervulling de beleidsregels.

### **Besluitvorming college en raad**

De wet bepaalt wie waarover besluit. Per verbonden partij en per samenwerking worden daar tussen college en raad nadere afspraken over gemaakt, met aandacht voor:

- sturen op basis van een meerjarige doorkijk, op resultaat en op outcome
- coalitievorming en congruentie, gericht op resultaat en samenhang
- rapportageplicht op grond van de Gemeentewet, maar vooral ook regelmatige consultatie op hoofdlijnen.

### 3.3. Invoeringsplan

In hoofdstuk 2 is gesteld dat het goed zou zijn zaken getrapt te bespreken en van een akkoord te voorzien.

#### STAP 1: EVALUATIE: TERUGBLIK

De wens is elke raadsperiode ter evaluatie apart aandacht te besteden aan elke verbonden partij.

#### STAP 2: MEERJARIGE DOORKIJK

Juist het opstellen, bespreken en vaststellen van een meerjarig doorkijk verhoogt de kwaliteit van de sturing. Een begroting (geld + jaarplan) zit vast aan zijn eigen ritme, en heeft daarom zowel inhoudelijk als tijdmatic zijn beperkingen. Inhoudelijk is de klem: volgend jaar kom ik terug. Tijdmatic is de klem: u krijgt 2 weken om er wat van te vinden. Een begroting die kan worden

gekoppeld aan een meerjarige doorkijk geeft meer zekerheid.

#### SAMENPAKKEN

Terugblik en vooruitkijken passen goed bij elkaar. De terugblik of evaluatie benut je om voor de toekomst te bepalen hoe je het voortaan wil doen. Kortom:

- elk jaar komen 4-6 verbonden partijen met een terugblik + een meerjarige doorkijk
- per raadsperiode komen zo álle verbonden partijen langs
- die meerjarige doorkijk legt een basis voor de jaarbegroting en verlicht daardoor het strikte begrotingsritme

Voorstel is de verbonden partijen clusterwijs te bespreken volgens bijgaand schema tot einde raadsperiode:

<b>Bestuurlijk:</b>	Stedendriehoek/Strategic Board	2016
<b>Milieu:</b>	OVIJ en Circulus/Berke	2016
<b>Onderwijs:</b>	Primair en Voorgezet	2016
<b>Veiligheid:</b>	VNOG	2016
<b>Cultuur:</b>	Orpheus	2016
<b>GezondheidJeugd:</b>	CJG, GGD	2016
<b>Arbeid:</b>	Werkbedrijf, Felua	2017
<b>Economie/arbeid:</b>	Arbeidsmarktregio/Board	2017
<b>Recreatie:</b>	RGV/Leisureland, Veluwe	2017
<b>Vliegveld:</b>	Teuge	2017

Overigens zal het zo zijn dat de gewijzigde Wet Gemeenschappelijke Regelingen dwingt tot aanpassingen van álle regelingen aan die wet. Dat pakket wijzigingen wordt voorbereid en als zodanig aan de raad voorgelegd.

### STAP 3: BEGROTING

De GR's en de NV's kennen hun vaste momenten. Zeker de GR's komen voor een zienswijze langs bij de raad. Daar zit druk op, bij alle schakels. Hier moet tolerantie op komen, geen enkele schakel krijgt meer dan 3 of 4 weken om invulling te geven aan zijn rol. Maar: meer tijd zit er ook niet in.

Dit probleem is alleen maar op te lossen als zo'n jaarbegroting gerelateerd is aan een meerjarig beleidsplan: zie STAP 1!

Subsidies en DVO's vallen later in het jaar en zijn vrijwel alle een bevoegdheid van het college. Alleen de twee grote onderwijssubsidies komen bij de raad langs voor een zienswijze. Ook hier een zeer strikt schema. En, ook hier, zit de oplossing in een meerjarig beleidsplan – waaraan externe partner én gemeente zich durven te binden.

## 3.4 Rol raad

De raad is zélf bezig zijn rol rond verbonden partijen te definiëren en in zijn werkwijze wellicht nieuwe instrumenten te introduceren.

Naast elkaar staan bestuurlijke drukte én het belang om te sturen: die twee zaken zijn niet altijd makkelijk te verzoenen. Bij andere gemeenten kom je de volgende praktische oplossingen tegen:

Binnen de raad:

- een kleine werkgroep uit de raad die speciaal de verbonden partijen volgt
- een werkgroep gelieerd aan de Rekenkamercommissie

Allemaal druk die je moet aanvaarden, omdat het niet anders kan. Wel zou iedereen zich aan zijn afspraken moeten houden – van indienen via adviestijd naar agendering.

Maar de druk is meer aanvaardbaar zodra er een visie / mpb is, waarop zo'n jaarbegroting zich kan baseren.

### STAP 4: JAARREKENING

Het jaarrekeningsproces loopt in april – juni: vrijwel gelijk aan het begrotingsproces. Op het moment dat je dus over het volgende jaar praat, heb je ook de cijfers over komende jaar voor je liggen.

In bijlage 3 is een tijdschema opgenomen, waaruit duidelijk wordt hoe stap voor stap begroting en jaarrekening worden beoordeeld en gefiatteerd.

- themagerichte werkgroepen, bijvoorbeeld: arbeid, zorg en jeugd, veiligheid, milieu.

Tussen de raden van een gemeenschappelijke regeling of onderneming:

- op zoek naar congruentie, bijvoorbeeld de in par. 2.2. genoemde gemeenten bij het actiepunt over congruentie
- alleen themagericht, ieder jaar een andere keuze

Discussie en keuze zijn aan de raad!